

PROGRAM AKSI PENANGGULANGAN PENGANGGURAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Tukiran*
Endang Ediasuti**

Abstract

Action programs dealing with unemployment problems, both by sector and inter sector, which were done in the past and those will be done in the future seems are unable to overcome the problems. This is because most of the programs were less attracted to the excepted participants (the unemployed). Almost all of the education and training programs offered materials only at introduction level, while in the job seeking competition the preference is a person with a master qualification or on expert in a certain job.

The shift of the unemployed characteristics, from the less educated to be an educated one will also imply the action programs' type and level of education and training. It means that the programs should be designed to produce a skilled person or a master on their jobs.

Pendahuluan

Angka pertumbuhan penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta selama 1990-1995 adalah 0,03 persen per tahun dan pada tahun 1998 jumlah penduduk diperkirakan mencapai sekitar 2,940 juta, kemudian menurun menjadi 2,913 juta pada tahun 2003. Sejalan dengan hal tersebut, untuk kurun waktu yang sama, jumlah angkatan kerja sekitar 1,715 juta bertambah menjadi 1,762 juta. Pada sisi lain, jumlah pencari kerja atau penganggur pada tahun 1986 sekitar 31.330 jiwa bertambah menjadi 60.760

jiwa pada tahun 1996, atau angka pengangguran terbuka hanya 2,03 persen (1986) bertambah menjadi 4,03 persen (1996). Jumlah tersebut sangat rendah dan perlu dilihat pula parameter lain seperti setengah pengangguran karena jumlah jam kerja yang rendah, yakni mereka yang bekerja di bawah jam kerja normal, misalnya 35 jam per minggu.

Jumlah angkatan kerja yang bekerja kurang dari 10 jam/per minggu pada tahun 1990 dan 1995 sekitar 5 persen

* Drs. Tukiran, M.A. adalah peneliti Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada dan pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada.

** Dra. Endang Ediasuti, M.S. adalah peneliti Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.

dari jumlah pekerja atau hampir sama dengan jumlah penganggur. Mereka yang bekerja dengan jumlah jam kerja kurang dari 25 jam/minggu pada tahun 1990 dan 1995 mencapai sekitar 22 persen dari seluruh pekerja yang ada atau hampir mencapai lima kali lipat dari jumlah penganggur. Durand (1978) dan Turnham (1993) mengatakan bahwa data pengangguran, dalam hal ini angka pengangguran terbuka, di negara sedang berkembang harus digunakan secara hati-hati karena belum mencerminkan keadaan yang sebenarnya. Pernyataan tersebut diakui kebenarannya oleh Esmara (1986), Simanjuntak (1985), dan Suroto (1992) tentang angka pengangguran di Indonesia yang relatif sangat rendah. Lebih lanjut dikatakan oleh Suroto bahwa perlu memperkirakan penganggur ekuivalen dengan batas jam kerja tertentu, seperti yang tampak pada jumlah setengah penganggur karena curahan kerja yang rendah. Hasil analisis angka pengangguran ekuivalen yang dihitung dari data Sensus Penduduk tahun 1980 dan 1990 menunjukkan angka yang konsisten yakni sekitar 13 persen sebagai penganggur ekuivalen. Angka ini dianggap agak realistis daripada angka pengangguran terbuka, meskipun agak terlalu tinggi, sebab ada sebagian pekerja tidak ingin sebagai pekerja penuh.

Departemen Tenaga Kerja beserta instansi terkait lainnya telah menyusun berbagai program untuk menanggulangi masalah pengangguran dan setengah pengangguran. Upaya tersebut dapat dilihat pada Perencanaan Tenaga Kerja Nasional dan Perencanaan Tenaga Kerja Daerah

(PTKN dan PTKD) Repelita Daerah, Departemen, Kanwil, dan Dinas Tenaga Kerja, serta instansi terkait lainnya seperti Departemen Perindustrian dan Perdagangan serta Departemen Pertanian. Tulisan ini ingin melihat sampai seberapa jauh kesesuaian antara program aksi penanggulangan masalah ketenagakerjaan tersebut dengan keadaan pengangguran serta perkembangannya selama Repelita VII khususnya untuk Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk mencapai tujuan tersebut, data yang dikumpulkan mencakup data yang bersifat makro seperti hasil Sensus, Sakernas, Susenas, dan Supas serta program aksi penanggulangan ketenagakerjaan. Data skala mikro diperoleh dari survai pengangguran yang dilaksanakan pada Desember 1997.

Sasaran dari survai pengangguran tersebut adalah rumah tangga yang minimal salah satu anggotanya termasuk sebagai penganggur. Dalam pelaksanaannya, kriteria penganggur tersebut didasarkan pada mereka yang terdaftar pada Kartu Pencari Kerja di Departemen Tenaga Kerja selama September - November 1997. Dari rumah tangga tersebut akhirnya ditemukan tiga tipe penganggur yaitu: (1) penganggur yang terdaftar pada pencari kerja; (2) penganggur yang tidak terdaftar pada pencari kerja; dan (3) pekerja yang masih mencari pekerjaan dan terdaftar pada pencari kerja. Dalam tulisan ini penganggur yang tidak terdaftar dalam Kartu Pencari Kerja belum digunakan dalam analisis. Kelompok ini sebagian besar ingin mencari pekerjaan pada sektor informal atau ingin menjadi pekerja

mandiri yang tidak perlu mendaftarkan diri di bursa pencari kerja.

Perkiraan Angkatan Kerja

Perkiraan angkatan kerja di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 1998 mencapai sekitar 1,71 juta dan meningkat jumlahnya menjadi 1,76 juta pada akhir tahun 2003. Pertumbuhan angkatan kerja dari tahun 1990 (sekitar 1,52 juta) hingga tahun 2003 mencapai 1,13 persen. Apabila tidak diimbangi dengan perluasan dan atau penciptaan kesempatan kerja, jumlah angkatan kerja yang besar tersebut akan menambah pengangguran yang sudah ada.

Jumlah angkatan kerja yang semakin membengkak disertai dengan tingkat pendidikan angkatan kerja yang cenderung semakin tinggi akan menambah kompleksitas permasalahan yang harus diatasi. Tingginya tingkat pendidikan ini dapat diartikan bahwa kualitas angkatan kerja di Daerah Istimewa Yogyakarta semakin tinggi. Pernyataan ini dapat ditunjukkan oleh pertumbuhan angkatan kerja dengan pendidikan SLTA sebesar 5,50 persen, akademi 6,14 persen, dan pendidikan sarjana mengalami pertumbuhan yang paling tinggi, yakni 8,20 persen. Peningkatan pendidikan angkatan kerja ini kiranya akan mempunyai konsekuensi yang cukup berat dalam penciptaan kesempatan kerja pada waktu yang akan datang. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa mereka yang berpendidikan tinggi akan cenderung menolak pekerjaan di sektor tradisional, dan cenderung memilih pekerjaan di sektor modern. Sementara

itu, penciptaan kesempatan kerja di sektor modern bukanlah suatu hal yang mudah dilaksanakan.

Perkiraan kesempatan kerja pada penelitian ini dilakukan dengan asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi akan mengikuti empat skenario. Masing-masing asumsi tersebut adalah pertumbuhan ekonomi paling tinggi yakni sebesar 5,19 persen, pertumbuhan sedang 3,68 persen, pertumbuhan rendah 1,98 persen, dan skenario empat dengan pertumbuhan ekonomi versi Bappeda sebesar 4,22 persen. Hasil perkiraan secara keseluruhan dapat dilihat pada laporan lengkap pada publikasi lain.

Hasil perhitungan kesempatan kerja dari seluruh skenario memperlihatkan bahwa terdapat empat sektor yang diperkirakan akan mendominasi penyerapan angkatan kerja, yaitu sektor pertanian, industri pengolahan, perdagangan, dan jasa. Sektor lain yang cukup potensial adalah sektor bangunan. Akan tetapi, sektor ini sangat fluktuatif dan tergantung pada aktivitas proyek pembangunan fisik yang dalam beberapa tahun ke depan diperkirakan akan berkurang.

Meskipun sektor pertanian mengalami penurunan dalam kemampuan menyerap angkatan kerja, hingga tahun 2003 diperkirakan masih mendominasi dalam menyerap angkatan kerja. Sejalan dengan dominasi sektor pertanian tersebut maka implikasinya bahwa kesempatan kerja yang terbuka selama Pelita VII juga didominasi oleh kesempatan kerja yang tidak terampil dan berada pada pendidikan rendah. Hal ini penting untuk diperhatikan karena mempunyai dampak yang besar pada

perkembangan pengangguran terbuka inenurut pendidikan.

Perkiraan Pengangguran

Hasil perhitungan yang diperoleh dari semua skenario ialah jumlah pengangguran terbuka pada tahun 1998-2003 diperkirakan masih cukup tinggi (Tabel 1). Besarnya angka pengangguran terbuka selama tahun 1998-2003 ini disebabkan banyak faktor. Meskipun demikian, persoalan paling mendasar dalam program aksi atau kegiatan yang harus dilakukan adalah apa yang dapat dilakukan untuk mengurangi jumlah pengangguran maupun setengah pengangguran.

Hasil dari skenario 1 dan skenario 2 angka pengangguran terbuka lebih rendah dibandingkan dengan angka tahun 1995 (5,12 persen). Kemudian, hasil perkiraan skenario 3, angka pengangguran terbuka tahun 1999-2001 memberikan angka yang lebih tinggi daripada angka tahun 1995. Namun, apabila dibandingkan dengan angka pengangguran terbuka pada tahun 1990, sejak awal hingga akhir

tahun proyeksi tercatat jauh lebih tinggi. Untuk skenario 4, jumlah pengangguran terbuka tahun 1998 diperkirakan sekitar 61 ribu orang dan meningkat menjadi sekitar 85 ribu orang pada tahun 2000. Angka ini kemudian menurun menjadi sekitar 46 ribu orang pada tahun 2003. Sejalan dengan jumlah pengangguran, angka pengangguran terbuka juga merangkat dari 3,56 persen pada tahun 1998 menjadi 4,82 persen pada tahun 2000, kemudian inenurun menjadi 2,61 persen pada tahun 2003.

Seluruh skenario hasil perkiraan tentang jumlah pengangguran selama Pelita VII memberikan pola yang sama, yakni mengikuti huruf U terbalik. Pada awal Pelita VII hingga tahun 2000 jumlah pengangguran terbuka meningkat, kemudian menurun sampai pada akhir Pelita VII. Di samping itu, apabila dibandingkan antara jumlah pengangguran pada tahun 1998 sampai dengan tahun 2003, hanya skenario 3 yang menunjukkan adanya peningkatan. Skenario lain, termasuk skenario 4 menunjukkan bahwa terjadi penurunan jumlah

Tabel 1
Perkiraan Pengangguran Daerah Istimewa Yogyakarta 1998-2003

Tahun	Skenario 1		Skenario 2		Skenario 3		Skenario 4	
	Jumlah	APT	Jumlah	APT	Jumlah	APT	Jumlah	APT
1998	42.374	2,47	58.260	3,40	79.439	4,88	60.984	3,56
1999	49.941	2,88	66.937	3,86	90.397	5,21	72.894	4,20
2000	57.647	3,28	75.337	4,29	101.192	5,77	84.604	4,82
2001	48.635	2,77	60.532	3,79	94.957	5,40	72.051	4,10
2002	39.535	2,24	57.296	3,25	88.319	5,01	60.676	3,44
2003	30.349	1,72	47.920	2,71	81.271	4,60	46.155	2,61

Keterangan: APT: Angka Pengangguran Terbuka

pengangguran terbuka selama Pelita VII.

Pola umum yang dijumpai untuk seluruh skenario adalah bahwa pengangguran tidak terdidik (SD ke bawah) menurun sangat tajam. Bahkan, dari empat skenario yang dibuat, hanya skenario yang pesunis (skenario 3) yang memperlihatkan jumlah pengangguran terbuka golongan tidak terdidik meningkat pada akhir Pelita VII. Tiga skenario lainnya menunjukkan angka yang menurun. Hal ini tampaknya disebabkan oleh perkembangan kesempatan kerja yang cenderung didominasi oleh golongan tidak terampil, misalnya di sektor pertanian, bangunan, dan sebagian dari sektor perdagangan (Tabel 2).

Implikasi dari perkembangan semacam itu adalah bahwa karakteristik pengangguran terbuka yang ada cenderung berubah dari tidak terdidik ke terdidik. Perubahan ini mengandung konsekuensi yang sangat serius dalam kebijakan ketenagakerjaan. Orientasi penciptaan kesempatan kerja perlu diselaraskan dengan perubahan yang terjadi agar tidak menyebabkan akumulasi pengangguran terdidik sebab besarnya pengangguran terdidik tidak saja menyebabkan masalah ketenagakerjaan dan ekonomi, tetapi juga menyebabkan timbulnya masalah yang lebih luas dan kompleks, yang menyangkut aspek sosial dan politik.

Dari model skenario mana pun yang dibuat, perlu diperhatikan bahwa angka perkiraan tersebut didasarkan pada asumsi bahwa semua yang bekerja adalah pekerja penuh. Apabila diperhatikan untuk pekerja dengan jumlah jam kerja yang rendah seperti setengah penganggur, kemudian

dihitung sebagai pekerja ekuivalen, jumlah penganggur akan bertambah banyak. Apakah mereka ini memang ingin sebagai setengah penganggur secara terus-menerus atau karena kesempatan kerja terbatas.

Profil Penganggur dan Pekerja Mencari Pekerjaan

Dalam beberapa hal, karakteristik penganggur dan pekerja yang masih mencari pekerjaan banyak memiliki perbedaan seperti umur, status perkawinan, pendidikan, tahun kelulusan dan bidang studi, pengalaman bekerja sebelumnya, alasan memilih pekerjaan yang diinginkan, dan latar belakang status ekonomi rumah tangga. Dilihat menurut tempat tinggal, pendidikan penganggur di kota lebih tinggi daripada di desa. Banyaknya fasilitas pendidikan nonformal, misalnya kursus yang sebagian besar berada di kota, menyebabkan mereka lebih banyak memiliki keterampilan tambahan seperti komputer dan bahasa daripada yang tinggal di desa. Perbedaan tersebut juga dijumpai untuk pekerja yang masih mencari pekerjaan. Sebagian besar (92 persen) dari penganggur ada di desa. Apabila pekerjaan yang diinginkan tidak didapatkan, mereka akan menerima pekerjaan apa saja daripada menganggur. Sebaliknya, mereka yang tinggal di kota hanya tercatat 78 persen yang bersedia menerima pekerjaan apa saja. Ini berarti bahwa masih cukup banyak penganggur yang potensial untuk tetap mencari pekerjaan seperti yang diinginkan, terutama di daerah kota. Berikut ini disajikan karakteristik

Tabel 2
Perkiraan Kesempatan Kerja menurut Sektor Daerah Istimewa Yogyakarta, 1998-2003

Skenario 1 (r PDRB 5,19 %)

Sektor	1008	1929	2000	2001	2002	2000	r
Pertanian	674.580	570.732	566.890	582.946	558.931	554.847	-0,70
Pertambangan	14.684	14.580	14.533	14.483	14.432	14.379	-0,24
Industri pengolahan	240.095	246.670	253.384	200.286	207.220	274.047	2,70
Listrik, gas, dan air	3.489	3.545	3.606	3.008	3.708	3.704	1,72
Bangunan	106.749	111.266	113.822	116.416	119.847	121.716	2,22
Perdagangan	333.279	366.489	346.756	352.008	352.433	354.650	1,33
Transportasi	45.414	45.974	49.531	47.667	47.842	46.105	1,20
Kuangan	9.184	9.076	9.016	6.954	6.682	6.929	-0,68
Jasa	343.230	343.595	343.901	644.147	644.354	344.489	0,07
Jumlah	1.672.569	1.684.961	1.687.446	1.710.022	1.722.682	1.735.456	0,74

Skenario 2 (r PDRB 3,68 %)

Sektor	1008	1959	2000	2001	2002	2003	r
Pertanian	532.198	551.212	840.896	539.540	519.354	536.489	-1,98
Pertambangan	14.745	14.961	15.159	15.386	15.575	15.756	1,37
Industri pengolahan	236.437	241.898	248.223	251.898	200.259	201.231	2,02
Listrik, gas, dan air	3.514	3.582	3.756	3.807	4.083	4.172	3,49
Bangunan	106.898	106.264	105.224	105.140	105.055	104.919	-0,06
Perdagangan	365.071	346.140	557.531	309.231	331.259	393.508	3,27
Transportasi	46.540	46.631	47.741	40.671	50.018	51.171	2,35
Kuangan	9.061	8.008	8.927	8.994	8.008	8.732	-0,71
Jasa	644.896	349.811	354.819	309.842	304.670	309.833	1,41
Jumlah	1.686.008	1.667.505	1.670.756	1.662.075	1.704.981	1.717.635	0,73

Skenario 3 (r PDRB 1,98 %)

Sektor	1008	1008	2000	2001	2002	2003	r
Pertanian	959.691	489.937	546.012	539.259	532.008	526.119	-1,23
Pertambangan	14.008	12.351	15.008	15.635	15.687	15.842	1,84
Industri pengolahan	232.008	195.008	238.352	241.008	244.929	240.133	1,35
Listrik, gas, dan air	3.429	2.916	3.582	3.061	3.742	3.929	2,22
Bangunan	184.782	67.687	135.008	106.489	167.312	107.959	0,68
Perdagangan	326.113	557.489	346.937	350.202	365.727	378.681	2,67
Transportasi	44.521	37.521	45.682	46.274	46.873	47.489	1,33
Kuangan	9.008	7.489	8.896	8.008	8.994	8.052	-0,33
Jasa	338.332	283.514	343.218	348.008	348.178	350.681	0,72
Jumlah	1.635.504	1.644.505	1.686.801	1.686.780	1.673.008	1.534.534	0,59

Skenario 4 (r PDRB 4,22 %)

Sektor	1008	1929	2000	2081	2000	2003	r
Pertanian	677.354	674.650	670.840	008.119	354.337	881.429	-0,47
Pertambangan	20.297	20.304	21.725	22.503	23.170	23.780	3,19
Industri pengolahan	203.052	203.687	304.083	008.304	207.264	208.433	0,52
Listrik, gas, dan air	4.929	5.011	5.008	5.180	5.272	5.337	1,80
Bangunan	85.708	35.202	35.782	87.377	87.008	88.464	0,61
Perdagangan	304.510	304.486	309.052	313.008	316.259	324.083	1,25
Transportasi	35.959	35.416	35.896	37.489	37.972	38.551	1,42
Kuangan	18.008	16.708	16.008	19.631	20.008	21.372	3,40
Jasa	303.934	310.135	316.184	326.008	326.489	348.202	2,70
Jumlah	1.653.959	1.662.008	1.670.489	1.686.008	1.701.551	1.719.650	0,78

penganggur dan pekerja yang mencari pekerjaan seperti terlihat pada Tabel 3.

Program Aksi Penanggulangan Pengangguran

Sejalan dengan permasalahan ketenagakerjaan tersebut, Kantor Departemen Tenaga Kerja maupun Dinas Tenaga Kerja bekerja sama dengan instansi terkait lainnya telah menyusun program aksi untuk menanggulangi masalah pengangguran. Berbagai program aksi penanggulangan pengangguran yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam Perencanaan Tenaga Kerja Daerah (PTKD), Repelita VI Daerah, Kanwil dan Dinas Tenaga Kerja maupun instansi terkait lainnya, seperti Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Koperasi, dan Departemen Pertanian. Paling tidak, ada 15 jenis program aksi yang bersifat langsung dan tidak langsung dalam upaya menciptakan perluasan kesempatan kerja. Adapun jenis dan tujuan dari setiap program aksi dapat dilihat pada Tabel 4.

Memperhatikan jenis dan sasaran tujuan dari program aksi tersebut tampaknya hampir semua kegiatan yang dilakukan tidak langsung dapat menciptakan kesempatan kerja baru. Mungkin lebih sesuai disebut sebagai program antara yang diharapkan dapat membantu menciptakan kesempatan kerja sebab kebutuhan yang sangat mendesak adalah program yang dapat langsung menciptakan kesempatan kerja untuk penganggur maupun setengah penganggur. Hal lain yang menarik adalah jenis kegiatan yang dilaksanakan untuk perluasan

kesempatan kerja selama Pelita VI (1993-1998) hampir tidak mengalami perubahan yang cukup berarti bila dibandingkan dengan Repelita VII. Sebagai contoh, hasil analisis dari dua Kantor Departemen Tenaga Kerja (Kodya Yogyakarta dan Kabupaten Bantul) sebagian besar hampir mirip. Kalau ditemukan perbedaan, hanya terlihat pada urutan program kegiatan yang belum menunjukkan skala prioritas. Pada sisi lain, hasil survai pengangguran yang dilakukan di kedua daerah tersebut menunjukkan adanya perbedaan yang cukup berarti tentang karakteristik penganggur seperti umur, pendidikan, keterampilan, dan pengalaman bekerja sebelumnya.

Dilihat sasaran tujuan program, tampaknya belum ada sasaran yang lebih spesifik. Sebagai contoh adalah program pelatihan keterampilan kejuruan dan pengembangan tenaga kerja muda terdidik (TKMT). Hasil analisis menunjukkan bahwa pelatihan keterampilan kejuruan yang diprogramkan masih bersifat umum dan kalau ada yang agak spesifik baru sampai pada tingkat dasar pengenalan. Keadaan ini diakui oleh beberapa staf dari instansi yang menyusun program dengan tujuan untuk memudahkan pelaksanaan di lapangan. Tidak tertutup kemungkinan bahwa strategi ini digunakan untuk menyiasati apabila terjadi perubahan jenis pelatihan yang terpaksa harus dilakukan. Sana halnya dengan contoh kedua tentang aspek yang akan dikembangkan pada tenaga kerja muda terdidik ini agar mereka menyadari bahwa penguasaan keterampilan

Tabel 3
Profil Pekerja Mencari Pekerjaan dan Penganggur di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Identitas Pekerja dan Penganggur	Profil Pekerja dan Penganggur
1.	Umur dan jenis kelamin	Penganggur meupun pekerja mencari pekerjaan sebagian besar pada kelompok umur 25-34. Rata-rata usia penganggur lebih muda (20 thn) daripada pekerja (31 tahun). Persentase pencari kerja laki-laki lebih banyak daripada perempuan.
2.	Status perkawinan	Hampir semua penganggur berstatus belum pernah menikah, sedangkan pekerja sekitar 69 persen berstatus menikah.
3.	Pendidikan formal dan bidang/jurusan studi	Penganggur (82 persen) meupun pekerja mencari pekerjaan (43,3 persen) berpendidikan sangat tinggi yakni sarjana strata 1. Sekitar dua per tiga dari mereka berasal dari bidang studi ilmu sosial, ekonomi, bahasa, dan agama.
4.	Keterampilan/keahlian di luar pendidikan formal	Keterampilan/keahlian sangat terhatus dan walaupun mereka memiliki masih terbatas pada pengetahuan dasar, belum sampai pada tingkat menguasai/ahli.
5.	Status migran	Sebagian besar (85 persen) adalah bukan migran semasa hidup antarpropinsi. Meroka adalah pencari kerja lokal.
8.	Pengalaman bekerja sebelumnya	Penganggur (59,8 persen) dan pekerja pencari pekerjaan (49,9 persen) balam pernah bekerja sebelumnya. Hampir tiga per empat dari yang pernah bekerja sebelumnya berstatus sebagai pekerja tidak tetap/ <i>part time</i> .
7.	Jenis/lapangan pekerjaan yang diharapkan	Penganggur dan pekerja pencari pekerjaan hampir semuanya menginginkan sebagai karyawan pemerintah/BUMN maupun karyawan swasta nasional.
8.	Motivasi memilih pekerjaan yang diinginkan	Sekitar 67 % dari penganggur dan 59 % dari pekerja pencari pekerjaan mengatakan sesuai dengan pendidikan, dan status lahir pasti. Upah bukan alasan utama dalam mencari pekerjaan.
9.	Lokasi tempat bekerja yang diharapkan	Sekitar empat per lima dari penganggur meupun pekerja pencari pekerjaan menginginkan tempat bekerja di DIY, meskipun dalam lamaran 98,2 persen bersedia ditempatkan di mana saja.
10.	Upaya untuk mendapatkan pekerjaan	Upaya formal telah dilakukan untek mendapatkan pekerjaan. Cara informal seperti kolusi dan sajenisnya sudah banyek dilakukan dalam mendapatkan pekerjaan.
11.	Kesiapan untuk menjadi pekerja/pengusaha mandiri	Sebagian besar (82 pemen) menyatakan tidak siap karena tidak mempunyai keterampilan, peralatan, bahan baku, lokasi usaha, dan jaringan pemasaran hasil.
12.	Kesediaan menerima pekerjaan akhir	Sekitar 85 pemen akan menerima pekerjaan ape saja asal bekerja. Untuk pendidikan sarjana, 31,3 persen akan tetap mencari pekerjaan seperti yang diharapkan.
13.	Status sosial ekonomi rumah tangga	Dilihat dari status pemilikan barang-barang barharga dari rumeh tangga, sekitar dua pertiga dari mereka barasal dari rumah tangga cukup mampu dan berstatus sosial cukup baik.
14.	Biaya hidup sehari-hari dan yang menanggungnya	Rata-rata pengeluaran per bulan pekerja pencari pekerjaan Rp205.000,00 dan penganggur Rp145.000,00. Peran rumah tangga cukup besar dalam menanggung biaya hidup penganggur.

Sumber: Hasil Analisis Survai Pengangguran, 1997.

Tabel 4
Jenis dan Tujuan Program Aksi Ketenagakerjaan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Jenis Kegiatan Program Aksi	Sasaran/Tujuan Program Aksi
1.	Padat karya gaya baru	Menciptakan peluang kerja bagi penganggur kurang terdidik/terampil, terkena PHK, dan pengaruh musim.
2.	Pelatihan keterampilan kejuruan	Meningkatkan keterampilan pekerja dan penganggur sesuai dengan kebutuhan dunia usaha dan persiapan menjadi pekerja mandiri.
3.	Hubungan industrial dan perlindungan kerja	Meningkatkan keselamatan kerja, lingkungan kerja yang sehat, hubungan harmonis sesama karyawan dan pengusaha.
4.	Pengembangan industri keoil dan industri menengah	Memacu industri kecil dan menengah menjadi industri yang tangguh dan mandiri.
5.	Pengembangan pasar tradisional dan sektor informal	Mengembangkan kesempatan kerja di pedesaan sesuai dengan keadaan sosial-budaya.
6.	Pengembangan tenaga kerja muda terdidik (TKMT)	Memberikan wawasan dan keterampilan pemuda terdidik, menyiapkan bursa pasar kerja antardaerah.
7.	Pengembangan transportasi kecil terpadu menunjang ekonomi di pedesaan	Pengembangan ekonomi pedesaan, pengendalian urbanisasi, dan pembukaan isolasi wilayah.
8.	Pengembangan lembaga keuangan pedesaan dan KKU maupun BPR	Menyiapkan modal dan bimbingan usaha di pedesaan dan menjalin/ mencarikan pasar produksi.
9.	Pembinaan usaha mandiri industri keoil dan industri rumah tangga	Membantu meningkatkan kualitas produksi dan mencarikan pasar hasil produksi.
10.	Melanjutkan program TKST serta program AKL, AKAD, dan AKAN	Menajatkan peluang kerja bagi pencari kerja terdidik pada pasar kerja lokal, antardaerah, dan antarnegara.
11.	Peningkatan kesejahteraan tenaga kerja melalui UMR dan Jamsostek	Menjaga kesejahteraan pekerja dan keluarganya.
12.	Pengembangan subsektor agro industri rutan pariwisata	Memilih dan meningkatkan produk pertanian yang mendukung industri pengolahan hasil pertanian dan agro wisata.
13.	Pengembangan informasi pasar kerja	Menyediakan informasi profil potensi penawaran dan permintaan pasar kerja yang dinamik antardaerah.
14.	Pengembangan kemitraan antarinstansi terkait	Menjalin jaringan informasi kebutuhan tenaga kerja serta spesifikasi kebutuhan pekerja antarinstansi.
15.	Program bekerja sambil belajar/magang	Mempertemukan antara teori dan praktek kerja yang lebih bersifat praktis operasional.

Sumber: Hasil Analisis Data Sekunder, 1997.

adalah penting untuk mendapatkan pekerjaan (AKL, AKAD, AKAN).

Telah disebutkan sebelumnya bahwa program aksi tersebut merupakan hasil analisis makro yang menghasilkan kebijakan ketenagakerjaan yang bersifat makro pula. Penelitian ini ingin melihat seberapa jauh kesesuaian

program aksi yang bersifat makro tersebut dengan profil penganggur berdasarkan analisis mikro dari survei pengangguran seperti disajikan pada Tabel 5.

Hal yang menarik adalah hanya ada empat dari lima belas jenis program aksi yang sesuai dengan karakteristik

Tabel 5
Kesesuaian antara Program Aksi Makro dengan Hasil Penelitian Mikro Pengangguran di Daerah Istimewa Yogyakarta 1997

No.	Kegiatan Program Aksi dari Penelitian Makro	Hasil Penelitian Pengangguran dari Penelitian Mikro
1.	Padat karya gaya baru	Kurang sesuai bagi pencari kerja yang sebagian besar berpendidikan menengah dan tinggi.
2.	Pelatihan keterampilan kejuruan	Sebagian besar baru sampai pada pelatihan kejuruan dasar sehingga kurang diminati oleh pencari kerja terdidik.
3.	Hubungan industrial dan perlindungan kerja	Tidak sesuai untuk penganggur sebab mereka belum bekerja, dan dalam praktek jarang dilaksanakan.
4.	Pengembangan industri kecil dan menengah	Pencari kerja sebagian besar bukan pada sektor ini, mereka yang terdidik lebih menginginkan pada industri besar seperti BUMN atau swasta nasional.
5.	Pengembangan pasar tradisional dan sektor informal	Pencari kerja terdidik tidak begitu relevan dengan program ini.
6.	Pengembangan Tenaga Kerja Muda Terdidik (PTKMT)	Sesuai dengan pencari kerja yang sebagian besar pendidikannya relatif tinggi, berumur muda.
7.	Pengembangan transportasi kecil terpadu yang menunjang kegiatan ekonomi perdesaan	Kurang begitu relevan dengan pencari kerja terdidik maupun yang sudah bekerja, tetapi masih mencari pekerjaan.
8.	Pengembangan lembaga keuangan perdesaan dan KKV maupun BPR	Kurang begitu relevan bagi pencari kerja.
9.	Pembinaan usaha mandiri industri kecil dan industri rumah tangga	Kurang tepat bagi pencari kerja yang sebagian besar tidak tertarik pada pekerjaan ini.
10.	Meneruskan program TKST serta program AKL, AKAD dan AKAN	Sesuai untuk pencari kerja terdidik, apabila sebagian besar bersedia ditempatkan di mana saja lokasi tempat kerja. Fakta, di DIY tidak demikian halnya.
11.	Peningkatan kesejahteraan tenaga kerja melalui UMR, Jamsostek	Situasi pasar kerja kurang mendukung, persediaan jauh lebih banyak daripada permintaan.
12.	Pengembangan subsektor agroindustri dan pariwisata	Tergantung kerjasama antardepartemen, agroindustri di padasaaan dan pariwisata cenderung di perketaan. Pencari kerja kurang tertarik pada agroindustri.
13.	Pengembangan informasi pasar kerja	Sesuai untuk pencari kerja dan perlu dalam penyusunan perencanaan program aksi.
14.	Pengembangan kamitran antarinstansi terkait	Kurang sasuai untuk pencari kerja.
15.	Prngram bekerja sambil belajar/magang	Pencari kerja kesulitan untuk dapat magang kerja, kecuali yang sudah bekerja sebagai pekerja kontrak atau pekerja tetap/honorer.

Sumber: Hasil Analisis Survei Makro dan Mikro, 1997.

pencari kerja. Keempat program kegiatan tersebut adalah Pelatihan Keterampilan Kejuruan; Pengembangan Tenaga Kerja Muda Terdidik; Program TKST, AKL, AKAD, dan AKAN, serta Pengembangan Informasi

Pasar Kerja. Akan tetapi, dalam pelaksanaan tiga dari keempat program ini masih menemui beberapa kendala seperti berikut.

1. Pelatihan Keterampilan Kejuruan. Sebagian besar pelatihan yang

- diberikan lebih bersifat pengenalan dasar dan belum sampai pada tahap penguasaan sampai ahli. Pada sisi lain, yang dibutuhkan dalam mencari pekerjaan ialah minimal sampai pada tingkat menguasai. Untuk melatih sampai pada tingkat menguasai, apalagi sampai pada tingkat ahli, diperlukan dana yang cukup besar sehingga program kemitraan antarinstansi terkait sangat diperlukan.
2. Pengembangan Tenaga Muda Terdidik. Program yang bagus ini selalu mempunyai kendala dana operasional dan peralatan yang mutakhir. Ini disebabkan mereka yang potensial dari segi umur dan pendidikan ditargetkan sampai berada pada tingkat menguasai atau ahli agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Pada sisi lain, dukungan finansial dari peserta pelatihan untuk mengikuti pelatihan sampai pada tingkat ahli sangat terbatas.
 3. Program TKST, AKL, AKAD, dan AKAN. Setelah terjadi resesi ekonomi yang berkepanjangan, program ini paling banyak terkena dampaknya. Mereka yang mengikuti AKAN dan AKAD banyak yang pulang ke daerah asal, sedangkan pengikut AKL sebagian terkena PHK, dan TKST menghadapi kendala yang sama yakni dana operasional.

Penutup

Dari analisis makro mengenai pengangguran di Daerah Istimewa Yogyakarta diperoleh kesimpulan bahwa selama Pelita VII nanti, khususnya paro pertama pada periode

tersebut, propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta akan menghadapi persoalan pengangguran yang sangat serius. Hal itu ditandai dengan meningkatnya jumlah pengangguran terbuka. Kondisi ini lebih diperparah oleh hasil perkiraan lain yang menunjukkan bahwa pengangguran cenderung bergeser dari golongan tidak terdidik ke golongan terdidik. Untuk itu, kebijakan yang ada, khususnya program aksi yang dibuat harus mampu mengantisipasi masalah tersebut. Pada sisi lain, jumlah setengah penganggur dalam segala jenisnya cenderung meningkat, yang jumlahnya jauh lebih besar daripada jumlah penganggur itu sendiri.

Hasil analisis survai pengangguran menunjukkan bahwa sebagian besar pencari kerja berumur relatif muda, berpendidikan cukup tinggi, dan berasal dari rumah tangga yang status sosial ekonominya cukup mampu. Akan tetapi, sangat sedikit dari mereka yang mempunyai keterampilan di luar pendidikan formal. Sebagai akibatnya, sebagian besar dari mereka mengatakan tidak siap untuk menjadi pekerja mandiri dengan alasan tidak memiliki keterampilan spesifik, peralatan, bahan baku, lokasi usaha, dan pemasaran hasil usaha karena sudah hampir mencapai tahap kejenuhan.

Masalah lokasi penempatan kerja masih akan selalu muncul karena sebagian besar dari pencari kerja tersebut ingin ditempatkan di Daerah Istimewa Yogyakarta saja. Pada sisi lain, dalam pengisian penawaran pekerjaan, hampir semua mengatakan sanggup ditempatkan di daerah mana saja. Keadaan seperti ini akan mempersulit dalam mempertemukan

antara lokasi lowongan pekerjaan dengan lokasi tempat bekerja yang diinginkan. Banyaknya mutasi lokasi tempat bekerja menyebabkan penumpukan tenaga kerja pada daerah-daerah tertentu saja, yang akhirnya ada daerah yang kelebihan dan ada pula yang kekurangan tenaga kerja.

Secara keseluruhan, sekitar 15 persen dari yang terdaftar sebagai pencari kerja atau sepertiga dari mereka yang berpendidikan sarjana akan tetap berusaha untuk mencari jenis pekerjaan yang diinginkan dengan berbagai cara. Kelompok inilah yang akan menjadi penganggur dalam arti sebenarnya, atau mereka yang bekerja masih mencari pekerjaan yang selektif terhadap jenis pekerjaan tertentu, terutama pekerjaan sektor formal. Hal ini dapat terjadi karena adanya dukungan dari rumah tangga mereka yang cukup memadai, yang mampu menanggungnya untuk sampai mendapatkan pekerjaan seperti yang diinginkan.

Dari berbagai program aksi penanggulangan pengangguran,

tampaknya belum banyak dari program tersebut yang dapat membantu perluasan kesempatan kerja. Terlalu banyak program antara yang tidak dapat langsung memacu pertumbuhan kesempatan kerja untuk penganggur. Berbagai pelatihan untuk meningkatkan keterampilan pun kurang menarik bagi penganggur karena baru sampai pada tingkat dasar pengenalan dan belum sampai pada tahap penguasaan/ahli. Penyusunan program aksi akan bertambah semakin rumit apabila krisis ekonomi yang dimulai sejak pertengahan 1997 tidak segera dapat diakhiri. Apabila hal ini sampai berlanjut sampai akhir tahun 1998, perlu reorientasi kembali, sebab akan muncul jumlah penganggur yang cukup besar sebagai akibat PHK, baik yang bersifat lokal, nasional, maupun internasional. Saat ini pemerintah sedang melaksanakan program aksi Penanggulangan Dampak Kekeringan dan Masalah Ketenagakerjaan (PDKMK) untuk mengatasi masalah tersebut.

Referensi

- Durand, John D. 1978. *The labor force in economic development*. New Jersey: Princenton University Press.
- Esnara, Hendra. 1986. *Perencanaan dan pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Indonesia. Departemen Tenaga Kerja. 1997. *Perencanaan tenaga kerja nasional*. Jakarta.
- , 1997. *Perencanaan tenaga kerja daerah*. Jakarta.
- Simanjuntak, Payaman J. 1985. *Pengantar ekonomi sumber daya manusia*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Suroto. 1992. *Strategi pembangunan dan perencanaan kesempatan kerja*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Turnham, David. 1993. *Employment and development*. Paris: Development Center Studies.