

# PERAN PASAR TENAGA KERJA YANG FLEKSIBEL DALAM MENGATASI PENGANGGURAN

## 1. PENDAHULUAN

Secara konsisten – walaupun perlahan – ekonomi Indonesia mengalami perbaikan. Pertumbuhan ekonomi dalam tahun 2004 diperkirakan akan mencapai 5% lebih tinggi dibandingkan perkiraan semula sekitar 4,8%. Pada saat yang sama, indikator makro lainnya seperti inflasi, nilai tukar dan suku bunga telah bergerak pada tingkat yang menguntungkan (*favorable*). Perbaikan ini juga diikuti oleh perbaikan dalam indikator sosial seperti tingkat kemiskinan dan lain-lain

Namun demikian, walaupun tingkat kemiskinan mengalami penurunan dari 33% pada akhir tahun 1998 menjadi sekitar 16% pada tahun 2004, namun tingkat pengangguran terbuka cenderung meningkat dari keadaan sebelum krisis walaupun data terakhir telah stabil sejak tahun 2003. Ada beberapa penjelasan mengapa walaupun laju pertumbuhan ekonomi (khususnya non migas) membaik tetapi tidak tertranslasikan dalam peningkatan kesempatan kerja yang memadai. *Pertama*, sumber perbaikan pertumbuhan ekonomi umumnya berasal dari konsumsi masyarakat dan pemerintah bukan berasal dari peningkatan kapasitas perekonomian. Akibatnya penciptaan lapangan kerja baru cenderung minimal dan kalau pun ada hanya cenderung mempertahankan lapangan kerja yang ada. *Kedua*, perubahan dalam pendulum

Mohamad Ikhsan

---

demokrasi diikuti dengan perubahan posisi tawar dalam peta bisnis di Indonesia. Kekuatan tawar dalam konstelasi politik pembuatan kebijakan bergeser dari pro bisnis menjadi pro buruh. Perubahan konstelasi ini membuat pasar tenaga kerja semakin *rigid* yang berakibat terjadinya peningkatan biaya tenaga kerja relatif terhadap faktor produksi lainnya. Hal ini tercermin dari peningkatan upah riil – khususnya upah minimum di sektor manufaktur secara signifikan selama periode 3 tahun terakhir melebihi kenaikan tingkat produktivitas. Peningkatan harga relatif tenaga kerja terhadap faktor produksi lain mendorong terjadi dampak runtutan dan tambahan lain seperti pengurangan minat investasi dalam industri padat karya, meningkatnya kegiatan *outsourcing*, dan otomatisasi. Gejala ini terlihat makin menurunnya elastisitas penyerapan tenaga kerja per 1% peningkatan *output* dari sebelumnya sekitar 400 ribu untuk setiap 1% laju pertumbuhan ekonomi menjadi sekitar 250 ribu per 1% laju pertumbuhan ekonomi. *Ketiga*, penurunan kemiskinan umumnya disebabkan oleh program bantuan sosial dan subsidi melalui subsidi beras dan lain-lain. Simulasi yang dilakukan LPEM menunjukkan bahwa pencabutan subsidi beras akan menyebabkan peningkatan tingkat kemiskinan yang cukup signifikan.

Pelajaran penting dari masa lalu menunjukkan mengembalikan pertumbuhan ekonomi menjadi agenda utama untuk menciptakan kesempatan kerja dan pengurangan kemiskinan. Tetapi pengalaman selama transisi, ternyata pertumbuhan ekonomi sendiri tidak secara otomatis menciptakan kesempatan kerja. Pertumbuhan ekonomi di masa mendatang yang dibutuhkan adalah pertumbuhan yang berkualitas yang dapat menyerap tenaga kerja. Keadaan ini hanya dimungkinkan jika distorsi khususnya dalam pasar tenaga kerja yang menyebabkan peningkatan rasio upah terhadap biaya produksi lainnya meningkat.

Dalam membahas peran pasar tenaga kerja untuk mendorong kembali pertumbuhan ekonomi yang bisa menciptakan lapangan kerja baru, tulisan ini akan terlebih dahulu membahas tentang karakteristik pasar tenaga kerja Indonesia, disusul dengan pembahasan masalah besar dalam ketenagakerjaan di Indonesia dewasa ini. Uraian selanjutnya adalah mendiskusikan hubungan antara penciptaan lapangan kerja dengan pertumbuhan ekonomi. Tulisan ini ditutup dengan kesimpulan yang akan merekomendasikan perubahan-perubahan dalam UU No. 13/2003 untuk membuat agar *jobless recovery process* dapat dihindari.

## **2. KARAKTERISTIK PASAR TENAGA KERJA DI INDONESIA**

Pasar tenaga kerja di Indonesia adalah serupa dengan pasar tenaga kerja di negara berkembang yang memiliki pelbagai dimensi segmentasi. Secara umum – seperti yang ditunjukkan dalam **Tabel 1** - hingga kini pasar tenaga kerja dapat digambarkan sebagai *pre-transitional* dengan karakteristik umum yaitu :

- Pekerjaan dengan produktivitas yang rendah khususnya di sektor pertanian, manufaktur, perdagangan kecil dan jasa mendominasi struktur lapangan pekerjaan dengan porsi kira-kira 67-75%.
- Besarnya proporsi tenaga kerja dengan tingkat pendidikan yang rendah
- Angkatan kerja masih relatif muda.

**Tabel 1**  
**Indonesia : Beberapa Karakteristik Ketenagakerjaan, 2001-2003**

	2001	2002	2003		
	Total	Total	Total	Laki-laki	Perempuan
<b>Populasi dan Angkatan Kerja</b>					
Penduduk di atas 15 tahun (juta)	144,0	148,7	152,6	76,0	76,7
Angkatan Kerja (juta)	98,8	100,8	100,3	64,8	35,4
Bekerja (juta)	90,8	91,7	90,8	59,9	30,9
Tingkat Partisipasi (%)	68,6	67,8	65,7	85,3	46,2
<b>Lapangan Pekerjaan (%)</b>					
<b>Menurut Industri</b>					
Pertanian	43,8	44,3	46,3	45,7	47,3
Manufaktur	13,3	13,2	12,0	10,9	14,2
Perdagangan	19,2	19,4	18,6	15,5	24,4
Jasa	12,1	11,3	10,7	10,3	11,6
Lainnya	11,6	11,8	12,4	17,6	2,4
<i>Keseluruhan</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Menurut Status (%)</b>					
Bekerja dengan Buruh Tetap	3,1	3,0	3,0	4,0	1,0
Karyawan/Buruh/Pekerja	29,3	27,3	26,2	28,0	22,8
Pekerja Formal	32,3	30,4	29,2	32,0	23,8
Pekerja Lepas di Pertanian	4,0	4,9	5,0	5,0	5,1
Pekerja Lepas di luar Pertanian	2,7	3,9	3,6	4,7	1,5
Bekerja Sendiri	41,6	43,2	42,6	50,0	28,3
Pekerja Keluarga	19,4	17,6	19,5	8,3	41,3
<i>Keseluruhan</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Tingkat Pengangguran (%)</b>					
<b>Setengah Pengangguran</b>					
Bekerja Kurang dari 25 Jam/Minggu (%)	16,2	18,3	18,5	12,8	29,4
Bekerja Kurang dari 35 Jam/Minggu (%)	31,4	34,2	34,0	26,9	48,0

Sumber : BPS, Sakernas

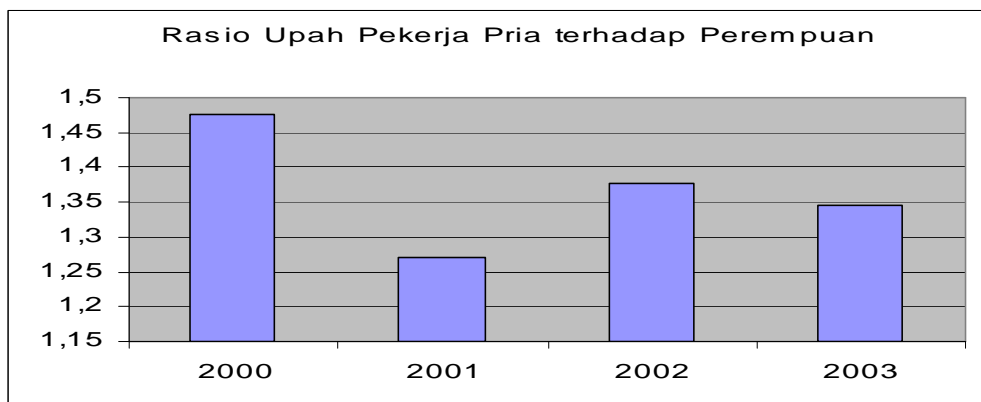
Secara spesifik pasar tenaga kerja di Indonesia memiliki beberapa karakteristik yaitu: pertama, memiliki struktur lapangan kerja yang dualistik dengan (i) sebagian besar lapangan kerja (hampir 2/3) berada di daerah pedesaan dan sektor pertanian mempunyai pangsa 45% dari total lapangan kerja; (ii) sektor informal menguasai 2/3 dari total lapangan

kerja dan kira-kira 80% berada di daerah pedesaan dan sementara hampir separuh lapangan pekerjaan di kota merupakan pekerjaan dalam sektor informal; (iii) Sekitar 2/3 dari lapangan dalam sektor informal tergolong *self employed*; (iv) pekerja lepas (*casual wage worker*) -yang juga kurang terpengaruh oleh peraturan- walaupun kecil dalam struktur lapangan kerja tetapi porsi nya cukup signifikan yaitu 7% dari total lapangan kerja di Indonesia;(v) hanya 30% dari lapangan kerja di Indonesia dipengaruhi oleh regulasi pasar tenaga kerja – sektor formal dan hanya sekitar 50% diantaranya para pekerja di daerah perkotaan, (vi) sektor formal didominasi oleh sektor swasta (2/3) dan sisanya merupakan pegawai negeri; (vii) ketimpangan atau dualisme struktur pasar tenaga kerja dapat dilihat berdasarkan penggolongan skala usaha dimana sektor usaha mikro, kecil dan menengah menguasai 83% lapangan kerja walaupun hanya memberikan kontribusi sekitar 16% dalam penciptaan nilai tambah bruto (viii) dualisme lainnya bisa dilihat dalam sektor manufaktur dimana 60% lapangan kerja didominasi oleh usaha kecil dan rumah tangga dan hanya 40% lapangan kerja disediakan oleh usaha besar; (ix) dilihat dari jenis pekerjaan, profesional dan pekerja manajerial hanya menguasai 10% dari total lapangan kerja dan porsi yang serupa hanya sebesar 15% di daerah perkotaan.

Ciri kedua dari pasar tenaga kerja di Indonesia adalah dominasi pengangguran terselubung ketimbang pengangguran terbuka. Walaupun cenderung meningkat dewasa ini, tingkat pengangguran di Indonesia tergolong rendah dibandingkan dengan rata-rata Negara Berkembang atau apalagi jika dibandingkan dengan tingkat pengangguran terbuka di Negara Industri (lihat **Gambar 1**). Struktur yang demikian disebabkan karena beberapa hal yaitu (i) rendahnya tingkat pendapatan rata-rata penduduk Indonesia – yang berakibat rendahnya tingkat tabungan yang menyebabkan kemampuan untuk membiayai pengangguran; (ii) tidak tersedia sistem jaminan sosial formal; (iii) tingkat *cohesiveness* masyarakat yang tinggi yang memungkinkan tercipta jaringan keluarga dan perkauman yang menyediakan lapangan kerja bagi pekerja keluarga. Tingkat pengangguran tertinggi di kalangan angkatan kerja wanita dan angkatan kerja perkotaan dimana kegiatan mencari pekerjaan (*active job search*) umumnya didominasi oleh angkatan kerja berusia muda dan berpendidikan lebih baik dari rata-rata. Sekitar 40% penganggur terbuka ini berumur 15-24 dan mayoritas tinggal di daerah perkotaan dan dilihat dari perbandingan antar waktu menunjukkan tren dimana penganggur makin tidak terdidik dan makin muda. Pada tahun 2003 terdapat kira-kira 30% dari jumlah pekerja bekerja kurang dari 35 jam per minggu. Persentase ini kurang lebih sama – bahkan lebih rendah dibandingkan dengan keadaan sebelum krisis tahun 1996. Sekitar 48% dari penduduk yang bekerja hanya bekerja kurang dari 35 jam dan sementara yang bekerja di bawah 25 jam mencapai 18% dari penduduk yang bekerja. Persentase penduduk baik yang bekerja di bawah 25 jam dan 35 jam meningkat dibandingkan keadaan tahun 2001 dan 2002.

Umumnya kelompok penganggur terselubung (*under employment*) ini adalah pekerja keluarga, *self employed workers* dan *wage employee*. Tetapi Data Sakernas menunjukkan lebih dari separuh penganggur terselubung memilih untuk bekerja di bawah jam kerja normal. Sangat boleh jadi sebagian dari penganggur terselubung terselubung wanita yang tetap ingin mengalokasikan sebagian waktunya untuk mengurus rumah tangga. Karakteristik ketiga dari ketenagakerjaan di Indonesia adalah relatif tingginya tingkat partisipasi angkatan kerja wanita. Tingkat partisipasi angkatan kerja wanita sekitar 50%. Pekerja wanita umumnya bekerja pada sektor dengan produktivitas rendah dan umumnya adalah pekerja keluarga dalam sektor perdagangan retail dan bekerja dengan upah yang rendah. Tingkat pengangguran wanita lebih tinggi 60% dibandingkan tingkat pengangguran pria. Begitu pula dengan tingkat pengangguran terselubung dimana tingkat pengangguran terselubung wanita lebih dari 2 kali tingkat pengangguran terselubung pria.

**Gambar 1**  
**Rasio Upah Pekerja Pria Relatif terhadap Upah Pekerja Perempuan**

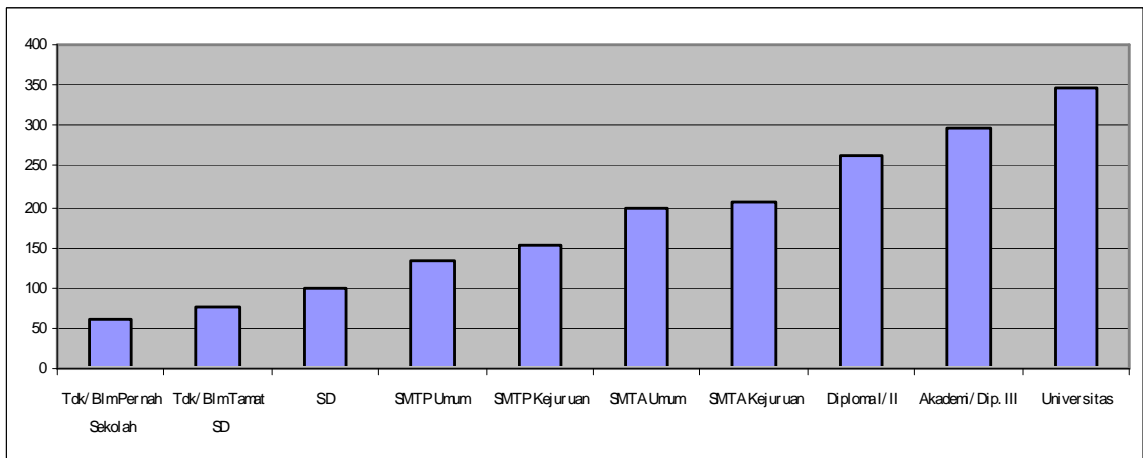


Sumber : Diolah dari BPS, Sakernas

Karakteristik keempat adalah rendah tingkat upah relatif rendah dan distribusi yang timpang dibandingkan standar negara berkembang (*middle income countries*). Secara rata-rata upah hanya Rp 500 ribu per bulan kira-kira PPP US\$ 238 per bulan. Tetapi terdapat 1/3 tenaga kerja yang menerima kurang dari Rp 300 ribu per bulan dan sangat sedikit yang mempunyai (12%) pendapatan lebih dari Rp 1 juta per bulan. Kelompok upah rendah umumnya di sektor pertanian dan pedesaan dan yang berpenghasilan tinggi bekerja di sektor jasa dan pemerintahan. Terdapat hubungan yang kuat antara produktivitas dan upah dimana perbedaan upah sebagian merefleksikan perbedaan produktivitas. Produktivitas di sektor padat modal relatif tinggi dan rendah pada sektor perdagangan, transportasi dimana sebagian pekerja sektor informal menggantungkan hidupnya dan hal ini tercermin pula dalam struktur upah di pasar tenaga kerja. Perbedaan penghasilan

ini sebagian juga merefleksikan tingkat pendidikan dari pekerja. Di sektor yang upahnya relatif tinggi umumnya mempunyai pendidikan yang lebih baik. Sebagian lagi merefleksikan tingkat intensitas penggunaan teknologi dimana sektor yang memiliki intensitas teknologi tinggi umumnya membayar tenaga kerja lebih tinggi.

**Gambar 2**  
**Upah Pekerja berdasarkan Tingkat Pendidikan (SD=100), 2003**



Sumber : Sakernas, 2003

### **3. MASALAH KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA**

Dengan karakteristik pasar tenaga kerja yang telah diuraikan di atas, Indonesia menghadapi beberapa persoalan ketenagakerjaan yang cukup serius baik dilihat dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Masalah-masalah tersebut sebetulnya terkait sama lain dimana sebagian bisa diselesaikan secara parsial tetapi umumnya memerlukan penyelesaian secara komprehensif dan tidak terbatas pada pasar tenaga kerja.

Pertama, terjadi kenaikan tingkat pengangguran baik diukur secara keseluruhan maupun hanya terbatas pada tingkat pengangguran terbuka. Sejak krisis ekonomi baik menggunakan definisi yang diperluas maupun lama tingkat pengangguran terbuka mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Pada tahun 1997 tingkat pengangguran terbuka menggunakan definisi lama hanya mencapai 3% sementara menggunakan definisi baru meningkat lebih signifikan yaitu dari 5,4% (1997) menjadi 9,5% (2003). Data kuartalan memberikan isyarat tingkat pengangguran terbuka telah stabil dan menurun secara marjinal. Gambaran peningkatan tingkat pengangguran meningkat jika definisi pengangguran di tambah dengan pengangguran terselubung terpaksa. Pada tahun 1997 total pengangguran hanya sekitar 15,5 juta atau 17,4 % tetapi jumlah ini meningkat sejak krisis ekonomi menjadi 20,5 juta (8,8 %) pada tahun 1999. Total pengangguran mengalami penurunan pada tahun 2000 tetapi meningkat kembali pada tahun 2001 dan meningkat lagi pada

tahun 2002 dan tahun 2003. Sebagai halnya tingkat pengangguran terbuka, tingkat pengangguran mulai stabil dan diharapkan dengan pertumbuhan ekonomi yang mengalami akselerasi pada tahun 2004 dan seterusnya tingkat pengangguran secara keseluruhan akan mengalami penurunan.

**Kotak 1:**

**Mengapa Penyusutan Kesempatan Kerja di Sektor Formal Mengkhawatirkan?**

Gambar di bawah ini menunjukkan adanya gejala penurunan kesempatan kerja di sektor formal khususnya di sektor industri pengolahan. Gejala ini patut diwaspadai karena beberapa hal. *Pertama*, upah di sektor informal jauh lebih rendah dibandingkan dengan upah di sektor formal yang pada gilirannya akan menyebabkan penurunan tingkat upah agregat (sektor formal + informal).

*Kedua*, jika penurunan upah agregat terjadi maka sumber pertumbuhan ekonomi dewasa ini yang berasal dari konsumsi akan terpengaruhi secara langsung dan akan menurunkan permintaan agregat domestik. *Ketiga*, penurunan permintaan agregat domestik ini juga akan ditranslasikan dalam penurunan basis pajak, sementara di pihak lain kebutuhan anggaran untuk mendukung perekonomian makin meningkat. *Keempat*, penurunan pendapatan keluarga Indonesia akan diterjemahkan pula dalam penurunan belanja pendidikan dan kesehatan yang pada gilirannya akan mengancam kualitas sumber daya manusia Indonesia di masa mendatang. *Kelima*, pengalaman dewasa ini dan di banyak negara, krisis ekonomi mempunyai korelasi positif dengan meningkatnya tingkat kerusakan lingkungan. *Keenam*, penyusutan kesempatan kerja di sektor formal mengurangi perlindungan sosial terhadap hak-hak dasar pekerja. *Ketujuh*, tingkat kemiskinan pun dengan mudah meningkat jika terjadi goncangan baik yang bersifat sistemik dan individual.

Argumen di atas menunjukkan bahwa upaya dalam mengurangi pengangguran tidak dilakukan dengan upaya penciptaan lapangan kerja temporer dengan upah rendah tetapi mengarah pada penciptaan lapangan kerja formal. Oleh karena perbaikan iklim usaha seyogyanya menjadi fokus dari kebijakan penanggulangan pengangguran.

Namun Indonesia masih memiliki harapan. Landasan stabilitas perekonomian makro secara umum telah relatif terbangun pada pemerintahan lalu. Dari sisi kapasitas, tingkat daya saing kita masih lebih tinggi dari pesaing lain, kecuali Cina. Struktur demografi Indonesia menunjukkan bahwa persentase penduduk produktif terus mengalami peningkatan hingga 30 tahun mendatang. Hal ini dapat memberikan potensi tabungan domestik yang dapat digunakan untuk sumber akumulasi modal. Sumber daya alam pun masih tersedia, sungguhpun tidak sebesar masa lalu dan tidak mencukupi kebutuhan domestik. Tambahan lagi, pengalaman 30 tahun masa pertumbuhan tinggi dan kemampuan historis menghadapi berbagai krisis merupakan modal sosial yang saat ini masih terabaikan.

Tabel 2  
Banyak Pengangguran dan tingkat Pengangguran di Indonesia, 1996-2003  
(dalam juta dan persen)

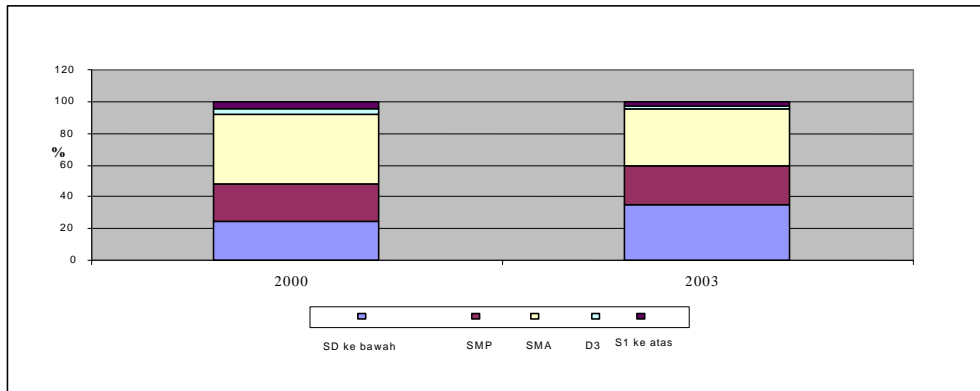
Tahun/Periode	Pengangguran Terbuka	Setengah Pengangguran Terpaksa	Total	Angkatan Kerja	Tingkat Pengangguran Terbuka	Tingkat Pengangguran
Sebelum Krisis						
1996	4762	na	na	87509	5,4	na
1997	4787	10672	15459	89019	5,4	17,4
Krisis						
1998	5712	8565	14277	92119	6,2	15,5
1999	8524	11976	20500	96422	8,8	21,3
Sesudah Krisis						
2000	8184	10642	18826	98025	8,3	19,2
2001	8006	11201	19207	98812	8,1	19,4
2002	9132	12003	21135	100779	9,1	21,0
2003	9531	12423	21954	100316	9,5	21,9
2003 (Des)	8746	na	na	100590	8,7	na

Sumber: Diolah dari data BPS, Sakernas

Peningkatan tingkat pengangguran terbuka dewasa ini memang belum berasosiasi dengan peningkatan kemiskinan karena sebagian besar dari penganggur tergolong bukan keluarga miskin. Tetapi melihat karakteristik rumah tangga miskin dimana 50% rumah tangga Indonesia tergolong rentan (*vulnerable*) dan gampang masuk dan keluar statusnya sebagai rumah tangga miskin atau bukan. Akibatnya kondisi ekonomi yang melemah yang terlalu lama atau terjadinya *idiosyncratic risks* menyebabkan mereka akan mudah terjatuh dalam perangkap kemiskinan. Hal ini didukung oleh analisis kuantitatif dimana probabilitas suatu keluarga terperangkap dalam kemiskinan meningkat dengan makin rendahnya tingkat partisipasi anggota keluarga dalam pasar tenaga kerja. Lagi pula – seperti yang terlihat dalam **Gambar 4**, komposisi pendidikan pengangguran terbuka makin mengarah kepada kelompok rumah tangga tidak terdidik dimana kelompok rumah tangga ini makin sukar untuk mampu bersaing di pasar tenaga kerja dan memperbesar kemungkinan anggota rumah tangga (rumah tangga) tersebut terjatuh dalam kemiskinan.



**Gambar 3**  
**Karakteristik Pengangguran Terbuka**



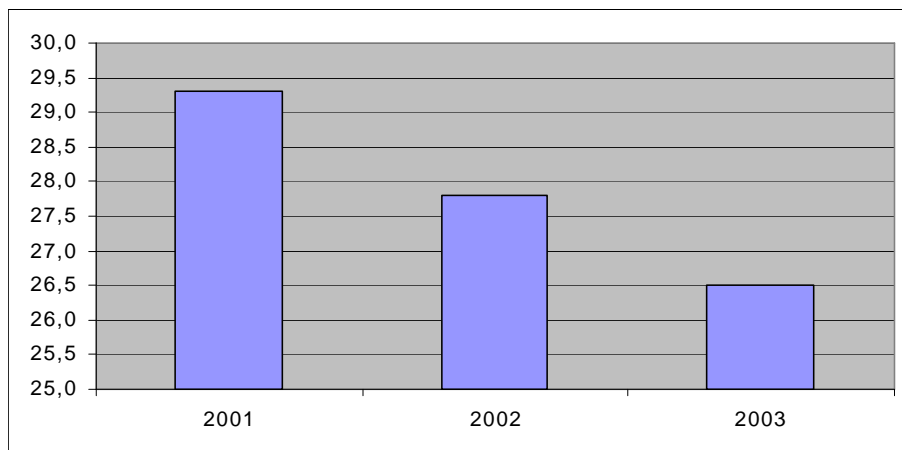
Sumber : Sakernas, BPS

Perubahan dalam komposisi pendidikan pengangguran terbuka antar waktu menunjukkan bahwa angkatan kerja yang memiliki pendidikan yang lebih baik cenderung mempunyai kemampuan lebih baik untuk mendapatkan pekerjaan dan memiliki tingkat upah yang lebih baik. Hal ini ditunjukkan oleh analisis kuantitatif dimana semakin tinggi pendidikan maka semakin rendah kemungkinan yang bersangkutan menjadi pengangguran terbuka. Hal serupa terjadi sebagai mana ditunjukkan dalam tabel, tingkat upah juga mempunyai asosiasi yang kuat dengan tingkat pendidikan.

Kedua, terjadi peningkatan pengangguran pada kelompok usia muda dan wanita. Sekitar 3 dari 10 angkatan kerja yang berumur 15-24 tahun menganggur. Kelompok pengangguran usia muda ini mempunyai kontribusi sekitar 2/3 dari yang tidak bekerja. Dilihat dari jenis kelamin pengangguran wanita lebih tinggi dari pengangguran pria. Umumnya para pengangguran dewasa ini berpendidikan tidak lebih baik dibandingkan karakteristik tiga tahun yang lalu. Jumlah ini – yang masih meningkat – memberikan indikasi bahwa perekonomian tidak tumbuh cukup kuat untuk menyerap *new entrants* dan remaja putus sekolah. Peningkatan pengangguran terbuka wanita bisa jadi juga akibat perlindungan yang berlebihan terhadap wanita sehingga perusahaan cenderung memperkerjakan tenaga kerja laki-laki. Peningkatan pengangguran muda yang terdidik bisa berasosiasi dengan ketidakstabilan sosial

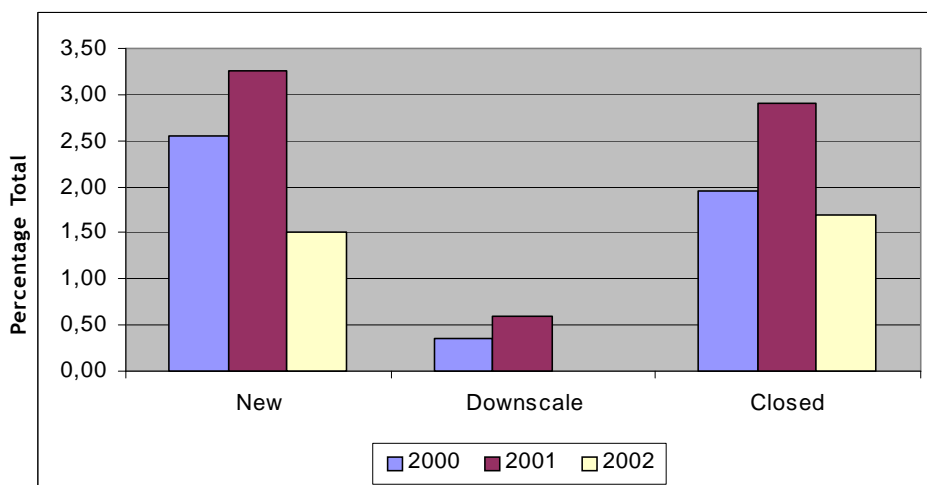
Ketiga, terjadi penurunan kesempatan kerja di sektor formal. Kesempatan kerja di sektor formal telah mengalami penurunan sejak tahun 2000 dan menurun hingga 1 juta kesempatan kerja tahun 2003. Umumnya yang kehilangan pekerjaan ini adalah *low skilled* dan *poorer workers*. Kesempatan kerja di sektor informal mengalami kenaikan tetapi hanya menciptakan pekerjaan baru sebesar 400 ribu pada tahun 2003. Akibatnya beban sektor pertanian dalam penyerapan tenaga kerja meningkat dari 40% (1997) menjadi hampir 47% (2003).

**Gambar 4**  
**Kesempatan Kerja Sektor Formal, 2001-2003**



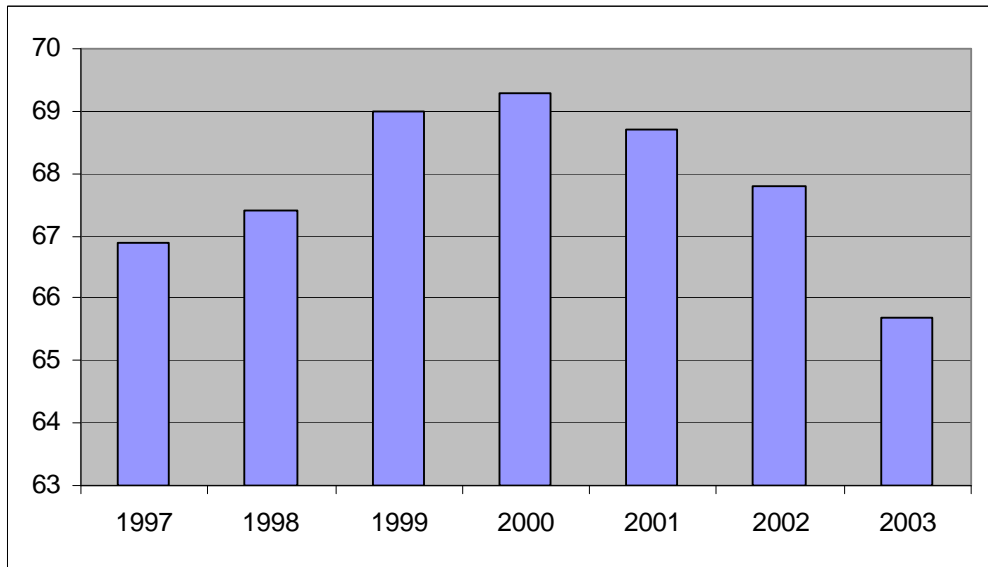
Sumber : Bappenas diolah dari BPS, Sakernas

**Gambar 5**  
**Perkembangan Jumlah Tenaga Kerja Industri Pengolahan**



Sumber : Bappenas diolah dari BPS, Sakernas

Gambar 6  
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja, 1997-2003



Sumber : BPS

Keempat, sejak tahun 2003 tingkat partisipasi mengalami penurunan sebesar 2 poin persentase. Penurunan memberikan indikasi peningkatan *discouraged workers* yang melihat bahwa prospek untuk memenangkan tingkat persaingan di pasar tenaga kerja menurun (lihat **Gambar 5 & 6**). Hal ini juga berarti jika ekonomi menggelinding kembali, mereka akan masuk lagi ke pasar tenaga kerja dan menyebabkan tingkat pengangguran akan turun lebih lambat dari yang seharusnya. Perlu pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi untuk menyerap *discouraged workers* ini.

Kelima, terjadi *decoupling* antara peningkatan produktivitas dengan upah riil. Sejak krisis ekonomi upah riil meningkat di atas kenaikan produktivitas. Kenaikan upah riil disebabkan oleh kenaikan upah minimum regional yang meningkat beberapa persen dalam periode 2000-2003. Sebagian besar kenaikan terjadi pada periode 2001-2003. Implikasinya terjadinya penurunan daya saing komoditi manufaktur secara signifikan bila diukur dengan unit *labor cost*. Hal ini menjelaskan pula sebagian penyebab penurunan dalam kesempatan kerja di sektor formal. Walaupun diperkirakan mempunyai kontribusi terhadap peningkatan konsumsi selama periode 2000-2003, kenaikan ini telah menyebabkan banyak investor memindahkan pabriknya dari Indonesia (Harrison, 2004) dan melambatnya pemulihan investasi serta hanya menguntungkan sebagian kecil dari pekerja di sektor formal dengan biaya makin kuatnya tekanan penurunan upah di sektor informal.

Keenam, terjadi peningkatan disparitas upah antara sektor formal dan informal meningkat (lihat perbandingan antara upah sektor industri dan pertanian). Disparitas upah antara pekerja laki-laki dan perempuan kembali berlanjut tetapi secara kasar terlihat menurun. Secara umum meningkatnya disparitas upah ini akan meningkatkan pemburukkan distribusi pendapatan dan mengurangi prospek pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dan berkelanjutan penurunan kemiskinan.<sup>1</sup>

**Tabel 3**  
**Indonesia : Kenaikan Produktivitas dan Upah Riil**

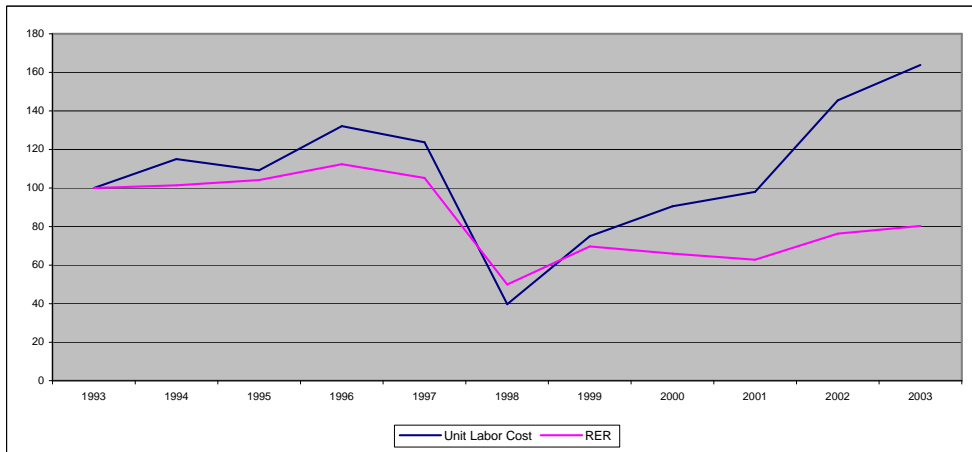
	1990-1996	2000-2003	1990-2003
Kenaikan tingkat produktivitas	5,0	2,4	2,4
Kenaikan tingkat upah riil	6,1	10,4	3,9

Sumber : Estimasi dari Sakernas

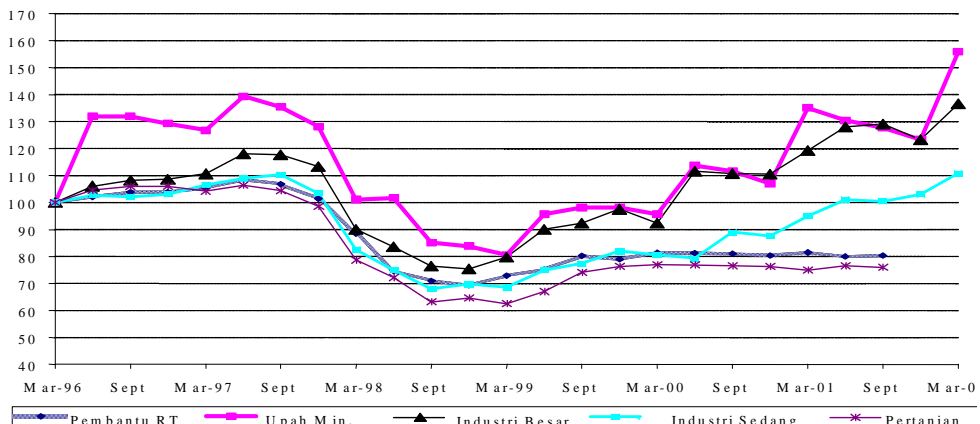
---

<sup>1</sup> Penurunan indeks kemiskinan dapat didekomposisikan menjadi dua sumber yaitu peningkatan pertumbuhan ekonomi dan perbaikan dalam distribusi pendapatan. Memburuknya distribusi pendapatan menyebabkan mengurangi dampak pertumbuhan ekonomi terhadap pengurangan kemiskinan.

**Gambar 7**  
**Indonesia : Indeks Daya Saing berdasarkan Nilai Tukar Efektif dan**  
**Unit Labor Cost, 1993-2003 (1993=100)**



**Gambar 8**  
**Perkembangan Upah di pelbagai Sektor Ekonomi, 1996-2003**



#### 4. HUBUNGAN PERTUMBUHAN EKONOMI DAN PENCIPTAAN LAPANGAN KERJA.

Dampak pertumbuhan ekonomi terhadap kesempatan kerja sangat tergantung pada harga relatif tenaga kerja dan modal dan tahapan pembangunan di Indonesia. Distorsi dalam harga tenaga kerja baik dalam bentuk rigiditas pasar tenaga kerja atau kebijakan upah minimum akan meningkatkan harga relatif tenaga kerja dan mengurangi penciptaan lapangan kerja karena pengusaha cenderung akan menggunakan teknologi yang menggunakan intensitas barang modal yang lebih tinggi. Serupa pula dengan subsidi terhadap barang modal baik melalui subsidi bunga atau nilai tukar akan mengurangi

insentif bagi pengusaha untuk menggunakan teknologi yang padat karya. Dalam kondisi dualisme pasar tenaga kerja yang demikian maka dampaknya akan sangat serius karena bukan hanya menghambat penyerapan tenaga kerja lebih banyak tetapi juga akan menimbulkan tekanan yang kuat terhadap keseimbangan di pasar tenaga kerja informal.

**Kotak 2 : Bisakah Anggaran Fiskal Digunakan Menjadi Stimulus dalam rangka Meningkatkan Kesempatan Kerja?**

Banyak kalangan termasuk ekonom yang mempertanyakan mengapa kebijakan fiskal tidak digunakan untuk menstimulus perekonomian untuk menciptakan lapangan kerja. Walaupun secara teoritis mungkin ada beberapa alasan yang cenderung untuk menyatakan bahwa dampaknya – kalau ada – terbatas.

*Pertama*, dilihat dari siklus bisnis, perekonomian Indonesia dewasa ini sudah mendekati “full employment” sehingga setiap tambahan permintaan dari kenaikan pengeluaran pemerintah hanya akan mendorong tekanan terhadap inflasi. Yang dibutuhkan dewasa ini ekspansi kapasitas perekonomian berupa peningkatan investasi. Jadi ekspansi yang mengarah pada upaya untuk mendorong investasi akan mendorong peningkatan kapasitas perekonomian dalam jangka menengah walaupun ada kemungkinan tekanan inflasi akan meningkat dalam jangka pendek. Peningkatan anggaran pemerintah dengan menambah pengeluaran untuk infrastruktur akan memperbaiki iklim investasi karena akan mengurangi biaya *start-up* kegiatan bisnis dan sekaligus menurunkan biaya transaksi. Dalam kasus produksi pertanian, biaya transportasi memegang peran yang signifikan. Hasil studi Bank Dunia terakhir juga menunjukkan bahwa besar peran sistem transportasi termasuk jasa pelabuhan yang tidak efisien dalam menjelaskan penurunan daya saing Indonesia.

*Kedua*, sejauh mana preferensi penganggur dengan tipikal pekerjaan yang ditawarkan oleh program pemerintah. Biasanya ekspansi anggaran pemerintah akan digunakan untuk mendorong pembangunan infrastruktur. Jenis pekerjaan ini tampaknya tidak pas (*match*) dengan karakteristik penganggur terbuka dewasa ini yang umumnya adalah penduduk yang bekerja pada sektor formal.

Tetapi terdapat kemungkinan bahwa kelompok setengah pengangguran khususnya buruh tani akan mendapatkan manfaat dari ekspansi pembangunan infrastruktur khususnya jika ekspansi infrastruktur dilakukan di daerah pedesaan. Hasil studi Morley (1985) menunjukkan bahwa setiap tambahan satu Rupiah dikeluarkan di daerah pedesaan akan menghasilkan 3,3 – 3,6 Rupiah tambahan PNB dan sebagian besar dampak *multiplier* ini akan tetap berputar di daerah pedesaan.

Hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan kesempatan kerja seringkali dihubungkan dengan elastisitas kesempatan kerja yaitu berapa persen kesempatan kerja bisa diciptakan

untuk setiap persen laju pertumbuhan ekonomi. Tetapi penggunaan elastisitas kesempatan kerja mengundang banyak kritikan.

*Pertama*, elastisitas kerja cenderung hanya melihat sisi permintaan agregat dan penawaran mengabaikan sisi penawaran (*output creating effect* dari *laborutilization*). Artinya dari perspektif fungsi produksi agregat *output* ditentukan oleh tingkat utilisasi dari tenaga kerja bersama-sama dengan faktor produksi lainnya. Dalam hal ini *output* merupakan variabel endogen sementara dalam perhitungan elastisitas *output* adalah variabel endogen dan kesempatan kerja adalah variabel eksogen.

*Kedua*, konsep elastisitas kesempatan kerja akan berbeda menurut tingkat dan keadaan teknologi dan siklus bisnis. Kemajuan teknologi menyebabkan tingkat penyerapan tenaga kerja atau jenis tenaga kerja yang diminta (*demanded*) akan berbeda dari waktu ke waktu. Fenomena ini terlihat di negara industri seperti di Amerika Serikat dimana pada awal pemulihan ekonomi tahun 2003 tidak diikuti dengan peningkatan kesempatan kerja yang memadai. Fenomena ini dikenal dengan “*jobless recovery*”. Siklus bisnis pun ikut berperan dalam mempengaruhi penyerapan tenaga kerja. Misalnya dalam proses pemulihan ekonomi, penyerapan tenaga kerja baru cenderung terbatas. Awal dari proses pemulihan ekonomi hanya akan meningkatkan jam kerja dari pekerja yang tertinggal. Baru setelah kapasitas terpasang mendekati tingkat normal proses perekrutan berjalan. Hal ini terlihat dengan jelas dari rendahnya tingkat penyerapan kerja dalam tiga tahun belakangan ini mengingat proses pemulihan ekonomi hanya bersumber dari peningkatan konsumsi.

*Ketiga*, bagi pengusaha keputusan untuk merekrut tenaga kerja baru sangat tergantung pada beberapa hal yaitu: (1) apakah pengusaha melihat proses pemulihan berlangsung permanen atau temporer. Jika permanen mereka akan merekrut tenaga kerja sementara kalau bersifat temporer mereka cenderung untuk melakukan *outsourcing*; (2) sejauh mana rigiditas dalam peraturan ketenagakerjaan. Semakin rigid semakin tinggi *riskaverness* dari pengusaha. Artinya reaksi pengusaha akan lebih lambat dalam merespon kesempatan ekspansi usaha – yang bukan hanya mengurangi ruang ekspansi *output* dalam jangka menengah dan panjang (*output creating effect*) dan kesempatan kerja.

*Keempat*, kompleksitas elastisitas kesempatan kerja akan meningkat dalam masa resesi atau krisis ekonomi khususnya di negara berkembang yang tidak memiliki sistem jaminan sosial. Di negara berkembang, penganggur adalah barang luks sehingga siklus bisnis yang mengarah kepada resesi umumnya tidak diikuti dengan pengangguran terbuka yang tinggi. Yang terjadi adalah gejala peningkatan setengah penganggur baik terpaksa maupun sukarela. Kelompok setengah penganggur terpaksa akan menyerbu sektor informal dan kelompok setengah penganggur sukarela – yang umumnya tenaga kerja wanita – terpaksa bekerja untuk mencukupi penghasilan rumah tangga. Gejala lain adalah

terjadi pergeseran tenaga kerja dari sektor manufaktur ke sektor yang menjadi “penampung tenaga kerja”. Seperti sektor pertanian dan jasa. Hal ini menyebabkan penurunan produktivitas pertanian.

Terlepas dari kelemahan-kelemahan di atas, konsep elastisitas kesempatan kerja masih dapat digunakan sekurang-kurangnya dengan dua alasan, yaitu: (1) terdapat hubungan yang stabil dan jangka panjang antara tingkat kesempatan dengan pertumbuhan ekonomi seperti yang dipostulasikan dalam “Okun Law”; (2) elastisitas kesempatan kerja dapat digunakan sebagai “policy direction” bagi pengambil keputusan khususnya untuk menentukan berapa target pertumbuhan ekonomi secara kasar untuk mencapai tingkat pengangguran tertentu. Konsep ini juga sederhana, mudah dimengerti dan dapat diaplikasi secara mudah.

Perhitungan elastisitas kesempatan kerja secara umum dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

- (1) dengan menggunakan rumus *arc elasticity*

$$\varepsilon = \frac{dL/L}{\partial y/y} \quad (1)$$

dimana,  $\varepsilon$  = elastisitas kesempatan kerja,  $L$  adalah kesempatan kerja,  $y$  adalah GDP dan  $d$  = perubahan.

Formula ini sangat sederhana tapi hanya menghitung perubahan kesempatan kerja dari dua titik saja.

- (2) Alternatif perhitungannya adalah dengan menggunakan metode regresi. Misalnya dengan mengestimasi fungsi linier logaritma berganda yaitu :

$$\ln L = b_0 + b_1 \ln y + b_2 \ln 'O'$$

Dimana  $b$  adalah elastisitas kesempatan kerja. Keunggulan metode ini memungkinkan untuk memasukkan “control variables” yang bisa jadi merupakan karakteristik lain dari kesempatan kerja. Kandidat variabel karakteristik ini bisa berupa variabel lokasi atau variabel pergeseran waktu (*timeshiftlog variable*) misalnya krisis ekonomi. Kedua variabel ini bisa dimasukkan dalam variabel boneka.

Estimasi elastisitas kesempatan kerja dilakukan antara lain oleh Islam dan Nazara (1999) dengan berbagai estimasi metode perhitungan (lihat **Tabel 4**). Estimasi ini menghasilkan elastisitas kesempatan kerja antara 0,49 hingga 0,66. Implikasinya adalah jumlah pekerjaan yang dapat diciptakan untuk setiap satu persen pertumbuhan ekonomi berkisar antara 428 ribu hingga 576 ribu. Jika diasumsikan tenaga kerja baru yang masuk



ke pasar tenaga kerja sekitar 2 juta maka laju pertumbuhan ekonomi yang dibutuhkan untuk mempertahankan tingkat pengangguran tidak berubah adalah 3,5% hingga 4,7%. Seperti yang disimpulkan oleh Islam dan Nazara (1999) elastisitas kesempatan kerja berubah antar waktu sehingga diperlukan *update* dengan data baru.

Estimasi dengan menggunakan data baru menghasilkan elastisitas kesempatan kerja yang lebih kecil dibandingkan estimasi yang dilakukan oleh Islam dan Nazara (1998) yaitu 0,306 hingga 0,386 tergantung pada spesifikasi persamaan estimasi yang digunakan. Implikasinya adalah dibutuhkan laju pertumbuhan yang lebih tinggi untuk menyerap kesempatan kerja baru. Dalam perhitungan ini, maka untuk 1% laju pertumbuhan ekonomi hanya akan menciptakan kira-kira 300 ribu lapangan kerja baru. Menggunakan skenario laju pertumbuhan antara 6,3% dari 6,6% untuk periode 2005-2009, tingkat pengangguran pada akhir tahun 2009 masih berkisar 7% — masih di atas keadaan sebelum krisis. Simulasi ini mengisyaratkan bahwa dibutuhkan pasar tenaga kerja yang lebih fleksibel agar kesempatan kerja yang diciptakan menjadi lebih tinggi. Dengan tantangan yang begitu berat di satu pihak, dan berbagai kendala dan keterbatasan di lain pihak, maka tidak semua tantangan tersebut bisa diselesaikan dalam lima tahun mendatang. Selama lima tahun ke depan, laju pertumbuhan ekonomi akan berkisar rata-rata antara 5-6,3% per tahun. Meskipun demikian, jika agenda ekonomi dijalankan dengan benar, pemerintah mendatang akan mempunyai kontribusi besar dalam meletakkan fondasi yang kokoh untuk mencapai tujuan ekonomi tersebut.

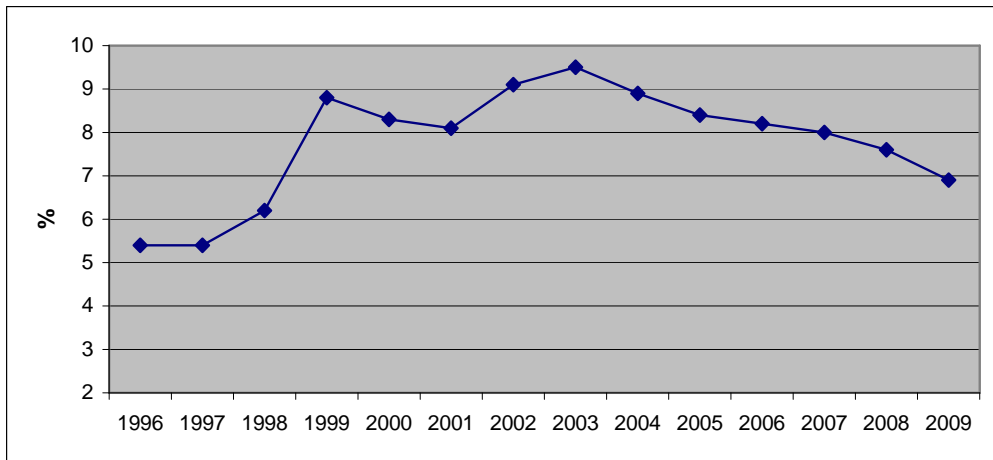
**Tabel 4**  
**Kebutuhan Laju Pertumbuhan Ekonomi untuk Menyerap Tenaga Kerja**

Metode	Elastisitas Kesempatan Kerja	Jumlah Tenaga Kerja Untuk Setiap 1% Pertumbuhan Ekonomi	Laju Pertumbuhan Ekonomi Minimal
Islam dan Nazara (1999)			
Metode Deskriptif	0,49	469783	4,04
OLS Sederhana	0,66	632768	3,00
Pool Data			
Tanpa <i>Dummy</i> Regional	0,57	546482	3,48
Dengan Regional <i>Dummy</i>	0,54	517720	3,67
Studi Ini			
Tanpa <i>Dummy</i> Krisis	0,41	393083	4,83
Dengan <i>Dummy</i> Krisis	0,38	364321	5,22

Catatan:

Menggunakan Basis Tahun 2003 dan kira-kira 1,9 juta angkatan kerja baru memasuki pasar tenaga kerja

Gambar 9  
Tren dan Estimasi Tingkat Pengangguran Terbuka, 1996-2009



### Kotak 3: Upah Minimum Regional dan Kesempatan Kerja: Bukti Empiris Baru

Masalah upah di Indonesia kini tidak hanya menjadi masalah ekonomi saja melainkan telah merembet menjadi masalah politik. Serentetan pemogokan yang terjadi tidak sepenuhnya mencerminkan masalah ekonomi belaka dimana aspek politik telah mewarnai masalah pemogokan. Walaupun demikian, fenomena ekonomi masih mendominasi masalah upah di Indonesia.

Perdebatan yang muncul terutama menyangkut hal antara lain sejauhmana upah riil mengikuti pertumbuhan produktivitas; (i) kebutuhan terhadap penentuan upah minimum. Yang pertama berkaitan dengan upaya untuk mempertahankan daya saing industri padat karya Indonesia, sementara yang kedua berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan buruh termasuk di dalamnya dimensi pemerataan yang seringkali harus mengalami *trade-off* dengan tujuan pertumbuhan ekonomi (daya saing).

Teori ekonomi klasik (antara lain Stolper-Samuelson) menunjukkan bahwa koreksi harga relatif *input* melalui liberalisasi ekonomi akan mengarahkan alokasi produksi dengan menggunakan *input* yang berlebih dalam hal ini tenaga kerja. Teori ekonomi ini juga menunjukkan bahwa untuk negara yang tenaga kerja berlebih liberalisasi ekonomi cenderung akan meningkatkan pangsa nilai produksi marjinal tenaga kerja relatif terhadap total *output* sementara pangsa balas jasa faktor modal (keuntungan) cenderung akan menurun. Kenaikan pangsa nilai produksi marjinal tenaga ini akan meningkatkan tingkat upah riil. Sehingga sebetulnya tidak akan terjadi keraguan bahwa dalam pasar yang makin bebas, kenaikan *marginal product of labor* (produktivitas tenaga kerja) akan selalu diikuti dengan kenaikan upah riil. Dengan demikian, penetapan upah minimum tidak berarti banyak dan bahkan hanya menciptakan distorsi baru dalam perekonomian.

Masalah yang muncul dengan ketentuan upah minimum adalah ketentuan upah minimum akan mendorong terjadinya distorsi dalam pasar tenaga kerja. Artinya dengan ketentuan upah minimum, maka buruh mempunyai kekuatan monopoli yang cenderung melindungi buruh yang telah bekerja dalam industri tersebut. Kekuatan serikat buruh yang cenderung memaksimalkan pendapatan dari buruh yang ada akan mendiskriminasi pendaatang baru dalam pasar tenaga kerja. Pandangan serupa valid dalam kondisi dimana perusahaan tidak mempunyai kekuatan monopsoni untuk menekan buruh. Jika terdapat monopsoni dalam pasar tenaga kerja, maka pengaruh ketentuan upah minimum dapat mendorong peningkatan kesempatan kerja .

Model lain yang sejalan dengan model neoklasik adalah model *dual economy* yang mengsumsikan perekonomian (pasar tenaga kerja) tersegmentasi menjadi sektor formal dan sektor informal. Penetapan upah minimum akan mengurangi permintaan tenaga kerja di sektor formal (atau dalam model yang dinamis, minimal akan mengurangi tingkat penciptaan lapangan kerja). Kelebihan penawaran tenaga kerja ini akan diserap oleh sektor informal yang tingkatnya upahnya tidak diatur oleh regulasi, yang pada gilirannya akan mengurangi tingkat upah. Jika pangsa tenaga kerja di sektor informal lebih rendah, maka dampak distribusi pendapatannya akan justru memburuk. Keadaan ini diperburuk jika kenaikan upah mendorong kenaikan tingkat inflasi. Buruh di sektor formal akan diuntungkan dalam pengertian, kenaikan tingkat inflasi dapat di”offset” oleh kenaikan upah nominal. Tetapi buruh yang bekerja di sektor informal – yang mengalami penurunan tingkat upah nominal – bernasib seperti pepatah “sudah jatuh tertimpa tangga pula”. Kondisi ini adalah keadaan ekstrim, karena dalam faktanya tidak demikian. Kenaikan upah minimum – minimal dalam jangka pendek – akan mendorong permintaan terhadap barang-barang produksi domestik termasuk produksi sektor informal. Hal ini disebabkan karena buruh cenderung mengkonsumsi barang domestik dibandingkan barang impor.

Teori lain yang berseberangan dengan teori neoklasik adalah *efficiency wage theory*. Dalam pandangan teori ini, penetapan upah minimum memungkinkan tenaga kerja meningkatkan nutrisinya sehingga dalam jangka panjang dapat meningkatkan produktivitasnya. Peningkatan upah juga memungkinkan buruh untuk menyekolahkan anaknya dan memberikan nutrisi yang lebih baik bagi anak-anaknya. Keduanya dalam jangka panjang akan memberikan dampak yang besar terhadap peningkatan produktivitas. Tetapi bagaimana mengatasi masalah penyerapan tenaga kerja dalam jangka pendek (masa transisi), karena dampak peningkatan nutrisi terhadap produktivitas akan membutuhkan waktu?

Pandangan teori ekonomi neoklasik sejalan dengan temuan empirik baru yang dihasilkan SMERU *Research Institute* dimana ditemukan bahwa: (i) hanya 40 % unit usaha di Indonesia yang membayar upah sesuai dengan ketentuan upah minimum;

(ii) kenaikan upah minimum mempunyai hubungan yang negatif terhadap kesempatan kerja di sektor formal perkotaan. Setiap 10% kenaikan upah minimum mempunyai asosiasi dengan pengurangan kesempatan kerja 1,1 persen; (iii) kenaikan upah minimum lebih dinikmati oleh buruh terdidik (*white collar workers*) dibandingkan buruh tidak terdidik (*blue collar workers*) karena perusahaan cenderung melakukan substitusi antar tenaga kerja dan antara tenaga kerja dan mesin.

Temuan ini memerlukan tanggapan yang serius dari pemerintah dengan melakukan kebijakan lain yang dapat membantu peningkatan upah riil – tanpa menciptakan distorsi – misalnya dengan peningkatan produktivitas melalui pelatihan. Kebijakan lain dengan membantu mengurangi biaya yang harus dipikul oleh buruh. Pengamatan kasar – seperti yang ditunjukkan oleh beberapa media – sekitar 30-50% dari upah yang diterima habis dikeluarkan untuk sewa tempat tinggal dan biaya transportasi. Solusi untuk mengatasi hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dengan membangun rumah susun sewa sederhana di daerah kawasan industri. Langkah ini dapat menghemat pengeluaran buruh dan meningkatkan daya beli buruh.

## 5. KESIMPULAN

Kesimpulan dari pengalaman selama krisis ekonomi adalah bagaimana menciptakan pertumbuhan ekonomi yang dapat menghasilkan penciptaan lapangan kerja. Tentunya banyak faktor dan set kebijakan akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi antara lain tingkat tabungan, tingkat partisipasi angkatan kerja, teknologi dan kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi ketiga variabel tersebut dan interaksi antar kebijakan dan variabel. Misalnya tingkat tabungan sendiri tidak akan ada artinya jika tidak disalurkan secara efisien untuk diakumulasikan dalam stok modal. Di sini peran pasar finansial menjadi sangat sentral karena akan menentukan alokasi sumber daya.

Tanpa bermaksud untuk mengurangi pentingnya faktor-faktor lain yang akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, peran pasar tenaga kerja dalam mencapai tujuan tersebut sangat sentral. Dalam kasus Indonesia, seperti yang telah diuraikan di atas ada rigiditas pasar tenaga kerja yang makin menguat menyebabkan (i) potensi pertumbuhan ekonomi tidak terealisasi; (ii) kalau pun ada hanya akan menyebabkan *jobless type of growth*. Oleh karena itu reformasi dalam pasar tenaga kerja menjadi salah satu agenda penting dalam mengembalikan pertumbuhan ekonomi kepada pola pertumbuhan potensialnya yaitu sekitar 7% per tahun.

Tetapi harus diingat pula, pengalaman di negara lain, reformasi di pasar tenaga kerja secara ekonomi politik tidak mudah. Di Brasil, hanya pemerintahan di Cardoso yang berhasil melakukan reformasi tersebut. Dalam masa transisi demokrasi seperti dewasa ini perubahan untuk mengembalikan fleksibilitas pasar tenaga kerja akan bersifat marjinal dengan memperjelas definisi dan cakupan serta rasionalisasi biaya pemutusan hubungan kerja.

Secara spesifik perubahan tersebut adalah:

- Mendefinisikan kembali pekerjaan pemborongan yang dimaksud dalam pasal 65 UU No.13/2003. Penerapan pasal 65 UU No. 13/2003 merugikan UKM (dan perusahaan besar sendiri) karena perusahaan dipaksa mengerjakan sifat pekerjaan utama atau tidak langsung akan berbeda-beda tergantung pada sektornya. Misalnya perusahaan tambang, karena resikonya sudah sangat besar tidak pernah mengerjakan pekerjaan pemboran (eksplorasi) sendiri untuk menanggung dan mengalihkan resiko. Definisi ini dimungkinkan dengan membuat Kepmen. Pendefinisian kembali pasal 65 ini akan menguntungkan UKM melalui perluasan kesempatan kerja. Untuk mencegah pelanggaran dalam pengupahan atau perlindungan buruh, pemerintah harus memperkuat *enforcement* termasuk kepada UKM yang mendapatkan kontrak tersebut.

- Perluasan cakupan pekerjaan untuk perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu yang diatur dalam pasal 59 UU No. 13/2003. Dewasa ini hanya empat jenis kegiatan yang diizinkan dalam UU dan waktunya dibatasi hanya 3 tahun. Tetapi pasal tersebut memungkinkan perubahan cakupan dengan membuat Kepmen. Perluasan cakupan yang dapat diusulkan mengizinkan kegiatan manufaktur yang bersifat padat karya untuk dimasukkan dalam kegiatan yang izinkan dalam pekerjaan borongan ini.
- Perubahan lain yang dapat dilakukan dengan merasionalisasikan biaya pemutusan hubungan kerja yang diatur dalam Bab XII Undang-undang No. 13/2003 dengan menyamakannya dengan apa yang berlaku di negara pesaing seperti Thailand misalnya. Perubahan ini dimungkinkan dengan membuat Peraturan Pemerintah (PP) atau Pempres.

Jika ketiga perubahan ini dapat dilakukan, pasar tenaga kerja menjadi lebih fleksibel dan dengan upaya peningkatan produktivitas secara terus menerus, niscaya tenaga kerja Indonesia akan lebih kompetitif dan pertumbuhan ekonomi diharapkan akan bisa menghasilkan penyerapan tenaga kerja yang lebih tinggi.

## **5. DAFTAR PUSTAKA**

BPS, Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia, beberapa edisi

BPS, Sakernas, beberapa edisi

Ikhsan, Mohamad, 2005, Skenario Pertumbuhan Ekonomi Indonesia dalam Jangka Menengah. *LPEM Working Paper*.

Ikhsan, Mohamad (forthcoming), Pendekatan Baru untuk Mendorong Perkembangan UKM di Indonesia. *LPEM Working Paper*.

Islam, Iyanatul dan Suahasil Nazara, 2000, Employment Elasticity in Indonesia, *ILO Technical Note*.

Manning, Christ, 2002, Labor Policy and Employment Creation: An Emerging Crisis?, *PEG-US AID Working Paper*.