

KEBIJAKAN DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI DALAM PERLUASAN KESEMPATAN KERJA DI YOGYAKARTA *

Bayu Prakoso

Abstract

The reason behind this research is that there is still problems in limited job opportunities in regency/municipality in Yogyakarta Special Region. The increase of labour force is not yet followed by the increase of job opportunities. The policy made by Dinas Tenaga Kerja dan Trasmigrasi is not yet solving this problem so it cause questions, such as, firstly, what kinds of programmes which have been made by Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi in each regency/municipality in Yogyakarta Special Region to increase job opportunities. Second, the matchness of job extension programmes in Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi in Yogyakarta Special Region compare to the labour force.

Keywords: unemployment, employment policy

Pendahuluan

Masalah ketenagakerjaan adalah tanggung jawab Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Tugas pokok dinas ini adalah membuat kebijakan untuk mengatasi masalah kesempatan kerja. Namun demikian, ada juga beberapa dinas lain yang bertugas menyusun dan memiliki kebijakan yang berkaitan dengan perluasan kesempatan kerja. Misalnya Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Sosial, dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Program perluasan kesempatan kerja sering kali tidak sesuai dengan permintaan pasar kerja. Hal ini karena program perluasan kesempatan kerja yang dibuat oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi masih bersifat umum, sedangkan pencari kerja mempunyai ciri yang spesifik. Program perluasan kesempatan kerja dibuat hanya berdasarkan sisi persediaan dan kurang

memperhatikan dari sisi permintaan. Akibatnya, banyak program perluasan kesempatan kerja yang kurang tepat sasaran ketika dipraktikkan di lapangan.

Salah satu kendala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam melaksanakan program perluasan kesempatan kerja adalah masalah anggaran dana yang terbatas. Anggaran di dinas yang tersedia setiap tahun pada umumnya lebih banyak digunakan untuk belanja rutin, sedangkan sisanya baru digunakan untuk membiayai program perluasan kesempatan kerja. Akibatnya, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi relatif tidak dapat berbuat banyak untuk membuat program yang spesifik dalam perluasan kesempatan kerja. Kendala yang lain adalah masalah koordinasi antardinas, badan, atau kantor dalam kebijakan perluasan kesempatan kerja.

* Tulisan ini merupakan bagian dari laporan penelitian untuk tesis penulis pada Magister Studi Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

Selama ini masing-masing dinas, kantor, atau badan juga memiliki program perluasan kesempatan kerja yang disesuaikan dengan bidangnya. Kurang adanya koordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi menyebabkan program perluasan kesempatan kerja menjadi tidak efisien dan efektif. Program perluasan kesempatan kerja antarsatu dinas dengan dinas yang lain menjadi tumpang tindih.

Banyak faktor yang memengaruhi dan dipengaruhi sehingga menyebabkan masalah pengangguran menjadi kompleks. Solusi untuk mengatasi masalah ini tentu adalah kesamaan pandangan antardinas yang terkait untuk mengatasi masalah pengangguran. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang bertanggung jawab langsung terhadap masalah ketenagakerjaan berkewajiban membuat kebijakan perluasan kesempatan kerja. Sementara itu, dinas-dinas yang lain bersifat mendukung kebijakan yang telah dibuat oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi itu.

Sebenarnya telah banyak kebijakan perluasan kesempatan kerja yang sudah dibuat oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Namun, masalah kesempatan kerja yang terbatas masih saja selalu terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Yang menjadi pertanyaan adalah program apa sajakah yang telah dibuat Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perluasan kesempatan kerja? Selain itu, bagaimanakah kesesuaian program perluasan kesempatan kerja yang dibuat oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap angkatan kerja?

Penelitian terhadap kebijakan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perluasan kesempatan kerja mempunyai dua tujuan. Pertama adalah mengetahui program

perluasan kesempatan kerja yang telah dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Tujuan kedua adalah untuk mengetahui kesesuaian program perluasan kesempatan kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap angkatan kerja.

Lokasi penelitian dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki jumlah angkatan kerja terkecil dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Pulau Jawa. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi yang tingkat pertumbuhan penduduknya paling rendah dan tingkat pertumbuhan penduduk cenderung mengalami penurunan. Namun demikian, rendahnya pertumbuhan penduduk tersebut belum dapat memengaruhi jumlah penganggur terbuka. Tingkat pengangguran terbuka di Daerah Istimewa Yogyakarta masih cukup tinggi yang disebabkan oleh terbatasnya kesempatan kerja yang tersedia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif, yaitu analisis data sekunder. Tujuan analisis data sekunder adalah untuk mengetahui deskripsi masalah ketenagakerjaan secara makro khususnya kebijakan dan program perluasan kesempatan kerja di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengumpulan data dilaksanakan dengan menggunakan metode pengumpulan data sekunder. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara melakukan studi dokumen. Studi dokumen yang dimaksudkan di sini adalah memanfaatkan hasil dokumentasi dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BPS, dan instansi pemerintah yang lain kemudian menganalisisnya untuk tujuan penelitian ini. Dokumen tersebut, di antaranya, adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN),

Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, publikasi BPS, dan publikasi dari media internet.

Kebijakan Perluasan Kesempatan Kerja

Menurut Suroto (1992), tujuan pemanfaatan tenaga kerja dapat diwujudkan apabila dua unsur pendukungnya terpenuhi, yaitu.

1. tersedia kesempatan kerja yang produktif dan memberikan imbalan yang layak. Kesempatan kerja ini diberikan kepada semua yang membutuhkannya.
2. tersedia tenaga kerja yang memiliki kemampuan dan semangat kerja yang tinggi.

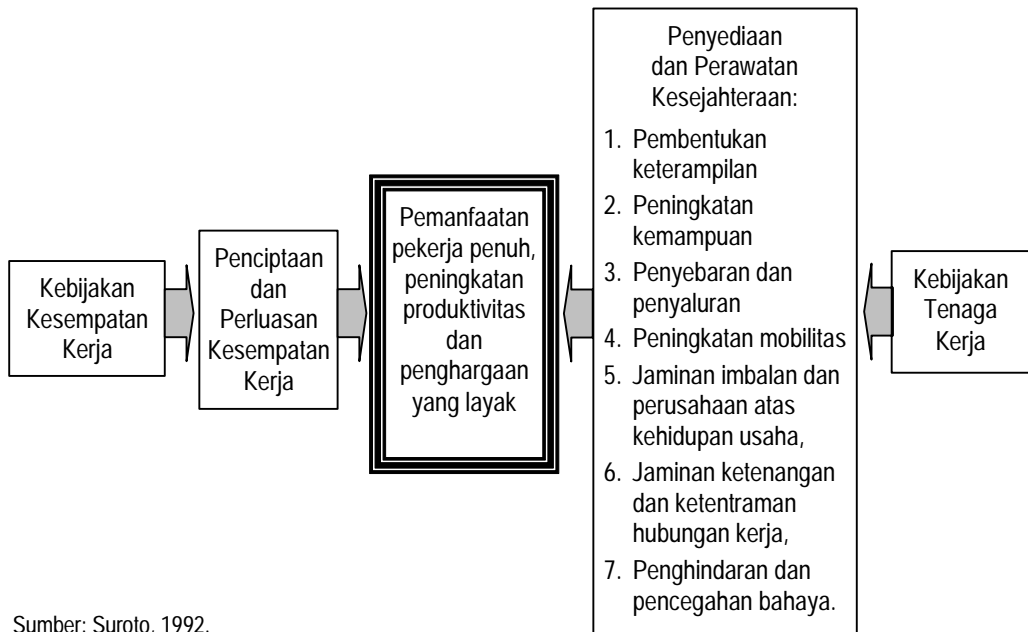
Sebagai media penghubung antarkeduanya adalah mekanisme pasar kerja yang memungkinkan terjadinya pertemuan dan transaksi di antara kedua belah pihak. Pasar kerja ini dikelola oleh manajemen yang memungkinkan tenaga kerja terus-menerus menyumbangkan tenaganya secara produktif, bersemangat tinggi, dan memperoleh hak-haknya secara layak. Untuk itu, diperlukan dua kebijakan ketenagakerjaan, yaitu kebijakan kesempatan kerja dan kebijakan tenaga kerja (lihat Gambar 1). Kebijakan kesempatan kerja adalah kebijakan yang bertujuan menciptakan atau mendorong penciptaan kesempatan kerja, sedangkan kebijakan tenaga kerja adalah kebijakan yang bertujuan menyiapkan tenaga kerja. Kebijakan ini mengatur pembentukan keterampilan, penempatan dan penggunaannya dalam pekerjaan, pemberian peranan dan tanggung jawab serta penjaminan hak-haknya atas imbalan yang seimbang, perlakuan yang adil, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan jasmani dan rohani.

Lebih lanjut Suroto (1992) menjelaskan untuk mewujudkan tujuan optimalisasi penggunaan tenaga kerja dan kesempatan kerja, harus ada keterkaitan fungsional antara kebijakan kesempatan kerja dan kebijakan tenaga kerja. Kebijakan kesempatan kerja ditujukan kepada semua sektor yang harus menjadi komitmen Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Kebijakan kesempatan kerja harus memberikan petunjuk kepada kebijakan sektoral mengenai arah yang harus dituju. Di sini tujuan perluasan kesempatan kerja yang digariskan bagi setiap sektor, harus dijadikan tujuan umum di samping adanya tujuan sektor yang spesifik. Sementara itu, kebijakan tenaga kerja menjadi tanggung jawab sektoral yang spesifik bagi instansi yang menangani tenaga kerja. Kebijakan tenaga kerja harus melayani pembangunan sektoral dan regional dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja yang memenuhi syarat, serta memelihara suasana kerja yang sehat, tenteram, dan harmonis.

Kebijakan penciptaan kesempatan kerja dipengaruhi oleh dua faktor: proses produksi dan pasar. Untuk terwujudnya proses produksi, diperlukan investasi. Dalam proses produksi, masukan yang berupa bahan, energi alam, dan energi manusia dikombinasikan dengan teknologi akan menghasilkan barang dan jasa. Selanjutnya diperlukan pasar untuk mendistribusikan hasil produksi kepada konsumen dan agar produsen memperoleh pendapatan. Selain itu, pasar juga diperlukan untuk menyediakan masukan bagi proses produksi.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 disebutkan bahwa kondisi pasar kerja Indonesia bersifat dualistik, yaitu sebagian besar atau 70 persen dari angkatan kerja bekerja pada lapangan kerja informal; sebagian besar memiliki tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah, yaitu sekitar 55

Gambar 1
Kebijakan Kesempatan Kerja dan Tenaga Kerja



Sumber: Suroto, 1992.

persen adalah lulusan sekolah dasar ke bawah; dan sebagian besar berusia muda. Oleh karena itu, kebijakan ketenagakerjaan diarahkan pada hal-hal berikut.

1. Menciptakan lapangan pekerjaan formal atau modern seluas-luasnya. Keadaan angkatan kerja yang sebagian besar berpendidikan sekolah dasar ke bawah serta berusia muda ini diperkirakan belum akan berubah secara berarti sampai 20 tahun mendatang. Dengan demikian, lapangan kerja yang akan diciptakan seyogianya mempertimbangkan tingkat keterampilan pekerja yang tersedia. Dengan kualifikasi angkatan kerja yang tersedia, maka lapangan kerja formal yang diciptakan didorong ke arah industri padat pekerja, industri menengah dan kecil, serta industri yang berorientasi ekspor.
2. Memberikan dukungan yang diperlukan agar pekerja dapat berpindah dari

pekerjaan dengan produktivitas rendah ke pekerjaan dengan produktivitas lebih tinggi. Dukungan ini sangat diperlukan agar pekerja informal secara bertahap dapat berpindah ke lapangan kerja formal. Upaya-upaya pelatihan tenaga kerja harus terus ditingkatkan dan disempurnakan agar perpindahan tersebut dapat terjadi.

Kebijakan yang ditempuh untuk menciptakan lapangan kerja formal dan meningkatkan produktivitas pekerja tersebut dilaksanakan dengan beberapa upaya berikut.

1. Menciptakan fleksibilitas pasar kerja dengan memperbaiki aturan main ketenagakerjaan yang berkaitan dengan rekrutmen, *outsourcing*, pengupahan, PHK, serta memperbaiki aturan main yang mengakibatkan perlindungan yang berlebihan.
2. Menciptakan kesempatan kerja melalui investasi. Dalam hal ini pemerintah akan

menciptakan iklim usaha yang kondusif untuk peningkatan investasi. Iklim usaha yang kondusif memerlukan stabilitas ekonomi, politik dan keamanan, biaya produksi yang rendah, kepastian hukum, serta peningkatan ketersediaan infrastruktur.

3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia, antara lain, dengan memperbaiki pelayanan pendidikan, pelatihan, serta memperbaiki pelayanan kesehatan.
4. Memperbarui program-program perluasan kesempatan kerja yang dilakukan oleh pemerintah, seperti program pekerjaan umum, kredit mikro, pengembangan UKM, serta program-program pengentasan kemiskinan.
5. Memperbaiki berbagai kebijakan yang berkaitan dengan migrasi tenaga kerja, baik itu migrasi tenaga kerja internal maupun eksternal.
6. Menyempurnakan kebijakan program pendukung pasar kerja dengan mendorong terbentuknya informasi pasar kerja serta membentuk bursa kerja.

Kebijakan perluasan kesempatan kerja akan dilaksanakan melalui program-program perluasan kesempatan kerja. Menurut Suroto (1992), setiap proyek pembangunan sektoral harus memiliki dua macam sasaran, yaitu.

1. Sasaran spesifik sektor, misal produksi pangan untuk sektor pertanian,
2. Sasaran penciptaan kesempatan kerja, yaitu jumlah dan kategori tenaga kerja yang akan dapat memperoleh pekerjaan dari program dan proyek secara langsung dan tidak langsung. Agar sasaran ini dapat tercapai, setiap program dan proyek pembangunan perlu mencantumkan jumlah tenaga kerja yang akan diserap, terutama yang langsung akan memperoleh pekerjaan dari proyek tersebut.

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2003 tentang Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2004-2008 disebutkan bahwa Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki dokumen induk Perencanaan Pembangunan Daerah yang memberikan arah penyelenggaraan pembangunan yang partisipatif, transparan, akuntabel, berkeadilan, dan responsif, yaitu Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldas). Poldas ini merupakan dokumen yang tertinggi di daerah yang mengamanatkan kepada gubernur untuk menjabarkannya ke dalam Program Pembangunan Daerah (Propeda) yang memuat uraian kebijakan yang terukur. Kedua dokumen tersebut ditetapkan dengan peraturan daerah melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dengan mengacu kepada kedua dokumen pembangunan tersebut, disusunlah Rencana Strategis (Renstra) Daerah yang merupakan perencanaan taktis strategis Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selama 5 (lima) tahun ke depan. Renstra ini merupakan pelaksanaan dari arah kebijakan yang tercantum dalam Poldas maupun Propeda, sekaligus menjadi acuan dalam penyusunan rencana kegiatan-kegiatan pembangunan tahunan bagi lembaga-lembaga Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Program strategis di bidang ketenagakerjaan pada Renstrada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2004–2008 adalah

1. peningkatan pelayanan penempatan tenaga kerja
2. perluasan dan pengembangan kesempatan kerja
3. peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja

4. pemberdayaan kelembagaan ketenagakerjaan
5. perluasan dan pengembangan kesempatan kerja bagi tenaga kerja sektor informal
6. perluasan dan pengembangan kesempatan kerja bagi kelompok masyarakat tertentu.

Struktur Organisasi Dinas di Kabupaten/Kota

Perbedaan struktur organisasi pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah pada posisi Unit Pelaksana Teknis Daerah (Balai Latihan Kerja). Di Kabupaten Kulon Progo, Bantul, Gunung Kidul, dan Kota Yogyakarta, Balai Latihan Kerja merupakan bagian dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Tabel 1). Sedangkan di Kabupaten Sleman, Balai Latihan Kerja merupakan lembaga pemerintah yang mandiri dan sejajar dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi sehingga disebut Kantor Latihan Kerja. Dengan demikian, di Kabupaten Sleman, lembaga pemerintah yang fokus menangani masalah ketenagakerjaan adalah Kantor Latihan Kerja dan Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan KB. Untuk kabupaten/kota yang lain, masalah ketenagakerjaan ditangani oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Dalam kaitannya dengan kebijakan perluasan kesempatan kerja, Kantor Latihan Kerja Kabupaten Sleman memiliki kewenangan mandiri untuk membuat kebijakan perluasan kesempatan kerja. Kantor Latihan Kerja Kabupaten Sleman memiliki program perluasan kesempatan kerja yang lebih variatif, memiliki peralatan pendukung pelatihan keterampilan yang lebih baik, dan target sasaran peserta pelatihan yang lebih banyak. Hal ini karena Kantor Latihan Kerja memiliki anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan Balai Latihan Kerja di kabupaten/kota lainnya. Sedangkan di Kabupaten Kulon Progo,

Bantul, Gunung Kidul, dan Kota Yogyakarta, Balai Latihan Kerja memiliki anggaran yang tergantung dari alokasi dana yang diberikan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Pada umumnya anggaran dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi ini relatif kecil untuk melaksanakan kegiatan program sehingga tidak dapat banyak menyerap peserta pelatihan.

Keberadaan Program Perluasan Kesempatan Kerja

Setiap tahun Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota selalu menyelenggarakan program perluasan kesempatan kerja dengan berbagai kegiatan. Selama ini program perluasan kesempatan kerja lebih banyak dibuat dari sisi persediaan. Akibatnya, program-program tersebut relatif tidak banyak menyerap tenaga kerja dan kadang kurang tepat sasaran. Tabel 2 menunjukkan variasi program perluasan kesempatan kerja yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi menurut kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta pada 2004. Semua kabupaten/kota memiliki program penempatan tenaga kerja melalui Antar Kerja Lokal (AKL), Antar Kerja Antar Daerah (AKAD), dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN).

Dalam program penempatan tenaga kerja ini, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi tidak menciptakan kesempatan kerja, tetapi hanya berfungsi sebagai fasilitator antara pencari tenaga kerja dengan pencari kerja. Jumlah tenaga kerja yang ditempatkan sangat tergantung kemampuan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam bekerja sama dengan pencari tenaga kerja. Kemampuan ini tentu saja dipengaruhi oleh anggaran yang tersedia untuk program penempatan tenaga kerja. Selain dipengaruhi oleh anggaran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, program penempatan

Tabel 1.
Struktur Organisasi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten/Kota
Di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2004

Deskripsi	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Kulon Progo	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Gunung Kidul	Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Keluarga Berencana Kab. Sleman	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta
1. Kepala Dinas	√	√	√	√	√
2. Bagian Tata Usaha	√	√	√	√	√
1. Subbagian Perencanaan			√	√	√
2. Subbagian Keuangan	√		√	√	√
3. Subbagian Kepegawaian	√		√	√	√
4. Subbagian Umum	√		√	√	√
3. Subdinas Ketenagakerjaan			√	√	√
1. Seksi Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja	√	√	√	√	√
2. Seksi Hubungan Industrial dan Syarat Kerja	√	√	√	√	√
3. Seksi Perlindungan Ketenagakerjaan	√		√		√
4. Seksi Kesejahteraan Tenaga Kerja	√	√	√	√	√
4. Subdinas Perpindahan Penduduk	√	√	√	√	√
1. Seksi Pendaftaran dan Seleksi	√		√		√
2. Seksi Perpindahan dan Kerja Sama	√		√		√
5. Subdinas Penyuluhan			√		√
1. Seksi Metoda dan Materi			√		√
2. Seksi Tenaga dan Sarana			√		√
3. Seksi Pelatihan dan Produktivitas Kerja	√	√	√		√
6. Unit Pelaksana Teknis Daerah (Balai Latihan Kerja)	√	√	√	√	√
7. Kelompok Jabatan Fungsional	√	√	√	√	√

Sumber: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Kulon Progo, 2005.
Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Bantul, 2005.
Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Gunung Kidul, 2005.
Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan KB Kab. Sleman, 2005.
Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, 2005.

tenaga kerja juga dipengaruhi oleh kondisi ekonomi secara makro, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Artinya, apabila kondisi ekonomi secara makro sedang baik, maka kesempatan kerja yang tersedia juga lebih banyak.

Program yang lain adalah program pemberdayaan tenaga kerja. Program pemberdayaan tenaga kerja ini dilakukan

melalui kegiatan pelatihan keterampilan, bantuan modal usaha, pembentukan Tenaga Kerja Mandiri Terdidik (TKMT), penerapan Teknologi Tepat Guna (TTG), dan Perluasan Kerja Sistem Padat Karya (PKSPK). Pada dasarnya program pemberdayaan tenaga kerja tersebut merupakan bentuk-bentuk program yang dibuat berdasarkan persediaan angkatan kerja. Program disusun terlebih dahulu baru kemudian dibuatkan anggarannya, sementara

Tabel 2.
Program dan Kegiatan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta, 2004

Program	Kegiatan
Kulon Progo	
* Perluasan dan pengembangan kesempatan kerja	a. Melaksanakan pelayanan ketenagakerjaan berupa AK.I, AK.V, AKL, AKAD, dan AKAN b. Pemberdayaan Tenaga Kerja Mandiri Terdidik (TKMT) c. Penyebarluasan IPK (Informasi Pasar Kerja) dan bimbingan penempatan tenaga kerja d. Penyuluhan produktivitas dan kesehatan kerja
* Pemberdayaan tenaga kerja	a. Pelatihan keterampilan tenaga kerja b. Memberikan bantuan modal usaha c. Melaksanakan gerakan penyehatan pekerja wanita d. Perluasan kerja sistem padat karya e. Pemberdayaan tenaga kerja penyandang cacat f. Pengadaan alat bengkel ketrampilan g. Identifikasi dan monitoring lulusan h. Melaksanakan pemberdayaan tenaga kerja dan keluarga tenaga kerja
* Pemberdayaan lembaga pelatihan kerja	a. Pemberdayaan Loka Latihan Kerja (LLK)
Bantul	
* Penempatan tenaga kerja	a. Penempatan pencari kerja melalui Antar Kerja Lokal (AKL) b. Penempatan pencari kerja melalui Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) c. Penempatan pencari kerja melalui Antar Kerja Antar Negara (AKAN) d. Pencarian lowongan pekerjaan di perusahaan lokal e. Penganggulan permasalahan penempatan tenaga kerja f. Penyusunan data penyerapan tenaga kerja g. Pembekalan calon tenaga kerja ke luar daerah dan luar negeri h. Koordinasi dan pembinaan lembaga penempatan tenaga kerja
* Perluasan kerja	a. Pemasyarakatan dan penerapan Teknologi Tepat Guna (TTG) b. Perluasan Kerja Sistem Padat Karya (PKSPK) c. Penugasan belajar Usaha Tenaga Kerja Mandiri Terdidik (TKMT) d. Identifikasi Potensi Wilayah e. Pembinaan/monitoring kelompok binaan
* Penyuluhan ketenagakerjaan dan informasi kerja	a. Bimbingan jabatan ke sekolah-sekolah b. Pendataan jumlah angkatan kerja dan angka pengangguran c. Penyebarluasan Informasi Lowongan Kerja AKL, AKAD, dan AKAN
* Meningkatkan kualitas dan produktivitas tenaga kerja melalui pelatihan dan peningkatan standar mutu latihan	a. Melaksanakan pelatihan b. Pelatihan AMT c. Pemagangan purna pelatihan d. Pendidikan nonformal e. Pelaksanaan uji kompetensi
* Pengadaan tambahan fasilitas latihan	a. Pengadaan tambahan peralatan pelatihan
* Menjalin kerja sama dengan berbagai instansi	a. Merintis kerja sama dengan instansi lain/lembaga yang dapat memberikan bantuan peralatan
* Pendataan dan pendaftaran peserta program pemagangan ke Jepang	a. Pemrosesan dan pengiriman pendaftaran program pemagangan ke Jepang
Gunung Kidul	
* Penyebaran dan pendayagunaan ketenagakerjaan	a. Penelitian dan Pendataan Tenaga Kerja b. Pengumpulan, pengelolaan data, dan penyebarluasan Informasi Pasar Kerja (IPK) dan bursa kerja
* Lapangan Kerja dan Pengurangan Pengangguran (PLKPP)	a. Penempatan tenaga kerja melalui mekanisme AKL, AKAD, dan AKAN b. Pembentukan Tenaga Kerja Mandiri Terdidik (TKMT) c. Terapan Peningkatan Kelompok (TPK) d. Perluasan Kerja Sistem Padat Karya (PKSPK) e. Bimbingan kerja memasuki dunia kerja bagi SMK dan pencari kerja
* Peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja	a. Pembinaan terhadap Lembaga Latihan Swasta (LLS) b. Pelatihan Tenaga Kerja
Sleman	
* Perluasan kesempatan	a. Penempatan tenaga kerja melalui program Antar Kerja Lokal (AKL), Antar Kerja Antar Daerah (AKAD), dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN) b. Pengelolaan bantuan pinjaman TKI ke luar negeri. Tujuannya adalah memberikan bantuan pinjaman TKI yang akan bekerja di luar negeri. Bantuan pinjaman ini digunakan TKI untuk membayar biaya administrasi pemberangkatan ke luar negeri c. Pembinaan PJTKI dan Bursa Kerja Khusus (BKK). Tujuannya adalah melakukan pembinaan kepada PJTKI & BKK agar dalam operasionalnya sesuai prosedur yang ditentukan. Hal ini tentunya akan mengurangi kasus-kasus TKI yang bermasalah
* Peningkatan kualitas dan produktivitas kerja dan calon tenaga kerja	a. Pengembangan kewirausahaan
Yogyakarta	
* Pelatihan Keterampilan Tenaga Kerja	a. Pelatihan keterampilan tenaga kerja melalui BLK (institusional) b. Pelatihan keterampilan tenaga kerja melalui MTU (Mobile Training Unit) (noninstitusional) c. Pelatihan keterampilan tenaga kerja dengan pihak ketiga/swasta nasional
* Lapangan Kerja dan Pengurangan Pengangguran (PLKPP)	a. Pemanduan dan bimbingan Tenaga Kerja Mandiri Terdidik (TKMT) b. Perluasan Kerja Sistem Padat Karya (PSSPK) c. Penerapan dan Pemanduan Teknologi Tepat Guna
* Penempatan tenaga kerja oleh Dinas Tenaga Kerja	a. Antar Kerja Lokal (AKL) b. Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) c. Antar Kerja Antar Negara (AKAN)

Sumber: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Kulon Progo, 2005.
Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Bantul, 2005.
Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Gunung Kidul, 2005.
Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan KB Kab. Sleman, 2005.
Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, 2005.

anggaran untuk program-program tersebut relatif terbatas. Akibatnya, program-program tersebut hanya dapat menyerap peserta dalam jumlah sedikit.

Salah satu bentuk kebijakan perluasan kesempatan kerja adalah program pelatihan keterampilan. Program pelatihan tersebut dikelola oleh Balai Latihan Kerja yang merupakan UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) kabupaten/kota, kecuali di Kabupaten Sleman. Dalam praktiknya, program pelatihan ini diikuti oleh sedikit pencari kerja yang akan meningkatkan keterampilannya. Sedikitnya peserta program pelatihan ini menimbulkan pertanyaan karena Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi seharusnya dapat memberikan program pelatihan kepada semua tenaga kerja yang ingin meningkatkan keterampilannya. Kondisi ini menyebabkan tenaga kerja yang tidak tertampung dalam program pelatihan ini memilih untuk mengikuti program pelatihan yang diselenggarakan oleh pihak swasta.

Dari segi fasilitas dan materi pelatihan, program pelatihan yang diselenggarakan pihak swasta lebih unggul karena peralatan pendukungnya lebih baik dan materinya lebih mengikuti permintaan pasar kerja. Peserta program pelatihan ini tinggal memilih program pelatihan yang dikehendaknya, dalam arti yang sesuai dengan permintaan pasar kerja.

Selama ini pihak swasta lebih siap dalam melakukan pelatihan keterampilan baik dari sumber daya manusia, kurikulum pelatihan yang lebih lengkap, peralatan pendukung yang lebih canggih, pemagangan, maupun penyaluran tenaga kerja. Penganggur lebih memilih untuk mengikuti pelatihan keterampilan yang diselenggarakan pihak swasta daripada yang diselenggarakan Balai Latihan Kerja. Namun untuk kasus Kabupaten Sleman, ada sedikit perbedaan. Kabupaten Sleman memiliki Kantor Latihan Kerja yang

terpisah dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Kantor Latihan Kerja Kabupaten Sleman bekerja sama dengan pihak swasta sehingga memiliki kantor yang luas dan peralatan pendukung program pelatihan yang lebih baik. Demikian juga materi pelatihan yang diberikan lebih mengikuti permintaan pasar kerja.

Tampaknya masih jauh dari harapan bahwa Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dapat menyelesaikan masalah ketenagakerjaan khususnya di bidang perluasan kesempatan kerja. Program perluasan kesempatan kerja dan program pelatihan keterampilan yang ada kurang banyak menyerap angkatan kerja. Pemerintah harus bermitra dengan pihak swasta dalam melakukan perluasan kesempatan kerja.

Anggaran Perluasan Kesempatan Kerja

Masalah utama yang menjadi kendala bagi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah terbatasnya dana untuk program perluasan kesempatan kerja. Selama ini anggaran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi lebih besar proporsinya untuk pengeluaran rutin, seperti gaji dan belanja rutin dinas.

Terbatasnya anggaran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi menyebabkan program perluasan kesempatan kerja yang dibuat cenderung tidak maksimal menyerap tenaga kerja. Pada sisi lain potensi ekonomi masing-masing daerah kabupaten/kota sangat bervariasi. Kemampuan daerah dalam memanfaatkan dan mengelola potensi ekonomi ini tentu akan memengaruhi kesempatan kerja bagi pencari kerja. Apabila potensi ekonomi daerah ini dikembangkan tentu akan dapat menyerap tenaga kerja yang

banyak. Artinya, daerah perlu diberikan pilihan-pilihan tersendiri dalam melakukan perencanaan perluasan kesempatan kerja.

Di Kabupaten Kulon Progo, minimnya anggaran untuk melakukan program perluasan kesempatan kerja menyebabkan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi belum mampu melakukan perluasan kesempatan kerja secara optimal. Anggaran program yang berkaitan dengan perluasan kesempatan kerja hanya 11,20 persen saja dari total anggaran dinas. Program-program tersebut meliputi penempatan tenaga kerja AKAD, penyebarluasan Informasi Pasar Kerja (IPK), serta bimbingan penempatan tenaga kerja, pelatihan, dan kewirausahaan dengan program TKMT. Cukup sulit bagi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk membuat program perluasan kesempatan kerja yang sesuai dengan permintaan angkatan kerja. Selama ini Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi bukan membuat kesempatan kerja, melainkan hanya menempatkan tenaga kerja saja.

Di Kabupaten Bantul, anggaran program yang berkaitan dengan perluasan kesempatan kerja pada 2004 hanya sebesar 12,13 persen dari total anggaran. Program-program tersebut adalah penempatan tenaga kerja AKAD, penyebarluasan informasi lowongan kerja AKL, AKAD, dan AKAN, pemasyarakatan dan penerapan Teknologi Tepat Guna (TTG), Perluasan Kerja Sistem Padat Karya (PKSPK), pelatihan keterampilan, dan kewirausahaan dengan program TKMT.

Dengan anggaran kegiatan perluasan kesempatan kerja sebesar 12,13 persen tersebut, cukup sulit diharapkan bahwa perluasan kesempatan kerja yang dilakukan di Kabupaten Bantul dapat menyerap banyak angkatan kerja. Anggaran dinas lebih banyak digunakan untuk operasional Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi sendiri, yang

ditunjukkan dengan biaya gaji yang mencapai 86,45 persen dari total anggaran dinas. Di samping itu, program dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul kurang sesuai dengan permintaan angkatan kerja.

Di Kabupaten Gunung Kidul, proporsi anggaran program perluasan kerja terhadap total anggaran dinas tidak diketahui karena tidak tersedia data. Data yang tidak tersedia adalah data anggaran total anggaran dinas dan pengeluaran rutin Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Gunung Kidul. Anggaran untuk program-program yang dibuat oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Gunung Kidul adalah sebesar Rp648.271.400,00 yang bersumber dari APBD. Dengan membandingkan antara program yang berkaitan dengan perluasan kesempatan kerja yaitu hanya sebesar 12,65 persen. Program tersebut adalah Perluasan Kerja Sistem Padat Karya (PKSPK) dan Kewirausahaan dengan program Tenaga Kerja Mandiri Terdidik (TKMT). Sedangkan anggaran untuk pelatihan keterampilan sebesar 29,40 persen, program internal dinas 6,28 persen dan program-program lainnya 51,67 persen.

Di Kabupaten Sleman, karena keterbatasan data, kami proporsi anggaran program perluasan kerja terhadap total anggaran dinas tidak dapat diketahui. Data yang tidak tersedia adalah data anggaran total dinas dan pengeluaran rutin Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana. Tampaknya di Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana, proporsi tugas pokok dan fungsi di bidang ketenagakerjaan sangat kecil sekali dibandingkan dengan tugas pokok dan fungsi di bidang sosial dan keluarga berencana. Hal ini dicerminkan dengan anggaran yang berkaitan dengan ketenagakerjaan yang hanya mendapat porsi sebesar 7,13 persen, lebih tegas lagi porsi untuk perluasan kesempatan

kerja hanya 2,66 persen dari total anggaran program.

Proporsi anggaran ketenagakerjaan atau anggaran perluasan kesempatan kerja ini tentu saja akan menjadi sangat kecil bila dibandingkan dengan total anggaran dinas. Memang masih jauh dari harapan agar program perluasan kesempatan kerja di Sleman dapat terjadi secara optimal karena tidak didukung dengan anggaran yang memadai.

Di Kota Yogyakarta, anggaran untuk program ketenagakerjaan dan transmigrasi sebesar 31,13 persen. Dari anggaran 31,13 persen tersebut, proporsi anggaran yang digunakan untuk program perluasan kesempatan kerja hanya 13,83 persen dari total anggaran dinas. Program-program tersebut meliputi program Perluasan Lapangan Kerja dan Pengurangan Penganggur (6,62 persen), menyelenggarakan fasilitasi penyebarluasan informasi ketenagakerjaan dan ketransmigrasian (4,37 persen), dan menyelenggarakan fasilitasi penempatan tenaga kerja dan transmigran (2,84 persen). Sedangkan anggaran untuk program pelatihan keterampilan sebesar 12,98 persen dan program lainnya 4,32 persen, sementara anggaran untuk gaji pegawai dan tunjangan beras mencapai 65,05 persen.

Dapat disimpulkan bahwa anggaran program perluasan kesempatan kerja yang terbatas menyebabkan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi tidak dapat mengatasi masalah keterbatasan kesempatan kerja. Proporsi anggaran yang terdapat pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi lebih banyak digunakan untuk pengeluaran rutin, seperti gaji pegawai dan operasional dinas. Wajar apabila masalah kesempatan kerja masih akan tetap terjadi karena anggaran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi masih relatif kecil untuk program perluasan kesempatan kerja.

Daya Serap Program Perluasan Kesempatan Kerja

Berikut ini dibahas mengenai penyerapan program perluasan kesempatan kerja yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.

1. Program Padat Karya

Dari lima Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, hanya tiga kabupaten/kota yang membuat program padat karya. Di Kabupaten Bantul, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi membuat program Perluasan Kerja Sistem Padat Karya (PKSPK) dengan anggaran dana sebesar Rp47.460.000,00, tetapi hanya mampu menyerap 10 tenaga kerja. Di Kabupaten Gunung Kidul, dibuat program PKSPK dengan anggaran dana Rp37.000.000,00 dan hanya mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 20 orang. Sementara itu, di Kota Yogyakarta, program PKSPK hanya mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 10 orang.

Kelemahan dari program padat karya ini adalah karena program ini bersifat sementara. Selain itu, terkesan program ini hanya merupakan program populis yang dapat memberikan kesan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota dapat memberikan pekerjaan kepada warganya meski hanya sementara. Pemerintah tidak terlalu memperhitungkan berapa tenaga kerja yang dapat terserap dalam program padat karya ini. Tampaknya pemerintah daerah kabupaten/kota hanya menjalankan program rutinitas setiap tahun tanpa ada upaya untuk melakukan inovasi program yang lebih banyak menyerap tenaga kerja. Dari sisi anggaran, program padat karya mendapat porsi anggaran yang sangat kecil apabila dibandingkan jumlah pencari kerja. Anggaran untuk kegiatan program padat karya di Kabupaten Bantul dan Gunung Kidul kurang

dari lima puluh juta rupiah. Anggaran yang kecil ini berimplikasi pada rendahnya daya serap program padat karya terhadap tenaga kerja. Ini membuktikan bahwa program padat karya ini tidak efektif dan efisien dalam menyerap tenaga kerja.

2. Penempatan Tenaga Kerja Melalui Kerja Sama

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta melalui program AKL, AKAD, dan AKAN berhasil menempatkan tenaga kerja sebanyak 13.811 orang. Kabupaten Kulon Progo menempatkan sebanyak 300 orang, Kabupaten Bantul 5.122 orang, Kabupaten Gunung Kidul sebanyak 600 orang, Kabupaten Sleman sebanyak 4.789 orang, dan Kota Yogyakarta 3.000 orang.

Program penempatan tenaga kerja lebih baik dibandingkan dengan program padat karya. Jumlah tenaga kerja yang terserap jauh lebih banyak dibandingkan dengan program padat karya. Kelebihan yang lain adalah program penempatan ini memiliki rentang waktu yang lebih lama sehingga dapat diharapkan sebagai sumber pendapatan utama. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam hal ini berfungsi sebagai fasilitator antara pencari tenaga kerja dan pencari kerja.

3. Pelatihan Keterampilan

Peserta program pelatihan keterampilan dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten/kota relatif sedikit bila dibandingkan jumlah pencari kerja. Daya serap program pelatihan keterampilan di Kabupaten Kulon Progo adalah 176 orang, Kabupaten Bantul 432 orang, Kabupaten Gunung Kidul 320 orang, dan Kota Yogyakarta 296 orang. Untuk Kabupaten Sleman, tidak tersedia data karena program pelatihan keterampilan dilakukan oleh Kantor Latihan Kerja. Di Kabupaten Sleman

Kantor Latihan Kerja bukan merupakan bagian dari UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

4. Pendampingan

Pendampingan yang dimaksud adalah memberikan pelatihan wirausaha dan melakukan pendampingan kepada para penganggur untuk menjadi pekerja/pengusaha mandiri. Dari lima kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta hanya Kabupaten Sleman yang menyelenggarakan program pendampingan. Dalam penelitian ditemukan bahwa Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan KB Kabupaten Sleman, selain memberikan pelatihan kewirausahaan bagi anak jalanan, juga memberikan bantuan stimulan sebagai modal USEP (Usaha Sosial Ekonomi Produktif) bagi 3 kelompok orang tua anak jalanan masing-masing sebesar Rp7.500.000,00.

Dari sisi anggaran, program pendampingan ini tampaknya tidak memerlukan biaya yang cukup besar karena bantuan modal usaha diberikan kepada kelompok bukan individu. Namun yang menjadi kendala adalah membentuk jiwa wirausaha bukanlah pekerjaan yang mudah. Diperlukan sumber daya manusia yang dapat memahami dunia usaha sehingga produk-produk yang dihasilkan oleh kelompok wirausaha dapat laku terjual di pasaran.

Kesimpulan

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi masih belum berubah dalam membuat kebijakan perluasan kesempatan kerja. Kebijakan perluasan kesempatan kerja masih dibuat berdasarkan sisi persediaan angkatan kerja. Program perluasan kesempatan kerja dibuat terlebih dahulu baru kemudian diajukan anggarannya. Dengan mendasarkan pada anggaran yang tersedia di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, maka daya serap program

menjadi kurang efektif. Hal ini disebabkan adanya perbedaan antara realita persediaan angkatan kerja dengan permintaan pasar kerja.

Masalah terbatasnya kesempatan kerja masih terjadi di kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta, di antaranya, disebabkan perencanaan kesempatan kerja yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi selama ini lebih mengacu pada penyediaan daripada permintaan. Program perluasan kesempatan kerja dibuat terlebih dahulu dengan menyesuaikan anggaran yang tersedia pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Keterbatasan anggaran untuk program menyebabkan daya serap program perluasan kesempatan kerja terhadap tenaga kerja menjadi sedikit.

Untuk mengatasi masalah kesempatan kerja yang terbatas, dalam perencanaan kebijakan perluasan kesempatan kerja harus diperhatikan sisi permintaan pasar kerja. Perlu dilakukan penelitian atau kajian dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi bagaimana memosisikan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam konteks regional dan memosisikan kabupaten/kota dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam kaitannya dengan kebijakan perluasan kesempatan kerja, pengembangan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta perlu mencontoh struktur organisasi lembaga dinas, badan, dan kantor di Kabupaten Sleman. Di Kabupaten Sleman, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terpisah dengan Balai Latihan Kerja. Pemerintah daerah bekerja sama dengan pihak swasta dalam kebijakan perluasan kesempatan kerja melalui Kantor Latihan Kerja.

Tujuan dari pemisahan ini adalah agar kebijakan perluasan kesempatan kerja dibuat berdasarkan pada sisi permintaan.

Daftar Pustaka

- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kulon Progo. 2005. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2004*. Yogyakarta.
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul. 2005. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2004*. Yogyakarta.
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Gunung Kidul. 2005. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2004*. Yogyakarta.
- Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Keluarga Berencana Kabupaten Sleman. 2005. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2004*. Yogyakarta.
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta. 2005. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2004*. Yogyakarta.
- Presiden Republik Indonesia. 2005. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab 23 Perbaikan Iklim Ketenagakerjaan*. Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Suroto. 1992. *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Kesempatan Kerja*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.