

# MANAJEMEN PENINGKATAN KUALITAS TENAGA KERJA MELALUI PENDIDIKAN NONFORMAL

Oleh : Muh. Yunus<sup>1</sup>

## Abstrak

*Penyebab utama pengangguran adalah pencari kerja tidak memiliki keterampilan yang memadai untuk memasuki dunia kerja. Beberapa institusi dan perusahaan terpaksa mengimpor tenaga kerja ahli demi untuk memenuhi kebutuhan kualifikasi tenaga kerja yang tidak dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia. Hal ini menjadi dilematis karena secara bersamaan Indonesia mengekspor tenaga kerja kasar secara besar-besaran ke berbagai negara. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia rendah. Salah satu solusi alternatif untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja adalah melalui pendidikan dan pelatihan pada jalur pendidikan nonformal. Alternatif ini dianggap solusi instan karena dapat mendidik calon tenaga kerja menjadi terampil sehingga siap bekerja tanpa membutuhkan waktu yang panjang dan biaya yang tinggi.*

**Kata Kunci:** Pengangguran, Tenaga kerja, Sumber daya manusia, Pendidikan nonformal

## A. Pendahuluan

Salah satu persoalan besar dan rumit yang dihadapi negeri ini dalam beberapa tahun ke depan adalah pengangguran. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 2006 memperkirakan bahwa dalam lima tahun ke depan gambaran angka pengangguran di Indonesia masih akan suram karena tidak tersedianya lapangan kerja, dan tenaga kerja yang tersedia tidak siap pakai. Pencari kerja atau pengangguran menurut BPS tahun 2007 sebesar 10.547.917 orang, dan struktur tenaga kerja Indonesia yang berpendidikan SMP ke bawah mencapai 6.062.676 orang atau 57,48% (BPS, 2007). Sementara menurut data Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, setiap tahun terjadi penambahan angkatan kerja baru sekitar 2,5 juta orang. Jumlah yang terserap di sektor formal dan informal rata-rata hanya sekitar 20-30% (Depnakertrans, 2004).

Pola ini diperkirakan masih akan berlanjut tahun 2005 bahkan beberapa tahun sesudahnya, di mana angka pengangguran terbuka diproyeksikan menjadi lebih dari 11 juta orang atau lebih dari 10 persen dari angkatan kerja. Yang lebih memprihatinkan adalah terus menurunnya kesempatan kerja formal, baik di pedesaan maupun di perkotaan. Pada tahun 2005 jumlah pekerja formal di perkotaan berkurang sekitar setengah juta orang dan di pedesaan berkurang sampai satu juta orang. Ini menunjukkan bahwa kesempatan kerja yang berkembang justru di sektor informal. Oleh karena itu masalah ini perlu dilihat dari dua isu utama.

*Pertama*, masalah penyerapan tenaga kerja. Bila dilihat dari sektor industri pengolahan, yang terutama menyerap tenaga kerja formal, terlihat gejala yang memprihatinkan. Jumlah pekerja di sektor industri pengolahan meningkat sebesar 3,8 persen tahun 2005, namun angka ini jauh lebih

---

<sup>1)</sup> Penulis adalah Dosen Kopertis Wilayah IX Sulawesi, dipekerjakan pada STKIP Muhammadiyah Bulukumba Sulsel

rendah dibandingkan dengan pertumbuhan rata-rata penyerapan tenaga kerja di sektor industri pengolahan tahun 1988—1997 (periode sebelum krisis) sebesar 7,2 persen. Jelas bahwa penyerapan tenaga kerja terdidik amat terbatas dengan melemahnya pertumbuhan ekonomi. LPEM-FEUI memperkirakan bahwa pertumbuhan sektor industri pengolahan hanya akan berkisar 5 persen tahun 2005. Pertumbuhan ekonomi sekitar 4—5 persen memang masih jauh dari mencukupi untuk penyerapan tenaga kerja. Masalah-masalah ini tampaknya merupakan masalah yang mengemuka, yang perlu mendapatkan perhatian khusus di tahun-tahun mendatang.

*Kedua*, masalah karakteristik tingkat pendidikan penganggur. Dalam lima tahun ke depan negara ini masih harus mengembangkan industri padat pekerja dan sangat tidak mungkin beralih ke teknologi modern. Alasannya, struktur angkatan kerja, pekerja, dan pengangguran terbuka menurut latar belakang pendidikan masih didominasi oleh tamatan sekolah dasar (SD) ke bawah. Untuk angkatan kerja tahun 2004, yang berpendidikan SD ke bawah mencapai 59 juta orang atau lebih dari 50 persen dari angkatan kerja (Depnakertrans, 2004). Penganggur terbuka memang didominasi oleh mereka yang memiliki tingkat pendidikan relatif rendah. Namun, kecenderungan meningkatnya pengangguran terdidik juga mulai terlihat.

Data dan analisis yang dilakukan menunjukkan bahwa sektor industri dan jasa cenderung memiliki pekerja yang mempunyai kualifikasi pendidikan yang relatif tinggi. Padahal, seperti disebutkan di atas, tingkat pertumbuhan industri pengolahan di Indonesia relatif rendah dan daya serapnya juga masih amat terbatas. Pada semester pertama 2006, industri pengolahan nonmigas hanya tumbuh sebesar 1,4 persen. Hal ini membawa implikasi kepada penyerapan tenaga kerja di sektor formal.

Pengangguran terdidik, selain dapat menimbulkan dampak ekonomi seperti tidak digunakannya sumber daya secara optimal,

juga memiliki dampak politik dan keamanan. Masalah-masalah ini tampaknya merupakan masalah yang mengemuka yang perlu mendapatkan perhatian khusus. Analisis ini juga menunjukkan adanya gejala munculnya pengangguran terdidik karena tentunya tak semua pekerja sektor formal yang dikenai PHK dan memiliki tingkat pendidikan relatif tinggi akan dengan mudah pergi ke sektor pertanian atau sektor informal. Disinilah perlunya antisipasi program untuk menanggulangi pengangguran terdidik ini (Sumodiningrat, 1999).

## **B. Tenaga Kerja Sebagai Modal Dasar Pembangunan**

Secara teoretis, di Indonesia terdapat dua kelompok penduduk yang tidak bekerja dan atau tidak mencari pekerjaan. Kelompok pertama adalah penduduk yang tidak terjun ke pasar kerja karena mereka adalah penduduk di luar usia produktif (di bawah 10 tahun). Sedangkan kelompok kedua adalah mereka yang masuk usia produktif, tetapi dengan berbagai alasan, mereka tidak terjun ke pasar kerja. Yang termasuk dalam kelompok kedua ini adalah mereka yang tidak bekerja dan tidak berminat mencari pekerjaan. Kelompok ini terdiri atas ibu rumah tangga, pelajar, mahasiswa, orang sakit jiwa, dan kelompok apatis (Ramelan, 1998).

Sedangkan penduduk yang masuk usia produktif dan terjun ke pasar kerja untuk bekerja atau mencari pekerjaan disebut angkatan kerja. Hal ini biasa disebut Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK). Pada tahun-tahun terakhir ini TPAK terus bertambah, sehingga dapat dikatakan tingkat utilisasi penduduk Indonesia dalam proses produksi dapat dikatakan terus mengalami peningkatan. Artinya semakin banyak penduduk yang ingin dan telah terlibat dalam proses produksi.

Biro Pusat Statistik mengelompokkan pekerja ke dalam lima status pekerjaan. Status pekerjaan "1" (bekerja sendiri), "2" (bekerja sendiri dibantu tenaga kerja keluarga/tidak tetap, dan "5" (pekerja keluarga) sering disebut

sebagai pekerja sektor informal. Dengan demikian, sektor formal didefinisikan sebagai pekerja yang berstatus "3" (bekerja dengan dibantu buruh tetap) dan pekerja dengan status "4" (bekerja pada orang lain).

Data BPS menunjukkan distribusi pekerja (penduduk yang berstatus sebagai buruh/karyawan) menurut pendidikan bahwa meskipun telah mengalami peningkatan yang cukup berarti, pasar kerja di Indonesia masih didominasi oleh pekerja berpendidikan rendah. Pada tahun 2005, sekitar separuh pekerja hanya berpendidikan sekolah dasar atau lebih rendah dari itu. Pada saat yang sama, hanya sekitar enam persen yang berpendidikan perguruan tinggi.

Jika tingkat pendidikan ini berkorelasi dengan keterampilan (*skill*), kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian besar pekerja di Indonesia merupakan pekerja yang *unskilled*. Untuk mencapai tingkat ketrampilan yang diperlukan, dibutuhkan banyak pelatihan bagi calon pekerja. Hal ini ditambah lagi dengan masalah relevansi antar dunia pendidikan dengan dunia pekerjaan.

Apabila dibandingkan dengan banyak negara tetangga, mutu sumber daya manusia Indonesia relatif rendah. Untuk variabel rata-rata lama sekolah (*year of schooling*), Indonesia tertinggal jauh dari Korea, Filipina dan Hongkong. Kita juga masih tertinggal dibandingkan Malaysia, Brunai, dan Vietnam. Variabel lain yang dapat diamati adalah angka melek huruf (*literacy rate*). Hal tersebut menunjukkan bahwa penduduk Indonesia hanya lebih melek huruf dari Kamboja. Rendahnya mutu sumber daya manusia ini tampaknya juga berimplikasi pada rendahnya produktivitas pekerja Indonesia.

Laju peningkatan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) ini kurang lebih sama dengan laju pertumbuhan tenaga kerja. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan jumlah penduduk usia kerja memiliki kecenderungan untuk terjun ke pasar kerja seperti generasi sebelumnya. Jelas terlihat bahwa beban perekonomian untuk menampung tenaga kerja di Indonesia masih terus bertambah.

Dibandingkan dengan kebijakan makro lainnya (neraca pembayaran, inflasi dan pertumbuhan ekonomi), masalah kesempatan kerja (*employment*) relatif kurang mendapat perhatian serius. Salah satu sebabnya adalah, angka-angka *employment* kita memang bisa menyebabkan salah persepsi jika tidak diamati secara teliti.

Masalahnya menjadi berbeda jika dilihat struktur *employment*, baik menurut status pekerjaan maupun menurut jam kerja. Dan statistik tentang pekerja menurut status, terlihat bahwa tenaga kerja masih bekerja pada sektor informal, yaitu pekerja *status 1* (pekerja mandiri), *status 2* (pengusaha dibantu buruh tidak tetap) dan *status 5* (pekerja keluarga) masih mendominasi struktur *employment* di Indonesia. Sebagai sektor informal, mereka praktis tidak tersentuh oleh kebijakan-kebijakan makro pemerintah.

Struktur pekerja menurut jam kerja juga menunjukkan bahwa persentase pekerja dengan jam kerja di bawah 35 jam seminggu juga sangat besar. Hal ini semakin menguatkan indikasi bahwa banyak pekerja Indonesia saat ini merupakan pekerja sektor informal dengan penghasilan yang marginal sebagai implikasi rendahnya intensitas kerja.

Para penganggur menurut definisi formal diduga sebagian besar merupakan pengangguran sukarela (*voluntary unemployment*). Dengan batasan bekerja yang longgar (kurang dari 40 jam seminggu), orang sangat mudah untuk disebut pekerja, dan sebaliknya sangat sulit untuk menjadi penganggur. Hanya orang-orang dengan dukungan ekonomi yang kuat yang mampu tidak bekerja, bahkan dengan jam kerja satu jam seminggu sekalipun. Tidak mengherankan jika angka pengangguran di Indonesia memperlihatkan gejala menarik, yakni pengangguran relatif tinggi untuk tenaga kerja terdidik dan menunjukkan gejala peningkatan di saat kondisi perekonomian semakin baik. Ini merupakan indikasi bahwa tenaga kerja berpendidikan tinggi cenderung untuk lebih memilih-milih pekerjaan. Mereka banyak yang memilih menjadi penganggur dibandingkan

dengan harus bekerja dengan upah yang rendah sebagai konsekuensi pemilihan pekerjaan dengan kualifikasi di bawahnya. Selain itu, jika perekonomian semakin baik, semakin terbuka bagi seseorang untuk memilih tidak bekerja sama sekali, karena mereka masih tetap dapat hidup.

Sinyalemen di atas menyebabkan kesejahteraan lebih penting daripada pengangguran. Yang menjadi masalah bukanlah orang bekerja atau tidak bekerja, tetapi seberapa mampu pekerjaan yang ditekuninya mampu memberikan kehidupan yang layak bagi para pekerjanya. Meskipun demikian, pengangguran tetap menjadi masalah dipandang dari sudut investasi negara. Ini disebabkan biaya pendidikan tidak semuanya ditanggung oleh individu atau rumah tangga (*private*). Ada mekanisme subsidi yang menyebabkan sebagian biaya pendidikan (baik langsung maupun tidak langsung) yang harus ditanggung oleh pemerintah. Oleh karena itu, jika lulusan pendidikan (apalagi pendidikan tinggi) menganggur, ini merupakan pemborosan, karena investasi pemerintah tidak diimbangi dengan utilisasi sumberdaya dalam pembangunan.

Situasi umum di Indonesia biasanya dikonasikan dengan terjadinya kelebihan tenaga kerja (*labor surplus*) yang ditandai oleh rendahnya penyerapan tenaga kerja dan mengakibatkan rendahnya tingkat upah. Kondisi sebenarnya tidak persis demikian. Di Indonesia terdapat dualisme pasar kerja. Dualisme ini ditandai oleh kondisi *excess supply* pada tenaga kerja kasar (*unskilled*) dan kondisi *excess demand* pada tenaga terampil ahli (*skilled*). Artinya, terlalu banyak tenaga kasar dibandingkan kebutuhan, sebaliknya terlalu sedikit tenaga ahli/terampil dibandingkan kebutuhan.

Situasi tersebut memberikan implikasi seperti yang dapat diamati secara empiris dewasa ini, yakni Indonesia mengimpor sejumlah tenaga ahli dari luar negeri dan pada saat yang sama mengeksport tenaga kasar ke luar negeri. Tidak mengherankan, jika sebagian besar TKI di luar negeri hanya

mengerjakan pekerjaan-pekerjaan marginal yang memberikan upah rendah (meskipun relatif tinggi dibandingkan upah di Indonesia). Bahkan, tidak jarang mereka bekerja secara informal yang sangat minim perlindungan hukum.

Pada sisi lain, sebagian besar tenaga kerja asing yang masuk ke Indonesia merupakan tenaga terampil. Paling tidak, mereka menghasilkan *return* yang cukup besar bagi perusahaan sehingga perusahaan berani menggaji lebih mahal dibandingkan gaji pekerja domestik. Dalam kondisi dualisme tersebut, dalam jangka pendek, pemikiran untuk mengeksport tenaga kerja terampil (terdidik) tidak realistis. Dalam kondisi *excess demand* untuk tenaga terampil, ekspor tenaga kerja terampil justru akan bermakna sebagai *brain drain*. Dalam jangka pendek, tenaga terampil sebaiknya didorong untuk mengisi permintaan di dalam negeri.

Secara kasar, masalah ketenagakerjaan dapat dibagi menjadi dua, yakni masalah yang bersumber dari sisi penawaran serta masalah yang bersumber dari sisi permintaan. Kedua permasalahan ini memiliki implikasi yang sangat berbeda. Masalah dari sisi penawaran muncul jika permintaan akan tenaga kerja dengan jumlah dan kualifikasi tertentu tidak dapat dipenuhi. Ini berarti sisi penawaran tidak mampu memberikan respon yang memadai terhadap dinamika sisi permintaan. Gejala ini akan berimplikasi pada tidak terisinya lowongan pekerjaan oleh tenaga kerja yang sesuai (Kuncoro dan Abimanyu, 1995).

Sebaliknya masalah dari sisi permintaan muncul jika sisi permintaan tidak mampu memberikan imbalan yang layak bagi pekerja, meskipun tenaga kerja yang diperlukan sebenarnya tersedia. Gejala inipun akan berimplikasi pada tidak terisinya kesempatan kerja dengan tenaga kerja yang sesuai.

Di Indonesia kedua masalah tersebut tampaknya terjadi. Adanya indikasi bahwa perusahaan kesulitan mencari tenaga kerja untuk jenis pekerjaan dan level tertentu menunjukkan bahwa terjadi masalah di sisi penawaran. Contohnya di sektor minyak dan

gas (migas). Secara rata-rata, sektor ini memberikan upah yang lebih tinggi dibandingkan sektor lain. Meskipun demikian, sektor ini tetap mengalami kesulitan untuk mendapatkan tenaga terampil di bidang migas, khususnya berkaitan dengan usaha eksplorasi (untuk mendeteksi keberadaan sumber migas) dan pemboran minyak di lepas pantai.

Pasar tenaga kerja di Indonesia salah satunya dicirikan oleh keberadaan lapangan kerja primadona. Filosof MAW Brouwer pernah memberi julukan kepada Indonesia sebagai Negara Pegawai. Maksudnya adalah sebagian besar tenaga kerja di Indonesia terjun ke pasar kerja untuk bekerja sebagai pegawai negeri. Pada saat yang sama, China disebut sebagai negara buruh dan Uni Sovyet (waktu itu) disebut sebagai negara tentara.

Minat seseorang untuk terjun ke suatu lapangan pekerjaan tertentu merupakan suatu hal yang wajar. Yang menjadi masalah adalah informasi apa yang mendasari pengambilan keputusan tersebut serta sejauh mana kebenaran informasi yang digunakan sebagai dasar pemikiran itu. Di Indonesia, informasi tentang pasar kerja dapat dikatakan sangat minim. Hal ini dibuktikan antara lain dengan sangat sedikitnya orang mencari pekerjaan atau perusahaan mencari tenaga kerja melalui Depnaker. Lebih banyak perusahaan yang mencari tenaga kerja melalui media massa, bahkan tak jarang melalui jaringan informasi informal, sehingga para pencari kerjapun banyak menggunakan jaringan informal.

Pola komunikasi pasar kerja yang demikian sangat memungkinkan terjadinya kesenjangan informasi yang berimplikasi pada terciptanya pengangguran struktural. Di pihak lain, minimnya informasi tentang tenaga kerja bagi perusahaan menimbulkan dampak pada kualitas SDM tenaga kerja yang direkrutnya. Bagi sisi penawaran, minimnya informasi tentang dinamika sisi permintaan akan menyebabkan kelambanan proses penyesuaian.

Masalah kualitas sumber daya manusia (tenaga kerja) sebaiknya tidak dipandang selesai ketika tenaga kerja sudah mendapatkan

pekerjaannya. Akan menjadi persoalan serius kalau kemampuan pekerja kemudian menjadi stagnan setelah memasuki pasar kerja. Idealnya, kemampuan tenaga kerja terus meningkat sehingga tidak hanya produktivitas dan pendapatannya terus meningkat, tetapi perusahaan juga mampu mendayagunakannya secara lebih baik. Pada gilirannya, perekonomian Indonesia akan terdorong oleh proses akumulasi yang terjadi secara terus-menerus. Ini hanya bisa terjadi kalau perusahaan sekaligus berfungsi sebagai lembaga pendidikan. Bentuknya bisa berupa pelatihan (di dalam maupun di luar perusahaan) maupun bantuan biaya pendidikan bagi karyawannya. Bantuan biaya pendidikan tidak boleh hanya dipandang sebagai *cost centre*. Dia harus dipandang sebagai kegiatan *investasi*, karena dengan perencanaan yang baik, manfaatnya juga akan dirasakan oleh perusahaan.

### **C. Pendidikan Sebagai Investasi Sumber Daya Manusia**

Profesor Toshiko Kinoshita mengemukakan bahwa sumber daya manusia Indonesia masih sangat lemah untuk mendukung perkembangan industri dan ekonomi. Penyebabnya karena pemerintah selama ini tidak pernah menempatkan pendidikan sebagai prioritas terpenting. Tidak ditematkannya pendidikan sebagai prioritas terpenting karena masyarakat Indonesia, mulai dari yang awam hingga politisi dan pejabat pemerintah, hanya berorientasi mengejar uang untuk memperkaya diri sendiri dan tidak pernah berpikir panjang.

Pendapat Guru Besar Universitas Waseda Jepang tersebut sangat menarik untuk dikaji mengingat saat ini pemerintah Indonesia mulai melirik pendidikan sebagai investasi sumber daya manusia dalam rangka pembangunan, setelah sekian lama pendidikan terabaikan. Salah satu indikatornya adalah telah disetujuinya oleh MPR untuk memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20 persen dari APBN atau APBD. Langkah ini merupakan awal

kesadaran pentingnya pendidikan sebagai investasi pembangunan jangka panjang. Sedikitnya terdapat tiga alasan untuk memprioritaskan pendidikan sebagai investasi pembangunan jangka panjang.

#### **a. Pendidikan Sebagai Alat Perkembangan Ekonomi**

Para praktisi manajemen pendidikan modern, menyepakati bahwa salah satu dari lima fungsi pendidikan adalah fungsi teknis ekonomis baik pada tataran individual hingga tataran global. Fungsi teknis ekonomis merujuk pada kontribusi pendidikan untuk perkembangan ekonomi. Misalnya pendidikan dapat membantu siswa untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk hidup dan berkompetisi dalam ekonomi yang kompetitif.

Secara umum terbukti bahwa semakin berpendidikan seseorang maka tingkat pendapatannya semakin baik. Hal ini dimungkinkan karena orang yang berpendidikan lebih produktif bila dibandingkan dengan yang tidak berpendidikan. Produktivitas seseorang tersebut dikarenakan dimilikinya keterampilan teknis yang diperoleh dari pendidikan. Oleh karena itu salah satu tujuan yang harus dicapai oleh pendidikan adalah mengembangkan keterampilan hidup. Inilah sebenarnya arah kurikulum berbasis kompetensi, pendidikan *life skill*, dan *broad based education* yang dikembangkan di Indonesia akhir-akhir ini.

Para penganut teori *human capital* berpendapat bahwa pendidikan adalah sebagai investasi sumber daya manusia yang memberi manfaat moneter ataupun nonmoneter. Manfaat moneter adalah manfaat ekonomis yaitu berupa adanya tambahan pendapatan seseorang yang telah menyelesaikan tingkat pendidikan tertentu dibandingkan dengan pendapatan lulusan pendidikan di bawahnya. Adapun manfaat nonmoneter dari pendidikan adalah diperolehnya kondisi kerja yang lebih baik, kepuasan kerja, efisiensi konsumsi, kepuasan menikmati masa pensiun, dan manfaat hidup yang lebih lama karena peningkatan gizi dan kesehatan.

Sumber daya manusia yang berpendidikan akan menjadi modal utama pembangunan nasional, terutama untuk perkembangan ekonomi. Semakin banyak orang yang berpendidikan maka semakin mudah bagi suatu negara untuk membangun bangsanya. Hal ini dikarenakan telah dikuasainya keterampilan, ilmu pengetahuan dan teknologi oleh sumber daya manusianya sehingga pemerintah lebih mudah dalam menggerakkan pembangunan nasional.

#### **b. Pendidikan Memberi Nilai Balik**

Investasi pendidikan memberikan nilai balik (*rate of return*) yang lebih tinggi daripada investasi fisik di bidang lain. Nilai balik pendidikan adalah perbandingan antara total biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pendidikan dengan total pendapatan yang akan diperoleh setelah seseorang lulus dan memasuki dunia kerja. Di negara-negara sedang berkembang umumnya menunjukkan nilai balik terhadap investasi pendidikan relatif lebih tinggi daripada investasi modal fisik yaitu 20% dibanding 15%. Sementara itu di negara-negara maju nilai balik investasi pendidikan lebih rendah dibanding investasi modal fisik yaitu 9% dibanding 13%. Keadaan ini dapat dijelaskan bahwa dengan jumlah tenaga kerja terdidik yang terampil dan ahli di negara berkembang relatif lebih terbatas jumlahnya dibandingkan dengan kebutuhan sehingga tingkat upah lebih tinggi dan akan menyebabkan nilai balik terhadap pendidikan juga tinggi (Suryadi, 1999:247).

Pilihan investasi pendidikan juga harus mempertimbangkan tingkatan pendidikan. Di Asia nilai balik sosial pendidikan dasar rata-rata sebesar 27%, pendidikan menengah 15%, dan pendidikan tinggi 13%. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka manfaat sosialnya semakin kecil. Jelas sekali bahwa pendidikan dasar memberikan manfaat sosial yang paling besar diantara tingkat pendidikan lainnya. Melihat kenyataan ini maka struktur alokasi pembiayaan pendidikan harus direformasi.

Reformasi alokasi biaya pendidikan ini penting dilakukan mengingat beberapa kajian yang menunjukkan bahwa mayoritas yang menikmati pendidikan di PTN adalah berasal dari masyarakat mampu. Maka model pembiayaan pendidikan selain didasarkan pada jenjang pendidikan (dasar *vs* tinggi) juga didasarkan pada kekuatan ekonomi siswa (miskin *vs* kaya). Artinya siswa di PTN yang berasal dari keluarga kaya harus dikenakan biaya pendidikan yang lebih mahal daripada yang berasal dari keluarga miskin. Model yang ditawarkan ini sesuai dengan kriteria *equity* dalam pembiayaan pendidikan seperti yang digariskan Unesco. Oleh sebab itu Profesor Kinoshita menyarankan bahwa yang diperlukan di Indonesia adalah pendidikan dasar dan bukan pendidikan yang canggih. Proses pendidikan pada pendidikan dasar setidaknya bertumpu pada empat pilar yaitu *learning to know, learning to do, learning to be* dan *learning to live together* yang dapat dicapai melalui delapan kompetensi dasar yaitu membaca, menulis, mendengar, menutur, menghitung, meneliti, menghafal, dan menghayal atau bercita-cita. Anggaran pendidikan nasional seharusnya diprioritaskan untuk mengentaskan pendidikan dasar sembilan tahun dan bila perlu diperluas menjadi 12 tahun. Selain itu pendidikan dasar seharusnya benar-benar dibebaskan dari segala beban biaya. Apabila semua anak usia pendidikan dasar sudah terlayani mendapatkan pendidikan tanpa dipungut biaya, barulah anggaran pendidikan dialokasikan untuk pendidikan tingkat selanjutnya.

### **c. Pendidikan Berfungsi Nonekonomi**

Investasi dalam bidang pendidikan memiliki banyak fungsi selain fungsi teknis ekonomis yaitu fungsi sosial kemanusiaan, fungsi politis, fungsi budaya, dan fungsi kependidikan. Fungsi sosial kemanusiaan merujuk pada kontribusi pendidikan terhadap perkembangan manusia dan hubungan sosial pada berbagai tingkat sosial yang berbeda. Misalnya pada tingkat individual pendidikan membantu siswa untuk mengembangkan dirinya secara psikologis, sosial, fisik, dan membantu siswa

mengembangkan potensinya semaksimal mungkin (Cheng, 1996:7).

Fungsi politis merujuk pada sumbangan pendidikan terhadap perkembangan politik pada tingkatan sosial yang berbeda. Misalnya pada tingkat individual, pendidikan membantu siswa untuk mengembangkan sikap dan keterampilan kewarganegaraan yang positif untuk melatih warganegara yang benar dan bertanggung jawab. Orang yang berpendidikan diharapkan lebih mengerti hak dan kewajibannya sehingga wawasan dan perilakunya semakin demokratis. Selain itu orang yang berpendidikan diharapkan memiliki kesadaran dan tanggung jawab terhadap bangsa dan negara lebih baik dibandingkan dengan orang yang kurang berpendidikan.

Fungsi budaya merujuk pada sumbangan pendidikan pada peralihan dan perkembangan budaya pada tingkatan sosial yang berbeda. Pada tingkat individual, pendidikan membantu siswa untuk mengembangkan kreativitasnya, kesadaran estetis serta untuk bersosialisasi dengan norma-norma, nilai-nilai dan keyakinan sosial yang baik. Orang yang berpendidikan diharapkan lebih mampu menghargai atau menghormati perbedaan dan pluralitas budaya sehingga memiliki sikap yang lebih terbuka terhadap keanekaragaman budaya. Dengan demikian semakin banyak orang yang berpendidikan diharapkan akan lebih mudah terjadinya akulturasi budaya yang selanjutnya akan terjadi integrasi budaya nasional atau regional.

Fungsi kependidikan merujuk pada sumbangan pendidikan terhadap perkembangan dan pemeliharaan pendidikan pada tingkat sosial yang berbeda. Pada tingkat individual pendidikan membantu siswa belajar cara belajar dan membantu guru cara mengajar. Orang yang berpendidikan diharapkan memiliki kesadaran untuk belajar sepanjang hayat (*life long learning*), selalu merasa ketinggalan informasi, ilmu pengetahuan, serta teknologi sehingga terus terdorong untuk maju dan terus belajar. Di kalangan masyarakat luas juga berlaku pendapat umum bahwa semakin berpendidikan maka makin baik status sosial seseorang dan

penghormatan masyarakat terhadap orang yang berpendidikan lebih baik daripada yang kurang berpendidikan. Orang yang berpendidikan diharapkan bisa menggunakan pemikiran-pemikirannya yang berorientasi pada kepentingan jangka panjang. Orang yang berpendidikan diharapkan tidak memiliki kecenderungan orientasi materi/uang apalagi untuk memperkaya diri sendiri.

#### **D. Peningkatan Kualitas Tenaga Kerja Melalui Pendidikan Nonformal**

Untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja Indonesia, tampaknya pendidikan nonformal memegang peran yang penting. Pendidikan nonformal dengan kelenturannya dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan mendesak yang diperlukan oleh lapangan kerja. Berikut ini beberapa program PNF yang dapat meningkatkan kualitas tenaga kerja Indonesia.

##### ***Keaksaraan Fungsional***

Pemberantasan buta huruf merupakan bagian integral pengentasan masyarakat dari kebodohan, kemiskinan, keterbelakangan, dan ketidakberdayaan dalam kerangka makro pengembangan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Pemberantasan buta huruf menjadi sangat penting dan strategis, mengingat kondisi pendidikan penduduk Indonesia masih rendah. Pada tahun 2000 jumlah penduduk sekitar 205 juta, penduduk usia 10 tahun ke atas yang masih buta huruf masih ada sebanyak 18,9 juta orang dan usia 10-44 tahun sebanyak 5,9 juta orang.

Direktorat Pendidikan Masyarakat telah mengembangkan program Keaksaraan Fungsional dalam menangani masalah buta huruf ini. Keaksaraan fungsional adalah pendekatan pembelajaran baca, tulis, dan hitung yang terintegrasi dengan keterampilan usaha berdasarkan kebutuhan dan potensi warga belajar. Tujuan program ini adalah membelajarkan warga masyarakat agar mampu membaca, menulis, berhitung, dan berbahasa Indonesia dengan baik dan benar

sebagai dasar untuk bekerja, dan meningkatkan usaha dan taraf kehidupannya.

##### ***Kesetaraan Paket A, B dan C***

Sejalan dengan kebijaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, warga masyarakat diwajibkan menempuh pendidikan minimal lulus SLTP atau sederajat. Ternyata, banyak warga masyarakat usia wajib belajar tidak dapat mengikuti pendidikannya di sekolah. Banyak pula masyarakat karena hambatan sosial, ekonomi, budaya, dan geografis tidak dapat mengikuti pendidikan pada jalur pendidikan sekolah. Untuk itulah, Program Paket A dan B memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat menempuh pendidikannya yang setara dengan SD dan SLTP melalui jalur pendidikan nonformal.

Sejalan dengan perkembangan program Paket A dan B kini telah berkembang program Paket C setara SMU. Program Paket C dilaksanakan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat yang karena berbagai hal tidak dapat melanjutkan pendidikan setingkat SLTA pada jalur pendidikan sekolah. Kurikulum Paket A, B, dan Paket C juga dilengkapi dengan muatan keterampilan, sehingga diharapkan para lulusannya siap kerja, baik memasuki dunia usaha maupun usaha mandiri setelah menyelesaikan program.

##### ***Program Kursus***

Kursus merupakan salah satu pendidikan pada jalur pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penyelenggaraannya yang sangat fleksibel dengan kebutuhan masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta tuntutan dunia usaha/industri, menjadikan peran kursus sangat strategis dalam dunia pendidikan untuk menyiapkan sumber daya manusia yang berkualitas.

Kursus dapat memberikan peningkatan berbagai jenis pengetahuan, keterampilan dan sikap mental bagi warga belajar yang memerlukan bekal dalam mengembangkan



diri, bekerja mencari nafkah, dan melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi. Selain itu, kursus juga dapat mempersiapkan warga masyarakat memasuki dunia kerja ataupun meningkatkan keterampilan dan keahlian dalam pekerjaannya sehingga kualitas kerjanya menjadi lebih baik.

### ***Kelompok Belajar Usaha***

Kelompok Belajar Usaha (KBU) adalah program pembelajaran yang memberikan peluang kepada masyarakat melalui kelompok belajar untuk belajar, bekerja, dan berusaha. Tujuan KBU adalah untuk memperluas kesempatan belajar usaha bagi masyarakat yang tidak mampu, agar memiliki penghasilan yang tetap, sehingga dapat meningkatkan taraf hidup keluarganya.

Pola pelaksanaan KBU dibedakan menjadi dua, yaitu pola bersama dan pola sendiri sendiri. Pola bersama yaitu warga belajar mengelola dana belajar usaha secara bersama dalam kelompok, karena jenis usahanya sama. Pola sendiri sendiri yaitu KBU yang mengelola dana belajar usahanya dikelola atau diusahakan oleh masing-masing warga belajar secara terpisah karena jenis usahanya berbeda-beda, tetapi tetap dalam ikatan kelompok.

Program KBU ini dikatakan berhasil apabila warga belajar dapat mengembangkan dan memasarkan hasil usahanya, memiliki penghasilan yang tetap, dan dapat memutarakan atau mengembangkan dana belajar usahanya, serta dapat mempekerjakan orang lain.

### ***Program Magang***

Magang adalah bentuk belajar dan berlatih keterampilan pada dunia kerja yang lebih menekankan pada praktek daripada teori. Program magang dalam PNF bertujuan untuk memberikan keterampilan kejuruan bagi warga masyarakat sehingga setelah mengikuti program magang warga belajar dapat meningkatkan kualitas diri dan kerjanya.

### ***Pendidikan Perempuan***

Sudah dipahami bahwa saat ini jumlah tenaga kerja laki-laki dan perempuan relatif

sama, sehingga pendidikan khusus tenaga kerja perempuan perlu diberikan. Pendidikan perempuan merupakan perwujudan peningkatan kedaulatan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan ini, Direktorat Pendidikan Masyarakat mengembangkan beberapa program, yaitu: (1) pengembangan model pendidikan keluarga berwawasan gender, (2) pendidikan kesehatan reproduksi remaja (PKRR) (3) pencegahan, penanggulangan, dan perawatan Narkoba, (4) pendidikan pencegahan penularan HIV/AIDS, (5) advokasi dan sosialisasi pendidikan adil gender, (6) pengembangan model pendidikan alternatif bagi anak perempuan korban kekerasan, dan (7) pendidikan keterampilan untuk bekal memasuki lapangan kerja.

### ***Pendidikan Anak Jalanan***

Mereka yang disebut anak jalanan adalah para penjaja dagangan, penyemir sepatu, pedagang asongan, penjual koran, pengamen, peminta-minta/pengemis, pengais sayur sayuran di pasar tradisional, dan sebagainya. Mereka sangat rentan terhadap kemungkinan menjadi pengguna obat-obatan terlarang, terlibat tindakan atau korban kekerasan, kriminal, pelecehan dan prostitusi, terkena gangguan kesehatan dari asap (polusi udara) yang dikeluarkan kendaraan bermotor, gangguan ketertiban lalu lintas, dan kadang-kadang bersikap antisosial. Mereka tidak lagi sempat memikirkan pentingnya pendidikan, tetapi hanya memikirkan kebutuhan ekonomi untuk diri dan keluarganya. Pendidikan anak jalanan berusaha untuk menangani permasalahan tersebut melalui pendidikan dan pelatihan untuk membimbing dan mengembalikan hak-hak dasar anak untuk memperoleh pendidikan sehingga dapat belajar, bekerja, dan berkarya sebagaimana mestinya.

### ***Taman Bacaan Masyarakat***

Budaya membaca perlu dikembangkan kepada semua lapisan masyarakat. Untuk itu Direktorat Pendidikan Masyarakat telah mengembangkan Taman Bacaan Masyarakat

(TBM) bagi masyarakat melalui penyediaan bahan bacaan yang berbentuk buku buku maupun modul dan bahan belajar noncetak. Tujuan pendirian TBM ini adalah untuk meningkatkan dan melestarikan kemampuan baca tulis masyarakat, menumbuhkan dan meningkatkan minat serta kegemaran membaca agar tercipta budaya membaca warga masyarakat.

### ***Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat***

Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) adalah suatu tempat kegiatan pembelajaran masyarakat yang diarahkan pada pemberdayaan potensi masyarakat untuk menggerakkan pembangunan di bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Tujuannya adalah untuk mengintegrasikan berbagai kegiatan pembelajaran masyarakat sehingga tercipta hubungan pendidikan, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat serta memudahkan kontrol mutu hasil pembelajarannya. PKBM dikelola oleh lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya.

### ***Program Life Skills***

Kebijakan pemerintah dalam menanggulangi krisis ekonomi, telah diterapkan Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi (PPDPSE) yang bertujuan untuk menanggulangi masalah-masalah sosial, terutama di bidang pangan, kesehatan, dan pendidikan. Pendidikan nonformal merupakan salah satu program di bidang pendidikan yang memperoleh alokasi anggaran dari PPD-PSE. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa sasaran utama pendidikan nonformal adalah warga masyarakat yang tidak pernah sekolah, putus sekolah, penganggur atau dengan kata lain warga masyarakat yang tergolong miskin serta warga masyarakat yang ingin belajar untuk menguasai keterampilan tertentu sebagai bekal untuk bisa bekerja mencari nafkah atau usaha mandiri. Pendekatan yang digunakan adalah kecakapan/keterampilan hidup (*life skill*).

Keterampilan hidup adalah konsep yang dimaksudkan untuk memberikan bekal

pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan fungsional praktis serta perubahan sikap kepada seseorang untuk dapat bekerja dan usaha mandiri, membuka lapangan kerja dan lapangan usaha, serta memanfaatkan peluang yang dimiliki, sehingga dapat meningkatkan kualitas kesejahteraannya. Konsep keterampilan hidup memiliki cakupan yang luas, berinteraksi antara pengetahuan dan keterampilan yang diyakini sebagai unsur penting untuk hidup lebih mandiri. Berdasarkan lingkungannya, program keterampilan hidup mencakup: kecakapan kerja (*occupational skills*), kecakapan pribadi dan sosial (*personal/social skills*), serta kecakapan dalam kehidupan sehari-hari (*daily living skills*).

### **E. Kesimpulan**

Kualitas SDM tenaga kerja Indonesia masih sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya. Untuk rata-rata sekolah (*year of schooling*), Indonesia berada di bawah Korea, Filipina, Hongkong, Malaysia, Brunai, dan Vietnam. Sedangkan untuk angka melek huruf (*literacy rate*) penduduk Indonesia hanya lebih melek huruf daripada negeri Kamboja. Rendahnya mutu sumber daya manusia ini tampaknya juga berimplikasi pada rendahnya produktivitas pekerja Indonesia.

Tingkat pendidikan tenaga kerja Indonesia pada tahun 2004 masih didominasi oleh tamatan sekolah dasar (SD) ke bawah, yaitu mencapai 59 juta orang atau lebih dari 50 persen dari angkatan kerja, dan hanya enam persen yang berpendidikan perguruan tinggi. Oleh karena kualitas dan tingkat pendidikan tenaga kerja rendah, maka pada umumnya mereka bekerja pada sektor informal. Implikasinya kita kelebihan tenaga "buruh", dan kekurangan tenaga "manajer", sehingga Indonesia mengeksport tenaga kasar dan pada saat yang sama Indonesia mengimpor tenaga terampil.

Peran pendidikan sebagai investasi sumber daya manusia untuk pembangunan adalah: *Pertama*, Pendidikan sebagai alat perkembangan ekonomi, yaitu orang yang berpendidikan lebih

produktif dibandingkan dengan yang tidak atau kurang pendidikan. Hal ini terjadi karena pola pikirnya lebih baik, dan dimilikinya keterampilan teknis untuk bekerja dan berkarya. *Kedua*, pendidikan memberi nilai balik, artinya investasi yang ditanamkan untuk memperoleh pendidikan akan cepat kembali, karena tenaga kerja berpendidikan tinggi yang terampil dan ahli akan cepat mendapatkan pekerjaan, dan memperoleh penghasilan yang lebih besar. *Ketiga*, pendidikan berfungsi nonekonomi, seperti fungsi sosial kemanusiaan, politik, budaya, dan fungsi kependidikan.

Untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja Indonesia, tampaknya pendidikan nonformal memegang peran yang cukup penting. Pendidikan nonformal dengan kelenturannya dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan mendesak yang diperlukan oleh lapangan kerja. Program-program PNF yang diyakini dapat membantu tenaga kerja ataupun calon tenaga kerja untuk mudah bekerja dan memasuki dunia kerja adalah: (1) keaksaraan fungsional, (2) kesetaraan Paket A, B dan C, (3) kursus, (4) Kelompok Belajar Usaha, (5) magang, (6) pendidikan perempuan, (7) pendidikan anak jalanan, (8) Taman Bacaan Masyarakat, (9) Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat, dan (10) program *Life Skills*.

## F Daftar Pustaka

- Adiwikarta, S. (2000). "Kependudukan dan Pembangunan Nasional" Makalah pada SESPIMPOLRI, Bandung.
- Bappenas. (2006). *Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap Pelayanan Pendidikan yang Lebih Berkualitas*. [Online]. Tersedia: <http://www.bappenas.go.id/index.php%3Fmodule%20> [2 Juni 2007].
- Biro Pusat Statistik. (2007). *Unemployment by Educational Attainment 2004, 2005, 2006 and 2007*. [Online]. Tersedia: <http://www.bps.go.id/sector/employ/table4.shtml> [2 Juni 2007].
- Becker, G.S. (1992). *Human Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cheng, Yin Cheong. (1996). *School Effectiveness and School-Based Management: A Mechanism for Development*. Washington D.C: The Palmer Press.
- Cohn, E. (1979). *The Economics of Education*. Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Dessler, G. (1997). *Human Resources Management*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Depdikbud. (1991). *Penerapan Deklarasi Dunia tentang Pendidikan Bagi Semua untuk Memenuhi Kebutuhan Belajar Dasar di Indonesia*. Jakarta.
- Depnakertrans. (2004). *Penanggulangan Pengangguran*. [Online]. Tersedia: [http://www.nakertrans.go.id/arsip\\_berita/naker/penang-gulangan\\_pengangguran.php](http://www.nakertrans.go.id/arsip_berita/naker/penang-gulangan_pengangguran.php) [29 Desember 2005].
- Jalal, F. (2001). *Kebijakan Pemerintah di Bidang Pendidikan Luar Sekolah dan Pemuda (PLSP) dan Pelaksanaan Program Tahun 2001 Serta RAPBN Tahun 2002*. [Online]. Tersedia: [www.plsp.depdiknas.go.id/pengantar.html-57k](http://www.plsp.depdiknas.go.id/pengantar.html-57k) [7 November 2005].
- Juoro, Umar. (1990) "Persaingan Global dan Ekonomi Indonesia Dekade 1990-an", *Prisma* No. 8 tahun XIX.
- Koentjaraningrat. (1992). *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*. Jakarta: P.T. Gramedia.
- Kuncoro, Mudrajat dan Abimanyu, Anggito. (1995) "Struktur dan Kinerja Industri Indonesia dalam Era Deregulasi dan Globalisasi", *KELOLA*, No. 10/IV.
- McMahon, Walter W. dan Geske, Terry G. (1982). *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity*, USA: University of Illinois.
- Nasution, Anwar (1990) "Globalisasi Produksi, Pengusaha Nasional dan Deregulasi Ekonomi", *Prisma* No. 8 tahun XIX.
- Ramelan, Rahardi. (1998) "Konsepsi dan Strategi Peningkatan Produktivitas Nasional". Makalah pada Seminar Gerakan Produktivitas Nasional, Jakarta.
- Sudjana, H. D. (1991). *Pendidikan nonformal: Wawasan, Sejarah Perkembangan*,

- Falsafah & Teori Pendukung Asas.** Suryadi, Ace. (1999). *Pendidikan, Investasi SDM dan Pembangunan: Isu, Teori dan Aplikasi.* Jakarta: Balai Pustaka.
- Bandung: Nusantara Press.
- Sumodiningrat, Gunawan. (1999) *Pemberdayaan Rakyat.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.