MENGAPA PROGRAM PADAT KARYA DIPERLUKAN

Oleh:
Dr. Ir. Sjafri Mangkuprawira
(Staf Pengajar MMA - IPB; Dekan Fakultas Pertanian IPB)

KRISIS MONETER DAN PERILAKU EKONOMI KELUARGA

Tidak ayal lagi, badai moneter telah melanda berbagai sektor kehidupan bangsa. Tidak saja dicirikan oleh lemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar sejak Juli 1997 yang lalu, tetapi juga dampak langsung atau tak langsung terhadap kehidupan di tingkat makro (bangsa) dan kehidupan mikro (rumahtangga). Tidak sedikit perusahaan-perusahaan, mulai dari kelas atas sampai menengah dan kecil menderita kesulitan berproduksi dan memasarkan hasil karena biaya produksi yang melangit di satu sisi dan melemahnya daya beli konsumen di sisi lain. Dalam situasi tersebut tak terhindarkan lagi perusahaan-perusahaan melakukan rasionalisasi keria secara total. Dengan perkataan lain terjadi pemutusan hubungan keria (PHK) bagi sebagian pekerja

Tidak kurang dari sekitar 2 juta orang pekerja sampai akhir tahun ini diperkirakan yang terkena PHK akibat krisis moneter yang menimpa banyak perusahaan. Angka ini menambah panjang jumlah penganggur yang diperkirakan akan mencapal 8 juta orang. Suatu angka pengangguran yang sangat fantastis. Hampir-hampir dalam tiga dekade terakhir ini bangsa Indonesia tidak pernah mengalaminya. Fenomena di tingkat mikro secara signifikan dicirikan oleh makin melemahnya pendapatan riil masyarakat. Selain itu rasio ketergantungan anggota keluarga yang tidak produktif terhadap yang produktif semakin tinggi. Dengan demikian, beban keluarga semakin besar. Dalam situasi tersebut belum diketahui pasti apakah juga akan terjadi PHK terhadap Pembantu Rumahtangga (PRT) secara besar-besaran.

Tidak kurang dari sekitar 2 juta orang pekerja sampai akhir tahun ini diperkirakan yang terkena PHK akibat krisis moneter yang menimpa banyak perusahaan. Angka ini menambah panjang jumlah penganggur yang diperkirakan akan mencapal 8 juta orang. Suatu angka pengangguran yang sangat fantastis. Hampir-hampir dalam tiga dekade terakhir ini bangsa Indonesia tidak pernah mengalaminya.

Perilaku lain pada ekonomi keluarga yang signifikan akan tampak pada sisi konsumsi. Tidak kecil kemungkinannya bahwa banyak keluarga yang akan mengubah pola konsumsi apakah dalam segi jumlah, kualitas maupun frekuensinya. Diversifikasi menu secara terpaksa akan terjadi, terutama pada keluarga marjinal. Substitusi beras ke bahan makanan seperti umbi-umbian dan jagung mungkin saja akan terjadi. Misalnya, tempo hari substitusi daging dan ikan telah terjadi dalam bentuk konsumsi tempe dan tahu. Akan tetapi harga dua komoditi bahan makanan ini, tahu dan tempe, saat ini juga ikut merangkak naik sebagai akibat komponen impor kedele yang tinggi. Belum diketahui pasti apa pengganti bahan makanan tersebut

Khususnya di keluarga pertanian marjinal, perubahan juga terjadi pada pola distribusi konsumsi pangan keluarga. Distribusi pangan diantara keluarga, baik dalam hal jumlah maupun kualitas jenis pangan akan semakin seragam dengan lauk pauk sederhana, bahkan mungkin tanpa sayur sama sekali. Akan terjadi pula proses *trade off* dimana porsi pengeluaran keluarga untuk pangan akan semakin besar dibanding untuk pendidikan anggota keluarga, rekreasi dan kesehatan. Kalau porsi tersebut semakin membengkak, ciri kemakmuran yang semakin menurun sulit dicegah. Yang jelas standar gizi keluarga apakah dilihat dari kandungan kalori maupun protein sebagian besar masyarakat akan mengalami penurunan.

Dalam situasi ekonomi yang *chaos* seperti sekarang, teori hirarki kebutuhan dari Abraham Maslow menjadi bermakna. Maslow membuat hirarki kebutuhan manusia mulai dari kebutuhan dasar fisik (makanan, pakaian, rumah) sampai kebutuhan aktualisasi diri. Disini Maslow berangkat dari pandangan bahwa manusia tidak akan berdaya hidupnya jika kebutuhan fisiknya tidak dipenuhi lebih dahulu. Tidak mungkin kebutuhan sosial (kasih mengasihi), rasa aman, harga diri, dan aktualisasi diri akan terujud tanpa kebutuhan fisik terpenuhi secara layak. Sekaligus pula, sepertinya Maslow membantah motto masyarakat lawa yang berpandangan "makan tidak makan asal kumpul" dan mengubahnya menjadi "kumpul tidak kumpul asal makan". Pertanyaannya apa upaya strategis yang perlu dilakukan keluarga?

Upaya strategis yang dikenal di tingkat keluarga adalah *coping mechanism.* Ciri upaya ini adalah bagaimana suatu keluarga harus mampu mempertahankan kehidupan dengan cara apa pun. Tidak saja dalam bentuk legal tetapi juga ilegal. Dalam bentuk legal, tiap keluarga akan

ISSN: 0853-8468

terpaksa menjual aset produksi (seperti diberitakan Kompas 6 Februari 1998, *Benih pun jadi nasi)*, penjualan aset keluarga atau bekeria serabutan, termasuk pengerahan tenaga kerja keluarga yang sedang bersekolah. Sedangkan cara ilegal dapat berbentuk tindakan-tindakan kriminal dan atau menjadi pengemis di perkotaan. Dua yang terakhir ini akan menambah kerumitan sosial saja dan sekaligus menambah beban sosial masyarakat (*Social cost*) yang besar.

Distribusi kerja tradisional diantara anggota keluarga semakin memudar. Kegiatan mencari nafkah tidak lagi semata-mata diserahkan kepada suami atau bapak selaku kepala keluarga. Dalam kondisi sulit seperti ini, isteri pun akan keluar dari kegiatan rumahtangga (*domestic domain*) dan masuk dalam kegiatan mencari nafkah (*public domain*) apakah menjadi pembantu rumahtangga atau bahkan sebagai pekerja kasar (pekerja padat karya merehabilitasi jalan dan saluran air). Orangtua atau mertua isteri pun akan dibuat repot untuk memelihara cucu-cucunya. Sementara anak-anak usia sekolah pun, semakin banyak yang memanfaatkan waktu senggangnya untuk bekeria di sektor informal. Dapat dibayangkan pekerjaan-pekerjaan <u>konvensional</u> seperti pembersih sepatu dan asongan, dan <u>inkonvensional</u> seperti pemberi jasa payung, pemain musik jaianan dan pembawa barang-barang konsumen yang berbelanja di pasar-pasar akan semakin banyak dilakukan oleh anggota keluarga usia sekolah, khususnya di perkotaan. Tidak sedikit misalnya, yang penulis amati di perkampungan-perkampungan, semakin banyak anak usia sekoiah dasar menjajakan barang dagangan berupa es mambo atau makanan kecil sambil bersekolah. Dalam situasi seperti ini, kita patut mengacungkan jempol betapa mereka sangat terpanggil untuk membantu keluarganya yang sedang diterpa kesulitan hidup. Namun dalam jangka panjang, efek negatifnya ada yaitu kualitas sumberdaya manusia (pendidikan dan keterampilan) yang kurang handal karena makin berkurangnya peluang waktu belajar mereka secara intensif. Yang jelas peta keluarga miskin dan desa tertinggal akan semakin luas. Apa implikasi dari keadaan di atas bagi upaya pencarian pendekatan-pendekatan pensolusian strategis?

MANAJEMEN PADAT KARYA EFEKTIF

Fenomena padat karya bukanlah sesuatu yang baru. Dalam istilah ekonomi dikenal konsep *labor intensive* sebagai lawan dari *capital intensive* (padat modal). Unsur produksi tenaga kerja (labor) dan mesin (capital) secara teoritis dapat saling bersubstitusi. Dalam kurva isoproduk (produk sama), dijelaskan bahwa keduanya dapat saling bersubstitusi, *ceteris paribus*. Misalnya, untuk menghasilkan sejumlah produk yang sama lebih tepat menggunakan pendekatan padat karya di daerah Jawa dan Bali yang tingkat kepadatan penduduk per satuan luas lahan pertanian yang jauh lebih tinggi katimbang di luar lawa. Di luar jawa yang kepadatan penduduknya relatif masih rendah, lebih tepat digunakan pendekatan padat modal. Pertanyaannya apakah teori tersebut tepat diterapkan pada dunia nyata?

Dari pengamatan kasat mata, ada tanda-tanda pelaksanaan program padat karya akhir-akhir ini belum sepenuhnya berjalan dengan pas. Ada kesan dengan kucuran dana sebesar 33 milyar rupiah, pelaksanaan program padat karrya dilakukan secara sporadis, serabutan dan kurang dipandu oleh teknis perencanaan yang handal.

Fenomena yang terjadi akhir-akhir ini ialah makin meningkatnya jumlah pengangguran. Dengan perkataan lain, di pasar kerja terdapat kelebihan suplai tenaga kerja dibanding permintaan. Dalam situasi seperti ini, posisi tawar pekerja melemah. Bisa jadi demi status sosial penganggur bersedia bekerja apa pun dan dengan tingkat upah berapa pun. Yang penting asalkan yang bersangkutan tidak disebut penganggur. Tetapi pertanyaannya apakah pekerjaan apa pun tersebut tersedia di pasar kerja? Karena itu. memang perlu diciptakan. Dengan investasi ekonomi, walaupun ideal, namun sulit berlangsung karena memang kemampuan para pengusaha sedang melemah. Begitu pula tabungan pemerintah tidak memadai untuk melakukan investasi di sektor publik. Dalam situasi seperti itu program padat karya menjadi sebuah jalur alternatif.

Padat karya yang dikenal akhir-akhir ini lebih bersifat *crash program* atau sangat mendesak. Pertimbangan utamanya bagaimana dengan padat karya, para tenaga kerja khususnya buruh yang terkena Pemutusan Hubungan Keria (PHK) dapat tertolong. Sedang di sisi lain, kesempatan kerja sektor formal untuk menampung mereka sangatiah langka. Artinya, bisa saja padat karya terjadi di daerah padat dan jarang penduduk. Tetapi yang jelas dalam situasi ekonomi yang *chaos* tidak peduli kondisi daerahnya. Substitusi tenaga kerja dan kapital hampir-hampir tidak terjadi. Yang ada ialah bagaimana dengan program padat karya dapat menyerap mereka yang terkena PHK sebanyak-banyaknya. Dengan perkataan lain, bagaimana pemerintah mampu secepatnya melaksanakan program tersebut untuk golongan masyarakat yang rentan terhadap kondisi ekonomi yang parah ini. Jika tidak segera disolusikan maka kemungkinan besar akan teriadi gejolak-gejolak sosial politik yang parah. Sedang dalam jangka panjang bagaimana memperkecil kesenjangan kemakmuran antara si kaya dan si miskin.

Dari pengamatan kasat mata, ada tanda-tanda pelaksanaan program padat karya akhir-akhir ini belum sepenuhnya berjalan dengan pas. Ada kesan dengan kucuran dana sebesar 33 milyar rupiah, pelaksanaan program padat karrya dilakukan secara sporadis, serabutan dan kurang dipandu oleh teknis perencanaan yang handal. Beberapa indikasi yang tampak antara lain, pertama, bentuk dan jenis kegiatan masih cukup banyak yang tidak berorientasi ekonomi seperti hanya membersihkan selokan-selokan kecil dan rumput di sekitar area permukiman, dan terkesan sporadis. Padahal kegiatan tersebut biasanya dilakukan secara gotong royong (kegiatan sosial). Kedua, kegiatan program lebih berorientasi pada proses katimbang pada luaran (output) dan efek, yang penting bagaimana dana program terserap habis. Ketiga, belum jelas berapa lama minimal tiap pelaku program padat karya bekeria dan masih tampak tidak seragamnya alokasi waktu yang terserap per pekerja. Keempat,, pola perencanaan dan pengawasan relatif masih lemah, tanpa dukungan data akurat tentang ketepatan/ kelayakan jenis kegiatan dan siapa saja yang pantas diikutsertakan dalam program. Karena itu, bisa saja proses rekruitmen pekerja dilakukan secara sembarangan, yang penting target terpenuhi. Bahkan dapat terjadi peserta padat karya bukanlah penganggguran, tetapi yang sudah punya pekerjaan.

Kelemahan-kelemahan di atas hendaknya tidak terjadi lagi di masa datang. Pemerintah sudah begitu serius memperhatikan masaiah pengangguran dan PHK. Karena itu, pemerintah telah menyediakan dana sebanyak 1.8 triliun rupiah untuk program padat karya. Kalau per hari orang kerja (HOK), tiap pekerja bekerja selama lima jam dengan upah Rp 7.500 maka jumlah total HOK diperkirakan mencapai 1 33 juta lebih. Jika tiap pekerja diberi kesempatan bekerja selama 30 HOK maka total pekerja yang dapat dilibatkan dalam program padat karya diperkirakan mencapai 4.4 juta orang lebih. Suatu angka yang cukup fantastis. Persoalannya bagaimana upaya yang harus dilakukan agar program padat karya berlangsung optimal. Artinya, pelaksanaan program tidak sekedar berorientasi proses, yang penting dana terserap habis. Namun lebih dari itu, apa saja efek yang diperoleh tidak saja terhadap pekerja tetapi pada aspek luaran, lingkungan dan kelembagaan? Efek terhadap luaran hendaknya berupa pengubahan kondisi langsung dan tak langsung dalam aktivitas ekonomi produksi dan distribusi. Sedang pada aspek lingkungan, hendaknya program padat karya mampu menciptakan dan melestarikan lingkungan fisik dan non fisik. Sementara efek terhadap kelembagaan, harus diupayakan agar program padat karya tidak merusak tatanan sosial yang ada, seperti menimbuikan kecemburuan sosial dan konflik sosial serta mengubah kegiatan sosial seperti gotong royong menjadi kegiatan ekonomi murni.

Persoalannya bagaimana upaya yang harus dilakukan agar program padat karya berlangsung optimal. Artinya, pelaksanaan program tidak sekedar berorientasi proses, yang penting dana terserap habis. Namun lebih dari itu, apa saja efek yang diperoleh tidak saja terhadap pekerja tetapi pada aspek luaran, lingkungan dan kelembagaan?

Untuk sampai pada pencapaian-efek di atas maka program padat karya perlu memperhatikan beberapa hal pokok berikut ini. Pertama, jenis kegiatan program harus sedemikian selektifnya, tergantung pada kebutuhan dan kondisi daerah (perkotaan dan perdesaan), kondisi lingkungan, kepentingan ekonomi dan tatanan sosial yang ada. Beberapa contoh jenis kegiatan di sektor pertanian perkebunan (PTP) dapat berupa pemeliharaan lahan, pembuatan teras, penanaman ulang, perluasan tanaman, pemadaman kebakaran, dan sebagainya. Pada pekerjaan umum, jenis kegiatan padat karya dapat berupa perbaikan dan pemeliharaan jalan, membuka jalan baru dan perbaikan saluran irigasi teknis, perluasan dan pemeliharaan lapangan terbang dan sebagainya. Di sub sektor kehutanan dapat dilakukan kegiatan reboisasi, penghijauan, perhutanan sosial, pemadaman kebakaran hutan, dan sebagainya. Sementara dalam upaya pemeliharaan lingkungan dapat dilakukan kegiatan pemuilhan hutan/perkebunan yang diakibatkan oleh lahan longsor, banjir dan kebakaran Kedua, peserta program lebih diprioritaskan pada lapisan pekerja yang terkena PHK dan pengangguran dari keluarga yang rentan terhadap fenomena sosial ekonomi atau mereka yang sangat terkena himpitan ekonomi akibat krisis moneter. Ketiga, asas pemerataan hendaknya dipertimbangkan agar tidak menimbuikan kecemburuan sosial dan konflik sosial;

Nepotisme hendaknya dicegah. Karena itu, agaknya demi pemerataan, peserta program dibatasi untuk kepala keluarga (KK), baik KK yang lelaki atau yang perempuan. Keempat, diperlukan proses perencanaan, pengendalian dan pengawasan yang terprogram dengan dukungan data dan informasi yang akurat. Kiranya diperlukan suatu Pusat Informasi Ketenagakerjaan di tingkat DATI II yang bertugas mengamati, mencatat dan menginformasikan kondisi ketenagakerjaan yang ada di daerah sampai tingkat kecamatan. lenis data dan informasi meliputi antara lain jenis lapangan kerja, jumlah angkatan kerja, pekeria dan pencari kerja, tingkat pengangguran, tingkat upah, dan sebagainya. Kelima, pemerintah (pusat dan daerah) hendaknya proaktif, khususnya pemerintah daerah di tingkat DATI II sampai kecamatan. Sifat menunggu petunjuk sangat teknis dari atasan sebaiknya dihindari. Respon, inisiatif dan kreativitas pemerintah daerah sangat dituntut, terutama dalam menangkap isyarat dini tentang permasalahan PHK dan pengangguran yang ada di daerahnya masing-masing. Keenam, peranserta pihak perusahaan diperlukan antara lain dalam menginformasikan pekerja yang terkena PHK untuk memudahkan pihdk pemerintah menyiapkan langkah-langkah pensolusiannya di tingkat lokal. Semaksimal mungkin perusahaan-perusahaan yang kondisinya masih sehat dapat segera menampung mereka yang terkena PHK untuk dipekerjakan di perusahaannya. Ketujuh, dimensi ruang dan waktu harus meniadi pertimbangan pula dalam menetapkan jenis kegiatan padat karya. Bisa jadi bentuknya berbeda antara daerah perdesaan dan perkotaan. Belum lagi dikaitkan dengan tingkat kepadatan penduduknya (sangat jarang, jarang, medium, padat, sangat padat). Sedang dari dimensi waktu, perlu dipertimbangkan kaitannya dengan penentuan jenis kegiatan dan berapa HOK per orang diberi kesempatan bekerja. Hal ini penting untuk menghindari terjadinya fenomena *under utilization* dan bentuk baru dari pengangguran tersembunyi. Memang dalam praktek di lapangan tidaklah mudah untuk mencegah terjadinya fenomena tersebut. Tetapi yang jelas harus dapat diperhitungkan berdasarkan pengalaman. Misalnya, suatu pekerjaan tertentu layaknya mampu diselesaikan dalam waktu tertentu dengan menggunakan 50 orang tapi dalam kenyataannya menggunakan 80 -100 orang. Dari sudut proses dan luaran memang tercapai, tetapi dari sisi produktivitas tidak, karena nilainya sangat rendah.

DAFTAR PUSTAKA

Chacko, TI. J.G. Asar,MM. 1997. Technological and Human Resource Management

John Wiley Son.Inc. N.Y. Bohlander,G.W; Cruden. H.J. Sherman. A.W.. 1998. Managing Human Resources. South Western Publishing Co.. USA

Kompas, 6 Februari 1998, Benihpun menjadi nasi