

Collaborative Governance: Potret Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Karawang

Luki Oka Prastio^{1*}, Ika Arinia Indriyany¹

¹Departemen Ilmu Pemerintahan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

*Email Korespondensi: luki@untirta.ac.id

Abstract

This research is motivated by the high unemployment rate in Karawang Regency, which is higher than the national unemployment rate of 5%, dominated by the local workforce. This condition contradicts the image of Karawang Regency as the area with the most significant industrial area in Southeast Asia. This problem impacts the massive flow of urbanization into Karawang Regency and is exacerbated by discriminatory recruitment of the local workforce. This writing aims to analyze the current achievements of the collaborative governance of the Karawang Regency government together with APINDO (Indonesian Entrepreneurs Association), KADIN (Indonesian Chamber of Commerce), and the community in administering employment. This research uses the collaborative governance theory (Ansell & Gash, 2007), which focuses on Intermediate Outcomes. The results of the study show that the achievements of collaboration in organizing employment in Karawang Regency in the form of apprenticeships have not been able to reduce the high unemployment rate, improve community welfare, and provide guaranteed security for workers with low incomes below the district minimum wage, weak bargaining power of workers, and prone to violations in practice.

Keywords: *Collaborative Governance, National Apprenticeship*

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi dari tingginya tingkat pengangguran di Kabupaten Karawang lebih tinggi di atas angka pengangguran nasional yang sebesar 5% didominasi oleh angkatan kerja lokal. Kondisi tersebut berkontradiktif dengan citra Kabupaten Karawang sebagai daerah dengan kawasan industri terbesar se-Asia Tenggara. Ihwal tersebut berdampak dari masifnya arus urbanisasi ke Kabupaten Karawang, dan diperparah dengan rekrutmen yang diskriminatif terhadap angkata kerja lokal Kabupaten Karawang. Tujuan penulisan ini adalah menganalisis capaian saat ini dari collaborative governance pemerintah Kabupaten Karawang bersama APINDO, KADIN, dan masyarakat dalam penyelenggaraan ketenagakerjaan. Penelitian ini menggunakan teori collaborative governance (Ansell & Gash, 2007) yang berfokus terhadap *Intermediate Outcomes*. Hasil penelitian menunjukkan capaian kolaborasi dalam penyelenggaraan ketenagakerjaan di Kabupaten Karawang dalam bentuk pemagangan belum dapat memangkas tingginya angka pengangguran, memperbaiki kesejahteraan masyarakat dan memberi kepastian jaminan bagi tenaga kerja dengan pendapatan yang rendah di bawah upah minimum kabupaten (UMK), lemahnya daya tawar pekerja, dan rawan pelanggaran dalam praktiknya.

Kata kunci: Collaborative Governance, Pemagangan Nasional, Pengangguran

Pendahuluan

Tenaga kerja sebagai aspek esensial dalam rangka pembangunan ekonomi di suatu negara. Bersama-sama dengan infrastruktur dan governance, tenaga kerja menjadi faktor kunci yang dapat mendorong dan mempercepat naik turunnya daya saing suatu perekonomian (APO, 2015; OECD, 2015; World Bank, 2010b). Berbagai penelitian menunjukkan adanya korelasi antara daya saing tenaga kerja dengan daya saing perekonomian. Artinya semakin tinggi produktivitas tenaga kerja di suatu negara, semakin tinggi juga daya saing perekonomian negara tersebut (Auzina-Emsina, 2014; OECD, 2015; Skjaerlund & Loop, 2015; World Bank, 2010b; World Economic Forum, 2006).

Pembangunan ketenagakerjaan merupakan upaya dalam peningkatan sumber daya manusia (SDM) termasuk skill dan kompetensi, diiringi upaya perluasan pasar kerja (World Bank, 2010b). Tujuan pembinaan dan perlindungan angkatan kerja yaitu menciptakan peluang kerja dalam rangka mencapai kestabilan perekonomian demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Guna mewujudkan pembangunan ketenagakerjaan diperlukan kebijakan yang komprehensif, mengikat, serta adanya keterlibatan seluruh stakeholder dalam menciptakan angkatan kerja yang terarah dan berkesinambungan, sebagaimana diamanatkan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, bahwasanya “penyusunan kebijakan, strategi dan program pembangunan ketenagakerjaan yang berkesinambungan pemerintah harus berpedoman pada perencanaan tenaga kerja”.

Setiap daerah memiliki strategi dalam penyelenggaraan ketenagakerjaan guna memaksimalkan dan mengakomodir kepentingan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan. Seperti esensi penerbitan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang yang memiliki tujuan utama melindungi dan memaksimalkan potensi tenaga kerja lokal dengan berupaya melakukan penyediaan tenaga kerja yang kompeten, profesional, diiringi pasar kerja yang luas. Artinya perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja atau buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja atau buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha.

Pendidikan merupakan pilar pembangunan ketenagakerjaan (Smith, 2015; Todaro & Smith, 2012). Pasaunya naiknya tingkat pendidikan berkorelasi secara positif dengan naiknya tingkat produktivitas (Adam & Negara, 2015; Corvers, 1997; Jones, 2001; Rehman & Mughal, 2013; World Bank, 2010b). Berdasarkan data yang didapat dari lokus penelitian, kondisi angkatan kerja Kabupaten Karawang didominasi oleh tingkat pendidikan Sekolah Dasar (SD), dan Sekolah Menengah Pertama (SMP), serta Sekolah Menengah Atas (SMA). Berdasarkan catatan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kabupaten Karawang (Disnakertrans), pada tahun 2017 jumlah masyarakat yang bekerja sebesar 1.010.828 jiwa, dari total angkatan kerja sebesar 1.117.545 jiwa, dan tingginya angka pengangguran mencapai 106.171 jiwa. Angka tersebut di luar angkatan kerja baru tahun 2018 pada seluruh tingkatan pendidikan yang secara otomatis berimplikasi terhadap peningkatan angka pengangguran terbuka.

Tingginya angka pengangguran Kabupaten Karawang disebabkan banyaknya angkatan kerja lokal yang tidak terserap dalam pasar kerja. Salah satunya diakibatkan sistem perekrutan tenaga kerja yang diskriminatif, maraknya praktek kolusi, dan nepotisme diseluruh perusahaan. Faktor ini menyebabkan rendahnya penyerapan angkatan kerja lokal. Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) tahun 2021 menunjukkan penyerapan angkatan kerja hanya sebesar 8-10 persen dari angkatan kerja Kabupaten Karawang tiap tahunnya. Melekatnya stigma negatif terhadap angkatan kerja asal Karawang yang dikenal malas, memiliki loyalitas/etos kerja rendah, sering mengeluh, lemas, sedikit-sedikit berhenti kerja, sehingga berdampak sulitnya masyarakat Karawang diterima bekerja. Sudah menjadi rahasia umum, perusahaan lebih menyukai pekerja asal Jawa Tengah dan Jawa Timur dibandingkan angkatan kerja Kabupaten Karawang.

Merujuk pada koteks di atas, faktualnya di Kabupaten Karawang sendiri komposisi angkatan kerja pada Agustus 2023 terdiri dari 1,117 juta orang penduduk yang bekerja dan 109,89 ribu orang pengangguran. Apabila dibandingkan Agustus 2022, jumlah angkatan kerja meningkat sebanyak 31,44 ribu orang. Penduduk bekerja naik sebanyak 39,56 ribu orang, sementara pengangguran turun sebanyak 8,11 ribu orang (BPS Kabupaten Karawang, 2023). Kemudian dilihat dari Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) mengalami penurunan jika dibandingkan Agustus 2022. TPAK pada Agustus 2023 sebesar 63,40 persen, turun 2,12 persen poin dibandingkan Agustus 2022. TPAK adalah persentase banyaknya angkatan kerja terhadap banyaknya penduduk usia kerja. Ihwal tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Penduduk Usia Kerja dan Angkatan Kerja Periode Agustus 2021-Agustus 2023 di Kabupaten Karawang

Status Keadaan Ketenagakerjaan	Agustus 2021	Agustus 2022	Agustus 2023	Perubahan Agt 2021–Agt 2022		Perubahan Agt 2022–Agt 2023	
	ribu orang	ribu orang	ribu orang	ribu orang	persen	ribu orang	persen
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Penduduk Usia Kerja (PUK)	1.808,91	1.825,50	1.936,00	16,59	0,92	110,50	6,05
Angkatan Kerja	1.161,20	1.195,95	1.227,39	34,74	2,99	31,44	2,63
- Bekerja	1.023,79	1.077,94	1.117,50	54,15	5,29	39,56	3,67
- Pengangguran	137,41	118,01	109,89	-19,40	-14,12	-8,11	-6,88
Bukan Angkatan Kerja	647,71	629,56	708,61	-18,15	-2,80	79,05	12,56
	persen	persen	persen	persen poin		persen poin	
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)	64,19	65,51	63,40	1,32		-2,12	
- Laki-Laki	82,95	84,85	86,17	1,90		1,32	
- Perempuan	44,47	45,19	41,36	0,72		-3,83	

Sumber : (BPS Kabupaten Karawang, 2023)

Berdasarkan tabel di atas, merujuk pada aspek jenis kelamin, pada Agustus 2023, TPAK laki-laki sebesar 86,17 persen, lebih tinggi dibandingkan TPAK perempuan yang sebesar 41,36 persen. Jika dibandingkan Agustus 2022, TPAK laki-laki mengalami kenaikan sebesar 1,32 persen poin (dari 84,85 persen menjadi 86,17 persen), sedangkan TPAK perempuan mengalami penurunan -3,83 persen poin (dari 45,19 persen menjadi 41,36 persen).

Selaras dengan data sebelumnya bahwa Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Agustus 2023 sebesar 8,95 dari total jumlah angkatan kerja, lebih tinggi dari angka pengangguran Provinsi Jawa Barat sebesar 8,72%. Kondisi tersebut melambung di atas angka pengangguran nasional yang hanya sebesar 5%. Membludaknya pengangguran angkatan kerja lokal, berbanding terbalik dengan citra Kabupaten Karawang sebagai daerah dengan kawasan industri terbesar se-Asia Tenggara tercantum melalui Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Pengembangan Kawasan Industri.

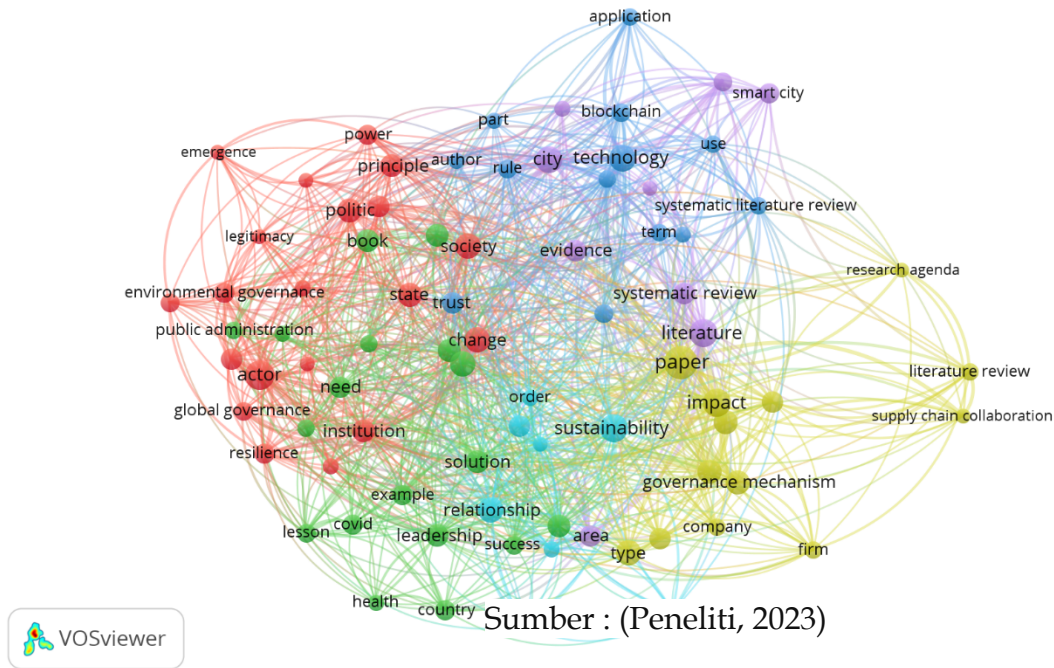
Tingginya angka pengangguran tersebut diperburuk dengan adanya stigma bahwa kualitas (skill dan kompetensi) sumber daya manusia yang masih rendah. Pasalnya lebih dari setengah angkatan kerja Indoneisa hanya mengenyam lulusan Sekolah Menengah Pertama (SMP) ke bawah, termasuk di Kabupaten Karawang (Adam, 2016; Adriyanto et al., 2020; Prastio et al., 2019; Silvida et al., 2022). Mendorong penguatan kualitas mutlak dibutuhkan pendidikan dan pelatihan guna menjembatani kesenjangan akibat persoalan tidak nyambung dan tidak sesuai (*link and match*) antara pendidikan formal dan pasar kerja (Asworo, 2015; LIPI, 2009; Putranto, 2017; Widjajaseputra et al., 2019; World Bank, 2010a). Celaknya persoalan *link and match* juga dialami jenjang Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Kondisi tersebut termanifestasi dari membludaknya angka pengangguran berpendidikan SMK dan SMA. Merujuk fakta tersebut semakin menegaskan urgensi peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) melalui pelatihan keterampilan kerja bagi lulusan SMK maupun SMA.

Ironisnya sebagai pusat industri, tingkat pengangguran terbuka di Kabupaten Karawang tembus diangka 109,89 jiwa atau 8,95% (BPS Kabupaten Karawang, 2023). Hal tersebut diperburuk dengan tingginya tingkat urbanisasi ke Kabupaten Karawang dari akibat daya tarik Upah Minimum Kabupaten (UMK) dan Upah Minimum Sektoral Kabupaten (UMSK) terbesar se-Indonesia. Data Disdukcapil Kabupaten Karawang menunjukkan bahwa mulai dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2023 permohonan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Kabupaten Karawang meningkat pesat.

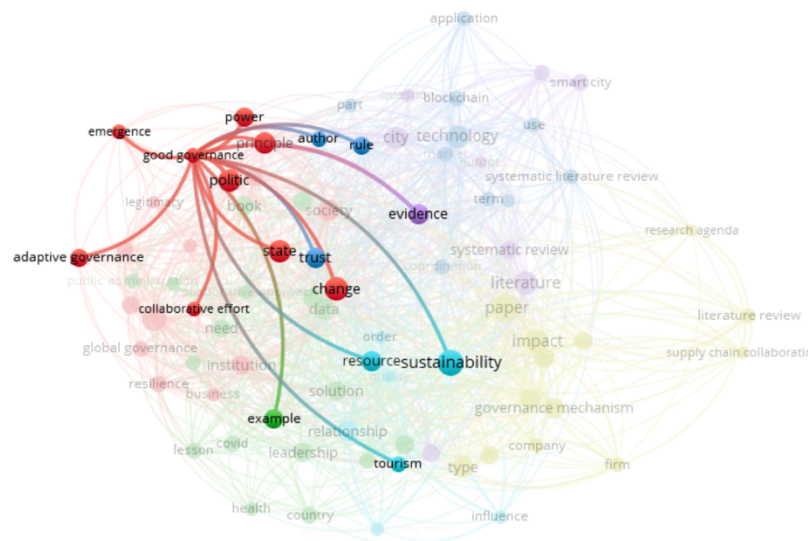
Tercatat dalam sehari lebih dari 80 orang pendatang memohon untuk menjadi warga Karawang. Hasilnya terjadi peningkatan jumlah penduduk secara signifikan, ironisnya populasi pendatang mengalahkan jumlah penduduk asli Karawang, yang mana penduduk Karawang rata-rata bertambah 30 ribu jiwa dalam kurun waktu setahun. Data terakhir tercatat jumlah penduduk Karawang mencapai 3,3 juta jiwa. Sementara jumlah pendatang sesuai laporan surat keterangan pindah tercatat mencapai 1,7 juta jiwa. Data Disdukcapil Kabupaten Karawang menunjukkan bahwa terjadi peningkatan jumlah pendatang di Kabupaten Karawang mencapai 32.198 jiwa dalam kurun waktu satu tahun pada tahun 2023.

Upaya proteksi terhadap derasny arus urbanisasi sekaligus memperbaiki kondisi ketenagakerjaan di Kabupaten Karawang dibutuhkan *collaborative governance* sebagai cara untuk mengakomodir angkatan kerja yang memiliki kompetensi memadai yang mampu bersaing secara kompetitif dalam pasar kerja. Secara substansi *collaborative governance* diperlukan karena kompleksitas dan banyaknya ketidaksinkronan, kurangnya koordinasi dalam penanganan suatu kasus dari lemahnya *networking* dan kerja sama antar lembaga.

Gambar 1. Visualisasi *vosviewer* berdasarkan keywords *Collaborative Governance*



Gambar 2. Visualisasi *gap research*



Peneliti telah melakukan *mining data* melalui *publish or perish* terhadap 1000 literatur selama 10 tahun terakhir terkait dengan topik *collaborative governance*. Setelah tahapan *mining data*, peneliti kemudian memvisualisasikan hasilnya melalui *vos viewer* sehingga didapat Gambar 1 dan Gambar 2. Kajian yang akan dilakukan di sini menambah kajian terkait *collaborative governance* secara umum terutama dengan kaitannya dengan *adaptive governance* dan *emergence*. Persoalan utama ketenagakerjaan di Karawang adalah tingginya angka pengangguran padahal Kabupaten Karawang merupakan Pusat Industri Nasional sehingga menuntut Pemerintah Kabupaten Karawang untuk menjalankan *adaptive governance*. Program Pemagangan Nasional merupakan salah satu program yang diinisiasi oleh Pemerintah Pusat dalam rangka merespon kondisi *emergence* berupa tuntutan *link and match* antara kebutuhan tenaga kerja dengan tenaga kerja sendiri. Pemerintah berusaha beradaptasi pada kondisi ini dengan menghadirkan program tersebut.

Collaborative governance melalui Program Pemagangan Nasional tersebut nyatanya memunculkan arus balik yang merujuk pada eksploitasi tenaga kerja dan keuntungan salah satu pihak (Abdillah et al., 2021; Effendi et al., 2022). Faktualnya terdapat kompleksitas problematika yang mengarah pada kepentingan salah satu pihak. Berdasarkan fenomena empirik dan *problem research* di atas maka rumusan masalah penelitian ini menitikberatkan pada bagaimana *intermediate outcome* pada Program Pemagangan Nasional di Kabupaten Karawang.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif (J. W. Creswell & Creswell, 2018). Penentuan informan melalui teknik *purposive*, yang terdiri dari Disnakertrans Kabupaten Karawang, APINDO (Asosiasi Pengusaha Indonesia Kabupaten Karawang), KADIN (Kamar dagang dan industri), dan Serikat Pekerja. Sumber data yang penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder (Bungin, 2001). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini digunakan wawancara, pengamatan, dan pengolahan dokumen (J. Creswell, 2016; Moleong, 2010).

Teknik analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif, yang diperiksa validitasnya melalui triangulasi sumber (Patton, 2009). Setelah pengumpulan data baik dari lapangan maupun literatur-literatur yang berkaitan dengan *collaborative governance* dalam penyelenggaraan ketenagakerjaan di Kabupaten Karawang, kemudian dilakukan reduksi data, dan penyajian data terpilih, serta melakukan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Diskusi

Analisis Aspek *Intermediate Outcomes* pada *Collaborative Governance* dalam Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Karawang

1. Inkonsistensi Aktor Kolaborasi

Kabupaten Karawang merupakan wilayah dengan tingkat investasi terbesar di Pulau Jawa mencapai Rp45,8 triliun di tahun 2023. Sejalan dengan itu Kabupaten Karawang mendominasi realisasi investasi PMA & PMDN di Jawa Barat pada tahun 2023 (DPMPSTP Jawa Barat, 2023). Selain itu, Kabupaten Karawang merupakan daerah dengan upah minimum regional (UMR) terbesar se Indonesia yang pada tahun

2003 berada di angka Rp 5.257.834 -. Tidak mengherankan jika Kabupaten Karawang menjadi destinasi utama pencari kerja baik dalam dan luar daerah, besarnya tingkat investasi dan pesatnya pembangunan ternyata berbanding terbalik dengan kesejahteraan masyarakat lokalnya.

Upaya strategis dalam mengkomodifikasi tuntutan masyarakat dengan berorientasi terhadap peningkatan taraf kesejahteraan pemerintah daerah Kabupaten Karawang menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan. Termaktub dalam Pasal 25 Ayat (1) dan (2) bahwa “setiap perusahaan wajib mengupayakan dan mengutamakan secara maksimal agar lowongan yang terbuka diisi oleh tenaga kerja lokal asal Karawang. Hitam di atas putih seharusnya perusahaan memprioritaskan pada warga lokal yang berdomisili di sekitar perusahaan sekurang-kurangnya 60% dari tenaga kerja yang dibutuhkan perusahaan”.

Penentuan komposisi 60% tenaga kerja lokal dan 40% dari luar daerah di setiap perusahaan oleh pemerintah Kabupaten Karawang merupakan langkah nyata demi meminimalisir membludaknya angka pengangguran sebesar 109,89 jiwa atau 8,95% (BPS Kabupaten Karawang, 2023). Peraturan daerah tersebut merupakan landasan kolaborasi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Karawang bersama KADIN (Kamar Dagang dan Industri), dan APINDO (Asosiasi Pengusaha Indonesia), serta unsur Serikat Pekerja. Hal tersebut bersamaan dengan dijadikannya Kabupaten Karawang sebagai prototipe bagi pelaksanaan Program Pemagangan Nasional.

Realisasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2011 termanifestasi dari keseriusan pemerintah melalui berbagai macam pengawasan dan proses rekrutmen perusahaan-perusahaan yang terpusat melalui Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kabupaten Karawang. Faktualnya banyak perusahaan yang tidak mengindahkan peraturan daerah tersebut. Terbukti dari proses rekrutmen 180 pelamar kerja PT. YM yang secara masif melakukan kegiatan rekrutmen tenaga kerja yang notabene seluruhnya berasal luar daerah Karawang. Secara tegas Dinasakertrans Kabupaten Karawang menghentikan proses rekrutmen tersebut karena jelas bertentangan dengan Perda Nomor 1 tahun 2011, yang mana perekrutan dilakukan secara terselubung. Hasilnya pemerintah menyita 180 berkas pelamar yang dominan berasal dari Cirebon, Indramayu, Tegal, Kuningan, Pemalang, dan Pekalongan.

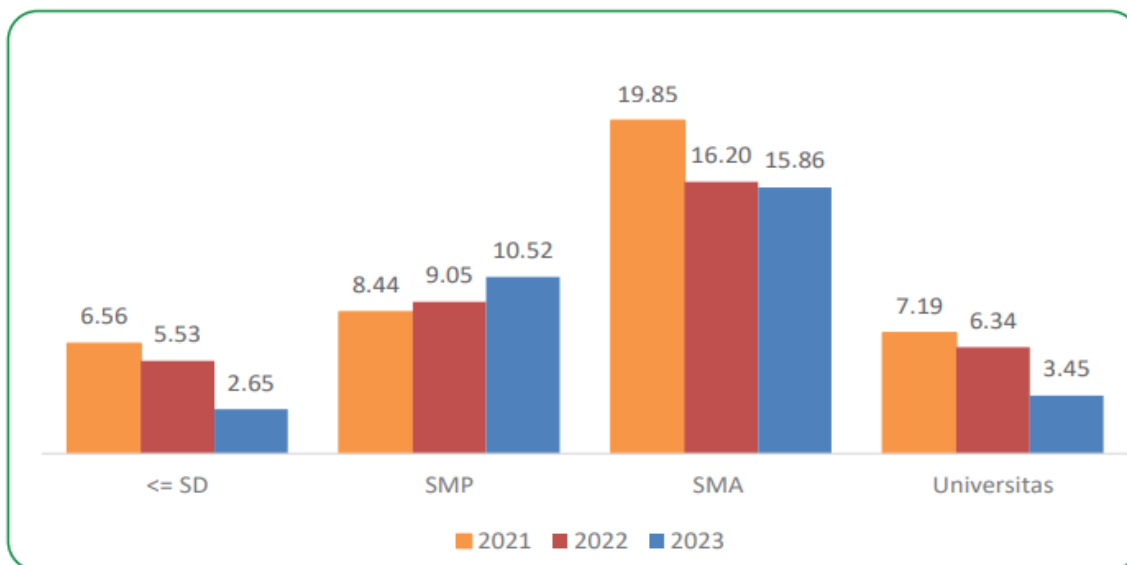
Angkatan kerja luar daerah tersebut dimobilisasi melalui tiga bus ke Karawang guna menjalani seleksi berupa cek medis di RS. LM yang merupakan salah satu rumah sakit terbesar di Kabupaten Karawang. Selain bertentangan dengan Perda Nomor 1 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan rekrutmen tenaga kerja, nyatanya rekrutmen terselubung tersebut bertentangan dengan Peraturan Bupati Karawang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perluasan Kesempatan Kerja yang substansinya mewajibkan setiap perusahaan di Kabupaten Karawang menyerap tenaga kerja lokal sekurang-kurangnya 60% orang Karawang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK).

Rekrutmen yang dilakukan dengan memprioritaskan pencari kerja di luar Kabupaten Karawang tersebut selaras dengan semakin rendahnya penyerapan

angkatan kerja lokal, yang berdampak pada semakin tingginya tingkat pengangguran berpendidikan di kota industri tersebut.

Merujuk pada data di bawah, apabila dilihat berdasarkan pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh angkatan kerja di Kabupaten Karawang, TPT pada Agustus 2023 mempunyai pola yang hampir sama dengan Agustus 2022. Pada Agustus 2023, TPT dari tamatan Sekolah Menengah Atas masih merupakan yang paling tinggi dibandingkan tamatan jenjang pendidikan lainnya, yaitu sebesar 15,86 persen. Sementara TPT yang paling rendah adalah pada pendidikan SD ke Bawah, yaitu sebesar 2,65 persen. Dibandingkan Agustus 2022, penurunan TPT hampir terjadi pada semua kategori pendidikan, sementara pada kategori pendidikan Sekolah Menengah Pertama mengalami kenaikan sebesar 1,47 persen poin.

Gambar 3. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan (persen), Agustus 2021-Agustus 2023 di Kabupaten Karawang



Sumber: (BPS Kabupaten Karawang, 2023)

*Keterangan: 1) SMA mencakup SMK/MA/Sederajat, 2) Universitas mencakup Diploma (I,II,III, IV), S1, S2, S3

Berdasarkan hal di atas rendahnya keterserapan angkatan kerja berpendidikan di Kabupaten Karawang selaras dengan rendahnya konsistensi pihak swasta atau perusahaan dalam mematuhi regulasi ketenagakerjaan yang berlaku. Bahkan sudah menjadi rahasia umum bahwa pengusaha lebih menyukai tenaga kerja asal luar daerah yang dinilai memiliki kompetensi dan etos kerja tinggi jika dibandingkan dengan tenaga kerja asal Kabupaten Karawang yang berujung pada tindakan diskriminatif terhadap angkatan kerja lokal.

2. Rendahnya Minat Angkatan Kerja Kabupaten Karawang

Fokus utama dari Program Pemagangan Nasional yang dicetuskan pemerintah salah satunya mendorong keterserapan angkatan kerja, dalam hal ini di Kabupaten Karawang. Fokus tersebut merupakan target capaian awal yang merupakan bagian dari *intermediate outcome* sebagai hasil dari kolaborasi, karena melalui Program Pemagangan ini peserta magang (tenaga kerja) akan lebih mudah diterima di samping perusahaan-perusahaan dengan senang hati menerima rekrutmen.

Faktanya implementor dalam pendistribusian tenaga kerja atau peserta pemagangan yaitu LPK GMI, Disnakertrans Kabupaten Karawang, dan Serikat Pekerja menegaskan bahwa koridor pemagangan mudah untuk di isi. Tidak lain karena fleksibilitas peserta pemagangan sebagai salah satu faktor banyaknya perusahaan yang dengan senang hati menerima peserta pemagangan, dibandingkan harus merekrut karyawan kontrak (PKWT). Kedua, sertifikat kompetensi yang merupakan hasil dari Program Pemagangan yang didapatkan peserta magang sebagai modal pasca pemagangan dalam mencari pekerjaan di masa yang akan datang. Meskipun belum terdapat bukti nyata kegunaan sertifikat kompetensi pasca pemagangan tersebut.

Bertempat di PT. TM yang berada di Kawasan KIIC merupakan laboratorium vokasi atau pemagangan yang menjadi rujukan atau percontohan bagi perusahaan-perusahaan lainnya se-Indonesia yang akan melaksanakan Program Pemagangan sesuai dengan regulasi dan tujuan program. Dihadapkan pada kondisi aktual pemerintah merasa perihatin terhadap jumlah perusahaan dan peserta Program Pemagangan yang rendah, pada tahun 2018 tercatat hanya 36 perusahaan dengan jumlah peserta pemagangan sebanyak 2.332 orang, dan mengalami peningkatan yang kurang signifikan, pada 2019 dimana terdapat 48 perusahaan dengan jumlah peserta pemagangan sebanyak 3.911 orang. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan besar bagi pemerintah Kabupaten Karawang jika melihat total perusahaan yang beroperasi di Kabupaten Karawang mencapai 1732 perusahaan.

Rendahnya minat angkatan kerja Kabupaten Karawang dikarenakan mereka menilai pemagangan atau pelatihan sama sekali tidak sesuai dengan preferensi angkatan kerja. Artinya terdapat tujuan program pemagangan yang bertolak belakang dengan orientasi angkatan kerja yang fokus mencari penghidupan layak. Lebih dari itu dominannya angkatan kerja menilai bekerja atau pelatihan melalui program pemagangan sama dengan menghabiskan usia produktif tanpa diiringi kepastian dalam hubungan industrial dalam perusahaan.

3. Menjamurnya Pihak Pengais Keuntungan dan Rawan Pelanggaran

Salah satu capaian sementara atau *intermediate outcome* Program Pemagangan Nasional di Kabupaten Karawang dalam mendorong keterserapan angkatan kerja lokal masih sangat rendah. Rendahnya keterserapan tersebut tidak lain karena dalam program tersebut upah yang diterima oleh pekerja sangat jauh dari Upah Minimum Kabupaten (UMK), yang artinya dengan bekerja melalui koridor Program Pemagangan tidak dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja secara layak, yang dapat dipastikan tidak mampu membawa kesejahteraan.

Berkorelasi dengan substansi di atas, bahwa dalam Program Pemagangan Nasional sejatinya tidak mengenal upah atau gaji. Bahasa yang digunakan dalam membayar tenaga kerja buruh magang yaitu “uang saku” yang besarnya 60 % sampai dengan 75 % dari UMR (Upah Minimum Regional). Artinya upah (uang saku) yang diberikan berada jauh di bawah UMR, yang menegaskan pekerja tersebut mendapatkan imbalan di bawah standar kebutuhan hidup layak.

Seperti yang dialami peserta pemagangan di PT. TM mendapatkan uang saku untuk program pemagangan sekitar Rp 3.400.000 per bulan, terpaut Rp 1.857.834 jika dibandingkan dengan UMR Karawang yang sebesar Rp 5.257.834. Dapat dibayangkan penghematan pengeluaran perusahaan dalam satu bulan jika selisih gaji dan uang saku Rp 1.857.834 dikalikan dengan 400 orang pekerja, perusahaan dapat menghemat pengeluaran sebesar Rp 743.133.600 per bulan, maka dalam satu tahun sampai pada masa pemagangan selesai perusahaan dapat menghemat pengeluaran lebih dari Rp 8.917.603.200.

Berkenaan dengan proses rekrutmennya penyelenggaraan rekrutmen peserta kerja magang melibatkan BKK (Bursa Kerja Khusus) atau LPK (Lembaga Pelatihan Kerja). Jalur rekrutmen melalui BKK dan LPK pun turut menuai permasalahan ketika banyak pihak yang mengais keuntungan dari diberlakukannya pemagangan. Berdasarkan fakta di lapangan ditemui terdapat angkatan kerja yang harus membayar jutaan rupiah dalam setiap penerimaan di perusahaan. Dalam proses rekrutmennya peserta diharuskan mendaftar sebagai anggota LPK atau BKK dengan biaya pendaftaran berkisar dari mulai Rp 100.000 sampai Rp 150.000 per orang. Uang yang dikeluarkan tersebut hanya pada tahap pendaftaran yang outputnya sebatas pemberian informasi berkenaan dengan lowongan pekerjaan, tanpa ada jaminan apapun untuk dapat diterima pada sebuah perusahaan.

BKK dan LPK yang ada di Kabupaten Karawang sejatinya mendapatkan “cuan” berupa keuntungan finansial dari hasil pendaftaran peserta tersebut. Fakta di lapangan tidak kurang dari 50 sampai 100 orang menjadi peserta BKK maupun LPK tersebut. Dapat dibayangkan besarnya keuntungan yang diraup dengan rata-rata di atas 50 peserta pendaftar per hari. Hasil observasi di lapangan menunjukkan adanya praktik kecurangan dan mobilisasi para peserta yang mendaftar tersebut, diantaranya: pertama, peserta yang telah mendaftar akan mendapatkan informasi dari BKK atau LPK, namun informasi lokasi test atau seleksi tersebut diadakan pada cabang-cabang BKK atau LPK di luar kota tempat peserta mendaftar, seperti di Jakarta, Kota Bekasi, Kota Tangerang dan sekitarnya. Kondisi tersebut mendorong banyak peserta yang mendapatkan informasi lowongan pekerjaan tersebut enggan untuk menjangkau lokasi test yang jauh. Kondisi tersebut berlaku bagi pelamar yang mendaftar di BKK atau LPK di luar Kabupaten Karawang akan mendapatkan informasi lowongan di perusahaan-perusahaan Kabupaten Karawang.

Kedua, informasi yang disampaikan tidak jarang hanya berlaku selama satu tahun, dengan pemberitahuan yang tidak jarang mendadak. Lebih dari itu, bahwa untuk dapat mengikuti test peserta harus membayar kembali administrasi sebesar Rp 35.000 sampai dengan Rp 50.000 untuk satu kali seleksi. Kondisi tersebut menjadi

permasalahan besar bagi para pencari kerja, karena untuk dapat mengakses kesempatan kerja tersebut harus mengeluarkan biaya yang tidak sedikit.

Kompleksitas problematika di lapangan terkait pelaksanaan pemagangan di Kabupaten Karawang. Secara aktual dapat dipetakan sebagai berikut, terdiri dari: pertama, besarnya potensi terhadap penyalahgunaan aturan pemagangan di lapangan. Mengingat jumlah pengawas di Disnakertrans Kabupaten Karawang tidak akan mampu mengawasi perusahaan di beberapa kawasan dengan jumlah pabrik yang mencapai ribuan. Permasalahan selanjutnya bahwa peserta magang sesuai peraturan harus mendapatkan 25% teori dan 75% praktik, namun faktanya mulai hari pertama peserta magang diperlakukan sama dengan bekerja penuh atau karyawan dengan status tetap.

Kedua, problematika lanjutan yang muncul dari program pemagangan ini berkenaan dengan waktu pemagangan. Idealnya waktu pemagangan maksimal untuk peserta berkisar dari tiga bulan sampai dengan satu tahun. Faktanya di beberapa kasus menunjukkan peserta magang bisa bekerja melebihi batas waktu yang ditentukan bahkan sampai empat tahun dengan sistem kerja yang sama dengan karyawan seperti wajib ikut lembur atau *overtime* yang diperhalus dengan istilah “jam belajar tambahan”.

Kondisi di atas terjadi di banyak perusahaan, salah satunya di PT. SI. Aktualnya PT. SI jelas mempekerjakan peserta magang atau buruh magang lebih dari dua tahun. Sejatinya praktik tersebut merupakan bentuk pelanggaran berat terhadap hak-hak tenaga kerja sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Seharusnya setelah satu tahun melakukan pemagangan para peserta mendapat kepastian dalam hubungan kerja seperti diberhentikan atau berubah status menjadi karyawan tetap. Celaknya praktik-praktik eksploitasi tersebut didukung melalui regulasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

4. Percobaan *Union Busting*

Di sisi lain program pemagangan mendapat perhatian serius dari berbagai serikat buruh di Kabupaten Karawang. Mereka sepakat berpendapat bahwa pemagangan selain berbahaya bagi pekerja magang sendiri juga membawa dampak negatif yaitu mengancam keberadaan pekerja tetap. Gencarnya upaya pemerintah dalam mengkomodifikasi tuntutan masyarakat secara besar-besaran dengan menempatkan buruh magang ke tiap-tiap perusahaan mengancam keberadaan pekerja tetap. Dampak yang terjadi adalah penggantian pekerja tetap dengan pekerja magang atau pekerja feksibel secara signifikan mampu mematikan aktivitas serikat pekerja.

Jika buruh magang dalam suatu perusahaan jumlahnya lebih banyak dari karyawan tetap maka akan memudahkan pengusaha untuk mengontrol gerakan buruh. Pasalnya, jika ada buruh yang melawan kebijakan perusahaan maka dengan mudah dapat terancam dan digantikan dengan buruh magang. Semakin marak digunakan sistem magang maka semakin besar posisi pemilik modal untuk melakukan *union busting* (pemberangusan serikat pekerja). Di sisi lain perusahaan yang menggunakan buruh magang secara besar-besaran dapat menghemat

pengeluaran (*cost*) atau gaji karyawan dengan produktifitas hasil kerja yang sama dengan karyawan tetap, dengan minimnya tuntutan pekerja magang.

Merujuk pada regulasi bahwa terdapat cara-cara yang termasuk dalam pemberangusan serikat pekerja termaktub dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja. Pada Pasal 28 bahwa pemberangusan serikat kerja terdiri atas melakukan pemutusan hubungan kerja, memberhentikan sementara, menurunkan jabatan, atau melakukan mutasi, tidak membayar atau mengurangi upah pekerja/buruh, melakukan intimidasi dalam bentuk apapun, melakukan kampanye anti pembentukan serikat pekerja/serikat buruh.

Pada praktiknya di Kabupaten Karawang percobaan *union busting* atau pemberangusan paksa serikat buruh dilakukan melalui beberapa cara, seperti: Pertama, menghalang-halangi pekerja untuk bergabung di dalam Serikat. Sering ditemui manajemen yang melarang buruhnya bergabung di dalam serikat buruh. Selalu dipropagandakan bahwa serikat tukang menuntut, membuat hubungan kerja tidak harmonis, dan lain sebagainya. Kedua, intimidasi. Saat bergabung dalam serikat, buruh diancam tidak mendapatkan promosi, tidak naik gaji, tidak mendapatkan bonus atau tunjangan, tidak naik pangkat, diputus kontrak kerjanya, dan lain sebagainya. Ketiga, melakukan mutasi Pengurus atau Anggota Serikat, untuk memecah kekuatan serikat, sering pula dilakukan tindakan mutasi atau pemindahan kerja secara sepihak, tujuannya jelas yaitu selain untuk melemahkan serikat juga untuk menghancurkan mental buruh. Keempat, skorsing kerap diberikan kepada aktivis sebagai peringatan atas kegiatan serikat yang dijalkannya. Jika skorsing diabaikan, lazimnya pengusaha akan meningkatkan sanksinya menjadi PHK. Kelima, Pemutusan Hubungan Kerja. Ini merupakan cara lama tapi masih menjadi tren hingga sekarang. Anggota serikat yang sering menjadi korban dari modus ini adalah yang berstatus buruh kontrak. Keenam, kriminalisasi. Dalam menjalankan kegiatan serikat pekerja, sering ditemukan kasus di mana pengurus atau aktivis serikat dilaporkan pengusaha kepada kepolisian. Ketujuh, membentuk pengurus tandingan dalam serikat yang sama. Melakukan kudeta atas kepengurusan yang sah merupakan jalan untuk menggembosi serikat daripada membentuk serikat tandingan.

Union busting jelas dimaksudkan untuk menurunkan posisi tawar dari pekerja, salah satunya melalui penerimaan besar-besaran pekerja magang yang berdampak pada minimnya anggota serikat pekerja. Karena sejatinya bahwa pekerja sifatnya lemah, baik dari segi ekonomi maupun dari segi kedudukan dan pengaruhnya terhadap pengusaha. Faktanya bahwa *union busting* sangat dekat dengan hal yang mengarah pada perselisihan hubungan industrial baik perselisihan hak, kepentingan, pemutusan hubungan kerja bahkan sampai pada perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan.

Kesimpulan

Pembangunan ketenagakerjaan di Kabupaten Karawang bertujuan meminimalisir tingginya angka pengangguran tenaga kerja lokalnya dengan memaksimalkan penyerapan diseluruh sektor perusahaan yang ada di Kabupaten Karawang. Kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dilandasi melalui Peraturan Daerah Nomor 1

Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Karawang dan Peraturan Bupati Karawang nomor 8 tahun 2016 tentang Perluasan Kesempatan Kerja. Pemagangan sebagai capaian saat ini dari kolaborasi pemerintah menunjukkan tren positif terhadap penyerapan angkatan kerja di perusahaan-perusahaan yang ada.

Terdapat dua sisi berseberangan terkait peningkatan Upah Minimum Regional (UMR) Kabupaten Karawang, yang pertama dilihat dari sudut pandang pihak perusahaan kenaikan besaran UMR banyak merugikan perusahaan, pasalnya banyak perusahaan di Karawang yang tidak mampu membayar sesuai standar besaran dan terpaksa memutuskan untuk pindah dan gulung tikar, akibatnya bukan kesejahteraan yang didapat oleh tenaga kerja di Kabupaten Karawang, terbukti dengan 21 perusahaan keluar/bangkrut yang menyebabkan 22 ribu jiwa kehilangan pekerjaannya.

Kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa pemagangan yang berjalan banyak menuai permasalahan seperti ketidakpastian status tenaga kerja, upah buruh (uang saku) yang tidak berkeadilan dengan beban kerja yang sama, sebagai sarana penyedia buruh murah pada pengusaha, dan banyak pihak yang meraup keuntungan dari pemagangan tersebut, ditambah sertifikat hasil pemagangan yang belum tentu kegunaannya.

Program pemagangan ini banyak membawa dampak negatif terhadap posisi karyawan tetap dalam perusahaan dan dapat merusak tatanan serikat yang ada di perusahaan. Pasalnya dengan jumlah peserta pemagangan yang banyak perusahaan bisa dengan mudah mengganti karyawan tetap dengan peserta magang dengan tujuan efisiensi, di samping itu terdapat tindakan pelemahan dan penggubaran pada serikat pekerja atau *union busting* dalam perusahaan yang disebabkan tenaga kerja magang tidak memiliki daya tawar terhadap perusahaan.

Referensi

- Abdillah, A., Prastio, L. O., & Effendi, S. N. (2021). Analisis Alienasi Sosial Karl Marx dalam Kebijakan Sistem Pemagangan Nasional Indonesia. *Jurnal Identitas*, 1(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.52496/identitas.v1i2.155>
- Adam, L. (2016). Membangun Daya Saing Tenaga Kerja Indonesia Melalui Peningkatan Produktivitas. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, 11(2), 71-84. <https://doi.org/https://doi.org/10.14203/jki.v11i2.205>
- Adam, L., & Negara, S. D. (2015). Improving Human Capital through Better Education to Support Indonesia's Economic Development. *Economics and Finance in Indonesia*, 61(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.47291/efi.v61i2.506>
- Adriyanto, A., Prasetyo, D., & Khodijah, R. (2020). Angkatan Kerja Dan Faktor Yang Mempengaruhi Pengangguran. *Jurnal Ilmu Ekonomi Dan Sosial*, 11(2), 66-82. <https://doi.org/10.35724/jies.v11i2.2965>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- APO. (2015). *APO Productivity Data Book*. Asian Productivity Organization.
- Asworo, L. (2015). *Rasionalitas Quasi Kolaborasi: Politik Ekonomi Di Balik Penyelamatan Hutan*. Universitas Gadjah Mada.

- Auzina-Emsina, A. (2014). Labour Productivity, Economic Growth and Global Competitiveness in Post-crisis Period. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 156, 317–321. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.11.195>
- BPS Kabupaten Karawang. (2023). *Kabupaten Karawang dalam Angka 2023*. BPS Kabupaten Karawang.
- Bungin, B. (2001). *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. PT Raja Craphindo Persada.
- Corvers, F. (1997). The Impact of Human Capital on Labor Productivity in Manufacturing Sectors of the European Union. *Applied Economics*, 29(8), 975–987.
- Creswell, J. (2016). *Reaserch Design, Pendekaan Metode kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran* (4th ed.). Pustaka Pelajar.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (fifth). SAGE Publications.
- DPMPTSP Jawa Barat. (2023). *Laporan Realisasi Investasi Provinsi Jawa Barat Tahun 2023*. <https://dpmpstsp.jabarprov.go.id/realisasiinvestasi/data/LAPORANPM2023.pdf>
- Effendi, S. N., Prastio, L. O., & Centia, S. (2022). Collaborative Governance: Contradictions of the National Apprenticeship Program in Karawang Regency-Indonesia. *Social Impact Journal*, 1(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.61391/sij.v1i1.1>
- Jones, P. (2001). Are Educated Workers Realy More Productive. *Journal of Development Economics*, 64(1), 57–79. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(00\)00124-3](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0304-3878(00)00124-3)
- LIPI. (2009). *Link and Match Dunia Pendidikan dan Industri dalam Meningkatkan Daya Saing Tenaga Kerja dan Industri*. Pusat Penelitian Ekonomi LIPI.
- Moleong, L. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Rev). Remaja Rosda Karya.
- OECD. (2015). *The Future of Productivity*. Organization for Economic Cooperation and Development.
- Patton, M. Q. (2009). *Metode Evaluasi Kualitatif*. Pustaka Pelajar.
- Prastio, L. O., Suwaryo, U., & Yuningsih, N. Y. (2019). Pengaruh Kepercayaan dan Komitmen Antar Aktor Terhadap Proses Kolaborasi Pada Program Pemagangan Nasional di Kabupaten Karawang. *Jurnal Politikom Indonesiana*, 4(2), 200–223.
- Putranto, I. (2017). Pengembangan Model Kerja Sama Link and Match Untuk Meningkatkan Kesiapan Kerja Bagi Lulusan SMK Kompetensi Keahlian Akuntansi di Kota Semarang. *Jurnal Mandiri: Ilmu Pengetahuan, Seni Dan Teknologi*, 1(1), 68–83.
- Rehman, A., & Mughal, K. (2013). Impact of Technical Education on the Labor Productivity. *International Journal of Economics, Finance and Management*, 2(7), 462–471.
- Silvida, F. R., Anggriawan, R., Gunawan, M. I., & Fadlli, M. D. (2022). Analisis Angkatan Kerja Indonesia Berdasarkan Tingkat Pendidikan. *Jurnal Ilmu Ekonomi*, 1(1), 30–43.
- Skjaerlund, G., & Loop, T. van Der. (2015). *Supply of Non-Formal Training in Indonesia*.
- Smith, A. (2015). *An Inquiry Into the Nature And Causes Of The Wealth Of Nations*. An Electronic Classics Series Publication. The Pennsylvania State University.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2012). *Economic Development*. Pearson.
- Widjajaseputra, A. I., Widodoeri, T. E., Suprijono, M. M., & Trisnawati, C. Y. (2019). Role of indigenous wisdom in food selection: study of students' nutritional status in food

- nutrition programme: Widya Mandala Surabaya Catholic University. In *International Journal of Food, Nutrition and Public Health* (Vol. 6, Issue 3, pp. 311–322). World Association for Sustainable Development (WASD).
<https://doi.org/10.47556/j.ijfnph.6.3-4.2013.5>
- World Bank. (2010a). *Education, Training, and Labor Market Outcomes for Youth in Indonesia*. World Bank.
- World Bank. (2010b). *Stepping Up Skills, For More Jobs and Higher Productivity*. World Bank.
- World Economic Forum. (2006). *Global Competitiveness Report*. World Economic Forum.