

Pendidikan dan Lapangan Kerja: Beberapa Asumsi Umum

Mark BLAUG*

Sekiranya masalah lapangan kerja diteropong dari segi kemiskinan penduduk pada umumnya, maka akan sulitlah kiranya untuk mengetahui apa saja yang dapat diperbuat oleh Departemen Pendidikan guna mengatasi masalah tersebut. Pendidikan memang dapat merupakan suatu investasi guna meningkatkan kemampuan produktif di masa mendatang. Namun sejauh dapat diketahui di masa dekat ini hanya mereka yang berpendidikan sajalah yang akan meraih keuntungan. Masih diperlukan waktu beberapa generasi untuk dapat merasakan manfaat dari pendidikan bagi masyarakat lainnya, apabila standar hidup masyarakat itu sendiri meningkat sejalan dengan meningkatnya jumlah mereka yang memperoleh pendidikan. Apabila kebijakan di bidang pendidikan dijadikan sarana untuk mengatasi masalah kemiskinan maka agaknya satu hal saja yang perlu dilakukan ialah: didiklah sebanyak mungkin manusia. Namun akibat dari kebijakan tersebut baru akan terasa 20 sampai 30 tahun kemudian. Sementara itu dana yang dimanfaatkan untuk pengembangan pendidikan akan terlebih dahulu menyita aneka sumber yang sebenarnya dapat dipergunakan untuk meningkatkan produktivitas di bidang lainnya atau boleh jadi untuk menciptakan lapangan kerja baik di masa sekarang maupun di masa mendatang. Karena itu kadang-kadang dapat dikatakan bahwa kebijakan untuk tidak mengembangkan pendidikan dapat merupakan cara yang lebih efektif untuk mengatasi masalah kemiskinan sampai ke akar-akarnya. Jadi dalam arti luas suatu perencanaan pendidikan yang diarahkan untuk mengatasi masalah lapangan kerja mau tak mau harus menjawab pertanyaan bagaimana menentukan skala pendidikan yang tepat. Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan kelihatan semakin membengkak apabila dikaitkan dengan segi yang lebih sempit lagi ialah bagaimana mengatasi masalah lapangan kerja.

*Saduran tulisan Mark BLAUG dalam *The Education Dilemma, Policy Issues for Developing Countries in the 1980's*, John Simmons (ed.), The World Bank.

Lagipula masalah isi maupun mutu pendidikan itu sendiri setidak-tidaknya sama pentingnya dengan masalah skala.

TUJUH ASUMSI UMUM

Di sini akan kami tinjau tujuh asumsi yang sudah umum diterima mengenai peranan pendidikan dalam mengatasi masalah lapangan kerja. Asumsi-asumsi tersebut berlaku di negara mana saja dan kapan saja ada konperensi membahas masalah-masalah negara berkembang.

1. Pendidikan Meningkatkan Volume Lapangan Kerja

Memang benar sekali kalau dikatakan bahwa dalam jangka pendek pendidikan meningkatkan lapangan kerja, dalam arti bahwa pendidikan itu sendiri merupakan suatu industri padat karya. Dalam jangka panjang hal itu mungkin juga benar sekiranya pendidikan dilihat sebagai semacam investasi sosial yang membuat orang lebih produktif. Namun dengan cara bagaimana pendidikan tersebut dapat meningkatkan produktivitas? Orang boleh mengatakan bahwa pendidikan memberikan kepada anak ketrampilan tangan dan mekanik yang tidak dapat diperolehnya di tempat lain. Walaupun pendapat seperti itu mungkin benar untuk beberapa pekerjaan tertentu namun secara umum hal tersebut tidaklah tepat. Mampukah sekolah menanamkan nilai dan sikap pembangunan? Sekiranya pertanyaan itu tak terjawab maka dengan sendirinya tidak jelas juga apakah dengan diperbanyaknya pendidikan akan meningkat pula penanaman nilai-nilai yang tepat. Jika sekolah hanya bertugas untuk membuang sikap dan dorongan nalariah anak maka kiranya lebih baik dan lebih murah apabila orang menyeleksi mesin daripada penyeleksi sistem pendidikan. Dengan kata lain asumsi ini dapat menyesatkan kecuali kalau dapat ditentukan terlebih dahulu tenggang waktunya (untuk jangka pendek atau panjang). Pendapat bahwa pendidikan merupakan suatu investasi sudah pula terbahas.

Asumsi tersebut dapat pula ditafsirkan secara lain yakni bahwa manusia terdidik mampu lebih berhemat dan mampu menabung lebih banyak, dan mereka cenderung untuk menyerap benda dan jasa yang padat karya. Secara teoretis dapat dikatakan bahwa dengan cara itu dapat dibuat investasi tambahan yang mampu menciptakan lapangan kerja yang lebih banyak. Boleh jadi ada hubungan antara pendidikan dan sikap menabung. Namun masalah kemiskinan yang diderita negara-negara miskin bukanlah disebabkan oleh tidak adanya tabungan yang memadai, tetapi lebih ke arah mana tabungan tersebut diinvestasikan. Dan masih harus dibuktikan secara empiris apakah

faktor intensitas yang diakibatkan oleh pola pengeluaran konsumsi tersebut merupakan fungsi dari pendidikan yang ingin dicapai konsumen.

2. Pendidikan akan Menghapuskan Kemiskinan

Ditinjau dari jangka panjang, asumsi bahwa pendidikan akan menghapuskan kemiskinan sebenarnya hanya merupakan penegasan kembali asumsi pertama. Memang asumsi tersebut benar dalam arti pendidikan mampu mengurangi angka kelahiran baik secara langsung melalui pendidikan terhadap para ibu maupun secara tidak langsung dengan memperpanjang periode ketergantungan anak pada orang tua mereka. Semakin rendah laju pertumbuhan penduduk, semakin tinggi angka pendapatan per kapita. Lagi pula pendidikan merupakan pelengkap yang perlu untuk menunjang program kesehatan dan gizi. Hal tersebut secara langsung akan menghapuskan akibat-akibat dari kemiskinan. Namun argumentasi ini tidak menunjukkan apa-apa. Bahkan sekiranya dikatakan bahwa antara pendidikan dan keluarga kecil ada hubungan sebab-akibat, kuat-lemahnya hubungan tersebut masih harus diuji terlebih dahulu sekiranya orang harus memilih antara meningkatkan jumlah pendidikan atau menemukan cara-cara lain untuk mengekang pertumbuhan penduduk.

Asumsi tersebut dapat ditafsirkan secara lain yakni bahwa pendidikan memang perlu untuk mengisi kekurangan tenaga kerja yang dapat menghambat pertumbuhan ekonomi negara. Namun kini tidak ada lagi contoh-contoh keadaan seperti itu di dunia ini yang dapat menunjang pemikiran yang begitu untuk memperluas pendidikan. Bahkan contoh-contoh yang diajukan ternyata palsu. Jika suatu industri konstruksi kekurangan tukang las, maka biasanya hal itu disebabkan karena hanya sedikit sekali tukang-tukang las yang memperoleh gaji yang sesuai sebagai tukang las. Seseorang baru dapat dianggap sebagai tukang las kalau dia sudah menjalani masa magang selama lima tahun, atau karena peralatan las tidak dapat didatangkan dari luar negeri berhubung adanya pengendalian devisa, atau barangkali karena yang dibutuhkan bukanlah sekedar tukang las namun tukang-tukang las yang ahli. Dengan sendirinya masalah tersebut tidak dapat dipecahkan hanya dengan mendidik lebih banyak lagi orang untuk menjadi tukang las.

3. Pendidikan Justru Menciptakan Pengangguran

Dipandang sepintas lalu, asumsi seperti itu jelas salah. Namun apa yang dimaksud di sini ialah bahwa pendidikan justru membuat orang tidak dapat dipekerjakan: pendidikan meningkatkan aspirasi orang yang terdidik sehingga

mereka tidak mungkin lagi terpuaskan; pendidikan memberi mereka ketrampilan yang keliru dan sikap-sikap yang salah. Jelaslah ada sesuatu yang terungkap dalam argumentasi tersebut namun titik pandangan mengenai aspirasi tersebut tepat sekali apabila dilihat dari segi seluruh proses perkembangan. Diandaikan bahwa suatu negara tidak memiliki sistem pendidikan apa pun maka dapat dipastikan bahwa orang nantinya akan mengeluh "negara ini miskin karena memang tidak berminat memperbaiki diri sendiri." Adakah sebenarnya suatu sistem pendidikan (di mana pun saja) yang mampu membangkitkan harapan untuk memperoleh pekerjaan sedemikian rupa hingga cukup menghasilkan lulusan yang berambisi yang nantinya cukup terpuaskan karena adanya lapangan kerja yang memadai?

Sekiranya ketrampilan dan sikap yang dihasilkan oleh sistem pendidikan sekarang ini dirasa kurang memadai, apa yang kiranya harus diubah? Jelaslah dengan sendirinya bahwa titik berat haruslah diletakkan pada masalah ketrampilan kerja dan penanaman sikap mandiri. Namun apakah yang sebenarnya dimaksudkan dengan ketrampilan kerja? Apabila yang dimaksudkan dengan ketrampilan adalah ketrampilan yang siap pakai, maka pastilah akan lebih baik apabila ketrampilan tersebut diraih sewaktu bekerja. Bukankah itu malahan merupakan dasar yang mempercepat latihan kerja? Jika demikian halnya maka hal itulah yang justru ingin diberikan oleh sekolah. Mengenai masalah kemandirian, tak seorang pun yang berhasil menemukan suatu cara untuk menanamkan sikap mandiri kendati pendidikan tradisional jelas memang belum berhasil.

4. Pendidikan Mengubah Setengah Pengangguran Menjadi Pengangguran Terbuka

Dalam masyarakat pedesaan yang masih tradisional, suatu pekerjaan biasa dibagi antar sesama anggota keluarga di mana masing-masing anggota barangkali hanya memperoleh pekerjaan yang lebih sedikit/kecil daripada yang dikehendakinya. Dengan adanya pendidikan orang jadi ter dorong untuk meninggalkan kelompoknya dan beralih ke sektor kota yang modern di mana suatu jenis pekerjaan yang sama dikerjakan oleh sedikit orang sehingga orang lainnya dibiarkan menganggur. Ini berarti bahwa apabila dalam suatu masyarakat yang miskin penduduknya semakin terdidik maka akan semakin banyak jumlah orang yang terang-terangan diketahui menganggur.

Asumsi ini benar namun terlalu umum. Pendidikan memang merangsang orang untuk melarikan diri dari pertanian, karena orang tua yang mengirim anaknya ke sekolah juga sama tergerak untuk menyuruh anak mereka mencari pekerjaan di kota. Dengan adanya pendidikan orang menjadi semakin me-

nyadari akan kemungkinan memperoleh penghasilan lebih apabila bekerja di kota bahkan tersedia kemungkinan yang lebih besar untuk menjadi pekerja penggal waktu (part-timer) sambil terus berusaha untuk dapat menjadi pekerja purna waktu (lembur). Kota-kota di Afrika dan Asia secara kurang tepat digambarkan sebagai kota modern; dalam sektor kota tingkat menengah biasanya sudah ada suatu pembagian kerja dan ada banyak kesempatan untuk menjalani masa magang. Lagipula, yang mengubah keadaan setengah menganggur menjadi suatu pengangguran terbuka bukanlah melulu pendidikan namun seluruh proses pembangunan. Masalahnya yang utama di sini ialah bahwa pendidikan menyerap sumber-sumber daya yang mungkin dapat dimanfaatkan untuk menciptakan lapangan kerja. Jadi pengangguran yang diderita oleh kaum terdidik merupakan masalah yang lebih serius jika dibandingkan dengan pengangguran terbuka.

5. Pendidikan Hanyalah Bagian dalam Pertarungan Memperebutkan Jabatan-Jabatan Top yang Terbatas

Para pengusaha lebih senang mempekerjakan orang-orang yang telah memperoleh pendidikan yang lebih tinggi, tidak peduli apakah pendidikan yang lebih tinggi tersebut memang benar-benar dibutuhkan dan efisien untuk menduduki jabatan yang tersedia. Karena itulah para siswa jadi tergerak sekali untuk memperoleh pendidikan tambahan agar mampu bersaing dengan lebih baik dalam kesibukan yang tiada hentinya ini. Namun karena pendidikan itu sendiri tidak membuat mereka lebih produktif maka dengan sendirinya pendidikan tersebut tidak begitu berpengaruh terhadap seluruh output ataupun seluruh lapangan kerja.

Sekiranya isi pendidikan dirasa kurang relevan dan karenanya membuat orang tidak dapat dimanfaatkan untuk menduduki suatu jabatan, mengapa pula para pengusaha begitu menyolok melalap tenaga kerja yang berpendidikan lebih tinggi? Dalam masalah ini boleh jadi malahan pemerintah sendirilah yang dapat dibilang merupakan pengusaha yang paling tidak rasional. Apakah pendidikan tersebut relevan untuk jabatan administratif namun sama sekali tidak relevan untuk mendayagunakan industri semaksimal mungkin? Mengapa pula kalangan industri enggan meningkatkan mutu karyawannya yang kurang pendidikan dengan memberi mereka beberapa latihan kerja? Sekiranya memang ada latihan-latihan kerja semacam itu, mengapa pula mereka itu lebih senang melatih orang yang sudah terpelajar dan bukannya mereka yang menurut hasil test kemampuan terbukti mampu untuk dilatih guna menjalankan suatu tugas? Pendek kata asumsi nomor 5 ini terlampaui ekstrem untuk pantas ditelaah lebih mendalam.

6. Subsidi Pemerintah untuk Mengembangkan Pendidikan Selalu Mengakibatkan Membanjirnya Permintaan Akan Pendidikan dan Dengan Sendirinya Mengakibatkan Pula Melimpahnya Tenaga Kerja yang Terdidik

Asumsi ini hanya ingin mengungkapkan bahwa hanya orang berpendidikan sajalah yang pada akhirnya mampu meraih berbagai keuntungan dari pendidikan. Keuntungan tersebut misalnya berupa upah yang lebih tinggi dari lainnya, padahal harus diingat bahwa pada garis besarnya pendidikan merupakan beban yang dipikul oleh seluruh masyarakat. Karena itu pendidikan lanjutan merupakan suatu investasi yang lebih banyak dinikmati oleh orang perorangan dan sama sekali kurang menguntungkan masyarakat secara keseluruhan. Tambahan pula dengan makin jelasnya berapa besar dana yang diperuntukkan untuk menggaji para karyawan, semakin besar pula keuntungan yang dapat diraih oleh oknum-oknum yang berhasil memperoleh pendidikan tambahan dan dengan demikian semakin besar pula permintaan masyarakat untuk memperoleh pendidikan. Jalan keluar untuk memecahkan masalah itu kiranya sudahlah jelas, yakni dengan lebih membebankan biaya pendidikan kepada para siswa itu sendiri beserta orang tua mereka. Masyarakat kiranya perlu juga diberi penerangan mengenai besarnya jumlah orang-orang terdidik yang masih belum memiliki pekerjaan.

Apa yang diceritakan di atas memang benar, namun belum mengungkapkan seluruh permasalahan. Sekiranya pasaran tenaga kerja dapat berjalan lancar dan kurang lebih bersifat spontan maka sudah pasti pasaran tenaga kerja akan menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat akan pendidikan dengan menghapus segala pembedaan gaji antara mereka yang lebih terdidik dengan yang kurang terdidik.

Sekiranya pasaran tenaga kerja kurang lancar jalannya maka akan ada saja orang yang terdidik namun menganggur kendati pendidikan ditunjang oleh subsidi pemerintah seperti halnya kasus di Pilipina. Jadi masalah pengangguran yang dialami orang-orang terdidik harus diatasi melalui kebijakan-kebijakan di bidang pembiayaan pendidikan maupun pasaran tenaga kerja.

7. Pengangguran Kaum Terpelajar Merupakan Akibat dari Adanya Pembedaan Gaji yang Terlalu Menyolok yang Dilakukan Demi Kepentingan Golongan Elite yang Memegang Peranan

Sistem pembedaan gaji yang terjadi di negara-negara berkembang terlalu menyolok menurut ukuran internasional. Di Amerika Serikat penghasilan seorang doktor besarnya 5 kali lipat penghasilan rata-rata pekerja; sedangkan

di India penghasilannya dapat mencapai 20 kali lipat. Pembedaan-pembedaan tersebut sengaja dibuat oleh negara-negara itu sendirinya pada saat mereka merdeka sebagai suatu usaha untuk menarik tenaga kerja kaum sebangsanya. Mereka itu diambil oleh kelompok elite politik yang berpendidikan tinggi dalam rangka usaha sektor pemerintah untuk mengontrol dan mempengaruhi sektor swasta. Hal ini dengan sendirinya merangsang kebutuhan yang tak terpuaskan di kalangan masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang lebih tinggi. Sebagai hasilnya akan muncul sejumlah tenaga kerja terdidik yang menganggur karena berbagai sektor pemerintah sudah tidak mampu lagi menyerap tenaga-tenaga terdidik tersebut.

Asumsi tersebut mendasarkan pemikirannya pada apa yang dialami oleh beberapa bekas jajahan Inggris di Afrika. Semuanya itu, dengan perubahan sedikit di sana-sini kiranya sesuai dengan apa yang dialami oleh negara-negara di Asia. Asumsi tersebut menggantungkan argumentasinya pada apa yang dianggapnya sebagai pembedaan gaji yang terlampaui besar. Namun dengan mengadakan perbandingan di dunia internasional sebenarnya tak ada bukti apa pun yang dapat diperoleh kecuali apa yang sudah dikatakan terungkap dalam teori ekonomi bahwa faktor kelangkaan memang secara relatif menaikkan harga. Lagipula di India kaum cendekiawan merupakan kelompok yang masih lebih langka jika dibandingkan dengan Amerika Serikat. Walaupun demikian sistem yang dianut negara-negara berkembang untuk membedakan gaji atas dasar pendidikan adalah terlalu berlebih-lebihan. Dari adanya sejumlah golongan cendekiawan yang menganggur dapat diambil kesimpulan bahwa ada lebih banyak pencari kerja yang sekedar ingin memperoleh gaji daripada lowongan yang ada. Namun semboyan "kurangi pembedaan gaji" juga tidak dengan sendirinya akan memecahkan masalah. Apa yang membuat jenjang pembedaan gaji tersebut tetap tinggi? Kebijakan pemerintahkah? Jelas tidak semua negara mengambil kebijakan seperti itu karena banyak di antaranya yang justru penentuan gaji karyawannya banyak diputuskan oleh perusahaan-perusahaan swasta. Kiranya masih banyak hal yang perlu diketahui mengenai masalah penggajian baik yang dilakukan oleh sektor pemerintah maupun swasta di negara-negara berkembang.

EKSPERIMEN DAN RISET

Ada banyak usul yang diajukan untuk merombak pendidikan namun usul-usul tersebut kurang didukung oleh bukti-bukti yang cukup. Beberapa di antara usul-usul tersebut masih harus diuji dahulu, misalnya: menyusun kurikulum yang mampu menunjang kebutuhan akan lapangan kerja dan kebutuhan pedesaan; menghapuskan ujian; menyaring siswa menurut kuota geografis dan sosialnya; melaksanakan prinsip "perbedaan kerja" dalam masa

sesudah wajib belajar; lebih memanfaatkan sumber daya yang ada untuk membina pendidikan non-formal daripada pendidikan formal; mengurangi perbedaan-perbedaan penghasilan sesuai jenjang; mengambil tenaga baru pegawai negeri tanpa memperhatikan ijazah mereka atau menaikkan pangkat mereka atas dasar jasa yang mereka hasilkan dan bukan atas dasar usia dan pendidikan; menaikkan uang sekolah untuk menutupi seluruh ongkos pendidikan dan menyesuaikan beasiswa melulu atas dasar penghasilan orang tua; mengganti bantuan dan beasiswa pada jenjang pendidikan tinggi menjadi suatu pinjaman. Di dunia ini memang sudah ada bukti yang dapat menunjukkan hasil-hasil nyata pelaksanaan usul-usul tersebut seperti kurikulum untuk menciptakan tenaga kerja siap pakai dan program luar sekolah. Namun umumnya banyak dari usul-usul tersebut yang belum terbukti kebenarannya karena sejauh ini memang belum dilaksanakan.

Hal itu membuktikan bahwa orang memang perlu mengadakan eksperimen. Di negara-negara berkembang para pejabat yang menangani masalah pendidikan perlu diyakinkan bahwa orang tidak mungkin menemukan suatu metoda pendidikan yang benar-benar relevan untuk mengatasi masalah lapangan kerja apabila tidak melaksanakan berbagai eksperimen lapangan yang terkendali. Sayanglah proyek panduan akan menghadapi banyak kesulitan. Memilih sekolah atau sekelompok siswa untuk dijadikan obyek eksperimen akan mengundang kecaman dan tuduhan orang seolah mengadakan diskriminasi atau terlalu menganakemaskan sekelompok orang atau siswa tertentu. Lagipula orang toh tidak mungkin secara konstan menangani faktor-faktor lainnya, dan hal itu pun tentulah menyulitkan orang untuk menilai apakah proyek panduan tersebut berhasil atau tidak. Namun tanpa berani mengadakan suatu eksperimen terlebih dahulu, suatu perombakan di bidang pendidikan memang dapat berhasil atau dapat pula gagal.

KESIMPULAN

Dewasa ini di negara-negara berkembang angka tertinggi pengangguran umumnya diderita kaum muda, bahkan untuk mereka itu pun sebagian terbesar terpaksa lebih dahulu menganggur sebelum memperoleh pekerjaan. Apakah memang sudah begitu polanya? Atau apakah di masa mendatang ini angka pengangguran yang tinggi akan melanda pula tidak hanya orang kelompok usia muda tetapi juga usia yang lebih tua? Dengan kata lain, apakah orang muda yang menganggur itu berbuat demikian karena ingin memperoleh pendidikan tambahan di dalam sistem pendidikan yang berkembang pesat ini? Atau apakah pengangguran tersebut secara tahap demi tahap akan melanda juga orang dari semua kelompok umur dan semua jenjang pendidikan?

Sebagai jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas barangkali dapat dikatakan bahwa sekiranya negara-negara berkembang itu mampu mempertahankan laju pertumbuhannya seperti sekarang ini, maka yang terbanyak menganggur nantinya adalah warganya yang berusia antara 15-25 tahun, paling tidak dalam masa dekat sejauh dapat diduga. Sayangnya dewasa ini belum terlihat adanya jalan ke luar yang baik untuk mengatasi masalah pengangguran yang melanda kaum muda dan orang-orang berpendidikan. Bagaimanapun juga dalam sistem pendidikan sekarang ini ada kecenderungan pada jenjang tertinggi pendidikan untuk berkembang lebih cepat daripada jenjang bawah, dan itu harus diubah. Barangkali perubahan tersebut baru dapat dilaksanakan dengan menyusun kembali pola pembiayaan pendidikan dibung dengan campur tangan langsung terhadap pasar tenaga kerja. Namun mengubah kecenderungan-kecenderungan seperti itu artinya memecahkan masalah pengangguran yang diderita kaum terdidik sama saja dengan menciptakan atau memperbesar masalah "lulusan sekolah." Jalan keluar untuk menangani masalah para lulusan sekolah, paling tidak untuk jangka pendek ini, ialah dengan menyediakan pendidikan lepas sekolah. Dalam jangka panjang pemecahan itu dapat berupa perombakan pendidikan dasar dari dalam dengan pembaharuan kurikulum, pembaharuan ujian, dan dengan peningkatan latihan guru. Perubahan-perubahan semacam itu memang harus sabar dan pelan-pelan, karenanya terasa kurang menarik bagi mereka yang menghendaki hasil yang serba cepat atau yang yakin bahwa boleh jadi ada suatu ide cemerlang yang tak terduga sebelumnya yang mampu memecahkan semua masalah tersebut dalam satu malam. Namun seperti terjadi di mana pun, pemecahan terbaik pada akhirnya hanyalah berupa pembangunan masyarakat tahap demi tahap.