

# Administrasi Ketenagakerjaan

Robert Heron



Kantor Perburuhan Internasional

# Administrasi Ketenagakerjaan

Robert Heron



Kantor Perburuhan Internasional

Hak Cipta © Organisasi Perburuhan Internasional 2002  
Pertama terbit tahun 2002

Hak cipta publikasi Kantor Perburuhan Internasional dilindungi oleh Protokol 2 dari Konvensi Hak Cipta Dunia (*Universal Copyright Convention*). Walaupun begitu, kutipan singkat yang diambil dari publikasi tersebut dapat diperbanyak tanpa otorisasi dengan syarat agar menyebutkan sumbernya. Untuk mendapatkan hak perbanyakan dan penerjemahan, surat lamaran harus dialamatkan kepada Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Kantor Perburuhan Internasional akan menyambut baik lamaran tersebut.

Perpustakaan, lembaga dan pengguna lainnya yang terdaftar dalam Kantor Lisensi Hak Cipta (*Copyright Licensing Agency*) di Inggris dengan alamat 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP (Fax: (+44) (0)20 7631 5500; e-mail: [cla@cla.co.uk](mailto:cla@cla.co.uk)), Pusat Pengesahan Hak Cipta (*Copyright Clearance Center*) di Amerika Serikat dengan alamat 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 ((Fax: (+1) (978) 750 4470; e-mail: [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com)) atau Organisasi Hak Perbanyakan (*Reproduction Rights Organizations*) terkait di negara lain, dapat membuat fotokopi sesuai dengan ijin lisensi yang dikeluarkan bagi mereka untuk keperluan tersebut.

Heron, Robert  
*Administrasi Ketenagakerjaan*  
Jakarta, Kantor Perburuhan Internasional, 2002

ISBN 92-2-811026-0

Diterjemahkan dari *Labour Administration: an introduction* (ISBN 92-2-111026-5)

Sesuai dengan tata cara Perserikatan Bangsa-Bangsa, pencantuman informasi dalam publikasi-publikasi ILO beserta sajian bahan tulisan yang terdapat di dalamnya sama sekali tidak mencerminkan opini apapun dari Kantor Perburuhan Internasional (International Labour Office) mengenai informasi yang berkenaan dengan status hukum suatu negara, daerah atau wilayah atau kekuasaan negara tersebut, atau status hukum pihak-pihak yang berwenang dari negara tersebut, atau yang berkenaan dengan penentuan batas-batas negara tersebut.

Dalam publikasi-publikasi ILO sebut, setiap opini yang berupa artikel, kajian dan bentuk kontribusi tertulis lainnya, yang telah diakui dan ditandatangani oleh masing-masing penulisnya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab masing-masing penulis tersebut. Pemuatan atau publikasi opini tersebut tidak kemudian dapat ditafsirkan bahwa Kantor Perburuhan Internasional menyetujui atau menyarankan opini tersebut.

Penyebutan nama perusahaan, produk dan proses yang bersifat komersil juga tidak berarti bahwa Kantor Perburuhan Internasional mengiklankan atau mendukung perusahaan, produk atau proses tersebut. Sebaliknya, tidak disebutnya suatu perusahaan, produk atau proses tertentu yang bersifat komersil juga tidak dapat dianggap sebagai tanda tidak adanya dukungan atau persetujuan dari Kantor Perburuhan Internasional.

Publikasi-publikasi ILO dapat diperoleh melalui penyalur-penyalar buku utama atau melalui kantor-kantor perwakilan ILO di berbagai negara atau langsung melalui Kantor Pusat ILO dengan alamat ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland atau melalui Kantor ILO di Jakarta dengan alamat Gedung PBB, Lantai 5, Jl. M.H. Thamrin 14, Jakarta 10340. Katalog atau daftar publikasi terbaru dapat diminta secara cuma-cuma pada alamat tersebut.

Dicetak di Jakarta, Indonesia

TIDAK UNTUK DIJUAL NOT FOR SALE
------------------------------------

## Prakata

Administrasi ketenagakerjaan memiliki peran penting dalam upaya pembangunan nasional. Hal ini meliputi kegiatan tradisionalnya dalam perlindungan tenaga kerja yang berkaitan dengan upah, jam kerja, dan kondisi kerja secara umum. Tetapi, hal ini juga mencakup suatu perspektif yang jauh lebih luas yang berorientasi pada pembangunan, yang melihat administrasi ketenagakerjaan secara aktif dilibatkan dalam inisiatif kebijakan dan implementasi inisiatif tersebut dalam sejumlah besar masalah lapangan kerja dan pasar kerja.

Buku pedoman ini memberikan garis besar dari sifat dasar dan maksud administrasi ketenagakerjaan dalam perspektif tradisional maupun dalam perspektif pengembangan. Buku pedoman ini memberikan suatu dasar bagi pengguna untuk mempertimbangkan keseimbangan antara intervensi administrasi ketenagakerjaan yang mengupayakan pemerataan sosial di satu sisi dan mendorong efisiensi ekonomi di sisi lain. Buku pedoman ini dimaksudkan untuk pelatihan kelompok dan juga pelatihan secara individu, terutama bagi administrator ketenagakerjaan di negara-negara di mana administrasi ketenagakerjaan sedang berada dalam suatu tahap transisi dan reformasi yang berhubungan dengan program penyesuaian struktural.

Seperti halnya buku pedoman lainnya dalam seri ini, buku pedoman ini pun sebaiknya diterjemahkan ke dalam bahasa nasional (masing-masing Negara Anggota ILO). Komentar dan saran yang membangun dari para pengguna buku ini sangat kami harapkan.

Buku ini disusun oleh Robert Heron, spesialis senior administrasi ketenagakerjaan, dari Tim Penasihat Multidisipliner ILO Asia Timur.

W.R. Simpson  
Direktur  
ILO East Asia Multidisciplinary Advisory Team (ILO/ EASMAT)

Bangkok  
Juni 1998

# Daftar Isi

Prakata	iii
1. Latar Belakang	1
2. Garis Besar	3
3. Sistem Administrasi Ketenagakerjaan	5
4. Administrasi Ketenagakerjaan: Bersifat Protektif atau Pengembangan?	8
5. Fungsi Dasar	10
6. Pengaturan Organisasi dan Struktural	14
7. Sumber Daya Fisik dan Staf	19
8. Masalah Kebijakan	20
9. Masalah Operasional	26

## A. Perspektif Historis

Dalam bidang umum administrasi publik, administrasi ketenagakerjaan relatif baru. Barulah pada akhir abad kesembilan belas Negara menerima suatu tanggung jawab kolektif untuk mengatur kekuatan pasar bebas dan meningkatkan kondisi kerja melalui perundang-undangan.

Dalam kurun waktu 100 tahun terakhir ini telah semakin banyak pengakuan yang diberikan terhadap pentingnya administrasi ketenagakerjaan bagi pembangunan nasional. Pada awalnya, hal ini tampak dalam penciptaan unit ketenagakerjaan khusus, yang biasanya dilekatkan pada departemen pemerintah yang bertanggung jawab atas urusan ekonomi, yang diberi mandat untuk menyusun rancangan, memberlakukan dan menegakkan undang-undang tenaga kerja atau undang-undang perburuhan.

Meskipun demikian, secara progresif tanggung jawab administrasi ketenagakerjaan dibebankan pada departemen perburuhan yang menangani masalah ketenagakerjaan dan sosial. Penciptaan departemen perburuhan, yang dimulai pada tahun 1920-an, disertai dengan kerjasama internasional yang lebih besar dalam menetapkan prinsip dan standar untuk memberikan perlindungan yang memadai kepada pekerja. Hal ini kemudian diikuti dengan pembentukan sistem pengawasan ketenagakerjaan nasional untuk menegakkan undang-undang perlindungan tenaga kerja.

Dalam kurun waktu 50 tahun terakhir, administrator ketenagakerjaan telah memperluas kegiatan mereka dengan bergerak keluar dari peran sempit yang hanya bertumpu pada upaya memberikan perlindungan ke peran yang jauh lebih lebar, yang berorientasi pada pembangunan. Hal ini membuat administrator ketenagakerjaan menjadi lebih terlibat dalam:

- perumusan kebijakan penyediaan dan penempatan tenaga kerja
- penyediaan jasa atau pelayanan di bidang penyediaan dan penempatan tenaga kerja
- penetapan kebijakan hubungan dan prosedur industrial
- peningkatan keselamatan dan kesehatan di tempat kerja

Pengembangan administrasi ketenagakerjaan amat dipengaruhi oleh standar ketenagakerjaan internasional seperti yang terkandung dalam Konvensi dan Rekomendasi Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). Meskipun ILO sudah berdiri sejak tahun 1919, barulah pada tahun 1978 Konferensi Perburuhan Internasional menerima dan menyetujui suatu Konvensi mengenai administrasi ketenagakerjaan.

## **B. Administrasi Ketenagakerjaan dan ILO**

ILO telah memberikan pengaruh yang besar terhadap pengembangan administrasi ketenagakerjaan di seluruh dunia:

- ILO telah mengakumulasi pekerja dan pengusaha sebagai mitra yang setara dengan pemerintah dalam hal ketenagakerjaan.
- ILO telah memberikan status yang tinggi pada kementerian dan departemen ketenagakerjaan.
- ILO telah membawa suatu perspektif baru kepada peran administrasi ketenagakerjaan dengan menempatkannya dalam konteks pengembangan.

**Definisi**

Konvensi ILO No. 150 Tahun 1978 mengenai Administrasi Ketenagakerjaan mendefinisikan administrasi ketenagakerjaan sebagai: Kegiatan administrasi publik di bidang kebijakan ketenagakerjaan nasional.

**Kegiatan** yang dimaksud dalam definisi tersebut mencakup tiga hal utama, yaitu:

- pembentukan kebijakan
- perumusan kebijakan
- implementasi kebijakan

**Pembentukan kebijakan** meliputi:

- kegiatan melakukan riset atau penelitian mengenai inisiatif kebijakan
- kegiatan melaporkan kekurangan dalam kebijakan yang ada sekarang dan menyarankan pendekatan baru
- kegiatan mengumpulkan pendapat dari administrator ketenagakerjaan di semua tingkatan mengenai ide baru kebijakan
- kegiatan melakukan konsultasi dengan mitra sosial, baik secara formal maupun secara informal

**Menteri Tenaga Kerja mengarahkan stafnya untuk mengumpulkan dan menganalisa statistik kecelakaan kerja untuk melihat apa yang dapat dilakukan untuk mengurangi kecelakaan kerja. Staf senior departemen tenaga kerja biasanya akan berkonsultasi dengan staf pada dinas tenaga kerja di tingkat propinsi dan kabupaten, dan wakil pengusaha dan pekerja, untuk mengumpulkan informasi dan memberikan ide.**



**Proses pembentukan kebijakan ini tidak menghasilkan kebijakan yang memberikan perumusan tertentu, tetapi menetapkan dasar bagi inisiatif kebijakan baru di kemudian hari.**

Kegiatan **perumusan kebijakan** meliputi:

- penyusunan rancangan dokumen kebijakan
- konsultasi dengan pekerja, pengusaha, dan instansi lain mengenai masalah kebijakan
- kegiatan penyadaran masyarakat dan sosialisasi masalah kebijakan yang baru

**Perumusan kebijakan tidaklah sama dengan menyusun rancangan undang-undang dan peraturan yang baru. Perumusan kebijakan menghasilkan disiapkannya dokumen tertulis yang memberikan pedoman dan kerangka bagi tindakan selanjutnya. Meskipun demikian, dokumen tersebut tidak bersifat mengikat secara hukum. Di sisi lain, undang-undang dan peraturan menetapkan hak dan kewajiban hukum dan secara hukum dapat ditegakkan.**

Kegiatan **implementasi kebijakan** meliputi:

- upaya penegakan hukum
- upaya memberikan informasi dan pendidikan mengenai kebijakan dan undang-undang
- upaya memberikan nasihat mengenai cara mematuhi undang-undang dan peraturan
- upaya mengkoordinasi pekerjaan instansi atau badan terkait

**Undang-undang dan peraturan merupakan cara untuk memberikan ekspresi positif kepada inisiatif kebijakan. Undang-undang dan peraturan menerjemahkan pedoman kebijakan ke dalam tuntutan hukum yang bersifat spesifik, yang kemudian harus ditegakkan.**

### 3

## Sistem Administrasi Ketenagakerjaan

Kegiatan di bidang kebijakan ketenagakerjaan nasional melibatkan kementerian, departemen dan instansi di luar kementerian perburuhan atau departemen tenaga kerja. Karena itu, kegiatan ini berlangsung dalam suatu **sistem administrasi ketenagakerjaan**.

Sistem administrasi ketenagakerjaan terdiri dari semua badan administrasi publik yang bertanggung jawab atas atau terlibat dalam administrasi ketenagakerjaan, termasuk:

- departemen yang dikepalai oleh menteri
- instansi parastatal <sup>1</sup>
- instansi daerah (propinsi dan kabupaten)
- badan koordinasi
- badan konsultatif

Beberapa dari badan tersebut bertanggung jawab atas hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan dan operasi. Hal-hal ini mungkin tidak menjadi urusan langsung departemen tenaga kerja, tetapi merupakan bidang tanggung jawab yang penting di dalam sistem administrasi ketenagakerjaan yang lebih luas.

**Departemen kesehatan dapat memiliki beberapa tanggung jawab atas kesehatan pekerja di perusahaan.**

**Departemen pendidikan nasional dapat memiliki beberapa tanggung jawab atas pelatihan kejuruan dalam menanggapi kebutuhan pasar kerja.**

---

<sup>1</sup> Catatan penerjemah: mungkin yang dimaksud di sini adalah instansi yang membidangi hubungan dengan luar negeri atau negara lain; istilah *parastatal* sendiri tampaknya adalah kata sifat yang dibentuk dari dua kata, yaitu *para* yang arti pertamanya adalah *beyond* (di luar) dan *state* yang berarti negara.

**Departemen luar negeri dapat memiliki beberapa tanggung jawab atas pekerja migran dan masalah izin kerja bagi pekerja asing.**

Badan lain dapat bertanggung jawab melaksanakan kebijakan ketenagakerjaan dan menegakkan undang-undang ketenagakerjaan:

- Dinas tenaga kerja propinsi dapat beroperasi di dalam kerangka kebijakan dan hukum yang ditetapkan di tingkat nasional (oleh pemerintah pusat), tetapi dapat memiliki otonomi dalam derajat tertentu untuk menetapkan dan menegakkan peraturan ketenagakerjaan yang berhubungan dengan kondisi khusus di propinsi atau tempat yang bersangkutan.
- Di kabupaten atau daerah yang tidak ada dinas tenaganya, pemerintah daerah setempat dapat memiliki beberapa tanggung jawab untuk memberikan informasi dan melakukan sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya perlindungan terhadap tenaga kerja.

Administrasi ketenagakerjaan tidak meliputi:

- organisasi pengusaha
- organisasi pekerja

Organisasi pengusaha dan organisasi pekerja memang berurusan dengan kegiatan ketenagakerjaan, tetapi kedua organisasi itu bukan bagian dari administrasi publik. Organisasi pengusaha dan pekerja dapat memiliki perwakilan dalam berbagai badan koordinasi dan konsultasi ketenagakerjaan di dalam sistem administrasi ketenagakerjaan, tetapi bukan bagian dari sistem itu sendiri.

**Meskipun memiliki peran yang amat penting dalam masalah ketenagakerjaan, organisasi pengusaha dan pekerja bukanlah bagian dari sistem administrasi ketenagakerjaan.**

Organisasi pengusaha dan pekerja bukan merupakan bagian integral dari sistem administrasi ketenagakerjaan. Meskipun demikian, dalam keadaan tertentu, administrasi ketenagakerjaan mendelegasikan atau mempercayakan kegiatannya kepada mereka.

Dalam pendekatan sistem terhadap administrasi ketenagakerjaan, menjadi jelas bahwa:

- cakupan kegiatannya banyak dan luas
- tidak semua kegiatan berada di bawah pengawasan langsung dari departemen tenaga kerja
- diperlukan koordinasi pekerjaan dari semua lembaga di dalam sistem tersebut

Administrasi ketenagakerjaan mencakup prinsip dan praktek tripartisme. Sesuai dengan Konvensi No. 150, sistem administrasi ketenagakerjaan hendaknya memberikan konsultasi, kerjasama dan negosiasi antara pihak berwenang publik dan organisasi pengusaha dan pekerja yang paling representatif. Interaksi tripartit seperti itu hendaknya berlangsung pada tingkat nasional, daerah dan lokal, dan juga di berbagai sektor kegiatan ekonomi.

**Administrasi ketenagakerjaan mencakup bidang yang berada di luar pekerjaan departemen tenaga kerja. Meskipun demikian, departemen tenaga kerja merupakan pusat sistem administrasi ketenagakerjaan dari suatu negara dan karena itu, departemen tenaga kerja hendaknya memainkan peran koordinasi yang amat penting guna memastikan diberikannya pelayanan ketenagakerjaan yang efektif.**

## 4

# Administrasi Ketenagakerjaan: Bersifat Protektif atau Pengembangan

Pandangan tradisional terhadap administrasi ketenagakerjaan menekankan peran protektif yang dimilikinya, termasuk:

- **perlindungan terhadap upah** untuk memastikan pembayaran upah dilakukan secara tunai (bukan dalam bentuk barang atau jasa) dan tepat waktu
- **perlindungan terhadap waktu kerja** melalui peraturan mengenai jam kerja dan cuti
- **perlindungan terhadap kondisi kerja** melalui pelayanan pengawasan ketenagakerjaan
- **perlindungan dari cedera dan penyakit akibat kerja** melalui sistem pengawasan dan skema kompensasi

Pandangan modern terhadap administrasi ketenagakerjaan menekankan peran pengembangan yang dimilikinya. Administrasi ketenagakerjaan dipandang sebagai kekuatan penggerak di balik perubahan sosial dan masyarakat yang lebih baik. Perspektif pengembangan ini memandang administrasi ketenagakerjaan:

- berpartisipasi dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan nasional di bidang penempatan tenaga kerja
- memberikan kontribusi untuk mempersiapkan, menyelenggarakan, mengkoordinasi dan mengkaji ulang kebijakan ketenagakerjaan nasional
- menyediakan pelayanan memberikan nasihat dan informasi kepada pengusaha dan pekerja, serta organisasi masing-masing
- mempromosikan konsultasi dan kerjasama antara pihak berwenang dan badan publik, dan organisasi pengusaha dan pekerja
- mempromosikan perluasan pelayanan yang diberikannya kepada tipe pekerja yang menurut hukum bukanlah orang yang dipekerjakan (bukan orang yang bekerja pada orang lain) – seperti pekerja mandiri, petani, orang yang bekerja di sawah berdasarkan perjanjian bagi hasil, anggota koperasi dan usaha yang dikelola oleh pekerja, dan orang yang bekerja

menurut sistem yang dibentuk oleh tradisi atau adat komunal

- mempromosikan perluasan pelayanan yang diberikannya kepada pekerja yang bekerja dalam kegiatan non komersial, termasuk pegawai negeri
- memberikan kontribusi kepada upaya merumuskan kebijakan nasional yang berhubungan dengan urusan ketenagakerjaan internasional
- mengkoordinasi kegiatan instansi parastatal, regional atau lokal yang bertanggung jawab atas administrasi ketenagakerjaan

## 5

## Fungsi Dasar

Rekomendasi ILO No. 158 Tahun 1978 mengenai Administrasi Ketenagakerjaan menyebutkan empat fungsi utama administrasi ketenagakerjaan, yaitu:

- pengawasan ketenagakerjaan
- hubungan ketenagakerjaan
- penempatan tenaga kerja
- penelitian ketenagakerjaan

### A. Pengawasan Ketenagakerjaan

Pengawasan ketenagakerjaan mengupayakan perlindungan tenaga kerja melalui penegakan hukum dan kegiatan terkait yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada pekerja.

Fungsi administrasi ketenagakerjaan dalam pengawasan ketenagakerjaan meliputi:

- perumusan standar ketenagakerjaan dan undang-undang serta peraturan terkait
- penegakan undang-undang tenaga kerja / perburuhan
- pemberian nasihat mengenai bagaimana mematuhi ketentuan undang-undang
- melaporkan hal-hal yang tidak terdapat dalam undang-undang

Fungsi administrasi ketenagakerjaan dalam pengawasan ketenagakerjaan meliputi syarat dan kondisi kerja serta lingkungan kerja (keselamatan dan kesehatan kerja). Fungsi ini dapat dijalankan melalui satu badan pengawas terpadu yang memberikan pelayanan di kedua bidang tersebut, atau melalui badan pengawas terpisah yang biasanya dikenal sebagai badan pengawas ketenagakerjaan dan badan pengawas pabrik.

## B. Hubungan Ketenagakerjaan

Hubungan ketenagakerjaan menyangkut interaksi antara pekerja dan pengusaha di tempat kerja dan timbul dari situasi kerja, sebagaimana dipengaruhi oleh intervensi pemerintah.<sup>2</sup>

Fungsi administrasi ketenagakerjaan dalam hubungan ketenagakerjaan meliputi:

- penetapan dan penerapan langkah untuk memastikan bahwa baik pekerja maupun pengusaha memiliki hak berserikat
- mempromosikan hak untuk berorganisasi dan berunding bersama
- memberikan nasihat, pengarahan atau petunjuk kepada organisasi pengusaha maupun organisasi pekerja
- mempromosikan pengembangan dan penggunaan sarana berunding secara sukarela
- menyediakan pelayanan konsiliasi dan mediasi
- menyediakan pelayanan arbitrase
- menetapkan dan mendukung pelayanan adjudikasi (pengambilan keputusan secara hukum terhadap suatu perkara) melalui pengadilan khusus yang dibentuk untuk mengadili perkara perburuhan (*labor tribunals*) maupun bagian dari pengadilan umum yang menangani perkara perburuhan (*labor courts*).
- membentuk dan memberikan pelayanan kepada badan konsultasi tripartit supaya badan tersebut dapat tetap dan terus berfungsi sebagaimana mestinya.

Kegiatan administrasi ketenagakerjaan dalam hubungan ketenagakerjaan bertujuan mendorong terciptanya hubungan yang sehat antara pengusaha dan pekerja dengan membangun suatu kerangka di mana kedua belah pihak dapat berinteraksi secara efektif.

---

<sup>2</sup> Catatan penerjemah: perhatikan bahwa hubungan ketenagakerjaan (*labor relations*) tidaklah sama dengan hubungan kerja (*employment*). Yang dimaksud dengan hubungan kerja adalah hubungan yang timbul apabila seorang pemberi kerja setuju untuk mempekerjakan seorang pencari kerja dan pencari kerja tersebut setuju untuk bekerja pada atau dipekerjakan oleh pemberi kerja tersebut menurut syarat dan kondisi kerja yang disepakati bersama. Hubungan ketenagakerjaan memiliki ruang lingkup yang lebih luas daripada hubungan kerja karena menyangkut pihak ketiga, yaitu pemerintah, dan peran pemerintah dalam hubungan pengusaha-pekerja untuk menjamin terus berputarnya roda perekonomian negara melalui barang dan jasa yang dihasilkan oleh tenaga kerja yang dipekerjakan pengusaha.



## **C. Penyediaan Lapangan Kerja dan Penempatan Tenaga Kerja**

Kegiatan penyediaan lapangan kerja dan penempatan tenaga kerja berkaitan dengan perumusan pedoman kebijakan untuk menciptakan dan mempromosikan lapangan kerja, serta memberikan sejumlah pelayanan untuk melaksanakan pedoman kebijakan tersebut.

Fungsi administrasi ketenagakerjaan dalam kebijakan dan pelayanan penyediaan lapangan kerja meliputi:

- mengkoordinasi kegiatan dari badan dan instansi yang menangani aspek tertentu kebijakan penciptaan lapangan kerja dan penempatan tenaga kerja
- mengkoordinasi layanan penyediaan lapangan kerja, program penciptaan dan promosi lapangan kerja, program bimbingan dan pelatihan kejuruan, dan skema manfaat pengangguran
- mendukung konsultasi dengan organisasi pengusaha dan pekerja mengenai kebijakan penyediaan lapangan kerja dan implementasinya
- mengambil tanggung jawab perencanaan tenaga kerja dan berpartisipasi dalam pemfungsian badan perencanaan tenaga kerja
- berpartisipasi dalam upaya mengkoordinasi dan mengintegrasikan perencanaan tenaga kerja dengan perencanaan ekonomi
- memberikan pelayanan penyediaan lapangan kerja kepada masyarakat
- mengawasi operasi perusahaan / badan swasta yang bergerak di bidang penyediaan dan penempatan tenaga kerja
- memikul atau berbagi tanggung jawab dalam mengelola dana publik untuk menanggulangi pengangguran dan setengah pengangguran
- berpartisipasi dalam pengembangan kebijakan dan program untuk pengembangan sumber daya manusia, termasuk bimbingan dan pelatihan kejuruan

## **D. Penelitian Ketenagakerjaan**

Penelitian mengenai masalah ketenagakerjaan berkaitan dengan pengumpulan dan analisa data dan ide untuk merumuskan kebijakan dan strategi ketenagakerjaan yang baru.

Fungsi administrasi ketenagakerjaan dalam penelitian ketenagakerjaan meliputi:

- upaya merencanakan dan melakukan penelitian untuk memenuhi tujuan sosial
- mendorong dilakukannya penelitian yang relevan oleh badan lain
- menyebarluaskan temuan hasil penelitian

## 6

# Pengaturan yang Bersifat Organisasional dan Struktural

Pengaturan yang bersifat organisasional dan struktural bagi suatu sistem administrasi ketenagakerjaan berkaitan dengan:

- koordinasi
- struktur
- desentralisasi
- unit pelayanan bidang

### A. Koordinasi

Departemen tenaga kerja atau instansi serupa bertanggung jawab mengkoordinasi pengoperasian sistem administrasi ketenagakerjaan.

Komponen sistem administrasi ketenagakerjaan (misalnya, pengawasan ketenagakerjaan, pelayanan penyediaan lapangan kerja dan penempatan tenaga kerja, hubungan ketenagakerjaan) hendaknya memberikan laporan secara berkala kepada otoritas pusat yang melakukan koordinasi. Informasi yang terkandung dalam laporan tersebut hendaknya:

- bersifat teknis
- memasukkan data statistik yang relevan untuk mendukung atau memperjelas keterangan yang diberikan
- menyebutkan masalah yang dijumpai
- menunjukkan hasil yang telah dicapai

Hendaknya ada koordinasi antara kantor pusat dan unit pelayanan lapangan supaya undang-undang dan peraturan nasional dapat diterapkan secara seragam di seluruh negara.

Sistem administrasi ketenagakerjaan hendaknya mengevaluasi, menerbitkan, dan menyebarkan informasi ketenagakerjaan yang menarik minat

masyarakat umum melalui buletin, *newsletters*, surat kabar, radio dan media elektronik.

## B. Struktur

Bagian atau divisi terpisah biasanya dibentuk dalam sistem administrasi ketenagakerjaan untuk melayani setiap bidang fungsional, meliputi:

- kondisi dan syarat kerja
- pengawasan ketenagakerjaan
- hubungan ketenagakerjaan
- penyediaan lapangan kerja dan penempatan tenaga kerja
- perencanaan tenaga kerja
- pengembangan sumber daya manusia
- urusan atau masalah hubungan internasional
- jaminan sosial
- upah minimum

Pengaturan yang bersifat struktural dalam batas tertentu tergantung pada ketersediaan sumber daya. Untuk administrasi ketenagakerjaan yang lebih kecil, beberapa tanggung jawab fungsional dapat dikelompokkan secara bersama-sama, misalnya, bilamana penyediaan lapangan kerja, perencanaan tenaga kerja, dan pengembangan sumber daya manusia dipadukan dalam satu divisi atau bagian.

**Struktur tidak diciptakan demi keberadaan struktur itu sendiri. Struktur dibuat supaya fungsi yang ada dapat dijalankan. Karena itu, struktur sistem administrasi ketenagakerjaan hendaknya melayani fungsi sistem administrasi tersebut. Fungsi harus ada terlebih dahulu, setelah itu barulah struktur.**

## C. Desentralisasi

Untuk memberikan pelayanan yang bermutu tinggi kepada pengusaha dan pekerja, administrasi ketenagakerjaan harus didesentralisasikan dengan memberikan kekuasaan dan otoritas kepada daerah, propinsi dan kabupaten. Desentralisasi dapat bersifat:

- total, atau
- sebagian

Dalam **desentralisasi total**, perumusan kebijakan, pembuatan undang-undang, penegakan hukum, dan penyediaan layanan di semua bidang fungsional merupakan tanggung jawab masing-masing negara bagian, wilayah, daerah dan propinsi. Dalam sistem desentralisasi jumlah sistem administrasi ketenagakerjaan yang ada sebanyak jumlah negara bagian, wilayah, daerah, dan propinsi yang ada.

Dalam **desentralisasi sebagian**, pendekatan berikut dapat dipertimbangkan:

- Pembuatan kebijakan disentralisasikan (dilakukan oleh pusat) tetapi pembuatan undang-undang dan penegakan hukum didesentralisasikan (dilakukan oleh daerah).
- Pembuatan kebijakan dan pembuatan undang-undang disentralisasikan tetapi penegakan hukum didesentralisasikan.
- Pembuatan kebijakan, pembuatan undang-undang, dan penegakan hukum disentralisasikan, tetapi wewenang dan tanggung jawab didelegasikan ke suatu unit yang didesentralisasikan.

Sebagian besar administrasi ketenagakerjaan mengikuti pendekatan desentralisasi sebagian di mana pejabat di negara bagian, daerah, dan propinsi merupakan perpanjangan tangan dari kantor pusat (maksudnya pemerintah pusat), dengan kuasa atau wewenang mengambil keputusan sendiri dibatasi pada pekerjaan sehari-hari di dalam parameter dan pedoman yang ditetapkan oleh pusat.

Desentralisasi sebagian dapat lebih efektif dan efisien di bawah pengaturan berikut:

- Unit yang didesentralisasikan hendaknya dikonsultasikan dalam perumusan strategi penegakan untuk memastikan bahwa unit tersebut beroperasi secara sehat.
- Anggaran operasional dari unit yang didesentralisasikan hendaknya didasarkan pada kebutuhan yang bersifat realistis dan konsultasi yang rinci.
- Setelah anggaran disetujui, unit yang didesentralisasikan hendaknya mengelola sumber daya masing-masing tanpa diganggu oleh campur tangan pemerintah pusat.
- Unit yang didesentralisasikan hendaknya menjalin dan membina kontak sendiri dengan wakil mitra sosial dan masyarakat.
- Kantor pusat (pemerintah pusat) hendaknya menyediakan layanan

penelitian, informasi dan pelatihan, serta spesialis (misalnya, personil keselamatan dan kesehatan kerja) untuk memfasilitasi pekerjaan unit yang didesentralisasikan.

- Sasaran kinerja untuk setiap unit yang didesentralisasikan hendaknya ditetapkan melalui konsultasi dengan pusat.
- Unit yang didesentralisasikan hendaknya memberikan laporan secara rinci mengenai kegiatan mereka secara bulanan atau secara tahunan.

Dalam **desentralisasi sebagian**, pusat memutuskan:

- fungsi apa yang harus dilakukan
- bidang mana yang perlu diprioritaskan dan dituntaskan

Unit yang didesentralisasikan memutuskan **bagaimana** pekerjaan dilakukan, dan secara teratur melaporkan kinerja mereka kepada pusat.

Pendekatan formal terhadap pembagian kekuasaan antara pusat dan unit yang didesentralisasikan selanjutnya dapat diberi dukungan dengan melibatkan lembaga dan instansi lain di tingkat lokal, termasuk:

- panitia konsultatif tripartit
- serikat pekerja
- organisasi pengusaha
- panitia dan dewan kerja perusahaan
- panitia keselamatan dan kesehatan kerja perusahaan
- instansi pemerintah lokal (setempat)
- organisasi sektor non formal

Konsultasi dan pengaturan kerjasama yang bersifat formal di tingkat lokal dapat dilakukan oleh pegawai ketenagakerjaan yang secara teratur menjalin dan membina hubungan informal dengan berbagai individu, kelompok dan instansi untuk mendorong terbentuknya jaringan lokal di bidang masalah ketenagakerjaan.

**Keberhasilan pendekatan informal terhadap desentralisasi sebagian besar tergantung pada gaya interaksi manusia dan keterampilan komunikasi yang dimiliki pegawai ketenagakerjaan di tingkat yang didesentralisasikan.**

## **D. Pelayanan bidang**

Desentralisasi pelayanan administrasi ketenagakerjaan pada unit bidang menuntut agar:

- unit bidang ditempatkan di lokasi yang benar-benar membutuhkan
- keberadaan unit bidang tersebut diketahui dan pelayanan yang diberikan oleh unit bidang tersebut dapat diketahui dan dimanfaatkan oleh pengguna
- unit bidang didukung dengan staf, fasilitas perlengkapan dan fasilitas transportasi yang memadai
- unit bidang beroperasi sesuai dengan prosedur yang memberikan konsistensi dalam pemberlakuan undang-undang dan peraturan di antara semua unit bidang

## 7 Sumber Daya Fisik dan Staf

Administrasi ketenagakerjaan membutuhkan dukungan sumber daya fisik dan manusia yang diperlukan supaya dapat berfungsi secara efektif. Hal ini mencakup:

- Administrasi ketenagakerjaan hendaknya memiliki staf untuk menjalankan seluruh fungsi administrasi ketenagakerjaan.
- Administrasi ketenagakerjaan hendaknya memiliki staf yang terlatih dan berkualifikasi, yang sanggup melakukan seluruh fungsi administrasi ketenagakerjaan pada tingkat yang diharuskan.
- Administrasi ketenagakerjaan hendaknya memberikan pelatihan kepada staf secara sistematis dan berkesinambungan, diawali dengan pelatihan induksi, kemudian diperluas ke pelatihan penyegaran, penataran, dan pelatihan yang dimaksudkan untuk mengasah keterampilan tertentu.
- Administrasi ketenagakerjaan hendaknya menyediakan akomodasi, perlengkapan dan barang konsumsi kantor.
- Administrasi ketenagakerjaan hendaknya menyediakan transportasi yang memadai (misalnya: mobil, motor) atau akses untuk mendapatkan fasilitas transportasi umum yang dapat diandalkan.
- Administrasi ketenagakerjaan hendaknya mendorong staf untuk berpartisipasi dalam kursus pelatihan internasional maupun nasional, termasuk karya wisata, beasiswa dan pertukaran informasi.

Pelatihan staf memerlukan pertimbangan terhadap sejumlah masalah, termasuk:

- perekrutan pegawai ketenagakerjaan
- pelatihan induksi (orientasi dan pengenalan kepada staf baru)
- pelatihan penyegaran dan pelatihan penataran
- pemerayaan pekerjaan

(pelatihan staf juga dipertimbangkan dalam Bab 9)



Hal-hal yang melibatkan administrasi ketenagakerjaan meliputi masalah kebijakan di satu sisi dan masalah operasional di sisi lain. Masalah utama kebijakan adalah:

- reformasi ekonomi
- efisiensi ekonomi dan perlindungan sosial
- swastanisasi
- pemberian layanan administrasi ketenagakerjaan
- promosi penyediaan lapangan kerja
- tripartisme

### **A. Reformasi Ekonomi**

Hal yang teramat penting dalam perumusan kebijakan ketenagakerjaan adalah dampak program reformasi ekonomi sebagai bagian dari proses penyesuaian struktural. Program reformasi, termasuk upaya liberalisasi produk, modal, dan pasar kerja, kadang-kadang dijalankan begitu saja tanpa konsultasi yang memadai dengan departemen tenaga kerja. Reformasi ekonomi dianggap sepenuhnya merupakan wilayah kerja badan perencanaan pembangunan nasional dan departemen keuangan. Karena itu, kedua lembaga inilah yang mengambil peran memimpin dan menjadi penentu kebijakan dalam reformasi ekonomi, sedangkan departemen tenaga kerja cenderung tidak dilibatkan dalam reformasi ekonomi dan hanya dapat memberikan masukan yang sifatnya terbatas terhadap inisiatif kebijakan baru di bidang reformasi.

Marginalisasi (peminggiran peran) departemen tenaga kerja dalam merumuskan dan melaksanakan program reformasi ekonomi menimbulkan dua masalah utama:

- administrasi ketenagakerjaan perlu lebih proaktif dalam merumuskan kebijakan yang demikian semenjak dari awal; ini berbeda dari bereaksi setelah kebijakan diputuskan oleh orang lain;

- administrasi ketenagakerjaan perlu lebih dilengkapi, secara teknis, supaya dapat memberikan kontribusi yang berarti terhadap perumusan kebijakan dan program yang demikian.

## **B. Efisiensi Ekonomi dan Perlindungan Sosial**

Program reformasi ekonomi menekankan kekuatan pasar bebas, kegiatan produktif, dan efisiensi. Beberapa pengamat berpendapat bahwa program reformasi ekonomi hendaknya mengurangi intervensi pemerintah dalam masalah ketenagakerjaan.

Misalnya, kadang-kadang diperdebatkan bahwa intervensi pemerintah dalam bentuk upah minimum menghasilkan tingkat upah yang mendistorsi operasi pasar kerja sehingga menyebabkan upah dipatok pada tingkat yang terlalu tinggi. Akibatnya, permintaan tenaga kerja menurun, perusahaan akan terdorong untuk menggantikan sistem kerja yang bersifat padat karya dengan sistem kerja yang bersifat padat modal sehingga tujuan utama reformasi ekonomi, yaitu peningkatan penyediaan lapangan kerja, menjadi terhalang oleh intervensi pemerintah.

Pendapat serupa juga dilontarkan mengenai intervensi (yang dilakukan pemerintah) dalam biaya ketenagakerjaan non upah, termasuk kontribusi jaminan sosial, peraturan jaminan pekerjaan, dan undang-undang perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Hal ini juga dilihat sebagai langkah yang mendistorsi pasar kerja dan mengurangi efisiensi ekonomi.

Tetapi, sifat dasar administrasi ketenagakerjaan itu sendiri memang menuntut intervensi pemerintah. Peraturan pemerintah dan prosedur penegakan mengenai upah, perlindungan pekerjaan, keselamatan dan kesehatan, dan fasilitas kesejahteraan merupakan komponen inti perlindungan sosial.

Karena itu, yang menjadi tantangan bagi administrasi ketenagakerjaan adalah bagaimana menemukan keseimbangan yang tepat untuk memperbanyak intervensi demi kepentingan perlindungan sosial di satu sisi, dan mengurangi intervensi demi kepentingan efisiensi ekonomi di sisi lain. Penekanan pada efisiensi ekonomi tidak berarti membuang sama sekali tujuan perlindungan sosial. Hal ini merupakan masalah keseimbangan antara intervensi yang memberikan perlindungan dan campur tangan yang mengurangi atau menghilangkan efisiensi ekonomi.

## C. Swastanisasi

Reformasi yang bersifat struktural dan peralihan dari perencanaan terpusat ke ekonomi pasar sebagai dasar bagi pengalokasian sumber daya sering kali menimbulkan masalah yang berhubungan dengan swastanisasi. Peralihan ke arah swastanisasi biasanya ditandai dengan penjualan badan usaha milik negara dan aset negara kepada sektor swasta dengan tujuan supaya pemerintah dapat melepaskan diri dari kewajiban untuk terus mendanai kegiatan usaha yang tidak efisien dan tidak menguntungkan.

Tetapi, swastanisasi tidak hanya dilakukan dengan menjual badan usaha milik negara kepada swasta. Pemerintah juga dapat melakukan swastanisasi dengan menarik diri dari beberapa jenis pelayanan yang biasanya dianggap sebagai tanggung jawab pemerintah, termasuk pelayanan ketenagakerjaan, dan menyerahkannya kepada swasta. Di beberapa negara swastanisasi jenis ini sudah menjadi kenyataan, dan dilakukan oleh pemerintah, misalnya, dengan menunjuk tenaga ahli atau biro jasa swasta yang diberi wewenang untuk mengawasi ketel uap (*boilers*), bejana tekan (*pressure vessels*), lift, dan tangga berjalan (*elevators*).

Di samping itu, swastanisasi juga terjadi di bidang pelayanan penempatan tenaga kerja yang biasanya dilakukan pemerintah. Hal ini tercermin dari beroperasinya badan usaha penempatan tenaga kerja milik swasta. Pelayanan yang diberikan pemerintah untuk menuntaskan masalah dalam hubungan industrial juga tidak luput dari swastanisasi, dan ini terlihat dari diizinkaninya pihak swasta melakukan pelayanan konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

Dalam hal swastanisasi, masalah administrasi ketenagakerjaan yang akan dituntaskan adalah, pertama-tama, sampai sejauh mana pelayanan administrasi ketenagakerjaan dapat diswastakan dan pelayanan administrasi ketenagakerjaan yang mana yang sebaiknya diswastakan, dan kedua, bagaimana pengaturan yang harus dilakukan untuk merealisasikan swastanisasi pelayanan tersebut.

Administrasi ketenagakerjaan mempunyai tanggung jawab hukum untuk menjalankan fungsi tertentu. Dalam rangka swastanisasi, administrasi ketenagakerjaan dapat memberikan lisensi (surat izin) kepada agen atau orang yang telah ditunjuk / diberi otoritas untuk mengerjakan fungsi tertentu yang dilimpahkan oleh administrasi ketenagakerjaan. Pemberian lisensi tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepada mereka kuasa dan wewenang untuk menjalankan tugas. Meskipun demikian, tanggung jawab terbesar tetap berada di tangan administrasi ketenagakerjaan.

## D. Jangkauan Pelayanan Administrasi Ketenagakerjaan

Jangkauan pelayanan administrasi ketenagakerjaan tergantung pada definisi “pekerja” dan “tempat kerja” dalam peraturan perundang-undangan nasional.

Sayang sekali, definisi pekerja menurut undang-undang sering kali mengartikan pekerja dalam pengertian pekerja formal dan cenderung mengecualikan pekerja yang termasuk dalam kategori pekerja non formal seperti pembantu rumah tangga dan buruh tani (orang yang diupah untuk mengerjakan sawah milik orang lain). Akibatnya, terciptalah suatu rintangan hukum yang mempersulit upaya untuk memperluas pelayanan administrasi ketenagakerjaan kepada mereka.

Dalam situasi lain, definisi “tempat kerja” memiliki pengertian sangat luas. Misalnya, tempat kerja didefinisikan sebagai “tempat dilakukannya suatu pekerjaan.” Tetapi pelayanan administrasi ketenagakerjaan tidak selalu tersedia, sekalipun didukung oleh undang-undang. Yang terutama perlu diberi perhatian secara khusus adalah sektor non formal (yang juga dikenal dengan istilah sektor informal). (Meskipun sektor non formal sering kali diasosiasikan dengan pekerja mandiri, seperti pedagang kaki lima dan pedagang asongan,) sektor ini ternyata menampung banyak sekali pekerja yang bukan pekerja mandiri dan bekerja menjadi buruh pengusaha kecil dengan standar keselamatan dan kesehatan kerja yang pada umumnya sangat buruk.

Pelayanan administrasi ketenagakerjaan hendaknya diperluas hingga menjangkau sektor non formal. Perluasan ini tidak harus dinyatakan dalam bentuk penegakan hukum yang sangat ketat yang melibatkan tuntutan ke pengadilan dan hukuman, tetapi lebih dalam bentuk pelayanan penyuluhan, di mana para pekerja, baik yang upahan maupun yang mandiri, diberi penyuluhan yang bersifat umum (misalnya mengenai keselamatan dan kesehatan kerja) dan penyuluhan yang bersifat spesifik/ khusus mengenai pematuhan terhadap bagian tertentu dari undang-undang.

Sifat dasar pengaturan pekerjaan yang berubah-ubah menyebabkan perlunya administrasi ketenagakerjaan, terutama pengawasan ketenagakerjaan, memperluas jangkauan pelayanannya untuk mencapai pekerja yang termasuk dalam kategori baru, terutama pekerja lepas (*casual workers*), pekerja paruh waktu (*part-time workers*) dan pekerja yang mengerjakan pekerjaannya di rumah (*home workers* atau pekerja rumahan).

## E. Promosi Lapangan Kerja

Rekomendasi ILO No. 158 secara khusus menyebutkan keterlibatan administrasi ketenagakerjaan dalam “persiapan, administrasi, koordinasi, pengecekan dan pengkajian ulang kebijakan penyediaan lapangan kerja nasional.” Keterlibatan ini mencakup upaya mengkoordinasikan jasa penyediaan lapangan kerja, program promosi dan penciptaan lapangan kerja, bimbingan kejuruan, program pelatihan kejuruan, dan skema manfaat pengangguran.

Di beberapa negara, peran departemen tenaga kerja dalam upaya promosi dan penciptaan lapangan kerja telah terpinggirkan, dan fungsi tersebut ditangani oleh departemen lain. Adalah penting bahwa administrasi ketenagakerjaan, melalui departemen tenaga kerja, memainkan peran aktif kepemimpinan dalam mengkoordinasi kegiatan instansi yang menangani masalah penyediaan lapangan kerja dan penempatan tenaga kerja. Kapasitas teknis departemen tenaga kerja perlu diperkuat dan dikembangkan supaya departemen tenaga kerja sanggup menjalankan peran ini secara efektif.

## F. Tripartisme

Untuk menyusun kebijakan di bidang ketenagakerjaan<sup>3</sup> dan kebijakan di bidang penyediaan lapangan kerja dan penempatan tenaga kerja<sup>4</sup> yang tepat diperlukan pemfokusan tidak saja pada **isi** dari kebijakan tersebut tetapi juga pada **proses** yang dipilih untuk menjalankan kebijakan tersebut. Organisasi perwakilan pengusaha dan pekerja hendaknya berpartisipasi dalam merumuskan kebijakan baru. Hal ini lebih dari sekedar memberikan nasihat kepada pihak yang menaruh minat pada isi kebijakan seperti itu, tetapi juga melibatkan konsultasi aktif di semua tingkatan dan tahapan penyusunan kebijakan.

Administrasi ketenagakerjaan memiliki peran penting dalam membantu memperkuat lembaga dan proses tripartit, dan membangun komitmen mitra sosial terhadap prinsip dan praktek tripartisme yang efektif.

Di banyak negara berkembang, tripartisme tidak berjalan secara efektif. Hal ini secara umum merupakan tantangan yang besar bagi pemerintah, pengusaha dan pekerja, dan secara khusus merupakan tantangan bagi

---

<sup>3</sup> Upaya penyediaan barang dan jasa dalam suatu ekonomi dengan menggunakan tenaga kerja, *labor policies*.

<sup>4</sup> Upaya penciptaan hubungan kerja, *employment policies*

administrasi ketenagakerjaan. Sesungguhnya, tanpa intervensi positif oleh administrasi ketenagakerjaan, tripartisme akan lambat berkembang dan memiliki keterbatasan peran dalam kemajuan ekonomi dan sosial.

## 9

# Masalah Operasional

Banyak masalah operasional yang berkaitan dengan administrasi ketenagakerjaan, termasuk:

- perumusan kebijakan
- ketersediaan sumber daya
- organisasi dan manajemen
- penelitian dan informasi
- pelatihan staf

### A. Perumusan Kebijakan

Dalam penyusunan kebijakan, salah satu masalah kunci bagi administrasi ketenagakerjaan adalah pengakuan bahwa informasi merupakan sumber daya penting bagi pengambilan keputusan. Upaya yang lebih besar harus dilakukan untuk menghasilkan informasi yang komprehensif, akurat dan tidak bias. Upaya membangun kapasitas penelitian merupakan aspek penting peningkatan pembuatan informasi.

Untuk memperkuat pengaturan konsultatif dan transparansi publik yang lebih besar dalam perumusan kebijakan juga diperlukan perhatian administrasi ketenagakerjaan.

### B. Ketersediaan Sumber Daya

Departemen tenaga kerja dan berbagai komponen sistem administrasi ketenagakerjaan sering kali mengeluhkan tidak adanya sumber daya operasional. Untuk itu, beberapa hal berikut perlu dipertimbangkan:

- Sumber daya yang tersedia bagi administrasi ketenagakerjaan harus dikelola secara efektif sebagai prasyarat untuk memperoleh sumber daya tambahan.
- Administrator ketenagakerjaan harus dapat menyakinkan mereka yang bertugas mengalokasikan sumber daya akan manfaat yang akan

dihasilkan bagi kemajuan sosial dan ekonomi nasional apabila fungsi administrasi ketenagakerjaan diberi sumber daya tambahan.

- Administrasi ketenagakerjaan harus mengembangkan kapasitas profesional untuk mempersiapkan penyerahan laporan atau penjelasan yang rinci mengenai kontribusi yang diberikan oleh administrasi ketenagakerjaan pada pembangunan nasional, (dan hal ini hendaknya) didukung dengan presentasi dan keterampilan yang piawai dalam bernegosiasi.
- Meskipun menciptakan masalah, program reformasi ekonomi hendaknya dipandang oleh administrasi ketenagakerjaan sebagai peluang yang memberikan kesempatan untuk dimanfaatkan sebaik-baiknya. Misalnya, pelanggan dan penerima utama jasa administrasi ketenagakerjaan (yaitu pekerja dan pengusaha) dapat digunakan untuk mempengaruhi pemerintah untuk memberikan sumber daya tambahan bagi administrasi ketenagakerjaan.

### **C. Organisasi dan Manajemen**

Secara umum, administrasi publik cenderung mengadopsi struktur yang tidak sesuai dengan tanggung jawab fungsional yang dimilikinya. Administrasi publik juga cenderung mengadopsi prosedur operasional yang sudah ketinggalan jaman dan birokratis. Administrasi ketenagakerjaan juga begitu. Sering kali sistem administrasi ketenagakerjaan terjebak pada upaya untuk memuaskan kepentingan internal. Akibatnya, upaya dan perhatian yang lebih besar diberikan untuk memenuhi kebutuhan para atasan dan "sistem" daripada untuk memenuhi kebutuhan klien. Untuk itu, hal-hal berikut perlu dipertimbangkan:

- Organisasi dan struktur administrasi ketenagakerjaan harus tanggap terhadap fungsi. Yang hendaknya pertama kali dipertimbangkan adalah fungsi, bukan struktur. Jadi, jangan dibalik dengan menciptakan struktur terlebih dahulu kemudian barulah menetapkan fungsinya.
- Desentralisasi yang lebih besar dari kegiatan, yang konsisten dengan kebutuhan akan koordinasi dan pertanggungjawaban publik yang efektif, hendaknya diupayakan.
- Lebih banyak penekanan hendaknya diberikan pada kinerja manajemen dan sistem kendali untuk mencapai sasaran dan standar yang dikehendaki. Kapasitas manajemen hendaknya dikembangkan, dengan titik berat pada kepemimpinan, pendelegasian (pelimpahan wewenang), dan pengawasan. Budaya melayani dan kinerja harus dikembangkan untuk menghapus birokrasi dan inersia (kemacetan).



## D. Penelitian dan Informasi

Administrasi ketenagakerjaan memiliki kapasitas terbatas untuk melakukan penelitian terapan, dan kurang mementingkan informasi sebagai sumber daya bagi pembuatan keputusan. Kapasitas penelitian yang dimiliki administrasi ketenagakerjaan perlu diperkuat:

- Administrasi ketenagakerjaan hendaknya memprakarsai, menugaskan atau melakukan penelitian mengenai serangkaian masalah ketenagakerjaan secara luas. Ini meliputi upaya membangun hubungan dengan lembaga penelitian dan badan sejenis yang sanggup dan bersedia melakukan penelitian terhadap topik tertentu.
- Temuan hasil penelitian hendaknya disampaikan dan disebarluaskan seluas-luasnya dalam bahasa non teknis yang mudah dimengerti.
- Unit penelitian dan informasi (mungkin juga meliputi pelatihan) hendaknya dibentuk di dalam departemen tenaga kerja untuk melayani sistem administrasi ketenagakerjaan secara keseluruhan.

## E. Pelatihan Staf

Kinerja administrasi ketenagakerjaan kadang-kadang dikritik sebagai "kurang termotivasi," "tidak memiliki kompetensi teknis," dan "tidak profesional." Pelatihan saja tidak akan memperbaiki kinerja yang buruk, walaupun pelatihan merupakan bagian yang penting untuk perbaikan kinerja. Beberapa dari masalah yang berkenaan dengan kinerja dapat dijumpai dalam prosedur perekrutan dan seleksi yang buruk, kondisi pelayanan yang buruk, campur tangan politik, dan tidak adanya sumber daya fisik pendukung. Program pengembangan staf yang efektif adalah penting untuk meningkatkan kinerja:

- Pendekatan yang bersifat *ad hoc* terhadap kebutuhan pelatihan perlu diganti dengan pemrograman sistematis berjangka lebih panjang yang didasarkan pada kebutuhan sesungguhnya dari sistem administrasi ketenagakerjaan dan pegawai yang bekerja di dalamnya.
- Pelatihan perlu didukung oleh sumber daya yang memadai, sebaiknya dengan membentuk suatu unit pelatihan dalam departemen tenaga kerja untuk melayani sistem administrasi ketenagakerjaan yang lebih luas.
- Pelatihan merupakan suatu proses yang berlangsung terus-menerus, bukan suatu peristiwa yang berlangsung sekali saja, dan karena itu pelatihan perlu dimonitor dan dievaluasi secara terus-menerus supaya dapat terus dilakukan upaya untuk memperbaikinya.

## Melakukan Perbaikan

Secara umum, administrasi ketenagakerjaan dipersepsikan memiliki kinerja dan pelayanan yang buruk; memiliki perspektif yang berkesulitan dengan masalah internal yang ada di dalam dan cenderung mengabaikan hal-hal yang ada di luar, lebih bersifat reaktif daripada proaktif, lebih bersifat birokratis daripada efisien dan efektif. Untuk memperbaiki persepsi yang buruk ini, administrasi ketenagakerjaan, dengan bantuan dari para mitra sosial dan klien, perlu menginventarisasi situasi kerja yang ada saat ini, dengan mempertimbangkan lingkungan di masa yang akan datang di mana administrasi ketenagakerjaan akan beroperasi serta kebutuhan terkait dari mereka yang menjadi kliennya, serta menyusun strategi yang jelas yang menunjukkan:

- apa yang akan dilakukan
- oleh siapa
- dalam kerangka / jangka waktu yang bagaimana, dan
- menurut pengaturan kelembagaan dan pemantauan yang bagaimana.