

ORGANISASI PERBURUHAN INTERNASIONAL

# **Analisa Diagnostik Ketenagakerjaan**

---

## **Panduan Metodologi**

Sektor Ketenagakerjaan

## Ucapan Terima Kasih

Pedoman ini disusun oleh Per Ronnas, Miranda Kwong dan Leyla Shamchiyeva, dalam kerangka proyek untuk *Mendorong Pertumbuhan yang Inklusif dan Menghasilkan Banyak Lapangan Kerja*, yang didukung oleh pendanaan yang cukup dermawan dari *Swedish International Development Cooperation Agency* (Sida) sebagai bagian dari kemitraan ILO-Sida. Pengujian empiris menjadi bagian penting dalam pengembangan metodologi, dan pengalaman serta pelajaran yang diperoleh dari aplikasi metodologi ini di sejumlah negara dan konteks yang berbeda sangat mempengaruhi produk akhir ini. Tidak kalah pentingnya juga adalah keputusan untuk memilih metode analisis yang bersifat sangat partisipatif. Oleh karena itu, pedoman ini merupakan hasil dari upaya bersama. Pedoman ini menerima banyak manfaat dari interaksi, komentar dan pelibatan sejumlah besar kolega ILO yang konstruktif, baik di kantor pusat dan di lapangan. Komentar dan umpan balik dari sejumlah besar konstituen ILO di negara-negara yang berbeda juga sama pentingnya. Hanya penulis sendiri yang bertanggungjawab atas kekurangan apapun dalam pedoman ini.

# Daftar Isi

<b>UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....	<b>2</b>
<b>BAB 1: PEMIKIRAN KONSEPTUAL DAN METODOLOGI</b> .....	<b>10</b>
<b>1 PENDAHULUAN DAN PEMIKIRAN UMUM</b> .....	<b>11</b>
<b>2 KERANGKA KERJA KONSEPTUAL</b> .....	<b>13</b>
2.1 Basis sumber daya manusia.....	15
2.2 Peluang untuk dan imbal balik lapangan kerja produktif bagi sumber daya manusia melalui kesempatan kerja.....	17
2.2.1 Faktor pertumbuhan kuantitatif.....	17
2.2.2 Faktor pertumbuhan kualitatif.....	18
2.3 Faktor kesetaraan.....	21
2.4 Masalah keberlanjutan.....	22
2.5 Beberapa pertimbangan tambahan .....	23
<b>3 DARI KONSEP KE METODOLOGI</b> .....	<b>24</b>
3.1 Pertimbangan utama.....	24
3.2 Menggunakan pendekatan diagnostik pertumbuhan sebagai sebuah titik awal.....	25
3.3 .... Dari diagnostik pertumbuhan ke sebuah metodologi untuk dianostik ketenagakerjaan.....	27
<b>4 MELAKSANAKAN SEBUAH ANALISA DIAGNOSTIK KETENAGAKERJAAN</b> .....	<b>29</b>
4.1 Model implementasi A.....	29
4.2 Model implementasi B.....	31
<b>BAB 2: TAHAP PERTAMA ANALISIS – MEMAHAMI DINAMIKA KETENAGAKERJAAN, BURSA KERJA DAN EKONOMI</b> .....	<b>32</b>
<b>1. STRUKTUR DEMOGRAFI DAN DINAMIKANYA</b> .....	<b>35</b>
1.1. Penduduk: Komposisi usia dan jenis kelamin.....	35

1.2. Migrasi .....	36
<b>2. KARAKTERISTIK ANGKATAN KERJA .....</b>	<b>39</b>
2.1 Penduduk usia kerja .....	40
2.2 Partisipasi angkatan kerja: Kesempatan kerja dan pengangguran.....	41
2.3 Pekerjaan informal .....	42
<b>3 PENGEMBANGAN BASIS SUMBER DAYA MANUSIA .....</b>	<b>45</b>
3.1 Aspek kualitatif dari sumber daya manusia: Pendidikan dan keterampilan, kesehatan dan <i>employability</i> .....	45
3.2 Investasi pada pengembangan sumber daya manusia .....	48
<b>4 KETIDAKSETARAAN PENGHASILAN DAN KEMISKINAN.....</b>	<b>49</b>
4.1 Ketidaksetaraan penghasilan.....	49
4.2 Kemiskinan dan pekerja miskin .....	50
<b>5 PERTUMBUHAN EKONOMI DAN KESEMPATAN KERJA: POLA DAN DINAMIKA .....</b>	<b>53</b>
5.1 Komposisi sektor dan dinamika pertumbuhan kesempatan kerja dan PDB .....	54
5.2 Upah dan imbal balik ke tenaga kerja.....	61
<b>6 MENETAPKAN TARGET LAPANGAN KERJA PRODUKTIF .....</b>	<b>62</b>
6.1 Latar belakang .....	62
6.2 Metodologi .....	63
6.2.1 Konsep .....	63
6.2.2 Pendekatan metodologi.....	64
6.3 Target apa?.....	65
6.4 Menghubungkan target-target ke analisa diagnostik ketenagakerjaan.....	66
<b>BAB 3: TAHAP DUA DARI ANALISA – ANALISA DIAGNOSTIK KETENAGAKERJAAN BERSAMA.....</b>	<b>72</b>
<b>1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>73</b>
<b>PENDEKATAN LOKAKARYA PARTISIPATIF .....</b>	<b>73</b>

<b>2</b>	<b>SUMBER DAYA PRODUKTIF/<i>EMPLOYABILITY</i> .....</b>	<b>77</b>
2.1	Pengembangan sumber daya manusia .....	78
2.2	Investasi pada sumber daya manusia .....	79
2.3	Akses ke lahan.....	79
<b>3</b>	<b>TINGKAT DAN KUALITAS PEMBANGUNAN EKONOMI .....</b>	<b>82</b>
3.1	Integrasi dalam ekonomi global .....	83
3.1.1	Tingkat integrasi dalam struktur ekonomi global .....	83
3.1.2	Syarat integrasi dalam struktur ekonomi global.....	84
3.2	Biaya Keuangan.....	85
3.2.1	Akses ke keuangan internasional.....	85
3.2.2	Ketersediaan/akses ke keuangan lokal .....	85
3.2.3	Perantara keuangan.....	86
3.3	Imbal balik sosial atas investasi.....	86
3.4	Kebijakan makroekonomi.....	88
3.4.1	Ke(tidak)stabilan makroekonomi .....	88
3.4.2	Kebijakan makroekonomi yang menghalangi/membantu pertumbuhan.....	88
3.5	Kegagalan pasar.....	89
3.6	Komposisi sektor dalam pertumbuhan dan teknologi .....	90
3.7	Kualitas lingkungan bisnis/ Faktor-faktor kelembagaan.....	91
3.8	Ekstraksi keuntungan.....	92
3.9	Lembaga bursa kerja .....	92
3.10	Konsentrasi pertumbuhan ekonomi regional .....	93
3.11	Perlindungan sosial.....	93
<b>4</b>	<b>KETIDAKSETARAAN: BENTUK DAN PENYEBAB .....</b>	<b>96</b>
4.1	Ketidaksetaraan <i>employability</i> .....	97

4.1.1	Pendidikan dan keterampilan .....	97
4.1.2	Kesehatan dan nutrisi .....	97
4.1.3	Akses ke faktor-faktor produksi selain tenaga kerja .....	97
4.2	Ketidaksetaraan akses ke bursa kerja dan peluang ekonomi.....	97
4.2.1	Mobilitas geografis, pekerjaan dan sosial.....	98
4.2.2	Bursa kerja yang berfungsi.....	99
4.2.3	Lingkungan bisnis untuk pekerja miskin dan pengangguran.....	99
4.3	Ketidaksetaraan dalam ketersediaan untuk bekerja .....	99
<b>5</b>	<b>KEBERLANJUTAN .....</b>	<b>101</b>
5.1	Kelestarian lingkungan / perubahan iklim .....	101
5.2	Investasi pada kaum muda .....	102
<b>6</b>	<b>KESIMPULAN .....</b>	<b>103</b>

## Daftar Tabel

Tabel 1 Karakteristik angkatan kerja berdasarkan jenis kelamin, Indonesia, 2010.	40
Tabel 2 Proporsi pekerja informal sebagai % dari total penduduk bekerja berdasarkan tingkat pendidikan, NTT, 2008	44
Tabel 3 Pekerjaan informal sebagai persentase total pekerjaan berdasarkan sektor, NTT, 2008	45
Tabel 4 Tingkat perolehan pendidikan di Bosnia dan, 2009.	46
Tabel 5 Karakteristik angkatan kerja berdasarkan tingkat pendidikan sebagai persentase dari penduduk usia kerja (15+)	48
Tabel 6 Angkatan kerja dan penduduk miskin berdasarkan sektor dan status bursa kerja, Maluku, Indonesia, 2009	52
Tabel 7 Kontribusi sektor ke PDB dan kesempatan kerja, Maluku, Indonesia	58
Tabel 8 Kontribusi sektor ke pertumbuhan dalam PDB dan dalam kesempatan kerja, Indonesia	59
Tabel 9 Pertumbuhan produktivitas dan elastisitas kesempatan kerja berdasarkan sektor, Maluku, Indonesia	60
Tabel 10 Estimasi pekerjaan produktif dan sifat dari defisit lapangan kerja produktif di Mongolia, 2008	69
Tabel 11 Estimasi pekerjaan produktif dan sifat dari defisit lapangan kerja produktif di Mongolia, 2008	69
Tabel 12 Perubahan dalam angkatan kerja di Mongolia, 2008-2015	69
Tabel 13 Tingkat kemiskinan menurut ciri-ciri kepala rumah tangga dan lokasi di Mongolia, 2007-2008	71

## Daftar Gambar

Gambar A Piramida Penduduk, Maluku, Indonesia, 2010 .....	36
Gambar B Piramida penduduk, Jawa Timur, Indonesia, 2009 .....	38
Gambar C Status angkatan kerja dari penduduk usia .....	41
Gambar D Pekerjaan informal sebagai persentase dari total kesempatan kerja .....	44
Gambar E Partisipasi dalam bursa kerja berdasarkan tingkat perolehan pendidikan, 2009. Persentase .....	47
Gambar F Indeks PDB dan pertumbuhan kesempatan kerja Provinsi, Maluku, Indonesia. 2002-2010 (2002=100) ...	57
Gambar G Dekomposisi angkatan kerja dari perspektif kemiskinan .....	63

Gambar H. Pohon Diagnostik Ketenagakerjaan .....	76
Gambar I. Pohon diagnostik ketenagakerjaan di Nusa Tenggara Tlmur (NTT), Indonesia.....	105

## **Kotak**

Kotak 1 Definisi pokok angkatan kerja .....	39
Kotak 2 Menghitung indikator-indikator angkatan kerja .....	42
Kotak 3 Menghitung produktivitas dan pertumbuhan produktivitas .....	60
Kotak 4 Pendekatan lokakarya .....	75
Kotak 5 Pendekatan lokakarya yang diterapkan di Nusa Tenggara Timur (NTT), Indonesia: Rangkuman Cabang 1.	78
Kotak 6 Contoh pertanyaan untuk kelompok kerja di NTT: Cabang 1 'Sumber daya produktif' .....	80
Kotak 7 Beberapa temuan dari presentasi kerja kelompok (diambil dari laporan lokakarya): Cabang 1 'Sumber daya produktif' .....	81
Kotak 8 Pendekatan lokakarya yang diterapkan di Nusa Tenggara Timur (NTT, Indonesia: Rangkuman cabang 2...	83
Kotak 9 Beberapa temuan dari presentasi kelompok kerja (diambil dari laporan lokakarya): cabang 2 .....	95
Kotak 10 Hasil dari diskusi kelompok mengenai cabang 3 di NTT, Indonesia .....	100
Kotak 11 Contoh-contoh kesimpulan (diambil dari <i>Working Paper</i> No. 95, " <i>Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur, Indonesia</i> " - Sektor Ketenagakerjaan, ILO .....	104



## Daftar Singkatan

BAPPEDA	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BiH	Bosnia dan Herzegovina
BPS	Badan Pusat Statistik Indonesia
DySAM	<i>Dynamic Social Accounting Matrix</i> Matriks Neraca Sosial Dinamis
EDA	<i>Employment Diagnostik Analysis</i> Analisa Diagnostik Ketenagakerjaan
GDP (PDB)	<i>Gross Domestic Product</i> Produk Domestik Bruto
HBS	<i>Household Budget Survey</i> Survei Anggaran Rumah Tangga
ICLS	<i>International Conference of Labour Statisticians</i> Konferensi Internasional Ahli Statistik Ketenagakerjaan
ILO	<i>International Labour Organization</i> Organisasi Perburuhan Internasional
LFP	<i>Labour Force Participation</i> Partisipasi Angkatan Kerja
LFS	<i>Labour Force Survey</i> Survei Angkatan Kerja
MDGs	<i>Millenium Development Goals</i> Tujuan Pembangunan Milenium
NA	<i>National Accounts</i> Neraca Nasional
NTT	Nusa Tenggara Timur
PREMPR	<i>Poverty Reduction and Economic Management, Poverty Reduction Group</i> Penurunan Kemiskinan dan Manajemen Ekonomi, Kelompok Penurunan Kemiskinan
SAKERNAS	Survei Angkatan Kerja Nasional
SUSENAS	Survei Sosial Ekonomi Nasional
WB	<i>World Bank</i> Bank Dunia
WDI	<i>World Development Indicators</i> Indikator Pembangunan Dunia

# **Bab 1: Pemikiran Konseptual dan Metodologi**

# 1 Pendahuluan dan pemikiran umum

Tujuan panduan ini adalah untuk menyediakan sebuah alat atau perangkat analisis dinamika dan karakteristik ketenagakerjaan dengan konteks khusus dan untuk mengidentifikasi dan memahami penyebab-penyebab utama dibalik kendala dan tantangan, serta peluang utama, guna meningkatkan lapangan kerja produktif secara inklusif dan berkelanjutan. Tujuan panduan ini adalah untuk menyediakan perangkat:

- yang memungkinkan kombinasi dari sebuah pendekatan berbasis luas dengan fokus dan kedalaman dalam analisa akhir;
- dimana situasi khusus untuk negara itu menjadi titik awal dan dasar analisa, dan;
- yang memfasilitasi sebuah bentuk analisa yang sangat partisipatif serta gabungan dari pengetahuan mendalam tentang situasi setempat dan pengetahuan teoritis dan pengetahuan umum yang baik.

Kelompok sasaran utama untuk panduan ini adalah konstituen-konstituen ILO – pemerintah dan mitra sosial – yaitu mereka, dengan kapasitasnya yang beragam, yang berperan utama dalam merancang dan menerapkan kebijakan serta intervensi dimana lapangan kerja produktif dan pekerjaan yang layak menjadi tujuan utamanya. Kami berharap bahwa staf ILO dan pihak lain yang berkepentingan secara profesional dalam ketenagakerjaan juga akan dapat terbantu oleh panduan ini.

Secara umum, *tujuan dari analisis diagnostik untuk pertumbuhan yang inklusif dan menghasilkan banyak lapangan kerja*, yang selanjutnya disebut sebagai *diagnostik ketenagakerjaan* adalah untuk memahami sifat dari defisiensi lapangan kerja produktif dan untuk mengidentifikasi kendala-kendala pada serta peluang untuk meningkatkan pertumbuhan yang inklusif dan menghasilkan banyak lapangan kerja, dengan fokus pada memberikan dasar pengetahuan yang baik untuk dapat mengembangkan kebijakan yang efektif, reformasi kelembagaan dan intervensi lainnya yang ditujukan untuk mengurangi defisiensi lapangan kerja produktif.

Tujuan dari analisis diagnostik ketenagakerjaan adalah untuk melengkapi perangkat analitis lain yang sudah ada, dan bukan untuk membuat perangkat itu tak dibutuhkan lagi. Peran paling penting dari diagnostik ketenagakerjaan adalah sebagai instrumen untuk membuat bagan dengan cakupan yang luas dan memahami ‘tataran pengembangan lapangan kerja dan ekonomi’ yang khusus untuk negara itu; untuk diagnosis pertama dimana kendala-kendala, tantangan dan peluang utama untuk meningkatkan pertumbuhan yang kaya lapangan kerja dapat ditemukan. Peran utamanya adalah untuk membantu mengidentifikasi isu-isu apa yang perlu ditangani guna meningkatkan lapangan kerja produktif dan mencapai target-target lapangan kerja yang sudah ditentukan melalui proses yang terstruktur dengan baik berupa deduksi dan eliminasi. Sebuah peran penting terkait lainnya adalah untuk membantu

mempersempit fokus untuk analisis mendalam lebih lanjut dan/atau menyediakan dasar yang berbasis konteks untuk analisis tematis selanjutnya. Seperti halnya analogi dalam patologi, darimana konsep itu berasal, peran yang paling jelas dari analisa diagnostik ketenagakerjaan adalah sebagai alat bagi dokter umum dalam membuat diagnosis sebelum merujuk pasien untuk dianalisis dan dirawat secara lebih khusus. Alat ini mendahului dan memberikan dasar-dasar untuk, dan perlu dilengkapi oleh, analisis dan kebijakan pengembangan<sup>1</sup> inovatif yang ditujukan untuk memandu perubahan struktural ke arah pertumbuhan kaya lapangan kerja yang inklusif dan berkelanjutan.

## 1.1 Mendefinisikan kesempatan kerja inklusif dan produktif

Dalam hitungan per kepala, defisiensi lapangan kerja produktif dapat dikuantifikasi dan dijelaskan sebagai *jumlah pengangguran dan pekerja miskin*.<sup>2</sup> Dengan kata lain, defisit lapangan kerja produktif terdiri dari mereka yang termasuk dalam tenaga kerja, namun tidak memiliki kesempatan kerja produktif. Untuk mencapai lapangan kerja penuh dan produktif, yang merupakan Target Millennium Development Goal, maka defisit ini perlu dihapuskan.<sup>3</sup> Para pekerja miskin dapat dikategorikan lebih jauh menurut penyebab dan bentuk manifestasinya yang paling mendekati dan dari hasil imbal balik ke tenaga kerja yang tidak mencukupi.<sup>4</sup>

### 1. Setengah pengangguran (*underemployment*)

- Setengah pengangguran terbuka; mereka yang bekerja kurang dari *full-time* (penuh), namun yang ingin dapat bekerja lebih banyak, dan yang pendapatannya tidak mencukupi untuk keluar dari kemiskinan.
- Setengah pengangguran terselubung; mereka yang bekerja penuh waktu namun dengan intensitas ringan, di dalam kerangka kerja kelembagaan yang memungkinkan pembagian kerja maupun pembagian pendapatan.

### 2. Rendahnya imbal balik ke tenaga kerja (*low returns to labour*)

- Mereka yang bekerja untuk imbal balik (penghasilan) tenaga kerja yang rendah, sebagai pekerja yang memperoleh gaji atau pengusaha, karena mereka harus bersaing dengan calon-calon baru yang berpotensi (kumpulan tenaga kerja berlebih), yang memiliki harapan gaji sangat rendah – sindrom *tenaga kerja surplus*.

---

<sup>1</sup> Yang kemungkinan besar membutuhkan kombinasi strategis dari pengembangan sumber daya manusia, kebijakan ekonomi, perindustrian dan kebijakan lain.

<sup>2</sup> Pekerja miskin didefinisikan sebagai orang yang bekerja dan tinggal di rumah tangga yang para anggotanya diperkirakan berada dibawah garis kemiskinan nasional.

<sup>3</sup> MDG Target 1B diformulasikan sebagai *Untuk mencapai lapangan kerja penuh dan produktif dan pekerjaan yang layak untuk semua orangl, termasuk perempuan dan kaum muda*. Sebagai panduan untuk mengukur dan menentukan target lapangan kerja produktif, lihat buku karangan P. Ronnäs, M. Kwong dan L. Shamchiyeva, *Understanding deficits of productive employment and setting targets: A brief methodological guide* (Jenewa: ILO, akan datang).

<sup>4</sup> Lihat S.R. Osmani dalam 'Exploring the Employment Nexus : The Analytics of Pro-Poor Growth' dalam Rizwanul Islam *Fighting Poverty: The Development – Employment Link* (Boulder, CO & London: Lynne Rienner, 2006).

- Mereka yang bekerja dengan keahlian minim, teknologi minim dan/atau faktor-faktor pelengkap yang tidak mencukupi (mis. modal dan/atau lahan) – sindrom *produktivitas rendah*.
- Mereka yang menderita akibat buruknya nilai tukar dagang karena harga produk yang rendah ataupun biaya input yang tinggi atau dua-duanya – sindrom *nilai tukar dagang yang buruk*.

Penyebab yang paling mendekati dibalik defisiensi dalam lapangan kerja produktif yang jelas tidaklah saling terlepas satu sama lain namun dapat terdiri dari berbagai variasi kombinasi.

Jadi *tujuannya* adalah untuk mengurangi defisiensi lapangan kerja produktif dan pekerjaan yang layak, dengan tujuan utama untuk menghapus defisit tersebut, melalui penambahan kuantitatif dan peningkatan kualitatif dalam lapangan kerja. Penekanan terkait pada aspek kuantitatif versus kualitatif harus bergantung pada sifat penyebab dan perwujudan defisiensi lapangan kerja produktif yang paling mendekati dan pada tingkat pertumbuhan angkatan kerja.

## 2 Kerangka kerja konseptual

Peran penting mendasar dari sumber daya manusia dan kesempatan kerja terhadap pertumbuhan ekonomi dan ke peningkatan kesejahteraan material serta kebebasan dari kemiskinan muncul dari dua pertimbangan:

- Kesempatan kerja dan penghasilan yang diperoleh dari pekerjaan (berusaha sendiri atau pekerjaan berupah) merupakan hubungan tunggal paling penting antara pertumbuhan ekonomi di satu sisi dan bertambahnya kesejahteraan materi serta kebebasan dari kemiskinan disisi lainnya.
- Sumberdaya manusia dan penempatannya dalam mengejar peningkatan ekonomi dalam bentuk lapangan kerja produktif adalah faktor utama dari produksi dan faktor utama untuk meraih pembangunan ekonomi berkelanjutan.
- Sumberdaya manusia juga menentukan secepat dan sejauh mana transformasi produktif dalam bentuk perubahan struktural dan penyerapan teknologi baru serta cara-cara produksi baru dapat dicapai. Satu dimensi penting dari kemampuan masyarakat untuk mencapai pembangunan ekonomi berkelanjutan ada di dalam sumber daya manusia.<sup>5</sup>

Bagi sebagian besar orang dan rumah tangga, imbal balik atas pekerjaan yang dilakukannya sendiri adalah sumber penghasilan yang paling penting. Imbal balik atas modal dan sewa yang diperoleh dari lahan atau sumber lainnya tidak menjadi sumber penghasilan utama

---

<sup>5</sup> Irmgard Nübler, *Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms*, Employment Working Paper No. 77 (Jenewa: ILO, 2011).

kecuali untuk beberapa orang saja. Bantuan dana publik dapat dan harus memberikan suatu bentuk dukungan guna memenuhi kebutuhan hidup dasar sehari-hari bagi yang paling rentan dan dapat berperan penting dalam mendistribusikan ulang penghasilan ke semua rumah tangga dan individu dalam masyarakat. Namun program bantuan dana ini hanya bersifat melengkapi penghasilan dari tenaga kerja tersebut. Sebenarnya, peran penting mendasar dari lapangan kerja produktif dan pekerjaan yang layak untuk mengurangi kemiskinan telah diakui secara terbuka oleh komunitas internasional sebagai *pencapaian lapangan kerja penuh dan produktif serta pekerjaan layak untuk semua orang, termasuk perempuan dan anak muda* yang diadopsi pada 2007 sebagai target ketiga untuk tujuan terpenting dalam mengentaskan kemiskinan yang ekstrim serta kelaparan.

Tingkat investasi yang tinggi dan berkelanjutan pada sumber daya manusia – dalam bentuk pendidikan, kesehatan, dsb. – adalah persyaratan absolut untuk meraih tingkat pembangunan ekonomi berkelanjutan yang tinggi.<sup>6</sup>

***Memandang sumber daya manusia sebagai pencipta pertumbuhan melalui lapangan kerja produktif dan pekerjaan layak, dan bukan lapangan kerja produktif sebagai hasil pertumbuhan.***

Cara pendekatan analitis tradisional biasanya hanya terfokus pada pertumbuhan, karena pertumbuhan ekonomi cenderung dilihat tidak hanya sebagai prasyarat, namun paling tidak sebagai kondisi yang mencukupi untuk menghasilkan lapangan kerja produktif dan mengurangi kemiskinan. Model-model pertumbuhan standar biasanya cenderung mengasumsikan lapangan kerja penuh atau hampir penuh sebagai suatu kondisi ekuilibrium pasar dan menyalahkan deviasi dari norma ini pada kegagalan pasar. Sebenarnya, bahkan analisis ekonomi yang diarahkan pada pengurangan kemiskinan pun cenderung berfokus pada pertumbuhan hingga ke tahap dimana lapangan kerja produktif dianggap sebagai dampak tambahan dan dengan asumsi standar ‘dampak turunan’ yang implisit, yang kadang ditunjang oleh asumsi kebijakan redistribusi dan jaminan sosial mendasar, secara *de facto* telah menjadi paradigma yang berlaku.

Sebuah pendekatan alternatif dan yang tak diragukan lagi lebih kondusif dan logis, adalah memandang sumber daya manusia dan tenaga kerja pertama-tama bukan sebagai penerima hasil pertumbuhan, namun sebagai pencipta pertumbuhan. Sama halnya seperti gabungan dari peningkatan lapangan kerja dan produktivitas tenaga kerja menentukan pertumbuhan ekonomi; investasi dalam pengembangan kualitatif sumber daya manusia, bersama dengan peningkatan peluang untuk memaksimalkan dan meningkatkan hasil imbal balik ekonomi terhadap sumber daya ini merupakan dasar dan esensi dari pertumbuhan yang kaya lapangan kerja. Dari segi moral maupun efisiensi, dua pertimbangan tambahan perlu dimasukkan

---

<sup>6</sup> Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: The World Bank, 2008).

kedalam kerangka kerja konseptual: inklusifitas dan keberlanjutan. Fokus pada inklusifitas terutama penting dari sudut pandang meningkatkan lapangan kerja produktif, karena hal ini akan memerlukan fokus khusus pada pekerja miskin dan pengangguran.

Karenanya, basis sumber daya manusia memberikan titik awal untuk memahami dan menangani kendala, tantangan dan peluang untuk pertumbuhan yang inklusif dan berkelanjutan serta kaya lapangan kerja. Hasilnya dalam hal penciptaan lapangan kerja produktif dan pengurangan jumlah pekerja miskin dan pengangguran dalam sebuah ekonomi dapat dilihat sebagai dampak gabungan dari empat kategori faktor:

- *Sisi penawaran.* Basis sumber daya manusia, mis. laju pertumbuhan angkatan kerja dan tingkat kualitatif, struktur dan ciri-ciri dari basis sumber daya manusia, a.l. struktur pendidikan dan tingkat keahlian, status kesehatan. Dalam jangka menengah dan jangka panjang, kemampuan kelembagaan untuk mengembangkan sumber daya manusia – kemampuan masyarakat – perlu diikutsertakan dalam gambaran atau konteks.
- *Sisi permintaan.* Peluang untuk/ imbal balik ke kesempatan kerja, yang sebaliknya membutuhkan fokus pada tingkat serta mutu pertumbuhan ekonomi dari sudut pandang lapangan kerja. Dalam jangka pendek tingkat kesempatan kerja (tingkat penggunaan tenaga kerja) ditentukan oleh tingkat dan komposisi permintaan agregat. Pertumbuhan potensi untuk dipekerjakan sebagian besar ditentukan oleh investasi swasta dan publik. Kebijakan publik dapat mendorong pertumbuhan dalam jangka menengah dan jangka panjang, sementara dalam jangka pendek kebijakan itu dapat memastikan bahwa potensi dari hasil (*output*) terealisasi.
- *Kesetaraan dan inklusifitas.* Aspek kesetaraan dari ‘sisi penawaran’ dan ‘sisi permintaan’ (di atas). Ini termasuk kesetaraan dalam akses ke pendidikan berkualitas, perawatan kesehatan dan aspek-aspek penting lain dari pengembangan dan sumberdaya manusia dan *employability*.<sup>7</sup> Kesetaraan dalam akses ke faktor-faktor produksi lainnya, seperti lahan dan modal juga penting. Ini juga termasuk akses yang setara dan adil ke kesempatan kerja dan ke peluang ekonomi.
- *Keberlanjutan* dari arah pertumbuhan yang kaya lapangan kerja saat ini dan pertimbangan keberlanjutan dari arah alternatif di masa depan. Yaitu sejauh mana pertumbuhan inklusif yang kaya lapangan kerja saat ini dicapai dengan cara yang tidak mengorbankan kemungkinan bagi generasi (generasi-generasi) yang akan datang untuk mengakses lapangan kerja produktif.

## 2.1 Basis sumber daya manusia

‘Investasi dalam kesehatan, pengetahuan, dan keahlian dari orang – basis sumber daya manusia – adalah sama pentingnya (untuk pertumbuhan) dengan investasi dalam modal yang

---

<sup>7</sup> *Employability* merujuk pada dibekalinya tenaga kerja dengan atribut-atribut kualitatif yang meningkatkan daya tariknya di pasar tenaga kerja, kemampuan mereka sebagai agen-agen ekonomi independen serta produktivitas mereka.

lebih nyata dan berbentuk fisik di negara itu.<sup>8</sup> Atribut-atribut kualitatif yang menentukan *employability*<sup>9</sup> – pendidikan, keahlian, kesehatan, kemampuan berpikir dsb. – menentukan parameter untuk kemampuan individu dalam mengakses lapangan kerja produktif serta cakupan untuk kemajuan teknologi, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan imbal balik ke tenaga kerja pada tingkat nasional agregat.

Ada hubungan timbal-balik yang kuat antara pengembangan sumber daya manusia dan pengembangan ekonomi. Sumber daya ekonomi diperlukan untuk berinvestasi dalam pendidikan, kesehatan dan bentuk-bentuk lain dari pengembangan sumber daya manusia pada waktu yang bersamaan dengan tingkat kualitatif dan sifat-sifat dari basis sumber daya manusia menentukan batasan untuk laju maupun pola dari pengembangan ekonomi. Lamanya waktu tunggu yang dibutuhkan untuk berinvestasi dalam pengembangan sumber daya manusia menyiratkan perlunya perencanaan strategis jangka panjang dan memberi basis untuk perubahan struktural serta pengembangan ekonomi yang dipandu kebijakan. Oleh karena itu, kebutuhan untuk berinvestasi dalam sumber daya manusia akan perlu diproses lagi dengan latar belakang arah pembangunan yang diinginkan di masa depan.

Bila ekonomi tidak dalam posisi untuk memberi peluang pekerjaan yang sesuai dengan keahlian dan kemampuan produktif tenaga kerja, maka tenaga kerja kemungkinan akan berpindah keluar negeri karena tertarik dengan peluang yang lebih baik di tempat lain. Sebaliknya, pengembangan sumber daya manusia yang kurang memadai dapat menjadi kendala yang benar-benar mengikat dalam pembangunan ekonomi. Misalnya, banyaknya pekerja yang hanya berpendidikan dasar mungkin mencukupi untuk menarik investasi asing langsung (FDI) dalam sektor teknologi rendah, namun mungkin menjadi penghalang yang mengikat saat memasuki kegiatan berteknologi tinggi.

Sebuah penilaian atas basis sumber daya manusia dari sudut pandang *employability* dan kemampuan produktif haruslah bersifat sesuai konteks. Namun, karena lamanya masa pembangunan, penilaian seperti itu seharusnya bukan hanya dibandingkan dengan sifat-sifat perekonomian saat ini, namun juga dengan arah pengembangan yang diinginkan dari perekonomian itu. Selain itu, penilaian harus dilakukan terhadap tingkat dan sifat-sifat persediaan sumber daya manusia dan kemampuan investasi serta kelembagaan untuk berinvestasi dalam sumber daya manusia, disandingkan dengan sistem kelembagaan untuk pendidikan pelatihan kejuruan, sistem perawatan kesehatan, dsb.

---

<sup>8</sup> Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: The World Bank, 2008) hal.37.

<sup>9</sup> Konsep *employability* diinterpretasikan untuk merujuk pada gabungan atribut-atribut kualitatif (pendidikan, keahlian, kesehatan dsb.) yang menentukan batasan untuk kemampuan seseorang untuk bersifat produktif secara ekonomis/untuk mendapatkan imbal balik maksimum untuk hasil kerjanya sendiri. Meskipun *employability* pada akhirnya terdiri dari konteks-konteks spesifik, kata ini sebaiknya dibedakan dari peluang untuk penggunaan sumber daya seseorang secara optimal/sepenuhnya, yang dapat dibatasi oleh perekonomian yang buruk, faktor-faktor kelembagaan, diskriminasi, kurangnya tunjangan dasar dsb.



## 2.2 Peluang untuk dan imbal balik lapangan kerja produktif bagi sumber daya manusia melalui kesempatan kerja

Peluang untuk dan imbal balik lapangan kerja produktif bergantung pada dampak gabungan dan interaksi dari ketiga jenis faktor.<sup>10</sup>

- *Faktor pertumbuhan ekonomi kuantitatif*: Laju pertumbuhan ekonomi diukur dari PDB (per kapita).
- *Faktor pertumbuhan kualitatif*: Aspek kualitatif dari pertumbuhan merujuk pada efisiensi dari pertumbuhan yang diterjemahkan menjadi lebih banyak kesempatan kerja produktif, mis. lebih banyak kesempatan kerja dan/atau imbal balik ke tenaga kerja yang lebih tinggi, dengan cara yang berkelanjutan.<sup>11</sup> Dengan kata lain, semakin tinggi bobot dari tenaga kerja (sebagai faktor produksi) dan imbal balik ke tenaga kerja dalam PDB dan pertumbuhan PDB, semakin tinggi kualitas pertumbuhan ekonomi dari sudut pandang lapangan kerja produktif.
- *Faktor kesetaraan*. Perbedaan dan ketidaksetaraan sehubungan dengan *employability* dan akses ke peluang lapangan kerja produktif. Sejauh mana pekerja miskin dan pengangguran memiliki sumber daya yang diperlukan, peluang dan perlindungan terhadap kerentanan untuk mampu ikut serta sepenuhnya dan dengan tingkatan setara dalam proses pembangunan ekonomi dan menarik manfaat sepenuhnya dari hasil-hasil keikutsertaan mereka dalam pembangunan ini.

### 2.2.1 Faktor pertumbuhan kuantitatif

Suatu lingkungan ekonomi yang dinamis sangat dibutuhkan untuk menciptakan peluang lapangan kerja produktif. Oleh karena itu, sebuah diagnostik pertumbuhan harus menjadi komponen tak terpisahkan dari bagian sisi penawaran pada diagnostik ketenagakerjaan. Banyak upaya yang telah dilakukan selama beberapa tahun untuk memahami pemicu dan unsur-unsur pertumbuhan. Pengetahuan yang dihasilkan ini tidak selalu bersifat kumulatif. Sebenarnya, dalam beberapa dasawarsa terakhir telah muncul banyak ragam aliran pemikiran dimana yang satu disusul yang lain sebagai dogma sesaat. *The Commission of Growth* (Komisi Pertumbuhan) – yang didirikan dalam konteks semakin menurunnya dominasi Washington Consensus<sup>12</sup> dan dalam rangka mencari penilaian restrospektif yang seksama

---

<sup>10</sup> Diskusi ini banyak bergantung pada kerja konseptual sebelumnya yang dilakukan oleh Rizwanul Islam dan Osmani *op. cit.* hal. 12-13.

<sup>11</sup> Perlu dicatat bahwa konsep efisiensi yang digunakan adalah lebih luas dari definisi standar tentang elastisitas lapangan kerja yang merujuk pada hubungan antara pertumbuhan PDB dan pertumbuhan kesempatan kerja dalam hal kuantitatif. Ada perbedaan besar antara keberlanjutan dalam jangka menengah dan dalam jangka panjang. Yang terakhir diulas sebagai pertimbangan terpisah (bawah).

<sup>12</sup> Lihat misalnya Dani Rodrik, 'Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform' dalam *Journal of Economic Literature*, vol. 44, no. 4 (Desember 2006).

oleh Bank Dunia<sup>13</sup> – memberi suatu sintesis otoritatif dari apa yang kita ketahui (dan tidak ketahui) tentang bagaimana laju pertumbuhan yang tinggi dapat dicapai dan dipertahankan.<sup>14</sup> Untuk tujuan diagnostik ketenagakerjaan, temuan dan keputusan dari laporan ini memberi dasar yang berguna untuk memahami faktor pertumbuhan.<sup>15</sup> Meskipun menekankan bahwa tidak ada cetak biru untuk meraih pertumbuhan berkelanjutan, Komisi mengidentifikasi sejumlah sifat-sifat yang serupa pada negara-negara yang telah berhasil mempertahankan pertumbuhan tingkat tinggi selama beberapa dasawarsa. Ini termasuk:

- Keterlibatan dalam ekonomi global sebagai satu sumber permintaan dan pengetahuan.
- Stabilitas makroekonomi.
- Tingginya tingkat simpanan/tabungan dan investasi publik dan pribadi, termasuk tingginya tingkat investasi publik dalam sumber daya manusia dan dalam infrastruktur fisik.
- Kualitas dari lingkungan usaha.
- Ketergantungan pada pasar-pasar untuk alokasi sumber daya dan transformasi struktural berlanjut, yang memupuk fleksibilitas dan mobilitas sumber daya.
- Komitmen pemerintah yang kredibel terhadap pertumbuhan inklusif digabung dengan administrasi yang mumpuni.

### 2.2.2 Faktor pertumbuhan kualitatif

Seperti dijelaskan di atas, pada dasarnya bergantung pada penggunaan dan imbal balik ke tenaga kerja dalam penciptaan nilai tambah dalam perekonomian. Dengan kata lain, bobot relatif penggunaan dan imbal balik ke tenaga kerja dibanding ke faktor produksi lainnya, seperti modal, lahan, properti non-fisik dan ekstraksi keuntungan dalam berbagai bentuk. Ini, selanjutnya, akan dipengaruhi oleh dan membutuhkan fokus pada beberapa fitur penting dari proses pertumbuhan, seperti:<sup>16</sup>

- Komposisi sektoral dari pertumbuhan dan pilihan teknologi
- Nilai tukar dagang domestik, mis. sejauh mana pergerakan dalam nilai tukar dagang domestik mendukung atau tidak mendukung sektor-sektor yang padat karya dalam ekonomi.<sup>17</sup>
- Prevalensi beragam bentuk pencarian keuntungan.
- Kemampuan tawar-menawar gaji.
- Konsentrasi pertumbuhan regional.
- Perlindungan sosial.

---

<sup>13</sup> Bank Dunia, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform* (Washington D.C.: World Bank, 2005)

<sup>14</sup> Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: The World Bank, 2008)

<sup>15</sup> <sup>15</sup> Ini tidak boleh diinterpretasikan sebagai dukungan penuh terhadap Laporan itu. Untuk ulasan kritis baca komentar oleh Jose Manuel Salazar-Xirinachs.

<sup>16</sup> Untuk tiga diskusi pertama dari hal ini, lihat Osmani, *op.cit.* hal. 15-17..

<sup>17</sup> Sejujurnya, yang penting bukan hanya seberapa padat karyanya sektor yang dipertanyakan itu, melainkan intensitas tenaga kerja (seberapa padat karyanya) sektor-sektor yang memberi input ke dalam sektor yang dipertanyakan, yaitu nilai keseluruhan rantai nilai tambah seharusnya juga perlu dimasukkan kedalam persamaan tersebut.

Efisiensi dimana pertumbuhan diterjemahkan menjadi penciptaan lapangan kerja produktif dipengaruhi oleh komposisi sektor dan gabungan produk. Dalam situasi perdagangan bebas dan perekonomian terbuka, orang mungkin berharap bahwa hukum keunggulan komparatif akan mendorong suatu perekonomian yang memiliki banyak tenaga kerja untuk berspesialisasi dalam produk dan layanan dengan muatan tenaga kerja tinggi. Ada beberapa alasan mengapa hal ini mungkin atau tidak mungkin terjadi; seperti ketidaksempurnaan pasar pada tingkat global dan nasional, distorsi kebijakan yang mendukung modal dan bukan tenaga kerja, banyaknya barang yang tidak dapat diperdagangkan dalam ekonomi, distribusi lahan yang tidak setara, infrastruktur yang kurang baik dan, yang tidak kalah penting, kurangnya kesiapan-kerja dan/atau terbatasnya akses pasar tenaga kerja terhadap sebagian dari tenaga kerja. Karenanya, kita tidak boleh berasumsi bahwa liberalisasi internal dan eksternal dari perekonomian akan secara otomatis menghasilkan peningkatan yang mencukupi dalam permintaan akan tenaga kerja.

Komposisi sektor juga memiliki pengaruh kuat terhadap keberlanjutan pertumbuhan. Suatu basis ekonomi dan ekspor yang luas dimana *tradeables* (barang atau jasa yang dapat diperjualbelikan di lokasi yang berbeda atau berjarak dari lokasi di mana barang atau jasa tersebut dihasilkan) berperan sangat dominan sebagai mesin pertumbuhan biasanya dianggap sebagai prasyarat untuk mempertahankan tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh *non-tradeables* (barang atau jasa yang *tidak* dapat diperjualbelikan di lokasi yang berbeda atau berjarak dari lokasi di mana barang atau jasa tersebut dihasilkan) cenderung membatasi diri, begitu pula pertumbuhan yang didasarkan pada ekspor bahan mentah. Ketergantungan berlebih pada sumber daya alam sebagai sumber pertumbuhan dan ekspor sering mengarah pada ‘kutukan sumber daya’ dimana volatilitas, ramainya sektor swasta, pencarian keuntungan dan naiknya nilai tukar mata uang melemahkan prospek untuk pertumbuhan yang berkelanjutan dan inklusif serta kaya-lapangan kerja.

Pilihan teknologi terhubung erat pada gabungan produk dan komposisi sektor. Persyaratan ketat seputar standarisasi dan spesifikasi produk terperinci, termasuk dalam negara-negara OECD, dan permintaan untuk baik kesamaan dan kualitas tinggi adalah beberapa dari faktor yang memberi batasan pada pilihan teknologi dalam produksi barang-barang yang bisa diperdagangkan. Namun, bahkan didalam keterbatasan ini mungkin saja ada cakupan untuk penggunaan teknologi alternatif yang lebih sensitif terhadap pemberian modal dan tenaga kerja relatif di negara itu. Di dalam sektor *non-tradeable*, cakupan untuk pilihan teknologi kemungkinan tidak terlalu dibatasi. Inisiatif HIMO (*Haute Intensité de Main-d’Ouvre*), yang memberi alternatif pembangunan infrastruktur fisik publik yang bersifat padat karya, jelas menunjukkan bahwa mungkin benar-benar ada cakupan luas untuk memilih teknologi yang lebih padat karya.

Ekstraksi keuntungan dapat mengambil berbagai bentuk, banyak diantaranya yang legal serta terkena pajak (mis. penarikan sewa) sementara yang lainnya adalah ilegal, seperti kebanyakan bentuk pencarian rente/keuntungan<sup>18</sup> Penciptaan keuntungan biasanya merujuk pada manfaat ekonomis yang diperoleh dari kendali atas sumber daya terbatas atau sebuah posisi monopoli. Sewa lahan yang ditarik oleh pemilik lahan dari penghuni adalah jenis klasik dari penarikan sewa, begitu pula laba berlebihan<sup>19</sup> yang diperoleh dari kendali atas sumber daya alam. Penarikan keuntungan juga dapat mengambil bentuk laba berlebih yang diperoleh dari sebuah situasi monopoli yang mungkin terjadi akibat kendali terhadap hak-hak atas properti non-fisik atau situasi lainnya. Pencarian keuntungan juga sering diasosiasikan dengan korupsi, mis. penyalahgunaan kuasa yang tidak jujur untuk keuntungan pribadi. Contohnya adalah 'biaya' informal dan tidak berhak yang ditarik oleh pejabat pemerintahan dan pegawai negeri lainnya, namun mungkin juga dalam bentuk lainnya, seperti uang perlindungan atau biaya yang terlalu tinggi yang diminta oleh perantara untuk buruh migran. Karena termasuk ke dalam kelompok paling lemah di bursa kerja, pekerja miskin terutama terpapar pada berbagai bentuk pencarian keuntungan karena mereka cenderung menjadi pihak yang lemah dalam setiap hubungan kuasa. Beberapa bentuk pencarian keuntungan tidak hanya mempengaruhi muatan kesempatan kerja dari pertumbuhan secara negatif, namun dapat juga secara signifikan menghalangi *employability* dan akses serta pertumbuhan.

Secara lebih luas, kualitas dari lingkungan usaha, atau iklim investasi, memberi pengaruh terhadap tingkat serta kualitas dari pembangunan ekonomi. Banyak ragam faktor yang masuk kedalam konsep ini, seperti kondisi hukum dan peraturan, kualitas pemerintahan dan kestabilan politik. Banyak upaya yang telah dikeluarkan untuk mengukur kualitas lingkungan usaha, yang telah menghasilkan sejumlah perangkat indikator dan indeks-indeks komposit berbeda.<sup>20</sup> Metode dan indikator yang dikembangkan oleh ILO untuk menganalisa lingkungan untuk perusahaan berkelanjutan juga menangkap esensi dari lingkungan usaha, serta sederetan aspek lainnya.<sup>21</sup>

Struktur kelembagaan dari bursa kerja juga memiliki pengaruh kuat terhadap intensitas lapangan kerja dari pertumbuhan. Relasi kekuasaan asimetris pada bursa kerja cenderung merugikan para pekerja dan terutama pekerja miskin yang sering berada dalam posisi tawar-menawar yang buruk. Penghargaan terhadap prinsip-prinsip kesepakatan bersama serta pendirian perserikatan buruh dapat membantu menangani persoalan relasi kekuasaan yang

---

<sup>18</sup> *Economic rent* (rente ekonomi) didefinisikan sebagai distribusi berlebihan terhadap faktor apapun dalam sebuah proses produksi di luar jumlah yang dibutuhkan untuk menarik faktor tersebut ke dalam proses atau untuk mempertahankan penggunaan faktor tersebut saat ini.

<sup>19</sup> Laba berlebihan adalah laba diluar apa yang akan diperlukan perusahaan untuk melakukan kegiatannya.

<sup>20</sup> Lihat misalnya survei *Doing Business* oleh IFC ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)), World Bank *Investment Climate Assessments* ([www.wbginvestmentclimate.org](http://www.wbginvestmentclimate.org)) dan *Global Competitiveness Reports* yang dikeluarkan oleh World Economic Forum.

<sup>21</sup> [www.ilo.org/employment](http://www.ilo.org/employment). Lihat juga Konferensi Perburuhan Internasional/ *International Labour Conference*, Juni 2007, 'Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises' (Jenewa: Kantor Perburuhan Internasional).

asimetris dan meningkatkan imbal balik ke tenaga kerja dalam bentuk gaji yang lebih tinggi. Pengorganisasian tenaga kerja dalam serikat pekerja juga dapat membantu melindungi terhadap intimidasi dan diskriminasi di tempat kerja. Upah minimum, bila ditentukan dengan bijak, serta peraturan ketenagakerjaan mungkin juga bisa menjadi instrumen untuk meningkatkan muatan lapangan kerja dari pertumbuhan dan keberhasilan dimana pertumbuhan menghasilkan peningkatan lapangan kerja produktif dan mengurangi jumlah pekerja miskin.

*Konsentrasi pertumbuhan regional*, atau yang lebih umum, distribusi regional dari kegiatan ekonomi dan peluang lapangan kerja produktif, berimplikasi pada kualitas dari pengembangan ekonomi dari sudut pandang lapangan kerja. Tenaga kerja tidak selalu berpindah tempat. Bergerak dari satu tempat atau bagian dari negara ke tempat lain biasanya diasosiasikan dengan tingginya biaya ekonomi dan sosial, dan sering juga dengan risiko yang cukup besar. Konsentrasi pertumbuhan regional tak diragukan lagi mengurangi kualitas pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan ketidaksetaraan peluang. Implikasinya adalah penggunaan sumber daya manusia di daerah miskin tetap kurang optimal. Para pekerja biasanya akan menghadapi pilihan pekerjaan berkualitas rendah atau menganggur, kecuali mereka bersedia dan mampu memikul biaya dan risiko dari relokasi ke pusat (pusat-pusat) utama pertumbuhan ekonomi.

*Perlindungan sosial* penting bagi kualitas pertumbuhan ekonomi karena beberapa alasan. Perlindungan sosial menyediakan perlindungan dari imbal balik ke tenaga kerja yang terlalu rendah karena perlindungan sosial menaikkan gaji minimum untuk mana tenaga kerja bersedia untuk bekerja (apa yang disebut *reservation wage* – upah minimum yang diharapkan pekerja). Ini juga memfasilitasi mobilitas tenaga kerja. Berpindah dari satu pekerjaan ke pekerjaan lainnya membutuhkan pengambilan risiko tertentu, terutama bila kedua pekerjaan itu berada di tempat berjauhan. Perlindungan sosial memungkinkan para pekerja untuk memanggul risiko yang diperhitungkan yang bila tanpa hal tersebut mereka tidak mampu membayarnya. Ini memungkinkan mereka untuk menjadi lebih leluasa bergerak.

## **2.3 Faktor kesetaraan**

Pertumbuhan ekonomi berkelanjutan selalu melibatkan perubahan struktural. Sektor, jenis pekerjaan dan area geografis dengan potensi terbesar untuk pertumbuhan berubah seiring waktu dan tempat, namun jarang bersamaan dengan sektor, jenis pekerjaan atau wilayah dimana mayoritas pekerja miskin dapat ditemukan. Agar para pekerja miskin dapat mengakses peluang yang ditawarkan oleh pertumbuhan *dan* perubahan struktur, mereka harus dibekali dengan faktor-faktor yang mempengaruhi *employability* dengan memadai, mereka harus cukup *mobile* dan harus menikmati perlindungan sosial dan ekonomi dasar yang memungkinkan mereka untuk mengambil risiko yang telah dipikirkan masak-masak. Mengembalikan ketidaksetaraan mungkin sangat sulit dalam situasi dimana ketidaksetaraan itu telah menghasilkan dan tertanam oleh sistem nilai sosial yang bercirikan toleransi tinggi terhadap ketidaksetaraan di kalangan elit. Ketidaksetaraan pemberian dan peluang sumber

daya serta kurangnya tunjangan minimum untuk memungkinkan pengambilan risiko yang telah dipikir masak-masak tidak hanya menghambat keikutsertaan dalam pembangunan ekonomi, namun juga melemahkan kekuatan dan laju pengembangan tersebut yaitu melalui penggunaan sumber daya yang tidak efisien.

Di tingkat yang paling mendasar, kemampuan – profil *employability* – dari pekerja miskin dan pengangguran harus memenuhi kebutuhan dari peluang yang baru dan yang sudah ada untuk lapangan kerja produktif. Namun, ada juga banyak sekali faktor lain yang mungkin membatasi peluang dari pekerja miskin dan pengangguran untuk mengakses peluang lapangan kerja produktif, bahkan ketika *employability* semata bukanlah kendala. Pasar yang kurang berfungsi dengan baik, apalagi pasar kredit, korupsi dan bentuk ilegal dari pencarian keuntungan cenderung mendiskriminasikan pekerja miskin dalam peran mereka sebagai pengusaha, sehingga terlalu mengurangi daya saing mereka serta hasil pengembalian tenaga kerja. Dalam situasi tertentu kelembagaan bursa kerja mungkin menciptakan masalah orang dalam – orang luar. Lokasi geografis, karir, dan mobilitas sosial yang buruk mungkin menahan pekerja miskin dan pengangguran dari berpindah ke area dan sektor ekonomi negara yang lebih dinamis. Stereotip budaya dan sosial mungkin mengakibatkan perpecahan dari bursa kerja menurut gender, etnis atau kategori lainnya, sehingga membatasi sebagian besar tenaga kerja ke segmen tertentu dalam pasar tenaga kerja. Masyarakat yang sangat membatasi akses bagi perempuan ke peluang lapangan kerja produktif, tidak hanya akan mengalami ketidaksetaraan yang lebih parah, namun juga pertumbuhan yang lebih rendah dan elastisitas lapangan kerja yang lebih rendah dibanding masyarakat yang menawarkan peluang setara. Beban berlebih akibat karya reproduktif mungkin juga membatasi kemampuan perempuan untuk melakukan kerja produktif yang ekonomis. Daftar dari faktor-faktor penghambat yang mungkin bisa saja sangat panjang. Sebenarnya, kebanyakan dari faktor yang mempengaruhi pengembangan basis sumber daya manusia dan laju serta kualitas pengembangan ekonomi, yang dibicarakan di atas, juga memiliki dimensi keadilan penting.

*Employability* yang buruk, akses serta kurangnya tunjangan/perlindungan mendasar dapat mengarah pada pengangguran dan/atau pekerja miskin. Ini akan menyebabkan meluasnya tingkat pengangguran dan menghalangi pekerja serta mendorong orang ke dalam bentuk-bentuk pekerjaan rentan serta menjadi pengusaha tanpa persiapan. Bagi pengusaha, ini membatasi ruang mereka untuk bergerak dan hasilnya adalah produktivitas rendah, yang sering digabung dengan jam kerja yang panjang dengan kondisi yang buruk.

## **2.4 Masalah keberlanjutan**

Mendorong kesempatan kerja inklusif dan produktif pada saat ini harus dilakukan sedemikian rupa tanpa mengorbankan kemungkinan dari generasi mendatang untuk mengakses kesempatan kerja produktif. Kesempatan kerja produktif, seperti halnya pertumbuhan, haruslah berkelanjutan. Kebijakan yang ditujukan untuk mewujudkan lapangan kerja inklusif dan produktif perlu memperhatikan dan mempertimbangkan hak-hak dan kepentingan yang sah dari generasi mendatang sama halnya dengan hak dan kepentingan generasi saat ini.

Tiga kelompok aspek umum terkait dengan keberlanjutan patut ditekankan: aspek lingkungan, investasi pada kaum muda dan perubahan iklim. Pentingnya upaya untuk menjaga dari degradasi lingkungan dan terkurasnya basis sumber daya alam sangatlah jelas sehingga tidak memerlukan justifikasi panjang lebar lagi. Kesejahteraan dari generasi mendatang akan sangat bergantung pada kemampuan mereka dalam menerima manfaat dari jasa lingkungan/ ekosistem seperti halnya kita sekarang. Investasi jangka panjang pada kaum muda guna memastikan bahwa generasi berikutnya dibekali dengan sumber daya manusia yang baik dan *employability* yang membuat mereka memiliki daya tarik dalam bursa kerja esok dan memungkinkan mereka untuk mengakses pekerjaan produktif adalah aspek keberlanjutan utama lainnya. Menimbang bukti yang semakin kuat bahwa dampak perubahan iklim pada ekonomi dan mata pencaharian sangatlah cepat dan menyebar, terpaan terhadap dampak perubahan iklim dan langkah-langkah untuk beradaptasi dapat dikatakan harus dimasukkan sebagai aspek utama keberlanjutan yang ketiga.

## 2.5 Beberapa pertimbangan tambahan

Meski kategori dan jenis-jenis faktor yang menentukan hasil dalam hal penciptaan lapangan kerja produktif yang dibicarakan di atas memiliki kekuatan deskriptif yang cukup besar, sebuah ulasan statis terhadap faktor tersebut akan meninggalkan beberapa persoalan yang tidak terjawab. Aspek kuantitatif dan kualitatif dari pertumbuhan dan *employability* serta faktor akses saling memberikan pengaruh satu sama lain cukup besar, begitu pula pertumbuhan ekonomi untuk investasi dalam basis sumber daya manusia. Karenanya, sebuah analisis yang terlalu statis tidak akan mencukupi, tapi hubungan satu sama lain antara faktor-faktor berbeda dan dinamika yang diciptakannya juga perlu dipahami. Ini juga berarti bahwa aspek kualitatif dan kuantitatif dari pertumbuhan perlu dianalisis secara bersama dan bahwa analisis pertumbuhan gabungan ini tidak hanya harus informatif namun juga mendapat informasi dari analisis atas faktor *employability*, akses, serta keberlanjutan. Begitu pula, hubungan baik antara dinamika kualitatif seiring waktu dari basis sumber daya manusia dan laju serta sifat-sifat dari pembangunan ekonomi perlu dipahami sejauh mungkin. Seperti yang akan dijelaskan lebih lanjut dibawah ini, ini juga satu argumentasi untuk analisa langkah-demi-langkah yang mulai dari hal-hal umum hingga lebih spesifik.

Konsep ini secara implisit berasumsi bahwa sebuah bursa kerja terkungkung oleh perbatasan dari negara yang bersangkutan, mis. ekuivalen bursa kerja dari sebuah ekonomi yang tertutup. Melonggarkan hambatan ini dengan membiarkan pergerakan tenaga kerja lintas perbatasan, yang secara *de facto* adalah fenomena utama dan semakin jamak di banyak negara, dapat mengubah gambaran secara signifikan. Pekerja miskin dan penganggur tidak lagi terbatas pada peluang lapangan kerja produktif yang ditawarkan di tempat asalnya, namun bila tertarik oleh prospek peluang pekerjaan serta penghasilan yang lebih baik ditempat lain, mereka mungkin memilih untuk menginvestasikan tenaga mereka di luar

negeri.<sup>22</sup> Disaat bersamaan tenaga kerja domestik, dan tak ketinggalan pekerja miskin, mungkin menghadapi persaingan yang meningkat di bursa kerja domestik dari tenaga kerja migran yang datang dari negara lain.<sup>23</sup>

### 3 Dari konsep ke metodologi

Kerangka kerja di atas membantu kita dalam memahami bagaimana lapangan kerja dihasilkan dari berbagai faktor yang berbeda dan saling mempengaruhi, dan oleh karenanya membantu kita dalam menstrukturkan sebuah diagnostik ketenagakerjaan. Walaupun kerangka kerja tersebut memberikan panduan mengenai apa yang harus dianalisa, kerangka kerja ini tidak menjawab pertanyaan bagaimana.

#### 3.1 Pertimbangan utama

Pertimbangan utama dalam rancangan metodologi adalah bahwa partisipasi oleh pengguna akhir, yaitu konstituen-konstituen ILO dan para pembuat kebijakan lainnya, adalah penting bagi hasilnya. Mereka yang bertanggungjawab untuk merancang dan menerapkan kebijakan seharusnya juga berperan aktif dalam analisis yang mengarah pada identifikasi halangan serta tantangan yang perlu ditangani dan peluang-peluang serta kekuatan yang mungkin bisa dimanfaatkan. Pelibatan para pemangku kepentingan dalam analisis adalah sangat penting untuk mencapai dampak; agar dapat membentuk hubungan kuat dari analisis hingga rancangan kebijakan hingga penerapan kebijakan. Satu alasan penting lagi untuk keterlibatan erat dari konstituen-konstituen ILO dalam analisis adalah berhubungan dengan kualitas dan relevansi. Dengan menggabungkan pengetahuan teoritis dan metodologi serta sudut pandang ‘pakar orang luar’ dengan pengetahuan terperinci yang spesifik situasi dari klien-klien ILO memberikan dasar terbaik untuk membuat analisis berkualitas tinggi dan relevan terhadap kebijakan.

Perlunya keterlibatan erat dari konstituen-konstituen ILO dalam proses analisa telah menjadi prinsip yang memandu rancangan metodologi. Hal ini membutuhkan proses pembangunan

---

<sup>22</sup> Meski dengan biaya dan risiko terkait yang sering sangat tinggi serta tidak adanya sesuatu yang mirip pergerakan bebas tenaga kerja, jumlah tenaga kerja migran luar negeri diperkirakan telah naik dari 156 juta pada tahun 2000 menjadi 214 dalam 2010 (<http://esa.un.org/migration>). Pengiriman uang yang tercatat resmi oleh tenaga kerja migran internasional diperkirakan telah naik dari 132 miliar USD pada tahun 2000 menjadi 338 miliar USD pada tahun 2009 (World Bank Migration and Development Brief [April 23, 2010] Outlook for Remittances Flows 2010-11 [<http://econ.worldbank.org>]).

<sup>23</sup> Untuk tujuan statistik tenaga kerja migran diikutsertakan dalam tenaga kerja negara asal mereka bila mereka tinggal atau diharapkan untuk tinggal kurang dari setahun di luar negeri. Bila mereka tinggal di luar negeri melampaui satu tahun, mereka dimasukkan dalam tenaga kerja dari negara tujuan. Dalam praktiknya, sering sulit untuk membedakan antara pekerja migran jangka pendek dan jangka panjang. Di negara-negara dengan arus pekerja migran yang masuk dan keluar yang besar, upaya khusus diperlukan untuk memadukan aspek ini ke dalam analisis. Untuk ulasan lengkap tentang pekerja migran dari sudut pandang ILO, lihat *Report VI, Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Konferensi Perburuhan Internasional, Sesi ke-92 (Jenewa: ILO, 2004).



pengetahuan bertahap yang terstruktur, dengan modalitas yang jelas untuk keterlibatan konstituen-konstituen ILO dalam tahap-tahap berbeda analisis itu. Untuk tujuan ini, metode yang digaribawahi di bawah memiliki dua tahap berbeda.

Tahap pertama bertujuan untuk sampai pada sebuah pemahaman umum dari **apa** yang telah terjadi dan berisi analisis dari karakteristik serta perkembangan angkatan kerja, ekonomi dan pasar tenaga kerja serta dari interaksi antara pembangunan ekonomi, bursa kerja, kesempatan kerja, penghasilan dan kemiskinan. Metodologi yang diterapkan dalam tahap ini dipresentasikan secara mendetil dalam Bab II, di bawah.

Tahap kedua berfokus pada **‘mengapa’** dan terdiri dari sebuah analisa diagnostik ketenagakerjaan lengkap yang ditujukan pada menginvestigasi rantai sebab akibat dan mengidentifikasi kendala dan tantangan utama terhadap peningkatan lapangan kerja produktif. Tahap kedua idealnya dilakukan oleh para konstituen ILO itu sendiri dalam lokakarya analisa. Untuk tujuan ini, sebuah metode berdasarkan pendekatan diagnostik yang terstruktur dengan baik dan bertahap telah dikembangkan (lihat Bab III, di bawah).

### **3.2 Menggunakan pendekatan diagnostik pertumbuhan sebagai sebuah titik awal**

Pengembangan sebuah kerangka kerja analitis dan konseptual untuk diagnostik pertumbuhan oleh Hausmann, Rodrik dan Velasco memiliki dampak besar pada analisa pertumbuhan.<sup>24</sup> Terinspirasi oleh ilmu medis, kerangka kerja ini menggabungkan pendekatan kendala yang mengikat<sup>25</sup> dengan penggunaan sebuah ‘pohon keputusan’ sebagai alat untuk menguraikan hubungan sebab akibat dan mengidentifikasi hambatan mendasar bagi pertumbuhan dan bukan sekadar hambatan terdekat bagi pertumbuhan.

Pendekatan diagnostik pertumbuhan memiliki sejumlah fitur yang menarik:

- Pendekatan langkah-demi-langkah ‘berbentuk corong’ memudahkan gabungan antara luas dan kedalaman dalam analisis dengan sifat analisis yang sangat terstruktur membuatnya sangat cocok untuk sebuah pendekatan partisipatori, antara lain karena memberikan keleluasaan metodologi untuk sebuah analisis yang berbasis diskusi.
- Fokusnya adalah pada pemahaman hubungan kausal dan mengidentifikasi faktor-faktor inti, bukannya pada menangani gejala dan penyebab yang mungkin. Penggunaan pohon keputusan memfasilitasi, sebenarnya mendorong, fokus seperti itu.

---

<sup>24</sup> Untuk presentasi terperinci dari konsep seperti yang diterapkan pada pertumbuhan, lihat Ricardo Hausmann, Dani Rodrik dan Andrès Velasco, *Growth Diagnostics*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Mass., 2005). Untuk diskusi yang lebih umum, lihat misalnya Ricardo Hausmann, Dani Rodrik dan Andrès Velasco, *Getting the Diagnosis Right, Finance and Development* Vol. 43, No. 1 (Washington D.C.: IMF, 2006).

<sup>25</sup> Sebuah kendala yang mengikat (pada lapangan kerja produktif) didefinisikan sebagai kendala yang, bila dikurangi/ditanggapi, akan menambah lapangan kerja produktif dalam situasi yang ada.

- Membutuhkan analisis yang spesifik terhadap situasi dan menghasilkan kesimpulan spesifik negara. Pendekatan ini tidak cocok untuk stereotip yang sudah terbukti atau fokus *ex ante* yang sempit.
- Dengan fokusnya pada mengidentifikasi kendala dan tantangan utama terhadap penciptaan lapangan kerja produktif menjadikannya sebuah alat efektif untuk prioritas dan penyusunan kebijakan serta reformasi.

Namun, pendekatan ini juga memiliki batasan dan kelemahan. Batasan dan kelemahan pendekatan ini yang paling mendasar berkaitan dengan batasan kesamaan antara patologi dan ekonomi serta ketepatan adopsi metode analitis yang dirancang untuk patologi untuk kemudian diterapkan pada ekonomi. Kesehatan fisik mungkin dilihat sebagai keadaan normal. Penyimpangan dari keadaan ini dalam bentuk penyakit disebabkan oleh satu atau beberapa penyebab. Setelah penyebabnya diidentifikasi dan dihilangkan maka diharapkan bahwa kesehatannya akan pulih. Sebagai pembanding, pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan inklusif tidak bisa dianggap sebagai karakteristik sebuah keadaan perekonomian yang alami. Sejarah telah membuktikan bahwa pertumbuhan semacam itu lebih merupakan pengecualian daripada apa yang umumnya terjadi. Pemikiran bahwa laju pertumbuhan tinggi dan inklusif tidak tercapai karena beberapa kendala yang mengikat (penyebab penyakit) dan bahwa pertumbuhan semacam itu akan secara otomatis diperoleh apabila hambatan-hambatan tersebut dihilangkan masih dipertanyakan. Masih diperdebatkan apakah laju pertumbuhan yang tinggi dan inklusif secara terus menerus merupakan hasil dari kombinasi yang tidak disengaja dari beragam faktor dan sifat, dan kombinasi seperti itu akan beragam pada waktu dan tempat yang berbeda. Sebuah diagnosa yang mengidentifikasi hambatan dan halangan perlu dilengkapi dengan analisis yang fokus pada identifikasi dan pengembangan keunggulan dan kekuatan komparatif yang aktual dan potensial. Apabila analisis digabungkan dengan diagnosa tersebut maka hasilnya dapat menjadi basis kebijakan yang baik untuk memandu perubahan struktural dan pembangunan.

Meskipun pendekatan diagnostik pertumbuhan menyediakan kerangka kerja untuk melakukan analisis terstruktur terhadap hambatan-hambatan bagi pertumbuhan dan hubungan sebab-akibat yang ada, pendekatan ini dalam bentuk tradisionalnya terbatas pada menyortir hubungan sebab akibat yang bersifat searah. Konsep pohon keputusan didasarkan pada asumsi penyebab-penyebab primer yang bercabang ke bawah menjadi penyebab sekunder, tersier dan penyebab akarnya. Namun realita pada umumnya lebih rumit dari hal ini. Kemungkinan besar akan ada saling keterkaitan antara ‘cabang-cabang’ yang ada dan tidak hanya satu jalur saja sepanjang ‘cabang-cabang’ tersebut. Interaksi antara faktor-faktor yang berbeda dapat menciptakan sebuah lingkaran setan yang mencegah perekonomian dari menghasilkan lapangan kerja yang produktif dan mencegah pekerja miskin dan pengangguran dari mengakses lapangan kerja produktif tersebut. Oleh karenanya sebuah analisa mendalam memerlukan eksplorasi dinamika-dinamika yang ada, yang merupakan hasil dari keterkaitan horisontal maupun vertikal.

Beberapa kekuatan dari pendekatan ini di saat bersamaan dapat menjadi kelemahan. Konsep kendala yang mengikat dan penggunaan pohon keputusan dapat memberikan manfaat namun juga dapat disalahgunakan. Pengidentifikasian dari satu atau beberapa kendala yang mengikat mungkin benar-benar bisa menjadi alat yang hebat bila dilakukan dengan benar, namun, bila disalahgunakan, dapat menjadi alat yang sama hebatnya untuk menyasarkan para pembuat kebijakan. Meski mungkin saja dapat ditemukan secara ilmiah hubungan yang jelas antara gejala dan penyebab dan sebab dan akibat di dalam bidang patologi, hubungan seperti itu cenderung jauh lebih kabur di dalam bidang pembangunan ekonomi. Karenanya sebuah analisis bijaksana membutuhkan kombinasi antara pengetahuan teoritis yang baik dengan pengetahuan lokal yang mendalam dan spesifik konteks. Penekanan yang kuat pada analisis partisipatif adalah penting untuk menangani kelemahan ini.

Satu lagi kelemahan penting adalah bahwa pendekatan aslinya memiliki fokus yang kuat pada jangka pendek; yaitu dalam mengidentifikasi hambatan-hambatan saat ini. Oleh karena itu, terdapat risiko kehilangan perhatian terhadap aspek keberlanjutan pertumbuhan.

Oleh karena itu pendekatan ini seringkali harus digabungkan dengan analisis lain yang menggali proses dinamis dan keterkaitan antar faktor yang dapat menciptakan lingkaran 'setan' ataupun lingkaran 'kebajikan'. Tahap Pertama analisa dirancang untuk membantu dalam memberikan pemahaman semacam itu.

### **3.3 .... Dari diagnostik pertumbuhan ke sebuah metodologi untuk dianostik ketenagakerjaan**

Argumen yang ada terkait dengan penggunaan pendekatan diagnostik yang ditujukan untuk mengidentifikasi hambatan, tantangan serta peluang yang ada bagi pertumbuhan inklusif yang kaya lapangan pekerjaan cukup meyakinkan. Argumen yang paling terkemuka adalah pentingnya sebuah kerangka kerja analitis yang dirancang untuk membantu penetapan prioritas dan penataan kebijakan, reformasi dan intervensi lainnya. Identifikasi dan respon terhadap hambatan dan kelemahan juga menjadi prasyarat bagi keberhasilan kebijakan apapun yang akan diambil dengan memanfaatkan kekuatan dan keunggulan komparatif yang ada.

***Melonggarkan konsep kendala yang mengikat.*** Kekurangan dalam analogi antara analisis patologi dan pertumbuhan ekonomi memberikan alasan yang cukup kuat untuk memodifikasi konsep kendala yang mengikat. Pertama, penggunaan konsep tersebut harus ditandai dengan pragmatisme yang tinggi dan pemahaman yang jelas mengenai batasan-batasannya. Kekuatannya terletak pada identifikasi prasyarat-prasyarat untuk mewujudkan lapangan kerja yang inklusif dan produktif, namun tidak selalu muncul dengan resep yang lengkap. Kedua, fokus harus diberikan pada identifikasi sejumlah kendala yang dapat ditangani secara realistis selama periode waktu tertentu, daripada hanya identifikasi *kendala yang mengikat*. Mungkin akan ada keterkaitan antara kendala-kendala yang berbeda sehingga upaya perlu dilakukan untuk menangani beberapa kendala secara bersamaan. Memperluas analisis untuk mencakup lebih dari satu kendala mengikat juga mengurangi risiko melewatkan kendala-kendala yang

penting. Ketiga, beberapa kebijakan dan reformasi membawa hasil setelah waktu yang cukup lama. Oleh karena itu, kendala mendatang mungkin perlu ditanggapi saat ini, walaupun kendala tersebut tidak bersifat mengikat saat ini.

***Merombak ‘pohon keputusan’ untuk menjadikan rendahnya peluang untuk/imbal balik investasi tenaga kerja/sumber daya manusia menjadi titik tolak.*** Seperti yang dibahas di atas, dalam sebuah analisa diagnostik ketenagakerjaan, fokusnya terletak pada meningkatkan pertumbuhan dan meningkatkan bobot pemanfaatan dan imbal balik ke tenaga kerja yang diperoleh dari kegiatan-kegiatan ekonomi serta proses pertumbuhan secara inklusif. Oleh karena itu, struktur ‘pohon keputusan’ perlu disusun ulang untuk membuat hambatan-hambatan dalam meningkatkan peluang untuk dan imbal balik dari investasi tenaga kerja sebagai titik tolak (dan bukannya modal keuangan).

***Sebuah pendekatan pragmatis dan penerapan yang bijaksana.*** Faktor-faktor yang menghambat perluasan pertumbuhan inklusif dan kaya lapangan kerja bahkan lebih beragam dan lebih bersifat spesifik pada konteks tertentu daripada faktor-faktor penghambat pertumbuhan. Oleh karenanya, sebuah pohon keputusan yang menangkap semua faktor-faktor ini lebih rumit daripada pohon keputusan yang dikembangkan untuk diagnostik pertumbuhan. Kekurangan dari analogi antara analisis patologi dan analisis ekonomi juga menyarankan bahwa penggunaan alat ‘pohon keputusan’ tersebut haruslah secara bijaksana. Penggunaan utamanya haruslah sebagai sebuah instrumen untuk membuat analisis yang terstruktur, namun tanpa membebaskan batasan-batasan padanya. Terperangkap pada stereotip dan penggunaan secara mekanis dari pohon keputusan yang tidak memadai dan kurang komprehensif haruslah dihindari. Mengutip kembali Dani Rodrik; bahkan sebuah pohon keputusan untuk diagnostik ketenagakerjaan dalam situasi terbaik pun hanya akan melengkapi dan mendukung penerapan dari ‘pola pikir detektif yang selalu ingin tahu’ yang lebih sistematis dan terstruktur serta analisis yang bijaksana berdasarkan pemahaman menyeluruh terhadap situasi spesifik dan pengetahuan yang mendalam terhadap situasi yang lebih umum. Atas alasan-alasan inilah, lebih baik digunakan istilah ‘pohon referensi’ analitis daripada ‘pohon keputusan’ dan pohon referensi ini sebaiknya dipandang sebagai salah satu dari beberapa alat analisis, yang melengkapi dan dilengkapi oleh alat-alat lainnya.

***Analisis langkah demi langkah.*** Kekuatan utama dari metodologi diagnostik ini adalah bahwa metodologi ini memungkinkan diikutsertakannya sejumlah faktor-faktor kedalam analisa awal dan menawarkan sebuah metode sistematis untuk mempersempit fokusnya pada penyebab utama kendala terhadap lapangan kerja produktif melalui proses untuk menghilangkan faktor-faktor yang kurang penting dan menguraikan hubungan sebab akibat. Pergeseran fokus dari pertumbuhan ke pertumbuhan kaya lapangan kerja yang inklusif dan berkelanjutan juga menuntut perlunya memasukkan sejumlah faktor luas lainnya ke dalam analisis. Peran metodologi diagnostik sebagai sebuah corong untuk mempersempit fokus ke sejumlah faktor-faktor kunci oleh karenanya semakin tinggi. Guna mencapai hal ini dan mempertimbangkan keterkaitan antara jenis-jenis faktor yang berbeda maka analisis langkah demi langkah diperlukan. Pendekatan langkah demi langkah dalam analisis ini juga kondusif

bagi dialog dan keterlibatan aktif pemangku kepentingan nasional pada tahap-tahap yang berbeda dalam kerja ini.

Bergantung pada konteks dan kebutuhannya, sebuah analisa diagnostik ketenagakerjaan mungkin dilakukan sebagai sebuah latihan terpisah. Namun, analisa ini juga mungkin dilakukan sebagai komponen pertama dalam melakukan analisa yang lebih komprehensif, yang kemudian akan melibatkan analisis yang lebih mendalam terhadap interaksi dinamis antara faktor-faktor yang berbeda yang menghasilkan proses pembangunan yang ‘buruk’ atau ‘baik’ dan/atau analisis kekuatan, peluang dan keunggulan komparatif yang ditujukan untuk menjadi dasar penyusunan kebijakan industrial dan atau kebijakan pembangunan lainnya.

## **4 Melaksanakan sebuah Analisa Diagnostik Ketenagakerjaan**

Tujuan dari analisa diagnostik ketenagakerjaan adalah untuk memberikan informasi, melalui sebuah proses pembentukan pengetahuan yang terstruktur, kebijakan dan intervensi dengan maksud untuk meningkatkan lapangan kerja produktif melalui pertumbuhan yang inklusif dan kaya lapangan kerja. Tujuan ini hanya dapat dicapai apabila terdapat keterlibatan aktif selama proses tersebut dari mereka yang akan memiliki tanggung jawab utama untuk menerjemahkan pengetahuan tersebut ke dalam kebijakan dan melaksanakan kebijakan dan intervensi ini. Guna mencapai hal ini, seringkali bermanfaat untuk membentuk sebuah dewan pengarah (*steering committee*) yang terdiri dari para mitra nasional utama dan para ahli dan selain itu juga secara tegas membuka peluang untuk konsultasi dalam rencana implementasi. Aspek-aspek lainnya, seperti kebutuhan untuk memastikan kualitas yang tinggi dan relevansi analisa dengan situasi spesifik, semakin menegaskan kebutuhan untuk melaksanakan proses yang partisipatif. Cakupan untuk pelatihan ‘*hands-on*’ (dengan praktik langsung) dalam melakukan analisa diagnostik ketenagakerjaan juga harus dicari secara aktif dan dimanfaatkan dimanapun dan kapanpun memungkinkan. Metodologi yang ada saat ini dirancang untuk memfasilitasi proses partisipatif semacam itu.

Dalam parameter perlunya sebuah proses partisipatif, terdapat juga kebutuhan atas fleksibilitas yang tinggi dalam cara implementasinya. Dalam semua hal, titik awalnya haruslah berupa permintaan yang eksplisit dari para konstituen ILO di negara yang bersangkutan. Dua cara implementasi yang memungkinkan dijelaskan melalui ilustrasi dibawah ini.

### **4.1 Model implementasi A**

1. Pertemuan dalam negeri untuk mencapai kesepakatan dengan para konstituen dan mitra nasional mengenai tujuan, cakupan, dan cara implementasi dari diagnostik ketenagakerjaan dan penentuan target yang diusulkan. Pada titik ini, harus juga

diklarifikasi proses kebijakan nasional apa – strategi pembangunan nasional, strategi ketenagakerjaan nasional, dst. – yang terkait dengan kerja yang diusulkan dan akan menggunakan hasil dari analisa tersebut serta apa implikasi dari kerangka waktu untuk kerja tersebut.

2. Pembentukan tim analisis inti, lebih baik melibatkan juga peneliti nasional (satu atau lebih), dewan pengarah dan penetapan prinsip-prinsip koordinasi dan komunikasi.
3. Pelaksanaan ‘Tahap Pertama Analisa Diagnostik Ketenagakerjaan: Dinamika Pembangunan dan Ketenagakerjaan dan putaran pertama (*Tour d’horizon*) dari Tahap Kedua: Sebuah Diagnostik Terstruktur, termasuk pengumpulan data mengenai indikator-indikator utama.
4. Pengembangan estimasi defisit dari lapangan kerja produktif (dipisahkan menurut pekerja miskin dan penganggur) dan dari proyeksi tentang perlunya penciptaan lapangan kerja produktif dalam tahun-tahun yang akan datang untuk memenuhi target yang telah ditentukan guna mengentaskan kemiskinan dan pengangguran.
5. Persiapan material latar-belakang dan presentasi untuk sebuah lokakarya EDA berdasarkan panduan metodologis serta hasil-hasil pekerjaan analitis yang dilakukan dibawah nomer (3) diatas.
6. Penyelenggaraan sebuah lokakarya EDA 2 ½ hingga 3 hari dengan konstituen-konstituen dan mitra ILO yang dalam intinya akan terdapat penerapan terpandu oleh para peserta itu sendiri tentang sebuah analisis diagnostik ketenagakerjaan terstruktur dan langkah-demi-langkah seperti yang dijelaskan dalam Bab III dari panduan ini.<sup>26</sup> Sementara fokus dari lokakarya itu adalah pengembangan pengetahuan secara bersama tentang kendala, tantangan dan peluang untuk meningkatkan pertumbuhan yang inklusif dan kaya lapangan kerja yang khusus untuk negara itu, dapat juga melayani kebutuhan peningkatan kapasitas dikalangan klien kami dibidang analisis lapangan kerja, dan, yang sama pentingnya, dialog sosial. Pada akhir dari lokakarya para peserta harus sudah mencapai pemahaman bersama tentang tantangan ketenagakerjaan utama, berdasarkan analisis gabungan, dan idealnya juga tentang jenis dari kebijakan yang dibutuhkan untuk menangani tantangan-tantangan tersebut.
7. Diskusi dan kesepakatan atas kegiatan tindak lanjut, termasuk kerja analisa mendalam lebih lanjut.
8. Bantuan dengan perumusan kebijakan.

## 4.2 Model implementasi B

1. Pertemuan dalam negeri untuk mencapai kesepakatan dengan para konstituen dan mitra nasional mengenai tujuan, cakupan dan cara implementasi dari diagnostik ketenagakerjaan dan penentuan target yang diusulkan. Pada titik ini, harus juga diklarifikasi proses kebijakan nasional apa – strategi pembangunan nasional, strategi ketenagakerjaan nasional, dst. – yang terkait dengan kerja yang diusulkan dan akan menggunakan hasil dari analisa tersebut serta apa implikasi dari kerangka waktu untuk kerja tersebut.
2. Pembentukan tim analisis inti, lebih baik melibatkan juga peneliti nasional (satu atau lebih), dewan pengarah dan penetapan prinsip-prinsip koordinasi dan komunikasi.
3. Pelaksanaan ‘Tahap Pertama Analisa Diagnostik Ketenagakerjaan: Dinamika Pembangunan dan Ketenagakerjaan’.
4. Pengembangan estimasi defisit dari lapangan kerja produktif (dipisahkan menurut pekerja miskin dan penganggur) dan dari proyeksi tentang perlunya penciptaan lapangan kerja produktif dalam tahun-tahun yang akan datang untuk memenuhi target yang telah ditentukan guna mengentaskan kemiskinan dan pengangguran.
5. Pembuatan draf dari laporan awal berdasarkan pada (3) dan (4), di atas.
6. Presentasi dalam negeri dari laporan awal serta diskusi temuan utama serta keputusan dari kerja yang dilakukan dibawah poin 3-4, diatas. Diskusi dan persetujuan tentang kerja lanjutan.
7. Pelaksanaan analisis diagnostik utama dan finalisasi kerja tentang proyeksi / pembuatan target ketenagakerjaan.
8. Presentasi dan diskusi tentang temuan dan keputusan kebijakan dari kerja diagnostik utama dan akhir serta pembuatan sasaran. Diskusi dan penyetujuan kegiatan lanjutan.
9. Bantuan dengan perumusan kebijakan.

## **BAB 2: Tahap Pertama analisis – Memahami dinamika ketenagakerjaan, bursa kerja dan ekonomi**



Tahap I dari metodologi analisa diagnostik mencakup pemetaan luas terhadap kondisi ekonomi dan bursa kerja, penilaian terhadap kekuatan dan kelemahannya, serta pemilahan secara bertahap atas faktor-faktor utama yang mempengaruhi ketidakmerataan dan intensitas lapangan kerja dari pertumbuhan ekonomi tersebut. Tahap ini bertujuan untuk mencapai sebuah pemahaman yang cukup baik atas apa yang telah terjadi dalam hal perkembangan bursa kerja, ketenagakerjaan dan ekonomi. Tahap ini juga bertujuan untuk menyediakan sebuah proyeksi atas lapangan kerja yang perlu diciptakan di tahun - tahun mendatang.

Langkah pertama adalah analisa kondisi negara/daerah, pola-pola yang ada, dinamika ketenagakerjaan dan pembangunan ekonomi. Pada tahap ini, tujuannya adalah untuk mencapai pemahaman terhadap kondisi spesifik negara atau daerah terkait dengan cukup memadai sehingga memungkinkan dihasilkannya identifikasi awal yang bersifat luas akan sejumlah hipotesis mengenai konteks pembangunan dan situasi ketenagakerjaan. Analisa ini harus mencakup: (1) faktor demografis dan faktor tertentu lainnya; (2) karakteristik lapangan kerja dan angkatan kerja; (3) aspek kualitatif basis sumber daya manusia; (4) sifat kemiskinan dan ketidaksetaraan; dan (5) pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja spesifiksektor, dinamika produktivitas. Bagian pertama dari analisa mengikuti struktur yang terwakiloleh formula berikut ini<sup>27</sup>:

$$\frac{PDB_t}{Jumlah\ Penduduk_t} = \frac{Penduduk\ Usia\ Kerja_t}{Jumlah\ Penduduk} * \frac{Angkatan\ Kerja_t}{Penduduk\ Usia\ Kerja_t} \\ * \frac{Kesempatan\ Kerja_t}{Angkatan\ Kerja_t} * \frac{PDB_t}{Kesempatan\ Kerja_t}$$

Yaitu:

$$G_t = S_t * A_t * E_t * P_t$$

Dengan kata lain, perubahan dalam PDB per kapita dapat dilihat sebagai jumlah dari perubahan-perubahan sebagai berikut:

- ✓ Struktur usia,  $S_t$
- ✓ Tingkat aktivitas,  $A_t$
- ✓ Tingkat kesempatan kerja,  $E_t$ <sup>28</sup>
- ✓ Produktivitas tenaga kerja,  $P_t$

Bagian 6 berangkat dari pengetahuan yang diperoleh dari tahap-tahap analisa sebelumnya, dan mencakup perkiraan defisit kesempatan kerja produktif dan proyeksi kesempatan kerja produktif yang perlu diciptakan guna mencapai target penurunan tingkat pengangguran dan

<sup>27</sup> Formula ini berangkat dari formula yang disajikan dalam *The Role of Employment and Labor Income in Shared Growth: What to Look for and How*, PREMPR, Kelompok Pekerjaan dan Migrasi, (World Bank, 2007)

<sup>28</sup> Ingatlah bahwa ini bukan bagaimana persisnya tingkat kesempatan kerja didefinisikan, namun ini mengungkapkan informasi yang sama

kemiskinan. Dengan membandingkan jumlah kesempatan kerja yang perlu diciptakan di tahun-tahun mendatang dengan dinamika pembangunan ekonomi dan kesempatan kerja di tahun-tahun lalu, gagasan umum mengenai besaran dan sifat dari tantangan dalam memenuhi kebutuhan penciptaan lapangan kerja produktif di tahun-tahun mendatang dapat diperoleh.

# 1. Struktur demografi dan dinamikanya

Bagian pertama dari analisa dinamika pembangunan dan ketenagakerjaan menelaah faktor-faktor eksternal utama yang berperan sebagai parameter untuk analisa berikutnya. *Struktur demografi dan dinamikanya* adalah titik awal yang bermanfaat, karena memiliki relevansi kuat baik ke kebutuhan dan kemampuan ekonomi untuk menghasilkan kesempatan kerja produktif. Titik awal dari analisa ini adalah dengan mengenali faktor-faktor yang ditentukan dan tidak dapat dengan mudah dipengaruhi atau dikendalikan oleh negara dalam jangka pendek atau menengah, seperti tingkat pertumbuhan penduduk, angka kelahiran, struktur usia dan jenis kelamin penduduk serta rasio ketergantungan berbasis usia (-15 & 65+ / 15-64) serta migrasi masuk dan keluar.

**Sumber data:** Data sensus terakhir; statistik demografi nasional saat ini. Harus diingat bahwa sensus cenderung menawarkan sumber informasi demografi yang paling dapat diandalkan.

## 1.1. Penduduk: Komposisi usia dan jenis kelamin

Rasio antara anak-anak dan lansia di satu sisi (khususnya mereka yang berumur dibawah 15 tahun dan diatas 65 tahun) dan penduduk usia kerja di sisi lain menentukan rasio ketergantungan berbasis usia, yaitu jumlah orang yang harus ditanggung oleh tiap penduduk usia kerja. Rasio ketergantungan berbasis usia memiliki dampak langsung terhadap pendapatan per kapita, kemiskinan dan jumlah pekerja miskin – *working poor* (seperti yang didefinisikan oleh ILO)<sup>29</sup>; rasio ketergantungan berbasis usia ini juga memiliki pengaruh pada simpanan dan investasi serta sumber daya manusia. Perbedaan antara rasio ketergantungan usia dan aktual memberikan sebuah indikasi cakupan untuk meningkatkan rasio ketergantungan dengan meningkatkan partisipasi angkatan kerja.<sup>30</sup> Perbedaan harus dibuat antara rasio ketergantungan yang tinggi karena jumlah kaum muda yang besar dalam penduduk dan rasio ketergantungan yang tinggi karena jumlah lansia yang besar. Struktur demografi dapat digambarkan dengan ringkas dalam bentuk sebuah piramida yang menunjukkan struktur usia dan jenis kelamin penduduk. Perubahan dalam rasio ketergantungan memiliki dampak yang berbeda pada pendapatan per kapita dan mempengaruhi kebutuhan untuk meningkatkan produktivitas dan penghasilan tenaga kerja guna mengurangi pekerja miskin. Rasio ketergantungan yang tinggi menyiratkan bahwa tiap pencari nafkah harus menyokong sejumlah besar orang dan oleh karenanya memerlukan penghasilan yang lebih besar untuk bisa keluar dari kemiskinan dibandingkan bila rasio ketergantungannya lebih rendah.

---

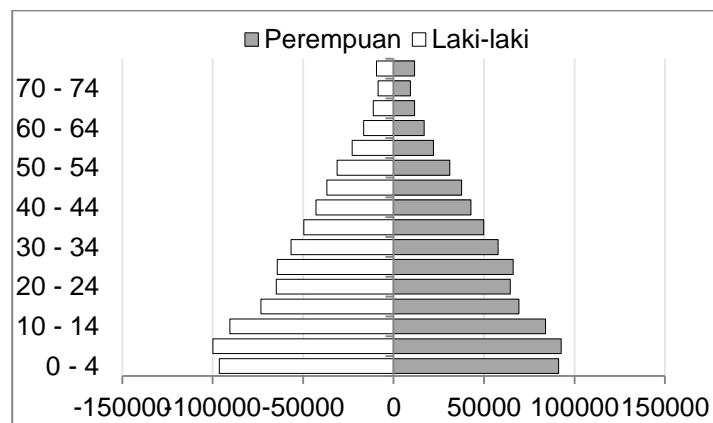
<sup>29</sup> Pekerja miskin didefinisikan sebagai mereka yang berada di angkatan kerja yang memiliki pekerjaan, namun penghasilannya tidak memadai untuk membawa mereka dan keluarganya keluar dari kemiskinan.

<sup>30</sup> Rasio ketergantungan berbasis usia dapat didefinisikan sebagai total penduduk dalam kelompok usia tidak aktif (khususnya dibawah 15 dan diatas 65) dibagi oleh total penduduk usia kerja, khususnya berusia 15-65 tahun. Rasio ketergantungan actual bergantung juga pada angka partisipasi angkatan kerja dari penduduk usia kerja dan dapat dihitung sebagai (penduduk total – angkatan kerja)/ angkatan kerja.

Tingkat pertumbuhan penduduk total dan penduduk usia kerja (berusia 15– 60/64) memiliki dampak besar terhadap jumlah kesempatan kerja produktif yang dibutuhkan, dan oleh karenanya, analisa berikutnya. Struktur usia penduduk saat ini adalah faktor utama yang menentukan jumlah kesempatan kerja yang dibutuhkan – lapangan kerja baru – selama periode 15-20 tahun kedepan, faktor utama lainnya adalah kebutuhan untuk mengurangi pengangguran dan pekerja miskin.

Gambar A dibawah menampilkan piramida penduduk Provinsi Maluku, dimana struktur “besar di bawah” mencerminkan penduduk yang didominasi oleh kaum muda dan rasio ketergantungan yang cukup baik – penduduk usia kerja merupakan mayoritas penduduk. Kelompok terbawah piramida – mereka yang berusia lebih muda dari 15 tahun – akan bertambah usianya dalam lima belas tahun kedepan, jumlah penduduk usia kerja akan meningkat secara cepat, memberikan tekanan tambahan pada bursa kerja untuk menciptakan lapangan kerja. Lekukan pada piramida diantara kelompok usia 20-24 tahun menunjukkan migrasi keluar neto dari kaum muda laki-laki dan perempuan (dalam hal ini keluar provinsi).

**Gambar A Piramida Penduduk, Maluku, Indonesia, 2010**



Sumber: Sensus Penduduk, Badan Pusat Statistik Indonesia, 2010

## 1.2. Migrasi

Migrasi tenaga kerja adalah sebuah fenomena rumit yang telah menjadi bagian yang mendasar dari globalisasi. Dalam situasi dimana jumlah migrasi cukup besar, maka analisa harus menyediakan sebuah pemahaman terhadap dinamika migrasi internal (desa-kota, urbanisasi, migrasi musiman untuk bekerja) dan migrasi keluar atau emigrasi. Terdapat kerugian dan manfaat dari migrasi tenaga kerja keluar yang perlu diakui dalam analisis. Di sisi lain, migrasi tenaga kerja memenuhi permintaan atas tenaga kerja di negara penerima dan memfasilitasi perolehan keterampilan, dan oleh karenanya memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi di negara penerima. Di negara asal, migrasi tenaga kerja cenderung memberikan manfaat sementara dengan mengorbankan pembangunan jangka panjang. Pada jangka pendek, migrasi mengurangi tekanan terhadap bursa kerja dan ekonomi untuk menciptakan pekerjaan, namun di saat bersamaan, migrasi menyediakan pendapatan bagi

rumah tangga dan melepaskan kendala-kendala permintaan dalam ekonomi secara keseluruhan. Namun untuk jangka panjang, migrasi dapat memperlambat pembangunan ekonomi dari negara asal karena migrasi mengakibatkan hilangnya sumber daya manusia dan bakat, sehingga basis sumber daya manusia dalam negeri untuk pembangunan semakin menurun. Fakta bahwa migrasi cenderung menjadi selektif – biasanya kaum muda dan mereka yang giatlah yang bermigrasi – memperkuat proses ini. Proses ini dapat menciptakan sebuah budaya migrasi dimana orang-orang melihat ke luar negeri untuk memperoleh peluang ekonomi dan mewujudkan aspirasi mereka, daripada di dalam negeri, dan menciptakan penurunan tingkat kewirausahaan. Yang penting juga adalah migrasi mengurangi tekanan untuk mengambil langkah-langkah reformasi yang diperlukan di dalam negeri karena konsumsi menjadi terlepas secara geografis dari produksi. Selain itu, migrasi orang yang berusia produktif mempengaruhi angka kelahiran dan demografi secara umum.

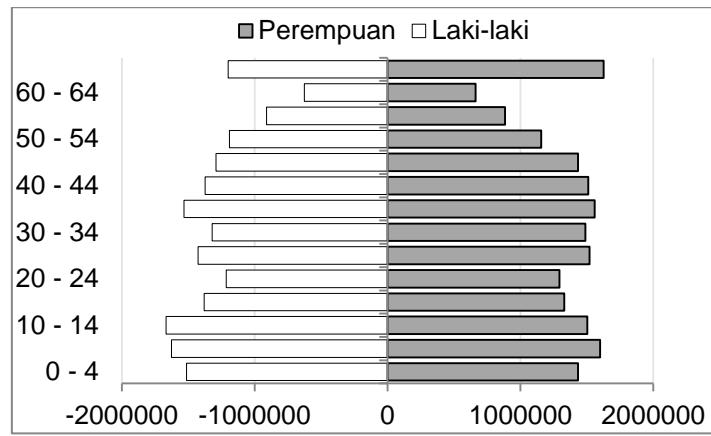
Migrasi memiliki dampak tidak langsung jangka pendek serta jangka panjang terhadap besaran angkatan kerja dalam negeri. Sebuah migrasi neto positif meningkatkan jumlah angkatan kerja dan jumlah kesempatan kerja produktif yang perlu diciptakan, sementara migrasi tenaga kerja neto keluar memiliki dampak sebaliknya. Migrasi juga dapat memiliki dampak untuk jangka yang lebih panjang, seringkali mengakibatkan pemisahan keluarga dan penundaan pernikahan, yang menyebabkan jatuhnya angka kelahiran sebagai hasilnya. Migrasi keluar yang berkelanjutan cenderung mengakibatkan semakin cepatnya penuaan penduduk. Dalam situasi dimana migrasi tenaga kerja berskala besar terjadi, seringkali menjadi sulit untuk memperkirakan jumlah kesempatan kerja produktif yang perlu diciptakan.

**Sumber data:** Sensus penduduk; statistik Migrasi

Sebuah gambaran yang kontras akan situasi demografi di Maluku ditunjukkan oleh komposisi demografi di provinsi Indonesia lainnya; Jawa Timur. Disini, rasio ketergantungan berbasis usia masih cukup baik dengan sekitar 70 persen penduduk berada dalam usia kerja; namun penuaan penduduk Jawa Timur tampak jelas dari kelompok terbawah piramida yang semakin mengecil (Gambar B). Piramida penduduk dengan jelas menunjukkan dampak dari migrasi ke luar negeri. Kelompok usia 15-34 (khususnya 15-25) cukup kecil dibandingkan kelompok usia lebih tua yaitu 35-39 tahun. Hal ini kemungkinan karena migrasi keluar dari penduduk dalam kelompok usia tersebut dari provinsi Jawa Timur, yang mungkin menjadi penyebab mendasar kecilnya angka kelahiran selama lima tahun belakangan ini karena banyak perempuan yang berada di kelompok usia paling subur sedang berada di luar daerahnya.

Pola migrasi keluar Jawa Timur menyiratkan sebuah penurunan jumlah penduduk usia kerja yang tinggal di provinsi tersebut, dan juga, setidaknya untuk sementara, jatuhnya angka kelahiran dan melambatnya pertumbuhan penduduk. Seperti yang bisa dilihat dari piramida. Implikasi dari hal ini sangat bergantung dari apakah migrasi bersifat sementara atau tidak dan sejauh mana para pekerja migran meninggalkan keluarganya dan mengirimkan uang ke rumah.

**Gambar B Piramida penduduk, Jawa Timur, Indonesia, 2009**



Sumber: Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS), 2009

## 2. Karakteristik angkatan kerja

### Kotak 1 Definisi pokok angkatan kerja

*Penduduk yang aktif secara ekonomi* terdiri dari semua orang dari jenis kelamin apapun yang memenuhi pasokan tenaga kerja untuk produksi barang dan jasa selama periode referensi waktu yang ditentukan.

*Penduduk bekerja* terdiri dari semua orang diatas usia tertentu yang selama periode waktu singkat yang ditentukan, baik selama satu minggu atau satu hari, bekerja atau bekerja mandiri, serta mencakup juga pengusaha, pekerja yang berusaha sendiri (*own account worker*) dan pekerja keluarga yang tidak diupah.

*Pengangguran* terdiri dari semua orang diatas usia tertentu yang selama periode referensi “tidak memiliki pekerjaan”, yaitu tidak berada dalam pekerjaan yang berupah ataupun pekerjaan mandiri, “yang saat ini tersedia untuk bekerja”, yaitu tersedia bagi pekerjaan berupah ataupun pekerjaan mandiri selama periode referensi dan “mencari kerja” yaitu telah mengambil langkah-langkah tertentu dalam periode referensi yang ditentukan untuk mencari pekerjaan berupah maupun pekerjaan mandiri.

*Setengah pengangguran (Underemployment)* adalah kurang dimanfaatkannya atau penggunaan keterampilan, kualifikasi atau pengalaman seorang pekerja dengan tidak efisien, atau dimana pekerja tidak dapat bekerja sepanjang jam kerja yang bersedia dilakukannya.

*Pekerja miskin* adalah orang yang bekerja, baik untuk pekerjaan diupah, atau berusaha sendiri atau sebagai pekerja keluarga yang tidak diupah, yang penghasilannya tidak memadai untuk mengangkat dirinya dan tanggungannya keluar dari kemiskinan.

*Pekerja produktif* mencakup mereka yang berada di angkatan kerja dan bukan pengangguran ataupun pekerja miskin.

*Ekonomi informal* membentuk bagian dari ekonomi pasar. Ekonomi informal mencakup pekerjaan informal baik di usaha informal (usaha kecil tidak terdaftar atau tidak berbadan hukum) maupun di luar usaha informal. Pengusaha dan pekerja informal memiliki satu karakteristik penting yang sama: mereka tidak diakui atau tidak dilindungi dibawah kerangka hukum dan peraturan yang ada. Ekonomi informal tidak mencakup *criminal economy* (kegiatan ekonomi yang ilegal) dan *reproductive* atau *care economy* (terkait dengan pengasuhan anak).

*Pekerjaan informal* mencakup semua pekerjaan diupah, baik bekerja sendiri dan pekerjaan dengan upah tetap, yang tidak terdaftar, tidak diatur ataupun dilindungi oleh kerangka hukum dan peraturan yang ada, serta pekerjaan tidak diupah yang dilakukan dalam usaha yang menghasilkan pendapatan. Pekerja informal tidak memiliki kontrak kerja yang aman, tunjangan, perlindungan sosial ataupun perwakilan pekerja.

*Pekerjaan rentan* didefinisikan sebagai berdasarkan status bursa kerja dan mencakup semua yang berusaha sendiri atau berkontribusi sebagai pekerja keluarga (pekerja keluarga tidak diupah).

Untuk definisi pekerjaan dan pengangguran yang lebih rinci, lihatlah definisi ILO yang diadopsi oleh resolusi pada Konferensi Ahli Statistik Ketenagakerjaan Internasional Ketigabelas (Jenewa, 1982): <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/c2e.html> dan *Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators* (Jenewa: ILO, 2009).

## 2.1 Penduduk usia kerja

Analisa penduduk usia kerja dan tinjauan terhadap dinamika dan pola angkatan kerja dan ketenagakerjaan – diwakili oleh tingkat aktivitas, tingkat kesempatan kerja dan pengangguran – memberikan sebuah pemahaman awal terhadap situasi di bursa kerja. Gambar C dibawah ini gambaran ringkas mengenai kategori-kategori dari penduduk usia kerja.

Terkait dengan karakteristik penduduk usia kerja, pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijawab mencakup: Berapa besar proporsi dari penduduk yang aktif secara ekonomi dalam total penduduk usia kerja? Bagaimana perbedaan tingkat partisipasi angkatan kerja antara laki-laki dan perempuan dan antar kelompok usia? Siapa saja yang **tidak** aktif secara ekonomi dan mengapa? Penting untuk menguraikan semua informasi berdasarkan kelompok usia, jenis kelamin dan daerah tempat tinggal. Tingkat kegiatan seringkali rendah diantara mereka yang berusia 15-24 tahun karena mereka bersekolah, namun kadangkala juga karena periode transisi antara kelulusan (penyelesaian pendidikan) dan pencarian pekerjaan pertama. Informasi mengenai alasan-alasan atas ketidakaktifan biasanya dapat ditarik dari survei angkatan kerja dan survei dapat menunjukkan apakah yang tidak aktif sedang berada di sekolah atau sibuk dengan pekerjaan rumah tangga. Perbedaan tingkat aktivitas antara perempuan dan laki-laki dapat menjadi indikasi adanya ketidaksetaraan gender yang perlu ditelaah lebih lanjut. Pekerjaan rumah tangga, yang seringkali menjadi tugas untuk perempuan, mempengaruhi ketersediaan seseorang untuk bekerja. Akses yang lebih baik ke fasilitas penitipan anak, juga akses ke fasilitas-fasilitas seperti air bersih dan listrik, dapat meringankan beban-beban rumah tangga dan meluangkan waktu untuk kegiatan-kegiatan produktif.

**Sumber data:** Survei Angkatan Kerja; sensus penduduk.

Tabel 1 menyediakan informasi utama mengenai angkatan kerja di Indonesia: Sekitar 160 juta orang berada dalam usia kerja 15-64. Dari jumlah ini, 70 persen berpartisipasi dalam bursa kerja, dan sisanya tidak aktif. Tingkat aktivitas tinggi diantara laki-laki namun jauh lebih rendah di antara perempuan. Sebagian besar mereka yang berada di angkatan kerja tersebut bekerja; akibatnya, kesenjangan yang cukup signifikan dalam partisipasi angkatan kerja antar jenis kelamin yang berbeda juga tercermin dalam tingkat kesempatan kerja. Tingkat pengangguran lebih rendah untuk laki-laki dibandingkan untuk perempuan. Kesenjangan gender yang konsisten diantara provinsi yang ada ini menunjukkan indikasi adanya ketidaksetaraan gender yang inheren, yang perlu ditanggapi secara lebih mendalam.

**Tabel 1 Karakteristik angkatan kerja berdasarkan jenis kelamin, Indonesia, 2010. Dalam jutaan, kecuali ketika dinyatakan lain**

	Laki-laki	Perempuan	Total
Penduduk usia kerja 15-64	80.19	79.52	159.71
Angkatan kerja 15-64	68.79	42.74	111.53
Penduduk bekerja 15-64	64.41	38.96	103.37
Pengangguran 15-64	4.38	3.78	8.16



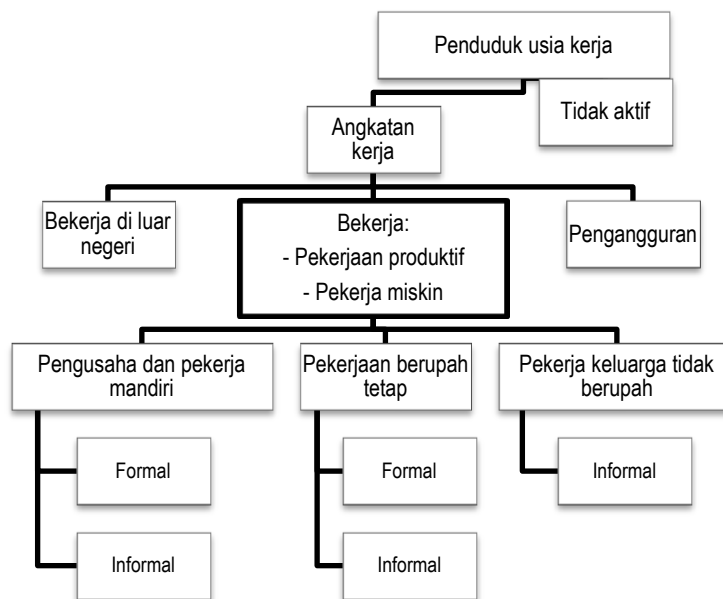
Tingkat aktivitas (%)	85.8	53.7	69.8
Tingkat kesempatan kerja (%)	80.3	49.0	64.7
Tingkat pengangguran (%)	6.37	8.83	7.31

Sumber: Survei Angkatan Kerja Indonesia (SAKERNAS), Agustus 2010

## 2.2 Partisipasi angkatan kerja: Kesempatan kerja dan pengangguran

Analisis lebih jauh dari bagian ini fokus pada karakteristik utama angkatan kerja. Angkatan kerja terdiri dari orang-orang yang berada dalam usia kerja, yang bekerja ataupun saat ini sedang mencari kerja (bekerja dan pengangguran). Analisis seharusnya menghasilkan pemahaman yang baik mengenai usia dan struktur usia angkatan kerja, tingkat pendidikan berdasarkan daerah tempat tinggal dan jenis kelamin, dan dinamikanya sepanjang waktu. Pekerja harus dipertimbangkan berdasarkan sektor pekerjaannya, serta status pekerjaan. Pekerjaan informal harus dianalisa secara terpisah apabila datanya tersedia.

**Gambar C Status angkatan kerja dari penduduk usia**



Informasi utama dalam bagian ini dapat disusun menjadi sebuah tabel sederhana yang memuat total penduduk usia kerja, angkatan kerja, jumlah penduduk bekerja dan pengangguran – semua diuraikan berdasarkan jenis kelamin dan daerah tempat tinggal. Dari angka-angka ini, kita dapat menghitung tingkat partisipasi angkatan kerja, atau tingkat kegiatan, tingkat kesempatan kerja dan pengangguran (mengikuti formula dalam **Error! Reference source not found.**). Rasio ketergantungan *aktual* memberikan gagasan mengenai berapa banyak orang yang ditanggung oleh seorang pencari nafkah. Dengan melakukan perhitungan yang sama untuk waktu-waktu yang berbeda akan menunjukkan bagaimana pola-pola partisipasi angkatan kerja berubah sepanjang waktu.

## Kotak 2 Menghitung indikator-indikator angkatan kerja

$$\begin{aligned} \text{Tingkat\_aktivitas} &= \frac{AK}{\text{Penduduk\_usia\_kerja}} \times 100 \\ \text{Tingkat\_kesempatan kerja} &= \frac{\text{Penduduk}}{\text{Penduduk\_usia\_kerja}} \times 100 \\ \text{Tingkat\_pengangguran} &= \frac{\text{Pengangguran}}{\text{Angkatan\_kerja}} \times 100 \\ \text{Rasio\_ketergantungan\_aktual} &= \frac{\leq 14 + \geq 65 + \text{Tidakaktif} + \text{Pengangguran}}{\text{Penduduk\_Usia\_Kerja}} \end{aligned}$$

Seorang pengangguran didefinisikan sebagai seorang dalam usia kerja yang tidak bekerja, tersedia untuk bekerja dan secara aktif mencari kerja. Definisi sempit ini tidak mencakup semua aspek kurangnya pekerjaan. Mereka yang bekerja tidak penuh waktu, namun ingin bekerja lebih merupakan setengah penganggur, yang dapat dianggap sebagai sebuah bentuk pengangguran parsial. Kategori lainnya, yang tidak termasuk dalam angkatan kerja, terdiri dari mereka yang tersedia untuk bekerja dan ingin bekerja, namun telah menyerah untuk mencari kerja secara aktif. Kategori pengangguran dapat diketahui melalui survei penggunaan waktu (*time-use surveys*), yang dilakukan sebagai bagian dari survei rumah tangga sosial ekonomi atau dilakukan secara terpisah di beberapa negara. Kategori setengah pengangguran dapat diidentifikasi melalui pertanyaan mengenai alasan-alasan ketidakaktifan dalam angkatan kerja atau survei rumah tangga sosial ekonomi. Apabila data memungkinkan, setengah pengangguran dalam hal waktu dan ‘merkeka yang sudah berkecil hati’ harus diidentifikasi dan dimasukkan dalam analisa angkatan kerja.<sup>31</sup>

### 2.3 Pekerjaan informal

Standar kondisi kerja yang layak dan pengupahan yang adil seringkali diturunkan jika menyangkut pekerjaan informal, dimana pekerjanya tidak memiliki kontrak kerja yang menjamin, tunjangan dan representasi. Namun, pekerjaan informal ini seringkali menjadi ranah utama dari kesempatan kerja dan kegiatan ekonomi. ILO mendefinisikan “perekonomian informal” sebagai semua aktivitas ekonomi oleh pekerja dan unit ekonomi yang – dalam hukum atau dalam praktik – tidak tercakup atau tidak tercakup secara memadai dalam pengaturan-pengaturan formal.<sup>32</sup> Pekerjaan informal memiliki cakupan yang lebih luas karena meliputi tidak hanya mereka yang bekerja di ekonomi informal, namun juga mereka

<sup>31</sup> Untuk informasi lebih rinci mengenai survey penggunaan waktu dan daftar negara dimana survei semacam itu dilakukan, lihat <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/tuse/>.

<sup>32</sup> Resolusi mengenai pekerjaan yang layak dan ekonomi informal, ILC 90, 2002

yang bekerja di usaha formal namun tidak memiliki kontrak formal dan tidak memperoleh hak-hak pekerja, tunjangan dan perwakilan.<sup>33</sup>

Informalitas terkait erat dengan status pekerjaan: sebagian besar pekerja berusaha sendiri, pekerja lepasan serta pekerja keluarga yang berkontribusi dan pekerja rumah tangga<sup>34</sup> jatuh dibawah kategori orang yang bekerja secara informal. Informalitas juga pada praktiknya terkait erat dengan sektor dan pekerjaan tertentu, seperti pertanian dan jasa dengan keahlian yang rendah. Pembedaan harus dibuat antara pertanian, dimana berusaha sendiri di lahan keluarga seringkali merupakan norma yang wajar, dengan pekerjaan informal di sektor ekonomi lain, dimana biasanya dapat dibenarkan sebagai bentuk pekerjaan yang rentan. Heterogenitas dan definisi luas dari informalitas, serta kesulitan inheren dalam mengumpulkan data mengenai ekonomi informal, membuatnya sangat sulit untuk dianalisa. Meskipun demikian, isu informalitas ini tidak boleh diabaikan. Pendekatan analisa akan sangat beragam, tergantung pada konteks khusus negara serta ketersediaan data.

**Sumber data: Survei angkatan kerja adalah** sumber informasi utama mengenai pekerjaan informal. Di banyak negara, survei angkatan kerja meliputi modul-modul yang memungkinkan perhitungan terhadap sejauh mana informalitas dalam bursa kerja.

Informalitas terkait erat dengan kerawanan dan kemiskinan, karena pendapatan dari ekonomi informal cenderung lebih rendah dari rata-rata di ekonomi formal dan perlindungan sosial serta perlindungan hak-hak di tempat kerja juga lebih lemah.

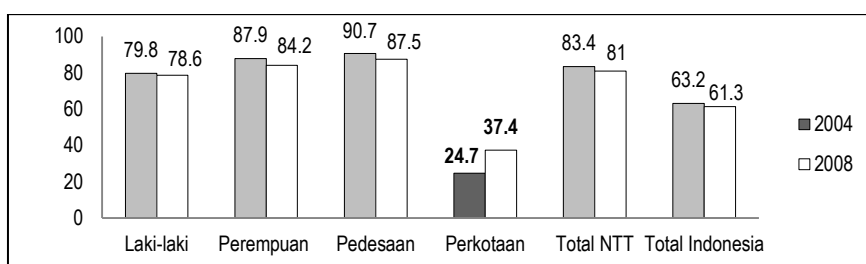
Gambar D menunjukkan berapa besar pekerjaan informal di Provinsi Nusa Tenggara Timur di Indonesia. Sekitar 81 persen dari mereka yang bekerja berada dalam ekonomi informal pada tahun 2008 dibandingkan dengan angka 61 persen di tingkat nasional. Prevalensi pekerjaan informal di daerah pedesaan terutama karena peran sektor pertanian dalam perekonomian provinsi dan informalitas biasanya terhubung dengan sektor ini. Pembedaan harus dilakukan antara (i) tingkat ekonomi informal yang tinggi karena pembangunan yang rendah dan dominasi sektor pertanian (ii) tingkat ekonomi informal yang tinggi karena urbanisasi yang tinggi dan pertumbuhan kesempatan kerja formal di perkotaan yang lambat, misalnya perubahan struktur yang digerakkan oleh faktor keputusan dan faktor pendorong daripada perkembangan ekonomi yang dinamis dari sektor non-pertanian. Tingkat informalitas yang semakin naik di daerah perkotaan mencerminkan sebuah situasi dimana kesempatan kerja meningkat lebih cepat daripada pertumbuhan pekerjaan formal. Hal ini menunjukkan bahwa migrasi pedesaan – perkotaan kemungkinan besar digerakkan oleh faktor pendorong, seperti penghasilan yang rendah di sektor pertanian, daripada peluang kerja menarik di daerah perkotaan.

---

<sup>33</sup> Departemen Statistik ILO. Untuk referensi, lihatlah *Resolusi mengenai statistik kesempatan kerja di sektor informal (Resolution concerning statistics of employment in the informal sector)* yang diadopsi oleh ICLS ke-15 (Januari, 1993) dan *Panduan mengenai definisi statistik dari pekerjaan informal (Guidelines concerning a statistical definition of informal employment)* yang diadopsi oleh ICLS ke-17 (November, 2003)

<sup>34</sup> Pada tahun 2011, Konvensi 189 tentang Pekerja Rumah Tangga telah diadopsi oleh Konferensi Perburuhan Internasional, memberikan pengakuan formal terhadap semua pekerja rumah tangga sebagai pekerja.

**Gambar D Pekerjaan informal sebagai persentase dari total kesempatan kerja**



Sumber: Survei Angkatan Kerja Indonesia (SAKERNAS), Agustus 2008, Agustus 2006

Pekerjaan informal cenderung umum terjadi diantara pekerja dengan tingkat pendidikan lebih rendah. Kasus NTT menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan semakin kecil kemungkinannya terlibat dalam pekerjaan informal (Tabel 2): Pada tahun 2008, 80 persen angkatan kerja dengan pendidikan sekolah menengah pertama bekerja secara informal, dibandingkan dengan 50 persen lulusan sekolah menengah atas dan 10 persen lulusan pendidikan tinggi. Diantara mereka yang belum memenuhi pendidikan dasar, kurang dari satu dari sepuluh orang memiliki pekerjaan formal. Relasi ini terus ada di semua kelompok usia dan khususnya perempuan lebih dari laki-laki.

**Tabel 2 Proporsi pekerja informal sebagai % dari total penduduk bekerja berdasarkan tingkat pendidikan, NTT, 2008**

	Lebih rendah dari pendidikan dasar	Sekolah dasar	Sekolah menengah pertama	Sekolah menengah atas	Pendidikan tinggi	Total
Perempuan	92.0	93.0	85.9	45.3	9.3	84.2
Laki-laki	91.5	87.4	78.2	48.1	9.2	78.6
<b>Total</b>	<b>91.7</b>	<b>89.9</b>	<b>81.1</b>	<b>47.1</b>	<b>9.3</b>	<b>81.0</b>
Pedesaan	93.3	92.5	88.0	58.3	14.0	87.5
Perkotaan	60.3	53.6	48.3	28.9	4.5	37.4
<b>Total Indonesia</b>	<b>82.4</b>	<b>74.0</b>	<b>60.4</b>	<b>37.9</b>	<b>11.7</b>	<b>61.3</b>

Sumber: Survei Angkatan Kerja Indonesia (SAKERNAS), Agustus 2008

Catatan: Orang dengan tingkat pendidikan "lebih rendah" dari pendidikan dasar adalah mereka yang tidak bersekolah, atau belum menyelesaikan pendidikan dasar saat survei dilakukan. Orang dengan pendidikan tinggi biasanya yang memiliki Diploma I/II/III dan/atau gelar universitas.

Tingkat informalitas ini beragam di sektor-sektor yang berbeda, dimana sebagian besar pekerjaan informal terkonsentrasi di sektor pertanian, diikuti oleh sektor pengolahan atau manufaktur. Dua pertiga pekerjaan di sektor pengolahan bersifat informal, yang membuat sektor pengolahan (manufaktur) di NTT jelas berbeda dari Indonesia secara keseluruhan, dimana kurang dari 30 persen kesempatan kerja yang ada bersifat informal. Patut dicatat bahwa di NTT, pekerjaan informal di sektor manufaktur sebagian besar ada di pedesaan, dalam industri losmen skala kecil yang beroperasi di tingkat pra-industri dengan tingkat produktivitas yang amat rendah dan oleh karenanya, terkait erat dengan kemiskinan. Informalitas juga lazim dalam sektor jasa, khususnya perdagangan, restoran dan hotel. Di Indonesia, pekerjaan berupah sektor publik sendiri didefinisikan sebagai pekerjaan formal.

**Tabel 3 Pekerjaan informal sebagai persentase total pekerjaan berdasarkan sektor, NTT, 2008**

	Pertanian, Kehutanan, Berburu dan Perikanan	Industri manufaktur	Perdagangan besar, Perdagangan eceran, restoran dan hotel	Masyarakat, jasa sosial dan pribadi
Perempuan	99.5	72.4	66.2	5.4
Laki-laki	98.0	51.3	46.7	6.2
<b>Total</b>	<b>98.6</b>	<b>66.5</b>	<b>58.0</b>	<b>5.9</b>
Pedesaan	98.8	68.6	60.7	4.1
Perkotaan	86.6	47.3	55.9	7.7
<b>Total Indonesia</b>	<b>91.5</b>	<b>29.2</b>	<b>53.6</b>	<b>18.9</b>

Sumber: Ibid.

### 3 Pengembangan basis sumber daya manusia

#### 3.1 Aspek kualitatif dari sumber daya manusia: Pendidikan dan keterampilan, kesehatan dan *employability*

Bagian ini meninjau sumber daya manusia sebagai sebuah sumber daya produktif. Bagian ini melihat lebih dalam ke atribut-atribut kualitatif yang menentukan kemampuan individu untuk mengakses kesempatan kerja produktif dan menilai *employability* (kemampuan untuk memperoleh, mempertahankan dan meningkatkan pekerjaan) sumber daya manusia tersebut serta potensi angkatan kerja untuk menjadi produktif. Di tingkat nasional, basis sumber daya manusia menentukan batasan atas kemampuan dan kapasitas dalam merangkul kemajuan teknologi, meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan imbal balik ke tenaga kerja itu sendiri. Pada intinya adalah aspek-aspek seperti pendidikan, keterampilan dan kemampuan kognitif namun juga mencakup aspek-aspek kesehatan dan nutrisi.

Indikator utama untuk tahap analisis ini dapat dibagi menjadi faktor input (masukan) dan output (keluaran). Contoh dari indikator-indikator faktor input dalam pengembangan sumber daya manusia adalah investasi publik dalam pendidikan, proporsi belanja pendidikan dan kesehatan dalam PDB, rasio guru-murid, dokter per 1,000 penduduk, dll. Faktor output dapat diukur oleh serangkaian indikator terkait dengan pendidikan dan kesehatan, seperti angka melek huruf, tingkat perolehan pendidikan, angka partisipasi pendidikan berdasarkan tingkat pendidikan, tingkat transisi ke pendidikan menengah dan pendidikan tinggi, tingkat kelulusan oleh tingkat dan tipe pendidikan dan lainnya.<sup>35</sup> Aspek kualitatif pendidikan ditarik dari nilai PISA, yang membandingkan tingkat pengetahuan antar pelajar dengan usia yang sama atau

---

<sup>35</sup> Untuk indikator-indikator yang lebih relevan, lihatlah bagian Pendidikan dari *database* Indikator Pembangunan Dunia.

dengan nilai yang sama di berbagai negara.<sup>36</sup> Diantara indikator kesehatan yang penting adalah angka kematian bayi, angka kematian anak dan angka kematian ibu, tingkat kekurangan gizi yaitu anak-anak kerdil (*stunting*) dan kurus kering (*wasting*) dan prevalensi HIV/AIDS. Pilihan indikator bergantung dari relevansi terhadap konteks spesifik. Contohnya, indikator seperti angka melek huruf, pendidikan dasar dan kematian ibu mungkin lebih relevan di negara-negara kurang berkembang, sementara indikator lainnya lebih relevan di negara-negara berpenghasilan menengah. Semua indikator harus diuraikan berdasarkan jenis kelamin dan apabila memungkinkan, daerah tempat tinggal.

*Employability* mengacu pada pembekalan atribut-atribut kualitatif kepada angkatan kerja untuk meningkatkan daya tarik mereka dalam bursa kerja, kemampuan mereka sebagai agen ekonomi mandiri dan produktivitas mereka. Tingkat dan karakteristik sumber daya manusia saat ini dari perspektif *employability*; tingkat dan karakteristik kuantitatif dan kualitatif investasi pada sumber daya manusia; dan kapasitas kelembagaan untuk berinvestasi pada pengembangan sumber daya manusia - semuanya harus dikaji.

**Sumber data:** Sensus penduduk; survei angkatan kerja; survei sosial ekonomi; statistik pendidikan dan kesehatan.

Tingkat perolehan pendidikan di Bosnia dan Herzegovina (selanjutnya ditulis sebagai BiH) ditampilkan dalam Tabel 4 menunjukkan bahwa hampir setengah dari penduduk usia kerja – 45.3 persen – hanya memperoleh pendidikan dasar (yaitu 7-8 tahun di sekolah). Survei Angkatan Kerja BiH melaporkan bahwa pada tahun 2009, sebanyak 78 persen dari penduduk usia kerja dengan pendidikan dasar atau kurang dari itu keluar dari angkatan kerja; dan hanya 16.3 persen dari penduduk usia kerja dengan pendidikan dasar atau kurang yang bekerja (Gambar E). Jumlah pengangguran yang kecil diantara mereka yang hanya memiliki pendidikan dasar disebabkan oleh rasa kecil hati yang tersebar luas akibat rendahnya *employability* antara orang dengan pendidikan dasar atau kurang, sehingga menyebabkan tingginya tingkat ketidakaktifan. Apabila lulus dari pendidikan menengah, peluang untuk menemukan pekerjaan meningkat cukup tinggi.

**Tabel 4 Tingkat perolehan pendidikan di Bosnia dan, 2009. Persentase**

Penduduk berusia 15+	Dasar	Menengah	Tinggi	Semua level
Penduduk usia kerja	45.3	47.6	7.1	100
- laki-laki	34.2	57.5	8.3	100
- perempuan	55.7	38.3	6.0	100
Dalam angkatan kerja	22.9	65.0	12.1	100
- laki-laki	21.2	68.4	10.4	100
- perempuan	25.7	59.3	15.0	100
Bekerja	22.4	63.3	14.3	100
- laki-laki	20.0	67.8	12.2	100
- perempuan	26.4	55.7	17.9	100
Pengangguran	24.6	70.2	5.1	100

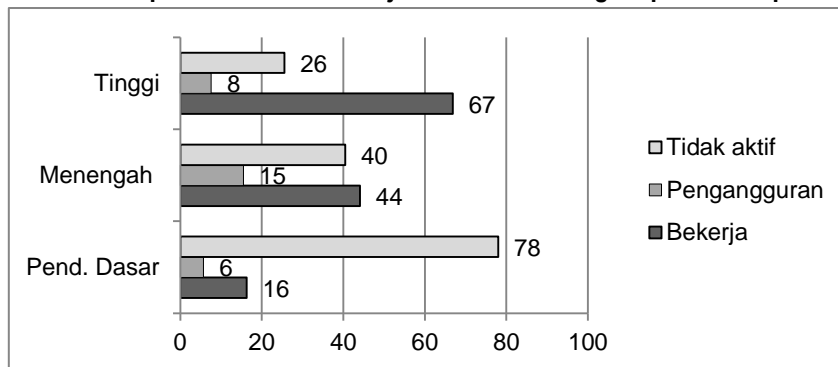
<sup>36</sup> Lihat [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org).

- laki-laki	25.8	69.9	4.3	100
- perempuan	23.6	70.0	6.4	100
Tidak aktif	62.7	34.1	3.2	100
- laki-laki	50.8	43.5	5.6	100
- perempuan	69.9	28.4	1.6	100

Sumber: Survei Angkatan Kerja BiH, 2009: Tabel 4

Gambar E dengan jelas mengilustrasikan hubungan antara tingkat pendidikan dan status pekerjaan: semakin tinggi tingkat pendidikan, peluang untuk menemukan pekerjaan lebih baik. Selain itu, mereka yang memiliki tingkat pendidikan lebih tinggi memiliki kesempatan yang lebih baik untuk menemukan pekerjaan dengan upah yang bagus di luar negeri. Yang disebut sebagai 'brain drain' (yaitu fenomena migrasi tenaga kerja terampil) akan menghabiskan basis sumber daya manusia yang berkualitas di negara tersebut dan menjadi tantangan tambahan bagi bursa kerja. Untuk membalikkan kecenderungan ini, perlu peningkatan peluang kerja bagi tenaga kerja berkeahlian tinggi dalam perekonomian nasional.

**Gambar E Partisipasi dalam bursa kerja berdasarkan tingkat perolehan pendidikan, 2009. Persentase**



Sumber: Survei Angkatan Kerja BiH, 2009

Dari perspektif gender, terlihat bahwa ada kesenjangan yang cukup besar dalam partisipasi angkatan kerja dan perolehan pendidikan. Lebih dari setengah perempuan dalam usia kerja yang tidak melanjutkan pendidikan lebih dari pendidikan dasar 8 tahun, dan hanya 11 persen dari kategori ini yang bekerja. Sebagian besar perempuan yang hanya memiliki pendidikan dasar - 85.4 persen - tidak aktif secara ekonomi. Sebagai perbandingannya, sepertiga dari laki-laki dalam angkatan kerja hanya memperoleh pendidikan dasar dan 'hanya' dua pertiga dari mereka yang tidak aktif (Tabel 5). Perbedaan gender dalam tingkat kesempatan kerja cukup kecil bagi mereka yang menempuh pendidikan menengah dibandingkan mereka yang memiliki tingkat pendidikan lebih rendah. Namun, setengah dari laki-laki dalam usia kerja dengan pendidikan menengah memiliki pekerjaan dibandingkan dengan hanya sepertiga dari perempuan dalam usia kerja dengan pendidikan menengah yang bekerja.

Berlawanan dengan tren umum di BiH, terdapat lebih banyak laki-laki dengan pendidikan tinggi yang tidak aktif dibandingkan perempuan dengan pendidikan tinggi. Variasi yang mengesankan dalam tingkat kesempatan kerja antara kelompok penduduk dengan tingkat pendidikan yang berbeda menunjukkan pentingnya pendidikan dan keterampilan dalam kompetensi untuk mendapatkan pekerjaan dan akses ke bursa kerja. Ini juga menunjukkan lebih lanjut bahwa pendidikan untuk mengakses kesempatan kerja terutama jauh lebih penting bagi perempuan dibandingkan laki-laki. Tingkat pendidikan yang rendah diantara sebagian besar penduduk usia kerja, khususnya perempuan, jelas menjadi kendala utama bagi mereka untuk mengakses pekerjaan.

**Tabel 5 Karakteristik angkatan kerja berdasarkan tingkat pendidikan sebagai persentase dari penduduk usia kerja (15+)**

	Dasar	Menengah	Tinggi
Penduduk usia kerja	100	100	100
- laki-laki	100	100	100
- perempuan	100	100	100
Dalam angkatan kerja	22.0	59.6	74.5
- laki-laki	34.8	66.8	70.2
- perempuan	14.7	49.4	80
Bekerja	16.3	44.1	66.8
- laki-laki	25.2	51.0	63.5
- perempuan	11.2	34.4	71.3
Pengangguran	5.7	15.5	7.6
- laki-laki	9.8	15.8	6.7
- perempuan	3.5	15.0	8.8
Tidak aktif	78.0	40.4	25.5
- laki-laki	65.2	33.2	29.8
- perempuan	85.4	50.6	18.8
Tingkat pengangguran	25.9	26.0	10.2
- laki-laki	28.2	23.7	9.6
- perempuan	23.6	30.3	10.9

Sumber: Survei Angkatan Kerja BiH, 2009: Tabel 5

### 3.2 Investasi pada pengembangan sumber daya manusia

Investasi dalam pendidikan, pelatihan kejuruan dan perawatan kesehatan, serta kendala kelembagaan dan kendala lain dalam hal kapasitas untuk melakukan investasi semacam itu memiliki relevansi kuat dengan pengembangan basis sumber daya manusia. Investasi dalam pengembangan sumber daya manusia bersama dengan peluang yang lebih baik untuk meningkatkan imbal balik ke sumber daya ini menjadi landasan bagi pertumbuhan yang menghasilkan banyak lapangan kerja.

Diantara indikator-indikator utama investasi pada sumber daya manusia adalah faktor-faktor input seperti belanja publik untuk pendidikan dan perawatan kesehatan per kapita dan sebagai proporsi terhadap PDB. Rasio guru ke murid (guru per seribu anak berusia 5-15 tahun), ukuran kelas di tingkat sekolah yang berbeda-beda, tingkat kualifikasi guru, jumlah dokter atau perawat berkualifikasi per seribu orang, dll. Indikator yang sama dari negara-negara/provinsi tetangga atau negara dengan tingkat pembangunan yang serupa dapat menjadi poin referensi dan membantu dalam membuat perbandingan sebagai pertimbangan. Penilaian-penilaian ini perlu dibuat dan dibandingkan dengan kondisi masa kini serta dengan kebutuhan dan keperluan ekonomi di masa mendatang yang diharapkan (dalam perspektif 5-10 tahun kedepan).



## 4 Ketidaksetaraan penghasilan dan kemiskinan

### 4.1 Ketidaksetaraan penghasilan

Informasi mengenai upah untuk mereka yang berada di pekerjaan formal berupah umumnya mudah diperoleh dari survei usaha, dimana di banyak negara survei ini dilakukan berapa kali tiap tahunnya. Statistik upah biasanya termasuk dalam Survei Angkatan Kerja (SUSENAS). Namun, jauh lebih sulit untuk mengumpulkan data mengenai penghasilan dari pekerja berusaha sendiri dan pekerja di perekonomian informal. Sebagai hasilnya, data upah seringkali tidak representatif untuk seluruh penduduk yang bekerja, karena pekerjaan berupah cenderung terbatas baik di sektor khusus dan daerah pedesaan dan karena pekerja yang tidak berupah seringkali tidak dihitung. Survei anggaran rumah tangga mengumpulkan data pendapatan rumah tangga, namun reliabilitas dari data ini seringkali tidak terlalu bagus karena mereka yang disurvei cenderung enggan untuk memberikan informasi yang akurat. Oleh karenanya, informasi yang berharga mengenai sumber pendapatan dan penghasilan kerja sulit untuk didapatkan. Dengan tidak adanya data penghasilan, data mengenai konsumsi seringkali digunakan sebagai data *proxy* (data yang mendekati) penghasilan rumah tangga dan untuk mengukur kemiskinan. Informasi ini khususnya dikumpulkan di tingkat rumah tangga dan bukan di tingkat individual.

Koefisien Gini umumnya digunakan untuk mengukur ketidaksetaraan atau ketidakmerataan. Koefisien Gini mulai dari 0 sampai 1: semakin tinggi koefisien Gininya, semakin tinggi ketidaksetaraannya. Proporsi persentase dari total penghasilan/konsumsi yang ditambahkan dari tiap desil pendapatan/konsumsi menawarkan cara lain untuk mengukur ketidakmerataan. Kemerataan absolut akan menyiratkan bahwa tiap desil memiliki bagian yang sama (10 persen) dari total pendapatan/konsumsi. Semakin tinggi proporsi pendapatan/konsumsi yang diakumulasi dari desil-desil atas dan semakin rendah proporsi pendapatan/konsumsi yang diakumulasi dari desil-desil bawah, semakin tinggi ketidakmerataannya. Dengan membandingkan distribusi penghasilan/konsumsi antar desil-desil penduduk, kita dapat memperoleh gambaran yang baik mengenai bagaimana total pertumbuhan dalam pendapatan/konsumsi didistribusikan antar kelompok pendapatan/konsumsi selama periode waktu tertentu.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Pengukuran semacam itu seringkali dipresentasikan sebagai *kurva tingkat pertumbuhan (growth incidence curves)*. Lihat contohnya Michael Grimm, Stephan Klasen dan Andrew McKay, *Determinants of pro-poor Growth* (Palgrave Macmillan, 2007).

## 4.2 Kemiskinan dan pekerja miskin

Kemiskinan memiliki dimensi ekonomi dan sosial serta dimensi absolut dan relatif. Yang menjadi keprihatinan kita adalah kemiskinan ekonomi dalam arti absolut; ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Tingkat kemiskinan, yaitu angka kemiskinan per kepala, adalah proporsi kemiskinan yang penghasilannya atau konsumsinya berada dibawah garis kemiskinan yang telah ditentukan.<sup>38</sup> Garis kemiskinan tersebut mewakili penghasilan per kapita minimum yang diperlukan sebuah rumah tangga guna mencapai sebuah standar material kehidupan yang memenuhi syarat sebagai ‘tidak miskin’ pada waktu dan tempat yang ditetapkan.<sup>39</sup> Kedalaman kemiskinan menunjukkan berapa jauh dibawah garis kemiskinankah rata-rata rumah tangga miskin yang ada.<sup>40</sup> Kedalaman kemiskinan juga memberikan gagasan terhadap peningkatan pendapatan total yang diperlukan untuk mengangkat rumah tangga tersebut keluar dari kemiskinan.<sup>41</sup> Informasi ini tersedia dari survei pendapatan dan belanja rumah tangga dan dapat diuraikan berdasarkan daerah tempat tinggal dan karakteristik rumah tangga lainnya, namun bukan berdasarkan anggota rumah tangga individual sebagai aturannya. Konsep dari *pekerja miskin* terkait langsung dengan definisi kemiskinan ekonomi dan didefinisikan sebagai *mereka yang berada di dalam angkatan kerja yang penghasilannya tidak memadai untuk membawa mereka dan tanggungannya keluar dari kemiskinan*. Para penganggur dan pekerja miskin bersama-sama menunjukkan kekurangan (defisit) lapangan kerja produktif.

Akses ke data mikro survei belanja dan pendapatan rumah tangga dapat menghasilkan banyak informasi yang berharga mengenai karakteristik dari pekerja miskin serta memungkinkan dibuatnya perkiraan yang tepat terhadap jumlah pekerja miskin. Sebagai alternatif, analisis yang ada mengenai hasil survei pendapatan dan belanja rumah tangga, misalnya dalam bentuk analisa kemiskinan, dapat digunakan untuk memperoleh beberapa informasi mengenai pekerja miskin.<sup>42</sup> Informasi mengenai karakteristik pekerja miskin, seperti status pekerjaan, sektor aktivitas, pendidikan, usia, gender dll. yang menunjukkan bagaimana pekerja miskin ini khususnya merupakan bagian penting dari EDA (analisa diagnostik ketenagakerjaan). Kemiskinan berdasarkan tingkat pendidikan kepala rumah tangga dan tingkat putus sekolah diantara murid-murid dari rumah tangga miskin bermanfaat

---

<sup>38</sup> Ini dapat berupa garis kemiskinan yang ditetapkan di tingkat nasional dan/atau garis kemiskinan yang ditetapkan secara internasional yaitu pendapatan per kapita atau tingkat konsumsi per kapita kurang dari 1.25 USD (PPP) untuk kemiskinan ekstrem atau 2.00 USD per hari. Garis kemiskinan 1.25 USD terkait dengan Tujuan Pertama MDG, ‘Menurunkan hingga setengahnya tingkat kemiskinan ekstrem...’.

<sup>39</sup> Martin Ravallion, *Poverty comparison – A guide to concepts and methods*, dalam Living Standards Measurement Papers 88 (Bank Dunia, 1992)

<sup>40</sup> *Choosing and estimating poverty indicators*, <http://web.worldbank.org/>

<sup>41</sup> Untuk informasi lebih lanjut, silahkan lihat *Technical note measuring poverty and analyzing changes in poverty over time*, Bank Dunia, [http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn\\_measuring\\_poverty\\_over\\_time.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn_measuring_poverty_over_time.pdf)

<sup>42</sup> Untuk informasi lebih lanjut mengenai analisa kemiskinan, lihat *Introduction to Poverty Analysis* (Institut Bank Dunia, 2005) <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>

untuk memperkirakan seberapa erat keterkaitan antara kemiskinan dan pendidikan. Seringkali, semakin rendah tingkat pendidikan kepala rumah tangga, semakin tinggi tingkat kemiskinannya. Tingkat putus sekolah yang tinggi diantara anak-anak dari rumah tangga miskin menghasilkan lingkaran setan, dimana kemiskinan dan pendidikan rendah saling mempengaruhi dan berakibat pada diteruskannya kemiskinan dari satu generasi ke generasi lainnya.

### **Faktor-faktor terkait dengan kemiskinan dan pekerja miskin**

Kerja adalah cara utama untuk memperoleh pendapatan bagi kaum miskin. Meningkatkan produktivitas kaum miskin, meningkatkan kemampuan mereka untuk memperoleh pekerjaan, dan menciptakan peluang kerja produktif bagi kaum miskin adalah cara paling penting untuk melawan kemiskinan.

Kemiskinan juga sangat erat terkait dengan ukuran rumah tangga dan rasio ketergantungan rumah tangga. Rumah tangga dengan rasio ketergantungan yang lebih tinggi, lebih rentan untuk menjadi miskin. Tingkat kemiskinan mungkin seringkali lebih rendah dalam rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan dibandingkan rumah tangga yang dikepalai laki-laki, namun ini terutama karena fakta bahwa rumah tangga yang dikepalai perempuan cenderung lebih kecil dan memiliki tanggungan lebih sedikit. Tingkat kemiskinan juga beragam berdasarkan usia dari kepala rumah tangga, karena rasio ketergantungan biasanya lebih tinggi di rumah tangga yang lebih muda dengan banyak anak dibandingkan rumah tangga yang lebih tua. Namun, tingkat kemiskinan yang tinggi pada rumah tangga yang lebih muda mencerminkan bahwa kaum muda memiliki kesulitan untuk menapakkan kaki dengan lebih kuat dalam bursa kerja.<sup>43</sup>

Relasi antara kemiskinan dan pengangguran tidaklah langsung. Di negara-negara dengan sistem perlindungan sosial yang cukup baik, kemiskinan diantara pengangguran seringkali lebih tinggi daripada diantara penduduk bekerja. Di negara yang kurang berkembang, dengan sedikit atau tidak adanya perlindungan sosial, orang tidak sanggup untuk menjadi pengangguran, namun terpaksa untuk menerima pekerjaan apapun, bahkan pada tingkat produktivitas dan penghasilan yang amat rendah. Oleh karena itu, di negara-negara ini, pengangguran cenderung lebih sedikit diantara kaum miskin dibandingkan dengan yang tidak miskin.

**Sumber data:** Survei sosial ekonomi atau belanja dan pendapatan rumah tangga; survei pengukuran standar hidup (*Living standard measurement surveys - LSMS*); analisis kemiskinan

---

<sup>43</sup> Untuk memperoleh informasi yang lebih rinci dan berdasarkan pada bukti mengenai karakteristik pekerja miskin, lihat KILM, Edisi ke-8 (Jenewa: ILO, 2011).

Di negara-negara yang kekurangan perlindungan sosial dasar, pengangguran dan kemiskinan tidak sejalan. Di Maluku, Indonesia, tampak nyata dari Tabel 6 bahwa hanya sebagian kecil dari kaum miskin yang merupakan pengangguran. Dengan tidak adanya cakupan perlindungan sosial yang memadai, orang tidak mampu untuk tidak bekerja; oleh karenanya, dalam kasus ini, pengangguran hanya diperuntukkan bagi mereka yang mampu. Dari total kaum miskin dalam angkatan kerja di Maluku, Indonesia, 97.8 persen dari mereka bekerja. Patut dicatat bahwa sebesar 81.7 persen dari semua penduduk miskin ini bekerja di pertanian. Sejumlah faktor mungkin mendukung situasi ini: (i) pekerjaan di pertanian produktivitasnya sangat rendah sehingga tidak dapat memberikan penghasilan yang cukup tinggi untuk menghidupi keluarga diatas garis kemiskinan, ii) pertanian adalah upaya terakhir untuk sumber pekerjaan bagi penduduk miskin, yang mungkin tidak memiliki kualifikasi cukup guna memperoleh pekerjaan di sektor yang lebih produktif.

**Tabel 6 Angkatan kerja dan penduduk miskin berdasarkan sektor dan status bursa kerja, Maluku, Indonesia, 2009. Persentase**

	Pengangguran	Bekerja di pertanian	Bekerja di non-pertanian	Total
Angkatan kerja	10.6	50.3	39.1	100
Penduduk miskin	2.2	81.7	16.1	100

*Sumber:* Survei Angkatan Kerja Indonesia (SAKERNAS), Agustus 2009; *Data dan Informasi mengenai Kemiskinan berdasarkan Kabupaten/Kota, 2009* (Badan Pusat Statistik, Indonesia, 2010: Tabel 3.2)

Membandingkan indikator kemiskinan dalam beberapa tahun, dan pemetaan perubahan dan pola ketidakmerataan ekonomi dan kemiskinan akan membantu dalam memperlihatkan hasil dari pembangunan ekonomi dalam hal penurunan kemiskinan dan ketidakmerataan dan bagaimana pertumbuhan secara efisien telah diterjemahkan menjadi peluang kerja dan penghasilan yang lebih baik bagi rakyat miskin. Informasi ini harus diuraikan berdasarkan jenis kelamin apabila memungkinkan, untuk mendeteksi dan menilai perbedaan dampak bagi laki-laki dan perempuan. Semakin rinci informasi ini, maka rekomendasi kebijakan yang dihasilkan akan lebih tepat sasaran dan efektif.

Fokus dari analisa ini bukan hanya kesempatan kerja namun kesempatan kerja produktif; yaitu dalam mengurangi defisit lapangan kerja produktif dalam bentuk baik pekerja miskin dan pengangguran. Sebuah alat yang disajikan dalam Bagian 6, Bab II dari pedoman ini dikembangkan sebagai bagian dari *toolkit* metodologi ini dan bertujuan untuk membantu dalam memperkirakan proyeksi defisit lapangan kerja produktif guna mengetahui berapa banyak lapangan kerja produktif yang diperlukan dalam tahun-tahun mendatang.

## 5 Pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja: Pola dan dinamika

Pertumbuhan ekonomi adalah prasyarat untuk meningkatkan lapangan kerja produktif; ini merupakan hasil gabungan dari peningkatan dalam kesempatan kerja dan peningkatan dalam produktivitas tenaga kerja. Oleh karena itu, tingkat pertumbuhan ekonomi menetapkan batasan absolut dimana pertumbuhan dalam kesempatan kerja dan pertumbuhan dalam produktivitas tenaga kerja dapat terjadi. Namun, pola atau sifat dari pertumbuhan juga mempengaruhi. Dampak dari pertumbuhan ekonomi pada penciptaan lapangan kerja produktif bergantung pada bukan hanya tingkat pertumbuhan, namun juga efisiensi dimana pertumbuhan diterjemahkan menjadi lapangan kerja produktif. Lapangan kerja produktif bergantung dari serangkaian faktor, seperti komposisi sektor pertumbuhan dan intensitas modal/tenaga kerja pertumbuhan dan penghasilan dari pekerjaan. Sebuah tinjauan pembangunan ekonomi dari perspektif kesempatan kerja oleh karenanya harus menilai sejauh mana pertumbuhan ekonomi telah memenuhi kebutuhan akan lapangan pekerjaan yang lebih banyak dan penghasilan yang lebih tinggi. Penilaian semacam itu perlu diuraikan berdasarkan sektor agar dapat memberikan wawasan yang bermakna. Analisis dinamika ekonomi dan penciptaan lapangan kerja produktif harus dilakukan dengan mempertimbangkan proyeksi kebutuhan untuk penciptaan lapangan kerja produktif di tahun-tahun mendatang (Lihat Bab II, Bagian 6).

Sebuah penilaian pembangunan ekonomi harus dibuat dari perspektif keinklusan dan keberlanjutan. Sementara itu, analisa mendalam aspek keadilan dari pembangunan dilakukan dalam tahap kedua analisis, namun tinjauan pertama dari keinklusan atau kurangnya keinklusan pembangunan ekonomi harus sudah dibuat pada tahap ini. Gambaran kasar pertama dapat diperoleh dari membandingkan kinerja ekonomi dengan perubahan pendapatan, kemiskinan, pekerja miskin yang terdaftar dan dari perubahan dalam koefisien Gini. Berbagai teknik dan pengukuran, seperti kurva tingkat pertumbuhan atau *growth incidence curves* (lihat Bab II, Bagian 4) dapat memberikan sebuah gambaran yang lebih detail mengenai keinklusan pertumbuhan di level agregat. Analisis lebih lanjut dari pola-pola pertumbuhan ekonomi masing-masing sektor dan daerah yang dipisahkan berdasarkan jenis kelamin, ketika disandingkan dengan informasi mengenai siapa pekerja miskin dan pengangguran, dimana mereka ditemukan dan informasi mengenai tingkat partisipasi angkatan kerja sesuai menurut jenis kelamin, akan menghasilkan informasi mengenai sejauh mana pola pembangunan ekonomi bersifat kondusif dalam menciptakan peluang lapangan kerja produktif untuk pekerja miskin dan pengangguran. Informasi mengenai profil pendidikan dan keterampilan dari pekerja miskin dan pengangguran, dan apabila memungkinkan, informasi mengenai karakteristik geografi, pekerjaan dan mobilitas sosialnya akan selanjutnya memperkaya analisis.

Keberlanjutan dari pembangunan ekonomi memiliki sejumlah dimensi. Kelestarian lingkungan, mitigasi dan adaptasi perubahan iklim serta investasi pada kaum muda – semuanya harus ditargetkan secara efektif untuk memastikan keberlanjutan jangka panjang. Se jauh mana pertumbuhan ekonomi ini dihubungkan dengan atau digerakkan oleh sebuah transformasi produktif sangatlah penting bagi keberlanjutan pembangunan ekonomi baik di jangka pendek maupun menengah. Dengan kata lain, pada inti dari pembangunan ekonomi adalah transformasi produktif yang dicirikan dengan perubahan struktural, pengadopsian teknologi yang lebih maju dan pengetahuan serta diversifikasi ke barang dan jasa yang non-tradisional dan memiliki nilai tambah lebih tinggi. Pembangunan semacam itu, pada gilirannya, perlu didampingi oleh peningkatan pengetahuan dan kemampuan di tingkatan perorangan dan kelembagaan untuk pembangunan.<sup>44</sup> Sementara menggali aspek-aspek ini secara mendalam adalah di luar cakupan dari analisa ini, indikasi kasar pertama dapat diperoleh dari analisis komposisi sektor (dan sub-sektor) pertumbuhan, perubahan dalam produktivitas di tingkat sektor dan paling tidak, proporsi barang dan jasa yang dapat diperjualbelikan dalam PDB dan dalam pertumbuhan PDB.

Setelah tinjauan umum, sebaiknya dengan perspektif jangka panjang, analisa harus dipisahkan berdasarkan sektor ekonomi utama dan wilayah geografis dan perempuan dan laki-laki yang bekerja, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman lebih mendalam dari aspek-aspek utama pembangunan selama lima sampai sepuluh tahun terakhir ini. Analisa ini harus dibuat terhadap situasi latar belakang terkait dengan perkembangan demografi, pendidikan dan keterampilan, kemiskinan dan ketidakmerataan. Ketika data yang dapat dipercaya dan mewakili tersedia, upah harus dikaji sebagai instrumen distribusi pertumbuhan ekonomi bagi penduduk bekerja.<sup>45</sup> Pola dan perubahan dalam upah dan penghasilan dari tenaga kerja sepanjang waktu tertentu dan lintas sektor dapat memberikan wawasan tambahan mengenai sejauh mana pertumbuhan telah menghasilkan kesempatan kerja dan bersifat inklusif.

**Sumber data:** Survei Angkatan Kerja, *National Accounts* (Neraca Nasional).<sup>46</sup>

## 5.1 Komposisi sektor dan dinamika pertumbuhan kesempatan kerja dan PDB

Pertumbuhan mungkin terkonsentrasi pada sektor-sektor yang tidak efisien dalam menciptakan lapangan kerja produktif, mis. sektor yang tidak terlalu padat karya dan/atau

---

<sup>44</sup> Untuk diskusi lebih lanjut, lihat Irmgard Nübler, *Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms*, Employment Working Paper No 77 (Jenewa: ILO, 2011).

<sup>45</sup> Untuk metodologi dekomposisi pertumbuhan yang lebih rinci, lihat juga *Job Generation and Growth Decomposition Tool: Understanding the Sectoral Pattern of Growth and its Employment and Productivity Intensity*, Reference Manual and User's Guide Version 1.0, PREM, (Bank Dunia, 2007)

<sup>46</sup> Untuk memahami *National Accounts* dengan lebih baik, lihat *National Accounts: A Practical Introduction*, Studies in Methods Series F, No. 85, (Perserikatan Bangsa-bangsa, New York, 2003)

imbal balik yang rendah ke tenaga kerja, atau ke sektor-sektor dimana pekerja miskin dan pengangguran tidak memiliki akses yang baik kesana. Pertumbuhan juga mungkin terkonsentrasi ke sektor-sektor yang memiliki efek pengganda yang kecil. Terkonsentrasinya pertumbuhan ke sektor-sektor dengan proporsi barang dapat diperjualbelikan yang kecil dapat memunculkan masalah daya saing dan keberlanjutan. Sebuah analisis dinamika pertumbuhan nilai tambah, kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja berdasarkan sektor (spesifik sektor) akan memberikan wawasan yang berarti. Hal ini bisa didasarkan pada beberapa tabel dasar yang menggambarkan pembangunan ekonomi selama 5-10 tahun terakhir, yang harus mencakup:

- Tingkat pertumbuhan PDB selama 10-20 tahun terakhir, diuraikan berdasarkan periode dan berdasarkan sumber pertumbuhan, yaitu (i) pertumbuhan kesempatan kerja dan (ii) pertumbuhan produktivitas tenaga kerja;
- Komposisi sektor dari total nilai tambah (PDB) dan dari kesempatan kerja saat ini dan di tahun-tahun sebelumnya yang dipilih, ditunjukkan sebagai persentase;
- Kontribusi sektor ekonomi utama ke (i) pertumbuhan dalam nilai tambah agregat/PDB dan (ii) ke kesempatan kerja, ditunjukkan sebagai persentase;
- Produktivitas tenaga kerja oleh sektor-sektor ekonomi utama saat ini dan tahun-tahun sebelumnya yang terpilih. Ini dapat ditunjukkan sebagai sebuah indeks, dengan rata-rata nasional tiap tahun = 100;
- Elastisitas kesempatan kerja dari pertumbuhan berdasarkan sektor-sektor ekonomi utama (diukur selama setidaknya selama periode lima tahun). Tingkat atau persentase pertumbuhan produktivitas tenaga kerja selama periode yang sama.

Digabungkan dengan informasi mengenai perkembangan angkatan kerja, kesempatan kerja, lapangan kerja produktif, pekerja miskin dan pengangguran, ini dapat menghasilkan gambaran yang cukup akurat mengenai kekuatan dan kelemahan pembangunan ekonomi dari perspektif ketenagakerjaan. Beberapa pertanyaan yang perlu dijawab adalah:

- Sampai sejauh mana pembangunan ekonomi telah dikaitkan dengan perubahan struktural dari total nilai tambah/PDB dan dari kesempatan kerja?
- Apa saja sektor-sektor yang paling penting dalam hal kesempatan kerja dan dalam hal nilai tambah? Apakah ini juga merupakan sumber utama pertumbuhan PDB dan pertumbuhan kesempatan kerja? Bagaimana distribusi kesempatan kerja berdasarkan jenis kelamin dalam sektor-sektor ini.
- Apakah sektor-sektor yang menunjukkan pertumbuhan ekonomi paling tinggi merupakan sektor yang sama dengan sektor yang menciptakan kesempatan kerja baru? Apakah ada sektor-sektor yang pertumbuhan kesempatan kerjanya yang jauh lebih tinggi dibandingkan pertumbuhannya, mis. ketika pertumbuhan kesempatan kerja terjadi dengan mengorbankan produktivitas, dan mungkin upah dan penghasilan? Bagaimana distribusi kesempatan kerja berdasarkan jenis kelamin dalam sektor-sektor yang berbeda ini?
- Seberapa besar perbedaan produktivitas tenaga kerja antar sektor? Apakah produktivitas tenaga kerja ini menurun atau meningkat seiring waktu?

- Apakah sektor-sektor yang memproduksi barang dan jasa yang diperjualbelikan (pertanian, manufaktur dan beberapa jasa) termasuk diantara sektor-sektor terbesar di dalam perekonomian? Termasuk diantara sektor-sektor yang pertumbuhannya paling cepat?

Karena dinamika ekonomi bisa jadi sangat berbeda dalam sebuah negara/provinsi, penting untuk membedakan berdasarkan wilayah geografis, mis. daerah pedesaan dan perkotaan, daerah atau kota, pusat dan pinggiran. Pemahaman akan perbedaan-perbedaan ini dapat diperoleh melalui sebuah analisa perbandingan antar daerah. Indikator-indikator pokok dalam analisa semacam itu mencakup proporsi penduduk daerah tersebut terhadap total penduduk dan kontribusi PDB daerah tersebut terhadap total PDB; indeks-indeks PDB per kapita (dimana PDB per kapita untuk seluruh negara = 100), perbandingan indikator-indikator tenaga kerja serta komposisi pertumbuhan sektor dan kesempatan kerja berdasarkan daerah. Infrastruktur yang baik khususnya jalan dan sistem transportasi yang efektif, adalah salah satu faktor yang penting bagi distribusi pertumbuhan yang seimbang, dan oleh karenanya bagi penurunan kemiskinan, dan harus menjadi bagian dari analisis. Cakupan atas kegiatan-kegiatan non-pertanian juga harus dikaji.

Untuk melengkapi gambaran yang ada, pembangunan ekonomi juga perlu dikaji dari perspektif keinklusiannya. Sampai sejauh mana pekerjaan produktif yang diciptakan dapat diakses oleh pekerja miskin dan pengangguran? Hal ini diperoleh dengan menguraikan pembangunan ekonomi berdasarkan daerah dan/atau pedesaan-perkotaan, dan untuk kesempatan kerja, juga berdasarkan jenis kelamin. Informasi mengenai kebutuhan pendidikan dan keterampilan dari pekerjaan-pekerjaan baru yang diciptakan atau perubahan dalam komposisi pendidikan dan keterampilan dari pekerja berdasarkan sektor dan jenis kelamin akan memberikan informasi tambahan yang penting. Beberapa pertanyaan yang perlu dicari jawabannya adalah:

- Sampai sejauh mana pekerjaan produktif telah diciptakan di bidang, sektor dan pekerjaan dimana sebagian besar pekerja miskin dan pengangguran ditemukan?
- Bagaimana tingkat pertumbuhan produktivitas tenaga kerja dan kontribusi pertumbuhan produktivitas terhadap total pertumbuhan dalam sektor-sektor yang memiliki banyak pekerja miskin? Sampai sejauh mana pertumbuhan produktivitas diterjemahkan menjadi upah dan penghasilan yang lebih tinggi?
- Apakah ada bukti adanya ketidaksetaraan berbasis gender dalam hal akses ke kesempatan kerja produktif? Apabila ada, apakah ini disebabkan oleh ketidaksetaraan dalam hal kesempatan kerja (tingkat pendidikan dan keterampilan) dan/atau ketidaksetaraan peluang dan akses?
- Apakah (i) pekerja miskin dan (ii) pengangguran memiliki pendidikan dan keterampilan yang diperlukan untuk mengakses pekerjaan dan sektor-sektor yang telah



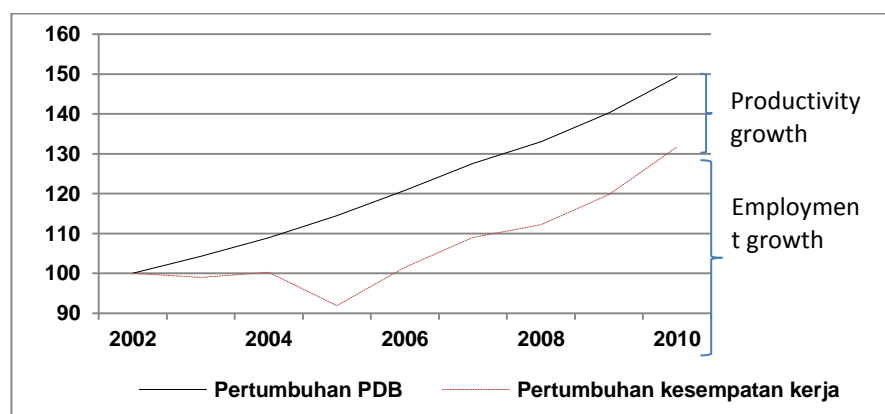
menjadi penggerak utama dalam menciptakan lapangan kerja produktif dan/atau dimanakah kemungkinan prospek terbaik bagi penciptaan lapangan kerja produktif di masa mendatang?

Akhirnya, bagian ini juga mencakup analisa terhadap konteks, kelembagaan dan sebaliknya, untuk interaksi dan integrasi ke ekonomi global. Di negara-negara dengan tingkat migrasi tenaga kerja ke luar negeri yang tinggi, aspek ini harus juga dimasukkan kedalam analisis. Pemahaman terhadap dinamika-dinamika ini dapat membantu dalam memahami apakah perubahan struktural dan tren-tren yang ada disebabkan oleh faktor-faktor ‘penarik’ atau ‘pendorong’, yaitu digerakkan oleh permintaan atau sebagai hasil dari situasi yang mendesak.

Contoh kasus di Maluku, Indonesia, dapat dilihat dibawah untuk menunjukkan bagaimana hasil dari analisis pertama tersebut.

Gambar F memperlihatkan perkembangan ekonomi dan kesempatan kerja di Maluku selama beberapa tahun. Secara sepintas, gambar itu tampak sangat positif : Ekonomi provinsi tersebut tumbuh 50 persen antara 2002 dan 2010, dengan tingkat rata-rata sekitar 5 persen per tahun. Komposisi pertumbuhan terlihat positif, dengan pertumbuhan dicapai terutama melalui pertumbuhan kesempatan kerja, tapi juga melalui pertumbuhan cukup baik dalam produktivitas. Namun, jumlah agregat ini menutupi masalah-masalah utama dalam pola pertumbuhan ekonomi di Maluku, yang dapat diperlihatkan melalui sederetan tabel: Pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja terjadi di sektor-sektor berbeda. Pertanian adalah pendorong utama pertumbuhan ekonomi, dimana sebagian besar dari lapangan kerja diciptakan di sektor jasa.

**Gambar F Indeks PDB dan pertumbuhan kesempatan kerja Provinsi, Maluku, Indonesia. 2002-2010 (2002=100)**



Sumber: Badan Pusat Statistik, Maluku

Membandingkan komposisi PDB sektor dengan kesempatan kerja memberi sedikit gambaran mengenai ekonomi dan dinamika bursa kerja di provinsi tersebut. Ekonomi provinsi sebagian besar bersifat pertanian, meskipun telah ada pergeseran yang nyata dari pertanian ke sektor-sektor lain dari perekonomian. Tetap saja, pada tahun 2010 pertanian menyumbang hampir sepertiga dari PDB dan hampir separuh dari semua kesempatan kerja. Pangsa pertanian dalam PDB telah turun lebih lambat (dengan 4.2 poin persentase antara tahun 2002 dan 2010) dibanding pangasanya dalam total lapangan kerja, yang jatuh hampir 15 poin persentase (Tabel 7). Ini menandakan kenaikan dalam produktivitas dalam pertanian, meskipun dari tingkat yang rendah. Sektor jasa mendominasi perekonomian non-pertanian secara keseluruhan, suatu dominasi yang telah

meningkat selama dasawarsa yang lalu. Pada tahun 2010, sektor jasa menyumbang lebih dari 60 persen dari PDB dan 40 persen dari semua kesempatan kerja. Perdagangan, jasa restoran dan perhotelan menyumbang lebih dari seperempat PDB, sementara sektor layanan sosial dan swasta, yang didominasi oleh layanan sektor swasta, menyumbang sedikit dibawah seperlima dari PDB. Sektor industri tetap tidak signifikan. Manufaktur menyumbang tidak lebih dari 5 persen baik PDB atau kesempatan kerja dan tidak ada indikasi bahwa pangsa-pangsa ini mengalami kenaikan.

**Tabel 7 Kontribusi sektor ke PDB dan kesempatan kerja, Maluku, Indonesia. Persentase**

Tahun	% kontribusi terhadap GDP		% dari kesempatan kerja	
	2002	2010	2002	2010
Pertanian	35.5	31.3	66.3	51.4
Industri	7.5	7.8	8.2	9.0
Pertambangan dan penggalian/ listrik, gas, dll.	1.4	1.2	0.6	0.8
Manufaktur/ pengolahan	4.9	4.8	5.2	5.0
Konstruksi	1.2	1.8	2.3	3.2
Jasa	57.0	60.9	25.5	39.6
Perdagangan, restoran	24.0	25.7	8.3	14.6
Transportasi & komunikasi	7.9	10.9	4.9	6.2
Layanan sosial dan pribadi	19.5	18.9	10.6	17.9
Semua sektor	100	100	100	100

Sumber: Survei Angkatan Kerja Indonesia (SAKERNAS), Agustus 2010, Agustus 2002; *Maluku Provincial Economic Studies* (Bank Indonesia, 2010; PDB 2010 data diberikan oleh Badan Pusat Statistik, Maluku

Satu lagi tabel yang memperlihatkan kontribusi berbagai sektor ke pertumbuhan PDB dan kesempatan kerja (Tabel 8) membantu dalam memahami pola-pola pembangunan struktural di provinsi.

Kontribusi sektor-sektor terhadap pertumbuhan dikalkulasikan sebagai bagian dari perubahan dalam PDB atau kesempatan kerja berdasarkan sektor dalam perubahan pada total PDB atau kesempatan kerja dalam periode tertentu.

Di Maluku, pertanian menyumbang hampir seperempat dari pertumbuhan ekonomi antara tahun 2002 dan 2010. Namun pertumbuhan kesempatan kerja dalam pertanian sama sekali tidak proporsional dan menyumbang kurang dari lima persen dari pekerjaan baru selama periode tersebut (Tabel 8). Perkembangan ini haruslah dianggap positif. Pertumbuhan dalam pertanian dianggap sebagai peningkatan dalam produktivitas dan kenaikan seperti itu sangatlah penting berkaitan dengan tingginya tingkat pekerja miskin di sektor ini. Peningkatan produktivitas dan penghasilan secara berkelanjutanlah yang dibutuhkan untuk memperoleh dampak lebih besar terhadap kemiskinan, bukannya peningkatan dalam lapangan kerja di pertanian. Sebagian besar dari pertumbuhan ekonomi terjadi di sektor jasa, yang menyumbang lebih dari duapertiga dalam pertumbuhan antara

tahun 2002 dan 2010. Perdagangan, restoran dan perhotelan menyumbang hampir 30 persen dari pertumbuhan PDB, yang sedikit meningkatkan pangsa ekonominya. Layanan sosial dan swasta, a.l. terutama layanan sektor publik, dan transportasi dan komunikasi masing-masing menyumbang 17 persen dari pertumbuhan PDB. Peran utama dari sektor jasa bahkan lebih menonjol sebagai sumber pertumbuhan kesempatan kerja. Dengan tidak adanya sektor manufaktur yang kuat dan hampir tidak adanya pertumbuhan kesempatan kerja di pertanian, peningkatan dalam kesempatan kerja terutama terbatas pada sektor jasa, yang menyumbang 84 dari setiap 100 lapangan kerja baru yang diciptakan selama periode tersebut. Sepertiga dari total kenaikan dalam lapangan kerja terjadi di sektor perdagangan, restoran dan perhotelan sementara dua dari lima lapangan kerja baru terjadi di sektor layanan sosial dan swasta, yang hampir semuanya didanai publik.

Pertumbuhan cepat dari kesempatan kerja di sektor jasa umumnya terjadi dengan mengorbankan produktivitas. Elastisitas kesempatan kerja yang sangat tinggi di sektor perdagangan, restoran dan perhotelan (2.20) dan di sektor layanan umum dan swasta (2.76) berarti bahwa kesempatan kerja tumbuh dua hingga tiga kali lebih cepat dari nilai tambah di dalam sektor-sektor ini. Akibatnya, produktivitas jatuh masing-masing 31 dan 35 persen dan sebesar 22 persen di sektor layanan secara keseluruhan, dan disaat bersamaan meningkat sebesar 29 persen di pertanian (Tabel 9). Bila dipandang dari perbedaan besar dalam produktivitas antara sektor pertanian disatu sisi dan sektor layanan disisi lainnya, ini dapat dianggap sebagai perkembangan positif: Tenaga kerja berpindah dari sektor dengan produktivitas rendah (pertanian) ke sektor layanan dimana produktivitas jauh lebih tinggi. Oleh karena itu, PDB tumbuh ketika sumber daya produktif berpindah dari bidang dengan produktivitas rendah ke bidang dengan produktivitas tinggi, penghasilan tenaga kerja dianggap meningkat dan jumlah pekerja miskin jatuh.

**Tabel 8 Kontribusi sektor ke pertumbuhan dalam PDB dan dalam kesempatan kerja, Indonesia. Persentase**

2002-2010	Pertumbuhan GDP	Kesempatan Kerja
Pertanian & perikanan	22.8	4.5
Industri	8.4	11.5
Pertambangan dan penggalan/ listrik, gas dll.	0.9	1.3
Manufaktur (pengolahan)	4.5	4.3
Konstruksi	3.1	6.0
Jasa	68.7	84.0
Perdagangan & restoran	29.3	34.6
Transportasi & komunikasi	17.0	10.3
Layanan sosial dan pribadi	17.7	41.0
Semua sektor	100	100

*Sumber: Ibid.*

### Kotak 3 Menghitung produktivitas dan pertumbuhan produktivitas

*Produktivitas tenaga kerja* dihitung sebagai nilai tambah yang tercipta untuk setiap unit input tenaga yang digunakan (idealnya diukur sebagai jumlah total hari atau jam bekerja). PDB atas kesempatan kerja atau nilai tambah total yang dihasilkan di sebuah sektor atas kesempatan kerja di sektor itu sering memberikan estimasi bagus tentang produktivitas tenaga kerja bila tidak ada data penggunaan waktu. *Elastisitas kesempatan kerja* dapat diukur sebagai perubahan persentase dalam kesempatan kerja akibat dari pertumbuhan satu persen dalam nilai tambah/PDB. Ini menunjukkan hingga sebatas mana pertumbuhan merupakan hasil dari peningkatan penggunaan tenaga kerja. Elastisitas kesempatan kerja yang optimal bersifat spesifik untuk tiap situasi dan bergantung pada kebutuhan relatif untuk meningkatkan produktivitas dan penghasilan, dibanding pekerjaan. Sebuah analisis tentang sifat dari defisit dari lapangan kerja produktif dan kebutuhan akan penciptaan lapangan kerja produktif (lihat Bagian 7), dapat memberikan indikasi yang bagus tentang elastisitas kesempatan kerja yang diinginkan. Elastisitas kesempatan kerja seharusnya berkisar antara 0 dan 1. Elastisitas kesempatan kerja negatif menandakan pertumbuhan telah mengikuti jatuhnya kesempatan kerja. Elastisitas kesempatan kerja yang lebih dari 1 berarti pertumbuhan kesempatan kerja mengakibatkan jatuhnya produktivitas. Elastisitas kesempatan kerja perlu di disagregasi oleh sektor-sektor ekonomi utama karena angka-angka agregat dapat menutupi perbedaan penting pada sektor. Dalam situasi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi sangat rendah atau negatif, angka-angka pada elastisitas kesempatan kerja harus diinterpretasikan dengan sangat berhati-hati dan mungkin tidak menghasilkan banyak informasi yang berarti.

*Pertumbuhan of produktivitas tenaga kerja* dapat dihitung sebagai persentase pertumbuhan nilai tambah pada harga konstan per pekerja (atau jumlah jam kerja) selama periode waktu tertentu.

**Tabel 9 Pertumbuhan produktivitas dan elastisitas kesempatan kerja berdasarkan sektor, Maluku, Indonesia. Persentase**

2002-2010	Pertumbuhan produktivitas	Elastisitas kesempatan kerja
Pertanian	29	0.07
Industri	7	0.81
Manufaktur (pengolahan)	15	0.57
Pertambangan, Listrik, Gas & Air	-22	2.16
Konstruksi	23	0.66
Jasa	-22	1.76
Perdagangan, hotel & restoran	-31	2.20
Transportasi & komunikasi	24	0.63
Pembiayaan, asuransi, <i>real estate</i> , bisnis	115	-0.82
	-35	2.76
Semua sektor	13	0.64

Sumber: Ibid.

Namun, perkembangan semacam ini jauh dari berkelanjutan. Jelas ada batasan terhadap jumlah pekerjaan yang dapat diciptakan dalam sektor publik dan pertumbuhan kesempatan kerja yang berkelanjutan di sektor perdagangan, perhotelan dan restoran dengan mengorbankan produktivitas dan penghasilan tentu saja tidak terlalu diinginkan. Meskipun kekuatan utamanya adalah pertumbuhan cepat dalam nilai tambah di sektor pertanian, kelemahan utama dari struktur pertumbuhan ini tak diragukan lagi adalah lemahnya perkembangan manufaktur, yang juga mengisyaratkan lemahnya posisi barang-barang yang dapat diperjualbelikan dalam pertumbuhan itu. Kesimpulan utama akibat dari analisis ini adalah bahwa keberlanjutan pertumbuhan ekonomi akan membutuhkan intensifikasi dan orientasi pasar lebih lanjut dari sektor pertanian, perikanan dan perikanan budidaya. Ini akan perlu digabungkan dengan diversifikasi ekonomi, dengan prioritas pada mengembangkan hubungan ke dan dari sektor pertanian, hingga membangun dan memperkuat rantai-rantai nilai tambah serta untuk mengembangkan sektor manufaktur/ pengolahan modern.

## 5.2 Upah dan imbal balik ke tenaga kerja

Upah pada intinya adalah kompensasi ekonomi untuk tenaga kerja. Menurut definisi ILO, kata “upah” mengacu pada total remunerasi bruto yang diterima oleh pekerja selama periode waktu tertentu atas waktu yang digunakan untuk bekerja serta tidak bekerja, seperti cuti tahunan dibayar dan cuti sakit dibayar. Upah tidak termasuk kontribusi jaminan sosial pekerja.<sup>47</sup> Upah dan imbal balik ke tenaga kerja adalah komponen penting<sup>48</sup> dan tidak boleh diabaikan dalam analisa.

Pada prinsipnya, peningkatan produktivitas tenaga kerja harusnya mengarah ke kurang lebih peningkatan upah yang sepadan; namun hal ini tidak selalu terjadi: kekuatan tawar menawar yang rendah dan pasokan tenaga kerja pengangguran dan setengah pengangguran dalam jumlah yang besar adalah salah satu faktor yang menahan upah, bahkan dalam situasi dimana produktivitas cukup tinggi dan/atau meningkat. Statistik upah, oleh karenanya, dapat memberikan gambaran tambahan mengenai seberapa jauh pertumbuhan ekonomi telah menghasilkan kesempatan kerja. Upah harus dianalisa berdasarkan sektor dan berdasarkan jenis kelamin guna mengetahui kesenjangan upah berdasarkan gender; deret berkala (*time series*) akan mengungkapkan pola dan dinamika dari waktu ke waktu.

**Sumber data:** Survei usaha; database Upah Global (dikelola oleh ILO), informasi legal mengenai upah minimum negara-negara tertentu tersedia di Database ILO mengenai Kondisi Kerja dan UU Ketenagakerjaan (*ILO Database on Conditions of Work and Employment Laws*). ILO, Jenewa: <http://www.ilo.org/dyn/travail>. Departemen Statistik Tenaga Kerja ILO - *Department of Labour Statistics* (Laborsta: <http://laborsta.ilo.org/>) mengumpulkan data

---

<sup>47</sup> “Global Wage Report 2010/11: Wage policies in times of crisis”, Jenewa, Kantor Perburuhan Internasional, 2010

<sup>48</sup> Indikator-indikator kerja yang layak: perlindungan terhadap ibu hamil: cuti melahirkan (termasuk berapa minggu waktu cuti, penggantian dan cakupan), cuti orang tua dan cuti untuk ayah (*paternity leave*); Waktu kerja: jam kerja maksimum dan cuti tahunan dibayar; Upah minimum: prosedur pengaturan upah minimum dan tingkat upah.

upah tahunan berdasarkan kegiatan ekonomi dan data upah dan biaya tenaga kerja di sektor manufaktur, serta upah pekerjaan.

## 6 Menetapkan target lapangan kerja produktif

### 6.1 Latar belakang

Memperkirakan kebutuhan akan lapangan kerja produktif yang perlu diciptakan dengan tujuan untuk menentukan target ketenagakerjaan dan melakukan analisa diagnostik ketenagakerjaan merupakan dua kegiatan yang saling melengkapi. Yang pertama memberitahukan apa yang perlu dicapai guna menciptakan lapangan kerja produktif, sementara yang berikutnya memungkinkan identifikasi dan pemahaman terhadap tantangan-tantangan yang harus dihadapi guna mencapai target.

Sementara penurunan kemiskinan ekonomi telah ditetapkan sebagai satu target utama dalam strategi pembangunan nasional dan kemajuan terkait dengan penurunan kemiskinan secara rutin diukur dan dimonitor, lapangan kerja produktif dan pekerjaan yang layak belum mencapai tingkat perhatian dan operasionalisasi yang sama dalam strategi pembangunan di banyak negara.

Namun, pengakuan terhadap pentingnya lapangan kerja produktif dan pekerjaan yang layak dalam pengentasan kemiskinan (Tujuan Pembangunan Milenium 1: untuk mengentaskan kemiskinan dan kelaparan ekstrem), sebuah target MDG baru ditambahkan pada tahun 2008 *untuk mewujudkan kesempatan kerja produktif dan sepenuhnya serta pekerjaan yang layak untuk semua, termasuk perempuan dan kaum muda*. Target MDG baru ini mencakup empat indikator, dimana indikator yang terkait dengan konsep **pekerja miskin** memiliki kaitan langsung yang dapat diukur dengan dua tujuan yaitu penurunan kemiskinan dan penempatan kesempatan kerja pada inti dari strategi pembangunan.<sup>49</sup> Konsep ini memungkinkan untuk menurunkan target kesempatan kerja produktif dari target penurunan kemiskinan dan target pengangguran yang sudah ditetapkan.

Hal ini memenuhi tujuan untuk menjembatani analisa ekonomi dan kebijakan ekonomi dengan analisa dan kebijakan bursa kerja, serta menyediakan dasar bagi koherensi kebijakan. Selain itu, menentukan target-target ini membantu untuk mengatasi kesenjangan antara apa yang perlu dicapai dan bagaimana hal tersebut dapat dicapai. Akhirnya, hal ini menempatkan

---

<sup>49</sup> Lihat *Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators* (Jenewa: ILO, 2009). Selain itu, analisa konseptual dan empiris yang detail dari keempat indikator ini dalam konteks Afrika Sub-Sahara diberikan dalam Theo Sparreboom dan Alana Albee (eds.), *Towards Decent Work in Sub-Saharan Africa: Monitoring MDG Employment Indicators* (Jenewa: ILO, 2011).

kesempatan kerja pada fokus pembuatan kebijakan melalui kuantifikasi target ketenagakerjaan.

## 6.2 Metodologi

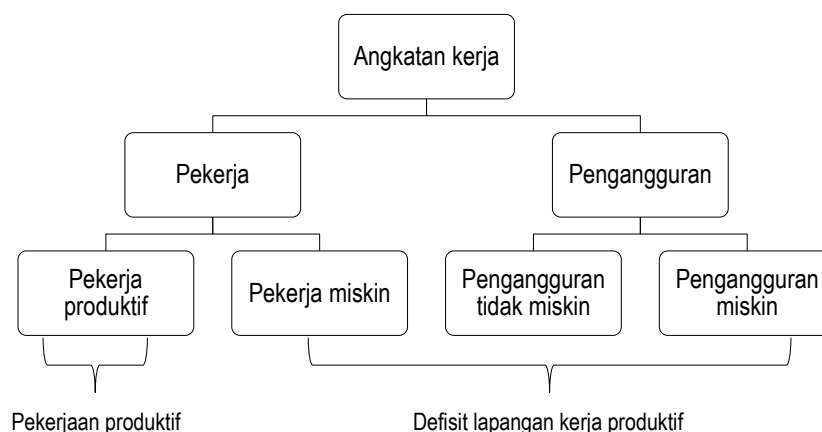
ILO telah mengembangkan sebuah metodologi yang mudah digunakan mengenai bagaimana target-target penurunan kemiskinan dan pengangguran yang ada dapat digunakan untuk menentukan target-target penciptaan lapangan kerja produktif serta untuk mengawasi, menilai dan memperkirakan kemajuan terhadap pencapaian tujuan pekerjaan produktif untuk semua.<sup>50</sup> Kelompok sasaran utama dari panduan ini adalah konstituen ILO, staf ILO serta praktisi lainnya yang tertarik pada topik ini.

### 6.2.1 Konsep

Konsep *pekerjaan produktif* (*productive employment*) mengacu pada orang yang bekerja, yang penghasilannya memadai sehingga memungkinkan mereka dan tanggungannya untuk memiliki level konsumsi diatas garis kemiskinan. Sebaliknya, *pekerja miskin*<sup>51</sup> adalah mereka yang bekerja namun tidak memperoleh penghasilan yang cukup untuk mengangkat diri mereka dan keluarganya keluar dari kemiskinan. *Defisit lapangan kerja produktif* terdiri dari mereka yang berada di dalam angkatan kerja namun tidak memiliki pekerjaan produktif dan terdiri dari dua kategori – pekerja miskin dan pengangguran.

Gambar G dibawah ini merangkum konsep-konsep diatas dan menggambarkan bagaimana kemiskinan dan status angkatan kerja bersama mendefinisikan pekerja miskin dan mereka yang berada dalam pekerjaan produktif.

**Gambar G** Dekomposisi angkatan kerja dari perspektif kemiskinan



<sup>50</sup>Lihat, *Understanding deficits of productive employment and setting targets: a brief methodological guide* (Jenewa: ILO, akan datang)

<sup>51</sup> Nomaan Majid, *The size of the working poor population in developing countries* (Jenewa: ILO, 2001)

## 6.2.2 Pendekatan metodologi

### ➤ **Metode yang lebih disukai menggunakan data mikro:**

Metodologi ini berdasarkan pada informasi mengenai jumlah pekerja miskin aktual yang dapat diperoleh dari survei belanja dan pendapatan rumah tangga atau survei serupa lainnya. Metode ini lebih disukai karena menghasilkan angka yang akurat. Penggunaan data survei detil juga memungkinkan untuk menggali karakteristik angkatan kerja dengan lebih rinci – misalnya berdasarkan jenis kelamin, usia, status pekerjaan, sektor aktivitas – dan oleh karenanya mendapatkan gambaran lebih luas mengenai pekerja miskin.<sup>52</sup>

Bila digabungkan dengan informasi mengenai kesempatan kerja total dan mengenai pengangguran, maka data mengenai pekerja miskin pada waktu yang berbeda-beda memungkinkan untuk memetakan perubahan dalam defisit lapangan kerja produktif dari waktu ke waktu serta penciptaan lapangan kerja produktif. Perkiraan kebutuhan penciptaan lapangan kerja produktif dan, sebaliknya, perkiraan kebutuhan untuk mengurangi defisit lapangan kerja produktif (baik dalam bentuk pengangguran ataupun pekerja miskin) dapat ditentukan berdasarkan target-target kemiskinan dan/atau pengangguran, digabungkan dengan proyeksi penduduk usia kerja dan angkatan kerja.<sup>53</sup>

### ➤ **Metode yang disederhanakan:**

Meskipun demikian, dalam situasi yang tidak memungkinkan untuk memperoleh data berbasis survei yang detil untuk perhitungan pekerja miskin yang akurat, metode yang disederhanakan berikut dapat digunakan untuk memperoleh angka pekerja miskin yang mendekati dan untuk memperkirakan kebutuhan lapangan kerja produktif yang diperlukan guna memenuhi target-target untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran.

Metode ini didasarkan pada formula yang disederhanakan berikut:

#### ***Pekerja miskin***

$$= \text{total penduduk berusia 15 yang bekerja} + \\ \times \text{tingkat kemiskinan per kepala}^{54}$$

---

<sup>52</sup> Data mengenai pekerja miskin bersama dengan indikator-indikator bursa kerja lain dapat ditemukan pada database *Key Indicators of the Labour Market* (KILM, edisi ke-7) [www.ilo.org/kilm](http://www.ilo.org/kilm)

<sup>53</sup> Proyeksi angkatan kerja dapat ditemukan pada: [http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep\\_E.html](http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html)

<sup>54</sup> Stefan Berger, Claire Harasty, *World and Regional Employment Prospects: Halving the World's Working Poor by 2010* (Jenewa: ILO, 2002)



## Asumsi dan implikasi dari metode yang disederhanakan ini

Formula diatas berdasarkan pada asumsi bahwa rata-rata aktual rasio ketergantungan dalam rumah tangga (mis. jumlah orang yang harus diberi makan oleh tiap pencari nafkah) adalah sama di rumah tangga tidak miskin dan rumah tangga miskin.<sup>55</sup> Dengan kata lain, formula itu berasumsi bahwa:

- Tingkat kemiskinan penduduk usia kerja sama dengan tingkat kemiskinan penduduk secara keseluruhan;
- Tingkat partisipasi angkatan kerja dari kaum miskin sama dengan tingkat partisipasi angkatan kerja penduduk secara keseluruhan;
- Tingkat kesempatan kerja untuk kaum miskin sama dengan tingkat kesempatan kerja untuk penduduk secara keseluruhan.

Analisa empiris menunjukkan bahwa walaupun terdapat asumsi-asumsi di atas, formula dasar ini menyediakan cara yang cepat untuk mendapatkan perkiraan jumlah pekerja miskin yang mendekati di negara-negara yang pendapatannya paling rendah dengan sistem perlindungan sosial yang paling buruk, sementara untuk negara-negara berpenghasilan menengah hasilnya mungkin kurang dapat dipercaya.<sup>56</sup>

### 6.3 Target apa?

Sifat khas dari target ketenagakerjaan tentu saja akan beragam dari negara satu ke negara lain. Target keseluruhan untuk meningkatkan lapangan kerja produktif, mengurangi jumlah pekerja miskin dan pengangguran dapat dilengkapi dengan target-target khusus untuk meningkatkan kesempatan kerja untuk kaum muda, menanggapi persoalan ketidaksetaraan gender, mengurangi perbedaan-perbedaan dalam kesempatan kerja antar daerah, dll. Dianjurkan untuk menguraikan target-target ketenagakerjaan berdasarkan jenis kelamin, walaupun perlu dicatat bahwa kemiskinan diukur pada tingkat rumah tangga dan bukan tingkat individual, sehingga disagregasi data berdasarkan jenis kelamin sulit untuk dilakukan

---

<sup>55</sup> Ini berarti bahwa rasio antara anggota rumah tangga yang tidak bekerja dan yang bekerja rata-rata sama di rumah tangga miskin dan tidak miskin. Hal ini kemungkinan besar tidak terjadi dalam rumah tangga-rumah tangga yang memiliki lebih banyak tanggungan, berarti bahwa penghasilan yang lebih tinggi diperlukan bagi tiap pencari nafkah guna mempertahankan tingkat konsumsi rumah tangganya diatas garis kemiskinan. Oleh karena itu, seringkali jumlah pekerja miskin riil itu lebih rendah daripada perkiraan yang diperoleh dari model dasar yang digariskan diatas. Namun, model yang disederhanakan ini menyediakan perkiraan yang cukup akurat terhadap jumlah pekerja miskin di negara-negara yang kurang berkembang. Di negara-negara berpenghasilan menengah, situasinya bisa jadi berbeda, mencerminkan fakta bahwa ada penyebab-penyebab lain dari kemiskinan selain dari imbal balik (penghasilan) yang rendah bagi tenaga kerja.

<sup>56</sup> Untuk pembahasan lebih detil mengenai konsep-konsep, definisi dan asumsi, lihat *Memahami defisit lapangan kerja produktif: Panduan singkat metodologi* atau *Understanding deficits of productive employment and setting targets: A brief methodological guide* (Jenewa: ILO, akan datang).

ketika metodologi sederhana tadi digunakan. Apabila memungkinkan, target-target juga harus dikaitkan dengan kelompok-kelompok rentan tertentu.

Meskipun penurunan jumlah pekerja miskin adalah salah satu isu utama di negara-negara kurang berkembang, banyak negara maju yang juga menghadapi persoalan serius terkait dengan defisit lapangan kerja produktif dalam bentuk tingkat pengangguran yang tinggi dan terutama, tingkat pengangguran kaum muda yang sangat tinggi. Di negara-negara dengan sistem perlindungan sosial yang maju, kurangnya lapangan kerja produktif cenderung dalam wujud pengangguran dibandingkan pekerja miskin. Bagaimanapun juga kedua hal tersebut merupakan bentuk dari kurangnya lapangan kerja produktif tersebut, walaupun respon oleh mereka yang terkena dampaknya berbeda, bergantung kepada situasi ekonomi dan faktor kelembagaanya.

Target-target yang ditujukan untuk mengurangi defisit lapangan kerja produktif, baik dalam bentuk pekerja miskin dan pengangguran, boleh dibilang seringkali lebih relevan dibandingkan target-target yang hanya fokus secara khusus pada pengangguran atau pada penciptaan lapangan pekerjaan terlepas dari tingkat produktivitas dan penghasilannya.

Juga memungkinkan untuk menerjemahkan target-target pertumbuhan ekonomi sektor-sektor tertentu menjadi target/ perkiraan kesempatan kerja per sektor tertentu. Beberapa metode rumit tersedia untuk menghubungkan pertumbuhan ekonomi berdasarkan sektor ke hasil-hasil terkait kesempatan kerja yang mungkin dicapai dan untuk membuat simulasi guna menjelajahi hasil yang mungkin diperoleh terkait dengan kesempatan kerja dari kombinasi tingkat dan pola pertumbuhan ekonomi di sektor-sektor yang berbeda.<sup>57</sup>

#### 6.4 Menghubungkan target-target ke analisa diagnostik ketenagakerjaan

Target ketenagakerjaan yang diidentifikasi/diusulkan harus disandingkan dengan analisa diagnostik ketenagakerjaan guna menghasilkan pemahaman yang baik mengenai seberapa besar ‘tantangan ketenagakerjaan’ dan sifat dari defisit lapangan kerja yang ada. Target-target ini harus menjadi bagian dari analisa diagnostik ketenagakerjaan, mewakili apa yang perlu dicapai sebagai basis untuk menilai hambatan-hambatan yang perlu diatasi.

- Jumlah pekerja miskin dan pengangguran, bersama dengan proyeksi angkatan kerja, menyediakan gambaran terhadap defisit lapangan kerja produktif dan oleh karenanya juga menggambarkan sejauh mana fokus harus diberikan pada penciptaan pekerjaan baru atau pada peningkatan produktivitas. Hal itu mencerminkan

---

<sup>57</sup> Lihat contohnya, Souleima El Achkar Hilal, *The Mongolia Employment Projection Model* (Geneva: ILO, 2011. Draft) and Jorge Alarcon, Christoph Ernst, Bazlul Khondker and PD Sharma, *Dynamic Social Accounting Matrix (DySAM): Concepts, Methodology and Simulation Outcomes, The case of Indonesia and Mozambique*, Employment Working Paper No 88 (Jenewa: ILO, 2011).

kemampuan/ketidakmampuan ekonomi untuk menggunakan sumber daya manusia dengan sepenuhnya dan secara produktif yang memungkinkan tingkat konsumsi diatas garis kemiskinan.

- Jumlah pekerja miskin memberikan jumlah pekerjaan yang perlu ditingkatkan atau diganti baik karena imbal balik ke tenaga kerja terlalu rendah (biasanya dikaitkan dengan tingkat produktivitas yang rendah) dan/atau karena mereka tidak memiliki cukup pekerjaan dan ingin bekerja lebih.
- Dalam situasi-situasi dimana tingkat pengangguran tinggi, ini mungkin memerlukan fokus tidak hanya pada penciptaan lapangan kerja produktif, namun juga perlindungan sosial dan langkah-langkah untuk memudahkan akses ke pekerjaan produktif bagi para pengangguran.<sup>58</sup>

*Mengacu ke bagian mengenai **karakteristik angkatan kerja** (lihat Bab II, Bagian 2)*

- Struktur demografi aktual dari penduduk akan memiliki implikasi terhadap kebutuhan lapangan pekerjaan produktif yang perlu diciptakan di masa mendatang. Perubahan dalam penduduk usia kerja dapat berdampak pada rasio ketergantungan aktual dan oleh karenanya terhadap kebutuhan atas lapangan kerja produktif.
- Proporsi anak-anak dan lansia yang tinggi dan proporsi anggota keluarga dalam usia kerja yang kecil mengindikasikan secara pasti bahwa terdapat kekurangan sumber daya manusia, dimana transfer sosial antargenerasi (mis. tunjangan anak, pensiun) dan perlindungan sosial secara umum pasti akan menjadi instrumen utama untuk penurunan kemiskinan.

*Mengacu ke bagian mengenai **struktur demografi dan dinamikanya** (lihat Bab II, Bagian 1)*

- Perubahan dalam tingkat aktivitas akan memiliki implikasi terhadap kebutuhan untuk lapangan kerja produktif. Peningkatan dalam tingkat aktivitas akan memerlukan lebih banyak pekerjaan, di saat bersamaan ini akan mengurangi penghasilan yang diperlukan tiap pencari nafkah untuk keluar dari kemiskinan. Disagregasi data berdasarkan jenis kelamin dan kelompok usia akan menunjukkan kelompok-kelompok yang mana kurang aktif dalam bursa kerja. Di situasi-situasi dimana tingkat partisipasi perempuan rendah dalam angkatan kerja, intervensi yang ditujukan untuk memungkinkan perempuan dalam rumah tangga miskin memperoleh kesempatan kerja produktif mungkin menjadi cara yang efektif khususnya untuk mengurangi kemiskinan serta jumlah pekerja miskin.

---

<sup>58</sup> Walaupun kemiskinan terkait langsung dengan imbal balik yang rendah ke tenaga kerja dan juga seringkali ke pengangguran, terdapat juga kejadian dimana kemiskinan dan pengangguran tidak terkait erat. Ini seringkali terjadi di negara-negara dimana kurangnya perlindungan sosial dan sumber penghasilan alternative menyiratkan bahwa kaum miskin tidak bisa atau tidak sanggup untuk tidak bekerja.

*Mengacu ke bagian mengenai **karakteristik angkatan kerja** (lihat Bab II, Bagian 2)*

- Target-target ketenagakerjaan juga dapat dihubungkan dengan tantangan-tantangan di bidang pengembangan sumber daya manusia dan kemampuan untuk memperoleh, mempertahankan dan meningkatkan pekerjaan. Contohnya, langkah-langkah yang ditujukan untuk memudahkan perempuan untuk masuk ke bursa kerja dan akses mereka ke kesempatan kerja produktif yang mungkin diperlukan untuk meningkatkan tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan, dilengkapi dengan skema perlindungan sosial. Mempersiapkan perempuan dan laki-laki muda untuk bursa kerja dengan meningkatkan kemampuan mereka dalam memperoleh pekerjaan mungkin perlu menjadi prioritas dalam jangka menengah ke jangka panjang.

*Mengacu ke bagian **pengembangan basis sumber daya manusia** (lihat Bab II, Bagian 3)*

- Sifat dan besarnya perubahan dalam hal tingkat dan kualitas pertumbuhan – dan juga komposisi pertumbuhan sektor – yang diperlukan guna mencapai target-target tersebut dapat dikaji melalui analisa diagnostik ketenagakerjaan.

*Mengacu ke bagian **pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja** (lihat Bab II, Bagian 5)*

#### **Contoh kasus – Mongolia: Perlunya meningkatkan kualitas pertumbuhan**<sup>59</sup>

Meskipun dengan adanya pertumbuhan yang kuat dalam dasawarsa terakhir, tingkat kemiskinan di Mongolia tetaplah tinggi. Meski dengan kenaikan PDB sebesar 65 persen secara riil antara 2002 dan 2008, penghitungan tingkat kemiskinan tetap hampir tidak berubah di angka 35 persen. Meskipun akses ke data mikro yang relevan tidak memungkinkan dilakukannya analisis terperinci, gambaran cukup komprehensif tentang sifat kesempatan kerja bagaimanapun juga mungkin tercapai dengan menggabungkan informasi dari sumber-sumber dan survei berbeda.<sup>60</sup>

Pada tahun 2008 hanya 59 persen dari tenaga kerja yang bekerja secara produktif. Oleh karena itu, defisit lapangan kerja produktif adalah sekitar 41 persen dari tenaga kerja, atau setara dengan 415 ribu pekerjaan (Tabel 10 dan Tabel 11). Sekitar sepertiganya, atau 310 ribu, dari mereka yang bekerja merupakan pekerja miskin. Selain itu, ada lebih dari 100 ribu tidak bekerja, dan dari antara mereka, lebih dari setengahnya adalah kaum miskin (sekitar 54 persen dari yang menganggur adalah juga kaum miskin). Tingkat kemiskinan di kalangan rumah tangga dengan kepala rumah tangga yang bekerja berada sedikit dibawah jumlah rata-rata untuk semua rumah tangga (34.3 persen versus 35.2 persen), yang menandakan bahwa rendahnya penghasilan dari pekerjaan merupakan penyebab utama kemiskinan.

---

<sup>59</sup> Bagian ini berdasarkan pada: Per Ronnas, Miranda Kwong, *Understanding deficits of productive employment and setting targets: a brief methodological guide* (Jenewa: ILO, akan datang)

<sup>60</sup> Tiga sumber utama digunakan untuk analisis ini: Agregat statistik yang dipublikasikan dari survei tenaga kerja, agregat statistik yang dipublikasikan dari survei-survei sosial ekonomi dalam negeri untuk 2002/03 dan 2007/08 dan statistik lainnya yang dipublikasikan oleh Kantor Statistik Nasional.

**Tabel 10 Estimasi pekerjaan produktif dan sifat dari defisit lapangan kerja produktif di Mongolia, 2008.**  
**Dalam ribuan**

	Miskin	Tidak miskin	Total
Bekerja	310.2	594.2	904.4
Pengangguran	57.1	47.8	104.9
Total	367.3	642.0	1009.3

*Sumber:* Survei Angkatan Kerja Mongolia 2008; Survei Sosial-ekonomi Rumah Tangga Mongolia 2007-2008.

*Remarks:* Deficit of productive employment shaded

**Tabel 11 Estimasi pekerjaan produktif dan sifat dari defisit lapangan kerja produktif di Mongolia, 2008.**  
**Dalam ribuan**

	Miskin	Tidak miskin	Total
Bekerja	30.7	58.9	89.6
Pengangguran	5.7	4.7	10.4
Total angkatan kerja	36.4	63.6	100.0

*Sumber:* Ibid.

Dengan menggabungkan data dari survei tenaga kerja dan survei sosial ekonomi dengan perkiraan Pemerintah tentang pertumbuhan penduduk usia kerja dan perkembangan dari tingkat aktivitas memungkinkan untuk membuat perhitungan kasar dari perlunya penciptaan lapangan kerja produktif untuk mencapai target kemiskinan dan pengangguran (Tabel 12). Estimasi tersebut didasarkan pada sebuah target resmi untuk mengurangi jumlah kemiskinan menjadi tak lebih dari 18 persen pada tahun 2015 dan sebuah asumsi target untuk mengurangi pengangguran hingga tak lebih dari 5 persen. Ada dua estimasi alternatif : Satu (A) mengasumsikan tidak berubahnya tingkat partisipasi tenaga kerja pada 61 persen dan satu lagi (B) menggunakan estimasi Pemerintah tentang tingkat partisipasi tenaga kerja di tahun 2015 (67,5 persen).

Dengan asumsi tingkat LFP (*Labour Force Participation*: partisipasi angkatan kerja) konstan, dapat dilihat bahwa lapangan kerja produktif akan perlu ditambah menjadi sekitar 63 ribu per tahun dibawah skenario A dan hampir 79 ribu dibawah skenario B antara tahun 2008 dan 2015. Sebagian besar – masing-masing 51 dan 70 ribu pekerjaan dibawah kedua skenario itu – akan harus dalam bentuk lapangan kerja produktif yang baru untuk jumlah pendatang baru yang cukup besar kedalam tenaga kerja setiap tahunnya dan untuk mengurangi tingkat pengangguran antara 4.500 dan 5.500, tergantung pada skenario. Selain itu, jumlah pekerja miskin akan harus dikurangi sebesar antara 8 dan 12 ribu per tahun, baik melalui perbaikan pada tingkat produktivitas dan penghasilan dari pekerjaan saat ini atau dengan memindahkan pekerja miskin ke pekerjaan dan jabatan lainnya dimana terdapat prospek lebih besar untuk penghasilan yang lebih tinggi.

**Tabel 12 Perubahan dalam angkatan kerja di Mongolia, 2008-2015**

	2008	2015 A	2015 B	Perubahan tahunan A	Perubahan tahunan B
Penduduk usia 15+	1,651.7	2,176.0	2,176.0	74.9	74.9
Tingkat Partisipasi Ang. Kerja	0.61	0.61	0.675		
Angkatan Kerja	1,009.3	1,327.4	1,468.8	45.4	65.6
Bekerja	904.4	1,261.0	1,395.4	50.9	70.1
Tidak bekerja	104.9	66.4	73.4	-5.5	-4.5
Tingkat pengangguran	10.4	5.0	5.0		
Tingkat kemiskinan	34.3	18.0	18.0		

Pekerja miskin	310.2	227.0	251.2	-11.9	-8.4
Lapangan kerja produktif	594.2	1,034.0	1,144.2	62.8	78.6

Sumber: Angka untuk tahun 2008 diambil dari Survei Angkatan Kerja Mongolia 2008 dan Survei Sosial ekonomi Rumah tangga Mongolia 2007-2008 (tingkat kemiskinan). Estimasi untuk populasi berusia 15 tahun+ dan tingkat LFP dalam alternatif B menurut Estimasi Pemerintah (lihat Souleima El Achkar Hilal, *The Mongolia Employment Projection Model*, ILO Jenewa 2011)

Catatan: Alternatif A berasumsi tidak berubahnya tingkat LFP, Alternatif B didasarkan pada estimasi resmi dari tingkat LFP pada tahun 2015. Perubahan pada penduduk usia kerja adalah menurut estimasi resmi. Tingkat kemiskinan untuk tahun 2015 didasarkan pada target resmi MDG. Tingkat pengangguran tahun 2015 didasarkan pada asumsi target 5 persen.

Besarnya tantangan dalam penciptaan lapangan kerja produktif mungkin terlihat jelas bila dibandingkan dengan kinerja sebelumnya dari pasar tenaga kerja dan perekonomian di Mongolia. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidaklah mencukupi untuk menghasilkan lapangan kerja produktif dan mengurangi kemiskinan, namun kualitas pertumbuhan juga harus ditingkatkan. Dapat diperkirakan bahwa meskipun terdapat pertumbuhan rata-rata PDB tahunan sebesar 8,2 persen antara tahun 2002 dan 2008, lapangan kerja produktif meningkat tidak lebih dari 17 ribu pekerjaan per tahun, atau sebesar tidak lebih dari seperempat dari apa yang akan dibutuhkan setiap tahunnya antara 2008 dan 2015. Kegagalan pertumbuhan untuk menghasilkan cukup banyak kesempatan kerja produktif tampaknya diakibatkan oleh beberapa penyebab utama. Pertama, sangat rendahnya keseluruhan elastisitas lapangan kerja dari pertumbuhan; yang mencapai tak lebih dari 0,26 antara tahun 2003 dan 2007. Dengan kata lain, meski dengan tingginya tingkat pertumbuhan namun total tingkat kesempatan kerja tidak banyak meningkat. Ada ketidakcocokan besar antara sektor dengan tingginya tingkat pertumbuhan produksi disatu sisi dan pertumbuhan kesempatan kerja di sisi lainnya. Pertumbuhan ekonomi memiliki landasan yang sempit dan sektor-sektor itu, terutama pertambangan, yang memiliki laju pertumbuhan ekonomi tinggi, hanya menciptakan sedikit lapangan kerja baru. Kebanyakan dari peningkatan dalam tenaga kerja diserap oleh sektor jasa, terutama perdagangan, yang tidak mencatat pertumbuhan ekonomi tinggi, dengan jatuhnya produktivitas sebagai akibatnya.

Pertumbuhan ekonomi tidaklah hanya sebatas sektor, tapi juga sempit secara geografis karena terutama terbatas pada ibukota dan beberapa pusat pertambangan. Kurangnya pertumbuhan berbasis luas secara sektoral dan regional sangat mengurangi penciptaan lapangan kerja dan dampak pengentasan kemiskinan dari pertumbuhan. Ini juga menyebabkan peningkatan pada ketidaksetaraan dan peningkatan kesenjangan antara ekonomi dan kemakmuran antara ibukota disatu sisi dan sebagian besar dari negara itu disisi lainnya dengan cepat.

Jumlah pekerja miskin sangat bervariasi menurut sektor ekonomi dan menurut lokasi. Pada angka 45 persen, tingkat kemiskinan di kalangan rumah tangga pedesaan dengan kepala rumah tangga yang bekerja adalah hampir dua kali lebih tinggi dibanding di area perkotaan. Perbedaan yang sangat besar antara pedesaan – perkotaan dalam tingkat kemiskinan sebagian besar, namun tidak selalu, diakibatkan oleh dominasi sektor pertanian di wilayah pedesaan. Hampir separuh dari rumah tangga yang dikepalai oleh peternak atau pekerja lainnya di bidang pertanian adalah kaum miskin pada tahun 2007-08 – yang mencerminkan peningkatan dari 41 persen pada 2002/03 - dibanding kurang dari sepertiga mereka yang bekerja di bidang industri dan sekitar seperlima dari mereka yang bekerja di sektor jasa (Tabel 13). Bagaimanapun juga, bahkan dengan luasnya sektor pertanian, industri dan layanan, jumlah pekerja miskin adalah jauh lebih tinggi di pedesaan dibanding di daerah perkotaan.

**Tabel 13 Tingkat kemiskinan menurut ciri-ciri kepala rumah tangga dan lokasi di Mongolia, 2007-2008. Persentase**

	Daerah perkotaan	Daerah pedesaan	Semua daerah
Dalam angkatan kerja:	25.6	46.1	36.4
- Bekerja	24.1	45.3	34.4
- Pengangguran	48.1	65.6	54.4
<i>Bekerja di:</i>			
- Pertanian	40.0	50.0	49.1
- Industri	29.8	44.3	32.8
- Jasa	18.7	28.6	23.1
<i>Bekerja dan tinggal di:</i>			
- Daerah pedesaan			45.3
- Daerah perkotaan			24.1

Sumber: Survei Sosial Ekonomi Rumah tangga Mongolia 2007-2008

Tingkat pendidikan berpengaruh besar pada besarnya terpaan terhadap kemiskinan. Lebih dari separuh rumah tangga dimana kepala rumah tangga setidaknya memperoleh pendidikan dasar adalah miskin, dibanding 35 persen yang kepala rumah tangganya telah menyelesaikan pendidikan menengah (SMP), 25 persen dari rumah tangga yang kepala rumah tangganya memperoleh pelatihan kejuruan dan kurang dari 10 persen dari rumah tangga yang kepala rumah tangganya memperoleh sedikit pendidikan tinggi.

Gambaran yang muncul diatas memberi alasan kuat untuk memperkenalkan target lapangan kerja kuantitatif sebagai pokok perencanaan pengembangan di Mongolia. Penciptaan lapangan kerja produktif perlu sangat ditingkatkan bila ingin meraih sasaran menurunkan tingkat kemiskinan menjadi 18 persen pada tahun 2015 dan bila Mongolia ingin membuat kemajuan signifikan kearah sasaran lapangan kerja produktif serta pekerjaan yang layak untuk semua warga. Masalahnya bukanlah pada kurangnya pertumbuhan, tetapi kualitas dari pertumbuhan itu. Dibutuhkan kebijakan yang keras untuk mengubah pola pertumbuhan masa lalu dan untuk menjadikan perkembangan ekonomi lebih seimbang, baik secara sektoral maupun regional, serta lebih inklusif dan kaya lapangan kerja. Target ketenagakerjaan dibutuhkan untuk memandu kebijakan seperti itu dan untuk memantau keefektifannya. Suatu target ketenagakerjaan utama dapat diekspresikan dalam hal peningkatan jumlah tenaga kerja yang bekerja secara produktif atau dalam hal mengurangi of jumlah pekerja miskin dan tidak bekerja. Dengan adanya pertumbuhan pesat dalam ketidaksetaraan regional dan perkotaan-pedesaan di tahun-tahun belakangan ini, ada alasan mendesak untuk melengkapi target keseluruhan lapangan kerja dengan target regional untuk penciptaan lapangan kerja produktif.

## **BAB 3: Tahap Dua dari analisa – Analisa diagnostik ketenagakerjaan bersama**



# 1 PENDAHULUAN

## Pendekatan lokakarya partisipatif

Dalam tahap kedua dari analisa diagnostik, fokusnya bergeser dari mencari tahu *apa* yang terjadi ke *mengapa*. Hal ini menyiratkan pergeseran fokus untuk menjelajahi rantai sebab akibat, dan untuk memisahkan yang faktor-faktor yang penting dari yang kurang penting dengan tujuan untuk mengidentifikasi tantangan dan kendala utama dalam meningkatkan lapangan kerja produktif sebagai dasar untuk prioritas, penyusunan dan fokus dalam pengembangan kebijakan. Analisa ini distrukturkan berdasarkan “pohon referensi diagnostik ketenagakerjaan” (lihat bawah). Proses diagnostik ini mungkin dapat dilihat sebagai sebuah corong. Bermula dari serangkaian faktor-faktor yang umumnya saling terkait, sebuah proses yang terstruktur untuk menghapuskan dan menguraikan benang sebab akibat menghasilkan fokus yang lebih terarah dan identifikasi hambatan, tantangan dan peluang inti dalam menciptakan pertumbuhan yang bersifat inklusif dan menghasilkan banyak lapangan kerja.

Seraya kajian ini berpindah dari **Tahap Satu** ke **Tahap Dua**, cara implementasi berubah menjadi implementasi analisa diagnostik ketenagakerjaan yang dipandu oleh konstituen ILO sendiri secara terstruktur dan tahap per tahap. Oleh karena itu, pelaku-pelaku utama dalam analisa di tahap kedua ini adalah para konstituen ILO dan pemangku kepentingan nasional, dimana di dalam kerangka sebuah lokakarya analitis, mereka mencapai kesimpulan yang berlandaskan informasi yang baik mengenai sifat dan penyebab hambatan, tantangan dan peluang untuk pertumbuhan yang bersifat inklusif dan menghasilkan banyak lapangan kerja. Akhirnya, tujuannya bukan sekedar menghasilkan kajian lain, namun untuk melakukan sebuah kegiatan peningkatan pengetahuan bersama dan mencapai pemahaman bersama atas tantangan-tantangan ketenagakerjaan utama yang ada. Pendekatan partisipatif terhadap analisa diagnostik ini juga bertujuan untuk membangun dialog sosial dan melatih analisa ketenagakerjaan.

Analisa diagnostik ketenagakerjaan bersama dalam bentuk lokakarya harus berangkat dari temuan-temuan dan kesimpulan-kesimpulan dari analisa yang dilakukan dalam Tahap Pertama. Strategi pembangunan dan/atau ketenagakerjaan yang ada menyediakan latar belakang penting lainnya terhadap analisa tersebut. Pengetahuan yang diperoleh dari analisa dalam tahap pertama akan memfasilitasi interpretasi dari indikator-indikator yang melekat ke ‘cabang-cabang’ dari pohon referensi dan mempercepat proses eliminasi dari faktor-faktor yang tidak relevan, menguraikan rantai sebab akibat dan mengidentifikasi faktor-faktor penyebab utama serta kendala tanpa mengorbankan kekuatan dan relevansi dari kesimpulan yang ditarik.

Sesungguhnya, walaupun “pohon referensi diagnostik ketenagakerjaan” sepertinya terlihat cukup rumit, harus diingat bahwa fitur utama dari diagnostik adalah penyingkiran aspek-aspek yang tidak relevan sejak awal secara bertahap langkah demi langkah. Seperti yang digambarkan dibawah ini, urutan dari analisa harus diikuti level per level, walaupun

beberapa fleksibilitas pastinya diperlukan. Perhatian dan pentingnya masing-masing cabang dan sub-cabang dari pohon referensi diagnostik ketenagakerjaan bergantung pada identifikasi seberapa pentingnya faktor (cabang dan sub-cabang) tersebut sebagai kendala atau tantangan dalam meningkatkan pertumbuhan yang inklusif dan menciptakan banyak lapangan kerja, yang tentu saja beragam dari satu situasi ke situasi lainnya. Oleh karena itu, semua cabang tidak perlu dijelajahi dengan kedalaman yang sama. Misalnya, dalam situasi dimana tingkat sumber daya manusia tinggi, maka cabang dan sub-cabang 'Pengembangan sumber daya manusia' mungkin tidak memerlukan perhatian yang mendalam. Sebaliknya, bilamana, contohnya, ketidaksetaraan diidentifikasi sebagai sebuah persoalan utama, maka 'cabang' ini akan memerlukan perhatian khusus. Penting untuk mencatat bahwa hubungan sebab akibat tidak selalu mengikuti alur cabang, namun mungkin terdapat hubungan sebab akibat yang saling mempengaruhi diantara cabang-cabang utama. Komposisi pertumbuhan sektor yang tidak sesuai mungkin tidak hanya memberikan dampak negatif pada kualitas pertumbuhan, namun juga dapat merusak inklusifitas dan keberlanjutan pertumbuhan. Tingkat ketidaksetaraan yang tinggi terkait dengan peluang kemungkinan besar memiliki dampak negatif terhadap tingkat pertumbuhan. Dalam beberapa kejadian, mungkin terdapat lingkaran setan yang berjangka panjang antara tingkat pengembangan sumber daya manusia yang rendah dengan peluang yang buruk dalam bentuk kualitas pertumbuhan yang lambat atau buruk dan ketidaksetaraan. Daftar cabang-cabang yang mungkin saling terkait bisa jadi sangat panjang. Oleh karena itu, penjelajahan rantai sebab akibat vertikal di sepanjang cabang-cabang pohon referensi diagnostik ketenagakerjaan perlu dikombinasikan dengan analisa hubungan antar cabang-cabang yang saling terkait secara horisontal.

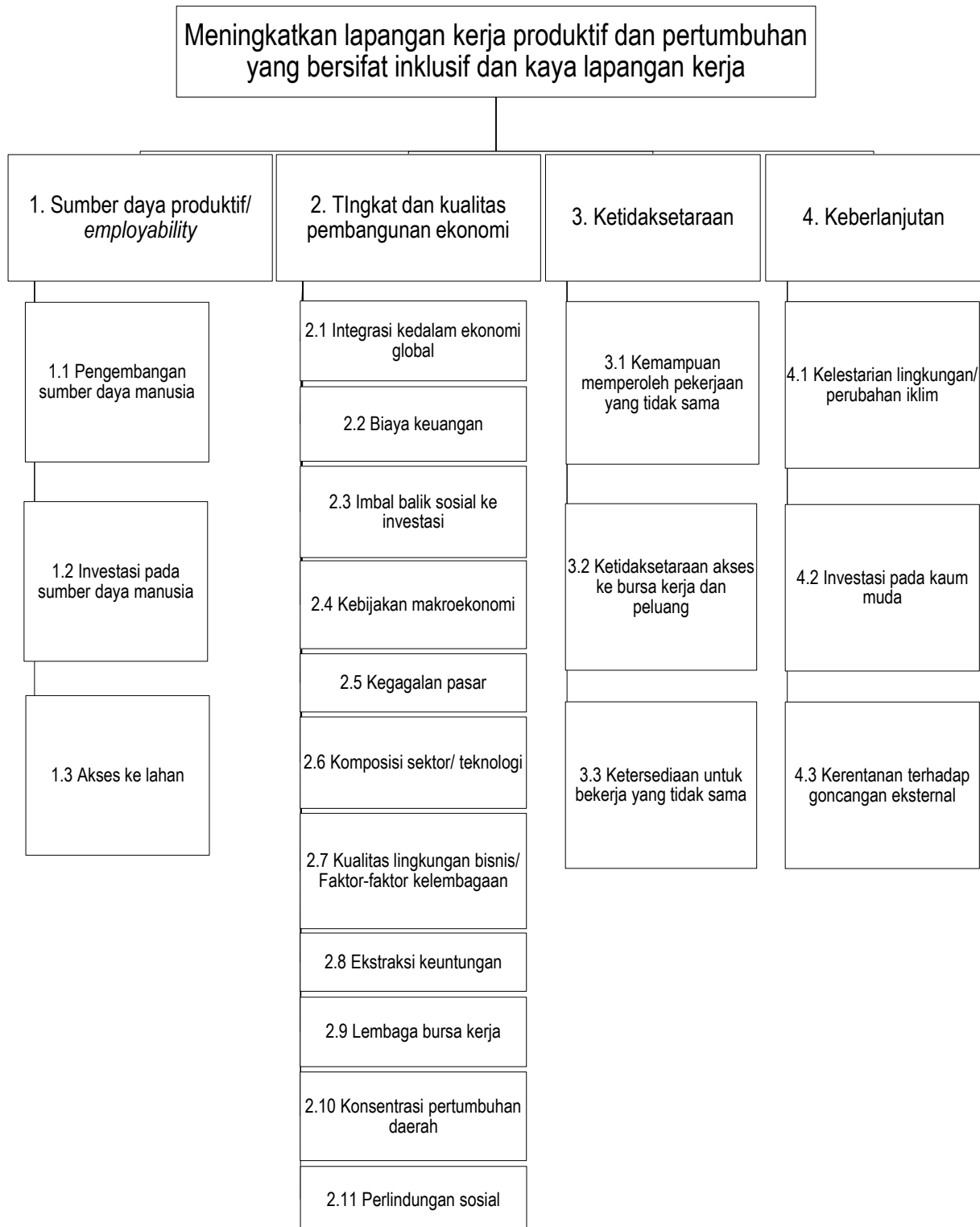
Peran fasilitator sangat mendasar selama lokakarya karena mereka adalah orang yang membantu para peserta untuk menstrukturkan analisa dan menempatkan pengetahuan empiris mereka secara detil dalam sebuah kerangka kerja analitis yang koheren. Kunci untuk menggabungkan relevansi dan kualitas tinggi dalam analisa terdiri dari gabungan pengetahuan peserta mengenai konteks spesifik negara secara mendalam dengan pengetahuan teoriti umum dan perspektif para ahli ILO dan fasilitator sebagai orang luar dalam sebuah kerangka analitis dan metodologi yang terstruktur dengan baik.

Bagian berikut disusun berdasarkan pohon referensi diagnostik ketenagakerjaan yang menjadi basis bagi presentasi dan diskusi selama lokakarya partisipasi. Para peserta mengacu kepada pohon referensi ketenagakerjaan untuk menstrukturkan sesi-sesi lokakarya dan memandu diskusi yang berlangsung selama kerja kelompok. Tiap cabang dan sub-cabang dari pohon tersebut dijelaskan secara rinci di bawah ini. Indikator-indikator terkait memberikan beberapa panduan dalam analisa tiap tema; tingkat pentingnya indikator tersebut akan bergantung pada sudut pandang peserta.

#### Kotak 4 Pendekatan lokakarya

Empat sesi berturut-turut menanggapi tiap cabang dari empat cabang utama pohon diagnostik ketenagakerjaan secara bergiliran. Tiap sesi biasanya akan dimulai dengan: (i) presentasi umum mengenai tiap 'sub-cabang', inti dari sub-cabang dan mengapa dan bagaimana sub-cabang ini penting; dan (ii) presentasi temuan atau kesimpulan apapun terkait dengan sub-cabang tertentu dari analisa yang dilakukan dalam Tahap Pertama. Hal ini kemudian diikuti dengan diskusi kelompok dimana fasilitator memandu diskusi berdasarkan beberapa pertanyaan yang sudah ditentukan sebelumnya. Tujuan dari diskusi kelompok adalah untuk memeriksa faktor-faktor dan isu-isu relevan mengenai cabang tersebut, mengeliminasi cabang-cabang yang dianggap kurang penting dan mempersempit analisa ke satu atau beberapa cabang yang diidentifikasi sebagai tantangan penting dalam meningkatkan lapangan kerja produktif. Setelah diskusi kelompok, kesimpulan dari tiap kelompok dipresentasikan dan sebuah sintesis dari temuan dan kesimpulan dari semua kelompok dibuat. Sintesis ini dapat mencakup upaya untuk mempersempit dan menentukan peringkat atau prioritas dari isu-isu yang diakui menjadi *tantangan yang paling penting dalam meningkatkan lapangan kerja produktif*.

**Gambar H. Pohon Diagnostik Ketenagakerjaan**



## 2 Sumber daya produktif/*employability*

*Komentar:* sumber daya manusia dan angkatan kerja adalah pencipta pertumbuhan ekonomi dan bukan hanya penerima manfaat dari pertumbuhan tersebut. Investasi untuk mengembangkan kualitas sumber daya manusia bersama dengan peluang yang lebih baik untuk meningkatkan imbal balik bagi sumber daya ini menjadi landasan bagi pertumbuhan yang kaya lapangan kerja. Atribut kualitatif yang menentukan *employability* – pendidikan, keterampilan, kesehatan, kemampuan kognitif, dst. – menetapkan parameter bagi kemampuan individu untuk dapat mengakses lapangan kerja produktif serta mencakup kemajuan teknologi, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan penghasilan tenaga kerja pada tingkat agregat.

*Employability* mengacu pada pembekalan atribut kualitatif kepada angkatan kerja yang dapat meningkatkan daya tarik mereka dalam pasar tenaga kerja, kemampuan mereka sebagai agen ekonomi independen dan produktivitas mereka.

‘Cabang’ utama ini mencakup beberapa aspek, termasuk baik analisa kuantitatif dan kualitatif sumber daya produktif dan *employability*:

- Tingkat dan karakteristik sumber daya manusia saat ini dari perspektif kemampuan untuk memperoleh, mempertahankan dan meningkatkan pekerjaan (*employability*), dibedakan berdasarkan jenis kelamin.
- Tingkat dan karakteristik, baik kualitatif maupun kuantitatif, investasi yang ada pada sumber daya manusia, dibedakan berdasarkan jenis kelamin.
- Kapasitas kelembagaan untuk berinvestasi pada pengembangan sumber daya manusia.

Penilaian ini perlu dibuat terhadap kebutuhan saat ini maupun masa mendatang yang diharapkan (dalam 5-10 tahun ke depan) serta terhadap persyaratan ekonomi. Sebagian besar informasi yang diperlukan untuk analisa ini akan tersedia dari Tahap Pertama.

## Kotak 5 Pendekatan lokakarya yang diterapkan di Nusa Tenggara Timur (NTT), Indonesia: Rangkuman Cabang 1

Presentasi pengenalan terhadap “sumber daya produktif/*employability*” merangkum temuan-temuan analisa awal dari cabang pertama pohon referensi diagnostik.

Temuan-temuan menyimpulkan bahwa NTT berada di belakang daerah lain di Indonesia dalam beberapa hal penting. Walaupun pendidikan dasar berkembang cukup baik dan hampir mencapai jangkauan penuh, akses ke pendidikan menengah serta pelatihan kejuruan terbatas dan angka partisipasi pendidikan menengah cukup jauh dibawah angka rata-rata untuk Indonesia. Juga dicatat bahwa terdapat kesenjangan berbasis gender yang besar serta kesenjangan khusus (antara daerah pedesaan engan perkotaan) dalam hal akses ke pendidikan dasar dan pelatihan kejuruan. Keprihatinan utama lainnya adalah pada begitu tingginya tingkat kurang gizi pada anak-anak. Hal ini cukup memprihatinkan karena gizi buruk pada usia dini menyebabkan kerusakan yang tidak dapat diperbaiki lagi pada kemampuan dan kapasitas untuk belajar dan memperoleh manfaat dari pendidikan. Dicatat bahwa belanja publik untuk pendidikan dan kesehatan meningkat secara signifikan selama beberapa tahun belakangan ini, namun banyak hal yang perlu dilakukan sebelum NTT mengejar ketinggalan dengan daerah lain di Indonesia. Presentasi berikutnya fokus pada pentingnya keterampilan bagi pembangunan ekonomi secara umum dan intensifikasi pertanian dan pengembangan rantai nilai tambah yang dihubungkan dengan pertanian khususnya. Contoh dari daerah-daerah lain Indonesia digunakan untuk mengilustrasikan bagaimana sebuah kajian terhadap keahlian dan keterampilan yang dibutuhkan dapat dilakukan dan dimanfaatkan.

➤ **Bagian di bawah ini menyediakan beberapa indikator guna memandu analisa cabang ini.**

### 2.1 Pengembangan sumber daya manusia

*Komentor:* Hal ini mencakup atribut-atribut kualitatif yang menentukan kemampuan individu untuk mengakses lapangan kerja produktif. Pada dasarnya meliputi aspek-aspek seperti pendidikan, keterampilan dan kemampuan kognitif, dan juga aspek kesehatan. Informasi perlu didisagregasi berdasarkan jenis kelamin. Pilihan indikator akan bergantung pada relevansi berdasarkan konteks khusus mereka. Contohnya, indikator-indikator seperti keberaksaraan, pendidikan dasar dan angka kematian ibu mungkin sangat relevan di negara-negara kurang berkembang, sementara indikator-indikator lainnya lebih relevan dalam di negara-negara berpenghasilan menengah.

*Indikator-indikator utama:*

- Pendidikan:
  - Pencapaian pendidikan penduduk dewasa (25+) dan/atau angkatan kerja
  - Pencapaian pendidikan kaum muda (15-19 dan 20-25)
  - Partisipasi dalam pendidikan berdasarkan tingkat dan mungkin jenis
  - % transisi ke pendidikan menengah dan tinggi
  - Tingkat lulusan/ keberhasilan dalam pendidikan berdasarkan level/ jenis pendidikan

- Angka melek huruf (angka buta aksara)
- Penilaian kualitas, skor PISA
- Tingkat penilaian pelajar; skor PISA
- Kesehatan:
  - Tingkat kematian bayi/anak dan ibu
  - Prevalensi HIV/AIDS
  - *Stunting* (kerdil) dan *wasting* (kurus kering) antara anak-anak
  - Indikator-indikator terkait kesehatan lainnya

*Sumber utama:*

- [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org) (Unesco, statistik pendidikan)
- <http://data.worldbank.org/> (Indikator Pembangunan Dunia/ *World Development Indicators*)
- <http://apps.who.int/ghodata/> (statistik kesehatan WHO)
- [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org) skor PISA

## 2.2 Investasi pada sumber daya manusia

*Komentar:* Hal ini mencakup aspek-aspek kuantitatif dan kualitatif dari investasi pada sumber daya manusia yang ada – pendidikan, pelatihan kejuruan, perawatan kesehatan dll. – serta kendala dan kapasitas kelembagaan untuk melakukan investasi semacam itu. Apabila memungkinkan, informasi harus dipisahkan menurut jenis kelamin.

Indikator-indikator utama:

- Belanja publik untuk pendidikan dan perawatan kesehatan dan sebagai proporsi dari PDB
- Guru per ribuan anak berusia 5-15 tahun
- Dokter/ perawat berkualitas/1000 penduduk
- Ukuran kelas di tingkat-tingkat yang berbeda.

Sumber-sumber utama:

- [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org) (Indikator Pembangunan Dunia/ *World Development Indicators*);
- [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org) (Unesco, statistik pendidikan);
- statistik nasional

## 2.3 Akses ke lahan

*Komentar:* Akses ke lahan, distribusi lahan dan properti yang jelas dan aman atau hak pemanfaatan lahan adalah aspek-aspek penting dalam perekonomian dimana sebagian besar dari angkatan kerja bekerja dan memperoleh penghidupan mereka dari pertanian. Akses ke faktor-faktor produksi, seperti modal, dibahas dalam Bab 2 “Tingkat dan kualitas pembangunan ekonomi (dibawah).

*Indikator-indikator utama:*

- Distribusi dan ukuran lahan/tanah (yang sesuai untuk bercocok tanah) yang boleh diolah diantara rumah tangga-rumah tangga pedesaan;
- Akses ke sumber daya-sumber daya produktif;
- Proporsi rumah tangga pedesaan/ pertanian yang memiliki sertifikat/ akta tanah formal.

*Sumber:* Beberapa informasi ini dapat diperoleh dari survei sosial ekonomi rumah tangga, survei pengukuran standar hidup, sensus dan survei pertanian.

**Kotak 6 Contoh pertanyaan untuk kelompok kerja di NTT: Cabang 1 'Sumber daya produktif'**

Di NTT, diskusi kelompok disusun berdasarkan serangkaian pertanyaan yang membantu menetapkan faktor-faktor mendasar yang mempengaruhi kualitas sumber daya dan pemanfaatan mereka secara produktif ataupun kurangnya pemanfaatan sumber daya tersebut.

Tiga pertanyaan utama diajukan untuk memandu diskusi:

1. Apa saja 3-4 persoalan/isu utama yang perlu ditanggapi guna meningkatkan tingkat dan kualitas pertumbuhan dari angkatan kerja yang ada sekarang dan di masa mendatang di NTT?
2. Apakah alokasi anggaran (belanja) untuk pendidikan/kesehatan memadai di NTT dibandingkan Indonesia secara keseluruhan?

Apabila tidak, bagaimana meningkatkan alokasi anggaran tersebut dan bidang apa yang harus diprioritaskan? (Dalam pendidikan, kesehatan dan sektor lain)

3. Apa langkah penting yang perlu dilakukan untuk mengurangi masalah kekurangan gizi dan meningkatkan ketahanan penanganan untuk semua?



**Kotak 7 Beberapa temuan dari presentasi kerja kelompok (diambil dari laporan lokakarya):  
Cabang 1 'Sumber daya produktif'**

- Ketidaksetaraan akses ke pendidikan tinggi dan perawatan kesehatan yang berkualitas serta diidentifikasi sebagai persoalan utama. Daerah pedesaan khususnya memiliki infrastruktur fisik yang buruk (tidak memadai dan fasilitas sekolah berkualitas rendah), kekurangan guru dan tingkat kualifikasi yang rendah antara guru-guru yang ada (banyak guru yang tidak memiliki sertifikasi resmi dan guru-guru terbaik bekerja di kota). Ada beberapa sekolah menengah di luar pusat-pusat perkotaan utama dan sebagai hasilnya, anak-anak pedesaan memiliki kesulitan untuk mengakses pendidikan menengah karena jarak yang jauh.
- Ketidaksetaraan gender dalam mengakses pendidikan menengah dan tinggi juga dianggap sebagai sebuah persoalan utama. Faktor-faktor budaya dan sikap konservatif terhadap peran perempuan dilihat sebagai faktor-faktor umum untuk membatasi akses anak-anak perempuan dan kaum muda ke pendidikan.
- Situasi dalam sektor kesehatan memiliki banyak kesamaan dengan situasi dalam sektor pendidikan. Dokter dan perawat berkualitas secara eksklusif ditemukan di kota-kota utama, karena kondisi kerja di daerah pedesaan di daerah pedesaan tidaklah menarik. Masyarakat pedesaan pada umumnya kekurangan informasi mengenai kesehatan dan tidak ada lagi sistem untuk menyebarkan informasi semacam itu di daerah pedesaan. Di banyak daerah, akses ke obat-obatan juga menjadi persoalan dan pasokan obat-obatan seringkali terkurus. Infrastruktur pelayanan kesehatan di daerah pedesaan perlu ditingkatkan dan insentif yang kuat harus diciptakan untuk menarik staf kesehatan berkualitas untuk bekerja di daerah pedesaan. Terdapat juga kebutuhan untuk menyelenggarakan kampanye kesehatan rutin di daerah-daerah pedesaan.
- Malnutrisi (kurang gizi) pada umumnya diakui sebagai persoalan yang cukup parah, dan juga berdampak pada perkembangan mental dan fisik dan mengarah ke kesehatan yang buruk. Malnutrisi merupakan fenomena musiman yang tersebar luas di NTT selama musim kering yang panjang. Kombinasi tanaman pangan dan diversifikasi tanaman pangan dapat meningkatkan situasi, namun pengentasan malnutrisi memerlukan baik intensifikasi dan diversifikasi pertanian. Dalam kasus ini, sebuah sistem untuk menyediakan makanan tambahan bagi masyarakat miskin juga diperlukan, contohnya dalam bentuk program makan siang/susu di sekolah, dan menghidupkan kembali posyandu di tingkat desa.

### 3 Tingkat dan kualitas pembangunan ekonomi

*Komentar:* Peluang untuk dan imbal balik ke kesempatan kerja produktif sangat bergantung pada kemampuan ekonomi untuk menghasilkan kesempatan kerja produktif. Hal ini, pada gilirannya, bergantung pada baik tingkat dan kualitas pertumbuhan ekonomi. Tingkat pertumbuhan ekonomi menentukan batasan-batasan absolut dalam pertumbuhan kesempatan kerja dan pertumbuhan dalam produktivitas tenaga kerja. Untuk memenuhi kedua kebutuhan ini, tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan seringkali dibutuhkan. Namun, efisiensi dalam pertumbuhan ekonomi, yang diterjemahkan menjadi kesempatan kerja produktif, bisa sangat beragam. Pertumbuhan ekonomi bisa jadi menghasilkan lebih banyak kesempatan kerja atau lebih sedikit. Oleh karena itu, kualitas pertumbuhan perlu juga dikaji. Sejumlah faktor-faktor umum, yang dirinci dibawah ini, perlu digali guna mengidentifikasi kendala dan faktor-faktor yang menghambat tingkat dan kualitas pembangunan ekonomi. Dalam analisa, bermanfaat untuk membedakan sejak awal antara (i) faktor-faktor yang ditentukan secara eksternal dan dapat dianggap sebagai ‘diberikan’, (ii) faktor-faktor yang dianggap kurang penting dan (iii) faktor-faktor yang dianggap sangat penting untuk meningkatkan penciptaan lapangan kerja produktif dan harus ditanggapi dengan kebijakan dan intervensi-intervensi lain.

*Indikator-indikator utama:*

- Pertumbuhan PDB
- Pertumbuhan PDB per kapita
- Tingkat partisipasi angkatan kerja
- Tingkat pertumbuhan lapangan kerja produktif
- Perubahan terhadap defisit lapangan kerja produktif dari waktu ke waktu, yaitu dalam bentuk tingkat pengangguran dan pekerja miskin, dan dipisahkan berdasarkan jenis kelamin.
- Tingkat pertumbuhan produktivitas tenaga kerja (PDB/orang yang bekerja)
- Proporsi penghasilan tenaga kerja dalam PDB
- Tingkat kesempatan kerja (rasio kesempatan kerja dengan penduduk)
- Proporsi pekerja berusaha sendiri dan pekerja keluarga yang berkontribusi dalam kesempatan kerja total (tingkat kesempatan kerja rentan)
- Migrasi tenaga kerja ke luar negeri

Data harus dipisahkan berdasarkan jenis kelamin apabila memungkinkan.

*Sumber:*

- Survei, sensus dan neraca nasional angkatan kerja
- [www.ilo.org/kilm](http://www.ilo.org/kilm) dan [laborsta.ilo.org/](http://laborsta.ilo.org/) untuk informasi bursa kerja
- [unstats.un.org/unsd/snaama/](http://unstats.un.org/unsd/snaama/) untuk neraca sosial

➤ **Bagian di bawah ini menyediakan beberapa indikator guna memandu analisa cabang ini.**

## Kotak 8 Pendekatan lokakarya yang diterapkan di Nusa Tenggara Timur (NTT, Indonesia: Rangkuman cabang 2

“Tingkat dan kualitas pembangunan ekonomi” dimulai dengan sebuah tinjauan terhadap temuan-temuan utama analisa awal dari cabang ini. Sebuah tinjauan singkat terhadap pembangunan ekonomi NTT selama beberapa dekade terakhir menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan ekonominya lebih rendah dibandingkan Indonesia secara keseluruhan. Pertumbuhan menjadi stagnan yaitu sekitar 3-4 persen tiap tahunnya dan sebagai hasilnya NTT jauh tertinggal di belakang daerah lain di Indonesia dalam hal pembangunan ekonomi, kesempatan kerja produktif dan pendapatan. Tingkat pertumbuhan yang rendah dikaitkan dengan struktur perekonomiannya. Ekonomi masih didominasi oleh sektor pertanian yang berorientasi pada memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan sektor jasa yang sedang tumbuh berkembang, dimana sektor publik memainkan peranan penting, sementara peran dari sektor manufaktur dalam ekonomi tetap sangat kecil. Penempatan ekonomi ke jalur pertumbuhan yang berkelanjutan dan cepat, yang diperlukan guna memastikan kesempatan kerja produktif untuk semua dan pengentasan kemiskinan, akan memerlukan:

- Intensifikasi dan peningkatan pertanian yang berorientasi pada pasar.
- Diversifikasi ekonomi, dengan prioritas diberikan untuk mengembangkan hubungan ke dan dari sektor pertanian, rantai nilai tambah domestik yang kuat dan manufaktur modern.
- Intensifikasi dan pengembangan ceruk pasar ekspor.
- Mencapai pertumbuhan yang adil. Pembangunan ekonomi harus bersifat inklusif (meluas dan merata) dan pro rakyat miskin.

Tingkat dan kualitas pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh serangkaian faktor. Pohon referensi diagnostik ketenagakerjaan digunakan untuk menstrukturkan analisa.

Secara umum, faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan dapat dibagi menjadi tiga kategori:

- Faktor-faktor yang berada di luar kendali pemerintah provinsi di NTT. Hal ini mencakup kebijakan ekonomi makro-ekonomi, integrasi dalam perekonomian global, nilai tukar dagang dan faktor siklus.
- Faktor-faktor yang menjadi tantangan utama untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi dan peningkatan kesempatan kerja produktif secara cepat di NTT.
- Faktor-faktor yang kurang penting bagi pembangunan ekonomi dan penciptaan kesempatan kerja produktif di NTT saat ini.

### 3.1 Integrasi dalam ekonomi global

*Komentar:* Cabang ini meliputi tingkat dan sifat integrasi dalam struktur ekonomi global serta syarat integrasi ini. Hal ini tidak hanya memiliki pengaruh atas tingkat pertumbuhan tapi juga struktur, keberlanjutan dan kualitas pertumbuhan tersebut. Faktor ini juga memiliki pengaruh yang kuat pada ruang kebijakan yang tersedia bagi pemerintah.

#### 3.1.1 Tingkat integrasi dalam struktur ekonomi global

*Indikator-indikator utama:*

- Perdagangan sebagai % dari PDB (dapat diuraikan berdasarkan barang dan jasa).

- Investasi langsung asing (FDI) yang masuk (rata-rata selama beberapa tahun). Sama seperti untuk ‘Akses ke keuangan internasional dibawah ini.
- Aliran pekerja migran lintas batas (neto atau bruto)
- Pasokan pekerja migran dalam negeri
- Pasokan pekerja migran bekerja di luar negeri
- Komposisi ekspor dan impor (bahan baku, barang setengah jadi, barang jadi)
- Arah ekspor (regional/non-regional)
- Anggota WTO, keanggotaan dalam blok perdagangan regional.

*Sumber:*

- data.worldbank.org (Indikator Pembangunan Dunia/ *World Development Indicators*);
- comtrade.un.org (database perdagangan)
- www.wto.org (tinjauan perdagangan negara);
- Analisa kebijakan perdagangan, analisis STED analysis (ILO)

### 3.1.2 Syarat integrasi dalam struktur ekonomi global

- *Faktor lokasi*
  - Negara yang dikelilingi daratan atau negara pulau kecil berjarak cukup jauh dari pusat-pusat dunia.
  - PDB per kapita dari negara-negara tetangga
  - Satu atau beberapa negara tetangga mengalami konflik atau permasalahan tata pemerintahan yang cukup pelik.
- *External terms of trade* (nilai tukar dagang).
  - Pengembangan nilai tukar dagang eksternal *external terms of trade* (*Net barter terms of trade*: perbandingan antara index harga ekspor dengan indeks harga impor)
- *Hambatan eksternal terhadap perdagangan dan bebasnya pergerakan faktor-faktor produksi terhadap perdagangan dan pergerakan bebas faktor-faktor produksi and the free flow of production factors*

*Komentar:* Hambatan-hambatan eksternal terhadap perdagangan dan persaingan dan pertukaran ekonomi dengan dunia luar secara setara.

*Indicator:* Perubahan-perubahan dalam nilai tukar dagang (*external terms of trade*)

*Sumber:*

- data.worldbank.org (Indikator Pembangunan Dunia/ *World Development Indicators*);
- comtrade.un.org (database perdagangan);
- www.wto.org (tinjauan perdagangan negara);
- Analisa kebijakan perdagangan, analisis STED analysis (ILO)

## 3.2 Biaya Keuangan

*Komentar:* Biaya keuangan adalah salah satu faktor yang menentukan tingkat investasi dalam sebuah ekonomi, faktor lainnya adalah pengembalian keuntungan (imbal balik) yang diharapkan ke investasi. Biaya modal dapat bergantung pada serangkaian faktor, seperti akses simpanan dalam negeri, akses ke modal internasional, kebijakan moneter dan pasar modal yang berfungsi. Berbagai tipe aktor-aktor ekonomi seringkali tidak memiliki akses yang sama ke modal eksternal. Dalam situasi dimana pasar keuangan tidak berfungsi baik atau lembaga dan mekanisme yang tidak efisien untuk pelaksanaan kontrak dan penetapan hak-hak kepemilikan, perusahaan kecil cenderung untuk menderita karena akses yang buruk ke keuangan eksternal.

*Sumber:* analisis kebijakan makroekonomi (mis. tinjauan IMF Artikel IV [www.imf.org](http://www.imf.org), studi-studi diagnostik pertumbuhan [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), analisis sektor keuangan, analisis lingkungan bisnis yang berkelanjutan (ILO).

### 3.2.1 Akses ke keuangan internasional

*Indikator-indikator utama:*

- Penilaian kredit internasional (*International credit ratings*)
- Syarat peminjaman (*borrowing*) dari luar negeri
- Pemasukan Investasi Asing Langsung (FDI) sebagai persentase dari PDB dan dari total pembentukan modal bruto
- Akses ke Bantuan Pembangunan Resmi (ODA).

*Sumber:* [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org) (*World Development Indicators*)

### 3.2.2 Ketersediaan/akses ke keuangan lokal

*Komentar:* Tingkat simpanan dalam negeri total dan swasta membatasi ketersediaan modal dalam negeri untuk investasi. Tingkat pinjaman publik dalam negeri dapat menggantikan pinjaman swasta

*Indikator-indikator utama:*

- Tingkat simpanan total dalam negeri, swasta dan publik.
- Pinjaman negara dalam negeri / hutang
- Kredit dalam negeri sebagai % dari PDB
- Tingkat bunga pinjaman riil bagi nasabah utama

*Sumber:*

- [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org) (*World Development Indicators*)
- [www.imf.org](http://www.imf.org) (tinjauan IMF Article IV)

### 3.2.3 Perantara keuangan

*Komentar:* Berfungsinya pasar modal penting untuk akses keseluruhan ke modal tersebut sekaligus untuk kesetaraan dalam akses ke keuangan. Pasar modal yang tidak berfungsi baik mungkin disebabkan oleh beberapa hal, namun seringkali berakar dari sistem yang tidak efektif untuk pelaksanaan kontrak dan hak kepemilikan, jalur dan sumber informasi yang tidak memadai untuk menilai risiko. Besar perbedaan antara tingkat pinjaman dan simpanan dan perbedaan tingkat bunga pinjaman antara tipe-tipe peminjam yang berbeda adalah indikator-indikator yang baik terhadap pasar keuangan yang berfungsi, namun ini perlu dilengkapi dengan indikator akses ke pasar modal formal, akses ke kredit jangka menengah dan panjang serta akses ke keuangan mikro.

*Indikator-indikator utama:*

- Besar perbedaan antara tingkat pinjaman dan simpanan
- Besar perbedaan tingkat bunga pinjaman
- Kesulitan mengakses kredit [mis. dari laporan *Doing Business*].
- Akses ke fasilitas keuangan mikro

*Sumber:*

- World Development Indicators
- [www.imf.org](http://www.imf.org) (tinjauan IMF Article IV)
- [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org) (mengenai keuangan mikro);
- [www.weforum.org/issues/global-competitiveness](http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness) (Laporan Daya Saing Global/ *The Global Competitiveness Report*, *World Economic Forum*/ Forum Ekonomi Dunia).

### 3.3 Imbal balik sosial atas investasi

*Komentar:* Imbal balik sosial atas investasi mengacu kepada kemampuan ekonomi untuk sebagai keseluruhan untuk memanfaatkan dan menerima manfaat dari investasi swasta, dan dari inovasi, teknologi dan pengetahuan yang melekat dalam investasi-investasi ini. Hal ini harus diterjemahkan secara luas sebagai pengembalian keuntungan (imbal balik) ke masyarakat secara luas baik dalam bentuk akumulasi modal fisik, sumber daya manusia, teknologi, dll. Contohnya: Bayangkan seandainya sebuah perusahaan multinasional membangun sebuah pabrik di negara Anda. Apabila terdapat banyak tenaga kerja yang terdidik dan berkeahlian, maka pabrik tersebut akan dapat mempekerjakan tenaga kerja setempat daripada membawa tenaga kerja berkeahlian dan para ahli dari luar negeri. Apabila sudah ada beragam usaha-usaha di daerah tersebut ataupun dalam negeri yang berkembang dengan baik, maka cakupan *sub-contracting* dan pengadaan barang dan jasa input dari daerah setempat akan menjadi lebih besar, yang pada akhirnya akan menciptakan pekerjaan-pekerjaan tambahan. Dengan banyaknya orang-orang yang terlatih dengan baik, maka akan lebih mudah juga untuk memanfaatkan teknologi dan pengetahuan yang dibawa masuk oleh perusahaan dengan semaksimal mungkin; efek penyebaran teknologi akan menjangkau lebih luas lagi. Dengan infrastruktur yang baik maka perusahaan dan tenaga kerja di daerah lain di

negara tersebut juga dapat memperoleh manfaat dengan cara-cara yang berbeda. Dengan demikian, imbal balik sosial bergantung pada serangkaian faktor seperti:

### **Faktor geografis**

*Komentar:* Ruang menyebabkan gesekan-gesekan yang cukup tinggi dalam transaksi ekonomi. Ini erat terkait dengan infrastruktur yang jelek dan pasar yang tidak berfungsi dengan baik.

*Indikator utama:* Biaya transportasi

### **Tingkat pengembangan sumber daya manusia**

*Komentar:* Serupa dengan 1. ‘Sumber daya produktif /*employability* – kemampuan untuk memperoleh, mempertahankan dan meningkatkan pekerjaan’ (di atas), namun disini sebagai penghambat pertumbuhan.

*Indikator-indikator utama:* Hasil dan kesimpulan dari analisa *Sumber daya-sumber daya produktif*, di atas.

### **Infrastruktur**

*Komentar:* Infrastruktur fisik dan ITC (Teknologi informasi & komunikasi) yang jelek, namun juga secara lebih luas lingkungan yang tidak menunjang untuk penyebaran teknologi.

*Indikator-indikator utama:*

- Km *all-weather road* (jalan tahan segala musim) per kilometer persegi
- Tingkat elektrifikasi
- Irigasi
- Akses ke telepon, internet
- Bandwith internet internasional dalam bit per detik/kapita.

*Sumber:*

- [www.itu.int/ITU-D/ict/publications](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications) (Indeks Pembangunan TIK/ *ICT Development Index*),
- [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org) (Indikator Pembangunan Dunia/ *World Development Indicators*),
- [www.itu.int/ITU-D/ict/index.html](http://www.itu.int/ITU-D/ict/index.html)
- statistik-statistik nasional
- Informasi dari informan-informan lokal, seperti badan-badan pemerintah yang bertanggungjawab untuk perencanaan pembangunan, organisasi pengusaha, serikat pekerja.

## 3.4 Kebijakan makroekonomi

### 3.4.1 Ke(tidak)stabilan makroekonomi

*Komentar:* Ketidakstabilan makroekonomi mengubah insentif dan mengurangi kemampuan untuk dapat memprediksi lingkungan ekonomi secara keseluruhan, dimana ini diperlukan untuk investasi jangka menengah dan panjang. Bahkan guncangan ekonomi singkat dapat memiliki dampak negatif yang cukup lama pada ketenagakerjaan. Oleh karena itu, memastikan tingkat kemampuan prediksi lingkungan ekonomi yang tinggi dan mengurangi terpaan dan kerentanan terhadap guncangan ekonomi internal maupun eksternal itu penting untuk dilakukan. Ketidakstabilan dan ketidakpastian makroekonomi, reformasi yang tidak menentu serta faktor-faktor tingkat makro lainnya yang mempengaruhi kemampuan prediksi juga tercakup disini.

*Indikator-indikator utama:*

- Tingkat dan fluktuasi inflasi.
- Fluktuasi tingkat bunga dan nilai tukar.
- Keberlanjutan hutang negara.
- Frekuensi perubahan kebijakan secara mendadak.
- Rezim nilai tukar (*Exchange rate regime*).
- Kontrol pasar modal.
- Tingkat integrasi dalam sistem keuangan global

*Sumber:*

- [www.imf.org](http://www.imf.org) (laporan negara IMF Article IV);
- [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org) (Indikator Pembangunan Dunia/ *World Development Indicators*),
- [www.weforum.org/issues/global-competitiveness](http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness) (Laporan Daya Saing Global/ *The Global Competitiveness Report*, Forum Ekonomi Dunia/ *World Economic Forum*)

### 3.4.2 Kebijakan makroekonomi yang menghalangi/membantu pertumbuhan

*Komentar:* Kestabilan makroekonomi penting, namun jarang sekali mencapai pertumbuhan yang berkelanjutan dan inklusif, serta kaya akan lapangan kerja. Kebijakan-kebijakan makroekonomi mungkin kondusif bagi stabilitas, setidaknya dalam jangka pendek, namun berdampak buruk bagi daya saing, investasi yang berkelanjutan pada sumber daya manusia dan fisik ataupun peningkatan kapasitas kelembagaan atau berbagai jenis kebijakan-kebijakan *counter-cyclical* (kebijakan moneter yang secara aktif bersifat memperlunak perkembangan kegiatan ekonomi yang cenderung menuju titik balik ekstrim) yang diperlukan untuk mencapai tujuan keseluruhan pertumbuhan yang menghasilkan banyak lapangan kerja. Oleh



karena itu, kebijakan makroekonomi perlu dikaji dari perspektif kondisi yang memungkinkan/ menghambat pertumbuhan yang kaya lapangan kerja dan berkelanjutan.

*Indikator-indikator:*

- Bagian (proporsi) *tradable* (barang atau jasa yang dapat diperjualbelikan di lokasi yang berbeda atau berjarak dari lokasi di mana barang atau jasa tersebut dihasilkan) dalam PDB dan dalam ekspor.
- Evolusi dari nilai tukar riil.

*Sumber:* Ini akan memerlukan analisa makroekonomi yang biasanya bersifat independen. Untuk melihat makalah konsep mengenai topik ini, lihatlah Sara Anwar dan Iyanatul Islam, *Should Developing Countries Target Low, Single Digit Inflation to Promote Growth and Employment?*, Employment Working Paper 87 (Jenewa: ILO, 2011).

### 3.5 Kegagalan pasar

*Komentar:* Judul ini meliputi keseluruhan malfungsi pasar: mis. fragmentasi pasar secara geografis, pasar faktor produksi dan pasar untuk input dan output yang tidak berfungsi baik serta, kurangnya eksternalitas pembelajaran dan eksternalitas koordinasi (*coordination externalities*)<sup>61</sup> dan efek aglomerasi positif. Aspek-aspek utama yang perlu dilihat:

- Kemudahan akses ke pasar untuk input, kredit, tenaga kerja dan jasa dan untuk penjualan hasil/produk: Biaya akses pasar dalam bentuk waktu dan uang.
- Reliabilitas pasar dan seberapa dapat diprediksinya pasar-pasar ini: Akankan penjual/ pembeli berada di pasar ketika saya membutuhkannya? Apakah saya dapat memprediksi harga yang akan saya dapatkan/ harus saya bayarkan?
- Efisiensi pasar: Apakah banyak penjual dan pembeli yang berkompetisi? Apakah informasi harga mudah didapatkan dan apakah mudah untuk membandingkan harga?
- Integrasi pasar geografis; Kekuatan hubungan/kaitan antara ekonomi pedesaan – perkotaan, ekonomi kota kecil – kota besar dan hubungan ekonomi antar daerah. Seberapa terintegrasinya negara/provinsi secara geografis?

---

<sup>61</sup> Eksternalitas pembelajaran (*Learning externalities*) mengacu pada antara lain kemudahan transfer pembelajaran dari perusahaan yang cukup inovatif dan ‘maju’ ke perusahaan lain (efek ‘tumpahan’ *pengetahuan dan teknologi*) serta biaya ambang (*threshold cost*) dan skala ekonomi (*economies of scale*) yang tinggi dalam mencari informasi yang diperlukan untuk masuk dan mulai dalam pasar baru, produk baru, dst. Eksternalitas koordinasi (*coordination externalities*) terhadap penurunan biaya transaksi yang mengikuti dari usaha lokal yang berdensitas tinggi dan sangat beragam serta kemudahan dalam membangun keterkaitan (*linkage*) horizontal dan vertikal antara perusahaan.

*Indikator-indikator:*

Contohnya. variasi daerah dalam hal harga pasar, fluktuasi musiman dalam harga makanan. Keberadaan dan intensitas kompetisi. Densitas perusahaan. Analisa rantai nilai tambah. “Analisa harga dari petani ke konsumen”

*Sumber:*

- [www.weforum.org/issues/global-competitiveness](http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness) (*The Global Competitiveness Report*, World Economic Forum), studi di berbagai negara dan analisa sektor dan daerah;
- Informasi dari informan-informan lokal, contohnya: organisasi pengusaha dan petani, kamar dagang, serikat pekerja dan badan-badan pemerintah

### 3.6 Komposisi sektor dalam pertumbuhan dan teknologi

*Komentar:* Pada inti dari semua pembangunan ekonomi yang berkelanjutan adalah sebuah proses transformasi produktif berkesinambungan yang dicirikan oleh perubahan struktural dan perubahan dalam sektor-sektor ekonomi dari gabungan produk dan cara-cara produksi. Proses ini harus juga melibatkan pengadopsian teknologi dan pengetahuan yang lebih modern, diversifikasi ke barang dan jasa dengan nilai tambah yang lebih tinggi. Penting juga bahwa transformasi produktif ini mengambil sebuah bentuk yang dapat memaksimalkan penciptaan kesempatan kerja produktif secara berkelanjutan, yang memanfaatkan sumber daya manusia di negara tersebut sebaik mungkin dan di saat bersamaan berkontribusi ke pengembangan sumber-sumber daya ini.

Pertumbuhan dapat terkonsentrasi pada sektor-sektor yang tidak efisien dalam hal penciptaan lapangan kerja produktif, yaitu sektor dengan intensitas tenaga kerja rendah (tidak terlalu padat karya) dan/atau tingkat pengembalian keuntungan (imbal balik) yang rendah ke tenaga kerja atau sektor-sektor dimana pekerja miskin dan pengangguran memiliki akses buruk. Pertumbuhan juga mungkin terkonsentrasi ke sektor-sektor dengan efek pengganda yang kecil. Konsentrasi pertumbuhan ke sektor-sektor dengan proporsi barang *tradable* yang kecil mungkin akan memunculkan masalah daya saing dan keberlanjutan.

*Indikator-indikator:*

Sebuah analisa sederhana dari dinamika pertumbuhan nilai tambah, kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja untuk sektor-sektor spesifik akan memberikan pemahaman yang bermanfaat. Alat-alat yang lebih rumit seperti analisis rantai nilai tambah, analisis ruang produk, dan penyusunan Matriks Akuntansi Sosial (SAMs – *Social Accounting Matrices*) dan CGE juga bermanfaat dalam konteks ini. Untuk investasi publik, alat-alat yang dikembangkan untuk menganalisa dampak terhadap tenaga kerja dari program-program investasi yang padat karya dapat digunakan.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Lihat contohnya ‘*Analysing the employment impact of public investments and sectoral policies – the DySAM methodology*’ (Jenewa: ILO, Agustus 2011).

### 3.7 Kualitas lingkungan bisnis/ Faktor-faktor kelembagaan

*Komentar:* Lingkungan kelembagaan, politik dan sosial, seringkali disebut sebagai lingkungan bisnis atau iklim investasi, memiliki pengaruh yang kuat pada tingkat, kualitas, keberlanjutan dan inklusifitas pertumbuhan. Sekelompok faktor umum ini mencakup serangkaian persoalan dan aspek, yang dapat dikategorikan kedalam empat bidang utama: stabilitas kedamaian dan politik, penghargaan terhadap hak asasi manusia, lingkungan hukum dan peraturan serta tata pemerintahan yang baik. Seringkali bermanfaat untuk melakukan analisa ini terhadap latar belakang terkait dengan empat kriteria berikut:

- Kepastian (*predictability*) dan supremasi hukum (*rule of law*);
- akuntabilitas
- transparansi
- perlakuan yang sama dan arena bermain yang setara (*a level playing field*).

Banyak metode telah dikembangkan untuk mengukur kualitas lingkungan bisnis yang memungkinkan perbandingan lintas negara. Beberapa dari metode yang dikembangkan dengan sangat baik adalah Laporan Daya Saing Global (*Global Competitiveness Reports*) oleh *World Economic Forum*, Laporan mengenai Melakukan Bisnis (*Doing Business Reports*) dan Laporan Iklim Investasi (*Investment Climate Reports*) oleh IFC dan World Bank.<sup>63</sup> Penilaian Politik Negara dan Kelembagaan (*Country Political and Institutional Assessments/ CPIA*) yang dilakukan oleh Bank Dunia (*World Bank*) bagi banyak negara berkembang juga menyediakan informasi mengenai sejumlah besar faktor dalam bentuk skor. ILO telah mengembangkan sebuah metodologi untuk menilai lingkungan usaha yang berkelanjutan (EASE), berdasarkan pada tujuhbelas indikator utama.<sup>64</sup> Metodologi ini mengambil pendekatan yang lebih luas, tripartit dan menjelajahi aspek-aspek yang tidak hanya terkait dengan pemerintah, tapi juga pengusaha dan serikat pekerja. Metodologi ini menekankan pada pelayanan ekonomi dan tanggung jawab sosial dan lebih komprehensif serta berjangka panjang dibandingkan jenis-jenis survei lain di bidang ini. Untuk tujuan analisa ini, pendekatan EASE direkomendasikan sebagai yang paling sesuai. Di negara-negara dimana survei EASE sudah dilakukan, survei ini harus digunakan. Di tempat lain, tujuhbelas indikator yang menjadi dasar dari pendekatan ini menjadi panduan yang baik dalam menganalisa.

*Sumber:*

- [www.weforum.org/issues/global-competitiveness](http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness) (Laporan Daya Saing Global/ *Global Competitiveness Reports*);
- [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org) (Laporan *Doing business*);
- [www.wbginvestmentclimate.org](http://www.wbginvestmentclimate.org) (laporan iklim investasi);

---

<sup>63</sup> [www.weforum.org/issues/global-competitiveness](http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness); [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org); [www.wbginvestmentclimate.org](http://www.wbginvestmentclimate.org).

<sup>64</sup> Konferensi Perburuhan Internasional, Juni 2007, 'Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises', (Jenewa: Kantor Perburuhan Internasional)

- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (skor CPIA)
- [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (survei EESE Lingkungan yang memungkinkan bagi usaha berkelanjutan)
- Informan-informal lokal, seperti organisasi pengusaha, kamar dagang, serikat pekerja.

### 3.8 Ekstraksi keuntungan

*Komentar:* Ekstraksi keuntungan dapat berupa berbagai bentuk. Misalnya, laba berlebih yang diambil karena posisi monopoli atau oligopoli; keuntungan yang dikumpulkan dari ekstraksi sumber daya alam; serta penyalahgunaan posisi kekuasaan atau pengaruh untuk kepentingan atau keuntungan pribadi. Hal ini mengalihkan pendapatan dari mereka yang menghasilkannya dan oleh karenanya mengurangi pengembalian keuntungan ke tenaga kerja. Beberapa bentuk ekstraksi keuntungan juga dapat mempengaruhi daya layak kerja dan dapat memiliki efek yang merugikan terhadap pertumbuhan.

*Indicators:* Gabungan indikator-indikator diperlukan untuk mendapatkan gambaran dari faktor ini. Untuk ekstraksi keuntungan yang diperoleh dari korupsi, Indeks Persepsi Korupsi dari Transparency International menyediakan sebuah indeks gabungan, yang dapat digunakan sebagai pengganti. Laporan ‘*Doing Business*’ memberikan sumber informasi lain yang lebih detail. Pengetahuan lokal dari konstituen-konstituen ILO memberikan sumber-sumber informasi lain yang sangat berharga.

*Sumber:*

Barometer Korupsi Global (*Global Corruption Barometer*):

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb), lihat juga sumber-sumber untuk 2.7 ‘Kualitas lingkungan bisnis’ di atas.

### 3.9 Lembaga bursa kerja

*Komentar:* Pembentukan serikat-serikat pekerja (*unionisation*) dan penghargaan terhadap prinsip-prinsip perundingan bersama dapat membantu untuk mengatasi relasi kekuasaan yang tidak setara dalam pasar tenaga kerja dan meningkatkan imbal balik ke tenaga kerja dalam bentuk upah yang lebih tinggi. Serikat pekerja juga dapat membantu dalam melindungi individu pekerja terhadap intimidasi dan diskriminasi di tempat kerja. Upah minimum dan peraturan tenaga kerja dapat berfungsi sebagai instrumen untuk muatan ketenagakerjaan dalam pertumbuhan dan lapangan kerja produktif.

*Indikator:* Tingkat partisipasi dalam serikat pekerja/ organisasi pengusaha; tingkat cakupan kesepakatan bersama, ratifikasi konvensi-konvensi fundamental ILO. Penilaian oleh konstituen-konstituen ILO.

*Sumber:*

- [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (ratifikasi konvensi dan standar, laporan negara mengenai pekerjaan yang layak);
- Informan-informan setempat, seperti serikat pekerja dan organisasi pengusaha.

### 3.10 Konsentrasi pertumbuhan ekonomi regional

*Komentar:* Tingkat konsentrasi aktivitas dan pertumbuhan ekonomi geografis yang tinggi dan ketidaksesuaian antara distribusi spasial angkatan kerja dan aktivitas ekonomi memiliki dampak negatif pada akses ke lapangan kerja produktif dan cenderung meningkatkan ketidaksetaraan. Lihat juga *Employability* dan Akses, di bawah. Sebagian besar dari input ke analisa dan output analisa harus datang dari analisa yang dilakukan di Tahap Pertama.

*Indikator:*

- Perbedaan regional / geografis dalam PDB per kapita
- Perbedaan regional dalam pekerja miskin, pengangguran dan dalam kemiskinan.
- Perbedaan regional komposisi sektor dalam PDB dan komposisi sektor dalam kesempatan kerja dan status angkatan kerja dari orang yang bekerja (mis. proporsi pekerja rentan).

*Sumber:*

- Statistik nasional;
- Analisa pembangunan ekonomi daerah, analisa pembangunan regional.
- Informan setempat seperti badan pembangunan regional dan badan pemerintah lain, kamar dagang regional, organisasi pengusaha dan serikat pekerja.

### 3.11 Perlindungan sosial

*Komentar:* Pembentukan *social protection floor* yang menjamin perlindungan sosial yang memadai untuk mencapai pembangunan ekonomi dan perubahan struktural secara inklusif atau meluas. Jaminan sosial dan ekonomi adalah prasyarat untuk mencapai mobilitas tenaga kerja yang tinggi, yang diatur oleh prinsip-prinsip kesetaraan dan guna memastikan bahwa tidak ada bagian dari penduduk yang peluangnya untuk berpartisipasi dan memperoleh manfaat dari pembangunan ekonomi dan perubahan struktural tersebut dirampas. Oleh karena itu, perlindungan sosial memiliki pengaruh pada kualitas, keberlanjutan dan inklusifitas pembangunan ekonomi.

Gagasan perlindungan sosial mencakup semua langkah-langkah dalam memberikan manfaat, baik dalam bentuk uang atau barang, guna menjamin perlindungan antara lain dari:

- Kurangnya penghasilan yang diperoleh dari kerja (atau pendapatan yang tidak memadai) disebabkan oleh penyakit, disabilitas, kondisi kehamilan, kecelakaan kerja, pengangguran, usia tua atau kematian anggota keluarga;
- Kurangnya akses atau tidak terjangkaunya akses ke layanan/perawatan kesehatan;
- Dukungan keluarga yang tidak memadai, khususnya untuk tanggungan anak-anak dan dewasa;
- Kemiskinan umum dan eksklusi sosial.

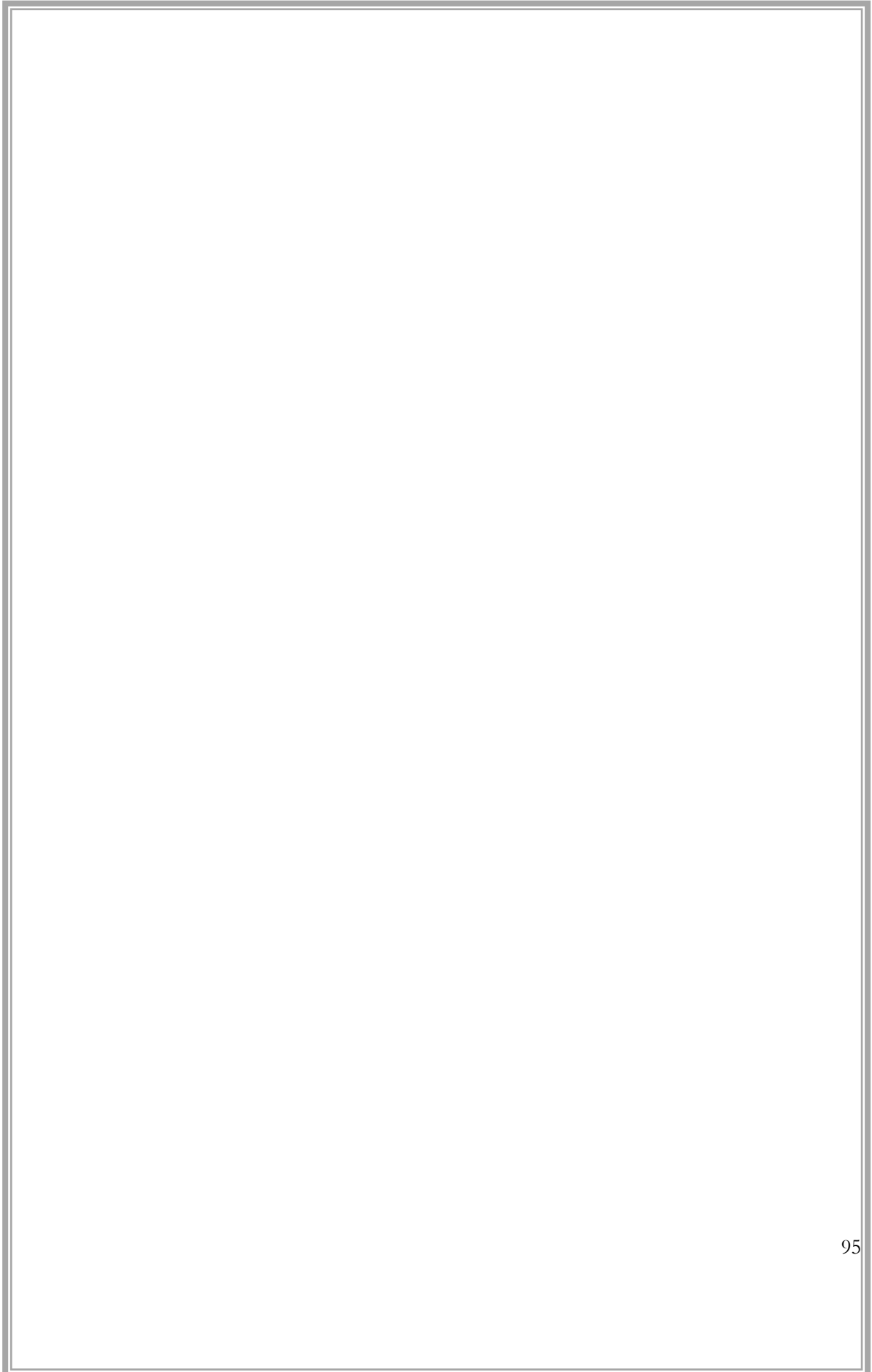
*Indikator:*

Anggaran untuk belanja jaminan sosial publik sebagai % dari PDB, proporsi dari angkatan kerja yang memperoleh manfaat dari perlindungan terhadap pengangguran, proporsi penduduk yang tercakup dalam ketentuan perawatan kesehatan dasar, proporsi angkatan kerja yang berkontribusi pada skema pensiun, upah minimum (tingkat dan cakupan), skema jaminan pekerjaan, proporsi angkatan kerja memperoleh manfaat dari cuti melahirkan/ cuti untuk ayah (*paternity leave*), proporsi penduduk berusia 65+ yang memperoleh manfaat dari skema pensiun.

*Sumber:*

- <http://kilm.ilo.org/KILMnet/>. Database KILM ILO;
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Indikator Pembangunan Dunia/ *World development indicators*);
- [www.undp.org](http://www.undp.org) (Laporan pembangunan manusia/ *Human development reports*);
- [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (Ratifikasi standar dan konvensi ILO, penilaian dan laporan negara mengenai pekerjaan yang layak);
- Statistik-statistik nasional;
- Hasil dari survei sosial ekonomi rumah tangga;
- Badan pemerintah, serikat pekerja, organisasi pengusaha dan informan-informan lain.

**Kotak 9 Beberapa temuan dari presentasi kelompok kerja (diambil dari laporan lokakarya):  
cabang 2**



## 4 Ketidaksetaraan: Bentuk dan penyebab

*Komentar:* Cabang ini bertujuan untuk menangkap beragam dimensi-dimensi ketidaksetaraan dalam akses ke kesempatan kerja produktif, sumber dan penyebabnya. Ketidaksetaraan melemahkan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan penurunan pekerja miskin khususnya serta penciptaan lapangan kerja produktif pada umumnya. Ketidaksetaraan menurunkan kualitas serta keberlanjutan pembangunan ekonomi. Sebagian besar aspek yang dianalisa dalam sesi sumber daya manusia dan pembangunan ekonomi di atas, dapat memiliki implikasi keadilan yang lebih serius atau kurang serius. Oleh karena itu, sangatlah bermanfaat untuk mengidentifikasi secara eksplisit aspek-aspek keadilan utama dalam analisa selama Tahap Kedua dari EDA.

Analisa mengenai ketidaksetaraan harus dimulai dari identifikasi bentuk-bentuk ketidaksetaraan utama, seperti ketidaksetaraan berbasis gender, ketidaksetaraan antara daerah pedesaan dan perkotaan, ketidaksetaraan antar daerah, dll. Seringkali, hal ini sudah dihasilkan dari analisa sebelumnya.

### *Indikator utama:*

- Koefisien Gini untuk pendapatan/penghasilan
- Tingkat kesempatan kerja dan pengangguran dipisahkan berdasarkan jenis kelamin. Tingkat pekerja miskin dipisahkan berdasarkan jenis kelamin, apabila tersedia.
- Perbedaan antar daerah dalam per kapita/PDB, tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran, dll.
- Perbedaan berbasis gender dalam upah.
- Perbedaan gender yang besar pada distribusi sektor dalam angkatan kerja.

### *Sumber:*

- [kilm.ilo.org](http://kilm.ilo.org)
- [laborsta.ilo.org](http://laborsta.ilo.org)
- [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org) (*World Development Indicators*)
- *World Development Report 2012: Gender equality and development* (Washington D.C.: World Bank, 2011).
- [www.undp.org](http://www.undp.org) (*Human Development Reports*, baik global, regional and nasional)
- *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Jenewa: ILO, 2010).
- *Guidelines on Gender in Employment Policies* (Jenewa: ILO, Sektor Ketenagakerjaan).

- **Bagian di bawah ini menyediakan beberapa indikator guna memandu analisa cabang ini.**



## 4.1 Ketidaksetaraan *employability*

*Komentar:* *Employability* mengacu pada pembekalan atribut kualitatif bagi angkatan kerja dimana atribut tersebut meningkatkan daya tarik mereka dalam bursa kerja, kemampuan mereka sebagai agen ekonomi independen dan produktivitas mereka. Pada dasarnya analisa yang sama seperti pada 1. *Tingkat sumber daya manusia / employability*, namun dengan fokus pada ketidaksetaraan dalam hal ini. Analisa harus dipisahkan berdasarkan jenis kelamin.

*Sumber:*

- Sumber yang sama seperti dijelaskan untuk cabang (1) dan (2) di atas, diuraikan berdasarkan jenis kelamin, pedesaan – perkotaan dan/atau daerah. Perhatian khusus diberikan pada faktor-faktor yang diidentifikasi sebagai tantangan utama dalam analisa sebelumnya.
- Informan setempat, termasuk peserta lokakarya itu sendiri.

### 4.1.1 Pendidikan dan keterampilan

*Indikator:* Indikator yang sama untuk 1. *Tingkat sumber daya manusia / employability*, namun dengan fokus pada variasi. Data diuraikan berdasarkan, contoh: gender, urban/rural, penghasilan rumah tangga.

### 4.1.2 Kesehatan dan nutrisi

*Indikator:* angka harapan hidup, angka kematian/ kematian bayi, indikator yang sama untuk 1. *Tingkat sumber daya manusia* namun dengan fokus pada variasi. Data diuraikan berdasarkan misalnya jenis kelamin, pedesaan/perkotaan, pendapatan rumah tangga

### 4.1.3 Akses ke faktor-faktor produksi selain tenaga kerja

*Komentar:* Mengacu ke bagian 1.3 *Akses ke lahan dan faktor produksi lain*. Misalnya, akses ke lahan, modal, dan mungkin teknologi. Ketidaksetaraan berbasis gender perlu dijajaki.

*Indikator:* Distribusi dan ukuran penguasaan lahan (yang sesuai untuk bercocok tanam) diantara rumah tangga pedesaan; akses ke modal; akses ke sumber daya umum; akses ke teknologi (alat, mesin, modal fisik). Perbedaan gender dalam hak-hak warisan.

## 4.2 Ketidaksetaraan akses ke bursa kerja dan peluang ekonomi

*Komentar:* Pemberian sumber daya untuk dapat terlibat dalam kerja produktif (*employability*) perlu disambut dengan peluang untuk menggunakan sumber daya tersebut dengan optimal. Analisa aspek ini perlu juga menangkap ketidaksetaraan yang berbasis gender. Aspek-aspek geografis juga penting. Apabila ketidaksetaraan pedesaan-perkotaan atau ketidaksetaraan

daerah telah diidentifikasi sebagai bentuk-bentuk ketidaksetaraan umum, maka persoalan mobilitas, berfungsinya bursa kerja dan akses ke informasi khususnya juga penting.

*Indikator:* Tingkat orang yang bekerja/tidak bekerja, persentase pekerja miskin, status pekerjaan, upah/penghasilan tenaga kerja berdasarkan variabel-variabel pokok seperti jenis kelamin dan usia, pedesaan/perkotaan, daerah, dll.

*Sumber:* Sensus penduduk seringkali mencakup informasi mengenai mobilitas geografi, survei angkatan kerja dan survei sosial ekonomi rumah tangga adalah sumber-sumber utama, apabila data dapat dipisahkan berdasarkan jenis kelamin, berdasarkan wilayah pedesaan/perkotaan dan daerah. Statistik nasional seringkali menguraikan variabel-variabel yang relevan berdasarkan daerah, jenis kelamin dan pedesaan-perkotaan.

#### *4.2.1 Mobilitas geografis, pekerjaan dan sosial*

*Komentar:* Meskipun sektor-sektor ekonomi dan daerah yang paling dinamis jarang sekali bersinggungan dengan sektor-sektor dimana pekerja miskin dan pengangguran banyak ditemukan, mobilitas tetaplah penting untuk mengakses peluang lapangan kerja produktif dan untuk mendapatkan manfaat dari peluang yang diciptakan oleh perubahan struktural. Perbedaan dalam mobilitas laki-laki dan perempuan juga harus dicakup dalam analisa ini.

##### *Mobilitas geografis*

Lihat juga 2.2.5 'Konsentrasi pertumbuhan ekonomi regional' di atas.

*Indikator:* Agregat regional dan variasi intra-pekerjaan yang besar dalam perolehan pendapatan dan kemiskinan, bersamaan dengan keberadaan pengangguran untuk sektor pekerjaan tertentu dan kekurangan tenaga kerja, data sensus mengenai mobilitas perumahan dan mobilitas sementara.

##### *Mobilitas pekerjaan*

*Indikator:* Perbedaan antar pekerjaan dan antar sektor dalam pendapatan. Ketidaksesuaian antar sektor yang tetap dalam hal penawaran dan permintaan untuk tenaga kerja; pengangguran struktural; fasilitas yang tidak memadai untuk pelatihan ulang dan kebijakan bursa kerja aktif lainnya; sejarah pekerjaan.

##### *Mobilitas sosial*

*Komentar:* Hal ini mencakup stereotip budaya mengenai pekerjaan, terkait dengan gender, etnis, agama atau stereotip lain dan halangan yang serupa.

*Indikator:* Informan setempat, termasuk peserta lokakarya. Perbedaan khusus antara jenis kelamin/ kelompok dalam tingkat pengangguran, penghasilan dan akses ke kesempatan kerja produktif.

## 4.2.2 Bursa kerja yang berfungsi

### *Intermediasi pasar tenaga kerja yang tidak berfungsi dengan baik*

*Indikator:* Contohnya, tingkat pengangguran friksional, frekuensi penggunaan jalur-jalur formal untuk intermediasi pasar tenaga kerja, biaya yang tinggi untuk intermediasi pasar tenaga kerja (sama halnya untuk pekerja migran).

### *Peraturan perundang-undangan mengenai ketenagakerjaan yang tidak sesuai, masalah orang dalam – orang luar*

*Indikator:* Prevalensi dan pertumbuhan pekerjaan diupah sektor informal; perbedaan dalam pendapatan, kondisi kerja dan jaminan sosial antara pekerja-pekerja di sektor formal dan informal dari ekonomi. Indikator lain dari kesenjangan kekuasaan antara ‘orang dalam’ dan ‘orang luar’.

## 4.2.3 Lingkungan bisnis untuk pekerja miskin dan pengangguran

*Komentar:* Pada dasarnya analisa yang sama seperti 2.7 ‘Kualitas lingkungan bisnis’ dan 2.8 ‘Ekstraksi keuntungan’, di atas, namun dengan fokus pada usaha kecil dan pengusaha. Dimensi gender juga harus tercakup.

*Indikator:* Tingkat partisipasi dalam ekonomi formal diantara pengusaha non-pertanian skala kecil. Persentase bisnis yang dikepalai oleh perempuan.

### *Kegagalan pasar*

*Komentar:* Khususnya, pasar kredit yang tidak berfungsi baik dan ketidaksamaan informasi yang berakibat pada biaya kredit yang amat tinggi dengan tidak wajar dan akses yang sulit untuk mendapatkan kredit bagi pekerja miskin (sebagai pengusaha).

## 4.3 Ketidaksetaraan dalam ketersediaan untuk bekerja

*Komentar:* Kendala waktu dalam partisipasi angkatan kerja, umumnya karena beban rumah tangga dan peran reproduksi yang berat dan tidak merata. Ketersediaan dan keterjangkauan layanan penitipan anak dan fasilitas TK (*preschool*).

*Indikator:* Tingkat partisipasi gender (dan usia) dalam angkatan kerja. Studi penggunaan waktu spesifik gender. Tingkat prevalensi HIV/AIDS (AIDS tidak hanya menurunkan tingkat ketersediaan orang yang sakit, namun juga orang yang merawat mereka).

### *Sumber:*

- Survei sosial ekonomi rumah tangga dan survei lainnya yang menyediakan data penggunaan waktu (*time-use data*).

- <http://www.unescap.org/publications/detail.asp?id=802> *Integrating Unpaid Work into National Policies* (Bangkok: ESCAP, 2003).
- Informan-informan setempat.

**Kotak 10 Hasil dari diskusi kelompok mengenai cabang 3 di NTT, Indonesia**

Di sepanjang lokakarya, ketidaksetaraan dalam berbagai bentuk muncul dalam diskusi sebagai sebuah aspek penting dari tantangan pembangunan. Memang, semua faktor yang diidentifikasi sebagai tantangan penting untuk pembangunan manusia dan sumber daya produktif lain dan untuk menciptakan peluang lapangan kerja produktif untuk pertumbuhan ditemukan memiliki dimensi ketidaksetaraan yang penting.

Dalam diskusi selanjutnya, peserta mengidentifikasi tiga tipe ketidaksetaraan yang khususnya dianggap serius.

- Ketidaksetaraan antara wilayah pedesaan dan perkotaan
- Ketidaksetaraan berbasis gender
- Ketidaksetaraan karena perbedaan antar daerah dalam hal pembangunan ekonomi, akses ke pendidikan, kesehatan dan layanan publik dan dalam peluang kerja produktif.

## 5 Keberlanjutan

Dua aspek luas terkait dengan keberlanjutan patut disebutkan: (i) kelestarian lingkungan dan adaptasi serta mitigasi perubahan iklim, dan (ii) investasi pada kum muda. Upaya mempromosikan lapangan kerja yang inklusif dan produktif harus dilakukan tanpa mengorbankan kemungkinan bagi generasi mendatang untuk dapat mengakses lapangan kerja produktif.

*Indikator utama:* Kesenjangan antara pertumbuhan PDB berwawasan lingkungan (*green GDP* dan pertumbuhan PDB ‘tradisional’. Untuk dilengkapi oleh informasi mengenai terpaan ke perubahan iklim. Angka kematian anak dan angka partisipasi pendidikan dasar dan pendidikan menengah.

➤ **Bagian di bawah ini menyediakan beberapa indikator guna memandu analisa cabang ini.**

### 5.1 Kelestarian lingkungan / perubahan iklim

*Komentar:* Pembangunan ekonomi, kesempatan kerja produktif dan kehidupan manusia memang bergantung pada sejumlah sumber daya dan proses yang disediakan oleh ekosistem alami, yang disebut sebagai jasa ekosistem. Jasa ekosistem ini mencakup produk seperti udara segar, air bersih, keanekaragaman hayati dan tanah yang subur, serta proses-proses seperti dekomposisi sampah. Eksploitasi yang berlebihan terhadap jasa ekosistem ini akan berakibat pada degradasi lingkungan dan menyiratkan bahwa pembangunan yang dilakukan tidaklah melestarikan lingkungan. Walaupun banyak jasa ekosistem dapat diperbarui, beberapa, seperti mineral dan bahan bakar fosil bersifat terbatas. Ketergantungan berlebihan pada ekstraksi sumber daya alam terbatas juga berdampak pada kelestarian lingkungan.

*Indikator:* Sejumlah indikator mengenai penggunaan/penyalahgunaan jasa ekosistem telah dikembangkan selama beberapa dekade belakangan ini. Perhitungan simpanan bersih yang disesuaikan/ simpanan bersih adalah sebuah upaya untuk mengembangkan indikator agregat untuk keperluan sintesis. Indikator yang lebih rinci seringkali diperlukan dan dapat dikelompokkan berdasarkan kategori-kategori utama: emisi dan polusi udara, penggunaan air dan polusi air, indikator terkait tanah (mis. deforestasi, erosi lahan, kehilangan kesuburan tanah), penggunaan energi dan proporsi penggunaan sumber energi terbarukan & non-polusi, ekstraksi mineral dan sumber daya alam terbatas lainnya.

Analisa mengenai dampak perubahan iklim spesifik ke masing-masing negara. Emisi CO<sub>2</sub> (total, per kapita, per unit PDB, pembangunan dari waktu ke waktu). Analisa terpisah dari langkah-langkah penyesuaian dan mitigasi yang diperlukan.

*Sumber:*

- Panel Antar Pemerintah tentang Perubahan Iklim/ *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) ([www.ipcc-data.org](http://www.ipcc-data.org)) menawarkan titik masuk informasi yang baik.
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (*The Little Green Databook*, dipublikasikan setiap tahun oleh Bank Dunia)
- [geodata.grid.unep.ch](http://geodata.grid.unep.ch) (*The Global Environment Outlook*, dipublikasikan oleh UNEP).
- [earthtrends.wri.org](http://earthtrends.wri.org) (*Earthtrends*, dipublikasikan oleh *World Resources Institute*).
- [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org) (*World Development Indicators*).
- *Statistik-statistik nasional*

## 5.2 Investasi pada kaum muda

*Komentar:* Investasi yang tidak memadai pada pendidikan dan kesehatan bagi kaum muda. Kekurangan nutrisi diantara kaum muda dan wanita hamil.

*Indikator:* Tingkat prevalensi *stunting* (bertumbuh pendek) dan *wasting* (kekurusan) pada anak, angka kematian bayi, tingkat pendaftaran dan kelulusan bersih pada pendidikan dasar dan menengah. Prevalensi pekerja anak. Semua data dan analisa harus dipisahkan berdasarkan jenis kelamin kapanpun memungkinkan.

*Sumber:*

- [www.unicef.org](http://www.unicef.org) (*The State of the World's Children*, publikasi tahunan; *Progress for Children*).
- Sumber yang sama seperti Cabang 1, di atas.

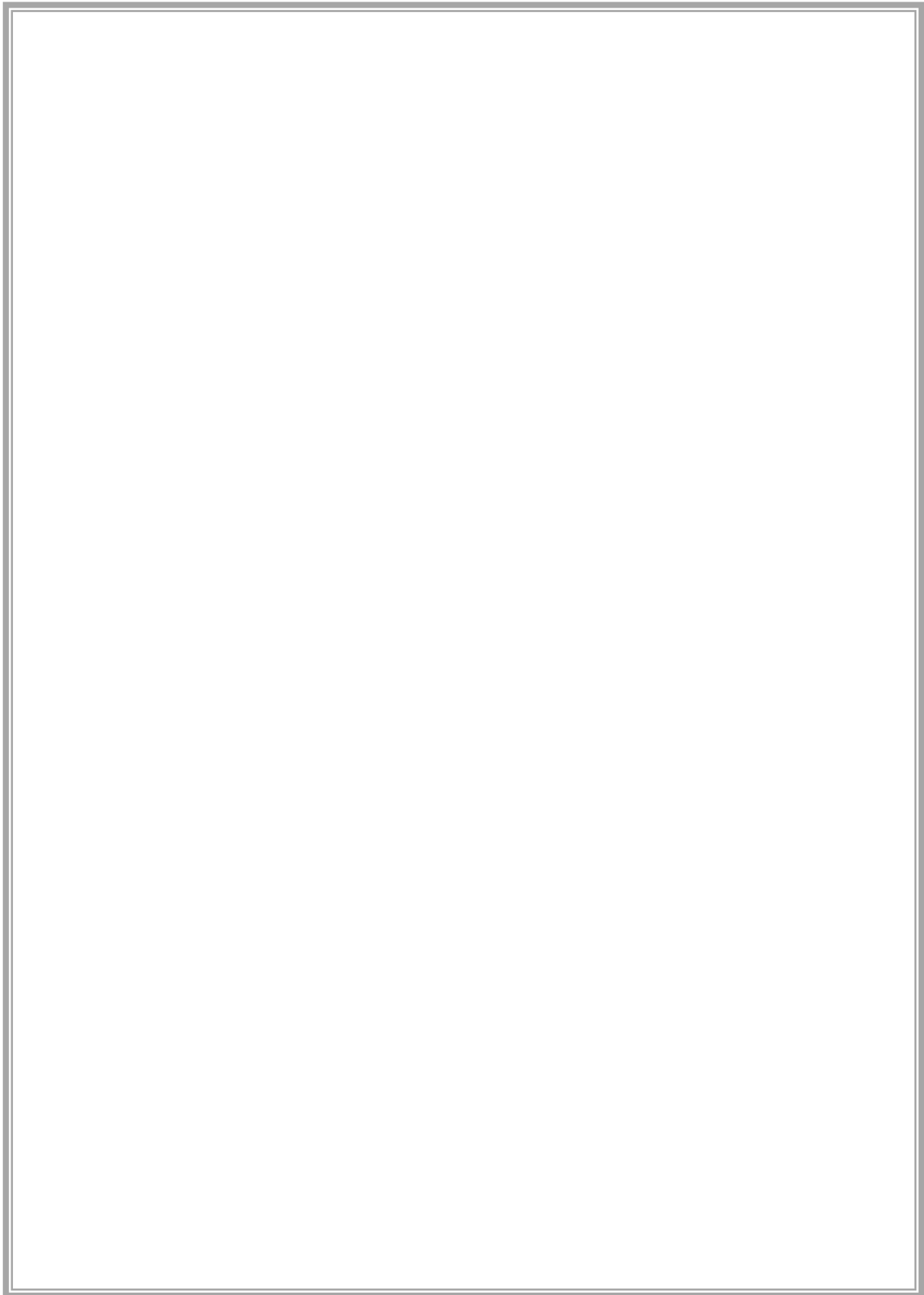
## 6 KESIMPULAN

Kesimpulan dari berbagai sesi dan pembahasan dalam analisa diagnostik ketenagakerjaan yang berbasis lokakarya dibawah Tahap Kedua harus dikumpulkan bersama pada sesi terakhir dari lokakarya tersebut. Tujuan dari sesi ini adalah untuk menyusun sintesis kesimpulan-kesimpulan dari sesi sebelumnya, termasuk ringkasan kendala dan tantangan utama untuk meningkatkan kesempatan kerja produktif yang diidentifikasi selama analisa dan identifikasi kaitan utama antara kendala dan tantangan tersebut ke cabang-cabang lain pada ‘pohon referensi diagnostik ketenagakerjaan’. Apabila diperlukan, prioritas isu-isu utama dilakukan lebih lanjut, dengan tujuan untuk mencapai maksimal 3-4 persoalan/cabang yang amat penting.

Guna membawa semua persoalan ketidaksetaraan kedalam kesimpulan analisa inti, mungkin dapat bermanfaat untuk melakukan satu sesi khusus untuk mengarusutamakan aspek-aspek keadilan utama, seperti yang diidentifikasi dalam sesi mengenai ketidaksetaraan, kedalam analisa dan membahas 3-4 persoalan/cabang penting lainnya yang diidentifikasi selama analisa dilakukan. Contohnya, apabila kebutuhan untuk menanggapi kegagalan pasa telah diidentifikasi sebagai persoalan utama, analisa dalam sesi ini harus bertujuan untuk mengidentifikasi aspek-aspek keadilan utama dari kegagalan pasar. Yaitu, bagaimana pasar yang kurang berfungsi dengan baik mempengaruhi perempuan dan laki-laki, pendudukan pedesaan dan perkotaan, atau orang yang tinggal di daerah yang berbeda-beda.

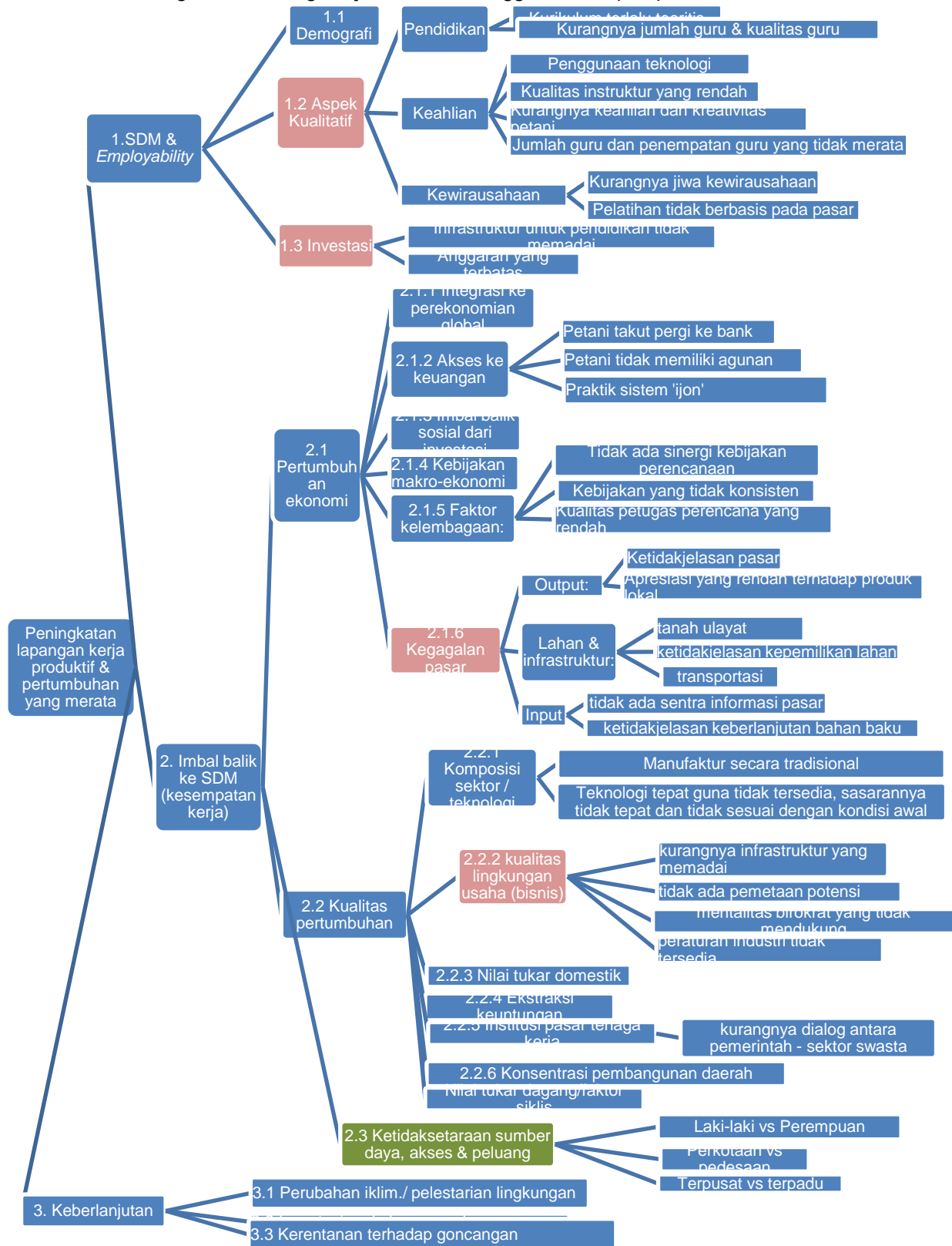
Bagian akhir dari sesi kesimpulan harus berupaya untuk menarik beberapa implikasi kebijakan utama dan rekomendasi kebijakan umum dari kesimpulan-kesimpulan analisa yang dilakukan. Namun, sesi dan lokakarya pada umumnya tidak akan menjelaskan kebijakan-kebijakan tersebut secara rinci. Tujuan utama dari analisa diagnostik ketenagakerjaan adalah untuk mengidentifikasi dan memprioritaskan kendala dan tantangan utama guna meningkatkan kesempatan kerja produktif secara inklusif dan berkelanjutan, dengan tujuan untuk memberikan informasi – dan memfasilitasi agar strategi dan kebijakan pembangunan menjadi fokus yang lebih tajam. Ini umumnya akan diikuti oleh sebuah proses pengembangan strategi dan penyusunan kebijakan.

**Kotak 11 Contoh-contoh kesimpulan (diambil dari *Working Paper No. 95, "Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur, Indonesia"* - Sektor Ketenagakerjaan, ILO**





Gambar I. Pohon diagnostik ketenagakerjaan di Nusa Tenggara Timur (NTT), Indonesia<sup>65</sup>



<sup>65</sup> Diagram ini didasarkan pada versi terdahulu pohon referensi diagnostic ketenagakerjaan.

## Referensi, Alat dan Sumber Data Utama

### Konsep dan metodologi

- Alarcón, Ernst, Khondker and Sharma, *Dynamic Social Accounting Matrix (DySAM): Concepts, Methodology and Simulation Outcomes, The case of Indonesia and Mozambique*, WP 88 (Jenewa: ILO, 2011).
- El Achkar Hilal, *The Mongolia Employment Projection Model* (Jenewa: ILO, 2011. Draf)
- *Guide for Employment Impact Assessment of infrastructure investments and sectoral policies*, (ILO: Jenewa, Draf)
- *Job Generation and Growth Decomposition Tool: Understanding the Sectoral Pattern of Growth and its Employment and Productivity Intensity, Reference Manual and User's Guide*, Version 1.0, PREM, (Washington, D.C.: World Bank, 2007): <http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/390041-1212776476091/5078455-1267646113835/JobGenerationandGrowthDecompositiontool.pdf>
- Kapsos, *Estimating growth requirements for reducing working poverty: Can the world halve working poverty by 2015?* (Jenewa: ILO, 2004)
- Kwong, Ronnås and Shamchiyeva, *Understanding deficits of productive employment and setting targets: A methodological guide*, (Jenewa: ILO, 2011)

### Analisis kemiskinan

- Berger, Harasty, *World and Regional Employment Prospects: Halving the World's Working Poor by 2010* (Jenewa: ILO, 2002)
- *Choosing and estimating poverty indicators (memilih dan memperkirakan indikator kemiskinan)*: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20242881~isCURL:Y~menuPK:492130~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>
- *Country level analysis for poverty reduction: Methods Document*, (Stockholm: Sida, 2005)
- *Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators*, (Jenewa: ILO, 2009): [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_110511.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110511.pdf)
- *Introduction to Poverty Analysis* (World Bank Institute, 2005) <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>
- Ravallion, *Poverty comparison – A guide to concepts and methods*, dalam *Living Standards Measurement Papers 88* (World Bank, 1992)
- *Technical note measuring poverty and analyzing changes in poverty over time*, World Bank, [http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn\\_measuring\\_poverty\\_over\\_time.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn_measuring_poverty_over_time.pdf)
- World Bank PovertyNet: <http://go.worldbank.org/Q61J6OKQV0> untuk data mengenai Kemiskinan dan Ketidaksetaraan dan terkait dengan kemiskinan

## Sumber daya manusia, pendidikan dan keterampilan

- Laporan-laporan pembangunan sumber daya manusia (*Human development reports*), UNDP: [www.undp.org](http://www.undp.org)
- Statistik Ketenagakerjaan ILO: [laborsta.ilo.org](http://laborsta.ilo.org)
- Program untuk Penilaian Pelajar Internasional (*Programme for International Students Assessment*), OECD: [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)
- Keterampilan untuk pekerjaan yang berwawasan lingkungan (*Skills for green jobs*): [http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS\\_115959/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_115959/lang--en/index.htm) .
- Keterampilan untuk perdagangan dan diversifikasi ekonomi (*Skills for trade and economic diversification (STED)*), program sektor Ketenagakerjaan ILO: <http://www.ilo.org/sted>.
- Unesco, statistik pendidikan: [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)
- WHO, statistik kesehatan: <http://apps.who.int/ghodata/>

## Pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan inklusif

- *Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform*, (Washington, D.C.: The World Bank, 2005)
- Grimm, Klasen and McKay, *Determinants of pro-poor Growth* (Palgrave Macmillan, 2007)
- Hausmann, Rodrik, Velasco, *Growth Diagnostics*: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Rodrik.pdf>
- Inclusive Growth Analysis: <http://go.worldbank.org/KMA811PV60>
- Inclusive Growth Analytics Guide: <http://go.worldbank.org/63313BDM00>
- *Integrated economic analysis for pro-poor growth: A methodological approach*, (Stockholm: Sida, 2006)
- Islam (Ed.), *Fighting poverty: The development-employment link*, (London: Lynne Rienner, 2006)
- Job Generation and Growth Decomposition tool: <http://go.worldbank.org/461KJUVOX0>
- Osmani, *The employment nexus between growth and poverty: An Asian perspective*, Sida Studies no. 15 (Stockholm: Sida, 2005)
- *The Growth Report: Strategies for sustained growth and inclusive development*, (Washington, D.C.: The World Bank, 2008)

## Perdagangan dan integrasi global

- *Assessing and Addressing the Effects of Trade on Employment*, Proyek sektor Ketenagakerjaan ILO: [http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/WCMS\\_118053/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/WCMS_118053/lang--en/index.htm)

- *Country level rapid impact assessment of crisis on employment*, (Jenewa: ILO, 2009): [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/instructionalmaterial/wcms\\_114417.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_114417.pdf)
- Tinjauan perdagangan negara (*Country trade reviews*), World Trade Organization [www.wto.org](http://www.wto.org)
- *Global Employment Trends 2011*, (Jenewa: ILO, 2011): [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_150440.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf)
- <http://www.ilo.org/kilm>
- ILO Database on Key Indicators of the Labour Market (KILM) – Database ILO mengenai Indikator-indikator Utama Bursa Kerja
- *Measurement of decent work: proposed Decent Work Indicators*: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms\\_100995.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_100995.pdf)
- Database UN Trade
- Indikator Pembangunan Dunia (*World Development Indicators*): <http://data.worldbank.org/indicator>

### **Kebijakan Makroekonomi dan keuangan**

- Anwar, Islam, *Should Developing Countries Target Low Single Digit Inflation to Promote Growth and Employment?*, WP 87 (Jenewa: ILO, 2011)
- Tinjauan-tinjauan Article IV, International Monetary Fund: [www.imf.org](http://www.imf.org)
- *Employment, poverty and economic development in Madagascar: A macroeconomic framework*. WP 58. (Jenewa: ILO, 2010)
- *National Accounts: A Practical Introduction*, Studies in Methods Series F, No. 85, (New York: UN, 2003)
- Divisi Statistik UN: [unstats.un.org/unsd/snaama/](http://unstats.un.org/unsd/snaama/)
- World Development Indicators, World Bank: <http://data.worldbank.org/>
- [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org) untuk data mengenai keuangan mikro

### **Pengembangan pasar, integrasi ekonomi dan pembangunan daerah**

- *ILO Key Indicators of the Labour Market* <http://kilm.ilo.org/KILMnet/>
- *Local Development and Decent Work Resource Kit*, (Jenewa: ILO, 2006)
- Rodríguez-Pose, Tijmstra, *Sensitizing Package on Local Economic Development (5 modules)*, (Jenewa: ILO, 2005): [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/instructionalmaterial/wcms\\_159822.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_159822.pdf)
- Program Kesempatan Kerja dan Pekerjaan yang Layak di Pedesaan (*Rural Employment and Decent Work Programme*): [http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS\\_158640/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_158640/lang--en/index.htm)

## Kualitas lingkungan bisnis

- *Corruption Perceptions Index (CPI)*, Transparency International:  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)
- Laporan *Doing Business* : [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)
- Laporan Ketenagakerjaan (*Employment*):  
<http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/employment-reports/lang--en/index.htm> for Enabling environment for sustainable enterprises surveys EESE
- *Global Corruption Barometer*:  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)
- Herr, Muzira, *Value Chain Development for Decent Work*, (Jenewa: ILO, 2009) :  
<http://www.bds-forum.net/download/benchmarking-international/04-value-chain-dev-guide-ILO.pdf>. The guide addresses the underlying causes of failures in the performance of market systems and focuses on how to achieve Decent Work.
- *ICT Development Index*: [www.itu.int/ITU-D/ict/publications](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications)
- *Investment climate reports*: [www.wbginvestmentclimate.org](http://www.wbginvestmentclimate.org)
- *The Global Competitiveness Report, World Economic Forum*:  
[www.weforum.org/issues/global-competitiveness](http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness)

## Perlindungan sosial

- *Conditions of Work and Employment Laws*. ILO Database:  
<http://www.ilo.org/dyn/travail> for legal information on country-specific minimum wages available at the. The ILO Department of Labour Statistics (Laborsta:  
<http://laborsta.ilo.org/>) collects annual wages by economic activity and on wages and labour cost in manufacturing, as well as occupational wages.
- *World Social Security Report 2010-2011: Providing coverage in times of crisis and beyond*, (Jenewa: ILO, 2010):  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/wssr.pdf>
- *Extending social security to all: a guide through challenges and options*, (Jenewa: ILO, 2010):  
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do;jsessionid=e29fb543a0d28cbcf2be905e1a655f3baedbf468189f3926674fa20991447e7c.e3aTbhulbNmSe34NbO0?resourcelid=16152>
- *Employment and social protection in the new demographic context*, (Jenewa: ILO, 2010):  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_125308.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_125308.pdf)
- *Social Protection Floor Initiative: Manual and Strategic Framework for Joint UN Country Operations*, (Jenewa: ILO, 2009)
- *Global Wage Report 2010/11: Wage policies in times of crisis*, (Jenewa: ILO, 2010)

## **Ekonomi informal**

- *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment* (Panduan mengenai definisi statistik pekerjaan informal) diadopsi oleh ICLS ke-17 (November, 2003) Departemen Statistik ILO (Jenewa: ILO, 2003)
- *Resolution concerning decent work and the informal economy* (Resolusi mengenai Pekerjaan yang Layak dan Ekonomi Informal), ILC 90, (Jenewa: ILO, 2002)
- *Resolution concerning statistics of employment in the informal sector* (Resolusi mengenai statistik ketenagakerjaan dalam sektor informal) diadopsi oleh ICLS ke-15 (January, 1993) Departemen Statistik ILO (Jenewa: ILO, 1993)
- *Resource Guide on the Informal Economy*:  
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm>;  
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/infecon.pdf>
- *The informal economy and decent work: a policy resource guide. Supporting the transition to formality*, (Jenewa: ILO, 2011).

## **Ketidaksetaraan gender**

- Ameratunga Kring, Kavar, *Guidelines on Gender in Employment Policies* (Jenewa: ILO, 2009):  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/documents/instructionalmaterial/wcms\\_103611.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_103611.pdf)
- *Gender and Entrepreneurship Together: GET Ahead for Women in Enterprise: Training Package and Resource Kit*, (Bangkok, Berlin dan Jenewa: ILO, 2004):  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09\\_356\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_356_engl.pdf)
- *Gender Mainstreaming in Local Economic Development Strategies: A guide*, (Jenewa: ILO, 2010):  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_ent/@led/documents/publication/wcms\\_141223.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@led/documents/publication/wcms_141223.pdf)  
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/gender.htm#key>
- Mayoux, Mackie, *Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development*. (Jenewa: ILO, 2009):  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/instructionalmaterial/wcms\\_106538.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_106538.pdf)
- *Resource guide on gender equality in the world of work* (Jenewa: ILO, 2011)
- *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Jenewa: ILO, 2010):  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_elm/@trends/documents/publication/wcms\\_123835.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_elm/@trends/documents/publication/wcms_123835.pdf)
- *World Development Report 2012: Gender equality and development*, (Washington D.C.: World Bank, 2011)

## Keberlanjutan

### ***Lingkungan dan perubahan iklim***

- Panduan sumber daya mengenai pekerjaan berwawasan lingkungan:  
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/greenjobs.htm>
- *Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries: A Practitioner's Guide* (Jenewa: ILO, akan datang)
- *Earthtrends*, World Resources Institute: [earthtrends.wri.org](http://earthtrends.wri.org)
- *The Global Environment Outlook*, database UN Environment Programme:  
[geodata.grid.unep.ch](http://geodata.grid.unep.ch)
- The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): [www.ipcc-data.org](http://www.ipcc-data.org)
- *The Little Green Databook*, publikasi tahunan World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### ***Kaum Muda***

- *Global Employment Trends for Youth: 2011 Update*, (Jenewa: ILO, 2011):  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_elm/@trends/documents/publication/wcms\\_165455.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_elm/@trends/documents/publication/wcms_165455.pdf)
- *Guide for the preparation of national action plans on youth employment*, (Jenewa: ILO, 2008)
- *ILO school-to-work transition survey: A methodological guide*, (Jenewa: ILO, 2009)
- *Improving prospects for young women and men in the world of work: A Guide to Youth Employment Policy*, (Jenewa: ILO, 2004):  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09\\_280\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_280_engl.pdf)
- Matsumoto, Elder, *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, WP 51. (Jenewa: ILO, 2010):  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_141016.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_141016.pdf)
- *Meeting the youth employment challenge: a guide for employers*, (Jenewa: ILO, 2001): <http://www.ilo.org/youthmakingithappen/PDF/empguide.pdf>
- *Policy options to support young workers during economic recovery*, (Jenewa: ILO, 2011)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_151459.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_151459.pdf)
- *Youth Employment: Making It Happen! An Electronic Resource Tool for Employers*, (Jenewa: ILO, 2011): [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_161121.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_161121.pdf).

### **Studi diagnostik ketenagakerjaan empiris**

- Bourdet, Dabitaou, Dembélé, *Croissance, emploi et politiques pour l'emploi au Mali*, (Jenewa : ILO, forthcoming)
- Durevall, Mussa, *Employment diagnostic analysis: Malawi*, WP 73 (Jenewa: ILO, 2011)

- Khare and Slany, *The dynamics of employment, the labour market and the economy in Nepal*, WP 76, (Jenewa: ILO, 2011)
- Khare, Ronnas, Shamchiyeva *Employment diagnostic analysis: Bosnia and Herzegovina*, WP 86 (Jenewa: ILO, 2011). Tersedia dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Bosnia
- Kwong, Ronnås, *Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur, Indonesia*, WP 96 (Jenewa: ILO, 2011). Tersedia dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia
- Ronnås, *Challenges for achieving job-rich and inclusive growth in Mongolia*, WP 94 (Jenewa: ILO, 2011). Tersedia dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Mongolia
- Ronnås, Shamchiyeva, *Employment diagnostic analysis: Maluku, Indonesia*, WP 98 (Jenewa: ILO, 2011). Tersedia dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia

### **Kebijakan Ketenagakerjaan**

- *Emploi – formation : Tendances et perspectives - Guide de renforcement des capacités*, (Jenewa : ILO, 2009) :  
<http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--fr/index.htm>. A Labour Market Information Systems (LMIS) Guide in French
- *Guide for the formulation and implementation of national employment policies*. (Jenewa : ILO, Draft 2011)
- *Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms*. WP 77, (Jenewa: ILO, 2011): [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_elm/documents/publication/wcms\\_158732.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_158732.pdf)
- *Integrating Unpaid Work into National Policies* (Bangkok: ESCAP, 2003)  
[http://www.unescap.org/stat/meet/wipuw/unpaid\\_guide.asp](http://www.unescap.org/stat/meet/wipuw/unpaid_guide.asp)
- Nübler, *Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms*, Employment Working Paper No 77 (Jenewa: ILO, 2011):  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_elm/documents/publication/wcms\\_158732.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_158732.pdf)
- *Toolkit for mainstreaming employment and decent work/United Nations System Chief Executives Board: Country Level Application*, (Jenewa: ILO, 2008):  
[http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/download/toolkit\\_country\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/download/toolkit_country_en.pdf)