
Panduan Konseptual dan Metodologi untuk Analisa Diagnostik

Draft untuk diskusi

Per Ronnås

ILO Jenewa
2010

Daftar Isi

Pertimbangan umum	3
Mendefinisikan lapangan kerja yang inklusif dan produktif	3
Kerangka konseptual.....	4
Basis sumber daya manusia	6
Peluang untuk dan pengembalian lapangan kerja produktif dari sumber daya manusia melalui pekerjaan	8
Isu keberlanjutan	12
Beberapa pertimbangan tambahan	12
Dari konsep ke metodologi	13
Menggunakan pendekatan diagnostik pertumbuhan sebagai sebuah titik awal.....	14
... Dari diagnostik pertumbuhan ke sebuah metodologi untuk diagnostik ketenagakerjaan.....	17
Metodologi untuk analisa diagnostik ketenagakerjaan	19
Tahap Pertama: dinamika pembangunan dan ketenagakerjaan	19
Tahap kedua: sebuah diagnostik yang terstruktur.....	23
Menetapkan target ketenagakerjaan.....	27
Analisis khusus lebih lanjut, perumusan kebijakan dan dukungan implementasi kebijakan	28
Melaksanakan sebuah Analisa Diagnostik Ketenagakerjaan.....	30
Model implementasi A.....	30
Model implementasi B.....	31

Pertimbangan Umum

Secara umum, *tujuan dari analisa diagnostik untuk pertumbuhan yang inklusif dan menghasilkan banyak lapangan kerja*, yang selanjutnya disebut sebagai *diagnostik ketenagakerjaan* adalah untuk memahami kondisi kekurangan lapangan kerja produktif dan untuk mengidentifikasi hambatan dan peluang guna meningkatkan pertumbuhan inklusif yang sarat lapangan pekerjaan, dengan menyediakan basis pengetahuan yang baik guna mengembangkan kebijakan, reformasi kelembagaan dan intervensi lainnya secara efektif, yang ditujukan untuk mengurangi defisit lapangan kerja produktif.

Analisa diagnostik ketenagakerjaan bukanlah obat mujarab. Ini bukanlah sebuah alat universal; perangkat ini melengkapi perangkat analisis lainnya dan tidak dimaksudkan untuk menggantikan alat analisa yang sudah ada. Peran yang paling penting dari diagnostik ketenagakerjaan adalah sebagai sebuah alat untuk membuat bagan secara umum dan memahami ‘kondisi spesifik lapangan kerja dan pengembangan ekonomi’ negara tersebut; sebagai diagnosis pertama dimana kita bisa menemukan hambatan, tantangan dan peluang utama untuk meningkatkan pertumbuhan yang inklusif dan sarat lapangan kerja. Peran utamanya adalah untuk membantu mengidentifikasi isu-isu apa yang perlu ditanggapi guna meningkatkan lapangan kerja produktif dan mencapai target lapangan pekerjaan yang ditentukan melalui proses deduksi dan eliminasi yang terstruktur dengan baik. Sebuah peran penting terkait lainnya adalah analisa ini sebagai alat bantu untuk mempersempit fokus untuk analisis yang lebih mendalam lainnya dan/atau untuk menyediakan konteks sebagai basis spesifik bagi analisis tematik berikutnya. Seperti analogi dengan ilmu penyakit (patologi), darimana konsep ini berasal, analisa ini adalah alat bagi para praktisi umum untuk membuat diagnosis sebelum mengirimkan pasien untuk analisis dan perawatan khusus dimana analisa diagnostik ketenagakerjaan berperan sangat jelas. Analisa ini mengawali dan menyediakan basis untuk, dan perlu dilengkapi dengan, analisa ke depan dan pengembangan kebijakan¹ yang bertujuan untuk memandu perubahan struktural ke arah pertumbuhan yang inklusif, berkelanjutan serta dapat menghasilkan banyak lapangan kerja.

Mendefinisikan lapangan kerja yang inklusif dan produktif

Dalam hitungan per kepala, defisit lapangan kerja produktif di waktu tertentu dapat dihitung dan didefinisikan sebagai *jumlah pengangguran dan pekerja miskin*.² Guna mencapai lapangan kerja yang penuh dan produktif, yang merupakan salah satu dari Tujuan Pembangunan Milenium, maka defisit ini perlu dihilangkan. Pekerja miskin

¹ Kebijakan tersebut kemungkinan besar memerlukan sebuah kombinasi strategis dari kebijakan pendidikan, sosial, industri dan kebijakan lainnya.

² Pekerja miskin didefinisikan sebagai orang yang bekerja namun tinggal dalam rumah tangga yang anggotanya diperkirakan berada dibawah garis kemiskinan nasional. Seseorang mungkin dapat berargumen bahwa konsep pengangguran juga harus mencakup orang yang telah keluar dari angkatan kerja dan tidak secara aktif mencari peluang kerja karena mereka percaya bahwa upaya tersebut sia-sia belaka.

perlu dikategorikan lebih lanjut sesuai dengan penyebab utama dan menggambarkan ketidakmampuan penghasilan sebagai imbal balik atas tenaga kerja:³

1. *Setengah pengangguran*

- Setengah pengangguran terbuka; adalah mereka yang bekerja kurang dari waktu kerja penuh umumnya, namun ingin bekerja dalam waktu kerja yang lebih banyak dan penghasilannya kurang memadai untuk memungkinkan mereka lepas dari kemiskinan.
- Setengah pengangguran tersembunyi; mereka yang bekerja penuh waktu namun dengan intensitas yang rendah, dalam sebuah kerangka kerja kelembagaan yang memungkinkan adanya pembagian kerja dan pembagian pendapatan.

2. *Imbal balik tenaga kerja yang rendah*

- Mereka yang bekerja dan memperoleh pendapatan yang rendah, sebagai pekerja upahan atau wirausaha mandiri, karena mereka harus bersaing dengan pendatang potensial (kelebihan tenaga kerja), yang memiliki tingkat upah minimum yang sangat rendah – sindrom *surplus tenaga kerja*.
- Mereka yang bekerja dengan keterampilan sedikit, teknologi kurang memadai dan/atau faktor-faktor pelengkap yang tidak memadai (mis. modal dan/atau lahan) – sindrom *produktivitas rendah*.
- Mereka yang menderita kerugian karena dampak nilai tukar dagang karena harga produk yang rendah atau biaya input yang tinggi atau keduanya – sindrom *nilai tukar yang merugikan*.

Penyebab-penyebab utama dibalik kekurangan lapangan kerja produktif jelas sekali bukan merupakan penyebab yang terpisah satu sama lain, namun dapat berupa sebuah kombinasi beragam penyebab yang cukup besar.

Tujuan pembangunan adalah untuk mengurangi kekurangan lapangan kerja produktif dan pekerjaan yang layak, dengan tujuan utama untuk menghapus kekurangan tersebut, melalui peningkatan lapangan kerja baik secara kuantitas maupun kualitas. Penekanan relatif pada aspek kuantitatif versus kualitatif haruslah bergantung pada sifat penyebab-penyebab utama dan pernyataan kekurangan lapangan kerja produktif serta tingkat pertumbuhan angkatan kerja.

Kerangka konseptual

Pentingnya sumber daya manusia⁴ dan lapangan kerja bagi pertumbuhan ekonomi guna mencapai peningkatan kesejahteraan dan kebebasan materiil dari kemiskinan berakar dari dua pertimbangan berikut:

³ See 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).

⁴ Sumber daya manusia (*human resources*) dan modal manusia (*human capital*) digunakan secara bergantian pada teks dibawah ini.

- Lapangan kerja dan penghasilan yang didapat dari pekerjaan (baik bekerja sendiri atau pekerjaan diupah) merupakan *link* (kaitan) tunggal paling penting antara pertumbuhan ekonomi di satu sisi dan peningkatan kesejahteraan dan kebebasan materiil dari kemiskinan di sisi lain.
- Sumber daya manusia dan penyebarannya dalam upaya memperoleh keuntungan ekonomi dalam bentuk lapangan kerja produktif adalah faktor utama produksi dan untuk mencapai pengembangan ekonomi yang berkelanjutan. Selain itu, sumber daya manusia juga menentukan kecepatan dalam menyerap teknologi baru dan perubahan dalam cara produksi yang dapat dilakukan.

Bagi kebanyakan orang dan rumah tangga, imbal balik tenaga kerja sejauh ini merupakan sumber penghasilan yang paling penting. Pengembalian modal dan sewa yang diperoleh dari lahan atau sumber lainnya tidak menyediakan sumber penghasilan utama kecuali pada beberapa orang saja. Bantuan langsung tunai dapat dan harus menyediakan dukungan yang penting untuk bertahan hidup (makanan dan minuman) bagi individu yang paling rentan dan dapat memainkan peranan penting dalam mendistribusikan ulang penghasilan antar rumah tangga dan individu dalam masyarakat, namun skema bantuan tersebut memiliki peran terbatas untuk sekadar melengkapi pendapatan yang diperoleh dari bekerja. Pentingnya lapangan kerja produktif dan kerja yang layak bagi pengentasan kemiskinan telah diakui secara tegas oleh masyarakat internasional sebagai *pencapaian lapangan kerja yang penuh dan produktif serta kerja yang layak bagi semua, termasuk perempuan dan kaum muda*, yang diadopsi pada tahun 2007 sebagai target ketiga dalam tujuan utama untuk pengentasan kemiskinan dan kelaparan yang sangat parah.

Investasi tinggi dan berkelanjutan di bidang sumber daya manusia – dalam bentuk pendidikan, kesehatan, dst. – adalah prasyarat utama untuk mencapai pembangunan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan.⁵

Memandang sumber daya manusia sebagai pencipta pertumbuhan melalui lapangan kerja yang produktif dan pekerjaan yang layak, daripada sekedar sebagai pencipta lapangan kerja produktif sebagai hasil pertumbuhan.

Pendekatan analitis tradisional biasanya berfokus pada pertumbuhan semata, karena pertumbuhan ekonomi cenderung dilihat tidak hanya sebagai sebuah prasyarat namun juga sebagai kondisi yang diperlukan untuk mendorong tumbuhnya lapangan kerja produktif dan mengurangi kemiskinan. Model pertumbuhan baku cenderung mengasumsikan bahwa kesempatan kerja penuh atau nyaris penuh merupakan sebuah keadaan keseimbangan pasar dan cenderung menganggap penyimpangan dari norma ini sebagai kegagalan pasar. Bahkan, analisis ekonomi yang ditujukan untuk pengentasan kemiskinan juga cenderung untuk fokus kepada pertumbuhan sampai ke titik dimana lapangan kerja produktif diperlakukan sebagai sebuah hasil tambahan dan asumsi baku implisit ‘*trickle down*’ (‘pengaruh lebih lanjut’), seringkali dilengkapi dengan asumsi kebijakan redistribusi dan jaminan sosial dasar, telah pada dasarnya menjadi paradigma yang lebih berkuasa.

⁵ Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: The World Bank, 2008).

Sebuah pendekatan alternatif, dan dianggap lebih kondusif serta logis, adalah dengan melihat sumber daya manusia dan angkatan kerja bukan sebagai penerima manfaat dari pertumbuhan namun sebagai pencipta pertumbuhan tersebut. Ketika peningkatan dalam kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja digabungkan, sesuai dengan definisinya, menghasilkan pertumbuhan ekonomi, maka investasi dalam pembangunan sumber daya manusia secara kualitatif, bersama dengan peningkatan peluang untuk mengoptimalkan dan meningkatkan pengembalian ekonomi ke sumber daya-sumber daya ini menjadi landasan dan intisari dari pertumbuhan yang kaya peluang kerja. Pada landasan moral dan efisiensi, dua pertimbangan tambahan perlu dimasukkan dalam kerangka kerja konseptual ini: inklusifitas (pemerataan dan keterbukaan) dan keberlanjutan. Fokus pada inklusifitas khususnya amat penting dari perspektif peningkatan lapangan kerja produktif, dan hal ini memerlukan perhatian khusus pada pekerja miskin dan pengangguran.

Oleh karena itu, basis sumber daya manusia memberikan titik awal untuk memahami dan menanggapi hambatan, tantangan dan peluang dalam pertumbuhan yang sarat pekerjaan yang bersifat inklusif dan berkelanjutan. Hasil dalam hal penciptaan kesempatan kerja produktif yang berkelanjutan dan penurunan jumlah pekerja miskin dan pengangguran dalam ekonomi dapat dilihat sebagai hasil dari dampak gabungan ketiga kategori faktor-faktor berikut ini:

- *Sisi penawaran.* Basis sumber daya manusia, mis. laju pertumbuhan angkatan kerja dan tingkat kualitas, struktur dan karakteristik sumber daya manusia, mis. struktur perolehan pendidikan dan keterampilan, status kesehatan. Dalam jangka menengah ke jangka panjang, kapasitas kelembagaan untuk mengembangkan sumber daya manusia - kemampuan sosial – perlu dimasukkan dalam pertimbangan.
- *Sisi permintaan.* Peluang untuk/ pengembalian ke sumber daya manusia (kesempatan kerja), yang pada gilirannya memerlukan sebuah fokus pada laju dan kualitas pertumbuhan ekonomi serta isu ketidaksetaraan.⁶ Dalam jangka pendek, tingkat pemanfaatan tenaga kerja (*labour utilization rate*) ditentukan oleh tingkat dan komposisi permintaan agregat. Pertumbuhan potensi untuk kesempatan kerja sebagian besar ditentukan oleh investasi swasta dan publik. Kebijakan publik dapat mendorong pertumbuhan dalam jangka menengah dan panjang, sementara dalam jangka pendek kebijakan tersebut dapat memastikan bahwa output potensial tercapai.
- *Keberlanjutan dari jalur pertumbuhan yang kaya peluang kerja saat ini dan pertimbangan keberlanjutan jalur alternatif, masa depan.* Maksudnya adalah sejauh mana pertumbuhan inklusif yang kaya kesempatan kerja saat ini telah tercapai dengan tidak mengorbankan peluang bagi generasi mendatang untuk mengakses lapangan kerja produktif.

Basis sumber daya manusia

⁶ Isu ketidaksetaraan disini diambil untuk mencakup penyediaan sumber daya yang tidak merata serta peluang dan kerentanan yang tidak merata.

‘Investasi dalam kesehatan, pengetahuan, dan keterampilan sumber daya manusia – modal manusia – sama pentingnya (bagi pertumbuhan) sebagai investasi modal negara yang lebih nyata dan bersifat fisik.’⁷ Atribut kualitatif yang menentukan daya layak kerja (*employability*)⁸ – pendidikan, keterampilan, kesehatan, kemampuan kognitif, dst. – menjadi parameter bagi kemampuan individu untuk mengakses lapangan kerja produktif serta cakupan untuk kemajuan teknologi, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan imbal balik (upah) tenaga kerja di tingkat nasional secara menyeluruh.

Terdapat relasi yang kuat antara pengembangan sumber daya manusia dan pembangunan ekonomi. Sumber daya ekonomi diperlukan untuk melakukan investasi dalam pendidikan, kesehatan dan upaya-upaya lain dalam mengembangkan sumber daya manusia sementara di saat bersamaan tingkat kualitas dan karakteristik basis sumber daya manusia membatasi kecepatan dan pola pembangunan ekonomi. Waktu tunggu panjang yang diperlukan untuk investasi dalam pengembangan sumber daya manusia menyiratkan sebuah kebutuhan untuk perencanaan jangka panjang strategis dan menyediakan landasan untuk perubahan struktural berbasis kebijakan dan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, kebutuhan untuk investasi dalam sumber daya manusia perlu ditetapkan berdasarkan jalur pengembangan masa depan yang diinginkan.

Apabila ekonomi tidak sedang berada dalam posisi untuk menawarkan peluang kesempatan kerja *setara* dengan kemampuan dan kapasitas produktif angkatan kerja, maka tenaga kerja kemungkinan besar akan bermigrasi ke luar negeri karena tertarik dengan peluang yang lebih baik di tempat lain. Sebaliknya, pembangunan manusia yang tidak memadai dapat menjadi hambatan yang benar-benar mengikat dalam pengembangan ekonomi. Contohnya, sebagian besar pekerja dengan pendidikan dasar mungkin cukup untuk menarik Investasi Asing Langsung (Foreign Direct Investment - FDI) di sektor berteknologi rendah, namun dapat menjadi kendala yang mengikat bagi investasi asing di sektor berteknologi tinggi.

Sebuah penilaian basis sumber daya manusia dari perspektif kemampuan produktif daya layak kerja perlu dibuat sesuai dengan konteks spesifiknya. Namun, karena masa persiapan yang lama, penilaian seperti itu harusnya tidak hanya dilakukan terhadap karakteristik ekonomi saat ini, namun juga terhadap jalur pembangunan ekonomi yang diinginkan. Selain itu, penilaian perlu dilakukan baik terhadap tingkat dan karakteristik persediaan sumber daya manusia dan investasi serta kapasitas kelembagaan untuk berinvestasi pada sumber daya manusia, yaitu: sistem kelembagaan untuk pendidikan dan pelatihan kejuruan, sistem perawatan kesehatan, dll.

⁷ *Commission on Growth and Development, The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: The World Bank, 2008) p.37.

⁸ Konsep daya layak kerja (*employability*) diterjemahkan untuk mengacu pada atribut-atribut kualitatif gabungan (pendidikan, keterampilan, kesehatan, dll.) yang menentukan/menetapkan batasan kemampuan seseorang untuk menjadi produktif secara ekonomi/ untuk memperoleh pengembalian yang maksimum atas tenaga kerjanya. Walaupun daya layak kerja pastinya memuat elemen konteks spesifik tertentu, daya layak kerja seharusnya tidak dicampuradukkan dengan peluang untuk memanfaatkan sumber daya individu secara penuh dan optimal, yang mungkin dibatasi oleh keadaan ekonomi yang tidak baik, faktor kelembagaan, diskriminasi dan kurangnya keamanan dasar, dll.

Peluang untuk dan kembali ke lapangan kerja produktif bagi sumber daya manusia melalui pekerjaan

Peluang untuk dan kembali ke lapangan kerja produktif bagi SDM melalui pekerjaan akan bergantung pada dampak gabungan dan interaksi ketiga jenis faktor-faktor berikut.⁹

- *Faktor pertumbuhan ekonomi kuantitatif*: Laju pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan PDB (per kapita).
- *Faktor pertumbuhan kualitatif*: Aspek kualitatif pertumbuhan berhubungan dengan efisiensi dimana pertumbuhan diterjemahkan menjadi lapangan kerja yang lebih produktif, mis. lebih banyak kesempatan kerja dan/atau pengembalian yang tinggi ke tenaga kerja (sebagai sebuah faktor produksi) dan pengembalian ke tenaga kerja dalam PDB dan pertumbuhan PDB, kualitas yang lebih tinggi dari perspektif lapangan kerja yang produktif.
- *Faktor kesetaraan*. Perbedaan dan ketidaksetaraan terkait dengan kemampuan dipekerjakan dan akses pada kesempatan kerja yang produktif. Sejauh mana pekerja miskin dan pengangguran memiliki sumber daya, peluang, dan perlindungan yang diperlukan terhadap kerentanan untuk dapat berpartisipasi secara penuh dan secara setara dalam proses pembangunan ekonomi dan memperoleh manfaat yang sepenuhnya dari partisipasi mereka dalam pembangunan ini.

Faktor pertumbuhan kuantitatif. Sebuah lingkungan ekonomi dinamis diperlukan untuk menghasilkan lapangan kerja produktif. Oleh karena itu, sebuah diagnostik pertumbuhan harus menjadi sebuah komponen penting dari sisi permintaan dalam diagnostik ketenagakerjaan. Upaya yang cukup besar telah dicurahkan selama bertahun-tahun untuk memahami pemicu dan elemen yang diperlukan untuk pertumbuhan. Pengetahuan-pengetahuan yang diciptakan ini tidak selalu bersifat kumulatif. Sesungguhnya, beragam aliran pemikiran menggantikan satu sama lain sebagai dogma yang berlaku beberapa dekade terakhir ini. *Commission of Growth* (Komisi Pertumbuhan) – didirikan dalam konteks menurunnya dominasi *Washington Consensus* (Konsensus Washington)¹⁰ dan penilaian retrospeksi yang dilakukan oleh Bank Dunia¹¹ – memberikan sintesis yang cukup kuat mengenai apa yang kita ketahui (dan apa yang tidak kita ketahui) mengenai seberapa tinggi tingkat pertumbuhan dapat dicapai dan dipertahankan.¹² Untuk tujuan diagnostik ketenagakerjaan, temuan dan kesimpulan laporan ini menjadi dasar yang bermanfaat guna memahami faktor pertumbuhan.¹³ Sementara menekankan bahwa tidak ada cetak biru untuk mencapai pertumbuhan yang berkelanjutan, Komisi tersebut

⁹ Diskusi ini diambil terutama berdasarkan kerja konseptual yang dilakukan oleh Rizwanul Islam dan oleh Osmani *op. cit.* hal. 12-13.

¹⁰ Lihat contohnya 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).

¹¹ World Bank, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform* (Washington D.C.: World Bank, 2005).

¹² Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: The World Bank, 2008).

¹³ Hal ini jangan diterjemahkan sebagai pengesahan total atas Laporan tersebut. Untuk tinjauan kritis, silahkan melihat komentar oleh Jose Manuel Salazar-Xirinachs.

mengidentifikasi sejumlah karakteristik bersama yang dimiliki oleh negara-negara yang berhasil mempertahankan tingkat pertumbuhan yang tinggi selama beberapa dekade. Karakteristik-karakteristik ini mencakup:

- Keterlibatan dengan ekonomi global sebagai sumber permintaan dan pengetahuan.
- Stabilitas makroekonomi.
- Tingkat simpanan serta investasi publik dan swasta yang tinggi, termasuk investasi publik yang tinggi pada sumber daya manusia dan infrastruktur fisik.
- Kepercayaan pada pasar untuk alokasi sumber daya dan meneruskan transformasi struktural, mendorong fleksibilitas dan mobilitas sumber daya.
- Komitmen pemerintah yang dapat dipercaya untuk mewujudkan pertumbuhan inklusif (mengedepankan pemerataan) dengan administrasi yang cakap.

Faktor pertumbuhan kualitatif, seperti yang didefinisikan di atas, pada dasarnya bergantung pada penggunaan dan imbal balik (upah) ke tenaga kerja dalam penciptaan nilai tambah dalam ekonomi. Dengan kata lain, bobot relatif dari pemanfaatan dan imbal balik ke tenaga kerja dibanding faktor produksi lainnya, seperti modal, tanah, properti bukanlah material dan penarikan sewa dalam bermacam bentuk. Hal ini, nantinya akan dipengaruhi oleh dan menuntut perhatian pada beberapa fitur-fitur penting dalam proses pertumbuhan, seperti:¹⁴

- Komposisi sektoral pertumbuhan,
- Pilihan teknik,
- Nilai tukar dagang dalam negeri, mis. sejauh mana pergerakan nilai tukar dagang dalam negeri mendukung atau tidak mendukung sektor padat karya dalam perekonomian.¹⁵
- Prevalensi dari beragam bentuk pencarian keuntungan (*rent-seeking*).
- Kekuatan tawar menawar upah.
- Konsentrasi pertumbuhan daerah.
- Perubahan-perubahan dalam nilai tukar dagang eksternal dan faktor-faktor yang terikat waktu lainnya.

Efisiensi dimana pertumbuhan diterjemahkan menjadi penciptaan lapangan kerja produktif dipengaruhi oleh komposisi sektor dan gabungan produk. Dalam sebuah situasi perdagangan bebas dan ekonomi terbuka, seseorang dapat berharap bahwa prinsip keunggulan komparatif akan mendorong ekonomi dengan tenaga kerja berlimpah untuk mengkhususkan diri pada produk dan jasa dengan muatan tenaga kerja yang tinggi. Terdapat sejumlah alasan mengapa hal ini mungkin tidak akan terjadi; salah satunya adalah ketidaksempurnaan pasar di tingkat global dan nasional, distorsi kebijakan yang mendukung modal dibandingkan tenaga kerja, proporsi barang yang tidak dapat diperdagangkan (*non-tradables*), distribusi lahan yang tidak merata, infrastruktur yang tidak memadai, daya layak kerja yang rendah dan/atau akses pasar tenaga kerja terbatas bagi sebagian angkatan kerja. Oleh karena itu, seseorang seharusnya tidak berasumsi bahwa liberalisasi ekonomi internal dan eksternal akan secara otomatis dapat meningkatkan permintaan untuk tenaga kerja secara memadai.

¹⁴ Untuk melihat diskusi mengenai ketiga faktor pertama dari faktor-faktor ini, lihat Osmani, *op.cit.* hal. 15-17.

¹⁵ Sejujurnya, hal ini tidak hanya mengenai intensitas tenaga kerja dalam sektor-sektor tersebut yang penting, namun juga intensitas tenaga kerja pada sektor yang menyediakan input kedalam sektor tersebut, yaitu seluruh rantai nilai tambah, harus juga dipertimbangkan.

Komposisi sektor juga merupakan salah satu komponen kuat dalam keberlanjutan pertumbuhan. Basis ekonomi dan ekspor yang luas, dimana barang yang dapat diperdagangkan memainkan peran utama sebagai mesin pertumbuhan pada umumnya dianggap sebagai sebuah prasyarat untuk mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi yang digerakkan oleh barang-barang tidak dapat diperdagangkan (*non-tradables*) cenderung untuk membatasi diri sendiri, sama halnya seperti pertumbuhan yang didasarkan pada ekspor bahan-bahan baku. Ketergantungan yang berlebihan pada sumber daya alam sebagai sumber pertumbuhan dan ekspor seringkali mengarah ke 'kutukan sumber daya' dimana volatilitas, pembatasan sektor swasta, pencarian keuntungan dan apresiasi nilai tukar merusak prospek untuk mewujudkan pertumbuhan yang kaya lapangan kerja yang inklusif dan berkelanjutan.

Pilihan teknologi sangat terkait dengan produk dan komposisi sektor. Persyaratan yang lebih ketat terkait dengan standarisasi dan spesifikasi produk secara rinci, tidak hanya dalam negara-negara OECD, dan permintaan atas kualitas yang tinggi dan seragam adalah beberapa faktor yang berperan sebagai batasan dalam memilih teknologi guna memproduksi barang-barang yang dapat diperdagangkan. Namun, bahkan dalam batasan-batasan ini, masih ada pilihan untuk menggunakan teknologi alternatif yang lebih selaras dengan modal dan tenaga kerja yang relatif tersedia di negara tersebut. Dalam sektor industri tidak dapat diperdagangkan, cakupan untuk pilihan teknologi kemungkinan besar tidak akan terlalu dibatasi. Inisiatif HIMO (*Haute Intensité de Main-d'Ouvre*), memberikan alternatif-alternatif padat karya dalam membangun infrastruktur publik, dengan jelas menunjukkan bahwa mungkin ada cakupan yang lebih luas untuk memilih teknologi-teknologi yang lebih padat karya.

Ekstraksi keuntungan dapat berupa beragam bentuk, banyak yang bersifat sah serta dapat dikenakan pajak (yaitu *rent generation*) sementara lainnya ilegal, seperti halnya sebagian besar praktik pencarian keuntungan (*rent seeking*) lainnya.¹⁶ *Rent generation* umumnya mengacu pada keuntungan ekonomi yang diperoleh dari kontrol yang dimiliki atas sumber daya terbatas atau posisi monopoli. Sewa lahan diambil oleh para pemilik tanah dari para penyewa adalah salah satu jenis *rent extraction* (ekstraksi keuntungan) yang paling klasik, seperti halnya laba berlebihan (*excessive profit*)¹⁷ yang diperoleh dari kontrol atas sumber daya alam. Penghasilan rente (*rent generation*) juga dapat berbentuk laba berlebih yang diperoleh dari situasi monopoli, misalnya karena kontrol atas hak kepemilikan tidak berwujud atau situasi lainnya. Pemburuan rente (*rent seeking*) seringkali diasosiasikan dengan korupsi, yaitu penyalahgunaan kekuasaan untuk keuntungan pribadi. 'Biaya' informal dan tidak sah yang diterapkan oleh pejabat pemerintah dan pegawai negeri sipil lainnya adalah salah satu contohnya. Namun praktik ini juga bisa dalam bentuk lain, seperti alih-alih untuk jaring perlindungan (*protection racket*) atau biaya sangat tinggi yang dipungut oleh perantara kepada pekerja migran. Sebagai bagian dari kelompok terlemah dalam pasar

¹⁶ *Economic rent* (rente ekonomi) didefinisikan sebagai distribusi berlebihan ke faktor apapun dalam proses produksi melebihi jumlah yang diperlukan untuk menarik faktor tersebut kedalam proses atau mempertahankan penggunaan faktor saat ini.

¹⁷ Laba berlebih (*excess profits*) adalah laba melebihi jumlah yang diperlukan oleh perusahaan untuk melakukan aktivitas-aktivitasnya.

tenaga kerja, pekerja miskin khususnya terpapar pada beragam bentuk *rent seeking* karena mereka cenderung menjadi pihak yang tertindas dalam relasi kekuasaan apapun. Beberapa bentuk *rent seeking* tidak hanya berdampak negatif pada muatan ketenagakerjaan dalam pertumbuhan, namun juga secara signifikan melemahkan daya layak kerja dan akses serta pertumbuhan.

Struktur kelembagaan pasar tenaga kerja juga sangat mempengaruhi intensitas ketenagakerjaan dalam pertumbuhan. Relasi kekuasaan asimetris pada pasar tenaga kerja cenderung membawa kerugian bagi para pekerja dan khususnya pekerja miskin yang seringkali berada pada posisi yang dapat ditawar. Penghargaan terhadap prinsip-prinsip kesepakatan kerja bersama dan pembentukan serikat pekerja juga dapat membantu untuk melindungi dari intimidasi dan diskriminasi di tempat kerja. Upah minimum, apabila ditetapkan dengan bijaksana, dan peraturan ketenagakerjaan juga dapat berperan sebagai instrumen untuk meningkatkan muatan ketenagakerjaan dalam pertumbuhan dan elemen yang dibutuhkan bagi pertumbuhan untuk menghasilkan peningkatan lapangan kerja produktif dan penurunan jumlah pekerja miskin.

Faktor kesetaraan. Pertumbuhan ekonomi berkelanjutan selalu memerlukan perubahan struktural. Sektor, pekerjaan dan area geografis dengan potensi terbesar untuk pertumbuhan berubah seiring dengan waktu dan tempat, namun mereka jarang bersinggungan dengan tempat dimana mayoritas pekerja miskin berada. Agar pekerja miskin dapat mengakses peluang yang ditawarkan oleh pertumbuhan *dan* perubahan struktural, mereka harus dapat memperoleh faktor-faktor yang menentukan daya layak kerja dengan memadai, mereka harus memiliki mobilitas cukup, dan mereka harus menikmati jaminan sosial dan ekonomi dasar yang memungkinkan mereka untuk mengambil risiko yang telah diperhitungkan. Membalikkan ketidaksetaraan mungkin akan sangat sulit khususnya dalam situasi dimana ketidaksetaraan merupakan hasil dari dan berakar pada sistem nilai sosial yang bercirikan rasa toleransi tinggi terhadap ketidaksetaraan diantara para elite. Ketidaksetaraan ketersediaan sumber daya alam dan peluang serta kurangnya jaminan dasar yang memungkinkan pengambilan risiko yang diperhitungkan tidak hanya menghambat keterbukaan dan pemerataan (*inclusiveness*) pembangunan ekonomi, namun juga mengganggu kekuatan dan kecepatan pertumbuhan ekonomi, antara lain melalui penggunaan sumber daya yang tidak efisien.

Pada tingkat yang paling dasar, kemampuan – daya layak kerja – pekerja miskin dan pengangguran harus memenuhi kebutuhan peluang yang ada dan akan muncul untuk lapangan kerja produktif. Namun, terdapat sejumlah besar faktor lainnya yang dapat membatasi peluang pekerja miskin dan pengangguran untuk mengakses kesempatan kerja produktif, bahkan ketika daya layak kerja sendiri bukanlah merupakan suatu hambatan. Pasar yang kurang berfungsi, pasar kredit, korupsi dan bentuk-bentuk pemburuan rente (*rent seeking*) yang tidak sah cenderung menerapkan diskriminasi terhadap pekerja miskin dalam peran mereka sebagai pengusaha, dan oleh karenanya secara tidak wajar mengurangi daya saing mereka dan akhirnya kembali menjadi pekerja. Dalam situasi-situasi tertentu, institusi pasar tenaga kerja mungkin menciptakan masalah orang dalam – orang luar. Keadaan geografis yang kurang menguntungkan, mobilitas sosial dan kejuruan yang kurang baik dapat mencegah pekerja miskin dan pengangguran untuk pindah ke sebuah daerah yang lebih dinamis ataupun sektor yang lebih dinamis dalam ekonomi negara tersebut. Stereotip budaya dan sosial juga dapat menghasilkan fragmentasi pasar tenaga kerja berdasarkan

gender, etnik, dan pembagian lainnya, sehingga membatasi sebagian besar angkatan kerja ke segmen-segmen tertentu dalam pasar tenaga kerja tersebut. Masyarakat yang sangat menghambat akses perempuan ke peluang kerja produktif, tidak hanya akan menjumpai ketidaksetaraan yang tinggi, namun juga tingkat pertumbuhan dan elastisitas kesempatan kerja yang lebih rendah dibandingkan masyarakat yang menawarkan peluang yang setara. Beban yang amat besar terkait dengan reproduksi juga membatasi kemampuan perempuan untuk dapat terlibat dalam kerja-kerja produktif secara ekonomi. Daftar faktor-faktor penghambat yang memungkinkan lainnya juga dapat menjadi sangat panjang.

Daya layak kerja, akses yang rendah serta kurangnya jaminan dasar mengakibatkan meningkatnya pengangguran dan/atau pekerja miskin. Hal-hal ini tidak hanya memperluas tingkatan-tingkatan pengangguran dan mematahkan semangat para pekerja, namun selain itu ketidakmampuan untuk mengakses lapangan kerja produktif dan kerja yang layak memaksa orang untuk masuk ke dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk dan bekerja sendiri namun bukan atas kemauannya sendiri. Bagi mereka yang bekerja sendiri, hal ini membatasi ruang mereka untuk melakukan manuver dan akhirnya mengarah ke produktivitas yang rendah, yang seringkali digabungkan dengan jam kerja yang panjang dibawah kondisi yang tidak aman.

Isu keberlanjutan

Mendorong lapangan kerja yang inklusif dan produktif saat ini harus dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak mengorbankan peluang bagi generasi mendatang untuk mengakses lapangan kerja produktif. Lapangan kerja produktif, seperti halnya pertumbuhan, haruslah berkelanjutan. Kebijakan yang ditujukan untuk mewujudkan lapangan kerja inklusif dan produktif perlu mempertimbangkan hak-hak dan kepentingan yang paling mendasar dari generasi mendatang serta generasi saat ini. Tiga jenis aspek terkait dengan keberlanjutan perlu disebutkan disini: aspek lingkungan, investasi pada kaum muda dan perubahan iklim. Kepentingan untuk menjaga dari kerusakan lingkungan dan semakin menipisnya sumber daya alam sangatlah jelas sehingga tidak memerlukan penjelasan dan justifikasi apapun. Kesejahteraan generasi mendatang akan sangat bergantung pada kemampuan mereka untuk mendapatkan manfaat dari layanan ekosistem yang sama seperti kita sekarang. Investasi jangka panjang pada kaum muda guna memastikan bahwa generasi mendatang memperoleh modal manusia dan tingkat daya layak kerja yang membuat mereka menarik bagi pasar tenaga kerja mendatang dan memungkinkan mereka untuk mengakses lapangan kerja produktif sebagai aspek inti keberlanjutan lainnya. Dengan mempertimbangkan bahwa bukti-bukti semakin kuat mengenai dampak perubahan iklim yang menyebar dengan cepat pada ekonomi dan mata pencaharian, terpaan terhadap dampak perubahan iklim dan langkah-langkah yang diambil untuk beradaptasi haruslah dimasukkan dalam pertimbangan sebagai aspek kunci keberlanjutan yang ketiga.

Beberapa pertimbangan tambahan

Sementara kategori dan tipe-tipe faktor yang mempengaruhi penciptaan lapangan kerja produktif yang dibahas di atas memberikan cukup penjelasan, namun ada

beberapa isu yang belum ditanggapi dengan hanya mengulas faktor-faktor ini secara statis. Aspek kuantitatif dan kualitatif dari pertumbuhan dan daya layak kerja serta faktor akses sangat mempengaruhi satu sama lain, seperti halnya pertumbuhan ekonomi bagi investasi dalam modal manusia. Oleh karena itu, analisis statis saja tidak akan memadai dan relasi antar faktor-faktor yang berbeda dan dinamika yang tercipta juga perlu dipahami. Hal ini juga menyiratkan bahwa aspek kualitatif dan kuantitatif pertumbuhan perlu dianalisa bersama dan analisa pertumbuhan gabungan ini tidak hanya harus memberikan informasi namun juga didasarkan pada analisa terhadap faktor daya layak kerja, akses dan keberlanjutan. Sama halnya dengan memahami sejauh mungkin mengenai dinamika kualitatif dari sumber daya manusia, serta laju dan karakteristik pengembangan ekonomi yang saling mempengaruhi. Seperti yang akan dijelaskan lebih lanjut di bawah, ini juga merupakan satu argumen untuk melakukan analisis langkah per langkah yang beranjak dari analisa umum ke analisa yang lebih spesifik lagi.

Konsep tersebut secara tersirat berasumsi bahwa pasar tenaga kerja dibatasi oleh batasan-batasan negara bersangkutan, yaitu pasar tenaga kerja yang setara dengan ekonomi tertutup. Membebaskan hambatan ini dengan memungkinkan pergerakan tenaga kerja lintas batas, yang pada faktanya adalah sebuah fenomena besar yang semakin meningkat di banyak negara, dapat merubah gambaran yang ada secara signifikan. Pekerja miskin dan pengangguran tidak lagi dibatasi untuk menjajaki peluang lapangan kerja di dalam negeri, namun mereka juga tertarik oleh prospek untuk mendapatkan pekerjaan dan peluang pendapatan yang lebih baik di tempat lain apabila mereka memilih untuk berinvestasi dan bekerja di luar negeri.¹⁸ Di saat bersamaan, angkatan kerja dalam negeri dan terutama pekerja miskin, mungkin menghadapi persaingan yang semakin tinggi dalam pasar tenaga kerja dalam negeri karena pekerja migran yang datang dari negara-negara lain.¹⁹

Dari konsep ke metodologi

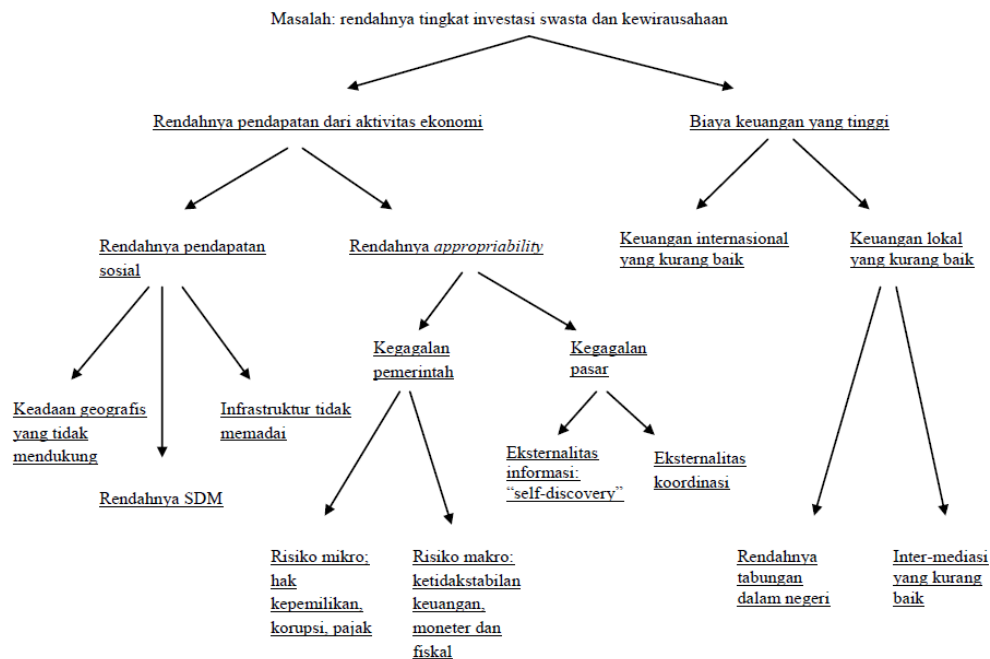
Kerangka kerja di atas membantu kita dalam memahami bagaimana lapangan kerja dihasilkan dari berbagai faktor yang berbeda dan saling mempengaruhi, dan oleh karenanya membantu kita dalam menstrukturkan sebuah diagnostik ketenagakerjaan. Walaupun kerangka kerja tersebut memberikan panduan mengenai apa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

¹⁸ Walaupun biaya dan risiko sangat tinggi terlibat dan tidak adanya apapun yang menyerupai pergerakan bebas dari tenaga kerja, jumlah pekerja migran luar negeri diperkirakan meningkat dari 156 juta pada tahun 2000 menjadi 214 pada tahun 2010 (<http://esa.un.org/migration>). *Remittance* (jumlah pengiriman uang) yang tercatat resmi oleh migran internasional diperkirakan meningkat dari 132 juta dolar AS pada tahun 2000 menjadi 338 juta dolar Amerika pada tahun 2009 (*World Bank Migration and Development Brief* [April 23, 2010] *Outlook for Remittances Flows* 2010-11[<http://econ.worldbank.org>]).

¹⁹ Pada dasarnya ada tiga cara untuk menangani pekerja migran dalam analisa level negara. Analisa ini dapat fokus pada: (i) keseluruhan angkatan kerja di sebuah negara, terlepas dari asalnya; (ii) angkatan kerja yang berasal dari negara tertentu terlepas dari dimana angkatan kerja itu sekarang bekerja, atau (iii) membatasi fokus pada angkatan kerja dalam negeri saja. Yang terakhir adalah cara yang paling umum, walaupun masih dapat diperdebatkan, namun juga merupakan pendekatan yang paling kurang memuaskan. Untuk melihat penerapan dari pendekatan-pendekatan lainnya, silahkan melihat Per Ronnäs, 'Labour Migration for Pro-Poor Growth: More than a Quick Fix', *Poverty in Focus*, No. 16 (Desember 2008) (Brasilia: International Poverty Centre).

Menggunakan pendekatan diagnostik ketenagakerjaan sebagai sebuah titik awal...

Pengembangan sebuah kerangka kerja analitis dan konseptual untuk diagnostik pertumbuhan oleh Hausmann, Rodrik dan Velasco telah memiliki dampak besar pada analisa pertumbuhan dan dapat berperan sebagai sumber inspirasi untuk pengembangan sebuah kerangka kerja analisa diagnostik ketenagakerjaan inklusif dan produktif.²⁰ Terinspirasi dengan jelas dan kuat oleh ilmu medis, kerangka kerja ini menggabungkan pendekatan kendala yang mengikat²¹ 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. Pohon keputusan – seperti yang dikembangkan oleh Hausmann, Rodrik dan Velasco – untuk menentukan penyebab (satu atau lebih) dari tingkat investasi dan kewirausahaan yang rendah terlihat sebagai berikut.



Sumber: Hausmann, Rodrik dan Velasco (2005)

Catatan:

Low appropriability: keterbatasan kemampuan investor untuk memperoleh hasil yang memadai dari investasinya

²⁰ Untuk presentasi yang lebih rinci mengenai konsep yang diterapkan pada pertumbuhan, lihat Ricardo Hausmann, Dani Rodrik dan Andrés Velasco, *Growth Diagnostics*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Mass., 2005). For a more general discussion, see for instance Ricardo Hausmann, Dani Rodrik and Andrés Velasco, *Getting the Diagnosis Right, Finance and Development* Vol. 43, No. 1 (Washington D.C.: IMF, 2006).

²¹ Kendala yang mengikat (dalam lapangan kerja produktif) didefinisikan sebagai kendala yang apabila dihilangkan akan mendorong/ meningkatkan lapangan kerja produksi dalam situasi tertentu.

Pendekatan diagnostik pertumbuhan memiliki sejumlah fitur yang menarik:

- Melalui fokusnya dalam mengidentifikasi kendala-kendala yang mengikat pada waktu tertentu, pendekatan ini dapat menjadi alat yang efektif untuk menyusun prioritas dan susunan kebijakan dan reformasi.
- Fokusnya ada pada memahami hubungan sebab akibat dan mengidentifikasi faktor-faktor inti, daripada sekadar menanggapi gejala dan penyebab yang paling mendekati. Penggunaan pohon keputusan memungkinkan dan bahkan memaksa fokus tersebut.
- Pendekatan langkah demi langkah ‘berbentuk corong’ memungkinkan dilakukannya analisa yang luas dan mendalam.
- Kondusif bagi kalibrasi kebijakan dan reformasi yang berkelanjutan dan pendekatan ‘menyeberangi jembatan satu demi satu’ terhadap pembangunan
- Pendekatan ini memerlukan sebuah analisa yang disesuaikan dengan situasi spesifik serta kesimpulan yang sesuai dengan kondisi spesifik negara. Pendekatan ini tidak memberikan ruang untuk stereotip ataupun fokus *ex ante* yang sempit.
- Pendekatan ini telah terbukti menjadi sebuah alat analisa yang kuat untuk penyusunan kebijakan.
- Terakhir tapi sama pentingnya, merupakan gagasan yang baik bahwa diagnosis ini harus dilakukan sebelum penyusunan kebijakan dan menjadi dasar dalam menyusun kebijakan tersebut.

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 dari faktor-faktor yang berbeda.

Untuk dapat menerapkan pendekatan diagnostik pertumbuhan ke diagnostik ketenagakerjaan dengan tepat, yaitu untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan dalam menciptakan lapangan kerja produktif, maka diperlukan juga modifikasi konseptual yang penting. ‘Pohon keputusan’ diagnostik pertumbuhan dari Hausmann, Rodrik dan Velasco mengambil investasi modal sebagai titik awal untuk analisisnya. Oleh karena itu, analisa selanjutnya dibedakan menjadi dua cabang utama: ‘biaya keuangan yang tinggi’ dan ‘rendahnya pengembalian keuntungan (pendapatan) ke modal (dari aktivitas ekonomi)’. Untuk membuat diagnostiknya menjadi koheren secara konseptual dengan fokus dalam mengidentifikasi dan menghilangkan hambatan-hambatan dalam menciptakan lapangan kerja produktif, titik awal analisa haruslah berupa ‘rendahnya pengembalian keuntungan terhadap ‘investasi’ sumber daya manusia. Hal ini memerlukan semacam modifikasi yang cukup penting dari diagnostik pertumbuhan tradisional ‘pohon keputusan’ tersebut.

Beberapa kekuatan dari pendekatan ini di saat bersamaan dapat menjadi kelemahan. Konsep kendala yang mengikat dan penggunaanp pohon keputusan dapat memberikan manfaat namun juga dapat disalahgunakan. Beberapa perangkat dan kunci untuk menghindari hal-hal ini dibahas oleh Rodrik sendiri:

‘.. Kerangka kerja ini tidak dapat diterapkan secara mekanis dan memerlukan semacam pola pikir detektif yang selalu ingin tahu. Anda perlu menggunakan teori ekonomi dan bukti dengan bijaksana untuk mencari serangkaian petunjuk yang akan menunjukkan faktor yang hampir dapat dipastikan sebagai faktor penyebab. Jadi sementara pendekatannya datang dengan sebuah pohon keputusan, yang mungkin akan diterima dengan baik dalam lingkaran kebijakan, namun ini berbeda dari sekadar memeriksa serangkaian kotak-kotak – yang seringkali dilakukan. Ada semacam elemen keahlian dalam melakukan diagnostik dengan benar, namun keahlian ini harus berdasarkan pada ilmu pengetahuan ekonomi.’²²

Namun, ‘pohon keputusan’ tersebut memang dapat mengundang praktik untuk membuat daftar secara mekanis sebagai pengganti dari upaya analisis dalam rangka mencari tahu seperti yang diminta oleh Rodrik. Identifikasi dari satu atau beberapa hambatan mengikat dapat menjadi alat yang kuat ketika dilakukan dengan benar, namun apabila disalahgunakan, dapat menjadi alat yang kuat juga untuk menyesatkan para pembuat kebijakan.

²² Weblog Dani Rodrik, November 21,2007 (<http://rodrik.typepad.com>)

Kelemahan penting lainnya adalah bahwa pendekatan orisinil 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' dan dengan analisis yang berfokus pada upaya untuk menciptakan dan menggali keunggulan dan kekuatan komparatif melalui strategi jangka panjang yang disusun dengan baik guna memandu perubahan struktural dan pengembangan.

.... Dari diagnostik pertumbuhan ke sebuah metodologi untuk diagnostik 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 membuat rendahnya peluang untuk/pengembalian keuntungan ke 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 pengembalian keuntungan 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 dan pengembalian keuntungan terhadap investasi tenaga kerja yang dilakukan (dan bukannya modal keuangan) sebagai titik tolak pemikiran.

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 membebankan 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 perhatian ke sejumlah faktor-faktor kunci yang semakin jelas. 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.

Metodologi yang mudah digunakan untuk analisa diagnostik ketenagakerjaan

Proses diagnostik dapat dilihat sebagai sebuah corong. Dimulai dari sejumlah faktor-faktor luas yang seringkali terkait satu sama lain, proses terstruktur untuk menghilangkan dan menguraikan hubungan sebab akibat yang mengarahkan langkah demi langkah guna mempersempit fokus dan mengidentifikasi kendala utama terhadap pertumbuhan yang kaya lapangan kerja dan inklusif. Tahap-tahap utama yang diusulkan dari proses langkah demi langkah ini diuraikan secara garis besar dibawah ini.

Tahap Pertama: dinamika pembangunan dan ketenagakerjaan

Langkah pertama adalah analisa pola dan dinamika ketenagakerjaan dan pengembangan ekonomi saat ini. Tujuan dari analisis ini adalah untuk memandu analisis berikutnya dengan memahami *konteks pembangunan dan situasi ketenagakerjaan spesifik di negara tersebut*. Hal ini haruslah dipahami dengan menyeluruh sehingga identifikasi hipotesis pertama secara luas terkait dengan kekuatan dan kelemahan ekonomi dan pasar tenaga kerja serta kemungkinan tantangan terhadap pertumbuhan kaya lapangan kerja yang inklusif dan berkelanjutan dapat dilakukan.

Analisis pertama harus mencakup tinjauan dari tiga bidang dan isu utama: (i) demografi dan faktor tertentu lainnya; (ii) pola dan dinamika ketenagakerjaan, penghasilan, ketidaksetaraan dan kemiskinan secara luas, dan (iii) pertumbuhan, dinamika ketenagakerjaan dan produktivitas spesifik sektor.

Bagian pertama dari analisis dinamika pembangunan dan ketenagakerjaan adalah mengulas faktor-faktor eksternal utama yang menjadi parameter untuk analisa berikutnya. *Struktur demografis dan dinamikanya* (termasuk parameter seperti laju pertumbuhan penduduk, angka kelahiran, struktur usia dan jenis kelamin serta migrasi internal dan eksternal) adalah sebuah titik awal yang bermanfaat untuk analisis ini karena sumber daya manusia dan kebutuhan untuk menciptakan prasyarat yang kondusif guna mendorong keluarnya angkatan kerja yang kreatif dan produktif yang melekat dalam basis sumber daya ini bersifat fundamental. Titik awal kedua yang juga penting adalah *konteks global* karena hal ini memberikan kerangka kerja yang diperlukan untuk identifikasi peluang dan batasan ekonomi dalam jangka menengah ke panjang. Hal ini mencakup pertimbangan geografis termasuk konteks tertentu, kelembagaan dan sebaliknya, untuk interaksi dan integrasi ekonomi global.

Bagian kedua dan ketiga selanjutnya dapat disusun strukturnya sejalan dengan formula berikut ini:

$$\frac{GDP_t}{Population_t} = \frac{WorkingAgePopulation_t}{Population} * \frac{LabourForce_t}{WorkingAgePopulation_t} * \frac{Employment_t}{LabourForce_t} * \frac{GDP_t}{Employment_t}$$

atau

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

Catatan:

GDP	:	PDB
Population	:	Jumlah Penduduk
Working Age Population	:	Penduduk Usia Kerja
Employment	:	Kesempatan Kerja
Labour Force	:	Angkatan Kerja

Dengan kata lain perubahan dalam PDB per kapita adalah jumlah dari perubahan-perubahan berikut ini:

1. Struktur usia, S_t ²³
2. Tingkat aktivitas, A_t
3. Tingkat kesempatan kerja, E_t

²³ Alasannya adalah sebagai berikut.

1. Ketika kita mengerjakan diferensial logaritma, kita melakukan hal berikut:

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

Dengan menggunakan log,

$$\log G_t = \log S_t + \log A_t + \log E_t + \log P_t$$

Kita dapat menulis persamaannya sebagai berikut

$$g_t = s_t + a_t + e_t + p_t$$

2. Kita memiliki persamaan yang sama untuk waktu $t - 1$,

$$g_{t-1} = s_{t-1} + a_{t-1} + e_{t-1} + p_{t-1}$$

3. Jadi kita dapat mengurangi kedua persamaan di atas untuk mendapat diferensial log,

4. Dan kita tahu bahwa

$$g_t - g_{t-1} = \log G_t - \log G_{t-1} = \log \left\{ \frac{G_t}{G_{t-1}} \right\}$$

$$= \log \left\{ \frac{G_t}{G_{t-1}} - 1 + 1 \right\}$$

$$= \log \left\{ \frac{G_t - G_{t-1}}{G_{t-1}} + 1 \right\}$$

$$\approx \frac{G_t - G_{t-1}}{G_{t-1}}$$

5. Jikalau kita melakukan hal yang sama pada semua komponen dalam persamaan 3, maka kita mendapatkan

$$\frac{G_t - G_{t-1}}{G_{t-1}} = \frac{S_t - S_{t-1}}{S_{t-1}} + \frac{A_t - A_{t-1}}{A_{t-1}} + \frac{E_t - E_{t-1}}{E_{t-1}} + \frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}}$$

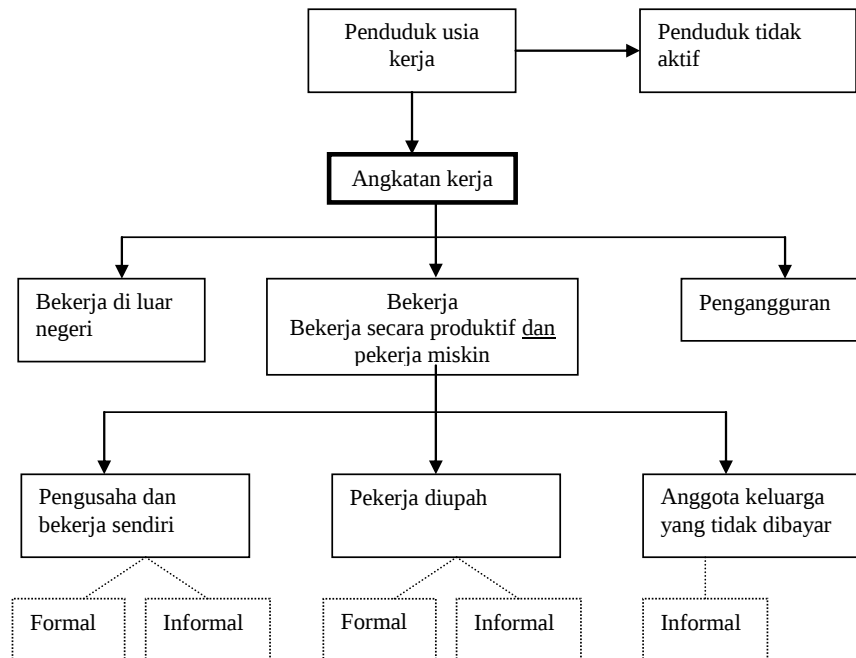
4. Produktivitas tenaga kerja, P_t

Bagian kedua memberikan gambaran mengenai dinamika dan pola-pola utama dalam angkatan kerja dan ketenagakerjaan – yang berhubungan dengan ketiga komponen pertama dari formula di atas – serta pendapatan, ketidaksetaraan dan kemiskinan. Gambar 3 memberikan informasi mengenai kesempatan kerja dan angkatan kerja yang harus ditinjau. Hal ini harus diikuti dengan pemetaan terhadap perubahan dan pola ketidaksetaraan pendapatan dan kemiskinan untuk memperoleh informasi mengenai siapa saja pekerja miskin tersebut, aspek distribusi dari pembangunan ekonomi sebelumnya dan dampaknya pada jumlah dan keberadaan pekerja miskin. Informasi ini harus dibedakan berdasarkan gender.

²⁴ Perhatikan bahwa ini bukanlah cara dengan mana tingkat kesempatan kerja benar-benar ditentukan, namun cara ini menunjukkan informasi yang sama.

²⁵ Perhatikan bahwa ini bukanlah cara dengan mana tingkat kesempatan kerja benar-benar ditentukan, namun cara ini menunjukkan informasi yang sama.

Gambar 3: Pohon Ketenagakerjaan.



Bagian ketiga adalah analisis perkembangan *struktur ekonomi, ketergantungan terhadap sumber daya alam dan dinamika pertumbuhan ekonomi dan ketenagakerjaan serta produktivitas tenaga kerja*, berhubungan dengan komponen akhir formula di atas. Setelah tinjauan pada bagian kedua, analisis harus diuraikan berdasarkan sektor-sektor ekonomi utama, berdasarkan gender (apabila memungkinkan) dan wilayah geografis (apabila relevan) – dan dibandingkan dengan tinjauan demografis, ketenagakerjaan dan kemiskinan. Di negara-negara dengan tingkat migrasi pekerja ke luar negeri yang tinggi, aspek ini juga harus dimasukkan ke dalam analisa. Beberapa tabel dasar seringkali dapat menyediakan informasi yang diinginkan.²⁶ Pemahaman terhadap dinamika-dinamika ini dapat membantu dalam menentukan apakah perubahan struktural dan tren disebabkan oleh faktor ‘penarik’ atau ‘pendorong’, yaitu didorong oleh permintaan atau hasil dari situasi sulit. Analisa harus dihubungkan dengan, dan diterjemahkan, dalam konteks variabel-variabel ekonomi dan demografi kunci lainnya.

²⁶ Tabel-table semacam itu menunjukkan perkembangan ketenagakerjaan, nilai tambah dan produktivitas tenaga kerja berdasarkan sektor-sektor utama, kontribusi sektor terhadap pertumbuhan PDB dan pertumbuhan lapangan pekerjaan, kesempatan kerja spesifik gender berdasarkan sektor, dinamika upah dalam sektor-sektor tertentu.

Tahap kedua: sebuah diagnostik terstruktur

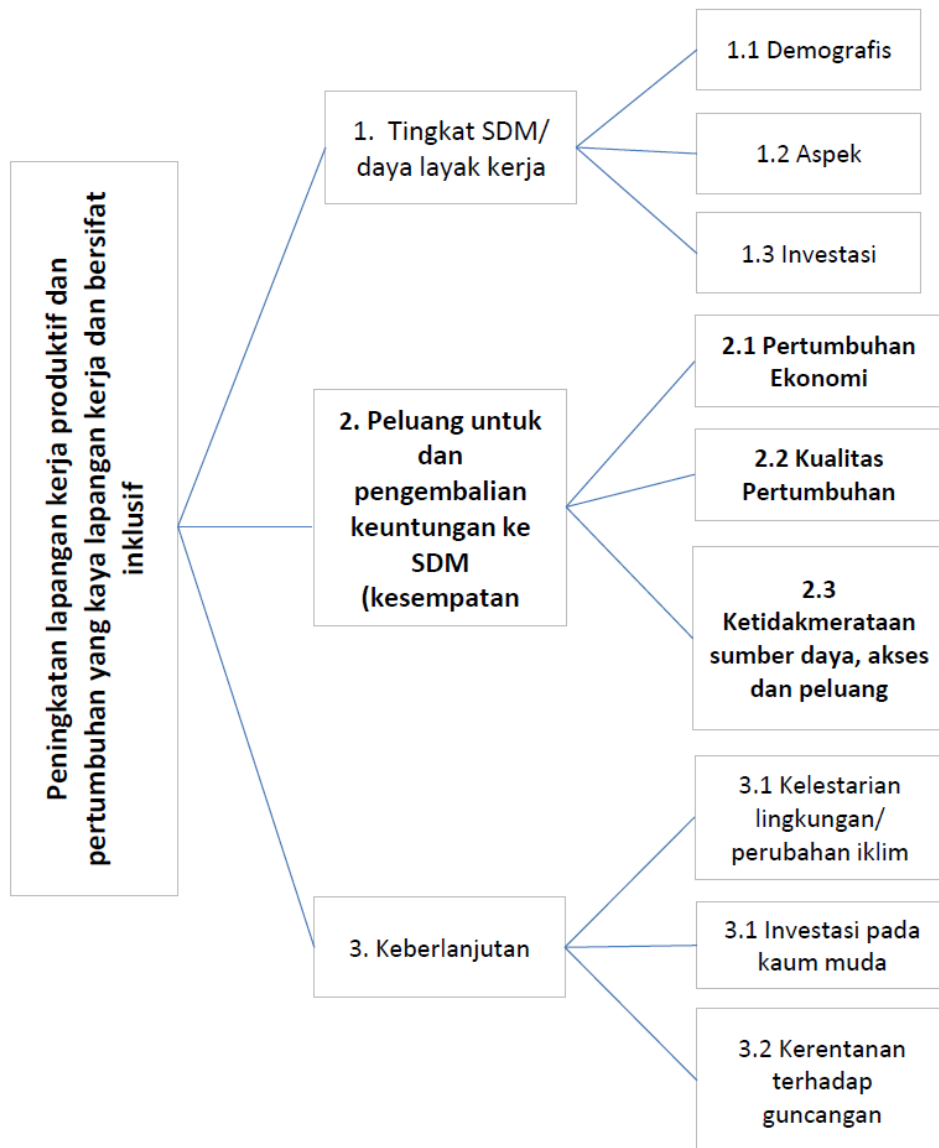
Struktur dari tahap analisa diagnostik ini adalah seperti yang digambarkan dalam ‘pohon diagnostik ketenagakerjaan’ di bawah. Kerangka kerja konseptual yang dijelaskan di atas menjadi dasar logika untuk desain ‘pohon’ tersebut. Titik awalnya adalah keinginan untuk mengurangi defisit lapangan kerja produktif melalui peningkatan pertumbuhan yang sarat lapangan kerja dan bersifat inklusif. Analisa ini dilakukan sepanjang tiga cabang utama (Tingkat A): tingkat sumber daya manusia/ daya layak kerja, peluang untuk/ imbal balik atas sumber daya manusia dan isu keberlanjutan. Susunan utama dari analisa tingkat demi tingkat ini yaitu B sebelum C, C sebelum D dan D sebelum E – walaupun beberapa fleksibilitas tentu saja diperlukan. Perhatian dan pentingnya tiap cabang dan sub-cabang akan bergantung dari identifikasi masing-masing elemen tersebut terkait dengan tingkat kepentingannya sebagai kendala atau tantangan untuk meningkatkan pertumbuhan yang kaya lapangan kerja dan bersifat inklusif, yang tentu saja akan berbeda dari satu situasi ke situasi lain. Oleh karena itu, tidak semua cabang perlu digali terus sampai tingkat terendahnya. Contohnya, dalam situasi dimana terdapat laju pertumbuhan yang tinggi dan kuat, cabang dan sub-cabang ‘Pertumbuhan ekonomi’ mungkin tidak memerlukan perhatian lebih lanjut.

Tahap ini dalam analisa diagnostik harus disandingkan dengan latar belakang yang ada dan juga berdasarkan pada tinjauan terhadap dinamika pembangunan dan ketenagakerjaan (Tahap Pertama), serta dengan analisa target ketenagakerjaan (di bawah) dan konsultasi dengan para pemangku kepentingan nasional. Pengetahuan yang diperoleh dari latihan analitis ini akan membantu dalam menerjemahkan indikator-indikator yang melekat ke beragam ‘cabang’ dalam pohon referensi dan mempercepat proses penyisihan dan penguraian hubungan sebab akibat dan identifikasi faktor-faktor penyebab dan kendala inti tanpa mengorbankan kekuatan dan relevansi kesimpulan yang diambil. Walaupun ‘pohon diagnostik ketenagakerjaan’ tampak cukup komprehensif dan rumit, haruslah diingant bahwa fitur utama dari diagnostik ini adalah penyingkiran aspek-aspek yang tidak relevan sejak awal dan secara bertahap.

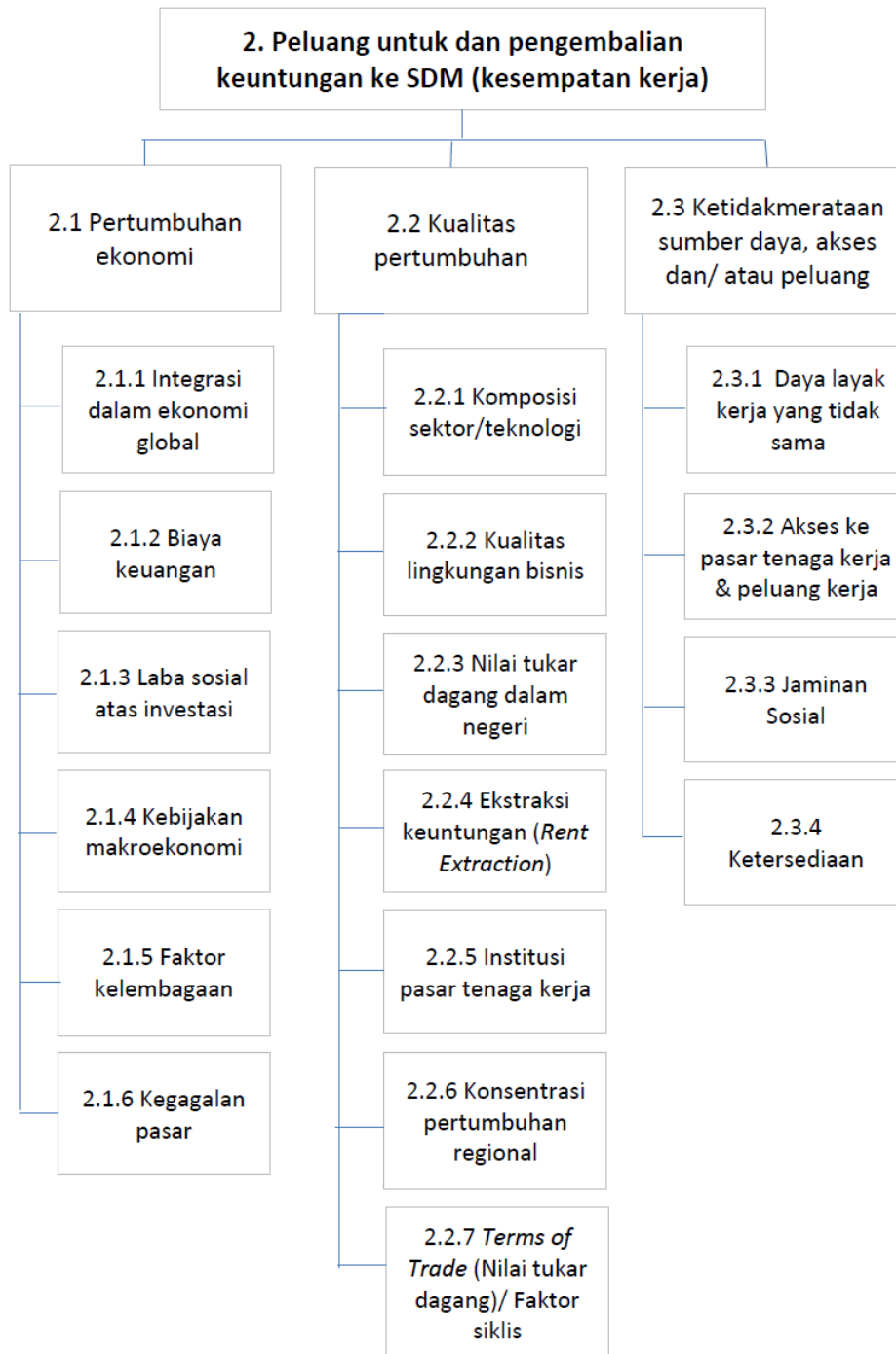
Tahap ini dimulai dengan tinjauan singkat namun komprehensif pada cabang-cabang ‘atas’ dari pohon diagnostik ketenagakerjaan – tingkat B dan C – untuk menentukan dimana saja kendala dan tantangan utama dalam meningkatkan lapangan kerja produktif dapat ditemukan. Analisa pertama juga dapat diperluas ke cabang di tingkat D dengan tujuan untuk menarik hipotesis mengenai sifat dan penyebab dari kendala-kendala ini dan usulan-usulan untuk analisis mendalam lebih lanjut lagi.

Hubungan sebab akibat tidak selalu mengikuti cabang-cabang yang ada, namun mungkin juga terdapat saling keterkaitan dan hubungan sebab akibat lintas cabang. Komposisi pertumbuhan sektor yang tidak sesuai tidak hanya berdampak negatif pada kualitas pertumbuhan, namun juga pada tingkat pertumbuhan dan juga mengganggu keberlanjutan dan inklusifitas pertumbuhan tersebut. Tingkat ketidaksetaraan yang tinggi terkait dengan ketersediaan

sumber daya dan/atau peluang juga kemungkinan berdampak negatif pada laju pertumbuhan. Dalam beberapa kasus, mungkin terdapat kaitan antara rendahnya sumber daya manusia dan peluang dalam bentuk pertumbuhan yang lambat atau berkualitas rendah dan ketidaksetaraan yang berlaku seperti lingkaran setan yang tiada habisnya untuk jangka waktu yang cukup panjang. Daftar kemungkinan keterkaitan lintas cabang dapat disusun sangat panjang. Oleh karena itu, eksplorasi hubungan sebab akibat vertikal pada cabang-cabang dalam pohon diagnostik ketenagakerjaan perlu dikombinasikan dengan analisis keterkaitan lintas cabang horisontal yang memungkinkan.



Comment [JG1]: Point 2_ I prefer to translate return as imbal balik – something that pay back rather than pengembalian keuntungan – which means profit return



Menetapkan target ketenagakerjaan

Dalam banyak hal, akan tepat untuk melakukan analisis diagnostik ketenagakerjaan bersama dengan latihan yang bertujuan untuk memperkirakan dan menentukan target ketenagakerjaan keseluruhan maupun per sektor spesifik. Kedua latihan ini bertujuan untuk menghubungkan analisis dan kebijakan ekonomi dengan analisis dan kebijakan ketenagakerjaan dan pasar tenaga kerja serta menjadi dasar bagi koherensi kebijakan. ILO juga telah mengembangkan metode yang lebih rumit untuk menerjemahkan target pertumbuhan ekonomi untuk sektor spesifik ke dalam target/ perkiraan ketenagakerjaan untuk sektor spesifik. Analisis sektor spesifik lebih lanjut dapat memberikan informasi mengenai potensi sektor tertentu tersebut dalam menciptakan kesempatan kerja. Menyesuaikan ini dengan target lapangan kerja produktif yang diinginkan atau ditetapkan secara politis, yang mungkin diperoleh dari target penurunan tingkat kemiskinan nasional dan/atau target MDG, akan memberikan informasi mengenai ‘kesenjangan lapangan kerja produktif’ antara jalur pertumbuhan ekonomi yang direncanakan/ diperkirakan di satu sisi dengan target lapangan kerja produktif dan penurunan tingkat kemiskinan pekerjaan (*working poverty*) dan pengurangan di sisi lain.

Target ketenagakerjaan yang amat cermat tentu saja akan beragam dari satu negara ke negara lain. Seringkali, negara menentukan beragam jenis target ketenagakerjaan melalui komitmen politik guna mengurangi tingkat pengangguran, meningkatkan ketenagakerjaan kaum muda, mengurangi kesenjangan daerah dalam hal ketenagakerjaan, dst. Rekomendasi diberikan untuk membuat aturan yang mengharuskan penetapan target ketenagakerjaan ini berdasarkan gender. Apabila sesuai, target ini juga bisa dikaitkan dengan kelompok rentan, spesifik tertentu.

Target ketenagakerjaan yang diusulkan atau diidentifikasi tersebut harus dibandingkan dengan analisa dinamika ketenagakerjaan dan pembangunan (di atas). Hal ini akan menghasilkan pemahaman yang baik mengenai besarnya ‘tantangan ketenagakerjaan’. Hal ini juga akan memberikan gagasan yang baik mengenai sifat dan besaran perubahan yang ada terkait dengan tingkat dan kualitas pertumbuhan – juga komposisi sektor – yang diperlukan untuk mencapai target tersebut. Selain itu juga memberikan beberapa informasi mengenai tantangan-tantangan yang ada terkait dengan daya layak kerja dan akses. Apabila relevan, analisis lebih lanjut pada sektor spesifik juga mungkin diperlukan, mis. penilaian terhadap potensi pertumbuhan lapangan kerja di sektor spesifik → proposal untuk target-target sektor → implikasi bagi pembangunan sesuai sektor spesifik.

Analisis khusus lebih lanjut, perumusan kebijakan dan dukungan implementasi kebijakan

Analisa diagnostik ketenagakerjaan bertujuan untuk mengidentifikasi kendala-kendala utama terhadap pertumbuhan sarat lapangan kerja yang inklusif dan berkelanjutan serta tantangan utama yang perlu ditanggapi guna meningkatkan lapangan kerja produktif dan mencapai target ketenagakerjaan yang telah ditetapkan. Namun analisa ini tidak menjawab pertanyaan bagaimana. Oleh karena itu, kesimpulan dari analisa diagnostik ketenagakerjaan menjadi dasar bagi kegiatan-kegiatan tindak lanjut seperti perumusan kebijakan, bantuan teknis lebih lanjut, dan apabila diperlukan, analisis yang lebih mendalam dan lebih spesifik dengan melibatkan satu atau beberapa pilar dibawah ini (Gambar 4).

Formatted: Indonesian

Isu spesifik lainnya: mis. Pekerja anak, HIV/AIDS, diskriminasi terhadap kelompok tertentu, pasca-konflik. dst.

Pembangunan ekonomi daerah/ lokal

Kebijakan investasi publik dari sudut pandang ketenagakerjaan, HMO

Rekomendasi kebijakan yg ditujukan untuk menghapus ketidaksetaraan berbasis gender dlm akses ke lapangan kerja produktif /analisis gender

Rekomendasi kebijakan dan/atau analisis lebih lanjut mengenai jaminan sosial dan perlindungan terhadap kerentanan

Rekomendasi mengenai kebijakan pasar tenaga kerja aktif /analisis pasar tenaga kerja lebih lanjut

Analisis/ kerja kebijakan pendidikan, keterampilan, daya layak kerja dan bantuan teknis

Kebijakan dan/atau analisa pembangunan/ ketenagakerjaan sektor spesifik

Analisis/ kerja kebijakan untuk mendorong lingkungan usaha yang berkelanjutan

Kebijakan makroekonomi/ kebijakan perdagangan

Gambar 4: Area-area yang memungkinkan untuk analisis lebih lanjut, perumusan kebijakan dan bantuan teknis.

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 sarat 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.

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. Implementasi ‘*Tahap Pertama Analisa Diagnostik Ketenagakerjaan: Dinamika Pembangunan dan Ketenagakerjaan.*’
4. Memulai kerja dalam menentukan prediksi/target ketenagakerjaan.
5. Menyusun draft laporan pendahuluan berdasarkan pada hasil (3) dan (4) di atas.
6. Presentasi laporan pendahuluan dan pembahasan temuan utama dan kesimpulan dari kerja yang dilakukan pada poin 3-5 di atas. Diskusi dan kesepakatan atas kerja-kerja tindak lanjut.
7. Implementasi dari analisa diagnostik utama dan finalisasi kerja yang dilakukan dalam menentukan prediksi/ target ketenagakerjaan.

8. Presentasi dan diskusi mengenai temuan dan kesimpulan kebijakan dari diagnostik dan penentuan target utama dan final. Diskusi dan kesepakatan atas kegiatan-kegiatan tindak lanjut.
9. Dukungan dalam perumusan kebijakan.

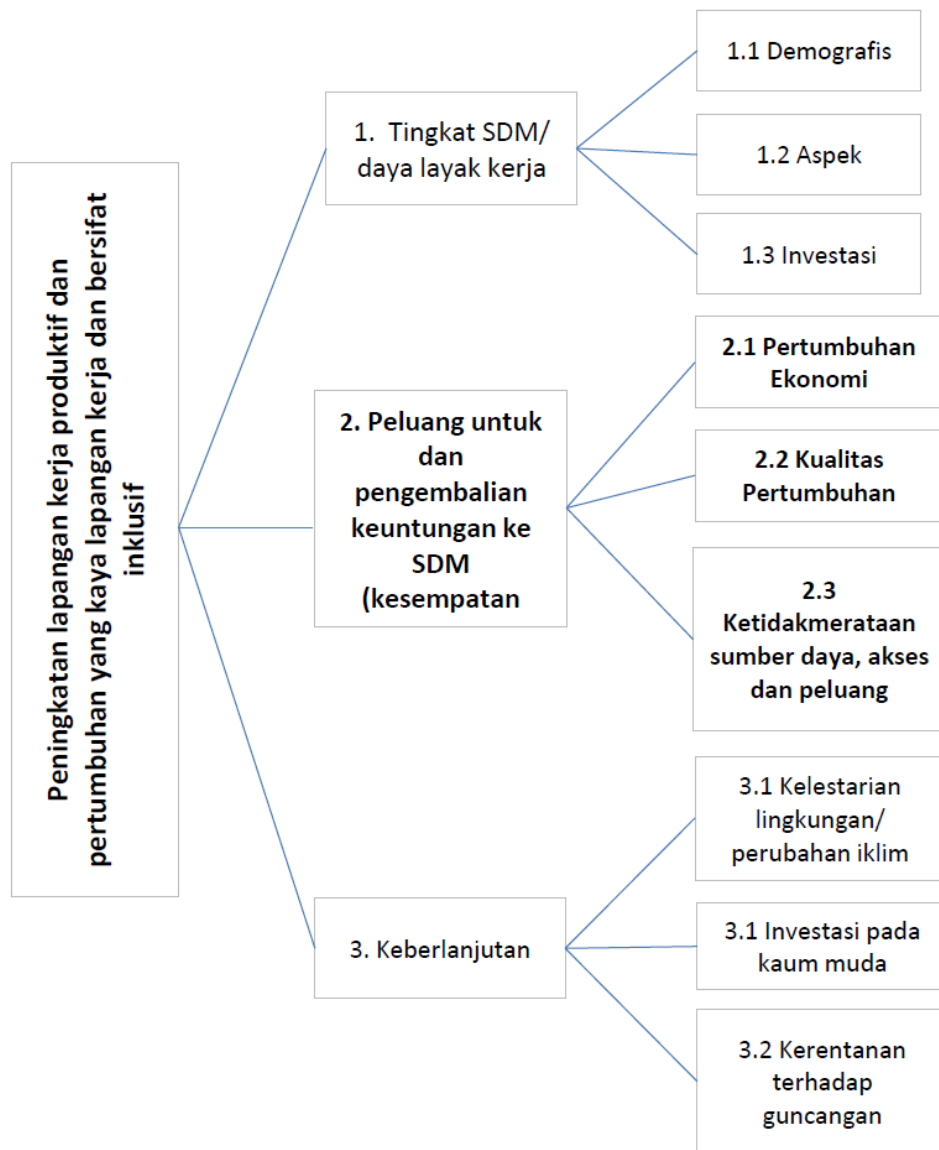
Model implementasi B

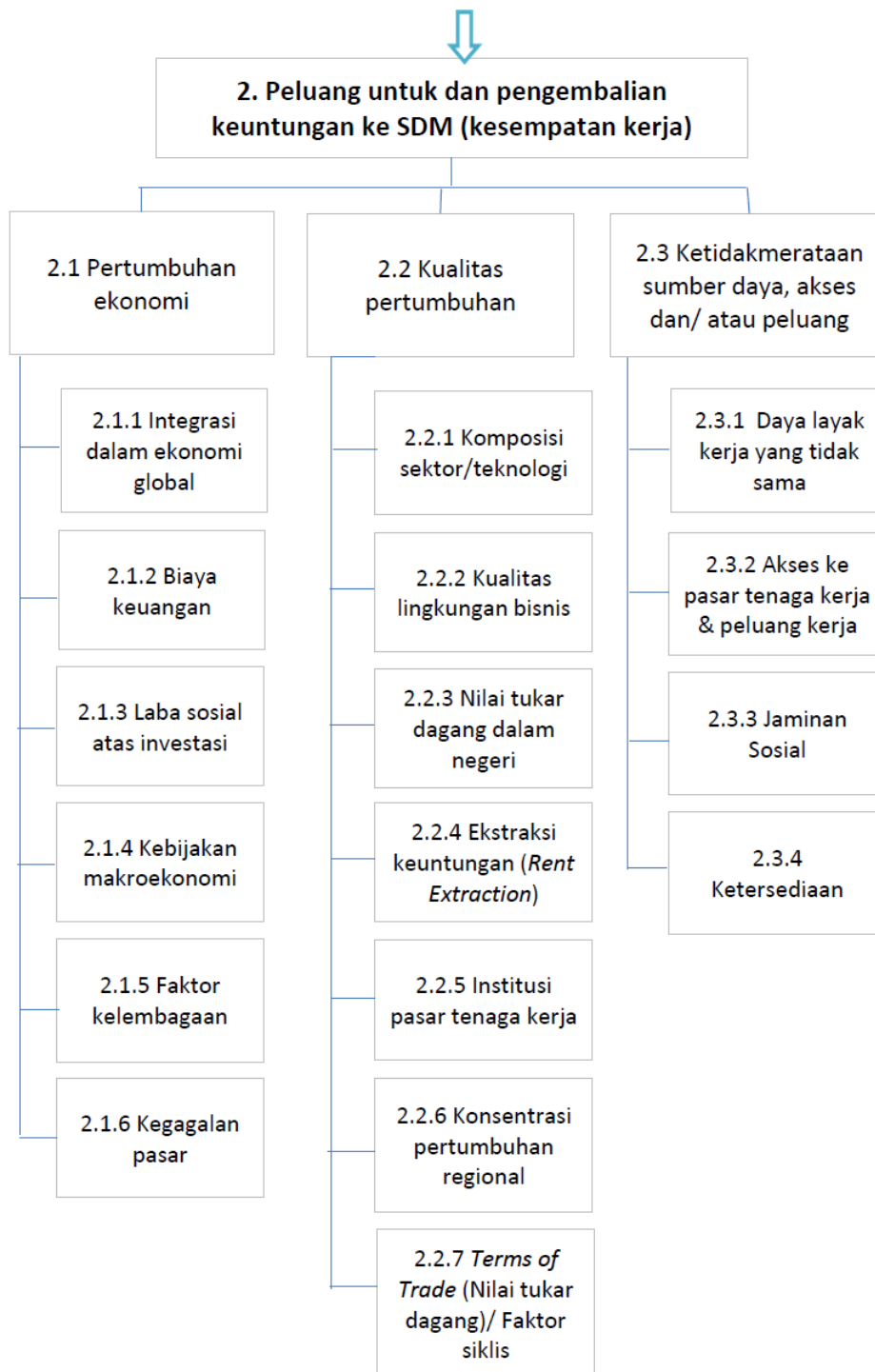
1. Pertemuan dalam negeri untuk mencapai kesepakatan dengan para konstituen dan mitra nasional mengenai tujuan, cakupan dan cara implementasi dari diagnostik ketenagakerjaan dan penentuan target yang diusulkan. Pada titik ini, harus juga diklarifikasi proses kebijakan nasional apa – strategi pembangunan 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. Implementasi '*Tahap Pertama Analisa Diagnostik Ketenagakerjaan: Dinamika Pembangunan dan Ketenagakerjaan* dan putaran pertama (*Tour d'horizon* – tinjauan kerangka) dari *Tahap Dua: Sebuah Diagnostik Terstruktur*, termasuk pengumpulan data mengenai indikator.
4. Memulai kerja dalam menentukan prediksi/ target ketenagakerjaan.
5. Persiapan materi untuk kursus pelatihan mengenai analisa diagnostik ketenagakerjaan, termasuk panduan metodologi dan hasil dari analisis yang dilakukan pada langkah (3) di atas.
6. Menyenggarakan beberapa kursus pelatihan untuk konstituen dan mitra ILO dimana dalam pelatihan ini peserta akan dipandu secara langsung untuk melakukan analisa diagnostik ketenagakerjaan secara terstruktur dan langkah demi langkah. Tujuan dari kursus pelatihan ini adalah sebagai berikut: (i) membangun pengetahuan bersama mengenai kendala, tantangan dan peluang yang ada dalam konteks negara bersangkutan untuk meningkatkan pertumbuhan kaya tenaga kerja yang bersifat inklusif; (ii) meningkatkan kapasitas diantara para konstituen dalam bidang analisa ketenagakerjaan, dan; (iii) dialog sosial, untuk mencapai pemahaman bersama atas tantangan-tantangan ketenagakerjaan utama yang didasarkan pada analisis bersama dan kebijakan apa yang diperlukan untuk menanggapi tantangan-tantangan ini.
7. Finalisasi kerja yang dilakukan dalam menetapkan target ketenagakerjaan (dapat dilakukan sebelum langkah (5) dan (6) di atas).
8. Diskusi dan kesepakatan atas langkah-langkah tindak lanjut, termasuk kerja analisis selanjutnya yang lebih spesifik dan mendalam.
9. Bantuan dalam perumusan kebijakan.

Lampiran:

Panduan Konseptual dan
Metodologi untuk Analisa
Diagnostik
Ketenagakerjaan

*Komentar dan panduan untuk
penggunaan pohon diagnostik
ketenagakerjaan dan kaitannya
dengan analisis lebih lanjut
(Draft untuk diskusi)*





1. Tingkat sumber daya manusia/ daya layak kerja

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 pengembalian keuntungan ke sumber daya ini menjadi landasan bagi pertumbuhan yang kaya lapangan kerja. Atribut kualitatif yang menentukan daya layak kerja – pendidikan, keterampilan, kesehatan, kemampuan kognitif, dst. – menetapkan parameter bagi kemampuan individu untuk dapat mengakses lapangan kerja produktif serta cakupan kemajuan teknologi, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan penghasilan tenaga kerja pada tingkat keseluruhan.

Daya layak kerja mengacu pada angkatan kerja dengan atribut kualitatif mereka 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:

- Tingkat dan karakteristik sumber daya manusia saat ini dari perspektif daya layak kerja, dibedakan berdasarkan jenis kelamin.
- Tingkat dan karakteristik, baik kualitatif maupun kuantitatif, investasi yang ada dalam sumber daya manusia, dibedakan berdasarkan jenis kelamin.
- Kapasitas kelembagaan untuk berinvestasi pada pengembangan sumber daya manusia.

Penilaian ini perlu dibuat terhadap kebutuhan dan persyaratan ekonomi saat ini maupun masa mendatang yang diharapkan (dalam 5-10 tahun ke depan)

1.1 Demografis

Komentar: Struktur dan dinamika demografi memiliki pengaruh terhadap kebutuhan dan kemampuan ekonomi untuk menghasilkan lapangan kerja produktif. Rasio antara penduduk usia muda dan usia tua (pada umumnya mereka yang berusia dibawah 15 tahun dan di atas 65 tahun) dan penduduk usia kerja menentukan rasio dependensi, yaitu jumlah orang yang harus ditanggung oleh tiap penduduk usia kerja. Perubahan dalam struktur usia penduduk akan selalu mempengaruhi pendapatan per kapita dan memiliki dampak yang besar pada kebutuhan dan cakupan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan pendapatan kerja. Struktur usia penduduk sekarang juga menentukan kebutuhan untuk menciptakan kesempatan kerja – lapangan kerja baru – dalam jangka waktu menengah 10-15 tahun. Hal ini merupakan faktor-faktor dimana pemerintah dapat sedikit atau bahkan tidak memberikan pengaruh, setidaknya bukan untuk jangka waktu pendek dan menengah.

1.1.1 *Pertumbuhan/ penurunan jumlah penduduk*

Indikator-indikator utama:

- Tingkat pertumbuhan penduduk (*Rate of population growth*)
- Tingkat pertumbuhan penduduk alami (*Rate of natural population increase*)
- Angka kelahiran total (*Total fertility rate*).
- Struktur usia (*Age structure*).
- Migrasi

1.1.2 Rasio dependensi

Komentar: Rasio dependensi memiliki dampak langsung terhadap jumlah pekerja miskin [seperti yang didefinisikan oleh ILO], rasio ini juga memiliki pengaruh pada tabungan dan investasi pada sumber daya manusia dan pada tingkat partisipasi dalam angkatan kerja [ketersediaan]. Haruslah dibedakan antara rasio dependensi yang tinggi karena banyaknya jumlah penduduk usia muda dalam populasi dan dependensi tinggi karena banyaknya penduduk usia tua.

Indikator:

- Rasio dependensi berbasis usia (-15 & 65+ / 15-65).

1.1.3 Tingkat pertumbuhan angkatan kerja/ penduduk usia kerja

Komentar: Hal ini jangan dilihat sebagai sebuah faktor negatif, tetapi tenaga kerja sebagai faktor produksi. Namun faktor ini memang memiliki pengaruh terhadap lapangan kerja produktif dan inklusif dan oleh karenanya berpengaruh pada analisis selanjutnya.

Indikator:

- Tingkat pertumbuhan penduduk dalam kelompok usia 15 – 60/65 tahun, selama 5/10 tahun yang lalu dan 5/ 10 tahun mendatang.

1.2 Aspek kualitatif sumber daya manusia/ daya layak kerja

Komentar: Faktor ini mencakup semua atribut kualitatif yang menentukan kemampuan individu untuk dapat mengakses lapangan kerja produktif. Di tingkat nasional, faktor ini menjadi parameter terkait dengan kemampuan dan kapasitas untuk memanfaatkan kemajuan teknologi, meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan pengembalian keuntungan kepada tenaga kerja (penghasilan). Pada intinya, faktor ini mencakup aspek-aspek seperti pendidikan, keterampilan dan kemampuan kognitif serta aspek kesehatan. Informasi mengenai faktor ini perlu dibedakan berdasarkan jenis kelamin. Pilihan indikator akan bergantung pada relevansi terhadap konteks spesifik yang ada. Contohnya, indikator seperti tingkat melek huruf, pendidikan dasar, dan angka kematian ibu mungkin sangat relevan di negara-negara yang kurang berkembang, sementara indikator-indikator lain lebih relevan di negara-negara berpenghasilan menengah.

Indikator-indikator utama:

- Tingkat pencapaian pendidikan penduduk dewasa (25+) dan/ atau angkatan kerja.
- Pencapaian pendidikan kaum muda (15-19 dan 20-25).
- Pendaftaran pendidikan berdasarkan tingkat dan jenis pendidikan yang tersedia
- % transisi ke pendidikan sekunder (tingkat menengah) & ke pendidikan tersier (tingkat tinggi).
- Tingkat kelulusan/ keberhasilan dalam pendidikan berdasarkan tingkat/jenis pendidikan
- Tingkat buta huruf (melek huruf)
- Tingkat penilaian pelajar; nilai PISA (Program Penilaian Pelajar Internasional)

- Angka kematian bayi/anak dan angka kematian ibu
- Prevelansi HIV/AIDS
- *Stunting* (bertumbuh pendek karena malnutrisi) dan *wasting* (kekurusan) diantara anak-anak
- Indikator terkait kesehatan yang relevan lainnya

1.3 Investasi dalam sumber daya manusia

Komentar: Ini mencakup aspek kuantitatif dan kualitatif dari investasi terhadap sumber daya manusia yang ada saat ini – pendidikan, pelatihan kejuruan, perawatan kesehatan, dst. – serta kendala kelembagaan dan kapasitas untuk melakukan investasi semacam itu. Apabila sesuai, informasi mengenai ini sebaiknya dibedakan berdasarkan jenis kelamin.

Indikator-indikator utama:

- Pengeluaran publik pada pendidikan dan perawatan kesehatan/ per kapita dan sebagai bagian dari PDB;
- Guru per 1000 anak berusia 5-15,
- Dokter/ perawat berkualitas/ 1000 penduduk.
- Ukuran kelas pada tingkatan yang berbeda.

2. Peluang untuk / imbal balik terhadap sumber daya manusia (pekerjaan)

Komentar: Peluang untuk dan imbal balik terhadap lapangan kerja produktif amat bergantung pada kemampuan ekonomi untuk menciptakan peluang kerja produktif, dan kesesuaian antara keterampilan dan kualifikasi antara penawaran dan permintaan untuk tenaga kerja dengan kemudahan untuk mengakses peluang lapangan kerja produktif pada posisi yang setara. Untuk menilai ini, tiga faktor umum perlu digali lebih lanjut: (1) tingkat pertumbuhan ekonomi, (2) kualitas pertumbuhan, dan (3) isu ketidakmerataan sumber daya, akses dan peluang.

Indikator-indikator utama:

- Tingkat partisipasi angkatan kerja (*Labour force participation rates*)
- Tingkat kesempatan kerja (*Employment rates*)
- Tingkat pengangguran (*Unemployment rates*)
- Jumlah pekerja miskin dalam angkatan kerja/ setengah menganggur (*underemployment*)
- Migrasi tenaga kerja ke luar negeri.

2.1 Faktor-faktor yang terutama mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi

Komentar: Pertumbuhan ekonomi adalah prasyarat untuk meningkatkan lapangan kerja produktif. Pertumbuhan ekonomi adalah hasil gabungan dari peningkatan dalam kesempatan kerja dan peningkatan dalam produktivitas tenaga kerja. Oleh karena itu, tingkat pertumbuhan ekonomi menetapkan batasan absolut sejauh mana pertumbuhan

dalam lapangan kerja dan pertumbuhan dalam produktivitas tenaga kerja bisa berlangsung. Seringkali, terdapat kebutuhan untuk meningkatkan jumlah pekerjaan dan pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan, yang pada gilirannya memerlukan peningkatan dalam produktivitas tenaga kerja. Untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan ini, tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi secara berkelanjutan seringkali diperlukan.

Indikator-indikator utama:

- Pertumbuhan PDB,
- Pertumbuhan PDB per kapita.

2.1.1 Tingkat dan syarat integrasi dalam struktur 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. Hal ini juga memiliki pengaruh yang kuat pada ruang kebijakan yang tersedia bagi pemerintah.

2.1.1.1 Tingkat integrasi dalam struktur ekonomi global

Indikator-indikator utama:

- Perdagangan dalam % PDB (dapat dibedakan berdasarkan barang dan jasa).
- Pemasukan Investasi Asing Langsung - FDI (rata-rata selama beberapa tahun). Sama seperti untuk 2.1.2.1 ‘Akses ke keuangan internasional’ di bawah.
- Pergerakan pekerja migran lintas batas (net atau gross)
- Pasokan pekerja migran di dalam negara
- Pasokan pekerja migran yang 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.

2.1.1.2 Syarat integrasi dalam struktur ekonomi global

→ Analisis kebijakan perdagangan

Faktor lokasional

- 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.

Syarat perdagangan eksternal.

Indikator:

- Pengembangan syarat perdagangan eksternal (nilai tukar dagang netto)

Hambatan eksternal terhadap perdagangan dan pergerakan bebas faktor-faktor produksi

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

Indikator: untuk diidentifikasi lebih lanjut

2.1.2 Biaya keuangan

Komentar: Biaya keuangan adalah salah satu faktor yang menentukan tingkat investasi dalam sebuah ekonomi, faktor lainnya adalah pengembalian keuntungan 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 dengan baik atau lembaga dan mekanisme yang ada tidak efisien dalam menjalankan kontrak dan penetapan hak-hak kepemilikan, perusahaan kecil cenderung untuk menderita karena akses yang buruk ke keuangan eksternal.

→ Kebijakan makroekonomi, analisa sektor keuangan, analisa lingkungan perusahaan yang berkelanjutan.

2.1.2.1 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 ODA.

2.1.2.2 Ketersediaan/akses ke keuangan lokal

Simpanan dalam negeri

Komentar: rendahnya simpanan dalam negeri total dan swasta membatasi ketersediaan modal dalam negeri untuk investasi. Tingkat pinjaman publik dalam negeri yang tinggi dapat menekan tingkat 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

2.1.2.3 Intermediasi 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

2.1.3 **Laba ‘Sosial’ ke investasi**

Komentar: Hal ini harus diterjemahkan secara luas sebagai pengembalian keuntungan ke masyarakat pada umumnya dari akumulasi modal fisik, sumber daya manusia, teknologi, dst. Hal ini bergantung pada sejumlah faktor seperti:

Faktor geografis

Komentar: Ruang menyebabkan gesekan-gesekan yang cukup tinggi dalam transaksi ekonomi. Ini erat terkait dengan infrastruktur yang tidak bagus dan ‘eksternalitas koordinasi’.

Indikator utama: Biaya transportasi

Tingkat modal manusia (SDM)

Komentar: Sama seperti 1. ‘Tingkat SDM/daya layak kerja’ (di atas), namun disini sebagai penghambat pertumbuhan.

Indikator utama: Lihat 1. *Tingkat SDM*.

Infrastruktur

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

Indikator utama:

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

2.1.4 **Kebijakan makroekonomi**

Ke(tidak)stabilan makroekonomi

Komentar: Ketidakstabilan makroekonomi mengubah insentif dan mengurangi kemampuan untuk dapat memprediksi lingkungan ekonomi secara keseluruhan yang 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:

- 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

Kebijakan makroekonomi melemahkan/ membantu pertumbuhan.

Komentar: Stabilitas makro-ekonomi itu penting, namun seringkali tidak memadai untuk mencapai pertumbuhan kaya lapangan kerja yang inklusif dan berkelanjutan. Kebijakan makro-ekonomi mungkin kondusif terhadap stabilitas, setidaknya dalam jangka pendek, namun merugikan bagi daya saing, investasi pada sumber daya manusia dan modal fisik secara berkelanjutan atau peningkatan kapasitas kelembagaan atau beragam jenis kebijakan untuk menanggapi krisis (*counter-cyclical policies*), yang merupakan tujuan keseluruhan dari pertumbuhan yang kaya lapangan kerja. Oleh karena itu, kebijakan makro-ekonomi perlu dikaji dari perspektif apakah memungkinkan atau menghambat pertumbuhan yang kaya lapangan kerja secara berkelanjutan. Hal ini biasanya memerlukan sebuah analisis makroekonomi yang spesifik dan berkualitas.

Contoh indikator:

- Porsi sektor dapat diperdagangkan (*tradeables*) dalam PDB dan dalam ekspor.
- Evolusi nilai tukar riil.

→ Analisis makroekonomi

2.1.5 Faktor-faktor kelembagaan

Komentar: Keberlanjutan lingkungan bisnis kemungkinan besar akan mempengaruhi tingkat dan kualitas pertumbuhan ekonomi. Lihat bagian 2.2.2 'Kualitas Lingkungan Bisnis' untuk indikator-indikator terkait dengan ini serta pemburuan rente (*rent seeking*) pada bagian 2.2.4.

2.1.6 Efisiensi / pasar yang berfungsi (untuk dikembangkan lebih lanjut)

Komentar: Judul ini meliputi keseluruhan ketidak fungsian pasar pasar: mis. fragmentasi pasar secara geografis, tidak berfungsinya pasar faktor produksi dan pasar untuk input dan output serta, kurangnya eksternalitas pembelajaran dan eksternalitas koordinasi²⁷ dan efek aglomerasi positif. Faktor ini perlu dibagi-bagi lebih lanjut.

Indikator: Mis. variasi daerah dalam harga pasar, fluktuasi musiman dalam harga makanan. Kehadiran dan intensitas kompetisi. Densitas perusahaan.

²⁷ 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.

Beberapa indikator CPIA dan *Doing Business* dapat digunakan, indikator lebih banyak perlu dikembangkan.

2.2 Faktor-faktor yang terutama mempengaruhi kualitas pertumbuhan

Indikator utama: pengukuran elastisitas kesempatan kerja gabungan untuk memperoleh lapangan kerja produktif – elastisitas pertumbuhan; proporsi pengembalian keuntungan (pendapatan) ke tenaga kerja dalam PDB.

→ Analisis spesifik sektor, analisis lingkungan usaha berkelanjutan

2.2.1 *Komposisi pertumbuhan pada masing-masing sektor*

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

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.

2.2.1 *Pilihan Teknologi*

Komentar: Bahkan dalam sektor-sektor ini, mungkin terdapat pilihan teknologi-teknologi alternatif.

Indikator: Seharusnya memungkinkan untuk menggunakan/ mengadaptasi teknik-teknik yang dikembangkan untuk EIIP/HIMO guna menilai aspek ini

2.2.2 *Kualitas lingkungan Bisnis*

Komentar: Tujuh belas indikator untuk menilai lingkungan yang mendukung keberlanjutan usaha, seperti yang ditetapkan oleh ILO²⁸, digunakan untuk mengukur kualitas lingkungan bisnis.

Indikator: Perdamaian dan stabilitas politik, tata pemerintahan yang baik, dialog sosial, penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia universal, budaya kewirausahaan, kebijakan makroekonomi yang baik dan stabil, integrasi perdagangan dan ekonomi berkelanjutan, lingkungan hukum dan peraturan yang mendukung, supremasi hukum (*rule of law*) dan hak kepemilikan yang dijamin, kompetisi yang adil, akses ke layanan keuangan, infrastruktur fisik, teknologi informasi dan komunikasi, pendidikan, pelatihan dan pembelajaran seumur hidup, keadilan sosial dan inklusi sosial, jaminan sosial yang memadai, pengelolaan lingkungan yang bertanggungjawab.

→ Analisis lingkungan usaha yang berkelanjutan

²⁸ Konferensi Buruh Internasional, Juni 2007, 'Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises', (Jenewa: International Labour Office – Kantor Perburuhan Internasional)

2.2.3 *Nilai tukar dagang domestik*

Komentar: Nilai tukar dagang yang merugikan dalam sektor-sektor padat karya dan/atau dalam sektor-sektor dengan proporsi pekerja miskin yang tinggi menurunkan produksi marginal tenaga kerja dalam sektor-sektor ini dan oleh karenanya menekan kesempatan kerja dan pengembalian keuntungan ke tenaga kerja.

Indikator: Dinamika nilai tukar dagang antara barang yang diproduksi dalam sektor padat karya dan barang yang diproduksi dalam sektor-sektor yang tidak terlalu padat karya, yaitu perubahan dalam nilai tukar antara barang-barang pertanian dan non-pertanian. Perbandingan tingkat pertumbuhan pada harga konstan spesifik sektor tersebut dengan tingkat pertumbuhan pada harga saat ini dipotong oleh tingkat inflasi keseluruhan.

2.2.4 *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.

Indikator: 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. Indikator-indikator yang mencakup rente monopoli, rente lahan (dalam pertanian), dan rente dari hak kepemilikan tidak berwujud perlu dikembangkan lebih lanjut.

2.2.5 *Institusi pasar tenaga 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 pengembalian keuntungan 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 perundingan bersama, ratifikasi konvensi-konvensi ILO mendasar. Peraturan perundang-undangan tentang upah minimum.

2.2.6 *Konsentrasi pertumbuhan/ aktivitas 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 Daya Layak Kerja dan Akses, di bawah.

Indikator: Perbedaan regional / geografis dalam PDB per kapita. Perbedaan regional dalam hal penghasilan pribadi dan kemiskinan.

→ Pembangunan ekonomi lokal

2.2.7 Nilai tukar, Faktor-faktor siklus

Komentar: Untuk negara-negara yang mengekspor bahan baku, peningkatan dalam nilai tukar dagang eksternal akan memiliki dampak positif pada pertumbuhan ekonomi, yang hanya memiliki sedikit kaitan dengan perubahan dalam tingkat dan produktivitas produksi dan biasanya tidak diterjemahkan kedalam pertumbuhan kesempatan kerja. Perubahan dalam kesempatan kerja cenderung mengikuti perubahan siklus pada tingkat produksi dengan rentang waktu tertentu. Oleh karena itu, elastisitas kesempatan kerja pertumbuhan pada umumnya rendah pada periode pemulihan paska krisis dan tinggi pada tahap-tahap awal penurunan ekonomi.

Indikator: Perkembangan harga pasar dunia untuk komoditi-komoditi tertentu. Kesenjangan antara pertumbuhan nilai dan pertumbuhan volume ekspor bahan baku. Perkembangan nilai tambah dan kesempatan kerja sektor-sektor di periode sebelumnya.

2.3 Ketidakmerataan ketersediaan sumber daya, akses dan/atau peluang

Indikator utama: Koefisien Gini untuk penghasilan. Tingkat kesempatan kerja berdasarkan jenis kelamin.

2.3.1 Ketidaksetaraan daya layak kerja

Komentar: Daya layak kerja (*employability*) mengacu kepada atribut kualitatif yang tersedia pada angkatan kerja, yang meningkatkan daya tarik mereka dalam pasar tenaga kerja, kemampuan mereka sebagai agen ekonomi independen dan produktivitas mereka. Pada dasarnya analisa yang sama seperti pada 1. *Tingkat sumber daya manusia / daya layak kerja*, namun dengan fokus pada ketidaksetaraan dalam hal ini. Analisa harus dipisahkan berdasarkan jenis kelamin.

→ Analisa pendidikan, keterampilan & daya layak kerja, juga analisa lingkungan usaha yang berkelanjutan untuk beberapa aspek (lihat bawah). Analisa gender.

2.3.1.1 Pendidikan dan keterampilan

Indikator: Beberapa indikator sama seperti pada 1. *Tingkat sumber daya manusia/ daya layak kerja*, namun dengan fokus pada variasi. Data diuraikan berdasarkan, contoh: gender, urban/rural, penghasilan rumah tangga.

2.3.1.2 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 gender, rural/urban, pendapatan rumah tangga.

2.3.1.3. Akses ke faktor-faktor produksi lain selain tenaga kerja

Komentar: yaitu 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). Sebagian besar data ini dapat diperoleh dari survei anggaran rumah tangga, survei pekerjaan atau survei pengukuran standar hidup.

→ Analisa lingkungan usaha berkelanjutan untuk beberapa aspek (lihat bawah), analisa gender.

2.3.2 Akses ke pasar tenaga kerja dan peluang ekonomi

Komentar: Ketersediaan sumber daya untuk dapat terlibat dalam kerja produktif (daya layak kerja) perlu disambut dengan peluang untuk menggunakan sumber daya tersebut dengan optimal. Analisa aspek ini perlu juga menangkap ketidaksetaraan yang berbasis gender.

Indikator: Tingkat kesempatan kerja/ pengangguran, % pekerja miskin, status pekerjaan, upah/pengembalian keuntungan ke tenaga kerja diuraikan berdasarkan variabel-variabel kunci seperti gender dan usia, rural/urban, daerah, dst.

→ Analisis pasar tenaga kerja, analisis lingkungan usaha (pekerja yang bekerja sendiri/ pengusaha), analisis gender

2.3.2.1 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 residential dan mobilitas sementara.

Mobilitas pekerjaan

Indikator: Perbedaan antar pekerjaan dan antar sektor dalam perolehan pendapatan. Ketidaksesuaian antar sektor yang tetap dalam hal penawaran dan permintaan untuk tenaga kerja; pengangguran struktural; fasilitas yang tidak memadai untuk pelatihan dan kebijakan pasar tenaga kerja aktif lainnya; sejarah pekerjaan (dimana data ini dapat diperoleh?)

Mobilitas sosial

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

Indikator: Studi-studi antropologi dan sosiologi, bukti sepintas (*anecdotal evidence*)? Perbedaan spesifik gender/ kelompok tertentu dalam hal pengangguran, pendapatan dan akses ke lapangan kerja produktif.

2.3.2.2 Pasar tenaga 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’.

2.3.2.3 Lingkungan bisnis untuk pekerja miskin dan pengangguran

Komentar: Faktor ini perlu dikembangkan dan diuraikan lebih lanjut. Dimensi gendernya juga perlu dicakup.

→ Analisis lingkungan usaha yang berkelanjutan

Indikator: Adanya partisipasi dalam ekonomi formal diantara pengusaha non-farm berskala kecil.

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).

2.3.3 Jaminan sosial, kerentanan

Komentar: Kurangnya margin ekonomi memaksa orang menjadi berisiko tinggi dalam upaya untuk memaksimalkan penghasilan / profitnya.

Indikator: Contohnya, simpanan rumah tangga, kepemilikan aset cair, skema jaminan sosial publik. Sumber data utama: survei pendapatan / pengeluaran dan survei pekerjaan. Data berdasarkan jenis kelamin harus digunakan, kapapun memungkinkan.

→ Analisis jaminan sosial

2.3.4 Ketersediaan

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 pra-sekolah.

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).

→ Khususnya analisis gender

3. Keberlanjutan

Tiga kelompok aspek yang luas terkait dengan keberlanjutan perlu disebutkan: aspek lingkungan, investasi pada kaum muda dan perubahan iklim. 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 ‘hijau’ dan pertumbuhan PDB ‘tradisional’. Untuk dilengkapi oleh beberapa indikator mengenai terpaan terhadap perubahan iklim. Angka kematian bayi &

3.1 Kelestarian lingkungan

Komentar: Pembangunan ekonomi, lapangan 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. Untuk contoh, lihat ‘The Little Green Data Book’ dari Bank Dunia dan *World Bank Environmental Data and Statistics*, ‘The Global Environment Outlook’ OLEH UNEP (geodata.grid.unep.ch), ‘Earthtrends by the World Resources Institute (earthtrends.wri.org).

3.2 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.

3.3 Perubahan iklim; mitigasi dan adaptasi

Analisis mengenai dampak perubahan iklim sesuai dengan konteks negara. Emisi CO₂ (total, per kapita, per unit PDB, pembangunan seiring waktu). Analisis terpisah mengenai langkah penyesuaian dan mitigasi diperlukan. *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) (www.ipcc-data.org) menyediakan gerbang informasi sebagai titik masuk yang bagus.