

2. TINJAUAN LITERATUR

2.1. Demografi

Dalam kajian ini digunakan beberapa pengertian sebagai berikut :

Transisi Demografi adalah perubahan kondisi penduduk dari pertumbuhan penduduk yang rendah dengan tingkat fertilitas dan mortalitas yang tinggi menuju pertumbuhan penduduk yang rendah dengan tingkat fertilitas dan mortalitas yang rendah.

Rasio Ketergantungan (*Dependency Ratio*) adalah perbandingan antara jumlah penduduk usia tidak produktif (penduduk di bawah usia kerja dan di atas usia kerja) dengan jumlah penduduk usia produktif (usia kerja).

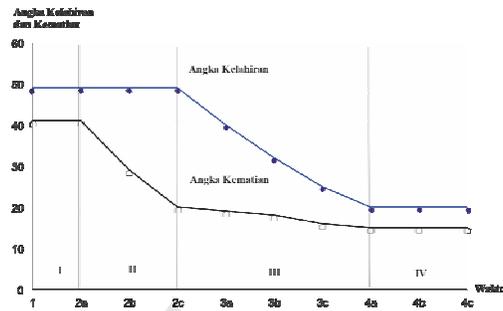
Bonus Demografi adalah keuntungan ekonomis yang disebabkan oleh menurunnya rasio ketergantungan sebagai hasil proses penurunan kelahiran jangka panjang. Bonus demografi juga dikenal sebagai *demographic dividend* atau *demographic gift*.

Jendela Kesempatan (*the Window of Opportunity*) adalah titik perubahan Rasio Ketergantungan dari menurun dan berbalik menjadi meningkat kembali (merupakan titik terendah Rasio Ketergantungan). Setelah mencapai titik terendah, angka ketergantungan dikontribusikan lebih banyak oleh penduduk usia tua (lihat Gambar 2.1.)

2.1.1. Transisi Demografi

Transisi demografi pada dasarnya dipakai untuk menyatakan perubahan yang terjadi terhadap tiga komponen utama pertumbuhan penduduk: kelahiran (fertilitas), kematian (mortalitas), dan perpindahan penduduk (mobilitas/migrasi). Dari berbagai literatur, dapat disarikan bahwa transisi Demografi dibedakan atas empat tahapan (Lihat Gambar 2.1.1).

Gambar 2.1.1 Transisi Demografi
Transisi Demografi



Tahapan-tahapan tersebut didasarkan atas pengalaman perubahan pola fertilitas dan mortalitas yang terjadi di beberapa negara di Eropa pada masa lampau. Tahapan transisi tersebut sebagai berikut:

Tahap I : Pada tahap pertama ini pertumbuhan penduduk sangat rendah, dihasilkan dari perbedaan angka kelahiran dan kematian yang tinggi, sekitar 40-50 per seribu penduduk. Jumlah kelahiran dan kematian yang sangat tinggi ini tidak terkendali setiap tahunnya. Selain itu, panen yang gagal dan harga-harga yang tinggi telah menyebabkan kelaparan sehingga daya tahan tubuh terhadap penyakit sangat lemah. Keadaan ini diperparah dengan meluasnya penyakit menular, sehingga menyebabkan angka kematian tinggi;

Tahap II : Pada tahap ini, angka kematian menurun dengan tajam akibat revolusi industri serta kemajuan teknologi dan juga mulai ditemukannya obat-obatan antibiotik. Sementara itu, angka kelahiran menurun amat lambat dan masih tetap tinggi, yang disebabkan karena kepercayaan atau pandangan mengenai jumlah anak banyak lebih menguntungkan. Menurunnya tingkat kematian dan masih tingginya tingkat kelahiran mengakibatkan jumlah penduduk meningkat dengan cepat;

Tahap III : Angka kematian terus menurun dengan kecepatan yang melambat. Di lain pihak, angka kelahiran mulai menurun dengan tajam sebagai akibat dari perubahan perilaku melahirkan dan tersedianya peralatan kontrasepsi, serta adanya peningkatan pendidikan dan kesehatan

masyarakat. Di Eropa perubahan perilaku melahirkan terutama terjadi pada para wanita yang ingin berhenti melahirkan karena terlalu banyak anak (*stopping behavior*). Di negara berkembang, perubahan perilaku melahirkan dan diterimanya konsep keluarga kecil didukung oleh program keluarga berencana sangat membantu menurunkan tingkat fertilitas;

Tahap IV : Pada tahap ini angka kelahiran dan kematian sudah mencapai angka yang rendah dan tingkat pertumbuhan penduduk juga rendah, yang dihasilkan dalam kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang maju.

2.1.2. Rasio Ketergantungan

Struktur penduduk dibedakan menurut usia kerja, sedangkan penduduk dapat digolongkan sebagai berikut (LP FEUI, 2004) :

1. Penduduk di bawah usia kerja (usia 0-14 tahun);
2. Penduduk usia kerja (usia 15-64 tahun);
3. Penduduk di atas usia kerja (usia 65 tahun ke atas).

Penduduk usia kerja dapat juga disebut usia produktif. Dengan demikian gabungan penduduk di bawah usia kerja dan penduduk di atas usia kerja dianggap sebagai penduduk usia konsumtif /tidak produktif. Berdasarkan penggolongan ini, maka dapat diukur Rasio Ketergantungan (*Dependency Ratio*) yang menunjukkan perbandingan antara banyaknya penduduk tidak produktif (penduduk di bawah usia kerja dan di atas usia kerja) dengan banyaknya penduduk produktif (usia kerja). Dikenal tiga jenis Rasio Ketergantungan yaitu:

1. Rasio Ketergantungan Muda (*Youth Dependency Ratio*);
2. Rasio Ketergantungan Tua (*Elderly Dependency Ratio*);
3. Rasio Ketergantungan Total (*Total Dependency Ratio*) atau lebih dikenal dengan Rasio Ketergantungan

Rasio Ketergantungan tersebut di atas dapat dinotasikan sebagai:

$$\text{Rasio Ketergantungan Total} = \text{Rasio Ketergantungan Muda} + \text{Rasio Ketergantungan Tua}$$

$$\begin{aligned}
 &= \frac{P_{0-14}}{P_{15-64}} \times 100 + \frac{P_{65+}}{P_{15-64}} \times 100 \\
 &= \frac{P_{0-14} + P_{65+}}{P_{15-64}} \times 100
 \end{aligned}$$

Sejalan dengan adanya perubahan yang terjadi pada tiga komponen utama pertumbuhan penduduk: kelahiran, kematian dan perpindahan; maka struktur penduduk menurut umur kerja akan berubah. Dengan demikian, Rasio Ketergantungan juga akan berubah seiring dengan berjalannya waktu.

Rasio Ketergantungan akan menjadi lebih rendah jika proporsi penduduk umur tidak produktif menurun dan atau proporsi penduduk usia produktif meningkat. Sebaliknya, Rasio Ketergantungan akan menjadi lebih tinggi jika proporsi penduduk umur tidak produktif meningkat dan atau proporsi penduduk usia produktif menurun. Dengan demikian, pertumbuhan penduduk umur produktif yang lebih pesat dibanding dengan pertumbuhan penduduk tidak produktif memberikan peluang untuk mendapatkan Rasio Ketergantungan yang menurun.

2.1.3. Bonus Demografi

Transisi demografi mengubah struktur umur penduduk, dimana proporsi penduduk muda (0-15 tahun) makin menurun, proporsi penduduk usia kerja meningkat pesat dan penduduk tua (di atas usia kerja) meningkat perlahan. Perjalanan pergeseran distribusi umur penduduk berdampak pada turunnya rasio ketergantungan penduduk muda (*youth dependency ratio*) dan membentuk keadaan yang ideal yang menghasilkan potensi terjadinya bonus demografi.

Potensi ini berimplikasi pada keuntungan ekonomis yang disebabkan penurunan proporsi penduduk muda yang mengurangi besarnya biaya investasi untuk pemenuhan kebutuhannya, sehingga sumber daya dapat dialihkan kegunaannya untuk memacu pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan keluarga.

Kondisi pada saat tingkat kelahiran tinggi dan awal penurunan kematian bayi, *age dependency ratio* yakni perbandingan antara jumlah penduduk usia non-produktif di bawah 15 tahun dan di atas 65 tahun terhadap penduduk usia produktif 15-64

tahun sangat tinggi. Transisi demografi menurunkan proporsi umur penduduk muda dan meningkatkan proporsi penduduk usia kerja, dan ini menjelaskan hubungan pertumbuhan penduduk dengan pertumbuhan ekonomi. Penurunan proporsi penduduk muda mengurangi besarnya investasi untuk pemenuhan kebutuhan mereka, sehingga sumber daya dapat dialihkan kegunaannya untuk memacu pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan keluarga. Selanjutnya pertumbuhan penduduk usia kerja yang lebih pesat dibanding dengan pertumbuhan penduduk muda memberikan peluang untuk mendapatkan bonus demografi (atau juga sering dikatakan *demographic dividend*, atau *demographic gift*). Yakni apabila ada respon kebijakan pemerintah yang positif pada saat bonus demografi menyediakan tenaga kerja cukup besar untuk meningkatkan produktivitas.

2.1.4. Jendela Kesempatan

Rasio Ketergantungan akibat menurunnya penduduk usia muda, tidak selamanya menunjukkan penurunan, karena suatu ketika Rasio Ketergantungan akan meningkat kembali apabila penduduk usia tua meningkat dengan pesat. Titik perubahan dari menurun dan berbalik menjadi meningkat merupakan titik terendah Rasio Ketergantungan inilah yang disebut Jendela Kesempatan (*the Window of Opportunity*).

Dalam beberapa literatur, beberapa penulis menyamakan istilah bonus demografi dan jendela kesempatan. Bahkan diantaranya ada yang menggabungkan kedua istilah tersebut. Kutipan tersebut dapat disajikan dalam paragraf berikut.

Lustig *et. al.* (1998) menyatakan:

... "the effect of fertility decline in the second intermediate stage is a one-time demographic bonus or window of opportunity - - a period during which the ratio of the working age population to the dependent population is unusually high. After a country has passed through this period, it returns to a stable dependency ratio to a new lower levels of both fertility and mortality"...

Pendapat senada juga dikemukakan oleh K. Navaneetham (2002) yang intinya:

The demographic bonus or window of opportunity had a positive impact on economic growth in all South East Asia except in the Philipine.

Pendapat senada dengan K. Navaneetham di atas juga dikemukakan oleh Insan Tunalli (1996) yang isinya:

The demographic window of opportunity during which, time high growth rates of the working age population can serve fuel for economic growth.

2.1.5. Bonus Demografi dan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat

Terbukanya peluang bonus demografi sebagai akibat dari transisi demografi tersebut diiringi dengan perubahan struktur umur penduduk. Teori transisi demografi berpendapat bahwa mula-mula kematian menurun karena peningkatan teknologi terutama kesehatan dan diketemukannya obat-obatan antibiotik. Peningkatan teknologi kesehatan dari negara maju ini sangat dimanfaatkan oleh negara berkembang dan berdampak pada penurunan kematian, terutama kematian bayi. Penurunan kematian bayi ini tidak langsung diikuti dengan penurunan kelahiran. Penurunan kematian bayi menyebabkan lebih banyak bayi-bayi yang *survive*, dapat terus hidup mencapai usia yang lebih tinggi (dibandingkan dengan waktu-waktu sebelumnya). Untuk sementara kelahiran masih tetap tinggi dan bersamaan dengan menurunnya kematian bayi jumlah penduduk muda meningkat dengan pesat menyebabkan laju pertumbuhan penduduk juga meningkat. Setelah beberapa lama, tingkat kelahiran akhirnya menurun juga, yang di negara berkembang utamanya karena intervensi pemerintah dan berakibat pada berkurangnya jumlah bayi yang lahir. Lima belas tahun kemudian kohor ini memasuki usia produktif dan penduduk perempuan memasuki usia reproduksi. Terjadilah pergeseran distribusi penduduk menurut umur yang menyebabkan menurunnya rasio ketergantungan penduduk usia non-produktif dan penduduk usia produktif. Khusus untuk bonus demografi ini, menurunnya rasio ketergantungan lebih disumbangkan oleh penurunan banyaknya penduduk muda (*youth dependency ratio*) dibandingkan penduduk tua (*elderly dependency ratio*).

Bonus demografi sering dikaitkan dengan suatu kesempatan yang hanya akan terjadi satu kali saja bagi semua penduduk negara yakni *the window of opportunity*. Kesempatan yang ada berkaitan dengan bonus demografi ini berupa

tersedianya kondisi atau ukuran yang sangat ideal pada perbandingan antara jumlah penduduk yang produktif dan yang non-produktif. Pada saat itu angka ketergantungan adalah yang terendah, selama usia penduduk tersebut, yang biasanya terletak di bawah 50 persen. Artinya, perbandingan antara penduduk usia kerja dibandingkan dengan penduduk non-usia kerja sekitar dua kalinya. *The Window of Opportunity* ini tidak terjadi selamanya melainkan hanya tersedia dalam waktu yang sangat singkat, satu atau dua dekade saja. Ini disebabkan karena dalam perjalanan transisi demografi, harapan hidup yang terus meningkat akan meningkatkan jumlah lansia di atas 65 tahun sedemikian rupa sehingga rasio ketergantungan akan meningkat lagi. Kali ini disumbangkan terutama oleh meningkatnya proporsi penduduk usia 65 ke atas. Jadi terbukanya *The Window of Opportunity* yang menyediakan kondisi ideal untuk meningkatkan produktivitas ini harus dimanfaatkan sebaik-baiknya bagi pemerintah suatu negara apabila ingin meningkatkan kesejahteraan penduduknya (Adioetomo, 2005).

2.1.6. Bonus Demografi Indonesia

Adioetomo (2005) mempertanyakan "Apakah Indonesia sudah mencapai bonus demografi dan bagaimana terjadinya?". Hal ini memerlukan penuturan yang panjang tentang fluktuasi kelahiran dan kematian sebelum perang kemerdekaan, dan intervensi pemerintah dalam bidang pengendalian kependudukan. Pada tahun 1940-an, Indonesia mengalami penjajahan Jepang, perang dunia ke-2, dan masa kelaparan yang merupakan masa ekonomi yang buruk bagi Indonesia. Meskipun statistik demografi belum sebagus sekarang, pada waktu itu dapat diperkirakan bahwa ada penurunan tingkat kelahiran mencapai di bawah 40 ribu per 1000 penduduk dan kenaikan tingkat kematian. Pada saat bangsa Indonesia memperjuangkan kemerdekaannya sekitar tahun 1945, banyak pasangan muda-mudi menunda perkawinan. Tetapi setelah kemerdekaan tercapai, terjadilah lonjakan perkawinan yang disusul oleh lonjakan jumlah kelahiran. Pada tahun 1950-an keadaan menjadi normal kembali dan tingkat kelahiran kembali mencapai ke taraf yang tinggi seperti sebelumnya, sedangkan tingkat kematian mengalami penurunan. Pada saat yang sama teknologi kesehatan terutama ditemukannya obat-obatan antibiotik berhasil dimanfaatkan oleh Indonesia,

akibatnya tingkat kematian mulai menurun. Penurunan tingkat kematian terutama terjadi pada kematian bayi sehingga menyebabkan anak-anak yang lahir tahun 1950-an dan seterusnya lebih banyak yang tetap hidup, *survive*, menuju usia yang lebih tinggi. Pada saat itu tingkat kelahiran masih tinggi dan menghasilkan kelahiran yang cukup besar. Bayi yang lahir dari tingkat kelahiran tinggi itu tetap hidup dan terjadilah penumpukan jumlah anak-anak usia di bawah 15 tahun. Dampak momentum kelahiran tinggi ini terus terbawa sepanjang hidup kohor tersebut dan terlihat jelas pada piramida penduduk tahun 1961, 1971 dan seterusnya (Adioetomo, 2005).

Selanjutnya Adioetomo (2005) mengatakan bahwa pada tahun 1960-an ahli ekonomi dan pionir pakar kependudukan terkemuka di Indonesia, Widjojo Nitisastro, telah mengingatkan kita bahwa suatu saat setelah tahun 1960-an akan terjadi '*rejuvenation of the working age*' atau peremajaan angkatan kerja di Indonesia (Nitisastro, 1970 dalam Adioetomo, 2005). Peremajaan angkatan kerja pada waktu itu diperkirakan akan mulai terjadi pada tahun 1970 - 1980-an, sebab kohor kelahiran tinggi di tahun 1950-an dan tahun 1960-an memasuki pasar kerja di tahun-tahun tersebut. Nitisastro pada waktu itu juga mengatakan untuk 'mewaspada' masuknya perempuan kohor kelahiran tahun 1950-an dan 1960-an tersebut ke usia reproduksi (masa melahirkan) sekaligus ke pasar kerja. Keduanya merupakan dampak kelahiran tinggi sebelum dan sesudah kemerdekaan yang mengakibatkan dunia angkatan kerja Indonesia diwarnai oleh tingginya proporsi penduduk usia kerja muda 15-24 tahun.

Kohor *baby boom* di Indonesia terlihat memuncak di tahun 1960-1970-an, yang akan meneruskan gelombang pasang membanjiri angkatan kerja dengan usia muda. Selanjutnya, gelombang masuknya kohor kelahiran tinggi ke usia reproduksi akan menimbulkan *echo*, artinya, kohor besar yang masuk ke usia reproduksi akan menghasilkan jumlah kelahiran yang besar. Bahkan ketika tingkat kelahiran sudah mulai menurun *echo* ini tetap terbawa. Meskipun rata-rata jumlah anak yang dipunyai perempuan makin sedikit tetapi karena jumlah perempuan usia subur masih besar, maka jumlah bayi yang dilahirkan juga masih tetap

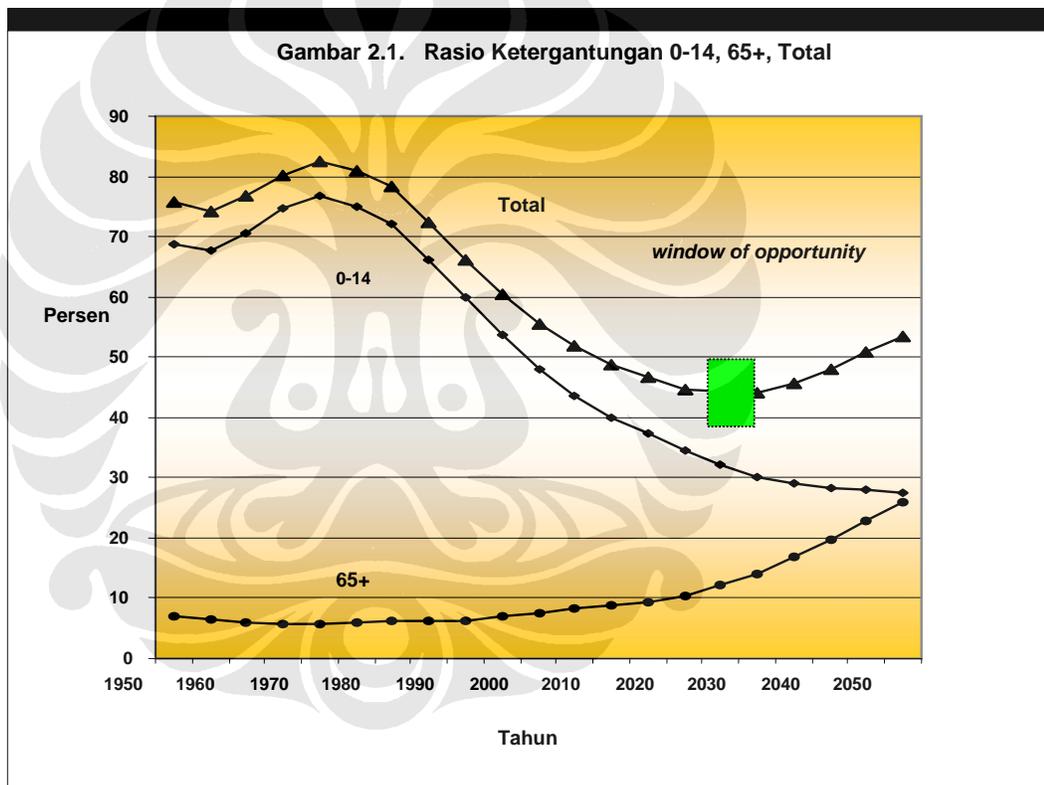
banyak. Dan karena tingkat kematian bayi menurun terus, kohor ini membentuk suatu armada usia kerja yang amat pesat pertumbuhannya, baik angkatan kerja muda maupun yang meningkat ke usia yang lebih tua. Dalam proses transisi demografi, intervensi pemerintah untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk, dalam bentuk Program Nasional Keluarga Berencana dengan menanamkan manfaat norma keluarga kecil, telah berhasil menurunkan tingkat kelahiran yang berdampak pada penurunan proporsi jumlah penduduk non-produktif dibawah usia 15 tahun.

Berlangsungnya transisi demografi di Indonesia itu makin lama makin mengubah wajah penduduk Indonesia dengan menggeser distribusi umur penduduk. Proporsi penduduk muda makin menurun, proporsi penduduk usia kerja meningkat pesat dan proporsi penduduk usia lanjut bergerak naik secara perlahan. Dalam era tingkat kelahiran tinggi dan awal penurunan kematian bayi, *total dependency ratio* yakni perbandingan antara jumlah penduduk usia non-produktif di bawah 15 tahun dan di atas 65 tahun terhadap penduduk usia produktif 15-64 tahun sangat tinggi. Pada tahun 1971 mencapai 86 per 100. Artinya tiap 100 penduduk usia kerja akan mempunyai tanggungan sebesar 86 penduduk non-produktif. Dari angka ketergantungan itu, sebesar 93 persennya disumbangkan oleh besarnya jumlah anak-anak di bawah 15 tahun, dan sisanya oleh penduduk usia lanjut hanya 7 persen. Pada saat itu tanggungan orang tua relatif masih sedikit karena tahun-tahun sebelumnya belum banyak penduduk yang berhasil mencapai usia di atas 65 tahun.

Perjalanan pergeseran distribusi umur penduduk dan penurunan rasio ketergantungan penduduk muda (*youth dependency ratio*) membentuk keadaan yang ideal yang menghasilkan potensi terjadinya bonus demografi, dimana jumlah penduduk usia kerja hampir dua kalinya dibandingkan dengan jumlah penduduk di bawah 15 tahun. Dari Lampiran Tabel 1 dan 2 terlihat bahwa rasio ketergantungan penduduk Indonesia telah menurun menjadi 54 pada tahun 2000, dan akan menurun terus mencapai angka terendah pada tahun 2020, 2025 dan 2030, dimana angkanya berkisar sekitar 40 per 100 (Gambar 2.4). Jadi periode

2020-2030 inilah yang disebut sebagai *the Window of Opportunity* untuk Indonesia (Adioetomo, 2005). Setelah tahun 2030 rasio ketergantungan akan meningkat lagi, giliran disumbangkan oleh penduduk usia 65 tahun ke atas.

Indonesia hanya akan mengalami keadaan ideal untuk membangun satu kali saja, yakni apabila *the Window of Opportunity* terbuka pada tahun 2020-2030. Jadi pada saat itu investasi dan pembiayaan untuk pelayanan dasar anak-anak di bawah 15 tahun adalah terendah, sehingga pendapatan pekerja usia produktif dapat ditabung sebagai tabungan masyarakat, yang kemudian diinvestasikan secara produktif guna perluasan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi yang meningkat.



Sumber: Adioetomo (2005)

Namun untuk meraih *the Window of Opportunity* tersebut, pertama-tama bonus demografi yang sekarang sudah mulai terjadi harus ditingkatkan dan diteruskan dengan menurunkan tingkat kelahiran dan kematian sehingga menjadi CBR=17,7 dan CDR=7,1 pada tahun 2015 dan CBR=15,0 dan CDR=7,5 pada tahun 2025. Dengan terus menurunnya tingkat kelahiran dan kematian, serta berlanjutnya

bonus demografi, maka kemungkinan terbukanya jendela peluang tersebut akan besar sekali, dan apabila *the Window of Opportunity* ini tercapai harus dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk.

Dalam rangka mewujudkan bonus demografi ada 4 mekanisme penting yaitu: pasokan tenaga kerja (*labor supply*), peranan perempuan (*women role*), tabungan (*savings*), dan sumber daya manusia (*human capital*) (Bloom, Canning dan Sevilla, 2003).

Pasokan tenaga kerja

Pengaruh transisi demografi pada pasokan tenaga kerja terjadi dengan dua cara :

- Adanya pengaruh penambahan usia dari generasi *baby-boom* yaitu ketika generasi tersebut berumur 15-64 tahun dan masuk ke pasar kerja maka rasio ketergantungan menjadi lebih rendah. Ketika generasi tersebut mencapai puncak usia kerja, yaitu 20-54 tahun pengaruh ini secara khusus menjadi sangat kuat.
- Adanya peningkatan penduduk perempuan masuk pasar kerja karena makin kecilnya ukuran keluarga. Kondisi ini diperkuat oleh kenyataan bahwa mereka dilahirkan dari generasi yang sudah menganut keluarga kecil, sehingga mereka lebih berpendidikan dan pada gilirannya meningkatkan produktivitas saat masuk pasar kerja.

Tabungan

Bonus demografi memicu pertumbuhan tabungan (*savings*) dan pada gilirannya akan meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi. Penduduk muda dan penduduk tua mengkonsumsi lebih banyak dari yang bisa produksi. Sedangkan penduduk usia kerja cenderung mempunyai tingkat output ekonomi yang lebih tinggi dan cenderung mempunyai tingkat tabungan yang lebih tinggi pula. Kemampuan menabung yang lebih besar pada penduduk usia kerja terutama pada usia 40-an dimana *support* untuk anak sudah minimal. Pada akhirnya, kekuatan menabung secara kolektif dapat menjadi sumber daya untuk investasi yang dapat menggairahkan pertumbuhan ekonomi.

2.2. Ketenagakerjaan

Masalah ketenagakerjaan di Indonesia sangat besar dan kompleks : besar, karena menyangkut jutaan jiwa, dan kompleks, karena permasalahannya mempengaruhi sekaligus dipengaruhi oleh banyak faktor yang saling berinteraksi mengikuti pola yang selalu tidak mudah untuk dipahami. Faktor demografis mempengaruhi jumlah dan komposisi angkatan kerja. Indonesia cukup berhasil dalam menurunkan angka kelahiran dan kematian secara berkesinambungan. Hal ini justru berdampak pada pertumbuhan penduduk usia kerja yang jauh lebih cepat daripada pertumbuhan penduduk secara keseluruhan. Fakta ini menunjukkan tekanan yang kuat dalam sisi penyediaan tenaga kerja. Hal tersebut mempunyai konsekuensi kebijakan yang jelas. Strategi pengurangan penawaran tenaga kerja melalui penurunan laju pertumbuhan penduduk tidak akan efektif lagi.

Sedangkan masalah ketenagakerjaan di Indonesia dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya yang penting adalah masih sulitnya arus modal asing, perilaku proteksionis sejumlah negara-negara maju dalam menerima ekspor negara-negara berkembang, iklim investasi, pasar global, berbagai regulasi dan perilaku birokrasi yang kurang kondusif bagi pengembangan usaha, serta tekanan kenaikan upah di tengah dunia usaha yang lesu. Masalah lain, yang tidak kalah pentingnya adalah pelaksanaan otonomi daerah yang dalam banyak hal seringkali tidak mendukung penciptaan lapangan kerja atau "tidak ramah" terhadap tenaga kerja. Masalah ketenagakerjaan secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan masalah-masalah lainnya termasuk kemiskinan, ketidakmerataan pendapatan, pertumbuhan ekonomi, urbanisasi, dan stabilitas politik.

Semua ini, seperti diduga Rucker (1985:2), secara intuitif tampaknya dipahami oleh kebanyakan pengambil kebijakan. Yang tampaknya kurang dipahami adalah, yang juga di duga Rucker, bahwa masalah ketenagakerjaan di Indonesia bersifat kompleks sehingga juga memerlukan cara pemecahan yang multi dimensi pula. Tidak ada jalan pintas dan sederhana untuk mengatasinya.

Untuk itu, dalam menyiapkan tenaga kerja menyongsong jendela kesempatan, perlu diketahui besarnya persediaan dan kebutuhan tenaga kerja secara nasional dimasa mendatang. Berdasar dua hal tersebut, nantinya dapat diketahui apakah tenaga kerja yang dibutuhkan dapat sepenuhnya dipenuhi dengan tenaga kerja yang tersedia. Disisi lain, apakah banyaknya tenaga kerja yang tersedia dapat seluruhnya disalurkan sesuai dengan kebutuhan. Jika terjadi mismatch antara persediaan dan kebutuhan tenaga kerja, maka dapat dibuat suatu rekomendasi kebijakan dalam pendayagunaan tenaga kerja.

Berkaitan dengan hal tersebut perlu dipahami teori yang mendasari diantaranya adalah :

2.2.1 Konsep Tenaga Kerja

Tenaga kerja sebagai salah satu faktor produksi merupakan sejumlah orang yang ikut serta dalam kegiatan produksi pada masing-masing sektor ekonomi. Untuk memudahkan pemahaman data tenaga kerja yang dipakai di Indonesia, beberapa konsep dan definisi yang berkaitan dengan ketenagakerjaan perlu diketahui. Konsep dan definisi yang digunakan adalah menurut Badan Pusat Statistik (BPS). Sedangkan struktur ketenagakerjaan seperti pada diagram 2.2.1.

- a. Penduduk Usia kerja, adalah mereka yang berdasarkan golongan umurnya sudah bisa diharapkan untuk mampu bekerja. Di Indonesia digunakan batasan umur 15 tahun sebagai batas dianggap mulai bekerja. Jadi penduduk usia kerja adalah penduduk yang telah berusia 15 tahun dan lebih;
- b. Angkatan kerja, adalah penduduk usia kerja (15 tahun keatas) yang bekerja atau punya pekerjaan tetapi sementara tidak bekerja dan yang mencari pekerjaan termasuk juga ke dalam angkatan kerja adalah mereka yang sedang mempersiapkan suatu usaha, sudah mempunyai pekerjaan tetapi belum mulai bekerja atau mereka yang tidak mencari pekerjaan dengan alasan tidak mungkin memperoleh pekerjaan. Golongan angkatan kerja ini disebut juga penduduk yang aktif secara ekonomi (*economically active population*);

- c. Penduduk bukan angkatan kerja, adalah penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) yang tidak termasuk kedalam angkatan kerja. Golongan ini secara ekonomi memang tidak aktif dan disebut *non-economically active population*. Kegiatan mereka biasanya adalah sekolah, mengurus rumah tangga dan lainnya, seperti mereka yang pensiun, cacat jasmani dan sebagainya;
- d. Angka Parsitipasi Angkatan Kerja (APAK), adalah perbandingan antara jumlah angkatan kerja dengan jumlah seluruh penduduk usia kerja. APAK biasanya diperkirakan masing-masing untuk jenis kelamin (laki-laki dan perempuan) dan golongan umur;
- e. Bekerja, adalah seseorang yang melakukan pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh pendapatan atau keuntungan paling sedikit satu jam sehari dalam seminggu yang lalu. Bekerja satu jam tersebut harus dilakukan berturut-turut dan tidak boleh terputus;
- f. Penduduk yang mempunyai pekerjaan tetapi sedang tidak bekerja, adalah penduduk yang mempunyai pekerjaan tetapi sementara sedang tidak bekerja. Termasuk golongan ini adalah mereka yang mempunyai pekerjaan tetapi selama seminggu sebelum pencacahan tidak bekerja karena berbagai sebab, seperti sakit, cuti, mogok, menunggu pekerjaan berikutnya dan sebagainya;
- g. Kesempatan kerja, menunjukkan banyaknya lapangan kerja yang terisi dan dicerminkan oleh jumlah penduduk 15 tahun keatas yang bekerja. Kesempatan kerja (*Employment Rate*) dirumuskan sebagai rasio antara orang yang bekerja dengan angkatan kerja;
- h. Pengangguran terbuka, terdiri dari mereka yang mencari pekerjaan. Untuk tahun 2001 ditambahkan juga dengan mereka yang sedang mempersiapkan suatu usaha, sudah mempunyai pekerjaan tetapi belum mulai bekerja atau mereka yang tidak mencari pekerjaan dengan alasan tidak mungkin memperoleh pekerjaan.
- i. Penduduk yang mencari pekerjaan, penduduk yang :
 - Belum pernah bekerja dan sedang berusaha untuk mendapatkan pekerjaan

- Sudah pernah bekerja karena sesuatu hal berhenti atau diberhentikan dan sedang berusaha memperoleh pekerjaan.
- Yang bekerja atau mempunyai pekerjaan, tetapi karena sesuatu hal masih berusaha untuk mendapatkan pekerjaan lain.

Diagram 2.2.1
Struktur Ketenagakerjaan



2.2.2. Penawaran Tenaga Kerja

Perubahan demografi dan transformasi perekonomian yang sedang berlangsung mempunyai dampak yang besar pada kondisi dan prospek ketenagakerjaan. Kedua hal tersebut mempengaruhi pasar kerja secara bersamaan, baik melalui sisi permintaan maupun penawaran pekerja. Perubahan kondisi demografi yang demikian cepat mempengaruhi pasar kerja melalui kebutuhan perubahan kebutuhan masyarakat, yang merupakan elemen penting dalam penentuan permintaan terhadap barang dan jasa dalam perekonomian. Permintaan terhadap barang dan jasa ini selanjutnya akan menentukan permintaan terhadap pekerja dan akan mempengaruhi sisi penawaran pekerja. Jumlah dan pertumbuhan penduduk sangat mempengaruhi jumlah dan pertumbuhan angkatan kerja serta

employment. Perubahan komposisi penduduk menurut usia dan jenis kelamin menentukan siapa yang berkompotensi masuk dalam pasar kerja. Komposisi mutu penduduk juga mempengaruhi pekerjaan apa yang dapat dan dimau oleh pasar kerja terhadap permintaan barang dan jasa, dan kemudian berdampak pada permintaan terhadap pekerja. Oleh sebab itu perlu adanya mekanisme pasar dan campur tangan pemerintah akan menentukan bagaimana kebutuhan yang tidak muncul di pasar tersebut dapat diubah menjadi permintaan. Perubahan dalam perekonomian juga akan mempengaruhi penawaran terhadap pekerja.

Penawaran terhadap pekerja adalah hubungan antara tingkat upah dan jumlah satuan pekerja yang disetujui oleh pensuplai untuk ditawarkan. Secara khusus kurva penawaran pekerja menggambarkan pada berbagai kemungkinan tingkat upah dan jumlah maksimum satuan pekerja yang ditawarkan oleh pensuplay pekerja pada waktu tertentu. Atau untuk setiap kemungkinan jumlah satuan pekerja, terdapat upah minimum dimana pensuplay pekerja mau menawarkan jumlah tersebut.

Dalam konsep penawaran tenaga kerja, ada dua hal yang diputuskan individu, yaitu : 1) keputusan untuk berpartisipasi dalam pasar kerja, 2) Keputusan untuk menentukan berapa banyak waktu yang disediakan untuk kegiatan pasar, bila memutuskan berpartisipasi dalam pasar kerja.

Penawaran tenaga kerja dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti jumlah penduduk, tenaga kerja, pendidikan, perkembangan ekonomi dan lain sebagainya. Pernyataan ini menunjukkan bahwa tidak semua tenaga kerja atau penduduk dalam usia kerja siap untuk bekerja, karena sebagian masih dalam usia sekolah, mengurus rumah tangga dan golongan lain yang menerima pendapatan. Keadaan ini menunjukkan bahwa semakin besar jumlah orang yang bersekolah atau mengurus rumah tangga semakin kecil penawaran tenaga kerja.

Sejalan dengan pertumbuhan penduduk, tenaga kerja dan angkatan kerja juga meningkat. Hal ini berarti pengurangan pengangguran dapat dilakukan dengan

menurunkan jumlah angkatan kerja. Sementara itu penurunan angkatan kerja dapat dilakukan dengan jalan pengurangan laju pertumbuhan penduduk. Indonesia merupakan salah satu negara yang berpenduduk sangat padat dengan laju pertumbuhan penduduk yang tinggi sering mengalami masalah dalam hal penyerapan tenaga kerja. Untuk mengetahui jumlah angkatan kerja perlu diketahui tingkat partisipasi kerja (APAK) atau *Labor Force Participation Rate* (LFPR). Apak didefinisikan sebagai rasio antara jumlah angkatan kerja dengan penduduk usia kerja.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi besarnya APAK adalah, pertama, jumlah penduduk yang masih bersekolah. Semakin besar jumlah penduduk yang bersekolah, semakin kecil jumlah angkatan kerja dan semakin kecil APAK. Kedua, jumlah penduduk yang mengurus rumah tangga. Semakin banyak anggota dalam tiap-tiap keluarga yang mengurus rumah tangga semakin kecil APAK. Ketiga, bagaimana suatu keluarga mengatur siapa yang bekerja, bersekolah dan mengurus rumah tangga pada dasarnya tergantung dari tingkat penghasilan dan jumlah tanggungan dari keluarga yang bersangkutan. Keempat, faktor umur dan jenis kelamin. Penduduk berumur muda umumnya tidak mempunyai tanggung jawab yang tidak begitu besar sebagai pencari nafkah untuk keluarga. Bahkan mereka umumnya bersekolah. Penduduk dalam kelompok umur 25-55 tahun terutama laki-laki, umumnya dituntut untuk ikut mencari nafkah dan oleh sebab itu APAK relatif besar. Lebih lanjut penduduk diatas umur 55 tahun sudah mulai menurun kemampuannya untuk bekerja, dan APAK umumnya rendah. Kelima, APAK dipengaruhi oleh tingkat upah. Semakin tinggi tingkat upah dalam masyarakat, semakin banyak anggota keluarga yang tertarik masuk pasar kerja, atau dengan kata lain semakin tinggi APAK. Keenam, APAK dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, semakin tinggi tingkat pendidikan semakin banyak waktu yang disediakan untuk bekerja. Terutama bagi para wanita, dengan semakin tinggi pendidikan, kecenderungan untuk bekerja semakin besar, dengan kata lain APAK semakin besar. Akhirnya, APAK juga dipengaruhi oleh kegiatan ekonomi. Program pembangunan disatu pihak menuntut keterlibatan lebih banyak orang. Di pihak lain program pembangunan membutuhkan harapa-harapan baru.

Harapan untuk dapat ikut menikmati hasil pembangunan tersebut dinyatakan dalam partisipasi kerja. Jadi semakin bertambah kegiatan ekonomi semakin besar APAK (Simanjutak, P. 2001).

2.2.3. Proyeksi Angkatan Kerja

Pembangunan nasional akan berhasil dan mengenai sasaran apabila disertai dengan perencanaan yang tepat dan matang. Dalam rangka membuat suatu perencanaan, diperlukan khususnya perencanaan di bidang ketenagakerjaan di masa yang akan datang perlu diketahui perkiraan jumlah angkatan kerja, perkiraan pertumbuhan angkatan kerja, dan perkiraan tingkat partisipasi angkatan kerja serta perkiraan kesempatan kerja. Perhitungan proyeksi angkatan kerja didasarkan atas pola perkembangan tingkat partisipasi angkatan kerja dimasa yang lalu.

Metode APAK (angka partisipasi angkatan kerja) ini merupakan salah satu metode yang sering dipakai dalam memproyeksikan jumlah angkatan kerja. Sebelum memproyeksikan apak terlebih dahulu dilakukan perhitungan apak pada tahun sebelumnya, cara ini dipakai untuk melihat kecenderungan APAK masa lalu, kemudian dibuat regresi linier dan logit. Demikian pula untuk memproyeksikan kesempatan kerja dilakukan dengan cara yang sama seperti metode APAK. Selanjutnya hasil proyeksi APAK dikalikan dengan hasil proyeksi jumlah penduduk usia kerja masing-masing menurut jenis kelamin dan kelompok umur. Hasilnya adalah proyeksi angkatan kerja, selanjutnya cara yang sama digunakan untuk tahun-tahun berikutnya.