

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Masalah pengangguran usia muda merupakan isu global yang tidak hanya terjadi di negara berkembang, namun juga terjadi di negara-negara maju. Menurut BPS yang mengacu pada ILO, pengangguran didefinisikan sebagai orang yang berada dalam usia kerja, tidak bekerja, tetapi aktif mencari pekerjaan. Sementara ada orang yang berada dalam usia kerja, tidak bekerja, tetapi tidak aktif mencari pekerjaan. Konsep ini mengimplikasi bahwa ada orang-orang yang tidak bekerja namun tidak tercatat sebagai pengangguran sehingga mengakibatkan angka pengangguran menjadi lebih kecil dari jumlah yang sesungguhnya.

Persoalan pengangguran usia muda bukanlah hal baru, meskipun begitu dinamika dan keragaman persoalan yang timbul akibat persoalan pengangguran usia muda mengakibatkan permasalahan ini selalu menarik untuk dikaji. Ada beberapa alasan yang menyebabkan persoalan pengangguran usia muda penting diteliti karena memiliki dampak yang sangat luas terhadap faktor sosial dan ekonomi. **Pertama**, pengangguran yang tinggi berarti pemborosan sumber daya terbatas yang mengakibatkan berkurangnya kecepatan potensi pertumbuhan ekonomi jangka panjang dan berakibat pada rendahnya pendapatan yang disebabkan karena rendahnya permintaan aggregate dan tingkat pertumbuhan ekonomi (Gontkovi, Bohuslava, & Pružinský, 2015).

Kedua, pengangguran usia muda merupakan biaya bagi pemerintah jika ditinjau dari perspektif ekonomi dan sosial. Dari sisi sosial, pengangguran usia muda menimbulkan biaya sosial seperti peningkatan tingkat kriminalitas, ketergantungan pada keluarga (beban bagi keluarga), rasa percaya diri yang rendah, adaptasi sosial yang rendah dan kekerasan dalam rumah tangga. Penelitian medis menunjukkan bahwa pengangguran usia muda juga berkaitan dengan gejala psikologi (*psychological symptoms*) seperti depresi dan rasa percaya diri yang rendah. Pemuda yang tidak mempunyai pekerjaan (*jobless*) lebih rentan terhadap

kejahatan sebagai akibat dari masalah psikologis dan depresi (Morrell, Taylor and Kerr,1998; Gontkovi, B., Bohuslava, M., & Pružinský, M. 2015).

Ketiga, biaya ekonomi yang muncul dari pengangguran usia muda sangat tinggi di negara berkembang yang memiliki pertumbuhan penduduk dan jumlah penduduk usia muda yang lebih banyak dibanding negara-negara maju dan rentan untuk tidak terampil dan malas. Kecenderungan mengkonsumsi marginal bagi orang muda lebih tinggi dari orang dewasa sehingga peningkatan pengangguran *usia muda* efeknya buruk terhadap konsumsi, investasi total dan akhirnya terhadap PDB. Meskipun demikian pengangguran usia muda dengan situasi psikologis ini, tidak menghabiskan produk dan jasa sebanyak orang yang bekerja. Namun mereka menambah berat beban pemerintah karena menurunkan basis perpajakan dan menimbulkan biaya kesejahteraan sosial seperti tunjangan bagi pengangguran (Brewer, 2004:13).

Menggunakan konsep pengangguran terbuka, tingkat pengangguran usia muda di Indonesia lebih tinggi bila dibandingkan dengan tingkat pengangguran kelompok usia lainnya. Tingkat pengangguran yang tinggi jelas menjadi ancaman serius bagi Indonesia menuju ekonomi global. Apalagi Indonesia juga akan mendapatkan bonus demografi pada 2035 nanti. Bila tidak segera dilakukan upaya untuk mengatasinya, maka bonus demografi hanya akan menjadi bencana meledaknya usia produktif tanpa produktivitas. Adioetomo, Sri Moertiningsih, (2005) mengemukakan bahwa Indonesia sudah mencapai bonus demografi mulai 2010 dan akan mencapai puncaknya sekitar tahun 2020 hingga tahun 2030.

Secara konseptual, bonus demografi adalah proporsi penduduk usia produktif yang sangat besar atau sekitar 69% dari jumlah penduduk, sedangkan rasio angka ketergantungan (*dependency ratio*) mencapai titik terendah. Artinya, pada saat itu jumlah angkatan kerja sangat besar, namun menanggung beban kelompok usia anak dan lansia yang sangat kecil (Adioetomo, Sri Moertiningsih, 2005). Sebagian besar penduduk usia produktif yang ada pada satu hingga tiga dekade mendatang itu adalah para remaja dan generasi muda saat ini. Bonus demografi akan menjadi jendela kesempatan (*windows of opportunity*) apabila usia produktif tidak hanya potensial tapi aktual. Jika penduduk usia produktif

lebih banyak menganggur dan tidak mempunyai penghasilan, justru akan menjadi beban dan ancaman bagi rumah tangga dan kelompok sosial tempatnya berada.

Penduduk usia kerja dapat didekomposisi menjadi orang-orang yang tidak aktif secara ekonomi (di luar tenaga kerja/bukan angkatan kerja, bekerja, atau tidak bekerja dan mencari pekerjaan (menganggur). Semakin besar penduduk yang termasuk dalam kelompok pengangguran atau bukan angkatan kerja atau keduanya, menunjukkan *underutilized* yang besar dari angkatan kerja yang potensial. Sementara integrasi orang-orang muda ke dalam masyarakat secara tradisional dibayangkan sebagai urutan langkah dari sekolah ke bekerja, namun saat ini transisi linear tersebut digantikan oleh diversifikasi dan lintasan individual dari sekolah ke bekerja. Transisi pemuda modern cenderung kompleks dan berlarut-larut, dimana orang-orang muda sering bergerak masuk dan keluar dari angkatan kerja. *European Social Partners* (2013) malah memberikan tekanan terhadap transisi ini dimana semakin lama orang-orang muda berada dalam transisi yang tidak dapat diprediksi terhadap pasar kerja, akan berdampak negatif terhadap kepercayaan diri mereka di masa yang akan datang dan terhadap kehidupan sehari, terutama dalam akses terhadap pendapatan tetap, risiko kemiskinan, kemungkinan membentuk keluarga, dan kesehatan. Selain dari itu, tanpa pekerjaan dan perlindungan sosial yang memadai, semakin banyak orang-orang muda yang bergantung pada keluarganya dalam waktu yang lama dan mungkin jatuh dalam kemiskinan.

Mereka mungkin terlibat *backtracking* dan *blending* dari status terutama pada saat gejolak ekonomi. Selain itu, penekanan yang lebih besar diberikan untuk tanggung jawab individu sebagai sopir lintasan anak-anak muda, sedangkan faktor kelembagaan dan struktural (misalnya kelas sosial orang tua, suku dan status ekonomi) menjadi lebih beragam. Akibatnya, pendekatan tradisional untuk memahami posisi rentan anak muda di pasar tenaga kerja menjadi kurang efektif, karena banyak dari transisi ini tidak ditangkap oleh indikator konvensional pengangguran.

Diantara 237,6 juta penduduk di Indonesia, 26,8% atau 64 juta jiwa diantaranya adalah usia muda atau kelompok umur antara 15 - 24 tahun. Indonesia yang menduduki peringkat 4 besar untuk jumlah penduduk dunia ternyata juga

menyandang peringkat tertinggi pengangguran usia muda di kawasan Asia Pasifik (www.pikiran-rakyat.com, April 2015). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mencatat pengangguran usia muda di Indonesia pada usia antara 15 - 29 tahun mencapai 19,9%. Bila dibandingkan dalam skala kecil ASEAN, masih lebih baik Sri Lanka 17,9% dan Filipina 16,2%. Meskipun menurut Bappenas, persentasenya sudah menurun dari tahun-tahun sebelumnya. Sayangnya, angka tersebut masih terhitung besar. Organisasi Buruh Dunia, ILO, juga mencatat *pengangguran usia muda* di dunia mencapai 75 juta orang, naik dari 74,9 juta orang pada tahun 2011.

Pengangguran usia muda menimbulkan biaya bagi individu itu sendiri maupun perekonomian secara luas. Biaya bagi individu antara lain : *wage scarring*, partisipasi dalam kriminalitas, psikologi dan problem sosial (stress dan depresi), dan mengurangi harapan hidup pekerja (*reduce worker life expectancy*). Sementara biaya yang ditimbulkan bagi perekonomian adalah pada *public finances, benefit payments, lost tax revenue, healthcare* dan *criminal justice costs* serta *public resources costs, loss of economic productivity, lost personal income*, dan efek dari *lost opportunity* (The Work Foundation part of Lancaster University, 2011).

Bahkan *The Economist* (2013) menyatakan bahwa di seluruh dunia ada sekitar 300 juta pemuda atau mewakili sekitar 25 % pemuda di dunia yang berusia 15 - 24 tahun yang berada dalam status menganggur total. Mereka tidak bekerja, tidak sekolah dan tidak sedang mengikuti pelatihan dimana keberadaan mereka berdampak pada angka pengangguran yang terus meningkat, sumberdaya yang menganggur/mubazir karena tidak memaksimalkan output, kriminalitas meningkat, menurunkan daya saing bangsa, dan terdapat biaya ekonomi (Liang, 2009).

Karena pengangguran usia muda memiliki daya saing yang rendah di pasar kerja, sementara pemuda adalah aset bangsa yang berpengaruh significant terhadap pertumbuhan ekonomi dan berlangsungnya demokrasi di suatu negara, maka diperlukan intervensi pemerintah dalam pasar kerja pada umumnya dan pada *youth labor market* khususnya. Partisipasi pasar kerja yang biasa digunakan adalah dengan indikator tingkat penyerapan tenaga kerja dan tingkat

pengangguran yang menyediakan informasi tentang jumlah orang yang bekerja atau aktif mencari pekerjaan. Sedangkan indikator tradisional partisipasi pasar tenaga kerja sering dikritik karena relevansi mereka yang terbatas untuk orang-orang muda.

Pemerintah yang menghadapi situasi ini semestinya berusaha untuk menganalisis alasan untuk tidak aktif, yang pada gilirannya bisa menentukan pilihan kebijakan yang penting untuk mengubah situasi. Jika mayoritas penduduk yang aktif secara ekonomi terdiri dari perempuan yang tidak bekerja karena mereka memiliki tanggung jawab rumah tangga, pemerintah mungkin dapat mendorong lingkungan yang bisa memfasilitasi partisipasi ekonomi perempuan misalnya melalui pembentukan pusat-pusat penitipan anak atau jam kerja yang fleksibel bagi perempuan. Program untuk menggalakkan pekerjaan pada penyandang cacat juga dapat membantu menurunkan tingkat ketidakaktifan, jika cacat adalah alasan umum untuk tidak aktif. Hal yang lebih sulit adalah mengembalikan orang yang telah meninggalkan pasar kerja ke dalam angkatan kerja karena alasan putus asa/*discourage worker*, yaitu karena mereka merasa tidak tersedia pekerjaan yang sesuai bagi mereka, dan mereka tidak memiliki kualifikasi yang tepat, atau karena mereka tidak tahu ke mana harus mencari pekerjaan (ILO, 2012).

Oleh karena itu diharapkan ada pendekatan yang melebihi pendekatan berdasarkan dikotomi sederhana antara bekerja dan menganggur untuk menangkap berbagai *shades of grey* yang mewakili *attachment* pasar tenaga kerja dalam masyarakat kontemporer. Peneliti, otoritas nasional dan organisasi internasional telah mulai menggunakan konsep dan indikator alternatif bagi orang-orang muda yang terlepas dari pekerjaan dan pendidikan dan berisiko tinggi bagi pasar tenaga kerja dan pengucilan sosial (*social exclusion*). Kebutuhan untuk lebih fokus pada pengangguran usia muda menjadi pusat perdebatan kebijakan di Eropa, bahkan secara eksplisit disebutkan dalam agenda Eropa 2020 serta Paket 2012 Ketenagakerjaan Menuju Pemulihan Lapangan Kerja (European Commission, 2012a).

1.2. Rumusan Masalah

Meningkatnya jumlah pengangguran usia muda akan berdampak pada masalah ekonomi dan sosial yang menjadi tantangan kemajuan suatu negara. Dalam jangka panjang, pengangguran akan berdampak langsung pada kehidupan individu, keluarga dan masyarakat. Pengangguran usia muda dalam jangka panjang juga akan menjadi persoalan serius karena berpotensi terjadi penyusutan modal manusia dan modal social yang dapat menyebabkan kehilangan suatu generasi (*loss generation*) untuk menciptakan pembangunan suatu bangsa.

Sulitnya kaum muda mencari pekerjaan, akan mematahkan semangat (*discourage*) kaum muda sehingga mereka menjadi putus asa dan keluar dari pasar kerja, tetapi mereka juga tidak sekolah dan tidak mengurus rumahtangga. Keadaan ini menimbulkan implikasi penting untuk respon kebijakan karena setiap kelompok pengangguran memiliki penyebab yang berbeda sehingga kebijakan yang diterapkan juga berbeda sesuai dengan kebutuhan masing-masing kelompok yang berbeda. Oleh karena itu penelitian ini akan menemukan karakteristik pengangguran usia muda di Indonesia sehingga kebijakan yang dihasilkan tepat mengenai sasaran dan kebutuhan setiap kelompok yang berbeda-beda.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dicoba membuat rumusan dari permasalahan yaitu:

- 1) Bagaimanakah karakteristik pengangguran usia muda di Indonesia?
- 2) Apakah determinan tingkat pengangguran usia muda di Indonesia?
- 3) Bagaimanakah pengaruh *social support* terhadap pengangguran usia muda (*idle*) di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk:

- 1) Mendeskripsikan dan menganalisis karakteristik pengangguran usia muda di Indonesia.
- 2) Mendeskripsikan dan menganalisis determinan pengangguran usia muda di Indonesia.
- 3) Mengetahui peranan *social support* terhadap pengangguran usia muda.

1.4. Manfaat / Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau dapat berkontribusi dalam 3 aspek, yaitu sebagai berikut:

1) Manfaat/ Kontribusi Teoritis.

Kebanyakan penelitian tentang masalah pengangguran pada umumnya dan pengangguran usia muda pada khususnya menggunakan konsep pengangguran konvensional atau konsep pengangguran aktif yaitu orang yang tidak bekerja tetapi aktif mencari kerja. Di sisi lain penelitian social support yang membahas persoalan yang dihadapi oleh kebanyakan usia muda hanya dilakukan pada bidang ilmu psikologi dan social, sejauh ini belum ada penelitian bidang ekonomi khususnya masalah pengangguran usia muda. Penelitian ini melengkapi penelitian yang telah ada mengenai masalah pengangguran usia muda dengan menggunakan konsep NEET yang lebih dapat merepresentasikan persoalan pengangguran usia muda dan menambahkan variabel social support ke dalam model analisis. Hal tersebut merupakan kontribusi teoritis dari penelitian ini.

2) Manfaat/Kontribusi Metodologis

Kajian pengangguran selama ini banyak menggunakan metode kuantitatif. Penelitian ini menggunakan metode campuran (*mixed method*) yaitu menggabungkan metode penelitian kuantitatif dengan metode kualitatif. Metode kualitatif digunakan untuk mendukung atau memperkuat analisis metode kuantitatif. Dengan *mixed method* diharapkan akan memberikan hasil yang lebih mendalam yang tidak dapat dijelaskan oleh pendekatan kuantitatif atau kualitatif saja. Penggunaan metode campuran pada penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi dari sisi metodologis dalam penelitian masalah pengangguran khususnya pengangguran usia muda di Indonesia.

3) Kontribusi Kebijakan

Secara umum dari informasi/data dan tinjauan literature yang terdapat dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan tambahan pengetahuan bagi semua pihak yang tertarik tentang kajian pengangguran usia muda. Dengan diketahuinya karakteristik

pengangguran usia muda dan pengaruh dari variabel social support terhadap kemungkinan menjadi pengangguran 'idle', dapat memberikan masukan dan rekomendasi bagi pengambil kebijakan, sehingga dapat disusun suatu kebijakan yang tepat dan spesifik untuk mengatasi persoalan pengangguran, utamanya pengangguran usia muda di Indonesia.

1.5. Ruang Lingkup Pembahasan

Penelitian ini membahas masalah pengangguran usia muda di Indonesia berdasarkan konsep NEET (*not in employment, education and training*), yaitu pengangguran yang berusia 15-24 tahun. Ada 2 kategori pengangguran yaitu pengangguran aktif dan pengangguran pasif. Kebanyakan penelitian tentang pengangguran membahas masalah dan karakteristik pengangguran aktif. Penelitian ini lebih fokus pada kategori pengangguran pasif yaitu penduduk usia muda yang tidak bekerja juga tidak sekolah dan tidak aktif mencari kerja yang dalam penelitian ini disebut sebagai 'idle'.

1.6. Sistematika Pembahasan

Pembahasan penelitian ini diuraikan dalam 6 bagian yang disusun dalam bentuk Bab dan Sub Bab. Adapun sistematika dalam penulisan disertasi ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

Bab Satu, yang merupakan pendahuluan, menyajikan latar belakang masalah penelitian, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kebaharuan penelitian, ruang lingkup pembahasan dan diakhiri dengan sistematika pembahasan.

Bab Dua, merupakan tinjauan pustaka yang memuat kajian teori/literatur yang relevan dengan variabel-variabel dalam penelitian ini. Adapun kajian literatur mencakup konsep tenaga kerja dan ketenagakerjaan, indikator pengangguran, NEET, *social support*, teori alokasi waktu dan regresi logistik yang menjadi alat analisis. Uraian dalam bab ini juga dilengkapi dengan hasil penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran dan hipotesis.

Bab Tiga, merupakan bab metode penelitian. Bagian ini menjelaskan tentang wilayah penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, metode dan alat analisis yang terdiri atas 2 alat analisis yaitu deskriptif dan regresi logistic. Juga dijelaskan model regresi logistic dan definisi operasional variable.

Bab Empat, menjelaskan tentang gambaran ketenagakerjaan penduduk usia muda di Indonesia. Uraian terdiri dari: pertama, subbab tentang karakteristik pengangguran usia muda di Indonesia. Uraian ini terdiri pula dari: (i) gambaran umum kondisi ketenagakerjaan penduduk usia muda di Indonesia berdasarkan data sekunder. Gambaran tentang kondisi ketenagakerjaan meliputi populasi dan partisipasi angkatan kerja muda, indikator tingkat pengangguran usia muda, dan profil lapangan kerja penduduk usia muda serta tantangan social ekonomi yang dihadapinya; (2)

Bab Lima, merupakan bab hasil dan pembahasan. Hasil analisis data menggunakan alat analisis distribusi frekuensi dan *crosstab*. Pembahasan pada bagian awal ini bertujuan untuk menjawab penelitian pertama, yaitu tentang karakteristik pengangguran di Indonesia berdasarkan data Susenas tahun 2014. Pembahasan berikutnya untuk menjawab tujuan ke dua penelitian ini yaitu mengetahui determinan atau faktor yang mempengaruhi pengangguran usia muda di Indonesia berdasarkan karakteristiknya. Pembahasannya dilakukan berdasarkan hasil analisis regresi binary logistik. Bagian berikutnya adalah hasil penelitian dan bahasan tentang peranan dukungan sosial (*social support*) terhadap pengangguran di Indonesia yang menjadi tujuan penelitian ke tiga. Pembahasan ini berdasarkan hasil analisis data lapangan menggunakan metode survey dengan instrument penelitian berupa wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan beberapa 'key informan'. Metode penelitian bersifat deskriptif kualitatif dengan penjelasan argumentatif logis. Memperkuat argumentasi pembahasan pada bagian ini juga menggunakan data pengangguran usia muda di Sumatera Barat yang bersumber dari Susenas tahun 2014.

Terakhir, **Bab enam** merupakan penutup yang menjelaskan kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan serta saran dan rekomendasi kebijakan.