

Penyusunan Semula yang Menyeluruh: Isu Struktur Pasaran Pekerja dalam Dunia Pasca-COVID-19

Pengenalan: Laluan Ke Arah Tenaga Kerja Berdaya Tahan dan Tangkas

Sepanjang dekad yang lalu, usaha gigih untuk meningkatkan produktiviti telah merangsang kemajuan dan penerapan teknologi yang pesat, dan juga mencetuskan Revolusi Perindustrian Keempat. Rencana ini mengupas persoalan bagaimana pandemik COVID-19 telah mempercepat peralihan ini dan mengetengahkan isu-isu struktur dalam landskap pasaran pekerja Malaysia. Walaupun keadaan pasaran pekerja dijangka bertambah baik pada masa hadapan, isu-isu struktur ini – bersama-sama jangkaan pemulihan ekonomi yang tidak sekata – boleh menghalang pemulihan yang kukuh sepenuhnya. Sentimen ini turut dirasai di seluruh dunia. Dalam satu laporan terkini, Pertubuhan Buruh Antarabangsa (*International Labour Organization, ILO*) memberikan amaran mengenai tahap pemulihan yang tidak menentu dan tidak lengkap memandangkan terdapat gangguan yang ketara terhadap pasaran pekerja, serta kesannya kepada segmen pekerja yang mudah terjejas.¹ Namun demikian, pandemik ini turut memberikan peluang kepada Malaysia untuk menyusun semula ekonomi dan pasaran pekerja secara menyeluruh setelah mengalami krisis, yang juga dinyatakan sebagai “*The Great Reset*”² dalam ruang lingkup dasar. Rencana ini berakhir dengan perbincangan mengenai keutamaan dasar untuk mempertingkatkan daya tahan dan ketangkasan tenaga kerja, serta strategi untuk membangunkan ekosistem pasaran pekerja yang lebih mantap.

Bahagian I: Isu Struktur Sedia Ada

Pasaran pekerja Malaysia menghadapi pelbagai isu struktur sejak sekian lama. Sebelum munculnya pandemik ini lagi, isu-isu ini menjadi cabaran kepada aspirasi negara untuk mencapai peralihan kepada sebuah ekonomi berpendapatan tinggi.

Pertama, penggunaan model pengeluaran kos rendah yang meluas dan pergantungan yang tinggi pada pekerja asing berkemahiran rendah lantas menghalang peningkatan produktiviti, mengurangkan kenaikan upah dan menggalakkan pewujudan pekerjaan berkemahiran rendah.³ Hal ini jelas terbukti apabila industri yang banyak menggaji pekerja asing berkemahiran rendah mempunyai tahap produktiviti yang pada amnya rendah⁴, lalu memerlukan waktu kerja tambahan untuk menghasilkan output. Tambahan pula, pergantungan pada pekerja asing berkemahiran rendah yang tidak dipantau berpotensi menyebabkan herotan kepada mekanisme penetapan upah, yang seterusnya menghalang kenaikan kadar upah dalam pasaran domestik⁵. Yang nyata, industri yang banyak bergantung pada pekerja asing berkemahiran rendah juga cenderung untuk mempunyai median gaji dan upah yang lebih rendah (Rajah 1). Dalam jangka panjang, pergantungan industri secara berterusan pada model perniagaan berintensifkan pekerja dan kos rendah amat membimbangkan kerana keadaan ini boleh menimbulkan risiko hilangnya hubungan antara kenaikan upah dengan peningkatan

¹ *International Labour Organization* (2021). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*, Edisi Ketujuh.

² Frasa “*The Great Reset*” pertama kalinya dipopularkan sebagai judul buku oleh Richard Florida pada tahun 2010, yang ditulis selepas Krisis Kewangan Global 2008-2009. Secara umumnya, frasa ini mengemukakan idea untuk memanfaatkan krisis bagi membolehkan cipta semula dan but semula (*reinvent and reboot*). Sesuatu krisis menyediakan peluang untuk merombak ekonomi, disokong oleh kemajuan teknologi yang membolehkan kaedah baharu dalam pelaksanaan sesuatu usaha. Istilah ini juga digunakan oleh Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF) dan Forum Ekonomi Dunia (WEF) menurut konteks perbincangan keutamaan dasar dalam pertumbuhan dan pasaran pekerja semasa proses pemulihan selepas pandemik.

³ Sila rujuk perbincangan terdahulu dalam rencana bertajuk “Kesan Herotan Pekerja Asing Berkemahiran Rendah Terhadap Ekonomi” dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2017.

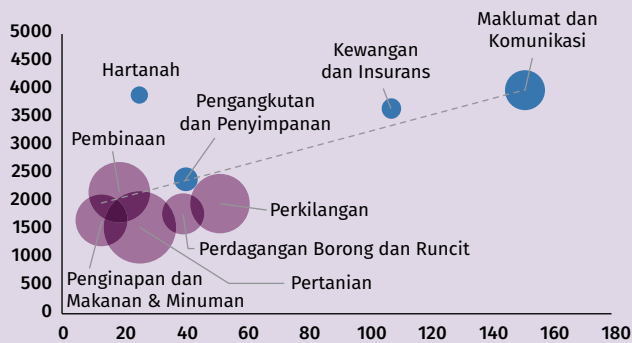
⁴ Dalam rencana ini, produktiviti pekerja merujuk nisbah keluaran dalam negeri kasar (KDNK) kepada jumlah jam bekerja.

⁵ Isu sama ada penghijrahan dan pekerja asing merencatkan peluang guna tenaga dan upah pekerja tempatan banyak diperdebatkan. Peneraju perdebatan ini, dalam konteks Amerika Syarikat (AS), ialah George Borjas dan David Card. Card (1990) mendapati kemasukan migran Cuba dengan banyaknya semasa insiden “*Maribel Boat Lift*” tidak meninggalkan kesan negatif terhadap trend upah pekerja berkemahiran rendah di AS. Pada tahun 2015, Borjas yang menggunakan set data yang sama, mendapati penurunan gaji pekerja berkemahiran rendah pada tahun 1979-1985 adalah sehingga 30 peratus. Pada dasarnya, dapatan oleh kedua-dua pihak ini diragui kerana data yang berkaitan dengan kajian penghijrahan adalah tidak sempurna dan sensitif terhadap konfigurasi dan perbandingan yang berbeza. Dalam pasaran pekerja Malaysia, Bank Dunia (2015) mendapati peningkatan pekerja migran merupakan penyumbang bersih positif kepada KDNK dan upah secara keseluruhan, namun mengurangkan upah pekerja berkemahiran rendah atau rakyat Malaysia yang berpendidikan rendah dan pekerja migran sedia ada di negara ini.

produktiviti keseluruhan⁶. Hal ini seterusnya menghalang pewujudan pekerjaan berkemahiran tinggi dan berpendapatan tinggi.

Walaupun terdapat sedikit penjimatan, model pengeluaran kos rendah dan intensif pekerja merupakan strategi jangka panjang yang tidak mungkin bertahan lama, terutamanya apabila negara-negara setara Malaysia giat menjalankan proses inovasi dan naik taraf (Rajah 2). Berdasarkan Indeks Inovasi Global (*Global Innovation Index*, GII) 2020 yang dikeluarkan oleh Pertubuhan Harta Intelek Dunia (*World Intellectual Property Organization*, WIPO), Malaysia menduduki tangga kelapan daripada 17 negara Asia Tenggara, Asia Timur dan Oceania. Kelemahan relatif yang dikenal pasti termasuk kos pemberhentian pekerja yang tinggi⁷, kecanggihan perniagaan yang rendah, serta output kreatif, pengetahuan dan teknologi yang rendah. Sebagai perbandingan, tiga ekonomi teratas di rantau ini ialah Singapura, Korea Selatan dan Hong Kong SAR. Selain itu, dalam Indeks Inovasi Bloomberg 2021 (*Bloomberg Innovation Index* 2021), Malaysia menduduki tangga ke-29 daripada 60 ekonomi, merosot dua anak tangga berbanding tahun sebelumnya. Malah, pencapaian Malaysia adalah di bawah tahap purata bagi kriteria seperti produktiviti, taburan pendidikan tinggi dan tumpuan ahli penyelidikan. Sebagai perbandingan, Korea Selatan dan Singapura masing-masing menduduki tangga pertama dan kedua.

Rajah 1: Produktiviti dan Penengah Gaji dan Upah Bulanan Mengikut Industri, 2019



Nota: Paksi-x - Produktiviti buruh tahunan (nilai ditambah per jam bekerja, RM); Paksi-y - median gaji dan upah bulanan pekerja (RM); saiz gelembung - bahagian pekerja bukan warganegara daripada jumlah pekerja dalam sektor tersebut (%). Sektor *perlombongan* tidak termasuk dalam rajah (produktiviti: RM 548.40 per jam bekerja; penengah gaji dan upah: RM3,968 per bulan; bahagian pekerja bukan warganegara: 5.6% dari jumlah pekerja dalam sektor *perlombongan*).

Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Statistik Produktiviti Buruh, Laporan Survei Gaji & Upah, dan Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Rajah 2: Skor Malaysia dalam Tujuh Tunggak *Global Innovation Index* 2020 WIPO

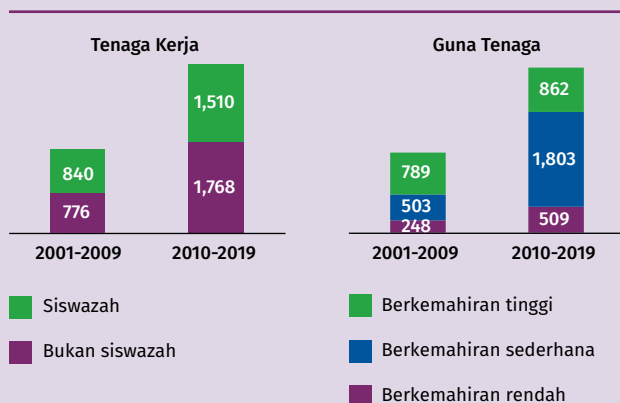


Sumber: Laporan *Global Innovation Index* 2020 yang diterbitkan oleh *World Intellectual Property Organization*

Isu struktur kedua ialah kurangnya pewujudan pekerjaan berkemahiran tinggi⁸, yang agak jauh ketinggalan berbanding dengan jumlah siswazah⁹ baharu yang menyertai pasaran tenaga kerja (Rajah 3). Purata bahagian pewujudan pekerjaan berkemahiran tinggi di Malaysia merosot kepada 27% dalam tempoh tahun 2010 - 2019, daripada kira-kira 51% sedekad yang lalu. Purata ini setara dengan pertambahan sebanyak 86,200 guna tenaga setahun antara tahun 2010 - 2019, manakala jumlah siswazah di Malaysia secara purata meningkat sebanyak

⁶ Hubungan antara upah dengan produktiviti dalam pasaran pekerja Malaysia diperincikan lagi dan dikaji dalam rencana bertajuk "Adakah Pekerja Malaysia Dibayar Gaji Sewajarnya?: Penilaian dari Aspek Produktiviti dan Kesaksamaan" dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2018.
⁷ Menurut siri penerbitan "Doing Business" Bank Dunia, kos pemberhentian pekerja diukur melalui kos keperluan pemakluman awal dan bayaran pemberhentian yang perlu dibayar apabila menamatkan kontrak seseorang pekerja yang berlebihan (*redundant worker*), yang diukur dengan minggu kerja bergaji.
⁸ Pekerjaan berkemahiran tinggi merangkumi kumpulan pekerjaan utama seperti pengurus, profesional, dan juruteknik serta profesional bersekutu. Pekerjaan separuh mahir merangkumi pekerja sokongan perkeranian; pekerja perkhidmatan dan penjualan; pekerja pertanian, perhutanan, ternakan dan perikanan; pekerja kraf dan perdagangan yang berkaitan; serta operator dan pemasang loji dan mesin. Pekerjaan berkemahiran rendah merangkumi pekerjaan asas.
⁹ Siswazah merujuk individu yang berumur 15 tahun ke atas dengan sijil tertinggi yang diperoleh daripada universiti, kolej, politeknik, badan yang diiktiraf atau setaraf, dengan tempoh pengajian sekurang-kurangnya dua tahun. Siswazah dibahagikan kepada dua kategori, iaitu lulusan diploma dan lulusan ijazah.

Rajah 3: Penambahan Tenaga Kerja Mengikut Pencapaian Pendidikan vs. Penambahan Guna Tenaga Mengikut Pekerjaan ('000 orang)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Laporan Survei Tenaga Buruh dan Statistik Siswazah yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

151,000 orang setahun dalam tempoh yang sama.¹⁰ Angka-angka ini menyokong dapatan daripada Khazanah Research Institute¹¹ yang menunjukkan 95% pekerja muda dalam kategori pekerjaan tidak mahir dan 50% pekerja muda dalam pekerjaan berkemahiran rendah bukan manual, terlebih layak dalam pekerjaan kategori tersebut. Kajian Pengesanan Siswazah yang terkini oleh Kementerian Pengajian Tinggi (KPT)¹² mendedahkan fakta yang sama, iaitu kira-kira satu pertiga siswazah akhirnya mendapatkan pekerjaan separuh mahir dan berkemahiran rendah. Dapatan ini menyarankan bahawa ekonomi tidak berupaya mewujudkan pekerjaan berkemahiran tinggi yang secukupnya untuk menyerap bilangan siswazah yang memasuki pasaran tenaga kerja, sehingga menyebabkan guna tenaga tidak penuh berkaitan kemahiran¹³.

Ketiga, kelihatan wujudnya ketidakpadanan yang ketara antara kemahiran yang diperlukan industri dengan kemahiran yang dimiliki para pekerja. Menurut kajian Pertubuhan kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (*Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*)¹⁴ mengenai ketidakseimbangan kemahiran di Malaysia, majikan melaporkan kekurangan dalam kemahiran berkomunikasi (contohnya komunikasi lisan dan bertulis), kemahiran sosial (contohnya kepekaan sosial dan orientasi sosial) dan kemampuan fizikal (contohnya kekuatan statik dan stamina). Dapatan daripada kajian ini secara amnya konsisten dengan kesukaran mendapatkan pekerja seperti yang dilaporkan oleh majikan di Malaysia sejak dahulu, dengan kekurangan tambahan dari segi kemahiran kognitif peringkat tinggi (contohnya pemikiran kritis, penyelesaian masalah)¹⁵. Selain itu, tinjauan berasingan daripada Senarai Pekerjaan Kritikal (*Critical Occupations List, COL*)¹⁶ menunjukkan isu ketidakpadanan kemahiran pekerjaan. Yang nyata, pekerjaan seperti pengurus teknologi maklumat dan komunikasi, pembangun perisian dan jurutera elektronik masih lagi tersenarai dalam setiap COL sejak terbitan pertamanya pada tahun 2015. Hal ini menunjukkan bahawa terdapat permintaan dan kesukaran yang berterusan untuk mengisi kekosongan jawatan-jawatan tersebut. Yang pasti, masih ada ruang penambahbaikan bagi memastikan terdapat padanan tenaga kerja yang setara dengan keperluan majikan. Namun, keadaan ini diburukkan lagi oleh laporan kekurangan kerjasama antara industri dengan institusi pendidikan serta latihan pembangunan modal insan dan inisiatif pengambilan pekerja¹⁷.

¹⁰ Anggaran penulis berdasarkan statistik daripada Laporan Survei Tenaga Buruh, 2019, Jabatan Perangkaan Malaysia.

¹¹ Khazanah Research Institute (2018). "The School-to-Work Transition of Young Malaysians".

¹² Kementerian Pengajian Tinggi (2019). Laporan Kajian Pengesanan Graduan.

¹³ Menurut Jabatan Perangkaan Malaysia (*Department of Statistics Malaysia, DOSM*), guna tenaga tidak penuh berkaitan kemahiran diukur dari segi mereka yang berpendidikan tinggi namun bekerja dalam pekerjaan berkemahiran sederhana/ separuh mahir dan pekerjaan berkemahiran rendah.

¹⁴ OECD (2019). "Reducing Skills Imbalances to Foster Productivity Growth of Malaysia," OECD Working Paper

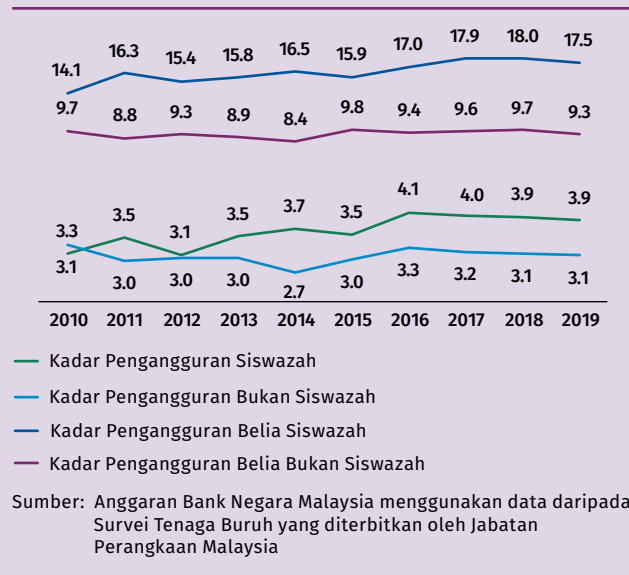
¹⁵ Bank Dunia (2014). "Boosting Trade Competitiveness," *Malaysia Economic Monitor*. Berdasarkan laporan ini, firma secara konsisten melaporkan kekurangan kemahiran insaniah yang diinginkan dalam kalangan siswazah baharu, terutamanya kemahiran komunikasi (81% firma yang dikaji selidik), pemikiran kreatif atau kritis (56%), kemahiran analitis (51%), penyelesaian masalah (49%) dan kemampuan untuk bekerja secara sendiri (47%).

¹⁶ Senarai Pekerjaan Kritikal (COL) disusun dan dikemas kini oleh jawatankuasa yang diketuai oleh TalentCorp pada setiap tahun. COL ialah set pekerjaan dengan permintaan tinggi yang mengenal pasti ketidakseimbangan kemahiran merentas 18 sektor ekonomi di Malaysia.

¹⁷ Bank Negara Malaysia (2016). "Pengangguran Belia di Malaysia: Perkembangan dan Pertimbangan Dasar," Laporan Tahunan. Analisis tersebut memetik pandangan daripada tinjauan TalentCorp pada tahun 2014 yang melaporkan bahawa 34% syarikat yang dikaji selidik tidak pernah bekerjasama dengan universiti dan 53% syarikat pula tidak pernah berurusan dengan pusat kerjaya ketika mengambil calon pekerja baharu.

Tiga isu struktur ini telah mengakibatkan hasil pasaran pekerja yang lemah, terutamanya bagi golongan belia dan siswazah. Sejak dahulu lagi, kadar pengangguran belia secara konsisten adalah dua hingga tiga kali lebih tinggi berbanding dengan pengangguran keseluruhan.¹⁸ Pada tahun 2019, kadar pengangguran siswazah belia kekal tinggi pada 17.5%, dengan kadar pengangguran belia keseluruhan pada 10.5%. Sementara itu, kadar pengangguran siswazah secara konsistennya lebih tinggi daripada bukan siswazah dalam dekad yang lalu (Rajah 4). Dari segi pendapatan pula, terdapat tanda-tanda bahawa hasil pulangan daripada taraf pendidikan semakin berkurang, kerana paras gaji dan upah siswazah pada peringkat kemasukan kekal rendah. Malah, gaji permulaan siswazah tidak berubah apabila mengambil kira perubahan inflasi. Pada tahun 2018, seorang siswazah mendapat gaji permulaan purata yang dianggarkan hanya sebanyak RM1,983 dalam nilai benar. Jumlah gaji ini menurun sedikit daripada RM1,993 pada tahun 2010.¹⁹

Rajah 4: Kadar Pengangguran Siswazah dan Bukan Siswazah (% daripada tenaga kerja masing-masing)



Bahagian II: Kesan COVID-19 Terhadap Pasaran Pekerja

Sekatan pergerakan dan pekerja yang dilaksanakan untuk membendung penularan pandemik telah mengakibatkan kemerosotan yang mendadak dan tidak pernah dialami sebelum ini terhadap kegiatan ekonomi dan keadaan pasaran pekerja. Data berfrekuensi tinggi daripada Sistem Insurans Pekerjaan (SIP) menunjukkan tuntutan pengangguran meningkat pada bulan Mac dan mencecah paras kemuncak pada bulan Jun 2020, sementara kadar penempatan pekerjaan juga menurun²⁰ (Rajah 5). Angka rasmi Survei Tenaga Buruh (*Labour Force Survey*, LFS) mengesahkan penurunan ketara guna tenaga daripada 15.1 juta orang pada tahun 2019 kepada 14.9 juta orang pada suku kedua 2020, disebabkan oleh pekerja yang diberhentikan dan kontrak yang tidak diperbaharui, manakala perniagaan kecil turut terkesan. Pada suku yang sama, kadar pengangguran meningkat kepada 5.1% (791,800 orang), iaitu paras tertinggi yang pernah dicatatkan sejak krisis harga komoditi pada pertengahan 1980-an. Angka ini setara dengan peningkatan jumlah penganggur sebanyak 283,600 orang (peningkatan 2015 -2019: +57,900 orang), walaupun penyertaan tenaga kerja menurun pada suku tersebut, yang sebahagiannya telah mengimbangi kenaikan kadar pengangguran. Jumlah jam bekerja bagi setiap pekerja juga mencatatkan penurunan sebanyak 27.3% lantas menyebabkan peningkatan ketara dalam guna tenaga tidak penuh berkaitan masa (*time-related under employment*)²¹. Akibatnya, bahagian guna tenaga tidak penuh

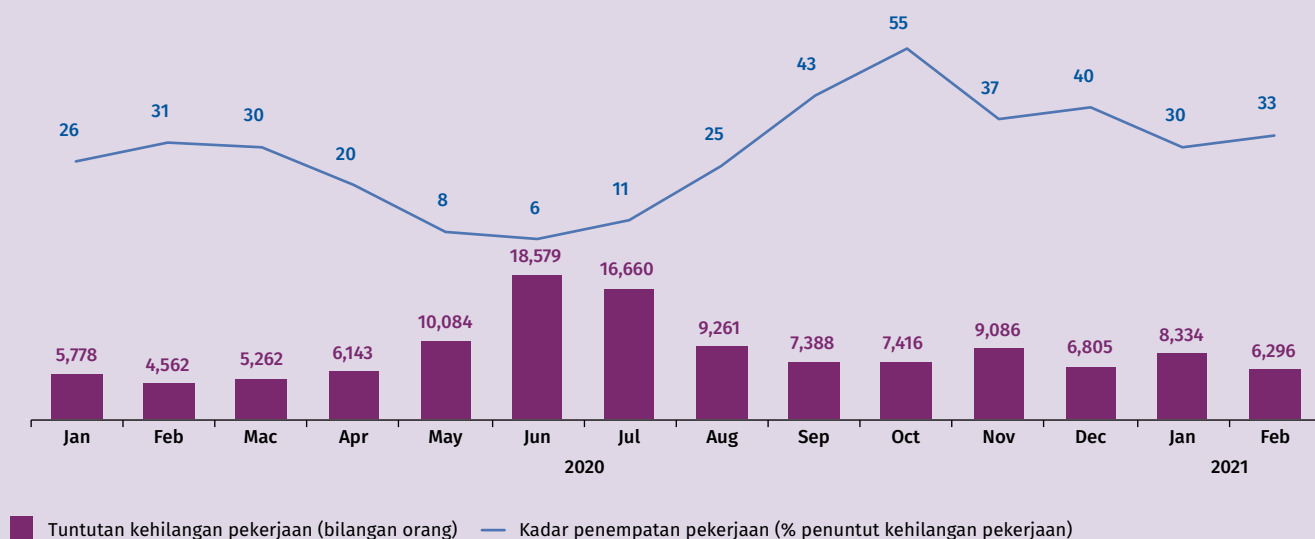
¹⁸ Fenomena ini bukan hanya berlaku di Malaysia. Negara-negara seperti Singapura, Vietnam, Korea dan AS juga mencatatkan kadar pengangguran belia yang dua hingga tiga kali lebih tinggi daripada kadar pengangguran keseluruhan.

¹⁹ Anggaran penulis berdasarkan penemuan daripada *Salary Surveys for Executives and Non-Executives* oleh Persekutuan Majikan-Majikan Malaysia.

²⁰ Kadar penempatan merujuk jumlah penempatan pekerjaan baharu bagi setiap 100 tuntutan pengangguran. Penempatan baharu diwakili oleh tuntutan Elaun Pekerjaan Awal (ERA), sedangkan tuntutan pengangguran diukur menggunakan tuntutan Elaun Cari Kerja (JSA). Kedua-dua elaun diberikan sebagai manfaat di bawah SIP oleh Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO).

²¹ Menurut DOSM, guna tenaga tidak penuh berkaitan masa ditakrifkan sebagai guna tenaga berkaitan dengan mereka yang bekerja kurang dari 30 jam seminggu (kerana jenis pekerjaan mereka atau kerana tidak cukup pekerjaan) serta mampu dan bersedia untuk menerima tambahan jam bekerja.

Rajah 5: Kadar Penempatan Pekerjaan dan Tuntutan Kehilangan Pekerjaan



Sumber: Data Sistem Insurans Pekerjaan daripada Pertubuhan Keselamatan Sosial

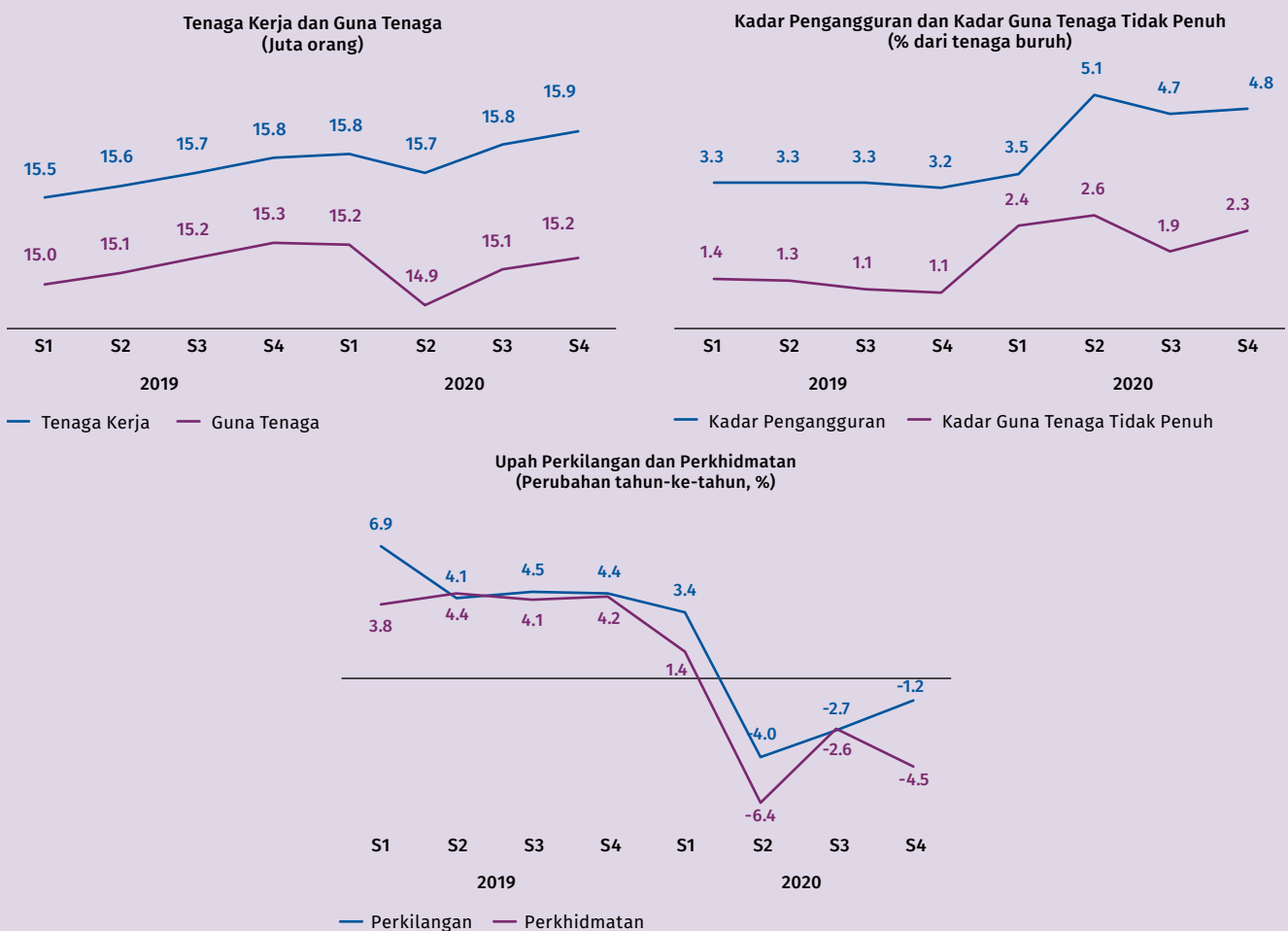
meningkat daripada 1.2% (191,000 orang) daripada jumlah tenaga kerja pada tahun 2019 kepada 2.6% (413,500 orang) pada suku kedua 2020²² (purata tahun 2017-2019: 1.4%). Kadar pengangguran dan guna tenaga tidak penuh yang lebih tinggi menyebabkan peningkatan yang nyata dalam jumlah tenaga kerja yang kurang digunakan²³ kepada 7.7%. Kesemua perkembangan ini telah mengakibatkan kehilangan sebahagian atau seluruh pendapatan pekerja, seperti dicerminkan oleh penguncupan pertumbuhan upah suku tahunan *sektor perkhidmatan dan pembuatan* buat kali pertama sejak lapan tahun yang lalu (Rajah 6).

Pemulihan separa bermula apabila sekatan pergerakan dan pekerja dilonggarkan dan kegiatan ekonomi beroperasi semula dalam tempoh Perintah Kawalan Pergerakan Bersyarat dan Pemulihan (masing-masing PKPB dan PKPP) dalam tempoh bulan Mei hingga Ogos 2020. Hal ini didorong terutamanya oleh pemulihan guna tenaga sektor swasta. Guna tenaga standard mencatatkan pertambahan bersih kira-kira 256,300 orang pada suku ketiga 2020, dan guna tenaga tidak penuh kembali pulih apabila pekerja mula bekerja sepenuh masa pada suku tersebut. Data SIP menunjukkan penurunan tuntutan pengangguran serta kenaikan kadar penempatan pekerjaan antara bulan Jun hingga Oktober 2020, apabila pemberhentian pekerja terhenti sementara dan pengambilan semula pekerja meningkat berikutan kenaikan sementara dalam perjalanan dalam negeri. Bagaimanapun, penguatkuasaan semula PKPB 2.0 pada pertengahan bulan Oktober 2020 dan Perintah Kawalan Pergerakan (PKP) 2.0 pada awal bulan Januari 2021 menyebabkan keadaan pasaran pekerja bertambah lemah pada suku keempat 2020 dan suku pertama 2021. Keadaan ini berlaku serentak dengan kenaikan sederhana dalam tuntutan pengangguran dan penurunan kadar penempatan pekerjaan dari bulan November 2020 hingga Januari 2021.

²² Data suku tahunan guna tenaga tidak penuh berkaitan masa dan kemahiran dapat diperolehi daripada Laporan Semakan Pasaran Buruh dan Laporan Survei Tenaga Buruh Suku Tahunan yang diterbitkan oleh DOSM.

²³ Kurang penggunaan (*underutilisation*) ialah konsep yang lebih luas tentang kapasiti terpendam dalam pasaran pekerja. Dalam rencana ini, kadar kurang penggunaan diukur sebagai jumlah penganggur dan guna tenaga tidak penuh, yang dinyatakan sebagai peratusan tenaga kerja.

Rajah 6: Penunjuk Pasaran Pekerja Terpilih



Sumber: Laporan Survei Tenaga Buruh, Perangkaan Pembuatan, dan Perangkaan Perkhidmatan yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Walaupun keadaan guna tenaga secara keseluruhannya bertambah baik daripada paras terendah pada suku kedua 2020, keadaan upah pekerja terus lemah, dan pandemik terus memberikan kesan negatif kepada segmen pasaran pekerja yang mudah terjejas:

i) Guna tenaga bukan standard terus terjejas akibat keadaan permintaan yang lebih perlahan dan sekatan yang diteruskan

Walaupun guna tenaga standard telah mula pulih daripada krisis, keadaan masih belum lagi pulih bagi guna tenaga bukan standard²⁴ (seperti mereka yang bekerja sendiri, pekerja sambilan (*gig worker*) serta pemilik dan pekerja perniagaan milik keluarga kecil) (Rajah 7). Pada suku kedua tahun 2020, guna tenaga bukan standard menurun dengan mendadak sekitar 252,000 orang dan terus mengalami penurunan bersih dalam guna tenaga sepanjang tahun 2020. Kehilangan pekerjaan yang berterusan berpunca daripada penumpuan pekerja tersebut dalam sektor ekonomi yang banyak berhubung dengan pelanggan (*high-touch sectors*) yang terus terjejas oleh pandemik, langkah pembendungan dan juga prosedur operasi standard (*standard operating procedure, SOP*) sebagai 'Kebiasaan Baharu' (*'New Normal'*) untuk memastikan penjarakan fizikal di kawasan awam dan premis perniagaan. Kesan yang lebih teruk terhadap pekerja bukan standard disebabkan sebahagiannya oleh kecenderungan pekerja tersebut termasuk dalam kategori perniagaan mikro dan kecil, yang lebih mudah terjejas oleh kejutan ekonomi berbanding dengan

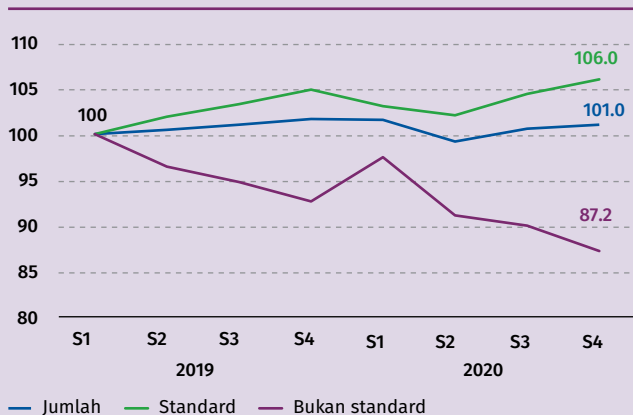
²⁴ Dalam rencana ini, guna tenaga bukan standard (*non-standard employment*) diwakili oleh tiga kategori guna tenaga: mereka yang bekerja sendiri, pekerja keluarga tanpa gaji dan majikan. Pengelasan ini berpandukan contoh ILO tentang "pengaturan guna tenaga pelbagai yang berbeza daripada guna tenaga standard", termasuk guna tenaga sementara, hubungan guna tenaga pelbagai pihak dan pekerjaan sendiri, yang terserlah dalam ekonomi jangka pendek (*gig economy*). Sebaliknya, guna tenaga standard merujuk pekerjaan bergaji yang berterusan, dengan hubungan langsung antara majikan dengan pekerja.

perusahaan besar. Tambahan lagi permintaan dalam negeri yang lemah menghadkan peluang pekerjaan dan pendapatan untuk segmen tenaga kerja ini. Mereka juga lebih mudah terjejas disebabkan oleh akses yang terhad kepada perlindungan sosial dan pengecualian daripada liputan program insurans sosial.

ii) Pekerja yang lebih muda menghadapi keadaan pasaran pekerja yang sangat mencabar sebaik sahaja memasuki pasaran tenaga kerja

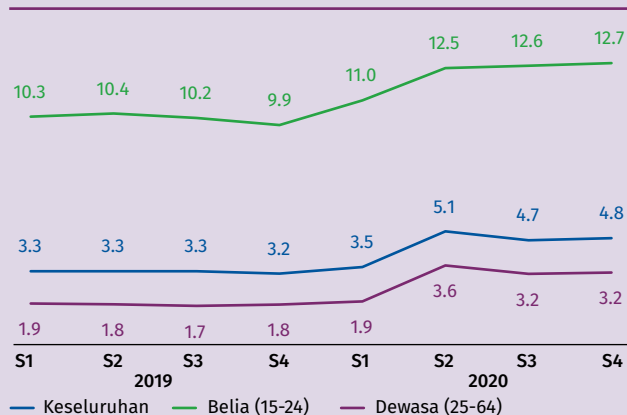
Kadar pengangguran belia yang tinggi selama ini telah meningkat lagi daripada 10.9% pada tahun 2019 kepada 12.5% semasa PKP pada suku kedua tahun 2020, dan kekal tinggi sepanjang tahun (Rajah 8). Pemulihan yang rendah dalam segmen belia menandakan secara relatif kekangan yang dihadapi oleh pekerja yang lebih muda dalam pasaran pekerja. Pertama, golongan muda kurang pengalaman bekerja serta mempunyai rangkaian kerjaya yang terhad, menyebabkan mereka lebih sukar untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai dan terpaksa bergantung pada mekanisme pepadanan kerja seperti portal pencarian kerja, pusat kerjaya dan perkhidmatan pekerjaan. Kedua, pekerja yang lebih muda mungkin tidak mempunyai kemahiran bekerja dan memerlukan pelaburan lebih tinggi daripada pihak majikan untuk latihan permulaan, lantas menyebabkan mereka kurang menarik untuk diambil bekerja.²⁵ Walaupun faktor ini sudah pun menjadi cabaran sebelum ekonomi menghadapi krisis, peluang pekerjaan yang semakin berkurang, jumlah kekosongan yang lebih rendah dan tekanan kewangan yang lebih tinggi terhadap perniagaan dalam tempoh krisis menyebabkan pencarian dan pengekalan pekerjaan nyata semakin sukar bagi pekerja yang lebih muda. Selain itu, golongan belia lazimnya bekerja dalam pekerjaan berkemahiran sederhana (72% daripada belia bekerja dalam pekerjaan berkemahiran sederhana pada tahun 2019; dewasa: 58%). Pandemik pula telah menyebabkan kehilangan bersih sebanyak kira-kira 176,900 pekerjaan berkemahiran sederhana. Tambahan lagi, siswazah baharu yang dilatih dalam *sektor yang berhubung rapat dengan pelanggan dan berkaitan dengan sektor pelancongan* mungkin juga sukar mendapat pekerjaan dalam industri yang kurang terjejas oleh pandemik, khususnya dalam keadaan terdapat pencari kerja lain yang lebih berpengalaman dalam pasaran pekerja. Pengangguran yang berpanjangan dalam segmen belia menyebabkan pelbagai isu timbul, termasuk ketidakpadanan kemahiran struktur dan atrofi kemahiran, yang akhirnya menjejaskan prospek pendapatan jangka panjang mereka. Bukti empirik daripada kajian terdahulu di negara lain menunjukkan bahawa kemasukan siswazah baharu ke dalam pasaran pekerja dalam tempoh kemelesetan boleh mengurangkan pendapatan sehingga 10 tahun selepas tamat pengajian.²⁶ Dapatan ini memperkuat kes untuk fokus dasar yang lebih teliti terutamanya bagi golongan muda, supaya keseimbangan terhadap kesan jangka panjang dapat dikurangkan.

Rajah 7: Tahap Indeks Guna Tenaga Keseluruhan, Standard dan Bukan Standard (S1 2019 = 100)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Rajah 8: Kadar Pengangguran Mengikut Segmen Umur (% daripada tenaga kerja masing-masing)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

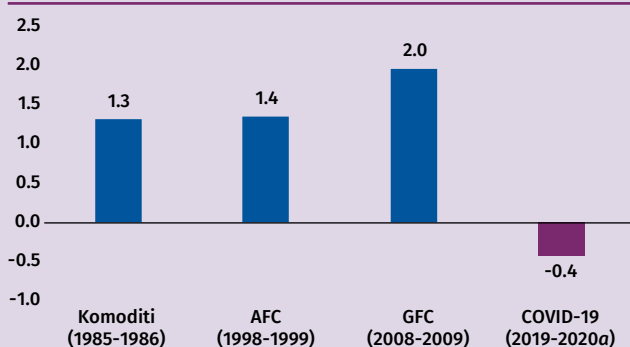
²⁵ Morsy, H. (2012). "Scarred Generation". *Finance and Development*, IMF.

²⁶ Kahn, L B (2010). "The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy," *Labour Economics* 17(2): 303-316; Genda, Y, A Kondo dan S Ohta (2010). "Long-term effects of a recession at labor market entry in Japan and the United States", *Journal of Human Resources* 45(1): 157-196., dan; Oreopoulos, P, T von Wachter, dan A Heisz (2012). "The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession", *American Economic Journal: Applied Economics* 4(1): 1-29.

iii) Impak pandemik yang tidak seimbang ke atas pekerja wanita

Kemelesetan yang disebabkan oleh pandemik ini menyebabkan lebih banyak kaum wanita kehilangan pekerjaan berbanding dengan kaum lelaki. Perkembangan ini berbeza daripada krisis-krisis terdahulu dalam sejarah Malaysia. Yang jelas, pada tahun 2020, guna tenaga wanita mencatatkan kadar pertumbuhan negatif 0.1% manakala guna tenaga lelaki mencatatkan pertumbuhan positif 0.3% (Rajah 9). Walaupun tahap guna tenaga lelaki kembali pulih pada suku keempat 2020, guna tenaga wanita masih belum pulih ke tahap sebelum krisis.²⁷ Tambahan pula, kadar penyertaan tenaga kerja wanita, yang selama ini jauh lebih rendah daripada kadar penyertaan tenaga kerja lelaki (purata tahun 2010-2019 bagi wanita: 52.5%; lelaki: 80.3%), menurun dengan ketara pada permulaan krisis dan terus kekal pada tahap yang lebih rendah walaupun selepas sekatan pergerakan ditamatkan (Rajah 10). Dapatan ini merungkai peningkatan yang selama ini stabil. Sekiranya keadaan ini tidak ditangani, ia boleh merencatkan kemajuan usaha untuk menggalakkan penyertaan tenaga kerja wanita yang lebih tinggi dalam pasaran buruh. Trend yang terbentuk semasa krisis ini memberikan kesan yang lebih cenderung kepada kaum wanita disebabkan oleh dua faktor: (i) Penyertaan wanita yang lebih tinggi dalam *subsektor perkhidmatan bertemu pengguna (consumer-facing)*, dan *subsektor perkhidmatan intensif hubungan (contact-intensive)*²⁸; dan (ii) Penyediaan keperluan keluarga dan penjagaan anak, yang meningkat berikutan penutupan sekolah dan pusat penjagaan, kebanyakannya ditanggung oleh kaum wanita²⁹. Jika isu ini tidak ditangani, Malaysia berisiko untuk kehilangan manfaat yang didapati daripada jurang jantina yang semakin berkurang dalam pasaran pekerja, termasuk sumbangan positif yang besar kepada KDNK, serta produktiviti dan pendapatan yang lebih tinggi secara keseluruhan.³⁰

Rajah 9: Perbezaan Mata Peratusan antara Pertumbuhan Guna Tenaga Wanita dengan Lelaki semasa Krisis di Malaysia dari tahun 1986 hingga 2020

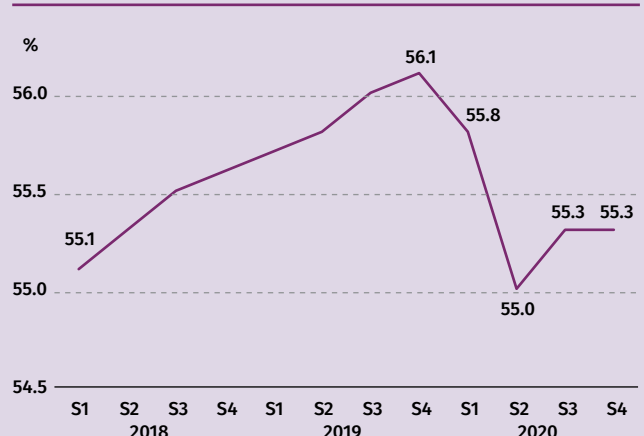


a Awalan

Nota: AFC Krisis Kewangan Asia (Asian Financial Crisis)
GFC Krisis Kewangan Global (Global Financial Crisis)

Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan daripada Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Rajah 10: Kadar Penyertaan Tenaga Kerja Wanita dari S1 2018 hingga S4 2020 (% wanita usia bekerja)



Sumber: Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Walaupun kegiatan ekonomi dijangka pulih setelah pandemik berjaya dibendung, pemulihan mungkin tidak sekata antara sektor. Sektor yang mudah terjejas oleh pandemik COVID-19, terutamanya *subsektor perkhidmatan yang banyak berhubung dengan pelanggan (high-touch and high-contact)*, serta *subsektor berkaitan pelancongan dan perjalanan*, dijangka pulih pada kadar yang lebih perlahan setelah menghadapi gangguan operasi berulang kali sepanjang tahun 2020. Kadar pemulihan tidak sekata antara sektor seterusnya mungkin meningkatkan kadar pengangguran jangka panjang dalam masa terdekat hingga sederhana. Hal ini boleh menimbulkan risiko kepada

²⁷ Tahap guna tenaga wanita yang dicatatkan adalah sebanyak 5,888.6 ribu orang pada suku keempat 2020, berbanding dengan 5,871.0 ribu orang pada tahun 2019. Bagi lelaki, tahap guna tenaga adalah 9,273.1 ribu orang pada suku keempat 2020, dan 9,202.4 ribu orang pada tahun 2019.

²⁸ Wanita mencakupi 53% daripada pekerja dalam aktiviti perkhidmatan penginapan, makanan dan minuman (bahagian wanita yang bekerja dalam ekonomi secara keseluruhan: 39% daripada jumlah guna tenaga). Sumber: DOSM (2019). Laporan Survei Tenaga Buruh.

²⁹ Pada tahun 2019, 3,023.1 ribu orang menyebut alasan kerja rumah dan tanggungjawab keluarga sebagai alasan tidak menyertai tenaga kerja dan tidak mencari pekerjaan; 97.4% daripadanya wanita. Sumber: DOSM (2019). Laporan Survei Tenaga Buruh.

³⁰ Dalam jangka panjang, dengan penghapusan halangan ekonomi bagi wanita, pendapatan per kapita Malaysia mampu meningkat sebanyak 26.2%, yang diterjemahkan sebagai kenaikan pendapatan tahunan purata sebanyak RM9,400. Sumber: Bank Dunia (2019). "Breaking Barriers: Toward Better Economic Opportunities for Women in Malaysia," *The Malaysia Development Experience Series*; Lagarde, C dan J D Ostry (2019). "When more women join the workforce, everyone benefits. Here's why," *World Economic Forum*.

tenaga kerja kerana pengangguran yang berpanjangan dan berulang kali boleh memburukkan lagi kesan negatif terhadap tahap kemahiran dan pendapatan³¹. Dari perspektif jangka panjang, pandemik COVID-19 juga berpotensi mendorong peralihan struktur selanjutnya dalam ekonomi dan pasaran pekerja, terutamanya dari aspek pencepatan penggunaan teknologi, pendigitalan dan transformasi organisasi. Peralihan ini boleh menyebabkan pemulihan guna tenaga yang lebih perlahan daripada jangkaan lantas menyebabkan pengangguran berterusan, dan memberikan kesan kepada pendapatan dan upah. Dalam bidang ekonomi pekerja, keadaan ini sering dirujuk sebagai ‘histeresis’, atau fenomena ‘pemulihan tanpa pekerjaan’.

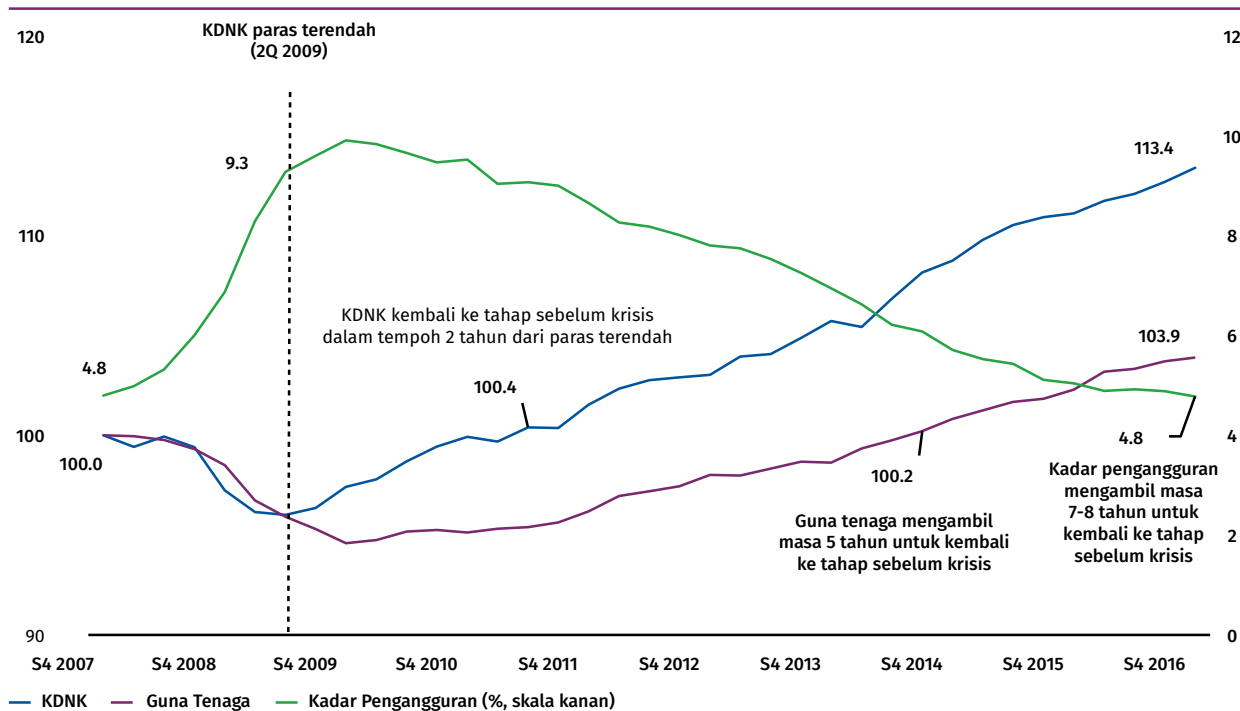
Apakah Hakikat Fenomena Pemulihan Tanpa Pekerjaan?

Takrifan

Pemulihan tanpa pekerjaan merupakan sesuatu situasi pemulihan ekonomi yang berlaku tanpa peningkatan yang setara dalam guna tenaga. Secara formal, keadaan ini boleh ditakrifkan sebagai berlaku apabila pertumbuhan guna tenaga nyata ketinggalan jauh di belakang pengeluaran, selepas ekonomi mengalami kemelesetan.³² Keadaan ini turut mengakibatkan tahap pengangguran yang tinggi walaupun pemulihan ekonomi telah lama berlaku.

Satu kes pemulihan tanpa pekerjaan yang telah menjadi perhatian ramai berlaku dalam pasaran pekerja di AS berikutan Krisis Kewangan Global (*Global Financial Crisis*, GFC) pada tahun 2008-2009, iaitu pemulihan

Rajah 11: Trend KDNK, Guna Tenaga dan Pengangguran di AS Semasa GFC (S4 2007 = 100)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada CEIC

³² Schreft, S L dan A Singh (2003). "A Closer Look at Jobless Recoveries", *Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review*, Jilid 88.

³¹ Arulampalam, W. (2001) yang menggunakan data daripada *British Household Panel Survey*, mendapati bahawa seseorang penganggur, ketika kembali bekerja, akan menghadapi penalti upah -5.7% pada tahun pertama bekerja. Penalti ini meningkat kepada -13.5% bagi tiga tahun seterusnya. Tempoh pengangguran beberapa waktu berikutnya juga menyebabkan "parut upah", walaupun tidak sebesar itu. Huckfeldt, C. (2016) mendokumentasikan kerugian pendapatan yang besar dan berterusan akibat pemberhentian pekerja tertumpu pada kalangan pekerja yang bertukar pekerjaan setelah dibuang kerja, yang berlaku lebih kerap semasa kemelesetan. Dalam tinjauan di negara-negara OECD, Quintini dan Venn (2013) juga melaporkan kecenderungan penurunan ketara pendapatan pekerja pada tahun-tahun selepas kehilangan pekerjaan, walaupun kesannya nyata berbeza antara negara, jantina, kumpulan umur dan pencapaian tahap pendidikan

ketara dalam pengeluaran di AS berikutan krisis itu diiringi dengan pemulihan guna tenaga yang lemah. Walaupun pengeluaran suku tahunan kembali ke paras sebelum krisis dalam tempoh dua tahun daripada paras terendah, kadar guna tenaga dan pengangguran masing-masing mengambil tempoh lima tahun dan tujuh hingga lapan tahun untuk kembali ke paras sebelum krisis (Rajah 11). Perbincangan mengenai pemulihan pengangguran selalunya berkisar pada tiga faktor yang berikut: (i) Peningkatan kecekapan; (ii) Polarisasi pekerjaan (*job polarisation*)³³ dan; (iii) Mobiliti pekerja yang tidak sempurna.

Peningkatan kecekapan: Perubahan mod dan proses pengeluaran

Kemelesetan yang besar telah mendorong perubahan dalam kaedah pengurusan, pengeluaran barangan dan penyediaan perkhidmatan syarikat. Dalam penulisan akademik, keadaan ini digelar sebagai 'kesan pembersihan'³⁴ berikutan kemelesetan, yang berasal daripada konsep 'pemusnahan kreatif' (*creative destruction*)³⁵ yang diperkenalkan oleh Schumpeter. Dalam keadaan kemelesetan ekonomi, proses pengeluaran yang sudah lapuk serta unit pengeluaran yang menggunakan teknologi rendah lebih cenderung digantikan dengan proses dan unit pengeluaran yang lebih moden dan cekap. Proses peruntukan semula antara tempoh (*intertemporal reallocation*) yang mengutamakan aktiviti peningkatan produktiviti boleh menghasilkan kenaikan produktiviti yang ketara dalam jangka sederhana dan panjang. Anjakan ketara dalam kaedah dan proses pengeluaran ini boleh membawa kepada pertumbuhan guna tenaga yang lebih perlahan selepas krisis³⁶, jika peningkatan kecekapan ini menyebabkan penggantian pekerja dengan penggunaan jentera atau penerapan teknologi.

Polarisasi pekerjaan: Peluang pekerjaan berkemahiran sederhana semakin mengecil

Polarisasi pekerjaan merujuk peningkatan tumpuan guna tenaga dalam pekerjaan berkemahiran paling tinggi dan paling rendah, manakala peluang pekerjaan dalam kategori berkemahiran sederhana lenyap berikutan anjakan struktur dalam ekonomi. Kerja-kerja rutin selalunya tertumpu pada jenis pekerjaan berkemahiran sederhana³⁷, yang mungkin lebih terjejas oleh automasi dan penggunaan teknologi³⁸. Meskipun fenomena ini diperhatikan terus berlaku dalam beberapa dekad yang lalu, kemelesetan ekonomi boleh mempercepat pelupusan kerja yang berkekalan dalam kategori pekerjaan berkemahiran sederhana. Polarisasi pekerjaan juga dikatakan sebagai satu lagi faktor penyumbang kepada pemulihan tanpa pekerjaan memandangkan pekerjaan berkemahiran sederhana membentuk bahagian terbesar tenaga kerja dalam kebanyakan ekonomi.

Mobiliti pekerja yang tidak sempurna: Penempatan semula pekerja dalam sektor pertumbuhan

Kemelesetan lazimnya dikaitkan dengan peruntukan semula sumber ekonomi (iaitu modal dan pekerja) daripada aktiviti dan sektor yang mempunyai produktiviti rendah kepada sektor yang mempunyai produktiviti tinggi. Walaupun peruntukan semula sumber adalah faktor positif bagi ekonomi dalam jangka panjang, namun dalam jangka pendek, penempatan semula pekerja merentas sektor boleh menimbulkan

³³ Istilah 'polarisasi pekerjaan' kali pertama digunakan oleh Goos dan Manning (2007). Istilah ini ialah fenomena yang wujud apabila bahagian guna tenaga dalam pekerjaan di tengah-tengah taburan kemahiran merosot, manakala bahagian di bawah dan atas meningkat.

³⁴ Istilah ini kali pertama digunakan oleh Caballero dan Hammour (1994) dalam kertas kerja mereka bertajuk "*The Cleansing Effect of Recessions*", yang membuat penyelidikan tentang tindak balas industri terhadap variasi kitaran permintaan dalam rangka kerja model pemusnahan kreatif.

³⁵ "Pemusnahan kreatif" merujuk proses inovasi yang tidak henti-henti apabila unit pengeluaran baharu menggantikan unit yang telah lama. Joseph Schumpeter mempopularkan konsep ini, yang pada asalnya menerangkan tentang pemusnahan kreatif sebagai inovasi dalam proses perkilangan yang meningkatkan produktiviti.

³⁶ Automasi mempengaruhi guna tenaga menerusi dua saluran, iaitu "kesan produktiviti" dan "kesan pengembalian semula". Kesan pertama melibatkan pemberhentian pekerja yang diakibatkan oleh teknologi peningkatan produktiviti; yang kedua melibatkan penciptaan tugas baharu yang memberikan kelebihan berbanding (*comparative advantage*) kepada pekerja. Sumber: Acemoglu, D dan P Restrepo (2019). "*Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labour*," *Journal of Economic Perspectives*, Jilid 33, No. 2, halaman 3-30.

³⁷ Walaupun kerja-kerja rutin wujud dalam semua tahap kemahiran, kerja ini merupakan ciri-ciri kebanyakan pekerjaan separuh mahir, contohnya kerja-kerja perakaunan dan perkeranian, serta kerja-kerja pengeluaran dan pengawasan yang dibuat secara berulang. Memandangkan tugas utama pekerjaan tersebut mengikut prosedur yang tepat dan difahami dengan baik, tugas ini boleh dikodkan dalam perisian komputer dan dilakukan oleh mesin. Sumber: OECD (2020). "*Worker Security and the COVID-19 Crisis*," *Employment Outlook*; Keister, R and P Lewandowski (2016). "*A Routine Transition? Causes and Consequences of the Changing Content of Jobs in Central and Eastern Europe*," *IBS Policy Paper 05/2016*.

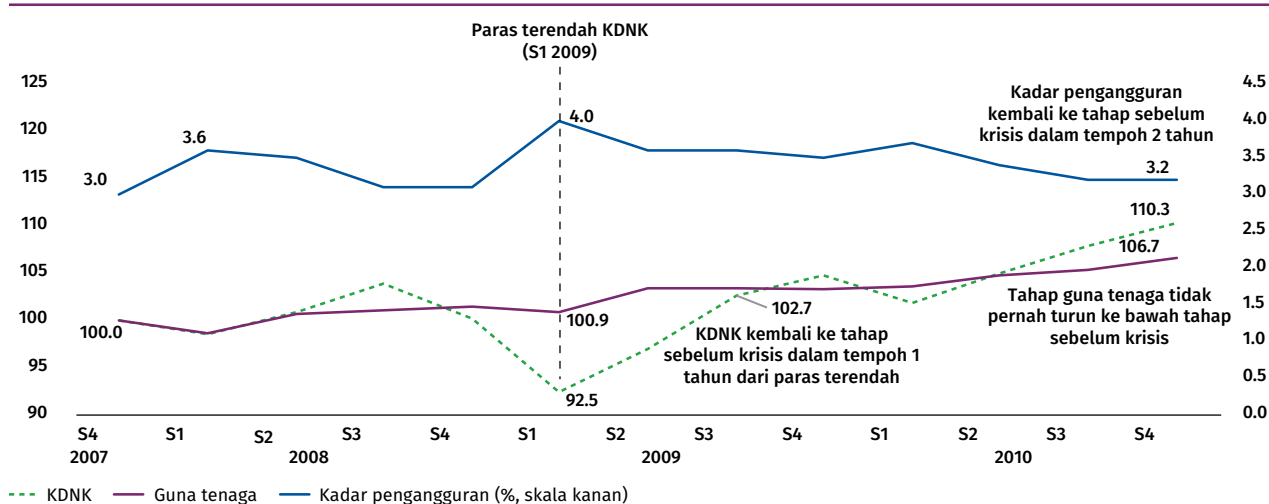
³⁸ Jaimovich, N dan Siu H (2018). "*Job Polarization and Jobless Recoveries*," Kertas Kerja *National Bureau of Economic Research*.

gangguan yang ketara dan melibatkan kos yang tinggi untuk menyelesaikannya dari segi masa dan sumber. Perkara ini sangat ketara apabila kemahiran pekerja yang dibina daripada pekerjaan terdahulunya dalam sektor yang sedang menguncup tidak sepadan dengan pekerjaan dan kemahiran yang dikehendaki oleh sektor yang sedang berkembang. Penyelesaian isu ini ketika berdepan dengan krisis akan mengambil masa yang lebih panjang (untuk mencari pekerjaan yang sepadan dengan set kemahiran semasa disebabkan peluang pekerjaan yang sangat terhad), atau sumber (untuk menyediakan program latihan semula kemahiran atau peningkatan kemahiran berskala besar dalam keadaan terdapat keutamaan mendesak yang lain), lantas menyebabkan pertumbuhan guna tenaga yang lebih perlahan berikutan krisis³⁹.

Pengalaman Malaysia

Meskipun krisis kesihatan semasa telah menimbulkan semula kebimbangan mengenai prospek pemulihan pengangguran, namun dari segi sejarah, Malaysia tidak pernah mengalami fenomena seperti ini. Semasa Krisis Kewangan Asia (*Asian Financial Crisis, AFC*) contohnya, kadar pengangguran naik sedikit kepada 3.2% pada tahun 1998 (tahun 1997: 2.4%), tetapi paras guna tenaga tidak mengalami penurunan yang ketara (tahun 1997: 8.57 juta orang; tahun 1998: 8.60 juta orang; tahun 1999: 8.84 juta orang). Apabila GFC berlaku pada tahun 2008-2009, pasaran pekerja di Malaysia menunjukkan perkembangan yang sama; jumlah pekerjaan tidak merosot dengan ketara berbanding paras sebelum krisis, manakala kadar pengangguran secara relatif pulih dengan cepat apabila keadaan pasaran pekerja meningkat dengan pantas seiring pertumbuhan yang kukuh selepas GFC (Rajah 12).

Rajah 12: Trend KDNK, Guna Tenaga dan Pengangguran di Malaysia Semasa GFC (S4 2007 = 100)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Akaun Negara dan Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Keadaan ini menekankan akan pentingnya campur tangan dasar untuk mengurangkan impak kejutan ekonomi kepada pasaran pekerja. Di Malaysia, kesan pandemik telah dapat dikurangkan hasil daripada pelbagai langkah yang diambil untuk mengurangkan beban ekonomi akibat sekatan pergerakan isi rumah, perniagaan dan pekerja. Dasar utama di bawah pakej PRIHATIN, PENJANA, Belanjawan 2021, PERMAI dan PEMERKASA termasuk Program Subsidi Upah (PSU 1.0, 2.0 dan 3.0), peningkatan akses kepada Skim Kredit Mikro dan geran khas mikro-PKS, serta insentif pengambilan pekerja yang ditambah baik di bawah inisiatif PENJANA Kerjaya. Sokongan dasar yang berterusan adalah penting untuk mengelakkan kerosakan yang berpanjangan kepada ekonomi dan pasaran pekerja (*economic and labour market scarring*) sementara ekonomi pulih daripada pandemik.

³⁹ Aaronson dll. (2004). "Can sectoral reallocation explain the jobless recovery?" *Chicago Fed, Economic Perspectives*, 2004, 2nd Quarter; Borio dll. (2015). "Labour reallocation and productivity dynamics: financial causes, real consequences," *BIS Working Papers*; Bartelsman dll. (2019). "Labour reallocation in Recession and Recovery: Evidence for Europe," *National Institute Economic Review*

Bahagian III: Keutamaan dan Imperatif Dasar

Pada bulan November 2020, Kerajaan telah menubuhkan Majlis Pekerjaan Kebangsaan (*National Employment Council, NEC*), yang bertujuan untuk menyelaraskan dan mengharmonikan dasar berkaitan dengan pasaran pekerja, dengan penciptaan peluang pekerjaan menjadi bidang tumpuan utama. Pembentukan NEC amat dialu-alukan untuk mengukuhkan prospek pemulihan yang teguh di samping memastikan keberkesanan pelaksanaan langkah-langkah utama Kerajaan dalam pasaran pekerja. Antara lain, inisiatif utama yang digariskan oleh NEC termasuklah pelan strategik jangka panjang untuk mewujudkan peluang pekerjaan yang meliputi isu berkaitan kekurangan kemahiran dan pekerja dalam sektor utama, serta peluang yang sama rata untuk kumpulan yang mudah terjejas.

Walaupun Kerajaan mengambil langkah tindak balas yang pantas untuk menangani krisis semasa, Malaysia juga perlu menitikberatkan keperluan melaksanakan pembaharuan struktur untuk jangka panjang. Rangka kerja dasar pasaran pekerja yang holistik boleh dipertimbangkan sebagai panduan kepada penggubal dasar untuk membangunkan ekosistem pasaran pekerja yang teguh (Gambar Rajah 1).

Secara amnya, rangka kerja ini merangkumi dasar untuk merangsang transformasi ekonomi, meningkatkan kemahiran serta sistem latihan dan pendidikan, menambah baik Dasar Pasaran Pekerja Aktif (*Active Labour Market Policies, ALMP*) dan menggalakkan hasil pasaran pekerja yang inklusif. Dasar-dasar ini harus disokong oleh penggerak utama seperti penyertaan sektor swasta yang aktif, penyediaan data pasaran pekerja yang komprehensif, serta rangka kerja perundangan dan keupayaan pentadbiran yang bersesuaian. Berasaskan paradigma dasar ini, tiga strategi dasar yang berikut boleh dipertimbangkan.

Pertama, terdapat keperluan mendesak untuk memperkenalkan dasar dan pembaharuan ekonomi yang akhirnya boleh meningkatkan penciptaan peluang pekerjaan dan permintaan untuk pekerja berkemahiran tinggi dan berpengetahuan. Yang paling penting, penilaian holistik terhadap rangka kerja dasar pelaburan semasa serta

Gambar Rajah 1: Empat Tonggak Utama Rangka Kerja Dasar Pasaran Tenaga Kerja



* Pekerjaan yang memenuhi syarat keselamatan, kehormatan dan kesaksamaan

Nota: Diadaptasi daripada rangka kerja dasar pasaran pekerja ILO sebagai tindak balas terhadap pandemik COVID-19

Sumber: Bank Negara Malaysia

ekosistem insentif adalah kritikal untuk merancakkan kembali pelaburan. Dalam hal ini, penerapan visi dan hala tuju strategik yang jelas adalah penting. Dalam Tinjauan Ekonomi dan Monetari Bank Negara Malaysia 2019, rencana bertajuk 'Memastikan Pertumbuhan Masa Depan Menerusi Pelaburan Berkualiti' menggariskan Aspirasi Pelaburan Nasional (*National Investment Aspirations, NIA*) - lima kriteria penting untuk pelaburan berkualiti sejajar dengan matlamat menyeluruh pembangunan nasional⁴⁰. Aspirasi ini memerlukan pelaburan yang: (i) Meningkatkan kecanggihan ekonomi; (ii) Mewujudkan pekerjaan bernilai tinggi; (iii) Memperluas rangkaian hubungan antara industri dalam negeri; (iv) Membangunkan kluster baharu dan kluster sedia ada; dan (v) Meningkatkan keterangkuman. Selain itu, pelan yang berpandangan ke hadapan serta tuntas dan rapi untuk mengurangkan pergantungan pada pekerja asing akan mendorong industri untuk membuat penyesuaian dan peralihan secara beransur-ansur daripada model pengeluaran kos rendah. Pembaharuan ini akhirnya akan membolehkan ekonomi beralih kepada pengeluaran bernilai tinggi dan kegiatan ekonomi yang lebih canggih dan kompleks, serta mewujudkan peluang pekerjaan berkemahiran tinggi yang menjana upah lebih tinggi. Seterusnya, permintaan yang bertambah untuk pekerja berkemahiran tinggi akan mengurangkan isu lebihan siswazah dalam pasaran pekerja pada masa ini.

Kedua, usaha untuk meningkatkan kemahiran dan memudahkan penempatan semula pekerja dalam bidang pertumbuhan tinggi yang lebih berdaya tahan dan produktif patut digiatkan, dengan lebih tumpuan diberikan pada aspek 'masa hadapan pekerjaan'⁴¹. Usaha ini melibatkan rangkaian dasar yang luas untuk memantapkan ekosistem pendidikan dan latihan, selain inisiatif untuk menambah baik mekanisme pepadanan dalam pasaran pekerja. Usaha ini perlu merangkumi strategi yang sistematik dan mampan untuk memudahkan penyertaan industri, institusi dan masyarakat sivil secara berterusan dan konstruktif dalam reka bentuk, perumusan serta pelaksanaan dasar pekerja, kemahiran dan pendidikan⁴². Di negara maju seperti Jerman, Australia dan Korea Selatan, serta di negara jiran seperti Singapura, pembuat dasar, peserta industri, ahli akademik dan pemimpin masyarakat bekerjasama dalam pelbagai Majlis untuk mengenal pasti kemahiran yang diperlukan, mereka bentuk rangka kerja peningkatan kemahiran dan kelayakan hingga mencapai standard yang dikehendaki, mengemas kini kurikulum akademik dan kursus latihan, dan pada amnya menggalakkan peningkatan pengetahuan dan tahap kemahiran tenaga kerja. Langkah ini amat penting untuk tenaga kerja supaya dapat memenuhi perubahan dalam keperluan industri dan cabaran ekonomi semasa. Penubuhan platform tetap sedemikian yang bertujuan memupuk kerjasama di negara ini akan banyak membantu usaha yang sedang dijalankan untuk menambah baik sistem pendidikan kebangsaan, membuat pembaharuan terhadap ekosistem latihan nasional, dan memastikan pelan pembangunan strategik sejajar dengan keperluan industri dan komuniti yang berkembang. Selain itu, penambahbaikan dalam pelaksanaan ALMP dan keupayaan perkhidmatan pekerjaan negara (*national employment services*) akan mempermudah penyesuaian oleh syarikat dan pekerja kepada perubahan keadaan pasaran pekerja.

⁴⁰ Untuk maklumat lanjut tentang pelaburan berkualiti dalam aktiviti yang memenuhi matlamat NIA, pempelbagaian kepada produk lebih canggih dan penggunaan pendekatan pelaburan berasaskan misi, sila rujuk rencana dalam Tinjauan Ekonomi dan Monetari 2020 bertajuk "Inovasi Malaysia: Ke Arah Pertumbuhan Masa Hadapan Berkualiti Tinggi Selepas Pandemik".

⁴¹ Menurut OECD, "masa hadapan pekerjaan" berkisar pada pendigitalan dan globalisasi, yang mencetuskan anjakan radikal dalam cara hidup dan pekerjaan.

⁴² Dalam kalangan negara OECD, kira-kira 75% rakan kongsi sosial dan kira-kira 30% kementerian bersetuju bahawa halangan nyata bagi menjalankan penilaian keperluan kemahiran ialah kurangnya rundingan dengan semua pihak berkepentingan yang berkaitan. Sumber: OECD (2016). "Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs".

Dasar Pasaran Pekerja Aktif (ALMP) di Malaysia

Takrifan

Dasar Pasaran Pekerja Aktif (*Active Labour Market Policies*, ALMP) merupakan dasar campur tangan kerajaan dalam pasaran pekerja untuk membantu pencari kerja (penganggur, pekerja yang bekerja sendiri dan pekerja bergaji) mendapatkan peluang latihan semula dan peningkatan kemahiran, perantisan, latihan vokasional dan kemahiran, dan akhirnya, pekerjaan. Empat ciri utama ALMP ialah: (1) Pemberian bantuan dalam proses pencarian pekerjaan; (2) Pemberian cadangan skim latihan dan perantisan; (3) Subsidi upah, perkhidmatan pekerjaan awam, dan program kerja awam; dan (4) Sokongan kepada usahawan mikro dan mereka yang bekerja sendiri.

Seperti yang dibangkitkan oleh Bank Dunia⁴³ baru-baru ini, walaupun Malaysia telah mencapai kemajuan besar dalam sistem pembangunan kemahirannya sejak tahun 2000-an, masih terdapat pertindanan dan fragmentasi dalam sistem ALMP Malaysia. Khususnya, pelaksanaan program ALMP yang menjadi tanggungjawab pelbagai agensi lantas menyebabkan ketidakcekan dan kenaikan kos pentadbiran. Hal ini diperhatikan dalam perbelanjaan program yang secara relatif lebih rendah dan bilangan penerima manfaat yang berkurang. Fragmentasi dalam sistem ALMP ini juga mengakibatkan rangkuman strategi tidak menyeluruh dan yang lebih ketara, telah melemahkan hubungan antara latihan dan sokongan guna tenaga dengan keperluan industri.

⁴³ Bank Dunia (2020). "Surviving the Storm," *Malaysia Economic Monitor*.

Ketiga, inisiatif bagi meningkatkan daya tahan pasaran pekerja perlu dipergiat, bermula dengan merapatkan jurang serta meningkatkan akses kepada keselamatan dan insurans sosial. Pandemik COVID-19 telah menyerlahkan jurang dalam liputan perlindungan sosial di banyak negara. Yang nyata, sebahagian besar segmen pekerja wanita, pekerja yang bekerja sendiri dan pekerja yang lebih muda mempunyai akses yang terhad kepada insurans pekerjaan mahupun simpanan sosial. Terdapat juga jurang dalam liputan program latihan, latihan semula dan peningkatan kemahiran. Sebagai contoh, skim latihan untuk pekerja yang bekerja sendiri dan pekerja dalam ekonomi jangka pendek (*gig economy workers*) tidak dibangunkan dengan baik atau tidak disediakan secara meluas di Malaysia. Dalam kaji selidik ekonomi baru-baru ini, OECD melaporkan bahawa mereka yang berusia, pekerja dalam perusahaan mikro, pekerja dalam sektor tidak formal dan golongan wanita mempunyai akses yang terhad kepada peluang latihan.⁴⁴ Oleh itu, walaupun pekerja dalam pekerjaan standard diberikan bantuan pendapatan sementara semasa pandemik, banyak lagi pekerja lain yang tidak mempunyai akses kepada dana dan skim latihan. Dana khusus yang disediakan untuk segmen yang mudah terjejas juga terhad, serta maklumat program perlindungan sosial agak berasing-asing dan sukar untuk didapati.⁴⁵ Program-program perlindungan sosial ini juga mempunyai kriteria kelayakan yang berbeza mengikut Kementerian dan agensi yang bertanggungjawab. Walaupun Kerajaan menyedari wujudnya jurang ini dan dengan itu telah menyediakan bantuan khusus pada peringkat awal tercetusnya pandemik, peluasan liputan dan peningkatan jangkauan infrastruktur perlindungan sosial kepada segmen yang mudah terjejas mampu meningkatkan daya tahan guna tenaga dengan ketara bagi menghadapi kejutan ekonomi pada masa hadapan.⁴⁶

⁴⁴ OECD (2019). *OECD Economic Surveys: Malaysia*

⁴⁵ Dasar-dasar ini termasuklah dasar jaringan keselamatan sosial (contohnya, Bantuan Prihatin Rakyat, MyGovernment), dasar insurans sosial (contohnya, perlindungan tenang oleh PERKESO) dan ALMP (contohnya, platform untuk memudahkan pencarian pekerjaan dan pekerja sambilan (*gig workers*), seperti *MYFutureJobs* dan Program GLOW oleh MDEC; skim latihan di bawah *Human Resource Development Fund* (HRDF)/PENJANA).

⁴⁶ Untuk bacaan lanjut, sila rujuk rencana bertajuk "Visi Perlindungan Sosial di Malaysia" dalam laporan ini.

Jadual 1: Strategi dan Dasar Utama Terpilih

Menggalakkan permintaan bagi pekerja berkemahiran tinggi	Menambah baik mekanisme latihan dan pepadanan	Meningkatkan daya tahan pasaran pekerja
Menggiatkan semula pelaburan melalui NIA	Mempertingkatkan ekosistem pendidikan dan latihan	Merapatkan jurang dalam program keselamatan sosial dan insurans
Peralihan kepada pengeluaran bernilai tinggi	Memastikan penyertaan industri, akademik, dan masyarakat sivil yang padu	Memperluas liputan program kemahiran semula dan peningkatan kemahiran
Mengurangkan pergantungan terhadap pekerja asing	Penambahbaikan ALMP	Menggabungkan program-program perlindungan sosial untuk memudahkan akses yang lebih luas

Kesimpulan

Rencana ini membincangkan isu-isu struktur utama yang mengekang pasaran pekerja di Malaysia. Pertama, pergantungan yang berlebihan pada model pengeluaran kos rendah. Kedua, bekalan siswazah baharu yang jauh melebihi pekerjaan berkemahiran tinggi yang diwujudkan. Ketiga, ketidakpadanan kemahiran yang ketara antara siswazah dengan keperluan industri. Kesan COVID-19 dijangka memburukkan lagi isu-isu struktur yang sekian lama dihadapi ini. Tambahan pula, perubahan yang disebabkan oleh pandemik mungkin mempercepat impak kemajuan teknologi, yang mungkin mempunyai implikasi terhadap pemulihan pekerjaan yang berpunca daripada krisis, serta jenis pekerjaan yang akan diwujudkan pada masa hadapan.

Krisis kesihatan dan ekonomi yang berpunca daripada pandemik COVID-19 boleh dilihat sebagai titik tolak perubahan – peluang untuk menyusun semula dan membina asas-asas ekonomi yang lebih teguh berikutan tercetusnya krisis. Dalam jangka panjang, dasar ekonomi perlu dijuruskan ke arah pembangunan pekerjaan berkemahiran tinggi dengan pendapatan tinggi, dan dilengkapi fokus memajukan peningkatan kemahiran, menambah baik mekanisme pencarian dan pepadanan dalam pasaran pekerja, serta menggalakkan lebih banyak hasil yang lebih inklusif untuk segmen yang mudah terjejas dalam pasaran pekerja. Usaha-usaha yang sedang dijalankan oleh Kerajaan untuk memperluas landskap statistik pasaran pekerja juga dialu-alukan. Hal ini disebabkan oleh pentingnya data yang komprehensif, terperinci dan tepat pada masanya mengenai perkembangan dalam pasaran pekerja bagi membolehkan analisis yang berkualiti dan perumusan dasar yang berkesan.

Rujukan

- Aaronson et al (2004). "Can sectoral reallocation explain the jobless recovery?" Chicago Fed, Economic Perspectives, 2004, 2nd Quarter.
- Acemoglu, D and P Restrepo (2019). "Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labour," Journal of Economic Perspectives, Vol. 33, No. 2, pp. 3-30.
- Arulampalam, W. (2001). "Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages," The Economic Journal, Vol. 111, No. 475, pp. F585-F606.
- Bank Negara Malaysia (2016). "Youth Unemployment in Malaysia: Developments and Policy Considerations," Annual Report.
- Bank Negara Malaysia (2017). "Low-skilled Foreign Workers' Distortions to the Economy," Annual Report.
- Bank Negara Malaysia (2018). "Are Malaysian Workers Paid Fairly? An Assessment of Productivity and Equity," Annual Report.
- Bartelsman, E, P Lopez-Garcia and G Presidente (2019). "Labour reallocation in Recession and Recovery: Evidence for Europe," National Institute Economic Review.
- Borio, C, E Kharroubi, C Upper and F Zampolli (2015). "Labour reallocation and productivity dynamics: financial causes, real consequences," BIS Working Papers.
- Borjas, G J (2003). "The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Re-examining the Impact of Immigrants on the Labor Market," The Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 4, pp. 1335-1374.
- Borjas, G J (2015). "The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal," National Bureau of Economic Research Working Paper.
- Caballero, R and M L Hammour (1994). "The Cleansing Effect of Recessions," The American Economic Review, Vol. 84, No. 5, pp. 1350-1368.
- Card, D (1990). "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market," Industrial and Labor Relations Review, Vol. 43, No. 2, pp. 245-257.
- Department of Statistics, Malaysia (2019). *The Labour Force Survey Report*.
- Genda, Y, A Kondo and S Ohta (2010). "Long-term effects of a recession at labor market entry in Japan and the United States," Journal of Human Resources 45(1): 157-196.
- Goos, M and A Manning (2007). "Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain," The Review of Economics and Statistics.
- Huckfeldt, C (2016). "Understanding the Scarring Effect of Recessions".
- International Labour Organization (2021). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, 7th Edition.
- Jaimovich, N and Siu H (2018). "Job Polarization and Jobless Recoveries," National Bureau of Economic Research Working Paper.

Kahn, L B (2010). "The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy," Labour Economics 17(2): 303-316.

Keister, R and P Lewandowski (2016). "A Routine Transition? Causes and Consequences of the Changing Content of Jobs in Central and Eastern Europe," IBS Policy Paper 05/2016.

Khazanah Research Institute (2018). "The School-to-Work Transition of Young Malaysians".

Lagarde, C and J D Ostry (2019). "When more women join the workforce, everyone benefits. Here's why," World Economic Forum.

Ministry of Higher Education (2019). Graduate Tracer Study.

Morsy, H. (2012). "Scarred Generation," Finance and Development, IMF.

OECD (2016). "Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs".

OECD (2019). "Reducing Skills Imbalances to Foster Productivity Growth of Malaysia," OECD Working Paper.

OECD (2019). OECD Economic Surveys: Malaysia.

OECD (2020). "Worker Security and the COVID-19 Crisis," Employment Outlook.

Oreopoulos, P, T von Wachter, and A Heisz (2012). "The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession", American Economic Journal: Applied Economics 4(1): 1-29.

Quintini, G and D Venn (2013). "Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement".

Schreft, S L and A Singh (2003). "A Closer Look at Jobless Recoveries", Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review vol. 88, pages 45-73.

Sevilla, A and S Smith (2020). "Baby Steps: The Gender Division of Childcare During the COVID19 Pandemic", CEPR Discussion Paper No. DP14804.

World Bank (2014). "Boosting Trade Competitiveness," Malaysia Economic Monitor.

World Bank (2015). "Immigrant Labour," Malaysia Economic Monitor.

World Bank (2019). "Breaking Barriers: Toward Better Economic Opportunities for Women in Malaysia," The Malaysia Development Experience Series.

World Bank (2020). "Surviving the Storm," Malaysia Economic Monitor.

World Economic Forum (2020). Future of Jobs Report.

World Intellectual Property Organization (2020). Global Innovation Index Report.