

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan masalah umum yang dihadapi oleh semua negara, termasuk Indonesia. Mengatasi kemiskinan adalah suatu hal yang kompleks karena bukan hanya terkait dengan pendapatan rendah, tetapi juga terkait dengan kesehatan yang buruk, kurangnya pendidikan, serta kesulitan dalam berpartisipasi dalam pembangunan dan berbagai isu yang berkaitan dengan kesejahteraan manusia. Kemiskinan dapat dilihat dalam bentuk perumahan yang tidak sehat, kekurangan air, kekurangan gizi, tingkat pendidikan yang rendah, perawatan kesehatan yang belum optimal serta kurangnya pendapatan sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok maupun kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan memiliki dimensi yang lebih luas dan kompleks yang artinya ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan hidup yang beraneka ragam dapat dilihat dari berbagai aspek. Sedangkan jika dilihat dari aspek sekunder meliputi minimnya sumber pendapatan keuangan, miskin terhadap jaringan sosial dan minimnya informasi (Mubyarto, 2004).

Kemiskinan sudah menjadikan jutaan anak tidak dapat menempuh pendidikan yang berkualitas, minimnya akses ke pelayanan publik, terbatasnya lapangan pekerjaan, kesukaran membiayai kesehatan, minimnya tabungan, kurangnya jaminan sosial, meningkatnya arus urbanisasi serta yang menjadi masalah serius adalah kemiskinan membuat jutaan penduduk hanya memenuhi kebutuhan pangan dan sandang secara terbatas

Larasati Prayoga et al. (2021) menyatakan bahwa kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain upah minimum yang tidak memadai, taraf hidup masyarakat yang buruk, dan meningkatnya angka pengangguran setiap tahun tanpa adanya tambahan kesempatan kerja. Todaro & Stephen C (2014) menjelaskan upah minimum dibuat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja dan dengan demikian dapat mengurangi kemiskinan. Standar hidup masyarakat digambarkan melalui meningkatnya kualitas pengetahuan, keterampilan dan bakat. Pangiuk (2018) menjelaskan dengan pertumbuhan ekonomi akan terwujud kesejahteraan masyarakat melalui berbagai pembangunan sosial dan pembangunan ekonomi dalam mengatasi masalah kemiskinan.

Pembangunan ekonomi memiliki tujuan, salah satunya adalah pengentasan masalah kemiskinan. Pengurangan kemiskinan dianggap sebagai indikator keberhasilan pemerintah dalam pembangunan ekonomi, terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Badan Pusat Statistik menyatakan bahwa kemiskinan mencerminkan ketidakberdayaan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar. Indonesia mengakui pentingnya mengatasi masalah kemiskinan dan berkomitmen untuk meningkatkan kesejahteraan umum, sebagaimana tercermin dalam salah satu tujuan pembangunan nasional yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, pada alinea ke-4. Untuk mencapai tujuan ini, pemerintah Indonesia secara rutin merancang agenda tahunan yang bertujuan untuk mengurangi tingkat kemiskinan.

Upaya menekan angka kemiskinan dapat dibagi menjadi dua strategi yang harus direalisasikan. Pertama, memberikan edukasi berupa pelatihan kepada mereka agar mempunyai kemampuan untuk melakukan upaya pencegahan adanya

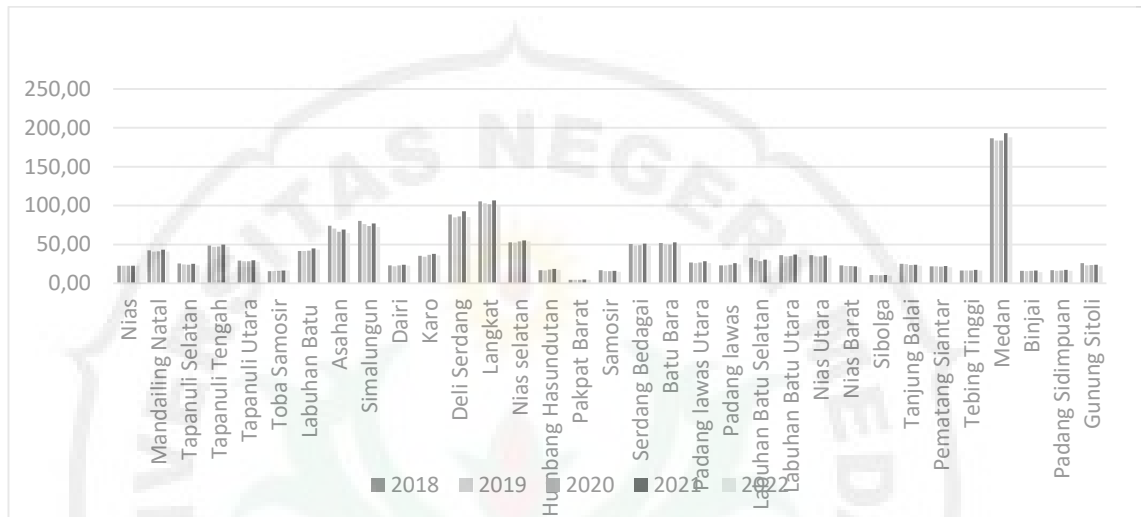
kemiskinan baru. Kedua, melindungi keluarga dan kelompok penduduk miskin dengan memenuhi kebutuhan dari berbagai bidang. Upaya menekan angka kemiskinan dijalankan agar dapat mewujudkan cita-cita bangsa yaitu terciptanya masyarakat yang makmur dan sejahtera (Royat, 2015).

Mekanisme pembangunan mempunyai beberapa tahap yakni peningkatan serta perluasan distribusi dari bermacam ragam kebutuhan dasar, Menurut Todora (2006) kemajuan dalam standar hidup dan peningkatan opsi ekonomi dan sosial, baik secara individu maupun secara keseluruhan, mengalami peningkatan. Pembangunan harus direalisasikan dengan optimal dan berkelanjutan serta mempertimbangkan skala prioritas dari setiap kebutuhan masing-masing daerah.

Sumatera Utara memiliki potensi dibidang energi, pertanian, perkebunan dan beberapa parawisata. Potensi-potensi tersebut diharapkan dapat dimanfaatkan dengan baik untuk pembangunan dan perekonomian sehingga dapat menurunkan tingkat kemiskinan. Di bawah ini terdapat data mengenai jumlah penduduk miskin di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara dalam periode 2018-2022:



**Gambar 1.1**  
**Jumlah Penduduk Miskin Keseluruhan Kab/Kota Provinsi Sumatera Utara tahun 2018-2022 (ribu) jiwa**



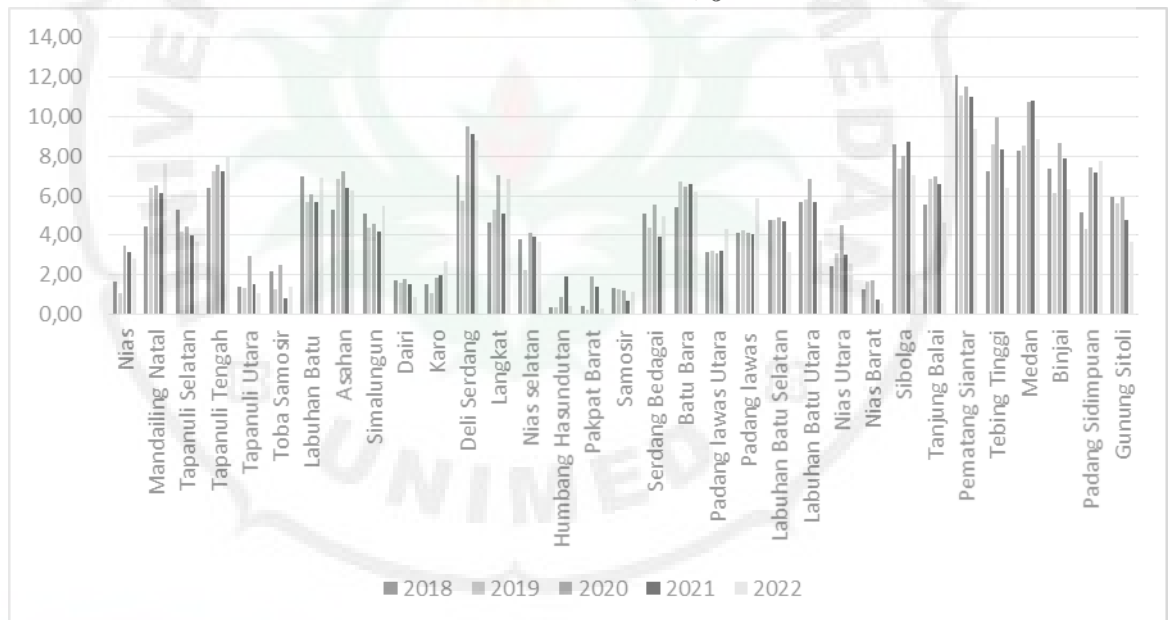
Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara 2023 (Data diolah)

Berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS) Sumatera Utara bahwa jumlah penduduk miskin di Sumatera Utara mengalami fluktuatif. Terlihat pada data tersebut bahwa pada tahun 2022 daerah dengan jumlah penduduk miskin tertinggi adalah kota Medan dengan jumlah 187,74 ribu jiwa. Sedangkan untuk daerah dengan jumlah penduduk miskin terendah ialah Kabupaten Pakpak Barat dengan jumlah penduduk miskin 4,52 ribu jiwa. Ada beberapa faktor penyebab tingginya jumlah penduduk miskin di kota Medan antara lain adalah masih banyaknya kawasan kumuh dan banyaknya para pendatang yang datang ke kota Medan, sehingga beberapa diantaranya masih kesulitan memperoleh pendapatan..

Pengangguran sangat erat kaitannya dengan kemiskinan, begitu juga di Sumatera Utara pada saat ini kemiskinan dan pengangguran menjadi suatu fokus perhatian bagi pemerintah Indonesia. Salah satu yang menjadi faktor menentukan kesejahteraan penduduk adalah tingkat pendapatan dan pendidikan.

Pendapatan penduduk menggapai maksimum apabila masyarakatnya tidak menganggur. Semakin menurunnya tingkat kesejahteraan akan mendatangkan masalah lain yakni kemiskinan (Sukirno, 2006). Di bawah ini terdapat data mengenai tingkat pengangguran terbuka di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara dalam kurun waktu 2018-2022:

**Gambar 1.2**  
**Data Tingkat Pengangguran Terbuka Keseluruhan Kab/Kota Sumatera Utara tahun 2018-2022 (ribu jiwa)**



*Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara 2023(Data diolah)*

Tingkat pengangguran terbuka di Sumatera Utara mengalami fluktuasi dalam periode 2018-2022. Jumlah pengangguran terbuka pada tahun 2018 hingga 2019 menunjukkan penurunan yang tidak signifikan. Namun, pada tahun 2020 terjadi kenaikan yang signifikan, diikuti oleh penurunan pada tahun 2021-2022. Berdasarkan data di atas daerah dengan tingkat pengangguran tertinggi pada tahun 2022 adalah kota Medan dengan tingkat 8,89% sedangkan daerah dengan tingkat

terendah adalah Kabupaten Pakpak Barat dengan tingkat pengangguran 0,26%. Adanya peningkatan jumlah pengangguran berimplikasi terhadap melambatnya pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ekonomi. Badan sentra Statistik (BPS) mencatat tingkat pengangguran di Sumut tahun 2022 sebanyak 8,89%. Faktor pendidikan mempunyai peranan yang penting terhadap pengangguran. Bila pendidikan suatu rakyat rendah dapat mengakibatkan taraf pengangguran pada wilayah tersebut demikian juga. Hal ini disebabkan juga karena kurangnya sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan, skill dan keahlian. Persoalan ini sudah selayaknya mendapat perhatian, karena dilema pengangguran mampu berdampak pada merosotnya daya beli masyarakat dan menurunnya produktivitas rakyat. faktor yang juga menyebabkan dampak pengangguran yaitu ketika besarnya angkatan kerja tidak seimbang menggunakan kesempatan kerja. Ketidakseimbangan terjadi apabila jumlah angkatan kerja yg tersedia tidak setara dengan jumlah penduduk yang bertambah tiap tahunnya.

Upaya menurunkan tingkat pengangguran setara penting dengan menekan tingkat kemiskinan. Secara teori, jika anggota masyarakat bekerja dan tidak mengalami pengangguran diharapkan dapat memperoleh pendapatan yang cukup dari pekerjaan agar dapat memenuhi kebutuhan hidup. Jika kebutuhan hidup dapat tercukupi, maka kemungkinan untuk menghindari kemiskinan akan meningkat. Yacoub (2012) mengemukakan bahwa ketika tingkat pengangguran rendah, tingkat kemiskinan juga cenderung rendah.

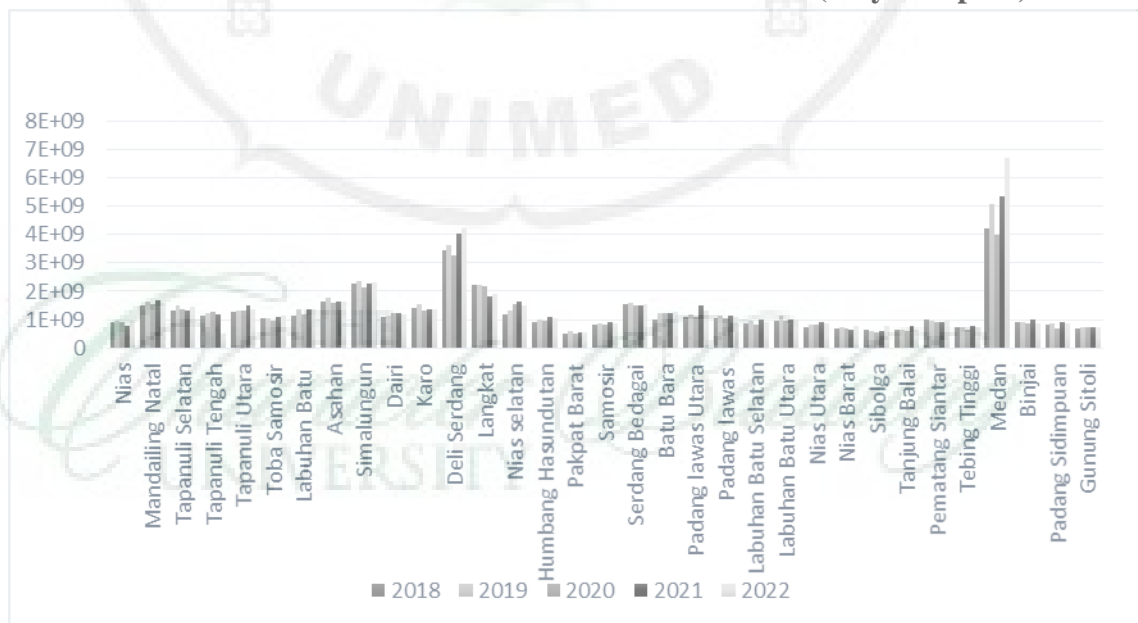
Menurut pandangan Lewis, tujuan dari teori ini adalah untuk menjelaskan bagaimana negara-negara yang sedang menghadapi masalah pengangguran dapat

mengembangkan proses pembangunan yang khusus. Lewis percaya bahwa negara-negara berkembang memiliki kelebihan tenaga kerja, tetapi mereka menghadapi kendala dalam hal kekurangan modal dan terbatasnya lahan yang belum dimanfaatkan. Menurut Sukirno (2010) Faktor penting yang menentukan kemakmuran suatu masyarakat adalah tingkat pendapatan. Pendapatan masyarakat mencapai maksimum ketika tingkat kesempatan kerja penuh dapat tercapai. Pengangguran mengurangi pendapatan masyarakat, hal ini dapat menurunkan tingkat kemakmuran yang mereka capai. Kesejahteraan yang menurun akan menimbulkan masalah lain, yaitu kemiskinan. Penyebab utama meningkatnya angka pengangguran adalah kurangnya pertumbuhan lapangan kerja yang tersedia atau tingginya persyaratan rekrutmen untuk lowongan pekerjaan yang ada. Saat ini, banyak perusahaan yang mengharuskan pendidikan minimal diploma hingga sarjana untuk dapat diterima bekerja. Akibatnya, sebagian besar masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan, yang pada gilirannya menyebabkan peningkatan jumlah penduduk yang hidup dalam kondisi kemiskinan.

Permasalahan dalam pembangunan memerlukan partisipasi pemerintah, karena melalui pengeluaran pemerintah diharapkan dapat mengurangi tingkat kemiskinan. Salah satu bentuk tindakan pemerintah yang dimaksud adalah penggunaan pengeluaran pemerintah sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal. Pengalokasian pengeluaran pemerintah menjadi faktor penting dalam upaya mengurangi kemiskinan.

Pengeluaran pemerintah (milyar rupiah) diberikan untuk mendukung berbagai kegiatan pemerintah dengan tujuan menghadapi masalah pengangguran, mencegah inflasi, dan meningkatkan perekonomian. Dalam konteks ini, terbagi menjadi tiga pertimbangan, yaitu memberikan peluang kerja, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan memperbaiki kesenjangan dalam pembagian pendapatan. Jadi hal tersebut dapat terlihat bahwa pengaruh dari instrumen kebijakan fiskal pemerintah melalui pengeluaran pemerintah cenderung bersifat negatif terhadap mengurangi jumlah penduduk miskin yakni apabila pengeluaran pemerintah tinggi dapat menekan kemiskinan. Berikut adalah data pengeluaran pemerintah periode 2018-2022 Provinsi Sumatera Utara.

**Gambar 1.3**  
**Data pengeluaran pemerintah berdasarkan belanja pemerintah di**  
**keseluruhan kab/kota Sumatera Utara tahun 2018-2022 (milyar rupiah)**



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara 2023 (Data diolah)

Data tersebut menunjukkan pengeluaran pemerintah di Sumatera Utara dari tahun 2018 hingga 2022 cenderung fluktuatif. Namun pada 2021 mengalami



kenaikan, hal ini tidak sejalan dengan kondisi jumlah penduduk miskin yang secara teori seharusnya menurun namun pada faktanya meningkat. Situasi tersebut menggambarkan bahwa sebagian besar anggaran pemerintah belum berhasil secara signifikan mengurangi jumlah penduduk yang hidup dalam kondisi kemiskinan. Menurut teori Keynes, perkembangan pengeluaran pemerintah dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi. Peningkatan pertumbuhan ekonomi adalah indikator bahwa keadaan ekonomi di wilayah tersebut semakin membaik. Selain itu, pengeluaran pemerintah lebih difokuskan pada pemenuhan kebutuhan infrastruktur publik di daerah, yang pada gilirannya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di masa depan.

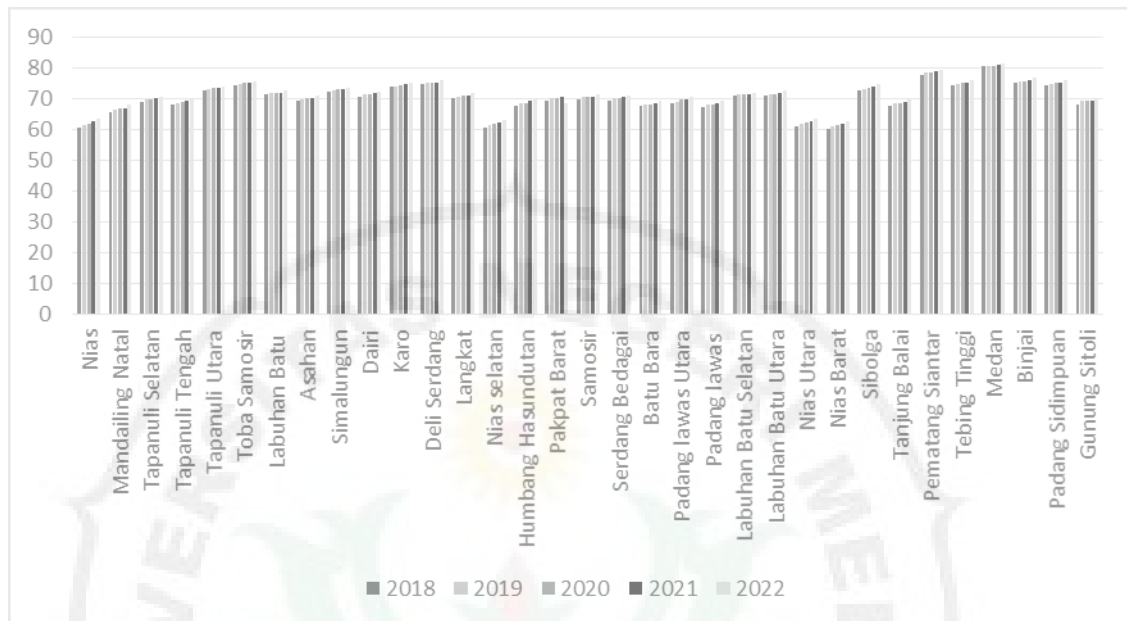
Daerah dengan pengeluaran pemerintah tertinggi pada tahun 2022 adalah kota Medan adalah sebesar 6.722.198.862 (miliar rupiah) sedangkan daerah dengan pengeluaran pemerintah terendah adalah Kabupaten Tapanuli Tengah sebesar 4.957.291,52 (miliar rupiah). Adapun yang menjadi faktor-faktor yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah antara lain adalah peningkatan kebutuhan terhadap layanan pemerintah dari masyarakat penerima layanan, peningkatan penyediaan (supply) layanan pemerintah dari para penerima layanan, meningkatnya ketidakefisienan pemberian pelayanan. Tujuan dari pengeluaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi tingkat kemiskinan, yang akan tercapai sejalan dengan pertumbuhan ekonomi. Signifikansi dalam mengarahkan pengeluaran pemerintah sesuai sasaran yang tepat berperan penting dalam mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya dapat menurunkan tingkat kemiskinan.

IPM adalah faktor lain yang memengaruhi tingkat kemiskinan. IPM berperan dalam upaya mengurangi angka kemiskinan. Indeks Pembangunan Manusia yang tinggi mencerminkan adanya kesejahteraan dan peningkatan kualitas hidup bagi individu. IPM juga mencerminkan kualitas sumber daya manusia. Menurut pendapat Mudrajad (2006), IPM dapat berfungsi sebagai alat perbandingan dalam mengukur kinerja pembangunan manusia, baik dalam skala daerah maupun antar negara. Peningkatan pendidikan seringkali terkait dengan pendapatan yang diperoleh, seperti yang tercermin dalam komponen-komponen yang terdapat dalam indeks pembangunan manusia. Demikian pula, peningkatan kesehatan masyarakat berkontribusi pada partisipasi angkatan kerja yang lebih baik. Jika kondisi ini terwujud, akan terjadi peningkatan produktivitas masyarakat dan meningkatnya pengeluaran konsumsi. Di bawah ini terdapat data mengenai indeks pembangunan manusia (IPM) di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara dalam kurun waktu 2018-2022:

**Gambar 1.4**

**Data IPM di keseluruhan Kab/Kota Sumatera utara tahun 2018-2022**





Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara 2023 (Data diolah)

Daerah dengan indeks pembangunan manusia terendah pada tahun 2022 adalah Nias Barat yakni 62,93 sedangkan indeks pembangunan tertinggi adalah kota Medan yakni 81,76. Kota Medan mendapat indeks tertinggi karena dari sisi usia harapan hidup mencapai 72,64 tahun. Kemudian, dari sisi harapan lama sekolah melebihi 12 tahun yakni 14,72 tahun dan rata-rata lama sekolah menyentuh 11,37 tahun. Terakhir, dari sisi pengeluaran perkapita pertahun mencapai Rp14,84 juta. Angka yang cukup timpang jika dibandingkan dengan Kabupaten Nias Barat. Masyarakat di Kabupaten Nias Barat memiliki usia harapan hidup 68,5 tahun. Lalu, harapan lama sekolah di Kabupaten Nias Barat cukup tinggi dengan 12,66 tahun namun dari sisi rata-rata lama sekolah menjadi yang terendah yakni hanya 6 tahun.

Todaro (2003) mengatakan bahwa pembangunan manusia merupakan tujuan pembangunan itu sendiri. Yang mana pembangunan manusia memainkan tujuan peranan kunci dalam membentuk kemampuan sebuah negara dalam menyerap

kemampuan sebuah negara dalam menyerap teknologi modern untuk membangun kapasitas agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan yang berkelanjutan, semakin tingginya tingkat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi akan menurunkan tingkat kemiskinan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan ukuran untuk mengevaluasi pencapaian pembangunan manusia yang didasarkan pada beberapa komponen utama dalam kualitas hidup. IPM dibentuk melalui pendekatan tiga dimensi dasar yang mencakup harapan hidup yang panjang dan sehat, tingkat pengetahuan, dan kehidupan yang layak. Ketiga dimensi tersebut memiliki makna yang luas karena melibatkan berbagai faktor yang relevan. Untuk mengukur dimensi kesehatan, digunakan angka harapan hidup pada saat kelahiran. Sementara itu, untuk mengukur dimensi pengetahuan, digunakan kombinasi indikator seperti tingkat melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Selanjutnya, untuk mengukur dimensi kehidupan yang layak, digunakan indikator daya beli masyarakat terhadap kebutuhan pokok, yang dilihat dari rata-rata pengeluaran per kapita sebagai pendekatan untuk mencerminkan pencapaian pembangunan dalam menciptakan kehidupan yang layak.

Untuk mengetahui bagaimana pengaruh pengangguran, pengeluaran pemerintah, dan indeks pembangunan manusia (IPM) terhadap kemiskinan, peneliti tertarik untuk melakukan analisis tentang hal ini. penelitian ilmiah dengan judul "Pengaruh Pengangguran, Pengeluaran Pemerintah, dan Indeks Pembangunan Manusia Terhadap Kemiskinan di Kabupaten/Kota di Sumatera Utara pada Periode 2018-2022"

## 1.2. Identifikasi Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah dari penelitian ini, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Provinsi Sumatera Utara memiliki tingkat kemiskinan yang mengalami penurunan dalam beberapa tahun terakhir, namun di tahun 2021 mengalami kenaikan yang cukup tinggi meskipun menurun pada tahun 2022 namun masih tergolong tinggi.
2. Tingkat pengangguran terbuka cenderung mengalami kenaikan meskipun di tahun 2021 menurun namun masih tergolong tinggi, sehingga ini mempengaruhi kemiskinan di Sumatera Utara.
3. Pengeluaran pemerintah keseluruhan kab/kota Sumatera Utara cenderung mengalami peningkatan pada tahun 2018-2020. Namun pada tahun 2021 mengalami penurunan. Hal tersebut mempengaruhi kemiskinan di Sumatera Utara.
4. Perbedaan atau gap antara pengeluaran pemerintah dengan kemiskinan di Sumatera Utara pada tahun 2021.
5. Perbedaan atau gap antara pengangguran dengan kemiskinan di Sumatera Utara pada tahun 2021.
6. Perbedaan atau gap antara indeks pembangunan manusia dengan kemiskinan di Sumatera Utara pada tahun 2019.

## 1.3. Pembatasan Masalah

Untuk memfokuskan penelitian, peneliti telah membatasi variabel yang akan digunakan dalam penelitian ini:

1. Penelitian ini menggunakan variabel dependen dan independen, variabel dependennya adalah kemiskinan sedangkan untuk variabel independennya menggunakan pengangguran, pengeluaran pemerintah dan indeks pembangunan manusia.
2. Jumlah data yang digunakan dalam penelitian ini ialah data tahunan dalam kurun waktu 2018-2022.
3. Penelitian ini dilakukan di Provinsi Sumatera Utara dengan 33 kab/kota.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh pengangguran terhadap kemiskinan kab/kota di Sumatera Utara tahun 2018-2022?
2. Bagaimana pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap kemiskinan kab/kota di Sumatera Utara tahun 2018-2022?
3. Bagaimana pengaruh indeks pembangunan manusia terhadap kemiskinan kab/kota di Sumatera Utara tahun 2018-2022?
4. Bagaimana pengaruh pengangguran, pengeluaran pemerintah, dan indeks pembangunan manusia terhadap kemiskinan kab/kota di Sumatera Utara tahun 2018-2022 secara simultan?

## **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengangguran terhadap kemiskinan kab/kota di Sumatera Utara tahun 2018-2022.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap kemiskinan kab/kota di Sumatera Utara tahun 2018-2022.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh indeks pembangunan manusia terhadap kemiskinan kab/kota di Sumatera Utara tahun 2018-2022.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengangguran, pengeluaran pemerintah, dan indeks pembangunan manusia terhadap kemiskinan di kab/kota Sumatera Utara tahun 2018-2022 secara simultan.

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang secara umum dapat diklasifikasikan

1. Manfaat Teoritis:
  - a. Penelitian ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman peneliti dan pembaca mengenai perkembangan dan karakteristik kemiskinan di kabupaten/kota di Sumatera Utara.
  - b. Diharapkan bahwa hasil dari penelitian ini akan memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, terutama dalam memahami pengaruh pengangguran, pengeluaran pemerintah, dan IPM terhadap tingkat kemiskinan di kabupaten/kota di Sumatera Utara.

## 2. Manfaat Praktis:

- a. Sebagai tambahan referensi untuk pemerintah yang berkaitan, untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhi tingkat kemiskinan, sehingga dapat diidentifikasi faktor-faktor yang membutuhkan perhatian lebih guna mengurangi angka kemiskinan.
- b. Penelitian ini juga dapat dimanfaatkan untuk referensi di bidang ilmu ekonomi bagi peneliti berikutnya sehingga dapat bermanfaat bagi peneliti berikutnya.

