

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan permasalahan yang cukup besar bagi setiap negara di dunia. Istilah kemiskinan muncul ketika seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Dalam arti *proper*, kemiskinan dipahami sebagai keadaan kekurangan uang dan barang untuk menjamin kelangsungan hidup. Kemiskinan merupakan persoalan kompleks yang terkait dengan berbagai aspek yaitu sosial, ekonomi, budaya, politik.

Menurut *World Bank*, salah satu sebab kemiskinan adalah karena kurangnya pendapatan dan aset (*lack of income and assets*) untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat tinggal, dan tingkat pendidikan serta kesehatan yang dapat diterima. Selain itu, kemiskinan juga berkaitan dengan keterbatasan lapangan pekerjaan dan biasanya mereka yang dikategorikan sebagai orang miskin tidak memiliki pekerjaan (pengangguran), serta tingkat pendidikannya juga rendah¹.

¹ The World Bank, 2007, Understanding Poverty, diakses dari <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIA/INBAH/ASAEXTN/0..contentMDK:22487425~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:447244,00.html>, pada tanggal 3 desember 2016

Kemiskinan biasanya banyak terjadi di Negara – negara berkembang salah satunya adalah Indonesia. Negara – negara berkembang biasanya memiliki jumlah penduduk yang banyak dan tingkat kelahiran yang tinggi. Hal tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan meningkatnya jumlah masyarakat miskin di Indonesia. Menurut hasil sensus penduduk pada tahun 2010 jumlah penduduk Indonesia sebanyak 237.641.326 jiwa. Jumlah penduduk yang banyak merupakan salah satu masalah yang membuat Negara – negara berkembang terutama Indonesia sulit tumbuh. Hal ini disebabkan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang kurang baik dibandingkan dengan negara maju sehingga SDM tersebut menjadi tidak produktif. Seharusnya dengan jumlah SDM yang banyak Negara – negara dapat meningkatkan produktivitas dan efisiensi serta meningkatkan pembangunan ekonomi.

Demikian halnya dengan Pulau Jawa yang merupakan salah satu pulau dengan penduduk terpadat di Indonesia. Sekitar 60% penduduk Indonesia menghuni Pulau Jawa dan tersebar di beberapa provinsinya antara lain provinsi Banten, provinsi Jawa Barat, DKI Jakarta, provinsi Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan provinsi Jawa Timur. Meskipun Pulau Jawa adalah pulau dengan penduduk terpadat di Indonesia, tetapi Pulau Jawa masih belum lepas dari masalah kemiskinan.

Tabel I.1**Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Menurut Pulau Tahun 2013**

Pulau	Jumlah Penduduk Miskin (juta orang)
Jawa	15,546,930
Sulawesi	2,139,580
Maluku dan Papua	1,700,540
Bali dan Nusa Tenggara	1,998,130
Kalimantan	978,710
Sumatera	6,190,060
Indonesia	28,553,950

Sumber data: bps.go.id

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mencatat data kemiskinan di Indonesia masih cukup besar dan tidak merata. Dari 28.55 juta penduduk yang hidup miskin, sebagian besarnya (54.44%) menetap di Pulau Jawa. Pulau ini menempati peringkat pertama dibanding Pulau Sumatra yang ada di peringkat kedua dengan presentase 21.67% dari total 28.55 juta penduduk miskin. Sementara itu, Sulawesi serta Bali dan Nusa Tenggara merupakan wilayah dengan peringkat ketiga dan keempat. Masing – masing untuk Sulawesi 7.49%, Bali dan Nusa Tenggara 6.99%, Maluku dan Papua 5.95%, serta Kalimantan 3.42%.

Tabel 1.2
Tingkat Kemiskinan di Pulau Jawa Tahun 2007 – 2013
(persen)

Provinsi	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Banten	9.07	8.15	7.64	7.16	6.32	5.71	5.89
Jawa Barat	13.55	13.01	11.96	11.27	10.65	9.99	8.69
DKI Jakarta	4.61	4.29	3.62	3.48	3.75	3.70	3.72
Jawa Tengah	20.43	19.23	17.72	16.56	16.21	14.98	14.44
Yogyakarta	18.99	18.32	17.23	16.83	16.08	15.96	13.73
Jawa Timur	19.98	18.51	16.68	15.26	14.23	13.24	12.73

Sumber: bps.go.id

Berdasarkan tabel 1.2 di atas jika dilihat per provinsi yang ada di Pulau Jawa, terdapat sebanyak 3 provinsi yaitu Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Jawa Timur memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi. Namun tingkat kemiskinan tersebut menunjukkan kecenderungan yang menurun dari tahun 2007 hingga 2013. Upaya pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan ini sangatlah serius dan hal ini terbukti dari tingkat kemiskinan yang rata – rata menurun setiap tahun khususnya pada masing – masing provinsi di Pulau Jawa.

Kemiskinan adalah salah satu ukuran dari kesejahteraan masyarakat. Kemiskinan terjadi karena kurangnya *income* sehingga masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya. Apabila masyarakat mengalami hal tersebut maka dapat dikatakan masyarakat tersebut tidak sejahtera. *Income* diperoleh

melalui pekerjaan. Masyarakat bekerja untuk mendapatkan income namun income dari masyarakat tersebut juga bervariasi, selain itu juga pekerjaan yang dilakukan masyarakat juga beragam dan ada juga yang bekerja hanya pada waktu - waktu tertentu saja. Hal ini yang menyebabkan masyarakat memiliki pendapatan (*income*) yang kurang sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya.

Oleh karena itu, upah minimum memiliki pengaruh terhadap kemiskinan. Berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: Per-01/Men/1999, Upah minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok termasuk tunjangan tetap. Yang dimaksud dengan tunjangan tetap adalah sejumlah imbalan yang diterima pekerja secara tetap dan teratur pembayarannya, yang tidak dengan kehadiran ataupun pencapaian prestasi tertentu. Kebijakan penetapan upah minimum oleh pemerintah adalah kebijakan yang diterapkan dengan tujuan sebagai jaring pengaman terhadap pekerja atau buruh agar tidak dieksploitasi dalam bekerja dan mendapat upah yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum (KHM). Jika kebutuhan hidup minimum dapat terpenuhi, maka kesejahteraan pekerja meningkat dan terbebas dari masalah kemiskinan.

Menurut Peraturan Menteri Nomor 17, tahun 2005 (Per-17/Men/VIII/2005), KHL merupakan standar kebutuhan yang harus dipenuhi seorang pekerja atau buruh lajang untuk dapat hidup layak, baik fisik, no fisik, dan sosial selama satu bulan. Seorang pekerja dianggap hidup layak jika upahnya mampu memenuhi kebutuhan 3000 kalori per hari. Oleh karena itu, KHL menjadi salah satu

pertimbangan dalam penetapan upah minimum. Ada 7 komponen KHL yang selalu dihitung, yaitu makanan dan minuman, perumahan, pendidikan, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta rekreasi dan tabungan.

Tabel 1.3

Upah Minimum Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2013 (Rupiah)

Provinsi	UMP	KHL
Banten	1,170,000	1,170,000
Jawa Barat	850,000	943,500
DKI Jakarta	2,200,000	1,978,800
Jawa Tengah	830,000	856,560
D.I Yogyakarta	947,100	924,400
Jawa Timur	866,250	822,940

Sumber: BPS.go.id

Tabel 1.2 menunjukkan bahwa pada tahun 2013 upah minimum provinsi di pulau jawa sebagian masih berada di bawah standar kebutuhan hidup layak seperti di Provinsi Jawa Barat upah minimumnya masih cukup jauh di bawah KHL yaitu sebesar 11% dibawah KHL, kemudian di Jawa Tengah upah minimumnya berada 3,2% di bawah KHL. Sedangkan untuk Provinsi Banten upah minimumnya sama dengan KHL. Sedangkan untuk Provinsi Jawa Timur dan Yogyakarta meskipun upah minimumnya berada di atas KHL namun perbandingannya masih sangat kecil yaitu 5% dan 2,4% di atas KHL².

² detikFinance, "Ini Hitung-hitungan Buruh Minta Tambahan KHL Baru", Detik, diakses dari <https://finance.detik.com/ekonomi-bisnis/2571996/>, pada tanggal 5 desember 2016

Kondisi yang terjadi seperti yang digambarkan di atas terlihat bahwa upah minimum yang menjadi salah satu faktor pendorong produktivitas tenaga kerja harusnya paling tidak dapat mencukupi standar kebutuhan hidup minimum. Namun pada kenyataannya masih belum tercapai masih banyak masyarakat yang tidak dapat mencukupi standar kebutuhan hidup layak (KHL) yang pada akhirnya hidup miskin.

Masalah kemiskinan tidak hanya semata – mata mengarah pada pendapatan. Kemiskinan terjadi karena masyarakat sulit memperoleh akses – akses yang diperlukan untuk mendapatkan kehidupan yang layak. Seperti akses pendidikan dan kesehatan yang layak. Karena sulitnya mendapatkan pendidikan dan kesehatan yang layak menyebabkan rendahnya kualitas sumber daya manusia. Rendahnya kualitas sumber daya manusia tercermin dalam IPM atau dikenal dengan *Human Development Index* (HDI). IPM merupakan salah satu cara untuk mengukur taraf kualitas fisik dan non fisik penduduk. Kualitas fisik tercermin dari angka harapan hidup, sedangkan kualitas non fisik (intelektualitas) melalui lamanya rata – rata penduduk bersekolah dan angka melek huruf, dan mempertimbangkan kemampuan ekonomi masyarakat yang tercermin dari nilai *purchasing power parity index* (PPPI).

Faktor yang mempengaruhi kemiskinan berikutnya adalah pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah khususnya dalam sektor publik adalah pengeluaran pemerintah untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam

rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Seperti tercantum dalam undang – Undang – Undang Republik Indonesia No. 4 (11) Tahun 2012 bahwa sektor publik di sini terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial. Menurut Sudibyo *et al*, kebijakan pemerintah yang dapat mengurangi kemiskinan adalah melalui program pendidikan gratis 9 tahun, BOS, dan asuransi kesehatan³.

Pengeluaran pemerintah khususnya pada sektor pendidikan dan kesehatan memainkan peran penting dalam pengurangan tingkat kemiskinan⁴. Campuran pemerintah dalam permasalahan pengentasan kemiskinan ini terlihat dari alokasi anggaran pemerintah melalui APBD berdasarkan fungsi yaitu pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan dan kesehatan. Berdasarkan Undang – Undang No. 20 pasal 4 ayat (1) Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dana pendidikan dialokasikan 20% dari APBD. Sedangkan untuk kesehatan, berdasarkan Undang – Undang No. 3 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Kesehatan, alokasi anggaran sebesar 10% dari APBD. Pengeluaran pemerintah paling besar untuk pendidikan berada di Provinsi DKI Jakarta, dan yang paling rendah berada pada Provinsi Banten. Sedangkan pengeluaran pemerintah untuk sektor kesehatan tertinggi juga berada di DKI Jakarta dan terendah pada DI

³ Sudibyo Markus *et al*, *Islam, Good Governance, dan Pengentasan Kemiskinan*, (Jakarta: MAARIF Institute for Culture and Humanity, 2007), p. 19

⁴ Johanna *et al*., “ Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan dan Kesehatan terhadap Pengentasan Kemiskinan Melalui Peningkatan Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah”, *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan*, Volume 1, No. 1, Juli 2011, p.26

Yogyakarta. Pengeluaran pemerintah pada kedua sektor tersebut mengalami peningkatan setiap tahunnya dari tahun 2007 – 2013, namun tidak pada provinsi DI Yogyakarta dan Jawa barat yang justru mengalami penurunan pada tahun 2007 dari Rp 101 milyar pada sektor pendidikan dan Rp 56 milyar pada sektor kesehatan di, menjadi Rp 95 milyar pada sektor pendidikan dan Rp 49 milyar pada sektor kesehatan tahun 2008 di provinsi DI Yogyakarta sedangkan untuk provinsi Jawa Barat pada tahun 2011 pengeluaran pemerintah sektor pendidikan mengalami penurunan yang cukup drastis yaitu dari Rp 939 milyar menjadi Rp 684 milyar pada tahun 2011. Namun, penurunan ini tidak berlangsung lama karena terjadi peningkatan pada tahun – tahun berikutnya.

Masalah yang dihadapi di provinsi – provinsi yang ada di Pulau Jawa saat ini terkait dengan masalah tingginya kemiskinan yang disebabkan oleh upah yang tidak mencukupi angka standar kebutuhan hidup minimum dan rendahnya pembangunan manusia karena kurangnya alokasi dana pengeluaran pemerintah untuk sektor publik khususnya kesehatan dan pendidikan. Karena kurangnya alokasi maka masyarakat sulit untuk mendapatkan akses pendidikan dan kesehatan yang layak, sehingga tingkat pendidikan masyarakat menjadi rendah yang menyebabkan rendahnya kualitas sumber daya manusia.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti masalah kemiskinan dengan judul *“Pengaruh Upah Minimum dan Pengeluaran Pemerintah, terhadap Kemiskinan di Pulau Jawa Tahun 2007-2013”*.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut:

1. Kemiskinan di Pulau Jawa masih tinggi.
2. Perkembangan upah minimum yang relatif meningkat namun masih dibawah angka kebutuhan hidup layak (KHL).
3. Kualitas sumber daya manusia yang masih rendah
4. Alokasi pengeluaran pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan masih belum teralokasi dengan maksimal.
5. Akses – akses pelayanan sosial masih sulit didapat oleh masyarakat miskin

C. Pembatasan Masalah

Dari identifikasi masalah di atas, ternyata masalah kemiskinan memiliki penyebab yang sangat luas dan kompleks. Dikarenakan keterbatasan yang dimiliki oleh peneliti baik dari segi dana, waktu, dan tenaga, maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah “Pengaruh Upah Minimum dan Pengeluaran Pemerintah terhadap Tingkat Kemiskinan di Pulau Jawa”.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka dapat di rumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaruh Upah Minimum terhadap Tingkat Kemiskinan di Pulau Jawa?
2. Bagaimanakah pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan terhadap Tingkat Kemiskinan di Pulau Jawa?
3. Bagaimanakah pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan terhadap Tingkat Kemiskinan di Pulau Jawa?

E. Kegunaan Penelitian

Setiap penelitian diharapkan dapat berguna bagi semua pihak pembaca, baik secara teoritis, maupun secara praktis. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang perekonomian, serta sebagai bahan informasi dan dapat dijadikan referensi bagi penelitian – penelitian selanjutnya tentang pengaruh dari Upah Minimum dan Pengeluaran Pemerintah terhadap tingkat kemiskinan di Pulau Jawa.
2. Secara praktis, diharap sebagai bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan pemerintah dalam mengurangi maupun menuntaskan kemiskinan, serta sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan agar masyarakat dapat mencapai kehidupan yang sejahtera.