

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Masalah kemiskinan muncul karena ketidakmampuan sebagian masyarakat yang menyebabkan kualitas sumber daya manusia (SDM) menurun, lalu produktivitas dan pendapatan pun menjadi rendah. Lingkaran kemiskinan terus berlanjut, karena masyarakat dengan pendapatan rendah kesulitan mengakses layanan pendidikan, kesehatan dan gizi yang memadai. Hal ini akan menurunkan kualitas intelektual dan fisik SDM, yang mempengaruhi produktivitas (Kurniawan, 2011). Kemiskinan adalah suatu keadaan dimana seseorang tidak dapat meningkatkan kehidupan yang lebih layak atau dapat dikatakan tidak dapat meningkatkan standar hidup yang lebih baik. Banyak faktor yang menyebabkan kemiskinan sulit untuk dihilangkan salah satunya karena kualitas sumber daya manusia yang masih tergolong rendah.

Sachs (2005) menggambarkan kemiskinan sebagai "*Lingkaran Setan*" dimana masyarakat miskin terjebak dalam kondisi yang sulit diputus tanpa bantuan eksternal. Sachs berpendapat bahwa kemiskinan *ekstrem* di negara berkembang, termasuk di Indonesia, dipengaruhi oleh keterbatasan akses terhadap infrastruktur dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan sanitasi. Faktor-faktor ini membuat masyarakat miskin sulit untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatan.

Lustig (2018) menyatakan bahwa kemiskinan tidak hanya dilihat dari sudut pandang pendapatan tetapi juga dari aspek multidimensi lainnya, seperti akses terhadap layanan kesehatan, pendidikan, dan lingkungan yang aman. Lustig menekankan bahwa kemiskinan adalah fenomena kompleks yang perlu ditangani dengan pendekatan kebijakan yang menyeluruh.

Sen (1999) mendefinisikan kemiskinan sebagai keterbatasan pada “*Capability*” atau kemampuan dasar yang memungkinkan seseorang untuk hidup secara layak. Menurut Sen, kemiskinan tidak hanya dilihat dari rendahnya pendapatan, tetapi juga dari ketidakmampuan individu untuk mencapai standar kehidupan yang layak, seperti akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan kebebasan berpartisipasi dalam masyarakat.

Keterbelakangan ekonomi merupakan permasalahan mendasar yang menjadi perhatian pemerintah di negara manapun. Kemiskinan adalah ciri kehidupan di banyak negara berkembang, dengan lebih dari satu miliar jiwa di seluruh dunia. Kemiskinan merupakan masalah yang disebabkan oleh kondisi nasional dan situasi dunia (Zaqiah et al., 2023). Globalisasi ekonomi dan naiknya ketergantungan antar bangsa tidak hanya menimbulkan tantangan dan peluang bagi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional, tetapi juga mengandung beberapa resiko dan ketidakpastian ekonomi global.

Menurut Todaro & Smith dalam (Nalle et al, 2022), negara yang dianggap miskin biasanya memiliki tingkat pendapatan per kapita yang rendah dan biasanya tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi (lebih dari 2% per tahun). Hingga hari

ini, kemiskinan masih menjadi sorotan utama dalam melihat pencapaian pembangunan. Masih banyaknya jumlah penduduk miskin yang belum segera beranjak ke level pendapatan di atasnya membuat fokus dari arah strategi dan kebijakan otoritas lebih banyak tercurahkan pada indikator ini. Lambatnya penurunan angka kemiskinan terbentuk dari beberapa faktor, antara lain kurangnya dorongan sektor industri sebagai sektor penggerak dari sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan, dalam menghasilkan nilai tambah yang optimal. Selain itu, sebaran dari pelaku industri yang turut berkontribusi dalam perekonomian juga turut berhubungan dengan sebaran pendapatan antar masyarakat (Rahman et al., 2022).

Salah satu penyebab kemiskinan menurut Bank Dunia (2004) adalah kurangnya aset dan pendapatan (*lack of income and assets*) untuk memenuhi kebutuhan makanan, pakaian, perumahan, tingkat kesehatan, dan pendidikan yang dapat diterima (*acceptable*). Kemiskinan juga ada hubungannya dengan pembatasan pekerjaan dan biasanya klasifikasi orang miskin tidak memiliki suatu pekerjaan (pengangguran), tingkat pendidikan dan kesejahteraan pada umumnya kurang (Darmawan, 2021).

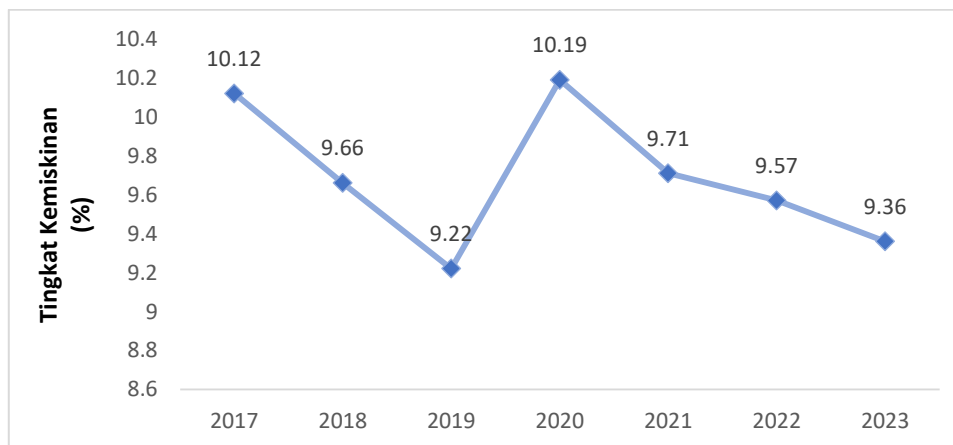
Sepanjang sejarah negara kesatuan Indonesia, kemiskinan telah menjadi isu yang signifikan. Isu kemiskinan muncul sebagai akibat dari kegagalan pemerintah dalam memberikan jaminan sosial bagi masyarakat miskin dan kurang adanya pembangunan dan investasi di berbagai sektor jutaan anak tidak dapat memenuhi kebutuhan sandang, pangan, papan dan tempat tinggal, kesulitan pembiayaan perawatan kesehatan, dan peningkatan jumlah pengangguran.

Akibatnya, jutaan orang tidak mampu memenuhi kebutuhan papan, pangan, dan sandang (Dora, 2017). Program pembangunan yang dicoba oleh pemerintah Indonesia tidak hanya bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat dan meningkatkan gaji masyarakat, tetapi juga diharapkan mampu mengurangi tingkat kemiskinan kemampuan pemerintah untuk mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia bisa digunakan sebagai indikator keberhasilan pembangunan.

Menurut Anastasya & Yuamita (2022), kemiskinan merupakan salah satu masalah yang tidak pernah luput dari perhatian pemerintah suatu negara manapun di dunia ini. Kemiskinan bahkan telah menjadi masalah ekonomi fenomenal yang menjadi tolak ukur keberhasilan pemerintahan negara dari waktu ke waktu, terutama di negara berkembang. Indonesia sebagai salah satu negara berkembang menyadari pentingnya memperhatikan masalah kemiskinan dan berupaya semaksimal mungkin untuk menghapusnya dari agenda tahunan pemerintah juga akan menjadi strategi penting bagi rencana pembangunan jangka pendek dan jangka panjang untuk mendorong perekonomian di Indonesia. Ini juga akan menjadi rencana strategis untuk rencana pembangunan jangka panjang untuk meningkatkan ekonomi dan mengurangi kemiskinan.

Kemiskinan terjadi karena kemampuan masyarakat sebagai pelaku ekonomi tidak sama, sehingga terdapat masyarakat yang tidak dapat ikut serta dalam proses pembangunan (Widayatsari, 2016). Kemakmuran negara tidak semata-mata didasarkan pada tolak ukur besarnya pendapatan nasional dan pendapatan per kapita saja, namun juga bagaimana pendapatan nasional itu didistribusikan, apakah pendapatan nasional didistribusikan secara lebih merata

atau timpang (Abdullah, 2013). Adapun perkembangan tingkat kemiskinan di Indonesia dalam 7 tahun terakhir adalah sebagai berikut:



Sumber: *Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia*, 2024

Gambar 1.1 Tingkat Kemiskinan di Indonesia Tahun 2017-2023 (%)

Gambar 1.1 terlihat bahwa tingkat kemiskinan Indonesia dari tahun 2017-2023 cenderung mengalami penurunan. Berawal dari tahun 2017 dengan angka 10,12 persen sampai tahun 2019 dalam angka 9,22 persen dimana kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan disebabkan oleh sejumlah faktor, seperti pertumbuhan ekonomi yang stabil, kebijakan pemerintah yang efektif dalam mengurangi kesenjangan sosial, dan program bantuan sosial yang menjangkau masyarakat yang membutuhkan, dan pada tahun 2020 kemiskinan mengalami peningkatan yaitu dalam angka 10,19 persen, peningkatan kemiskinan dapat dipengaruhi oleh peristiwa global seperti pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia pada tahun 2020 telah berdampak signifikan pada ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pembatasan sosial yang diterapkan oleh pemerintah telah mempengaruhi aktivitas ekonomi dan pendapatan rumah tangga,

sehingga menyebabkan penurunan pendapatan dan peningkatan angka kemiskinan, dan tingkat kemiskinan kembali lagi turun pada tahun 2021 sampai 2023 dengan angka 9,71 sampai 9,36 disebabkan oleh pemulihan ekonomi yang berlangsung secara bertahap setelah pandemi Covid-19 telah berdampak positif pada peningkatan kesejahteraan masyarakat sehingga tingkat kemiskinan di Indonesia menurun (BPS Indonesia, 2020).

Kemiskinan sebagai dampak dari ketimpangan yang terjadi dalam distribusi sumber daya ekonomi dan akses terhadap kesempatan. Menurut Stiglitz, (2002) kemiskinan merupakan masalah struktural yang dipengaruhi oleh kebijakan dan institusi yang tidak adil, yang menghalangi masyarakat miskin untuk keluar dari jerat kemiskinan.

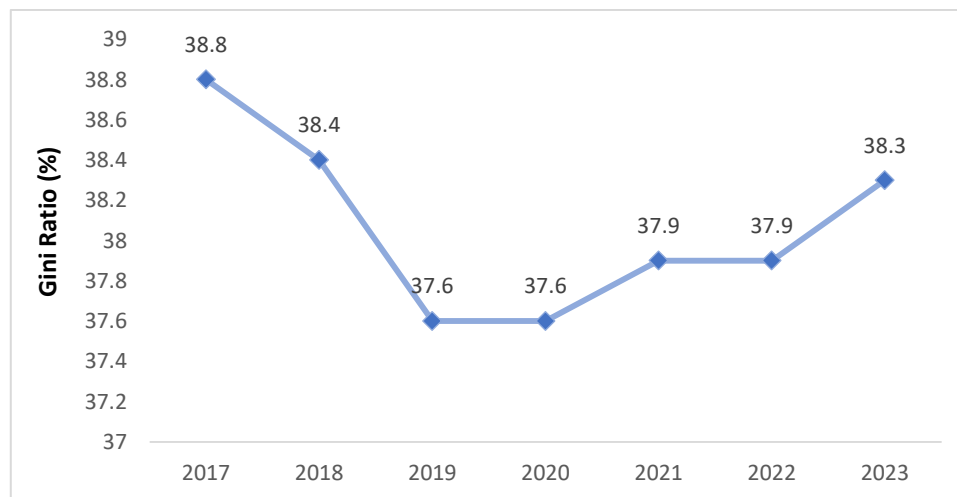
Ketimpangan pendapatan juga akan menurunkan daya beli masyarakat atas output (barang atau jasa). Daya beli masyarakat yang rendah akan menghambat aktivitas ekonomi dalam menghasilkan output. Terbatasnya output (barang dan jasa) yang dihasilkan mendorong terbatasnya lapangan kerja yang mampu diciptakan serta upah (pendapatan) yang diterima. Lapangan pekerjaan yang terbatas membuat masyarakat tidak akan memperoleh pendapatan dan pada akhirnya akan menimbulkan kemiskinan (Rahmadi & Parmadi, 2019). Kemiskinan dan ketidakmerataan pendapatan juga akan memberikan dampak instabilitas sosial, ketidakpastian, dan tragedi kemanusiaan seperti kelaparan, tingkat kesehatan yang rendah dan gizi buruk. Bila keadaan tersebut terus berlanjut pada akhirnya akan mengganggu stabilitas ekonomi makro dan kelangsungan pemerintahan yang ada (Pendapatan et al, 2016).

Indonesia yang merupakan salah satu negara berkembang yang belum mampu mencapai kestabilan ekonomi. Salah satunya terlihat dari distribusi pendapatan masyarakat yang tidak merata. Jika bagian yang sama dari hasil produksi perekonomian diperoleh setiap orang maka pendapatan didistribusikan secara merata sempurna (Rahardja & Manurung, 2008). Distribusi pendapatan yang adil, jika semua lapisan masyarakat dapat menikmati hasil produksi nasional, sehingga masyarakat menjadi lebih sejahtera. Kesejahteraan masyarakat dapat ditentukan oleh salah satu faktor penting yaitu ketimpangan pendapatan yang rendah, namun faktor ini sering tidak diperhitungkan dalam membandingkan tingkat kesejahteraan masyarakat dan perubahannya dari waktu ke waktu. Pada umumnya yang dijadikan tolak ukur kesejahteraan masyarakat adalah pendapatan nasional dan pendapatan perkapita (Arsyad, 2017).

Ketimpangan merupakan masalah dalam upaya mengurangi kemiskinan. Proses pengentasan kemiskinan dipersulit oleh berbagai bentuk ketimpangan, termasuk keterbatasan pendapatan, keterbatasan akses ke layanan kesehatan dan pendidikan, dan keterbatasan geografis. Jika kesenjangan adalah bentuk kemiskinan atau menyebabkan kemiskinan semakin parah, maka hubungan antara ketimpangan dan kemiskinan dianggap pragmatis (Nisa et al., 2020).

Ketimpangan pendapatan yang diukur dengan *Indeks Gini*, *Gini Rasio*, atau Koefisien Gini pertama kali dikembangkan oleh statistik Italia bernama *Corrado Gini* dan dipublikasikan tahun 1912 (*International NGO Forum on Indonesia Development*, 2018). Ketimpangan pendapatan merupakan sebuah kondisi dimana distribusi pendapatan yang diterima masyarakat tidak merata.

Indeks Gini dinyatakan dalam angka yang bernilai nol sampai satu. Jika *Gini Ratio* bernilai nol berarti pemerataan sempurna, sedangkan jika bernilai satu berarti ketimpangan sempurna (Todaro dan Smith, 2006). Adapun perkembangan *gini ratio* di Indonesia dalam 7 tahun terakhir adalah sebagai berikut:



Sumber: *World Bank*, 2024

Gambar 1.2 *Gini Ratio* di Indonesia Tahun 2017-2023 (%)

Berdasarkan Gambar 1.2 terlihat bahwa ketimpangan di Indonesia dari tahun 2017-2019 mengalami penurunan namun meningkat kembali pada tahun-tahun berikutnya. Berawal dari tahun 2017 dengan angka 38,8 persen sampai tahun 2020 dengan angka 37,6 persen, dimana ketimpangan di Indonesia mengalami penurunan dikarenakan Semakin tinggi rata-rata pendapatan yang diterima oleh masyarakat dan celah perbedaan pendapatan antara kelompok-kelompok masyarakat menjadi lebih kecil sehingga ketimpangan pendapatan menurun (Farhan & Sugianto, 2022) dan pada tahun 2021 sampai 2023 ketimpangan mengalami peningkatan yaitu dengan angka 37,9 persen sampai 38,3 peningkatan itu terjadi karena pendidikan yang tidak merata dapat mempengaruhi

produktivitas tenaga kerja. Daerah dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi akan memiliki tenaga kerja yang lebih produktif dan mendapatkan gaji yang lebih tinggi, sehingga meningkatkan ketimpangan pendapatan (Putri & Aminda, 2024).

Distribusi pendapatan merupakan cerminan atas merata atau timpangnya tingkat pendapatan dan hal ini merupakan penentu utama kemiskinan. Dimana kemiskinan itu sendiri sangat ditentukan atas rata-rata pengeluaran perkapita penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa peningkatan ketimpangan pendapatan yang disebabkan atas menurunnya tingkat pendapatan tenaga kerja, secara tidak langsung menarik kelompok penduduk yang diawalnya memiliki pengeluaran rata-rata diatas garis kemiskinan menuju pada pengeluaran rata-rata dibawah garis kemiskinan.

Penelitian yang dilakukan oleh Maskur et al, (2023) menunjukkan bahwa ketimpangan pendapatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemiskinan antar provinsi di Indonesia. Dalam penelitian Zirnata, (2021) peningkatan ketimpangan pendapatan dapat berdampak positif dan signifikan terhadap kemiskinan di Indonesia.

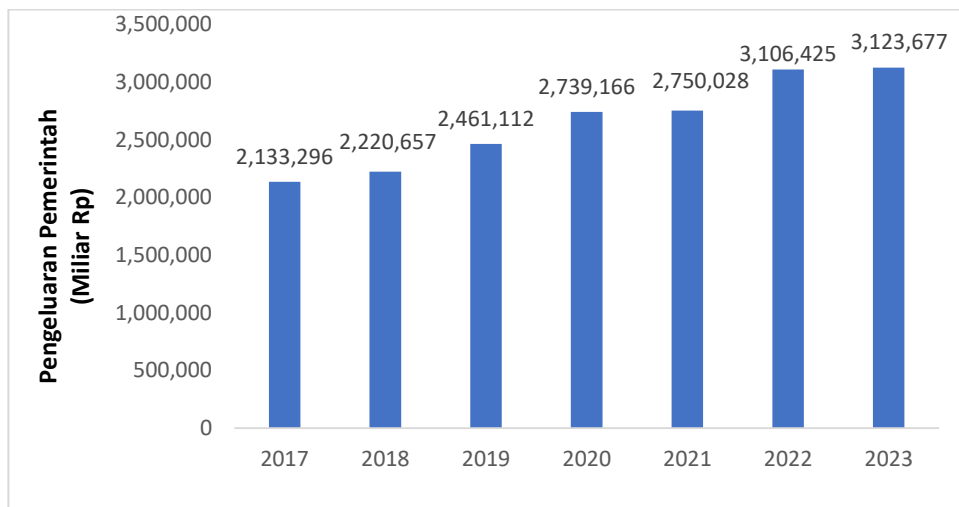
Sejalan dengan penelitian Suparman et al, (2021) mengemukakan bahwa elastisitas ketimpangan selalu positif dan signifikan, dimana penurunan ketimpangan akan mengurangi kemiskinan. Diuraikan pula sejalan dalam temuan Y. Sari et al, (2021) bahwa adanya pengaruh positif dan signifikan antara ketimpangan pendapatan dan kemiskinan di Provinsi Jambi.

Selain ketimpangan, pengeluaran pemerintah merupakan uang atau dana yang keluar dari kas pemerintah atau kas negara untuk membiayai aktifitas

pemerintah atau tujuan lain yang menjadi kewenangan pemerintah. Pengeluaran pemerintah dibutuhkan untuk menambah modal fisik seperti infrastruktur dasar dan fasilitas umum, serta untuk peningkatan layanan umum seperti kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, ketertiban dan ketentraman, dan lingkungan hidup, yang pada gilirannya dapat meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat (Wahyudi, 2020).

Permasalahan utama dari kemiskinan adalah kemampuan masyarakat miskin untuk memperoleh pelayanan dari taraf kebutuhan hidup mereka. Seperti halnya dapat memperoleh pelayanan kesehatan maupun pendidikan, maka disinilah peran pemerintah melalui pengeluarannya untuk masyarakat miskin dapat memberikan jalan yang lebih mudah untuk mendapatkan pelayanan umum. Menurut (Mankiew, 2003) “Pemerintah memiliki perangkat kebijakan fiskal untuk mempengaruhi tujuan pembangunan suatu negara. Kebijakan fiskal terdiri atas dua instrumen utama yaitu kebijakan pajak dan pengeluaran pemerintah. Seperti pandangan keynes mengemukakan peran pemerintah melalui kebijakan dengan tiga tujuan yang masing-masing memiliki sasaran yang berbeda-beda”.

Kogoya et al, (2022) menyatakan bahwa semakin besar pengeluaran pemerintah maka semakin tinggi tingkat kemiskinan, semakin kecil pengeluaran pemerintah maka semakin turun tingkat kemiskinan. Artinya pengeluaran pemerintah sangat dipengaruhi oleh tingkat kemiskinan karena pengeluaran pemerintah dapat menstimulus permintaan dan penawaran sehingga akan meningkatkan tingkat kemiskinan. Adapun perkembangan pengeluaran pemerintah di Indonesia dalam 7 tahun terakhir adalah sebagai berikut:



Sumber: *Bank Indonesia, 2024*

**Gambar 1.3 Pengeluaran Pemerintah di Indonesia Tahun 2017-2023
(Miliar Rp)**

Gambar 1.3 menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah pada periode 2017-2023 terus mengalami peningkatan. Pengeluaran pemerintah paling tinggi terjadi pada tahun 2023 sebesar Rp3.123.677 Miliar, peningkatan yang terus terjadi ini tentunya dikarenakan adanya peningkatan kebutuhan negara untuk melayani masyarakat. Pengeluaran pemerintah pada tahun 2023 meningkat tak lepas dari pasca terjadinya pandemi Covid-19, karena fokus utama pemerintah pada tahun 2023 yaitu melanjutkan akselerasi penanganan Covid-19, menjaga *resilience*, menjaga momentum reformasi struktur, memperkuat fiskal, dan menjaga pelaksanaan APBN 2022 berjalan optimal sebagai kondisi konsolidasi fiskal untuk tahun 2023.

Fenomena yang terjadi pada variabel pengeluaran pemerintah dapat dilihat pada tahun 2020 dimana pengeluaran pemerintah sebesar Rp2.739.165 Miliar, hal ini disinyalir akan menyebabkan tingkat kemiskinan juga meningkat yaitu sebesar 10,19%. Tentunya hal ini tidak sejalan dengan teori pengeluaran pemerintah,

karena pengeluaran pemerintah yang besar akan menyebabkan tingkat kemiskinan rendah. Dalam situasi krisis ekonomi, pengeluaran pemerintah sering kali diperluas untuk mendorong permintaan agregat, menjaga stabilitas sosial, dan mendukung pemulihan ekonomi (Mankiw, 2006).

Selanjutnya, lonjakan pengeluaran yang terus berlanjut hingga tahun 2023 mencerminkan kebutuhan untuk mengakomodasi investasi pada sektor infrastruktur dan program prioritas pemerintah, seperti pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara dan modernisasi layanan publik. Pengeluaran pemerintah memainkan peran sentral dalam redistribusi sumber daya untuk tujuan pembangunan dan pencapaian target ekonomi jangka panjang (Musgrave, 1958). Fenomena lainnya adalah tekanan inflasi global dan volatilitas pasar komoditas yang turut memengaruhi harga barang dan jasa publik, sehingga memaksa pemerintah untuk meningkatkan belanja. Kebijakan fiskal di negara berkembang cenderung lebih ekspansif selama periode pemulihan untuk mengatasi tantangan struktural, seperti ketimpangan ekonomi dan kebutuhan investasi besar-besaran.

Penelitian Hidayat & Azhar, (2021) Pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan di Indonesia. Semakin tinggi pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan, semakin menurun persentase kemiskinan. Hal ini sejalan karena pendidikan meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan memungkinkan masyarakat untuk memiliki peluang ekonomi yang lebih baik. Penelitian yang dilakukan Hatta, (2018) menyimpulkan pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan juga berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan di beberapa provinsi di Indonesia. Semakin besar pengeluaran pemerintah untuk kesehatan, semakin rendah tingkat kemiskinan. Hal

ini karena kesehatan meningkatkan kualitas hidup dan memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi lebih aktif dalam ekonomi.

Sebagaimana sejalan dengan penelitian yang dilakukan Kogoya et.al (2022), Widiastuti dan Saleh (2019), dan Zahari (2019), yang menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan.

Berdasarkan penjelasan di atas, adanya hasil yang berbeda dari beberapa penelitian terdahulu terkait dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk menggunakan pengaruh ketimpangan dan pengeluaran pemerintah terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia pada periode 1990-2023 dengan menggunakan model *Autoagressive Distributed Lag* (ARDL).

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dari penjelasan penelitian diatas dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah ketimpangan berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia dalam jangka pendek dan jangka panjang?
2. Apakah pengeluaran pemerintah berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia dalam jangka pendek dan jangka panjang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan beberapa hal yang dipaparkan pada rumusan masalah diatas, maka menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh ketimpangan terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia dalam jangka pendek dan jangka panjang.

2. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia dalam jangka pendek dan jangka panjang.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah, dan tujuan penelitian. Maka Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk ilmu pengetahuan, khususnya bagi perkembangan ilmu ekonomi dan studi pembangunan, yang terkait dengan pengaruh ketimpangan dan pengeluaran pemerintah terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.
- b. Bagi penelitian-penelitian berikutnya, dapat dijadikan bahan referensi untuk dikembangkan lebih lanjut menyangkut pengaruh ketimpangan dan pengeluaran pemerintah terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Indonesia, diharapkan agar penelitian ini dapat menjadi referensi tambahan dalam merumuskan kebijakan untuk mengatasi permasalahan kemiskinan di Indonesia.
- b. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat menjadi pengetahuan khususnya yang terkait dengan permasalahan pengaruh ketimpangan dan pengeluaran pemerintah, terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.