

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. LATAR BELAKANG MASALAH**

Dalam indikator ekonomi makro ada tiga hal terutama yang menjadi pokok permasalahan ekonomi makro. Pertama adalah masalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi dapat dikategorikan baik jika angka pertumbuhan positif dan bukannya negatif. Kedua adalah masalah inflasi. Inflasi adalah indikator pergerakan harga-harga barang dan jasa secara umum, yang secara bersamaan juga berkaitan dengan kemampuan daya beli. Inflasi mencerminkan stabilitas harga, semakin rendah nilai suatu inflasi berarti semakin besar adanya kecenderungan ke arah stabilitas harga. Namun masalah inflasi tidak hanya berkaitan dengan melonjaknya harga suatu barang dan jasa. Inflasi juga sangat berkaitan dengan purchasing power atau daya beli dari masyarakat. Sedangkan daya beli masyarakat sangat bergantung kepada upah riil. Inflasi sebenarnya tidak terlalu bermasalah jika kenaikan harga dibarengi dengan kenaikan upah riil.

Masalah ketiga adalah pengangguran. Memang masalah pengangguran telah menjadi isu yang begitu menakutkan khususnya di negara-negara berkembang seperti di Indonesia. Negara berkembang seringkali dihadapkan dengan besarnya angka pengangguran karena sempitnya lapangan pekerjaan dan besarnya jumlah penduduk. Sempitnya lapangan pekerjaan dikarenakan faktor kelangkaan modal untuk berinvestasi. Masalah

pengangguran itu sendiri tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang namun juga dialami oleh negara-negara maju. Namun masalah pengangguran di negara-negara maju jauh lebih mudah terselesaikan daripada di negara-negara berkembang karena hanya berkaitan dengan pasang surutnya *business cycle* dan bukannya karena faktor kelangkaan investasi, masalah ledakan penduduk, ataupun masalah sosial politik di negara tersebut.

Pengangguran itu sendiri adalah suatu kondisi di mana orang tidak dapat bekerja, karena tidak tersedianya lapangan pekerjaan. Tingginya angka pengangguran, masalah ledakan penduduk, distribusi pendapatan yang tidak merata, dan berbagai permasalahan lainnya di negara kita menjadi salah satu faktor utama rendahnya taraf hidup para penduduk di negara kita. Namun yang menjadi manifestasi utama sekaligus faktor penyebab rendahnya taraf hidup di negara-negara berkembang adalah terbatasnya penyerapan sumber daya, termasuk sumber daya manusia. Jika dibandingkan dengan negara-negara maju, pemanfaatan sumber daya yang dilakukan oleh negara-negara berkembang relatif lebih rendah daripada yang dilakukan di negara-negara maju karena buruknya efisiensi dan efektivitas dari penggunaan sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Dua penyebab utama dari rendahnya pemanfaatan sumber daya manusia adalah karena tingkat pengangguran penuh dan tingkat pengangguran terselubung yang terlalu tinggi dan terus melonjak.

Penyebab dan sekaligus akibat dari rendahnya taraf hidup di Negara berkembang adalah kecilnya lapangan kerja dibandingkan dengan angkatan kerja yang tersedia tiap tahunnya. Hal ini disebabkan oleh kecilnya pemanfaatan

sumber daya yang ada. Kecilnya lapangan kerja tersebut akan menimbulkan dua macam pengangguran, yaitu pengangguran terselubung atau pengangguran tidak kentara (*underemployment* atau *disguised unemployment*) dan pengangguran terbuka atau pengangguran penuh (*open unemployment* atau *full employment*). Pengangguran terselubung adalah penduduk yang tampaknya bekerja tetapi sebenarnya sumbangannya terhadap perekonomian tidaklah besar. Jika jam kerja dari para penduduk ini dikurangi, maka akan kelihatan bahwa jumlah barang dan jasa yang dihasilkan tidak akan jauh berubah. Pengangguran penuh adalah mereka yang berada pada usia kerja dan berkeinginan untuk bekerja tetapi tidak mendapatkan pekerjaan. Di Negara berkembang, angka pengangguran penuh (di perkotaan) mencapai 15 persen. Jika ditotal pengangguran yang ada di Negara-negara berkembang, yaitu pengangguran bauk yang tidak kentara maupun yang penuh, maka angkanya akan mencapai 35 persen dari angkatan kerja di pedesaan dan perkotaan. (Abdul Hakim, 2002: 26-27)

Berdasarkan data dari Depnaker pada tahun 1997 jumlah pengangguran terbuka saja sudah mencapai sekitar 10% dari sekitar 90 juta angkatan kerja yang ada di Indonesia, dan jumlah inipun belum mencakup pengangguran terselubung. Jika persentase pengangguran total dengan melibatkan jumlah pengangguran terselubung dan terbuka hendak dilihat angkanya, maka angkanya sudah mencapai 40% dari 90 juta angkatan kerja yang berarti jumlah penganggur mencapai sekitar 36 juta orang. Adapun pengangguran terselubung adalah orang-orang yang menganggur karena bekerja di bawah kapasitas optimalnya. Para penganggur terselubung ini adalah

orang-orang yang bekerja di bawah 35 jam dalam satu minggunya. Jika kita berasumsi bahwa krisis ekonomi hingga saat ini belum juga bisa terselesaikan maka angka-angka tadi dipastikan akan lebih melonjak.

Menurut kaum Klasik penggunaan tenaga kerja penuh selalu tercapai hampir di setiap Negara sehingga apabila terdapat pengangguran, pengangguran tersebut hanya tergolong pada pengangguran sukarela bukan pengangguran terpaksa. Karena penawaran tenaga kerja akan sama dengan permintaan tenaga kerja. Namun, teori ini dikritik oleh Keynes di mana yang menentukan perekonomian bukanlah penawaran agregat melainkan permintaan agregat. Sehingga suatu Negara akan mengalami kekurangan permintaan agregat, dan pada akhirnya akan terjadi pengangguran. Pengangguran disini bukanlah pengangguran sukarela melainkan pengangguran terpaksa, sebab pada kenyataannya penawaran tenaga kerja melebihi permintaan tenaga kerja.

Penggunaan tenaga kerja penuh merupakan hal yang mustahil bisa terjadi di suatu Negara sebab setiap Negara pasti akan menghadapi persoalan kekurangan permintaan agregat. Karena kekurangan AD ini membuat perusahaan memberhentikan karyawannya untuk bisa tetap eksis menjalankan usahanya apabila tidak dilakukan maka perusahaan tersebut akan bangkrut, karena karyawannya harus digaji. Sedangkan, kondisi usahanya juga berada di titik yang tidak aman.

Seperti kita lihat, hampir di setiap negara baik Negara maju maupun Negara yang sedang berkembang selalu memiliki masalah tentang pengangguran. Demikian juga di Indonesia yang merupakan Negara yang sedang berkembang,

hampir setiap tahunnya selalu menghadapi masalah pengangguran dan tidak bisa diatasi begitu saja. Hal ini dapat dilihat pada data sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**PENGANGGURAN TERBUKA DI INDONESIA**  
**PERIODE 1988 SAMPAI DENGAN 2007**

TAHUN	PENGANGGURAN TERBUKA	TINGKAT PENGANGGURAN TERBUKA (%)
1988	2.106.000	2,82
1989	2.083.000	2,76
1990	1.952.000	2,51
1991	2.032.000	2,59
1992	2.198.800	2,74
1993	2.246.000	2,76
1994	3.738.000	4,46
1995	2.991.700	3,52
1996	3.624.800	4,06
1997	4.197.300	4,60
1998	5.062.500	5,46
1999	6.030.300	6,36
2000	5.813.200	6,08
2001	8.004.950	8,10
2002	9.132.270	9,06
2003	9.819.800	9,57
2004	10.251.380	9,86
2005	10.854.254	10,26
2006	10.932.000	10,28
2007	10.024.610	9,12

Sumber: BPS, diolah

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa tingkat pengangguran dari tahun 1988 sampai dengan tahun 2007 mengalami fluktuasi yang cenderung meningkat. Dari tahun 1988 sampai tahun 1990 jumlah pengangguran mengalami penurunan walaupun jumlahnya sedikit, hal ini diakibatkan jumlah persediaan lapangan pekerjaan pada saat itu memadai sehingga terjadi peningkatan

permintaan tenaga kerja di sebagian perusahaan – perusahaan. Namun, pada tahun berikutnya kembali berfluktuasi yang cenderung meningkat.

Sampai pada tahun 2007 tingkat pengangguran di Indonesia tidak menunjukkan penurunan melainkan kenaikan yang terus-menerus. Sebab krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997-1998 mengakibatkan banyaknya pekerja yang di PHK secara serentak karena perusahaan-perusahaannya banyak yang gulung tikar, selain itu sulitnya lapangan pekerjaan serta rendahnya kesempatan kerja di tengah-tengah masyarakat dan pada tahun tersebut juga dunia dilanda resesi dalam masalah kenaikan harga minyak dunia yang mengakibatkan naiknya harga-harga (inflasi) sehingga banyak perusahaan yang kesulitan dan berproduksi yang pada akhirnya banyak karyawan yang di PHK.

Peningkatan tersebut juga dipengaruhi oleh kegiatan sektor produksi yang kurang memadai bagi penciptaan lapangan kerja dan kualitas pencari kerja yang tidak sepenuhnya sesuai kebutuhan, juga disebabkan oleh banyaknya kasus PHK serta maraknya kasus pemulangan TKI dari Negara-negara yang selama ini banyak menggunakan tenaga kerja yang berasal dari Indonesia. Penutupan beberapa kegiatan usaha yang bersifat padat karya, seperti perusahaan-perusahaan yang bergerak di industri tekstil dan industri sepatu, telah menambah jumlah pengangguran selama tahun 2004. sementara itu, jumlah tenaga kerja yang di PHK meningkat hampir dua kali, walaupun jumlah kasus PHK mengalami penurunan dibandingkan tahun 2003. **(Laporan BI, 2004)**



Selain itu, peningkatan jumlah pengangguran terbuka yang terus bertambah dari tahun 1994 sampai tahun 2006 yaitu karena adanya kenaikan jumlah pencari kerja dari tahun ke tahun sehingga total penawaran tenaga kerja meningkat, pertumbuhan ekonomi yang relative terbatas serta didominasi oleh sektor yang cenderung padat modal dan berbasis teknologi (*capital intensive*). Sementara itu, upaya menyediakan lapangan kerja yang lebih banyak melalui peningkatan investasi terkendala oleh ketentuan ketenagakerjaan yang dipandang kaku. **(Laporan BI, 2006)**

Meningkatnya pertumbuhan ekonomi pada tahun 2007 telah mengakibatkan penyerapan jumlah tenaga kerja yang lebih tinggi sehingga berdampak pada penurunan angka pengangguran. Menurut data di BPS menunjukkan bahwa jumlah angkatan kerja Indonesia pada tahun 2007 mencapai 109.963.810 orang, naik sebesar 3,6 juta orang jika dibandingkan dengan tahun 2006. Peningkatan angkatan kerja ini juga diikuti oleh jumlah penduduk yang bekerja. Pada tahun 2007, jumlah penduduk yang bekerja meningkat sebesar 4,5 juta orang dibandingkan dengan Agustus 2006. Meningkatnya jumlah tenaga kerja yang lebih besar dibandingkan dengan angkatan kerja mendorong penurunan persentase tingkatan pengangguran terbuka pada tahun 2007 menjadi 9,1 % dibandingkan dengan tahun 2006 sebesar 10,3 %. **(Laporan BI, 2007).**

Berdasarkan pernyataan di atas maka banyak faktor-faktor yang mempengaruhi masalah pengangguran seperti kesempatan kerja yang rendah, lapangan pekerjaan yang tidak memadai, tingkat upah, tingkat inflasi, pajak, pengeluaran pemerintah, tingkat suku bunga, tingkat investasi, permintaan

agregat, penawaran agregat, dan sebagainya. Seorang pengamat tenaga kerja dari Serang **Darlaini Nasution SE** mengatakan, "...ada tiga faktor mendasar yang menjadi penyebab masih tingginya tingkat pengangguran di Indonesia, termasuk di provinsi Banten. Ketiga faktor tersebut adalah, ketidaksesuaian antara hasil yang dicapai antara pendidikan dengan lapangan kerja, ketidakseimbangan demand (permintaan) dan supply (penawaran) dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang dihasilkan masih rendah". Pada penelitian ini diduga masalah pengangguran disebabkan oleh rendahnya tingkat pengeluaran pemerintah, tingginya tingkat pajak, rendahnya tingkat investasi yang ada di Indonesia, dan tingginya tingkat suku bunga. Tingkat pengeluaran pemerintah dan tingkat pajak termasuk pada kebijakan fiskal pemerintah sedangkan tingkat investasi dan tingkat suku bunga termasuk pada kebijakan moneter untuk memerangi masalah pengangguran di Indonesia.

Dengan demikian permasalahan pengangguran ini merupakan permasalahan yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah yang serius. Masalah tersebut jika dibiarkan akan menjadi pengganggu dalam proses pembangunan perekonomian di Indonesia. Sehingga dari penjelasan tersebut, timbul suatu pertanyaan yang merupakan masalah dasar dalam penulisan ini adalah bagaimana pengaruh tingkat pengeluaran pemerintah, tingkat pajak, tingkat suku bunga terhadap tingkat investasi dan bagaimana implikasinya terhadap tingkat pengangguran terbuka di Indonesia periode 1988 sampai dengan tahun 2007.



Bertitik tolak dari permasalahan di atas, maka penulis merasa tertarik pada masalah tersebut dan mencoba melakukan penelitian dengan judul: **“PENGARUH KEBIJAKAN FISKAL DAN KEBIJAKAN MONETER TERHADAP INVESTASI DAN IMPLIKASINYA TERHADAP TINGKAT PENGANGGURAN TERBUKA DI INDONESIA PERIODE 1988-2007”**.

## **.2. RUMUSAN MASALAH**

Bertitik tolak dari latar belakang di atas, maka terdapat beberapa pertanyaan yang mendasar dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Bagaimana pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap investasi di Indonesia periode 1988-2007?
- b. Bagaimana pengaruh pajak terhadap tingkat investasi di Indonesia periode 1988-2007?
- c. Bagaimana pengaruh tingkat suku bunga terhadap investasi di Indonesia periode 1988-2007?
- d. Bagaimana pengaruh investasi terhadap tingkat pengangguran terbuka di Indonesia periode 1988-2007?

## **.3. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap investasi di Indonesia periode 1988-2007.

- b. Untuk mengetahui pengaruh pajak terhadap t investasi di Indonesia periode 1988-2007 .
- c. Untuk mengetahui pengaruh tingkat suku bunga terhadap investasi di Indonesia periode 1988-2007.
- d. Untuk mengetahui pengaruh investasi terhadap tingkat pengangguran terbuka di Indonesia periode 1988-2007.

#### **.4. KEGUNAAN PENELITIAN**

##### **1.4.1. Secara Teoretis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan konseptual dan sebagai kajian untuk memperluas wawasan serta masukan atau bahan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam mengembangkan keilmuan yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengangguran di Indonesia.

##### **1.4.2. Secara Praktis**

Dari penelitian ini dapat diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah sebagai bahan referensi dan informasi untuk dijadikan dasar pertimbangan dalam menentukan kebijakan yang lebih baik dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.