

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1.Latar Belakang**

Pengangguran menjadi masalah makroekonomi yang cukup memprihatinkan bagi para pembuat kebijakan di negara-negara berkembang dan maju. Hal ini karena pengangguran belum teratasi secara keseluruhan di kedua negara tersebut. Pengangguran atau kondisi tidak bekerja dan tidak mencari pekerjaan apabila tidak teratasi akan menimbulkan masalah ketidakstabilan ekonomi (Abugamea, 2018; Chowdhury dan Hossain, 2014). Pengangguran mengakibatkan produktivitas suatu negara menurun, sehingga tingkat pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan dan kesejahteraan masyarakat (Maqbool dkk, 2013). Jika kondisi tersebut berkelanjutan, maka membuat ekonomi suatu negara bisa terguncang.

Salah satu kawasan yang selalu melihat pergerakan pengangguran setiap periode yaitu ASEAN. Kawasan ASEAN telah didirikan sejak 1967 untuk mendorong perkembangan ekonomi, persatuan, dan stabilitas di dalam negara-negara anggotanya. ASEAN dibentuk dari lima negara yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand. Pada tahun-tahun berikutnya sejak berdirinya, Brunei Darussalam, Kamboja, Myanmar, Laos dan Vietnam turut menandatangani kesetiaan terhadap ASEAN dan juga melihat manfaatnya.

ASEAN mempunyai kemampuan untuk menciptakan pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas demi menekan pengangguran. Pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas memiliki banyak kendala. Kendala yang dihadapi antara lain masing-masing negara memiliki keterbatasan dalam segi infrastruktur seperti infrastruktur pendidikan dan kesehatan, sehingga infrastruktur pendidikan dan kesehatan yang mendukung dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta mampu bersaing dalam mendapatkan pekerjaan, namun jika tidak justru meningkatkan pengangguran. Berdasarkan kondisi ini, maka hal tersebut menjadi daya tarik sebagai kawasan yang akan diteliti. Keadaan negara-negara anggota ASEAN yang sebagian besar adalah negara sedang berkembang

juga menjadi salah satu alasan penulis memilih ASEAN sebagai kawasan yang akan diteliti dalam studi ini.

**Tabel 1.1.**  
**Tingkat Pengangguran di Sembilan Negara ASEAN Tahun 2010-2016**  
**(persen)**

| Negara           | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Rata-Rata |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Brunei Darusalam | 4.60 | 4.80 | 5.00 | 6.30 | 7.00 | 6.90 | 6.50 | 5.87      |
| Filipina         | 7.40 | 7.00 | 7.00 | 7.10 | 6.60 | 6.30 | 5.50 | 6.70      |
| Indonesia        | 7.10 | 7.50 | 6.10 | 6.20 | 5.90 | 6.00 | 5.60 | 6.34      |
| Kamboja          | 0.40 | 0.20 | 0.20 | 0.30 | 0.10 | 0.10 | 0.20 | 0.21      |
| Laos             | 1.40 | 1.30 | 1.30 | 1.30 | 1.30 | 1.30 | 1.40 | 1.33      |
| Malaysia         | 3.40 | 3.10 | 3.00 | 3.10 | 2.90 | 3.10 | 3.50 | 3.16      |
| Singapura        | 3.10 | 2.90 | 2.80 | 2.80 | 2.80 | 1.70 | 1.80 | 2.56      |
| Thailand         | 1.00 | 0.70 | 0.60 | 0.80 | 0.80 | 1.00 | 0.90 | 0.83      |
| Vietnam          | 2.60 | 2.00 | 1.80 | 2.00 | 1.90 | 2.10 | 2.20 | 2.09      |

Sumber: World Bank

Tabel 1.1. memberikan informasi perkembangan tingkat pengangguran di negara Indonesia periode 2010-2016. Tingkat pengangguran Indonesia tertinggi kedua setelah Filipina. Rata-rata tingkat pengangguran Indonesia dari tahun 2010-2016, yaitu 6,34 persen. Kondisi pengangguran Indonesia terjadi disebabkan karena ketidakseimbangan pasar tenaga kerja, artinya peningkatan angkatan kerja tidak sebanding dengan peningkatan lapangan kerja (Pitartono dan Hayati, 2012). Penyebab yang lain adalah jumlah penduduk yang terlalu tinggi, program pembangunan untuk menyerap tenaga kerja kurang berjalan, dan pertumbuhan ekonomi masih rekatif kecil (Pitartono dan Hayati, 2012).

Tabel 1.1. kembali memberikan informasi bahwa Kamboja memiliki tingkat pengangguran yang rendah. Tingkat pengangguran di negara Kamboja paling rendah dibandingkan dengan yang lain. Negara Kamboja memiliki tingkat pengangguran rendah karena mayoritas penduduknya bekerja di sektor informal (ILO, 2006). Upah di sektor informal seringkali tidak tercatat, belum memiliki regulasi yang jelas, dan cenderung rendah. Kebanyakan penduduk negara Kamboja hanya bekerja membantu keluarga di pertanian ataupun perdagangan. Kondisi ini

menunjukkan bahwa sektor pertanian dan perdagangan sangat berkontribusi dalam penyerapan tenaga kerja di negara Kamboja.

Tabel 1.1. Thailand juga memiliki tingkat pengangguran rendah disebabkan oleh sektor pertanian Thailand yang menjadi tulang punggung ekonomi negara Thailand telah banyak menyerap tenaga kerja (World Bank, 2012). Faktor lain yang menyebabkan negara Thailand memiliki pengangguran rendah yaitu angka kelahiran rendah. Laos memiliki tingkat pengangguran rendah karena pemerintah negara Laos menyediakan kursus pelatihan kejuruan bagi para pemuda yang masih menganggur, mengirim tenaga kerja muda keluar negeri, dan pemerintah negara Laos melakukan berbagai kerjasama dengan lembaga internasional yang menangani masalah pengangguran (World Bank, 2012).

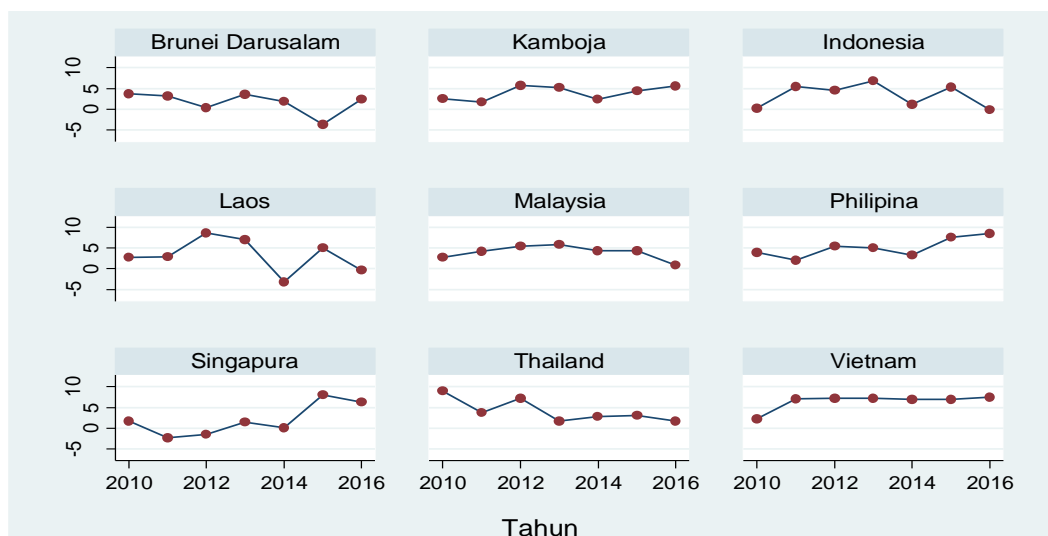
Penyelesaian masalah pengangguran butuh peran pemerintah. Peran pemerintah atau intervensi pemerintah dalam ekonomi selalu menjadi isu topikal untuk diperdebatkan. Beberapa ekonom menentang intervensi pemerintah yang terlalu besar sementara yang lain percaya bahwa tanpa intervensi pemerintah yang lebih aktif dan partisipatif untuk mengarahkan ekonomi, maka negara-negara dapat beralih dari pertumbuhan yang tidak stabil ke resesi yang berkepanjangan dan tingkat pengangguran yang masif (Murwirapachena dkk, 2013).

Menurut Feldmann (2006), ekonom yang pro memiliki opini bahwa kebijakan fiskal memiliki kekuatan untuk mempengaruhi kemampuan suatu negara dalam menghasilkan kuantitas barang dan jasa lebih tinggi, sehingga negara mampu menyerap tenaga kerja lebih banyak dan pengangguran akan berkurang. Para ahli ekonomi yang tidak setuju tentang kebijakan fiskal yang relevan dalam mengurangi pengangguran karena pandangan mereka kebijakan fiskal yang ekspansif akan mendorong peristiwa *crowding out* sehingga meningkatkan pengangguran (Kingdon dan Knight, 2007).

Menurut Feldmann (2006), *large government sector* cenderung akan meningkatkan pengangguran. Menurut Feldmann (2006), (1) semakin besar pengeluaran pemerintah, maka banyak sektor swasta, khususnya investasi swasta akan semakin berkurang, sehingga pertumbuhan produktivitas dan daya saing ekonomi internasional cenderung berkurang, akibatnya, tingkat pengangguran

meningkat, (2) semakin besar pengeluaran pemerintah, maka membutuhkan pajak yang tinggi. Pajak yang tinggi juga mengurangi profitabilitas investasi swasta, sehingga banyak perusahaan yang merumahkan tenaga kerja dan pengangguran meningkat. Schclarek (2007) telah menunjukkan kenaikan pajak, akan mengurangi permintaan tenaga kerja dan mengganti dengan teknologi, akibatnya tingkat pengangguran mengalami peningkatan.

Pengeluaran pemerintah adalah salah satu variabel makro ekonomi yang digunakan sebagai salah satu instrument kebijakan fiskal. Gambar 1.2. menunjukkan bahwa perkembangan pertumbuhan pengeluaran pemerintah di sembilan negara mengalami fluktuasi selama periode 2010-2016. Pertumbuhan pengeluaran pemerintah negatif dialami oleh Brunei Darusalam tahun 2015, Laos tahun 2014. Pertumbuhan pengeluaran pemerintah negatif menunjukkan bahwa kebijakan fiskal yang dijalankan bersifat kontraktif.



Sumber: Bank Dunia

**Gambar 1.1.**

**Perkembangan Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah Periode 2010-2016 di sembilan negara ASEAN**

Penerimaan pajak juga menjadi instrumen fiskal yang digunakan untuk mengurangi tingkat pengangguran oleh pemerintah. Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang – undang dengan tidak mendapat jasa timbal

balik yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Pajak yang dibayarkan oleh masyarakat sebagai sumber penerimaan negara yang nantinya berguna untuk pembangunan.

**Tabel 1.2.**

**Tax Ratio di Negara ASEAN Tahun 2010-2016 (dalam persen)**

| Negara           | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | Rata-Rata |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Indonesia        | 10.54 | 11.16 | 11.38 | 11.29 | 10.84 | 10.75 | 10.33 | 10.90     |
| Kamboja          | 10.00 | 10.15 | 11.08 | 12.08 | 14.63 | 14.17 | 15.26 | 12.48     |
| Laos             | 13.03 | 13.15 | 13.61 | 13.74 | 13.83 | 13.51 | 12.94 | 13.40     |
| Malaysia         | 13.33 | 14.79 | 15.61 | 15.31 | 14.84 | 14.28 | 13.76 | 14.56     |
| Philippines      | 12.15 | 12.38 | 12.89 | 13.31 | 13.61 | 13.63 | 13.68 | 13.09     |
| Singapore        | 12.97 | 13.27 | 13.79 | 13.41 | 13.70 | 13.31 | 13.71 | 13.45     |
| Thailand         | 14.93 | 16.36 | 15.44 | 17.01 | 15.81 | 16.12 | 15.42 | 15.87     |
| Vietnam          | 22.32 | 22.21 | 18.98 | 19.07 | 20.14 | 21.19 | 21.13 | 20.72     |
| Brunei Darusalam | 18.45 | 17.74 | 18.98 | 19.89 | 19.53 | 20.20 | 20.04 | 19.26     |

Sumber: Bank Dunia

Tabel 1.1. menunjukkan bahwa rata-rata *tax ratio* di Indonesia paling rendah dibandingkan negara ASEAN lainnya. Hal ini menandakan bahwa pengumpulan pajak dari masyarakat dan perusahaan Indonesia masih terlalu sedikit. Menurut World Bank (2016), *tax ratio* rendah karena batasan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) dan Pengusaha Kena Pajak (PKP) di Indonesia lebih tinggi dibandingkan dengan negara ASEAN yang lain seperti Malaysia dan Vietnam.

Tabel 1.1. juga menunjukkan bahwa *tax ratio* di negara Vietnam paling tinggi dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya. Vietnam memulai reformasi pajaknya awal 2004. Vietnam memulai mengidentifikasi permasalahan utama yang menjadi penggerusan penerimaan negara, sehingga banyak strategi yang diterapkan seperti mengubah sistem pemajakan yang selama ini berlaku menjadi *Self Assessment System*. Strategi lain yaitu membuat kantor pajak percontohan dengan struktur kantor berdasarkan fungsi dan bukan jenis pajak.

Penerimaan pajak dapat mengurangi pengangguran melalui beberapa proses. Menurut Blanchard dan Perotti (2003), penerimaan pajak sangat penting dalam memobilisasi pendapatan yang digunakan untuk membiayai beberapa hal, seperti pembiayaan pelayanan publik, pembiayaan infrastruktur, dan pembiayaan pembangunan sehingga penerimaan pajak menjadi salah satu saran untuk mendorong pembangunan dan pertumbuhan ekonomi negara berkembang. Kondisi ini akan berdampak pada proses produksi dan distribusi perusahaan industri sehingga akan mengurangi tingkat pengangguran.

Investasi juga digunakan untuk mengurangi tingkat pengangguran. Menurut Maqbool dkk. (2010), semakin tinggi tingkat investasi, maka tingkat pengangguran akan menurun. Teori Harrod Domar berpendapat bahwa investasi tidak hanya menciptakan permintaan tetapi juga memperbesar kapasitas produksi. Artinya, semakin besar kapasitas produksi akan membutuhkan tenaga kerja yang semakin besar pula, dengan asumsi "*full employment*". Hal ini karena investasi merupakan penambahan faktor-faktor produksi, yang mana salah satu dari faktor produksi adalah tenaga kerja. Perekonomian secara keseluruhan dapat menyerap tenaga kerja sebanyak – banyaknya, sehingga pengangguran berkurang

Penelitian tentang pengeluaran pemerintah dan tingkat pengangguran telah diteliti oleh Murwirapachena dkk (2013). Tujuan penelitian yaitu menguji dan menganalisis pengeluaran pemerintah terhadap tingkat pengangguran di negara *South Africa* selama periode 1980-2010. Metode penelitian yang digunakan oleh Murwirapachena dkk (2013), yaitu *Vector Error Correction Model (VECM)*. Hasil penelitian Murwirapachena dkk (2013) yaitu *government expenditure* berpengaruh signifikan terhadap pengangguran dalam jangka panjang dan jangka pendek di negara *South Africa*.

Uraian latar belakang diatas, menunjukkan ada dua alasan yang mendasari penulisan studi ini, yaitu (1) Negara – negara ASEAN mampu mengembangkan human resources, namun dalam implementasinya menghadapi banyak masalah, sehingga menimbulkan pengangguran, (2) Pemerintah sebagai otoritas fiskal juga berperan dalam mengurangi tingkat pengangguran, namun masih kurang optimal.

## 1.2. Kesenjangan Penelitian

Studi ini menganalisis di ASEAN, sehingga sampel penelitian lebih luas dibandingkan dengan literatur terdahulu. Studi ini menggunakan metode panel GMM, sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan VECM. Periode penelitian juga lebih baru. Perbedaan dalam penelitian tersebut akan menjadi sumbangsih bagi literatur akademik.

## 1.3. Ringkasan Hasil Penelitian

Hasil estimasi menggunakan panel GMM menunjukkan bahwa semua variabel stasioner pada tingkat *first difference* dengan lag optimal 5. Hasil kointegrasi menunjukkan tidak ada kointegrasi antar variabel. *Shock* belanja pemerintah dan penerimaan pajak, serta investasi direpson fluktuatif oleh pengangguran. Hasil *variance decomposition* menunjukkan bahwa investasi lebih berkontribusi dibandingkan instrumen fiskal. Hal ini memberikan arti bahwa kebijakan fiskal yang diberikan oleh pemerintah kurang signifikan dalam menekan angka pengangguran.

## 1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam studi ini yaitu menguji dan menganalisis respon pengangguran akibat shock kebijakan fiskal dan investasi di kawasan ASEAN.

## 1.5. Sistematika Skripsi

Sistematika skripsi ini terdiri dari lima bab antara lain: (1) bab 1 tentang pendahuluan, (2) bab 2 tinjauan pustaka, (3) metode penelitian, (4) hasil dan pembahasan, serta (5) penutup