

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Kemiskinan merupakan ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup yang rendah berkaitan dengan jumlah pendapatan yang sedikit, perumahan yang kurang layak, kesehatan dan pelayanan kesehatan yang buruk, tingkat pendidikan masyarakat yang rendah sehingga berakibat pada rendahnya sumber daya manusia dan banyaknya pengangguran Kuncoro (2004). Kemiskinan merupakan masalah yang penting di suatu Negara, maka dari itu peran pemerintah sangat penting dalam pengentasan masalah kemiskinan.

Tekad dari pemerintah Indonesia untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan daerahnya sendiri, di tetapkan dalam undang-undang otonomi daerah yang terdiri dari undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (Gomies 2011). Dengan demikian siap sudah bagi pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melaksanakan sistim pemerintahan yang meletakan peran pemerintah daerah pada posisi yang sangat kursial dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dan bisa meminimalisir angka kemiskinan di daerahnya.

Provinsi Gorontalo adalah salah satu daerah termuda di pulau Sulawesi yang memiliki penduduk 1.202.631 jiwa. Seiring dengan munculnya pemekaran wilayah yang berkenaan dengan Otonomi Daerah di Era Reformasi, provinsi ini kemudian dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000, tertanggal 22 Desember dan menjadi Provinsi ke-32 di Indonesia.

**Tabel 1.1**  
**Presentase Penduduk Miskin Di Provinsi Gorontalo**  
**Tahun 2015 – 2019**

No	Tahun	Persentase Penduduk Miskin (%)
1	2015	<b>18.32</b>
2	2016	<b>17.72</b>
3	2017	<b>17.65</b>
4	2018	<b>16.81</b>
5	2019	<b>15.52</b>

*Sumber: BPS Provinsi Gorontalo 2019*

Berdasarkan Tabel 1.1 Dapat dikatakan kemiskinan di Provinsi Gorontalo menurun cukup signifikan dari tahun 2015-2019. Namun, kemiskinan di Gorontalo masih termasuk angka kemiskinan yang tertinggi. Pada tahun 2019, Gorontalo menduduki posisi kelima tertinggi dari 34 Provinsi di Indonesia. .

Kebijakan pemerintah daerah yang berorientasi pada program pengentasan kemiskinan sudah seharusnya didasarkan pada faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi kemiskinan tersebut. Faktor-faktor penyebab kemiskinan dapat berupa karakteristik makro, sektor, komunitas, rumah tangga, dan individu (World Bank, 2002). Dalam era otonomi daerah ditegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda (Pemerintah Daerah) maka Pempus (Pemerintah Pusat) akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemda. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Di samping itu, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda (Kuncoro 2004)

Demikian pula seperti telah di uraikan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang sumber pendapatan daerah terdiri dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersal dari pajak daerah dan retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang syah.
- b. Dana Alokasi Khusus (DAK) berasal dari Pendapatan APBN & dialokasikan kepada daerah tertentu.

Dua sumber dana yang pertama langsung dikelola oleh pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Dalam pelaksanaan desentralisasi, peran dana transfer tidak dapat dihindarkan mengingat otonomi yang dilimpahkan menuntut daerah untuk dapat menyelesaikan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah dalam hal pembiayaan. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah harus nyata dan bertanggung jawab. Pemerintah daerah dituntut mampu menggali sumber-sumber keuangan sendiri dalam rangka membiayai penyelenggara pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang menjadi kewenangan.

Hal ini menandakan bahwa daerah harus berusaha untuk mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik meningkatkan penerimaan sumber-sumber PAD yang ada maupun penggalian sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada, serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat, karena PAD merupakan tolak ukur bagi daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Pada prinsipnya semakin

besar sumbangan PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat.

Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam menjalankan pembangunannya memerlukan pendanaan, yang dalam pengelolaan keuangan daerah disebut Pendapatan. Pendapatan tersebut baik bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun pendapatan yang bersumber dari luar daerah berupa dana perimbangan ataupun lain-lain pendapatan yang sah digunakan untuk membiayai segala kebutuhan daerah yang di anggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Dalam dana perimbangan terdapat DAK (Dana Alokasi Khusus) adalah dana yang bersumber dari Pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai prioritas nasional. Tujuan DAK adalah membantu daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan sarana prasarana pelayanan dasar masyarakat dan untuk mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional. DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah (Ardhani 2011)

**Tabel 1.2**  
**Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK)**  
**Provinsi Gorontalo 2015-2019**

<b>TAHUN</b>	<b>PENDAPATAN ASLI DAERAH</b>	<b>DANA ALOKASI KHUSUS</b>
2015	289.557.151.142	67.883.960.000
2016	311.223.202.412	319.995.162.651
2017	348.267.663.013	393.157.693.302
2018	384.435.306.403	369.637.025.446
2019	433.427.781.399	436.242.138.924

*Sumber: Portal Data Kementerian Keuangan RI 2020*

Dilihat dari tabel 1.2, Pendapatan Asli Daerah dari tahun 2015-2019 mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada Tahun, 2015 berjumlah 289.557.151.142 sampai pada tahun 2019 berjumlah 433.427.781.399. Hal ini mengindikasikan Provinsi Gorontalo mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Sedangkan Dana Alokasi Khusus mengalami peningkatan dari tahun 2015-2017 sedangkan pada 2018 mengalami penurunan sebesar 369.637.025.446. Hal ini menandakan kegiatan khusus di Provinsi Gorontalo semakin sedikit, lain halnya di tahun 2019 Dana Alokasi Khusus Provinsi Gorontalo naik drastis sebesar 436.242.138.924 dibanding 4 tahun sebelumnya. Seperti kita ketahui bersama tujuan dari DAK ini untuk menandai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintah daerah dan sesuai prioritas nasional serta mengembangkan wilayah/daerah yang sedang berkembang.

Sehubungan dengan adanya kebijakan otonomi daerah ini, hal penting yang harus diperhatikan adalah ketersediaan dana (pendapatan daerah) untuk membiayai tugas dan kewajiban yang makin bertambah. Tingginya Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penentu keberhasilan otonomi daerah, selain faktor kualitas aparat pemerintah daerah dan tingkat pendidikan masyarakat yang

tinggi. Keberhasilan otonomi Daerah masih belum bisa dicapai karena masih adanya kemiskinan.

Kemiskinan merupakan salah satu dari beberapa permasalahan pokok yang menghambat pembangunan ekonomi suatu daerah. Setidaknya terdapat tiga masalah pokok yang harus diperhatikan dalam mengukur pembangunan suatu negara atau daerah, yaitu 1) Apa yang terjadi pada tingkat kemiskinan, 2) Apa yang terjadi terhadap tenaga kerja, dan 3) Apa yang terjadi terhadap ketimpangan dalam berbagai bidang (Kuncoro 2004). Masalah pokok tersebut saling berkaitan dan mempengaruhi satu dengan lainnya. Tingkat kemiskinan dipengaruhi oleh jumlah tenaga kerja yang berakibat pengangguran dan selanjutnya juga pasti berdampak terhadap ketimpangan dalam berbagai bidang. Jika salah satu dari tiga hal tersebut mengalami penurunan ataupun peningkatan, maka dua hal lainnya juga mengalami dampaknya.

Struktur tenaga kerja Provinsi Gorontalo menurut status pekerjaan bahwa ada beberapa status pekerjaan yang mengalami peningkatan dari tahun 2018 ke tahun 2019 yaitu: Berusaha Dibantu Buruh Tidak Tetap/Buruh Tidak Dibayar; Berusaha Dibantu Buruh Tetap; Buruh/Karyawan/Pegawai; dan Pekerja Bebas di Pertanian. Adapun yang mengalami penurunan yaitu status pekerjaan Berusaha Sendiri yang pada tahun 2018 dengan jumlah 142.666 orang ketika pada tahun 2019 turun menjadi 128.294; Pekerja Bebas di Non Pertanian 2018 berjumlah 31.045 menurun 22.655 pada tahun 2019; dan Pekerja Keluarga/Tak Dibayar 2018 berjumlah 55.505 menurun 53.411 pada tahun 2019.

Untuk perkembangan Struktur tenaga kerja yang dilihat dari penduduk berumur 15 tahun keatas dapat dilihat pada Tabel 1.3 berikut.

**Tabel 1.3**  
**Struktur Tenaga Kerja yang dilihat dari penduduk berumur 15 tahun ke atas yang berkerja menurut status pekerjaan Utama Provinsi Gorontalo, 2015-2019**

Status Pekerjaan	Penduduk Berumur 15 tahun ke Atas yang Bekerja menurut Status Pekerjaan Utama Provinsi Gorontalo, 2015-2019				
	2015	2016	2017	2018	2019
Berusaha Sendiri	124.472	131.916	131.695	142.666	128.294
Berusaha Dibantu Buruh Tidak Tetap/Buruh Tidak Dibayar	70.515	87.761	76.797	84.275	92.826
Berusaha Dibantu Buruh Tetap	19.155	20.277	17.633	14.571	20.314
Buruh/ Karyawan/ Pegawai	164.178	196.671	189.439	200.617	215.521
Pekerja Bebas di Pertanian	59.657	46.417	24.973	26.854	29.066
Pekerja Bebas di Non Pertanian	-	-	23.622	31.045	22.655
Pekerja Keluarga/Tak Dibayar	55.710	63.626	60.157	55.505	53.411

*Sumber: Badan Pusat statistic 2020*

Dalam hal ini tenaga kerja di klasifikasikan dalam beberapa struktu lapangan pekerjaan sektoral, pertama sektor primer yang terdiri dari pertanian, perikanan, perkebunan dan pertambangan. Kedua, sektor sekunder yang terdiri dari industry pengolahan dan ketiga yaitu sektor tersier yang terdiri dari sektor yang berbasis pelayanan atau jasa. Penambahan penduduk yang berusia 15 tahun keatas mengalami peningkatan dalam kurun waktu 2015-2019, hal ini merupakan kesempatan bagi provinsi gorontalo dalam mengentaskan kemiskinan di wilayahnya. Penyerapan tenaga kerja merupakan salah satu bagian dari partisipasi pembangunan. Semakin banyak tenaga kerja yang terserap pada lapangan

pekerjaan menggambarkan seberapa besar kemampuan suatu sektor produksi dalam mempekerjakan tenaga kerja (Hadrati, 2013).

Dilihat dari data kemiskinan pada tabel 1.1 dan pada tabel 1.3 terkait dengan tenaga kerja, bisa dilihat bahwa jumlah tenaga kerja produktif dari tahun 2017-2019 berpengaruh terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo. Karena tenaga kerja meningkat dapat menimalisir kemiskinan.

Kemiskinan pada umumnya disebabkan oleh laju pertumbuhan penduduk yang tidak dibarengi dengan jumlah lowongan kerja yang tersedia, angkatan kerja yang tidak produktif, tingkat pendidikan yang rendah dan distribusi pendapatan yang timpang sehingga menyebabkan ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya. Hal-hal tersebut menyebabkan bertambahnya pengangguran, meningkatnya tingkat kriminalitas, bertambahnya angka Anak Putus Sekolah, kesempatan pendidikan menurun, tingkat kesehatan dibawah Standar Pelayanan Minimum sehingga berdampak pada buruknya kondisi perkembangan generasi penerus.

Pemerintah dalam hal ini memiliki tugas dan tanggung jawab untuk bertindak dalam meningkatkan keseluruhan taraf hidup masyarakat dalam usahanya untuk keluar dari kemiskinan. Pendapatan dan belanja memiliki peranan penting dalam meningkatkan pendapatan masyarakat, mengatasi masalah pertumbuhan ekonomi, kemiskinan serta pengangguran.

Bertitik tolak dari masalah-masalah bersumber dari data-data di atas, peneliti ingin meneliti bagaimana besarnya “Pengaruh PAD, DAK dan Struktur Tenaga Kerja terhadap kemiskinan di Provinsi Gorontalo”

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah dikemukakan, masalah yang akan dianalisis pada penelitian yaitu:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo?
3. Apakah Lapangan Pekerjaan Primer berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo?
4. Apakah Lapangan Pekerjaan Sekunder berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo?
5. Apakah Lapangan Pekerjaan Tersier berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo.
2. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo.
3. Untuk mengetahui apakah Lapangan Pekerjaan Primer berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo.
4. Untuk mengetahui apakah Lapangan Pekerjaan Sekunder berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo

5. Untuk mengetahui apakah Lapangan Pekerjaan Tersier berpengaruh terhadap Kemiskinan di Provinsi Gorontalo

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dari penelitian yang dilakukan maka penulis berharap semoga penelitian ini dapat memberikan manfaat yang berarti:

##### **A. Manfaat Secara Teoritis**

Penulis berharap penelitian ini dapat berguna bagi semua pihak yang membaca dan bagi mahasiswa yang ingin meneliti, penelitian ini lebih lanjut, baik dari disiplin ilmu yang sama maupun dari disiplin ilmu yang berbeda.

##### **B. Manfaat Secara Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kalangan mahasiswa dan lapisan masyarakat luas terutama setiap orang yang ingin memperdalam ilmu ekonomi di setiap perguruan tinggi di Fakultas Ekonomi serta menjadi kontribusi pemikiran ilmiah bagi yang berkaitan dengan ilmu ekonomi dan penelitian ini dilakukan agar bisa menjadi tolak ukur bagi pemerintah dalam mengambil suatu kebijaksanaan dan keputusan dalam berbagai perencanaan untuk masa-masa yang akan datang