

BAB I

PENDAHULUAN

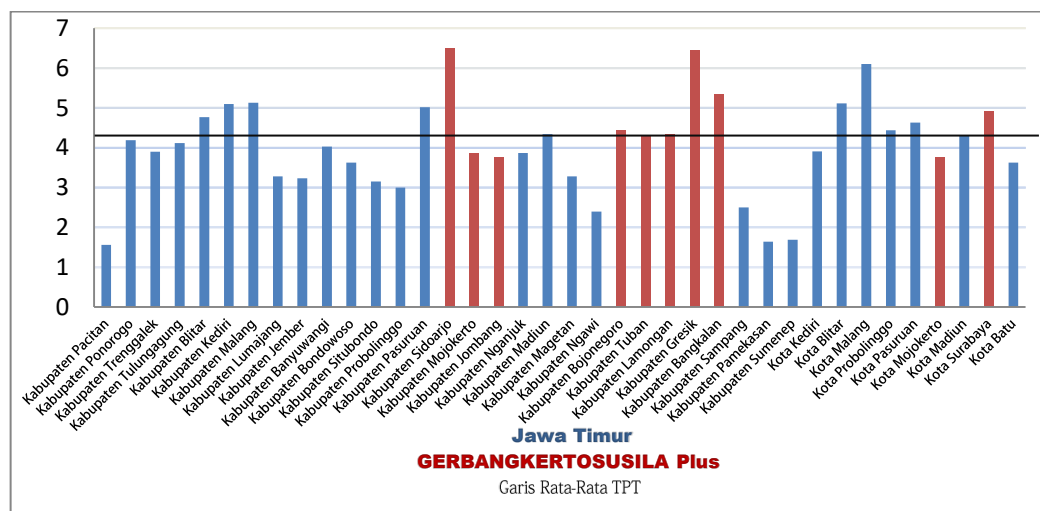
1.1 Latar Belakang

Pengangguran masih menjadi masalah utama yang dihadapi oleh banyak negara di dunia. Fenomena ini tidak hanya terjadi di negara berkembang, tetapi juga di negara maju, karena dinamika pasar tenaga kerja terus berubah seiring perkembangan teknologi dan globalisasi ekonomi. Tingginya tingkat pengangguran berdampak luas terhadap berbagai aspek kehidupan, mulai dari perlambatan pertumbuhan ekonomi, menurunnya kesejahteraan masyarakat, hingga meningkatnya potensi konflik sosial (Annam, 2023). Di Indonesia, permasalahan pengangguran telah menjadi tantangan klasik yang sulit diatasi secara menyeluruh. Meskipun berbagai kebijakan ekonomi telah dijalankan untuk memperluas kesempatan kerja, tingginya tingkat pengangguran terbuka menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi belum sepenuhnya mampu menciptakan lapangan kerja yang inklusif dan berkelanjutan (Putri & Soelistyo, 2020).

Tingginya pengangguran tersebut juga mencerminkan adanya ketidakseimbangan antara jumlah tenaga kerja, sehingga menimbulkan inefisiensi dalam sistem ketenagakerjaan (Suhadi & Setyowati, 2022). Tingginya pengangguran tidak hanya menjadi persoalan ekonomi, tetapi juga sosial. Dampak lanjutannya bisa berupa menurunnya produktivitas nasional, meningkatnya beban sosial pemerintah, hingga munculnya berbagai masalah seperti, kemiskinan, urbanisasi berlebih, dan kriminalitas. Oleh sebab itu, tingkat pengangguran sering dijadikan indikator penting dalam menilai sejauh mana pembangunan suatu negara telah berjalan secara efektif dan berkeadilan (Saukina *et al.*, 2023). Sebagai salah satu

provinsi dengan aktivitas ekonomi yang tinggi, Jawa Timur memiliki peranan penting dalam memperkuat kinerja ekonomi nasional. Salah satu kawasan strategis di provinsi ini adalah kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus, yang meliputi kabupaten Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, Lamongan, serta Jombang, Tuban, Bojonegoro, kota Mojokerto serta kota Surabaya. Kawasan ini dikenal sebagai wilayah metropolitan terbesar kedua di Indonesia setelah Jabodetabek, dengan kontribusi lebih dari 30% terhadap PDRB Jawa Timur. Dibandingkan dengan kawasan Jabodetabek yang merupakan metropolitan terbesar di Indonesia dan telah berkembang sebagai pusat kegiatan jasa serta pemerintahan, GERBANGKERTOSUSILA Plus memiliki karakter ekonomi yang berbeda. Struktur perekonomiannya masih didominasi oleh sektor industri manufaktur dan perdagangan, yang seharusnya mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar (Putera, 2024).

Secara normatif, pembangunan kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus memiliki dasar hukum yang kuat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dan diperkuat dengan peraturan presiden Nomor 80 Tahun 2019 yang menetapkan kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus sebagai bagian dari proyek strategis nasional (Aura *et al.*, 2025). Namun, tingginya aktivitas di wilayah ini belum sepenuhnya sejalan dengan kondisi ketenagakerjaan yang ideal. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) 2024, menunjukkan beberapa daerah di kawasan ini masih mencatat pengangguran yang lebih tinggi dibandingkan rata-rata provinsi, yang menunjukkan bahwa peningkatan ekonomi belum otomatis menurunkan pengangguran.

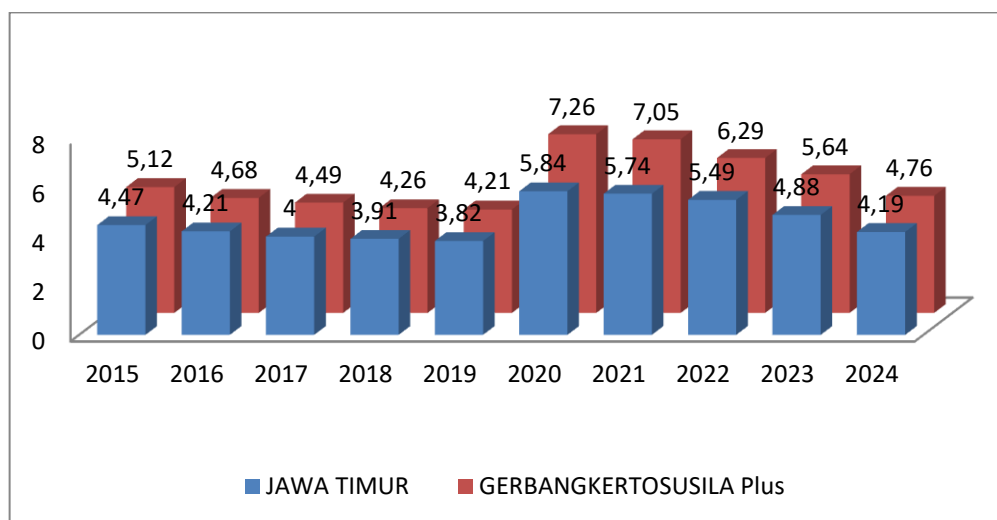


Gambar 1.1 Tingkat Pengangguran Terbuka Jawa Timur 2024 (persen)

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS), data diolah

Seperti yang diperlihatkan pada Gambar 1.1, bahwa adanya variasi tingkat pengangguran terbuka di Jawa Timur tahun 2024, khususnya di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus. Berdasarkan grafik Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Jawa Timur, terlihat bahwa sebagian besar wilayah di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus memiliki angka TPT yang lebih tinggi dari rata-rata provinsi yang sebesar sebesar 4,19%. Kabupaten Sidoarjo menempati posisi tertinggi dengan TPT 6,49%, atau lebih besar sekitar 2,30% dibandingkan rata-rata Jawa Timur. Kabupaten Gresik dengan TPT 6,45%, yang lebih tinggi 2,26% dari rata-rata provinsi. Kabupaten Bangkalan mencatat 5,35%, lebih tinggi 1,16%, dan Kabupaten Lamongan dengan TPT 4,34%, lebih tinggi 0,15%. Kota Surabaya pun menunjukkan TPT 4,91%, atau lebih tinggi 0,72% dibandingkan rata-rata Jawa Timur. Sebaliknya, Kabupaten Mojokerto dengan TPT 3,87% tercatat lebih rendah 0,32%, sementara Kota Mojokerto dengan TPT 3,76% lebih rendah 0,43% dari rata-rata Jawa Timur.

Setelah pembahasan mengenai kondisi TPT tahun 2024 dari setiap kabupaten/kota di Jawa Timur dan kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus yang ditunjukkan pada Gambar 1.1, penting juga untuk meninjau bagaimana tren pengangguran tersebut berkembang dari waktu ke waktu, dimana perkembangan tersebut dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif perbedaan atau perbandingan antara pengangguran di Jawa Timur secara keseluruhan dengan kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus. Untuk itu berikut perbandingan rata-rata TPT kedua wilayah tersebut selama periode 2015-2024.



Gambar 1.2 Perbandingan Rata-Rata Tingkat Pengangguran Terbuka Jawa Timur Dan GERBANGKERTOSUSILA Plus 2015-2024 (persen)

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS), data diolah

Berdasarkan Gambar 1.2, memperlihatkan bahwa rata-rata TPT kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus cenderung lebih tinggi dibandingkan rata-rata Jawa Timur sepanjang periode 2015-2024. Meskipun terdapat fluktuasi dari tahun ke tahun, perbedaan tersebut konsisten, terutama pada periode 2020-2022 ketika dampak pandemi COVID-19 memperburuk kondisi ketenagakerjaan. Tahun 2020 misalnya, TPT kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus mencapai

7,26%, lebih tinggi dibandingkan rata-rata Jawa Timur sebesar 5,84%. Hal ini menunjukkan bahwa kawasan metropolitan, meskipun menjadi motor penggerak ekonomi provinsi, menghadapi tekanan pengangguran yang relatif lebih besar. Kondisi ini mengindikasikan adanya ketidakseimbangan antara pertumbuhan ekonomi kawasan dengan kapasitas penciptaan lapangan kerja yang inklusif, tekanan pengangguran terbuka justru relatif lebih besar dibandingkan wilayah Jawa Timur.

Berbagai penelitian dan teoritis menegaskan bahwa dinamika pengangguran tidak dapat dipisahkan dari faktor-faktor sosial dan ekonomi. Berdasarkan teori *Aggregate demand-Aggregate supply (AD-AS)* sebagaimana dijelaskan oleh Shapiro *et al.* (2022), bahwa peningkatan permintaan agregat dalam perekonomian dapat mendorong pertumbuhan output yang lebih tinggi sehingga mendorong peningkatan permintaan tenaga kerja dan penurunan tingkat pengangguran. Namun proses ini hanya efektif ketika kapasitas produksi belum mencapai tingkat potensial, dimana ketika output mendekati kondisi *full employment*, tambahan permintaan tidak lagi efektif dalam penyerapan tenaga kerja baru dan bahkan dapat menimbulkan tekanan inflasi. Kondisi ini sejalan dengan hasil penelitian Alrahman *et al.* (2022) dan Ramadan *et al.* (2024), yang mengindikasikan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi mampu menekan tingkat pengangguran di Indonesia. Sebaliknya, penelitian oleh Prayitno & Kusumawardani (2022) menemukan bahwa hubungan tersebut melemah pada wilayah yang memiliki struktur perekonomian yang tidak merata.

Selain pertumbuhan ekonomi, Pendidikan turut menjadi faktor dalam dinamika pengangguran, berdasarkan *Human Capital Theory* yang dikemukakan oleh Becker (1993), pendidikan berperan dalam meningkatkan keterampilan,

produktivitas, dan daya saing individu di pasar kerja, sehingga seharusnya menurunkan tingkat pengangguran. Namun, dalam konteks empiris, hubungan antara pendidikan dan pengangguran tidak selalu bersifat negatif. Penelitian oleh Gultom *et al.* (2024), menunjukkan bahwa pendidikan justru berpengaruh positif signifikan terhadap pengangguran di Kabupaten Padangsidempuan, yang berarti semakin tinggi tingkat pendidikan, semakin tinggi pula pengangguran. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian kompetensi (*skill mismatch*) antara lulusan pendidikan dan kebutuhan pasar kerja. Temuan ini sejalan dengan hasil Lestari *et al.* (2023) dan Kantari *et al.* (2024) di Provinsi Jawa Timur, yang juga menemukan bahwa peningkatan pendidikan belum sepenuhnya efektif dalam menekan pengangguran karena industri belum mampu menyerap tenaga kerja terdidik secara optimal. Sebaliknya, Tumilaar *et al.* (2022), menemukan hasil berbeda, di mana pendidikan berpengaruh negatif terhadap pengangguran di Kalimantan Timur, menunjukkan bahwa peningkatan kualitas pendidikan dapat memperluas kesempatan kerja jika relevansi keterampilan dengan kebutuhan industri terjaga.

Upah minimum juga memberikan dampak terhadap dinamika pengangguran, berdasarkan *Labour Market Equilibrium Theory* Borjas (2019) menyatakan bahwa pasar tenaga kerja berada dalam keseimbangan ketika penawaran dan permintaan tenaga kerja seimbang pada tingkat upah tertentu. Jika pemerintah menetapkan upah minimum diatas tingkat keseimbangan, maka perusahaan cenderung menurunkan permintaan tenaga kerja sehingga pengangguran meningkat. Penelitian Latifah *et al.* (2025) dan Erlangga *et al.* (2024) menemukan bahwa peningkatan upah minimum berpengaruh positif terhadap pengangguran dalam jangka panjang karena meningkatkan biaya tenaga kerja.

Sebaliknya, Ramadan *et al.* (2024) menemukan bahwa kenaikan upah minimum justru menurunkan pengangguran secara nasional karena mendorong daya beli dan konsumsi domestik. Perbedaan hasil ini menunjukkan bahwa efek kebijakan upah sangat bergantung pada struktur ekonomi dan kapasitas industri di masing-masing daerah.

Selain itu, jumlah angkatan kerja turut mempengaruhi tingkat pengangguran melalui mekanisme penawaran tenaga kerja, berdasarkan *Labour Supply Theory* oleh (Borjas, 2019) dan *Harris-Todaro Migration Model* (Todaro & Smith, 2014), bertambahnya jumlah tenaga kerja yang tidak disertai dengan perluasan kesempatan kerja dapat menyebabkan kelebihan penawaran tenaga kerja yang mendorong meningkatnya angka pengangguran terbuka. Penelitian Lestari *et al.* (2023) serta Erlangga *et al.* (2024) menunjukkan bahwa peningkatan jumlah angkatan kerja di Jawa Timur berhubungan positif dengan tingkat pengangguran, meskipun pengaruhnya tidak selalu signifikan.

Mengacu pada teori serta temuan penelitian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa keterkaitan antara variabel pertumbuhan ekonomi, pendidikan, upah minimum, serta jumlah angkatan kerja terhadap pengangguran bersifat tidak stabil dan berbeda antarwilayah. Meskipun berbagai penelitian terdahulu telah menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi, pendidikan, upah minimum, dan jumlah angkatan kerja berpengaruh terhadap tingkat pengangguran terbuka, hasil empiris di setiap wilayah belum konsisten. Selain faktor ekonomi makro dan sosial yang memengaruhi tingkat pengangguran terbuka, kondisi eksternal dan karakteristik wilayah juga turut berperan dalam dinamika pasar tenaga kerja. Hudalah *et al.* (2020) kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus memiliki struktur wilayah yang berbeda dibandingkan dengan JABODETABEK. Jika

JABODETABEK didominasi oleh wilayah perkotaan dengan karakter ekonomi jasa dan keuangan yang relatif *homogen*, GERBANGKERTOSUSILA Plus memiliki struktur wilayah yang lebih beragam, terdiri atas kombinasi kabupaten dan kota dengan basis ekonomi industri manufaktur, perdagangan, dan jasa.

Perbedaan struktur wilayah tersebut menciptakan variasi karakter pasar tenaga kerja, baik dari sisi penyerapan tenaga kerja, tingkat urbanisasi, maupun respon terhadap kebijakan ekonomi dan ketenagakerjaan. Selain itu, sebagai kawasan metropolitan yang sedang berkembang, GERBANGKERTOSUSILA Plus menunjukkan dinamika ketenagakerjaan yang lebih fluktuatif, terutama dalam merespon perubahan ekonomi dan guncangan eksternal seperti pandemi COVID-19. Pemilihan variabel pada penelitian ini di dasarkan pada kondisi empiris kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus yang mana meskipun memiliki pertumbuhan ekonomi tinggi yang meningkat, namun masih menghadapi tantangan dalam menciptakan lapangan kerja produktif yang mampu menyerap tenaga kerja secara optimal. Tingkat pendidikan dipilih karena kualitas sumber daya manusia menjadi salah satu faktor penting dalam meningkatkan daya saing tenaga kerja. Meskipun rata-rata lama sekolah di beberapa wilayah GERBANGKERTOSUSILA Plus mengalami peningkatan, tingkat pengangguran terbuka masih relatif tinggi. Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) dipilih karena kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus memiliki tingkat UMK yang relatif tinggi dibanding wilayah lain di Jawa Timur, Kenaikan UMK di satu sisi bertujuan meningkatkan kesejahteraan pekerja, namun di sisi lain berpotensi memengaruhi keputusan perusahaan dalam menyerap tenaga kerja. Jumlah angkatan kerja dipilih karena kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus merupakan pusat urbanisasi dan konsentrasi penduduk usia produktif di Jawa Timur.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya celah penelitian (*research gap*), yaitu kurangnya penelitian komprehensif yang menganalisis secara simultan pengaruh beberapa variabel tersebut terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan ini. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menguji secara empiris **“Pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendidikan, upah minimum kabupaten/kota, dan angkatan kerja terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus periode 2015–2024”**, sehingga dapat memberikan rekomendasi kebijakan ketenagakerjaan yang lebih tepat dan kontekstual di tingkat regional. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada beberapa aspek utama yaitu, wilayah penelitian mencakup GERBANGKERTOSUSILA Plus yang merupakan kawasan metropolitan dengan karakter ekonomi campuran antara industri, jasa, dan perdagangan, berbeda dari kawasan metropolitan lain seperti JABODETABEK serta penelitian ini memasukkan variabel *dummy* Covid-19 dan *dummy* kabupaten/kota sebagai bagian dari model analisis Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang sebelumnya, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini dijabarkan melalui pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024 ?
2. Bagaimana pengaruh pendidikan terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024 ?

3. Bagaimana pengaruh upah minimum kabupaten/kota terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024 ?
4. Bagaimana pengaruh jumlah angkatan kerja terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024 ?
5. Bagaimana pengaruh perbedaan status administratif antara wilayah kabupaten dan kota serta pandemi COVID-19 terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus ?
6. Bagaimana pengaruh variabel independen terhadap tingkat pengangguran terbuka secara simultan di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah sebelumnya, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis hubungan antara laju pertumbuhan ekonomi dengan tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024.
2. Menganalisis hubungan antara tingkat pendidikan dengan tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024.
3. Menganalisis hubungan antara upah minimum kabupaten/kota dengan tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024.

4. Menganalisis hubungan antara jumlah angkatan kerja terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024.
5. Menganalisis pengaruh perbedaan status administratif wilayah kabupaten dan kota serta pandemi COVID-19 terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus.
6. Menganalisis hubungan antara variabel independen terhadap tingkat pengangguran terbuka secara simultan di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus selama periode 2015-2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat yang positif bagi berbagai pihak baik secara akademik maupun dalam penerapan praktis, sebagai berikut:

1. Secara akademis

Memperluas wawasan, acuan atau perbandingan serta referensi ilmiah, dalam menganalisis variabel-variabel ekonomi seperti laju pertumbuhan ekonomi, tingkat pendidikan, upah minimum di daerah, serta jumlah angkatan kerja dengan tingkat pengangguran terbuka, khususnya di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus.

2. Secara praktis

Memberikan gambaran yang lebih jelas bagi pemerintah daerah terkait berbagai aspek yang berpengaruh terhadap tingkat pengangguran di kawasan GERBANGKERTOSUSILA Plus. Temuan dari penelitian ini dapat menjadi dasar dalam perumusan kebijakan ketenagakerjaan yang lebih efektif dan sesuai dengan kondisi daerah.