

DISTRIBUSI PENDAPATAN DI INDONESIA

Proses Pemerataan dan Pemiskinan

Didit Purnomo

Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta

Abstract

This article presents the issue of income disparities, especially the phenomenon in Indonesia. Generally, the wealth of a country could be analyzed by its GDP rate so the society's income distribution of the country is able to be analyzed also. The disparities is still occurred in Indonesia. The empirical data shows that there's a lot of disparities among regions, especially between West side of Indonesia and East side of Indonesia.

A few questions appeared consider these realities, is the development move forward or backward? Is it straight to equality or poverty?

PENDAHULUAN

Pendapatan Nasional merupakan salah satu indikator untuk mengukur kesejahteraan perkembangan ekonomi suatu negara (wilayah) dari waktu ke waktu. Hal yang perlu kita ketahui bahwa dalam perhitungan pendapatan nasional adalah menerapkan konsep rata-rata, sehingga diperkirakan tidak mencerminkan unsur pemerataan atau keadilan. Keadaan ini kemungkinan sekali tidak terpantaunya distribusi pendapatan secara merata.

Sumber yang ditampilkan oleh organisasi perburuhan internasional (ILO) mengidentifikasi (memprediksikan) bahwa dua dari penduduk Indonesia akan berada di bawah garis kemiskinan menjelang tahun 1999 bila perekonomian tidak segera membaik (Kompas, September 1998). Kondisi ini sangat berkaitan dengan ketidakmerataan pendapatan yang selama ini terjadi. Standar pengukuran garis kemiskinan di Indonesia menurut International Labour Organization jauh lebih rendah dibanding standar internasional. Menurut ukuran

internasional, sebuah masyarakat akan tergolong miskin atau berada di bawah garis kemiskinan bila pendapatannya dibawah satu dollar AS untuk wilayah perkotaan, sedang untuk pedesaan dibawah 80 sen dollar AS per-harinya. Padahal, di Indonesia, ukuran sebuah masyarakat dikatakan berada di bawah garis kemiskinan bila per-harinya pendapatan hanya kurang dari 55 sen dollar AS (perkotaan). Perhitungan ini berasumsi ketika nilai setiap dollar-nya masih Rp. 2300,- (awal 1997), maka dapat dibayangkan bila asumsi dollar lebih dari nilai tersebut. Belum lagi keadaan ini diperparah oleh masa krisis sekarang ini, sehingga jutaan insan menjadi tidak produktif.

Ukuran lain yang sering digunakan (di Indonesia) adalah kemampuan seseorang mengkonsumsi minimal 2.200 kalori perharinya (salah satu ukuran garis kemiskinan). Ukuran-ukuran di atas menunjukkan masih rendahnya standar minimal untuk tingkat kehidupan di Indonesia.

Menyinggung permasalahan di atas yaitu berkaitan ketidakmerataan distribusi pendapatan maka dalam tulisan ini akan menyimak berbagai indikator (konsep-konsep) yang digunakan dalam mengukur pembagian hasil pembangunan (pendapatan nasional). Sehingga secara teoritis dapat kita ketahui apakah '*kue pembangunan*' yang dihasilkan memberikan kesejahteraan atautkah justru semakin memiskinkan masyarakat.

INDIKATOR DISTRIBUSI PENDAPATAN

Pemerataan hasil-hasil pembangunan secara umum selalu dikaitkan dengan permasalahan kemiskinan. Pada kenyataannya yang terjadi adalah jarak (gap) antara golongan yang *disebut si kaya* dengan golongan *si miskin* terlihat semakin lebar. Dengan demikian tujuan dari penerapan berbagai kebijakan ekonomi adalah menciptakan kemakmuran bagi seluruh 'penghuni negeri' seadil-adilnya, dengan kata lain mengurangi kemiskinan. Pada sub-bab ini akan ditampilkan beberapa indikator atau konsep-konsep yang mengukur distribusi pendapatan.

Tiga indikator yang seringkali dipergunakan, yaitu:

1. Indeks Gini (Gini Coefficient)

2. Kurva Lorenz, dan
3. Kriteria Bank Dunia

Indeks Gini merupakan suatu koefisien yang berkisar antara angka 0 (nol) hingga 1 (satu). Kisaran angka tersebut menjelaskan kadar pemerataan atau ketimpangan distribusi pendapatan nasional. Keadaan di mana terdapat adanya pemerataan dari distribusi pendapatan diperlihatkan besarnya koefisien yang mendekati nol, sedang kecenderungan terjadinya suatu ketimpangan akan ditunjukkan besarnya angka koefisien mendekati 1. Sebagaimana dalam indikator ekonomi (Suseno, 1990), Indeks Gini secara matematis dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$GC = 1 - \sum_1^n . (X_{i+1} - X_i) (Y_{i+1} - Y_i)$$

Atau

$$GC = \sum_1^n . f_i . (Y_{i+1} - Y_i)$$

Dimana :

GC = Angka Gini Koefisien¹

X_i = Proporsi jumlah rumah tangga kumulatif dalam kelas I

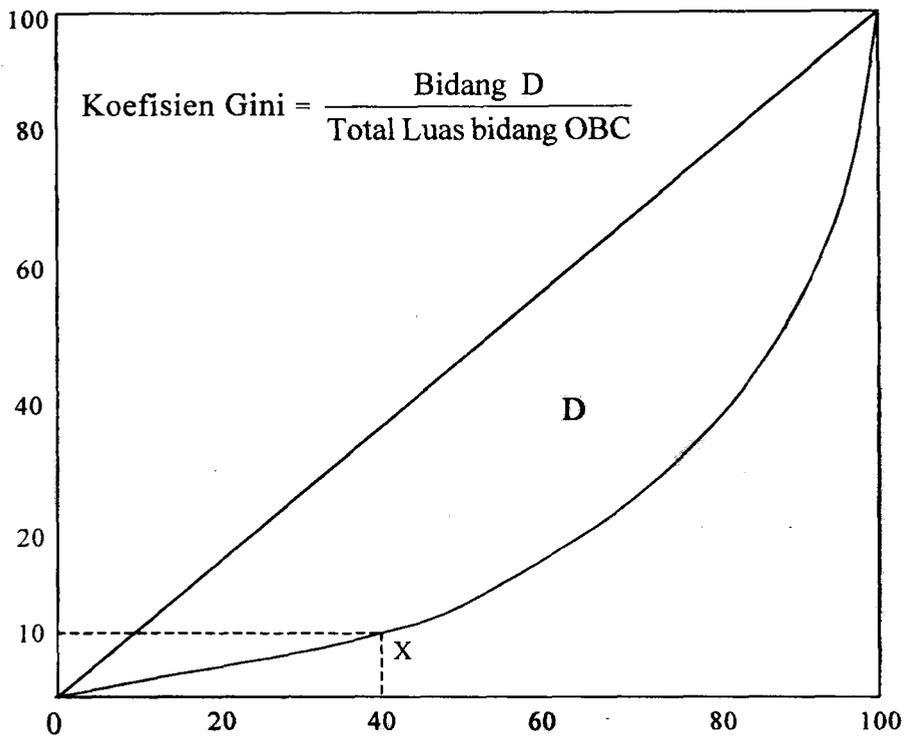
Y_i = Proporsi jumlah pendapatan rumah tangga kumulatif dalam kelas I

f_i = Proporsi jumlah rumah tangga dalam kelas I

¹ Angka GC (Gini coefisien) berkisar antara 0 sampai dengan 1. Angka GC semakin mendekati 0 maka menunjukkan adanya pemerataan dalam distribusi

Di sisi lain Koefisien Gini dapat ditaksir secara visual dari kurva Lorenz, yaitu kurva yang menggambarkan distribusi komulatif pendapatan nasional di kalangan lapisan-lapisan penduduk (lihat gambar 1)

Gambar 1. Kurva Lorenz



Keterangan:

Titik X mencerminkan 40 % penduduk berpendapatan terendah memiliki 10% GNP

pendapatan, sedang angka GC yang mendekati 1 menunjukkan ketidakmerataan

Sedang konsep menurut Bank Dunia didasarkan atas porsi pendapatan nasional yang dinikmati oleh tiga kelompok penduduk, yaitu: *pertama*, penduduk dengan pendapatan rendah yang merupakan 40% dari jumlah penduduk ; *kedua*, penduduk dengan pendapatan menengah yang merupakan 40% jumlah penduduk ; *ketiga*, penduduk dengan pendapatan tinggi yang merupakan 20% jumlah penduduk. “Selanjutnya ketidakmerataan atau ketimpangan dinyatakan tinggi bila 40% penduduk berpendapatan rendah menikmati kurang dari 12% pendapatan nasional ; dinyatakan timpang sedang apabila 40% penduduk yang termasuk golongan tersebut menikmati antara 12% hingga 17% pendapatan nasional ; dan digolongkan timpang rendah apabila 40% penduduk berpenghasilan rendah menikmati lebih dari 17% pendapatan nasional (Tambunan, 1996 & Dumairy, 1997).

KETIDAKMERATAAN PENDAPATAN NASIONAL

Telah disinggung di atas bahwa salah satu indikator distribusi pendapatan, yaitu Indeks Gini menjadi tolak ukur dalam pembagian pendapatan antar lapisan di suatu wilayah negara. Walaupun ukuran ini bukanlah merupakan indikator yang sempurna dalam hal ketidakmerataan termasuk di dalamnya adalah ketimpangan dan kesenjangan distribusi pendapatan antar lapisan, namun demikian indikator indeks gini cukup representatif dalam memberikan diskriptif tentang kecenderungan secara umum dalam pola pembangunan pendapatan.

Kalaupun kita melihat keadaan yang terjadi di tanah air kita Indonesia, berkaitan dengan koefisien indeks gini, ternyata terlihat cukup fluktuatif, yang berarti mencerminkan bahwa 'pembagian kue nasional' mengalami kenaikan di satu masa lain (lihat tabel 1).

Fenomena yang terjadi di Indonesia pada saat memasuki pelita III diperlihatkan dengan menurunnya Koefisien Gini yang berarti berkurangnya ketimpangan, dimana pemerintah orde baru mulai menempatkan prioritas pemerataan pada urutan pertama dalam formasi Trilogi Pembangunan. Kebijakan ini dikemas dalam sebuah paket kebijakan yang sering kita kenal dengan *Delapan Jalur Pemerataan*. Dalam kebijakan ini berisikan tujuan-tujuan yang hendak dicapai pemerintah waktu itu (orde baru), yaitu mulai dari bidang kebutuhan pokok (sandang, pangan dan papan), pendidikan, pekerjaan, penda-

patan sampai partisipasi wanita dan kaum muda serta di bidang keadilan.

Tabel 1. Fenomena Koefisien Gini di Indonesia, periode 1960-an hingga 1990-an

Tahun	Koefisien	Tahun	Koefisien
1965	0.389	1978	0.380
1969	0.339	1979	0.381
1970	0.346	1980	0.340
1971	0.315	1981	0.330
1972	0.313	1982	0.355
1973	0.315	1984	0.330
1974	0.335	1985	0.364
1975	0.326	1987	0.320
1976	0.346	1990	0.320
1977	0.337	1993	0.340

Sumber : BPS (berbagai tahun), Sri Bintang Pamungkas (1984), Sundrum, Van Gineken – diambil dari Dumairy, 1997 : 56

Namun demikian, disinyalir bahwa paket pemerataan tersebut tidak memberikan pemerataan seperti selama ini diharapkan, tetapi justru memberikan ketimpangan dengan semakin lebarnya 'garis pemisah' antara si kaya dengan si miskin. Bahwa sebagian besar 'kue pembangunan' (Purnomo, 1998 : "*Menyimak Sejarah Perekonomian Indonesia*") hanya dinikmati oleh segelintir makhluk yang disebut 'konglomerat'.

Belum lagi kenyataan yang terjadi dewasa ini muncul kepermukaan sebagai ketidakpuasan atas apa yang terjadi berkaitan dengan pola distribusi yang selama ini tidak memberikan *equity* pada

rakyat banyak. Sebagai contoh aktual yaitu 'geger Freeport', di mana proyek tambang emas tersebut pada awalnya diharapkan akan memberikan kemakmuran rakyat dan mengangkat potensi daerah (Irian Jaya), namun pada akhir cerita justru menyengsarakan rakyat pribumi (khususnya). Dan masih banyak lagi tentang kasuk-kasus serupa dalam hal ini berkaitan dengan pola distribusi yang berlaku di tanah air selama kurang lebih 30 tahun yang menjadi bukti (data) bahwa yang telah terjadi adalah 'proses menuju kemiskinan'.

PERBANDINGAN: INDONESIA DAN NEGARA BERKEMBANG LAIN

Dalam perbandingan internasional, distribusi pendapatan nasional Indonesia tidak lebih buruk bila dibandingkan dengan beberapa negara tetangga di Asia (lihat tabel 2). Berdasarkan konsep World Bank, bila dibandingkan dengan Republik Rakyat Cina (RRC), Malaysia, Filipina dan Thailand, distribusi pendapatan nasional Indonesia relatif lebih merata.

Keadaan yang hampir sama diperlihatkan Indonesia diantara negara-negara berkembang lainnya dalam pendapatan per-kapita dan ketimpangan distribusi pendapatan (lihat tabel 3).

Tabel 2. Distribusi Pendapatan Nasional Beberapa Negara Asia

Negara	Tahun	Lapisan	Penduduk	Berpendapatan
		40% Bawah	40% Tengah	20% Tengah
Indonesia	1990	20.8	36.9	42.3
Malaysia	1989	12.9	33.4	53.7
Filipina	1988	16.6	35.6	47.8
Thailand	1988	15.5	23.8	50.7
India	1990	21.3	37.4	41.3
RRC	1990	17.4	40.8	41.8

Sumber : World Development Report, 1995, diambil dari Dumairy, 1997

Tabel 3. Pendapatan Per-Kapita dan Ketimpangan di Negara-negara berkembang

Negara	GNP per-kapita 1993 (US\$)	Pangsa Pendptn 40% RT termiskin '80-'91	Rasio Pendptn 20% RT terkaya thd 20% RT termiskin	Koefisien Gini 1980-an
Bangladesh	220	22.9	4.1	0.34
Kenya	270	9.1	22.6	0.55
Srilangka	600	13.3	11.5	0.45
Indonesia	730	20.5	4.9	0.31
Filipina	830	16.6	7.4	0.45
Jamaika	1390	15.9	8.1	0.46
Peru	1490	14.1	10.5	0.31
KostaRika	2160	13.1	12.7	0.42
Brasil	3120	7.0	32.1	0.57
Malaysia	3160	12.9	11.7	0.48

Sumber : Human Development Report, 1992 & 1994, diambil dari Michael P Todaro, ed.6 : 177

KEADAAN DI INDONESIA: KETIMPANGAN ANTAR KELOMPOK MASYARAKAT

Kalau boleh dikatakan, selama Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I) Indonesia telah menampilkan 'keberhasilan' pembangunan nasional yang cukup berarti, yaitu dilihat dari 'economic growth' dan 'pengentasan kemiskinan'-nya, serta peningkatan dalam 'kualitas hidup'. Namun demikian keberhasilan menanggulangi ketimpangan sesuai amanat GBHN lewat Trilogi Pembangunan belum cukup memuaskan. Ketimpangan antar berbagai kelompok pendapatan dan antar daerah: desa dan kota, Jawa dan luar Jawa. Kawasan Indonesia Timur dan Kawasan Indonesia Barat masih merupakan permasalahan yang harus diselesaikan (Sondakh, 1994).

Permasalahan di atas kemungkinan sekali bersumber pada terbukanya ekonomi pedesaan (daerah) terhadap ekonomi pasar (kekuatan), sehingga hanya bagi mereka saja yang memiliki akses terhadap modal, kredit, informasi dan penguasa yang dapat memanfaatkan kesempatan ekonomi terbuka.

Banyak kajian dan penelitian yang berkaitan dengan distribusi pendapatan antar kelompok pendapatan masyarakat (daerah) pernah dilakukan oleh berbagai peneliti dan ekonom² (lihat tabel 4, 5 dan tabel 6).

Tabel 4. Distribusi Pendapatan dalam Gini Ratio Indonesia, 1970-1990

Tahun	Indonesia	Jawa	Luar Jawa	Indonesia	
	Kota	Desa	Kota & Desa	Kota & Desa	Kota & Desa
1970	0.3265	0.3386	0.3211	0.3281	0.3456
1976	0.3681	0.3044	0.3572	0.3108	0.3459
1981	0.3341	0.2598	0.3291	0.2855	0.3020
1984	0.3200	0.2300	-	-	0.3300
1980	0.3376	0.2519	-	-	0.3200

Sumber : Th 1970-1976 dari Sundrum (1979) ; Th. 1981 dari Asra (1990). Th. 1990 dari BPS (1992).

Tabel di atas menunjukkan bahwa secara keseluruhan tidak terlihat perbaikan-perbaikan yang berarti dalam disparitas pendapatan antar kelompok pendapatan (1970-1990) dan disparitas pendapatan di perkotaan yang lebih besar dari pedesaan.

² Sundrum, dalam *Income Distribution, 1970-1976* ; Asra dalam *Inequality Trends in Indonesia, 1968-1981* ; BPS, dalam "Nilai Tukar Petani Seluruh Propinsi Luar Jawa, 1987-1990 ; Parera ; Sondakh, 1992.

Tabel 5. Gini Rasio Tahun 1984 – 1990 :

Tahun	1984			1990		
	Kota	Desa	K & D	Kota	Desa	K & D
SulUt	0.2950	0.3232	0.3516	0.2537	0.6880	0.2546
SulSel	0.3188	0.3319	0.3473	0.2802	0.2599	0.2956
SulTeng	0.2773	0.2504	0.2974	0.2156	0.2357	0.2695
SulTra	0.3192	0.2924	0.3153	0.2958	0.2694	0.3018
IrJa	0.4212	0.3131	0.3734	0.2753	0.2818	0.3284
N T B	-	-	-	-	-	-
Indonesia	0.3200	0.2300	0.3300	0.3376	0.2519	0.3213

Tabel 6. Distribusi Pendapat Tahun 1984-1990 (Kota-Desa):

Tahun	1984			1990		
	40%	40%	20%	40%	40%	20%
SulUt	19.53	38.05	42.42	25.07	38.60	35.32
SulSel	19.25	37.64	46.11	22.10	38.38	39.52
SulTeng	22.34	37.86	39.80	23.71	38.36	37.93
SulTra	20.98	38.52	40.50	22.19	36.88	40.98
IrJa	18.33	35.66	46.01	19.97	38.46	41.57
N T B	21.69	38.46	39.35	23.03	36.52	40.44
Indonesia	20.75	37.23	41.97	21.97	36.75	41.94

Sumber : Data BPS (1990)

Dalam tabel 5 diperlihatkan bahwa disparitas pendapatan di pulau Jawa relatif lebih besar dibandingkan disparitas pendapatan di luar pulau Jawa. Sedangkan berdasarkan kriteria ketimpangan menurut

persentase pendapat (World Bank) yang diterima oleh ketiga kelompok kelas pendapatan, yaitu 40% terendah, 40% sedang dan 20% tertinggi, maka Indonesia termasuk kategori normal. Ditunjukkan dalam tabel 6 (Indonesia) bahwa 40% pendapat terendah menerima 20,75% dari total pendapatan, berarti lebih tinggi dari kriteria minimal 17% untuk kategori ketimpangan rendah yang ditetapkan oleh World Bank.

Dampak yang ditunjukkan dari ketimpangan antara kelompok masyarakat (spasial/daerah) yang disebabkan tidak hanya disparitas pendapatan, tetapi juga faktor nonekonomi (fasilitas, kesehatan, pendidikan dll) adalah tingkat kesenjangan sosial yang muncul ditengah-tengah masyarakat itu sendiri hal ini memang terjadi, baik diakui maupun tidak.

Pengalaman kita mencatat (selama orde baru) setelah demonstrasi-demonstrasi 'anti-China' dan antikorupsi' yang berakhir dengan peristiwa-peristiwa kerusuhan 'anti-China' (Malari-1974, November 1980, Mei 1998), yang pada hakekatnya merupakan bukti bahwa kemakmuran (pertumbuhan) yang meningkat amat cepat, biasanya dibarengi dengan meningkatnya kesenjangan ekonomi dan sosial yang berarti pula terjadi peningkatan ketidakadilan sosial (Mubyarto, 1997).

PENUTUP

Periode perkembangan (reformasi) kita sekarang ini merupakan momentum tepat untuk menyadarkan bahwa kunci ketahanan nasional kita sebenarnya tidak semata-mata terletak di tangan '*para kongklomerat*' yang sejauh ini selalu dianggap sebagai simbol usaha-usaha yang '*efisien*' dan '*profesional*', yang merupakan andalan kita dalam era persaingan global yang semakin ketat. Ketahanan ekonomi nasional sebenarnya sangat berkaitan dengan ke-handalan perekonomian rakyat- di mana di saat mandeg-nya ekonomi di saat sulit justru konsep ini yang menjadi alternatif solusi yang sebenarnya patut menjadi sokoguru perekonomian nasional. Namun bukan berarti pengembangan ekonomi rakyat dengan cara memberdayakan merupakan kebijakan '*karikatif*' yang dikhawatirkan hanya akan menghambat upaya peningkatan efisiensi ekonomi nasional, tetapi diyakini justru

akan mendukung upaya-upaya ke arah itu (Mubyarto, 1997). *Semua itu tidak lain Growth equity.*

Visi kita dalam menghadapi era global harus benar-benar bertumpu pada kekuatan ekonomi rakyat. Namun demikian tidaklah berarti kita harus menghilangkan kekuatan konglomerat (yang harus hilang adalah sifat kongklomerasinya) sama sekali. Kedua kekuatan nasional ini (ekonomi rakyat plus kongklomerat masing-masing punya porsi yang sudah diatur dalam disiplin ketetapan) tidak berjalan sendiri-sendiri, tetapi harus lebur dalam sebuah kekuatan yang tangguh, handal dan mandiri. Upaya ini diharapkan untuk menutup kemungkinan pecahnya kesenjangan sosial dengan keresahan-keresahan sosial.

Hal yang senada juga diungkapkan oleh Sondakh (1994), yaitu perlunya para konglomerat melibatkan kelompok masyarakat pedesaan sebagai bagian integral dari proyek investasi mereka, supaya terjadi pengurangan kesenjangan terutama sebagai dampak negatif dari intervensi pasar terhadap perekonomian desa; dampak ungkapan Amin Rais (1998) bahwa solusi pembangunan ekonomi masa mendatang yang paling tepat adalah memberdayakan pengusaha kecil tanpa memangkas yang sudah besar. Konsep ini diadopsi dari Presiden Mandela, yaitu tetap membiarkan pelaku pasar besar namun disertai beberapa regulasi baru yang lebih transparan dan terkendali (Bisnis Indonesia, 29/10/98).

Dengan demikian ada harapan terwujudnya perekonomian yang berjalan seimbang yaitu tidak dijalankan oleh satu kelompok tertentu, dan wujudnya pertumbuhan ekonomi yang diiringi pemerataan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dumairy, 1997. *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Mubyarto, 1997. *Ekonomi Pancasila*. Yogyakarta: Penerbit Aditya Media.

Purnomo, D., 1998. *Menyimak Sejarah Perekonomian Indonesia*. Makalah diskusi, FE-UMS.

Sondakh, Lucky W, 1994. Pembangunan Daerah Dan Perekonomian Rakyat, Beberapa Ketimpangan Antar Kelompok Masyarakat, *Prisma*, Agustus 1994.

Suseno Hadi, 1990. *Indikator Ekonomi*, Jakarta: Penerbitan Kanisius.

Tambunan, Tulus, 1996. *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.

Todaro, Michael, 1998 ed.6. *Economic Development in the Third World*. London: Longman, Inc.