

KESENJANGAN DAN KETIMPANGAN

Hudiyanto

Abstract

Economic development has two goals, i.e. increasing income per capita and economic structural changes.

In general, economic structural changes can be happen with changing of role or changing of contribution per sector.

Pseudo structural changes can make agricultural sector must employ worker in large amount with decreasing contribution of this sector.

On the other side, industrial sector has the fast growth without increasing employment proportionally.

This condition makes income disparity between agriculture and industry. Agriculture identically with rural and industry identically with urban. So, in the next step, this condition will makes the income disparity betzeen rural and urban.

This article wili discuss about its phenomena, that are happen in Indonesia more than 30 years.

Key words: structural changes, agriculture, industry, disparity

PENDAHULUAN

Pembangunan pada dasarnya mengarah kepada dua hal yaitu peningkatan pendapatan per kapita dan terjadinya perubahan struktur ekonomi. Secara umum perubahan struktur ekonomi bisa terjadi dengan adanya perubahan peran atau kontribusi dari tiap-tiap sektor. Peningkatan persentase sumbangan dari suatu sektor terhadap total produk atau pendapatan nasional menunjukkan bahwa sektor tersebut

semakin berperan dalam mendorong perekonomian. Tidak adanya perubahan peran dari masing-masing sektor terhadap total pendapatan nasional menunjukkan pembangunan yang terjadi tidak mengubah struktur ekonomi.

Perubahan struktural bisa dilihat dari struktur penerimaan, struktur pengeluaran dan struktur produksi. Namun demikian perubahan yang banyak dijadikan bahan diskusi adalah perulahan struktur produksi.

Kusnetz mencatat kecenderungan perubahan struktur GDP diwarnai dengan penurunan kontribusi sektor pertanian dari 50 persen menjadi 20 persen. Sedangkan peran sektor industri mengalami peningkatan dari 20 persen menjadi 50 persen. Namun demikian, Kusnetz juga mencatat bahwa perubahan sumbangan sektoral dalam produk nasional tidak selalu disertai dengan perubahan yang sama dalam kesempatan kerja yang diciptakan.

Perubahan struktur kesempatan kerja berupa penurunan peranan sektor pertanian dalam menyediakan

kesempatan kerja pada umumnya berlangsung lebih lambat dibandingkan dengan penurunan peran produk pertanian dalam produk nasional. Berkaitan dengan fenomena umum itu maka perubahan struktural di Indonesia bisa dilihat dalam tabel 1 dan 2 di bawah ini.

Sumbangan sektor pertanian dalam 35 tahun terakhir mengalami penurunan dari 53 persen tahun 1960 menjadi 17 persen pada tahun 1999, diikuti dengan peningkatan peran sektor industri dari 9 persen menjadi 24 persen dalam periode yang sama. Atau bisa dikatakan

Tabel 1.
Kontribusi Sektoral dalam Perekonomian Indonesia,
1993 - 1997

Sektor	1953	1960	1965	1970	1976	1980	1986	1993	1997
Pertanian	56,9	53,9	52,4	47,5	36,8	30,7	22,0	17,8	19,4
Pertambangan	2,3	3,7	3,7	5,6	11,7	9,3	18,1	9,5	9,9
Industri	8,5	10,3	10,7	11,1	14,3	20,7	22,5	28,4	25,8
Jasa	30,1	31,7	33,5	34,9	35,6	38,5	39,1	42,5	45,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabel 2.
Kontribusi Sektoral Terhadap Penciptaan Kesempatan Kerja
1993 - 1997

Sektor	1930	1961	1971	1980	1990	1994
Pertanian	73,9	73,3	61,7	55,93	50,43	56,22
Pertambangan	0,9	0,3	0,2	0,75	1,01	0,9
Industri	11,5	5,8	7,5	9,07	11,57	13,24
Jasa	4,7	20,6	30,6	34,35	37,03	39,64
TOTAL	100	100	100	100	100	100

terdapat perubahan struktural yang cukup berarti dalam struktural ekonomi Indonesia. Namun demikian transformasi struktural semacam itu ternyata merupakan transformasi struktural yang semu karena perubahan struktur yang signifikan itu tidak diikuti dengan mobilitas penduduk antar sektor secara signifikan.

Jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian hanya menurun dari 73 persen menjadi 46 persen sedangkan jumlah penduduk yang menghuni sektor industri mengalami kenaikan tetapi hanya dari 11 persen menjadi 13 persen. Hal ini secara tidak langsung mengungkapkan betapa perkembangan sektor industri ternyata tidak diikuti dengan kemampuan sektor itu dalam menyediakan kesempatan kerja bagi penduduk yang sektornya digantikan (pertanian). Jelas bahwa kesejahteraan pekerja di sektor pertanian naik relatif lebih lambat dibandingkan dengan rekannya di sektor industri.

Sebagaimana telah diuraikan perubahan struktural yang terjadi ditandai dengan ketidakmampuan sektor industri yang notabene tumbuh dengan pesat dalam menyediakan kesempatan kerja sehingga sektor pertanian yang tumbuh dengan lambat harus menanggung sebagian besar pekerja. Kenyataan itu menyebabkan kesejahteraan di

sektor pertanian menjadi lebih rendah dibandingkan sektor industri. Produksi di sektor pertanian yang relatif tidak membesar harus dibagi kepada jumlah orang dalam jumlah yang besar. Sebaliknya kue atau produk industri yang relatif besar dibagi kepada hanya sedikit orang.

Akibatnya adalah terjadinya ketimpangan pendapatan antar sektor pertanian dengan sektor industri. Karena sektor pertanian pada umumnya di pedesaan dan sektor industri di perkotaan maka ketimpangan itu memunculkan ketimpangan spatial, yaitu antara perkotaan dan pedesaan. Selain itu harus dicatat bahwa besar dan perkembangan sektor jasa dan tidak sama dengan sektor jasa di negara maju yang menunjukkan sektor lanjutan setelah sektor industri. Besarnya sektor ini di Indonesia lebih didominasi oleh sektor informal. Dengan demikian relatif besarnya sektor ini tidak bisa dilihat sebagai kemajuan melainkan sebagai persoalan yang memerlukan perhatian serius.

Masalahnya kemudian adalah mengapa hal itu terjadi. Kecenderungan perubahan struktural yang semu dapat disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, industrialisasi dikembangkan dengan tanpa memperlihatkan aspek kaitan ke depan (*forward linkage*) dan kaitan

ke belakang (*backward linkage*). Kaitan ke depan adalah keterkaitan industri yang dikembangkan dengan industri yang memproduksi lebih lanjut atau menggunakan produknya sebagai bahan baku industri yang lain. Sedangkan kaitan ke belakang adalah keterkaitan suatu industri dengan industri lain yang mendukung industri tersebut dalam menyediakan kebutuhan bahan baku dan bahan lain yang diperlukan. Pengembangan suatu industri tidak mempunyai basis di dalam negeri sehingga bahan baku masih harus diimpor. Dengan demikian perkembangan industri di dalam negeri tidak akan menciptakan kesempatan kerja yang meluas di masyarakat.

Kedua, industrialisasi yang terjadi tidak mempunyai kaitan erat dengan produk sektor pertanian. Perkembangan sektor industri seolah menjadi terputus mengingat industri itu merupakan industri yang tidak mempunyai kaitan dengan pertanian, sehingga perkembangan sektor industri tidak bisa bermanfaat bagi peningkatan permintaan produk pertanian dan pada akhirnya tidak bisa menciptakan kesempatan kerja di sektor pertanian.

Ketiga, industrialisasi yang dikembangkan mempunyai kandungan lokal (*local content*) yang rendah atau sebaliknya mempunyai kandu-

ngan impor (*import content*) yang tinggi. Kandungan lokal yang rendah artinya bahwa industri itu menggunakan bahan baku yang berasal dari dalam negeri dalam persentase yang rendah atau sebaliknya sebagian besar bahan baku masih harus menggunakan bahan baku impor. Hal ini menyebabkan penciptaan kesempatan kerja di dalam negeri menjadi terhambat sehingga perkembangan sektor industri yang cepat diikuti dengan daya tampung tenaga kerja yang rendah.

Keempat, industri pada umumnya mempunyai sifat relatif padat modal (*capital intensive*) dibandingkan dengan aktivitas di sektor pertanian yang padat karya (*labour intensive*). Industri yang padat modal adalah industri yang dalam proses produksinya cenderung menekankan atau tergantung pada penggunaan mesin-mesin dibandingkan dengan penggunaan tenaga kerja. Industri dengan teknologi tinggi pada umumnya bersifat *capital intensive* sehingga perkembangan sektor ini tidak banyak bisa menyerap kesempatan kerja. Sebaliknya karena sektor pertanian bersifat padat tenaga (*labour intensive*) maka tidak tersedianya kesempatan kerja di sektor industri menyebabkan para pekerja tertampung di sektor pertanian, dengan tingkat upah yang relatif rendah.

Transformasi struktural yang bersifat semu berimplikasi pada melebarnya kesenjangan ekonomi di Indonesia. Berikut ini akan dipaparkan beberapa aspek kesenjangan ekonomi di Indonesia yang meliputi kesenjangan antar golongan pendapatan, kesenjangan kota-desa dan kesenjangan antar daerah. Selain itu akan dilihat pula dampak transformasi struktural yang semu terhadap penduduk miskin di Indonesia

KESENJANGAN DESA-KOTA

Perubahan struktural yang semu menyebabkan sektor pertanian terpaksa harus menampung pekerja dalam jumlah yang relatif masih besar dibandingkan dengan penurunan kontribusi produknya. Sebaliknya sektor industri yang mengalami pertumbuhan yang pesat cenderung tidak mampu meningkatkan kesempatan kerja dalam proporsi yang sebanding. Hal ini menyebabkan terdapatnya ketimpangan pendapatan antara penduduk di sektor pertanian dan di sektor industri. Karena sektor pertanian identik dengan pedesaan dan sektor industri dengan perkotaan maka pada tahap berikutnya akan terjadi ketimpangan antara pendapatan penduduk di pedesaan dengan perkotaan.

Lebih lanjut kesenjangan antara pedesaan dan perkotaan merupakan konsekuensi logis dari pertumbuhan industri besar yang tumbuh pesat selama hampir 30 tahun belakangan ini sebagian besar memang terletak di perkotaan. Sebaliknya, sektor pertanian dan industri kecil, hampir seluruhnya memiliki basis di daerah pedesaan. Untuk periode 1969-1976 misalnya, ketika pengeluaran riil per kapita per bulan di daerah perkotaan tumbuh dengan rata-rata 3,8 persen, daerah pedesaan justru mengalami pertumbuhan negatif sebesar 0,4 persen.

Walaupun kemudian dalam periode 1976-1981 pertumbuhan pengeluaran riil di daerah pedesaan sempat mengungguli pertumbuhan daerah perkotaan (3,6% berbanding 3,4%), yang terutama didorong oleh pertumbuhan daerah pedesaan di Pulau Jawa, namun dalam periode 1981-1987, pertumbuhan daerah pedesaan kembali melambat. Dalam periode ini, pengeluaran riil perkapita per bulan di daerah pedesaan hanya tumbuh sebesar rata-rata 0,5 persen per tahun. Sedangkan pengeluaran riil daerah perkotaan, untuk periode yang sama tumbuh dengan rata-rata 4,3 persen. Lebih memprihatinkan lagi adalah daerah pedesaan di luar Pulau Jawa.

Dalam periode 1969-1987, ketika pengeluaran riil daerah perkotaan di pulau-pulau Indonesia lainnya ini tumbuh dengan rata-rata 3 persen per tahun, daerah pedesaannya hanya mampu tumbuh dengan rata-rata 0,26 persen. Dengan perbedaan pertumbuhan pengeluaran di pedesaan dan di perkotaan itu akhirnya menghasilkan kesenjangan pendapatan antara keduanya. Kesenjangan bisa dilihat

dari rasio antara pendapatan penduduk perkotaan dan pedesaan yang perkembangannya bisa dilihat dalam tabel berikut.

Setelah pertumbuhan kemakmuran mengalami perkembangan yang pesat di pedesaan pada tahun 1970-1981, dari Tabel 3. nampak bahwa kecenderungan itu berlanjut pada dekade berikutnya. Rasio pendapatan penduduk perkotaan dibandingkan dengan

Tabel 3.
Rasio Pendapatan Antara Perkotaan dan Pedesaan
1981-1997

	1981	1984	1987	1990	1993
Sumatera	1.47	1.60	1.62	1.53	1.70
Jawa-Bali	1.70	1.78	1.63	1.87	1.89
Kalimantan	1.56	1.72	1.74	1.55	1.70
Sulawesi	1.70	1.94	1.79	1.65	1.01
NTB-NTT	1.84	1.91	1.78	1.81	1.70
Maluku-Irja	1.88	1.91	2.22	1.78	1.92
Indonesia	1.69	1.78	1.79	1.70	1.82

Sumber:
Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Indonesia, dikutip dari Mubyarto, 1996.

penduduk pedesaan meningkat dari 1,69 pada tahun 1981 menjadi 1,82 tahun 1993. Perkembangan kesenjangan antar pedesaan dengan perkotaan antara lain bisa dipahami lewat anggaran pada tingkat desa.

Terdapat harapan bahwa keberhasilan meningkatkan kesejahteraan pada masyarakat antara lain ditentukan oleh aktifitas dari sektor pemerintah, yang tercermin dalam APBN pada tingkat nasional dan APBD Tk. I, APBD Tk. II dan Ang-

garan Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD) di tingkat desa. APPKD disusun selain dari anggaran dari desa itu sendiri, juga berasal dari anggaran dalam APBN dan APBD yang disalurkan pada tingkat desa. Di luar anggaran desa itu, terdapat aktifitas pembangunan sektoral yang tidak melalui desa.

Berkaitan dengan ini maka salah satu indikator dari aktifitas membangun adalah angka anggaran desa dalam suatu tahun. Masalah

yang sering muncul adalah apakah dalam mengukur tinggi rendahnya anggaran desa digunakan ukuran "perkapita" atau "perdesa". Anggaran per kapita yang tinggi tidak selalu berarti "tinggi", tergantung pada jumlah desa di propinsi itu.

Apabila jumlah desanya banyak, tentu angka tinggi itu akan "hilang" dalam hitungan desa. Begitu pun sebaliknya, angka tinggi perdesa tidak selalu bermakna manakala jumlah penduduknya banyak. Karena perbedaan kepadatan penduduk yang menyolok terutama antara Jawa-bali dan di luar Jawa-Bali, kedua ukuran itu akan digunakan untuk melakukan seleksi atas propinsi yang memang seharusnya atau "pantas" menghasilkan kemakmuran penduduk perdesaan.

Dengan menggunakan kriteria anggaran desa per kapita, sejumlah propinsi mencatatkan angka yang menonjol. Untuk kawasan Sumatra, ternyata anggaran per kapita di propinsi Aceh, Jambi, Sumbar menunjukkan angka tinggi. Pada tahun 1992 anggarannya masing-masing Aceh (Rp. 11.420), Sumatera Barat (Rp. 11.320), dan Jambi (Rp. 11.630), dua kali lebih tinggi dibandingkan dengan propinsi-propinsi lain di Sumatera. Angka yang relatif tinggi ini memang sudah mulai nampak pada tahun 1985 meskipun

tidak menyolok dibandingkan dengan tahun 1992.

Untuk Jawa, DIY mempunyai anggaran per kapita paling tinggi diantara propinsi yang lain pada tahun 1992, yaitu sebesar Rp. 12.500, hal yang telah terjadi sejak tahun 1985 (4.090).

Sementara itu propinsi lain di Jawa, meskipun tidak setinggi DIY, tetap mempunyai anggaran perkapita yang relatif tinggi. Angka yang tinggi juga untuk Tim-tim, Sulut dan Maluku. Sejumlah propinsi yang "tersaring" dengan anggaran desa perkapita tinggi di atas memang juga tercatat sebagai propinsi dengan kemakmuran masyarakat perdesaan yang tinggi. Sedang sejumlah lain mempunyai masalah khusus sehingga tidak kita masukkan seperti Timtim yang baru dalam taraf awal dan Maluku yang bermakna besarnya "hilang" oleh luasnya wilayah.

Untuk lebih meyakinkan mengenai hubungan antara anggaran dengan kemakmuran, perlu disaring lagi dengan menggunakan kriteria anggaran per desa. Kriteria "anggaran per desa" ternyata memang memunculkan propinsi yang berbeda dengan yang dimunculkan oleh kriteria "anggaran per kapita".

Dari kolom 3 tabel 4. tampak propinsi dengan anggaran perdesaan yang tinggi adalah Sumatera Barat

(Rp 18 juta), Jambi (Rp 124 juta), DIY (tertinggi, Rp 180,9 juta), Jawa Tengah (Rp. 125 juta), Jawa Barat (Rp. 136 juta), Bali (Rp 138 juta). Propinsi-propinsi ini adalah juga propinsi dengan tingkat kemakmuran yang tinggi.

Dengan menggunakan dua ukuran di atas maka terutama tiga propinsi yaitu Propinsi Jambi, Sumatera Barat dan DIY merupakan propinsi dengan anggaran yang relatif tinggi baik dilihat dari per desa maupun per kapita. Sebagai-

mana dilaporkan ketiga propinsi ini merupakan propinsi dengan kemakmuran yang tinggi. Ada korelasi yang ada pada tiap desa.

Menjadi pertanyaan bagi kita, apakah kemakmuran yang tinggi di daerah tersebut disebabkan oleh tersedianya anggaran yang memadai ataukah sebaliknya anggaran yang tinggi itu merupakan cermin atau hasil dari kemakmuran rakyatnya yang memungkinkan munculnya kemampuan membiayai pembangunan oleh warganya.

Tabel 4.
Distribusi Anggaran Tingkat Desa di Indonesia, 1992

Propinsi	Anggaran Perkapita	Anggaran Per-desa	Persentase bantuan dari total anggaran desa
Aceh	11,42	7,54	72,11
Sumut	3,94	7,95	60,12
Sumbar	11,32	18,46	43,39
Riau	3,68	11,42	58,11
Jambi	11,63	24,08	90,09
Sumsel	3,89	10,37	54,45
Bengkulu	5,89	6,94	75,40
Lampung	3,78	14,14	40,94
Jabar	6,90	36,25	17,35
Jateng	7,50	25,69	22,81
DIY	12,15	80,97	12,16
Jatim	6,79	26,84	20,56
Bali	8,36	38,57	32,12
NTB	4,98	30,90	23,70
NTT	7,98	15,77	52,75
Timtim	11,76	21,02	34,95
Kalbar	5,54	13,94	53,60
Kalteng	5,50	7,14	85,74
Kalsel	5,05	7,79	72,65
Kaltim	6,08	5,93	59,42
Sulut	9,29	16,86	37,16
Sulteng	7,80	10,80	54,59
Sultra	4,45	23,39	37,56
Sulse	6,72	12,89	43,88
Maluku	9,55	12,36	71,31
Irja	3,49	6,42	77,22

Sumber : Diolah dari BPS.

Pada dasarnya anggaran desa dimaksudkan untuk meningkatkan kemakmuran penduduk. Maka secara teoritis harus diterima keyakinan bahwa tingkat anggaran (yang memang nampak berkorelasi itu) mesti telah menyebabkan peningkatan kemakmuran rakyatnya. Namun sebaliknya, kemakmuran rakyat juga sangat mungkin menyebabkan tingginya anggaran desa.

Dengan kata lain, pada akhirnya, telah terjadi proses akselerasi sehingga tidak mudah menentukan faktor mana yang menjadi penyebab.

Untuk itu patut kiranya kita simak data untuk DIY dan Jambi seperti tampak dalam tabel. Pada kasus DIY anggaran desa yang tinggi terutama di topang oleh kemampuan desa setempat dalam mendanainya. Hanya 12 persen dari anggaran desanya yang berasal dari "atas" (APBN, APBD Tingkat I dan APBD Tingkat II), sedangkan 8 persen merupakan anggaran yang bersumber dari desa setempat.

Gambaran semacam ini juga nampak pada perdesaan pada umumnya di Jawa dan Bali. Dalam hal ini dua kemungkinan tentang "apa yang mempengaruhi" bisa terjadi sebagaimana perdebatan mengenai lebih dulu mana antara telur dan ayam. Namun untuk kasus Jambi agaknya berbeda. Anggaran yang tinggi untuk daerah ini hampir keseluruhannya (90 persen) berasal

dari "atas". Desa-desa pada umumnya belum mempunyai sumber (seperti tanah kas desa yang produktif) untuk mendanai pembangunan. Karena hal ini juga telah berlangsung sejak masa lalu maka harus dikatakan bahwa kemakmuran masyarakat perdesaan dimungkinkan oleh diundangnya "modal asing" (berupa bantuan Pusat) untuk membengkakkan anggaran desa.

Hal ini bisa diartikan sebagai tidak adanya kemandirian dalam pendanaan di daerah ini. Namun lebih dari itu harus diartikan sebagai petunjuk akan pentingnya peran kebijakan "atas" dalam mengembangkan perekonomian desa. Secara hipotesis kiranya bisa diprediksikan, sekiranya pemerintah pusat tidak menyalurkan bantuannya dalam jumlah yang amat besar (paling tinggi di Indonesia), maka kemakmuran penduduk perdesaan tidak akan masuk jajaran atas.

Sebaliknya, apakah daerah lain yang berada pada papan bawah akan sepesat Jambi sekiranya diberikan bantuan setinggi Jambi? Jambi merupakan contoh dan penunjuk bahwa ketika pemerintah desa tidak mampu membiayai sendiri pembangunannya maka pemerintah Pusat, Pemda Dati I dan Pemda Dati II mesti sepenuhnya membantu pendanaannya, sehingga "memaksa" anggaran perdesaan menjadi membengkak.

KESENJANGAN ANTAR GOLONGAN PENDAPATAN

Selain dapat dilihat dalam bentuk kesenjangan desa-kota, kesenjangan ekonomi Indonesia juga dapat dilihat dalam bentuk kesenjangan antar golongan pendapatan. Hal ini antara lain dapat dilihat dengan membandingkan pendapatan yang diterima oleh 40% penduduk termiskin, yang diterima oleh 40% penduduk golongan dan 20% penduduk terkaya. Bila 40 persen penduduk termiskin menerima kurang dari 12 persen pendapatan, ketimpangan yang ada dianggap mencolok. Kalau 40 persen penduduk termiskin menerima antara 12-17% ketimpangan dianggap sedang dan bila menerima di atas 17% di-

anggap ketimpangan yang ringan.

Apabila dilihat pada tabel 5. di bawah, Indonesia adalah termasuk negara yang kesenjangan pendapatannya tergolong ringan. Cara lain untuk mengukur tingkat pemerataan adalah dengan menghitung *gini ratio* atau indeks gini. Indeks gini adalah suatu koefisien dengan rentang 0 dan satu untuk menjelaskan kadar ketidakmerataan pembagian pendapatan dalam masyarakat. Indeks gini 0,5 menunjukkan ketimpangan yang berat, indeks antara 0,05 menunjukkan moderat dan lebih kecil dari 0,4 dianggap kesenjangan yang ringan.

Sejalan dengan transformasi struktural yang semu serta kecenderungan kesenjangan antara daerah perkotaan dengan daerah pedesaan

Tabel 5.
Distribusi Penerimaan Pendapatan Indonesia, 1965-1990

Tahun	Penerimaan Pendapatan Oleh		
	40% Rendah	40% Tengah	20% Tinggi
1978	18.13	35.53	45.35
1980	19.55	38.28	42.27
1981	20.44	37.46	42.10
1984	20.75	37.28	41.97
1987	20.87	37.48	41.65
1990	21.31	36.75	41.94

Apabila dibandingkan dengan angka ketidak merataan pada akhir pemerintahan Orde Lama (0,389), angka ketidakmerataan pada akhir masa Orde Baru relatif lebih baik

sebagaimana dipaparkan di muka, maka kesenjangan antar golongan pendapatan di Indonesia menjadi sesuatu yang niscaya. Hal ini bisa dilihat dalam tabel 6.

(0,34). Namun dengan mencermati periode Orde Baru sendiri nampak indeks ketidakmerataan mengalami peningkatan yang sangat kecil.

Pada tahun awal Repelita I angka ketidakmerataan mencapai 0,35 kemudian meningkat hingga 0,34 pada tahun 1994. Naik turunnya angka ketidakmerataan selama PJP I tidak pernah kembali ke angka ketidakmerataan pada Pelita I.

Dari perkembangan angka ketidakmerataan juga bisa dilihat bahwa kebijakan delapan jalur pemerataan yang dicanangkan tahun 1978 memang mampu menurunkan indeks gini, namun hanya untuk sekali gebrakan untuk kemudian berfluktuasi sebagaimana biasa. Dengan kata lain tidak adanya kejutan eksternal yang besar setelah tahun itu menyebabkan kebijakan delapan jalur pemerataan tidak lagi selalu diingat.

Perlu ditambahkan bahwa walaupun angka koefisien Gini secara umum mengalami penurunan (menunjukkan telah terjadi perbaikan), namun yang terjadi di daerah-daerah perkotaan pada tiga propinsi di Jawa merupakan kebalikannya. Untuk periode 1967-1987, ketika angka koefisien

Gini secara nasional menurun dari sekitar 0,35 menjadi 0,32, angka koefisien Gini pada daerah perkotaan di Jawa Barat dan Jawa Timur telah meningkat masing-masing dari 0,26 dan 0,19 menjadi 0,31 dan 0,32. Sedangkan di daerah perkotaan Jawa Tengah, angka koefisien Gini telah meningkat dari 0,26 menjadi 0,28. Artinya, di daerah-daerah perkotaan pada tiga propinsi di Pulau Jawa ini, kesenjangan ekonomi antar golongan pendapatan cenderung memburuk.

Adapun untuk Daerah Istimewa Yogyakarta, walaupun trend kesenjangan sempat memburuk untuk periode 1967-1980, yaitu ketika angka koefisien Gini meningkat dari 0,31 menjadi 0,40, tapi pada perkembangan berikutnya trend kesenjangan antar golongan pendapatan di DIY kembali menyempit. Pada tahun 1984, angka koefisien Gini di daerah ini tercatat sebesar 0,37. Sedangkan untuk tahun 1987, angka itu turun menjadi hanya sekitar 0,31 atau sama seperti keadaan pada tahun 1967.

Tabel 6.
Kecenderungan Rasio Gini, 1964-1965 hingga 1993

Tahun	Kota	Desa	Total
1964-1965	0,34	0,35	0,35
1969-1970	0,33	0,34	0,34
1976	0,35	0,31	0,34
1978	0,38	0,34	0,38
1980	0,36	0,31	0,34
1981	0,33	0,29	0,33
1984	0,32	0,28	0,33
1987	0,32	0,26	0,32
1990	0,34	0,25	0,32
1993	0,33	0,26	0,34

Sumber: Revisi dan dik, 1998

Namun, salah satu kelemahan yang cukup mendasar dari angka angka koefisien Gini di atas adalah pada tidak diperhitungkannya dampak perubahan harga terhadap tingkat pengeluaran berbagai golongan pendapatan. Padahal perubahan harga mempunyai pengaruh yang bervariasi terhadap jumlah pengeluaran masing-masing golongan pendapatan. Kenaikan harga beras misalnya, akan mempunyai dampak yang lebih besar terhadap peningkatan pengeluaran golongan masyarakat berpendapatan rendah. Sedangkan peningkatan harga perumahan, akan mempunyai pengaruh yang lebih besar terhadap pengeluaran golongan masyarakat berpendapatan tinggi.

KETIMPANGAN PENDAPATAN ANTAR DAERAH

Tingkat ketimpangan pendapatan penduduk pedesaan dibandingkan dengan pendapatan penduduk perkotaan mengalami penurunan (perbaikan) pada periode 1973-1980. Namun setelah periode itu tingkat ketimpangan pendapatan itu mengalami perubahan arah yaitu adanya kecenderungan peningkatan ketimpangan pada periode 1983-1993.¹ Kalau data pembelokan arah ketimpangan tersebut berkaitan

dengan perbedaan antara pedesaan dan perkotaan, maka tulisan ini memberikan gambaran variasi pendapatan antar daerah di Indonesia.

Ukuran yang sering digunakan untuk melihat dispersi (persebaran) antar daerah biasanya dilihat dengan menggunakan rumus yang dikembangkan oleh Williamson. Koefisien variasi ini mengukur dispersi regional dari suatu atribut (dalam hal ini pendapatan perkapita) yang ditimbang dengan proporsi penduduk pada masing-masing daerah.

Sejumlah studi mengenai perkembangan dispersi regional telah dilakukan dengan menggunakan spesifikasi data yang berbeda, misalnya yang dilakukan oleh Hall Hill dan Williams, juga Upal dan Budiono² dengan menggunakan data masa-masa awal PJP II dan sebelumnya oleh Hendra Esmara.³ Studi-studi itu menghasilkan kecenderungan yang sama yaitu terjadinya penurunan koefisien variasi antar daerah dalam pendapatan perkapita di Indonesia pada tahun 1970-an, atau dengan perkataan lain terdapat perbaikan dalam pemerataan tingkat pendapatan yang diterima oleh penduduk antar daerah di Indonesia.

¹ Uppal JS & Budiono SH., "Regional Income Disparities in Indonesia" dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 34 1986.

² Hendra Esmara "Regional Income Disparities" dalam *Bulletin of Indonesian Studies*, Vol.11 No. 1, 1976.

¹ Mubyarto, *Perkembangan Kemakmuran Desa-Desa Kita 1973-1993*, Kompas.

Namun bagaimana dengan periode-periode selanjutnya? Tulisan ini menyajikan kecenderungan yang justru berkebalikan dengan periode sebelumnya. Dalam perhitungan ini tidak digunakan semua spesifikasi data yang dipakai oleh berbagai studi sebelumnya. Namun agar bisa dibandingkan dengan angka kecenderungan sebelumnya, dalam tulisan ini digunakan spesifikasi data seperti yang dipakai oleh salah satunya yaitu dengan menggunakan Produk Domestik Regional Bruto propinsi di luar minyak dan gas bumi dari tahun 1983-1993 sebagaimana digunakan oleh Uppal dan Budiono.

Angka variasi (ketimpangan) antara daerah sudah mulai mengalami pendurungan dari 0,52 tahun 1970 menjadi 0,45 pada tahun 1980 dengan disela angka 0,52 pada tahun 1979, namun setelah itu sejak 1984 tingkat dispersi tiba-tiba naik menjadi 0,57 dan tetap tinggi sampai dengan tahun-tahun terakhir, dengan sedikit penurunan meskipun masih tetap di atas angka tahun 1970-an.

Pertanyaan kita tentunya, mengapa kecenderungan yang membaik pada awalnya itu kemudian tiba-tiba berbalik sampai tahun-tahun terakhir ini? Kalau diperhatikan pembelokan itu terjadi

pada awal 1980-an, maka perhatian kita kiranya bisa diarahkan pada dua hal.

Pertama, saat itu adalah masa ketika pemerintah mulai merasa kesulitan dalam mendapatkan sumber penerimaan baru setelah penerimaan dari sektor minyak mengalami penurunan tajam. Sementara itu upaya meningkatkan penerimaan dari ekspor non migas belum menampakkan hasilnya.

Barangkali krisis inilah yang menyebabkan meningkatnya ketimpangan pendapatan penduduk antar daerah. Hal ini diperkuat dengan mulai menurunnya angka dispersi pada tahun-tahun terakhir, ketika krisis keuangan pemerintah tidak lagi seperti dulu. Sumber non migas sudah mulai ditunai, demikian pula reformasi pajak telah memungkinkan penerimaan dari pajak naik secara berlipat. Namun penurunan dispersi belum sampai ke angka serendah tahun 1970-an.

Barangkali hal ini berkaitan dengan kondisi keuangan pemerintah, yang meskipun membaik namun tidak selonggar pada masa lalu. Meskipun sumber penerimaan sudah bisa meningkat, namun pengeluaran rutin dalam APBN pun semakin membesar, terutama untuk membayar bunga dan hutang luar negeri serta pembayaran gaji pegawai

negeri. Tingginya belanja rutin ini menyebabkan tabungan pemerintah tetap rendah sehingga kemampuan pemerintah untuk membiayai pembangunan lewat pengeluaran pembangunan lemah.

Kedua, berkaitan dengan penurunan ekspor migas secara internal dan eksternal ada tuntutan bagi dilakukannya deregulasi dalam perekonomian, di mana efisiensi dan kebijakan uang ketat menjadi kata-kata

kunci. Artinya setiap rupiah yang diterima harus dihemat, dan sebaliknya setiap rupiah yang dibelanjakan harus memberikan hasil yang optimal. Untuk itu pemilihan proyekpun lebih selektif diarahkan kepada investasi yang produktif. Selama krisis minyak awal 1980-an misalnya, sejumlah investasi sektor publik senilai 5 triliun mengalami penundaan.

Tabel 7.
Koefisien Ketidakmerataan Regional
Dalam Pendapatan Perkapita di Luar Migas di Indonesia
1970-1993

Tahun	Koefisien etimpangan Regional
1970	0,52
1976	0,45
1977	0,46
1978	0,43
1979	0,52
1980	0,44
1984	0,57
1985	0,56
1986	0,54
1987	0,53
1988	0,54
1989	0,53
1990	0,53
1991	0,54
1992	0,53
1993	0,54

Sumber : Tahun 1976-1980, dikutip dari Uppal dan Budiono.
Tahun 1984-1993 dari Hudiyanto, 1996.

DAFTAR PUSTAKA

- Hendra Esmara, (1976). "Regional Income Disparities" dalam *Bulletin of Indonesian Studies*, Vol.11 No. 1.
- Mubyarto, (1986). *Perkembangan Kemakmuran Desa-Desa Kita 1973-1993*, Kompas.
- Uppal JS & Budiono SH., (1986). "Regional Income Disparities in Indonesia" dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 34.