

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Ketimpangan yang besar dalam distribusi pendapatan atau kesenjangan ekonomi dan tingkat kemiskinan merupakan dua masalah besar di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia. Berawal dari distribusi pendapatan yang tidak merata yang kemudian memicu terjadinya kesenjangan pendapatan sebagai dampak dari kemiskinan. Hal ini akan menjadi sangat serius apabila kedua masalah tersebut berlarut-larut dan dibiarkan semakin parah, yang pada akhirnya akan menimbulkan konsekuensi politik dan sosial yang dampaknya cukup negatif.

Dari segi prestasi sebenarnya upaya bangsa Indonesia untuk mengurangi tekanan kemiskinan cukup membanggakan. Insiden kemiskinan yang terjadi di Indonesia berhasil diperbaiki secara cukup inpresif selama dua setengah dekade (1970-1995) statistik mencatat jumlah penduduk miskin di Indonesia (BPS 2000) berhasil diturunkan dari 54,2 juta orang atau 40,1 % dari total penduduk pada tahun 1976 menjadi 22,5 juta orang atau 11,3 juta % pada tahun 1996

Pada akhir dekade tahun 1990-an krisis terjadi secara mendadak dan diluar perkiraan dimana puncak krisis tersebut terjadi antara tahun 1997 dan 1998, yang merupakan pukulan yang sangat berat bagi pembangunan Indonesia. Bagi kebanyakan orang, dampak dari krisis yang terparah dan langsung dirasakan, diakibatkan oleh inflasi. Antara tahun 1997 dan 1998 inflasi meningkat dari 6% menjadi 78%, sementara upah riil turun menjadi hanya sekitar sepertiga dari nilai

sebelumnya. Akibatnya, kemiskinan meningkat tajam. Antara tahun 1996 dan 1999 proporsi orang yang hidup di bawah garis kemiskinan bertambah dari 18% menjadi 24% dari jumlah penduduk. Pada saat yang sama, kondisi kemiskinan menjadi semakin parah, karena pendapatan kaum miskin secara keseluruhan menurun jauh di bawah garis kemiskinan.

Jika keadaan di atas tidak segera diatasi, maka akan semakin banyak jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan yang mengakibatkan tingkat nutrisi dan gizi masyarakat rendah, tingkat pendidikan yang dapat dicapai rendah. Pada kelanjutannya menyebabkan rendahnya kualitas sumber daya manusia yang kita miliki dan rendahnya angka harapan hidup (*life expectancy*).

Upaya pemerintah untuk mengurangi penduduk miskin telah dilakukan sejak era pembangunan 5 tahun. Salah satu upaya pemerintah yang dilakukan adalah dengan mengetahui keberadaan penduduk miskin di setiap kabupaten diseluruh propinsi. Dengan mengetahui lokasi mereka program pembangunan diharapkan dapat dirumuskan lebih cepat dan tepat.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pusat pembangunan ekonomi nasional di mulai dari Pulau Jawa dengan alasan bahwa semua fasilitas-fasilitas yang dibutuhkan, seperti transportasi, telekomunikasi, dan infrastruktur lainnya lebih tersedia di Pulau Jawa, khususnya Jakarta, dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Pembangunan saat itu juga hanya terpusatkan pada sektor-sektor tertentu saja yang secara potensial memiliki kemampuan besar untuk menyumbang nilai pendapatan nasional yang tinggi. Pemerintah saat itu percaya

bahwa nantinya hasil dari pembangunan itu akan menetes ke sektor-sektor dan wilayah Indonesia lainnya.

Gambaran di atas memperlihatkan semakin mencoloknya kesenjangan atau ketimpangan di negeri ini. Lalu kapan Indonesia terbebas dari masalah ini. Apakah masa yang diharapkan tersebut akan benar-benar hadir, masih menjadi suatu harapan yang perlu diusahakan menjadi kenyataan.

Ada dua indikator yang menunjukkan belum berkualitasnya pertumbuhan ekonomi Indonesia, terutama dilihat dari dimensi bagaimana "kue nasional" dibagi. Pembagian kue nasional diukur dengan: Pertama, rasio gini yang meningkat dari 0,29 pada tahun 2001 menjadi 0,36 pada tahun 2005. Angka rasio gini yang semakin meningkat berarti terjadi ketimpangan distribusi pendapatan yang makin lebar. Analisis menunjukkan adanya kesenjangan yang lebar antar daerah dan sektor (*Investor Daily*, 2007).

Kedua, kue nasional yang dinikmati oleh kelompok 40% penduduk termiskin mengalami penurunan dari 20,92 tahun 2002 menjadi 19,2 pada tahun 2006. Ironisnya, penurunan kue nasional yang dinikmati kelompok 40% penduduk termiskin justru diikuti oleh kenaikan kue nasional yang dinikmati oleh 20% kelompok terkaya dari 44,7% menjadi 45,7% pada tahun yang sama. Singkatnya, ada indikasi kuat adanya *trickle up effect*, efek muncrat ke atas, dalam proses pembangunan di Indonesia. Teori dampak menetes ke bawah (*trickle down effect*) agaknya tidak berlaku untuk negeri kita.

Adapun yang menjadi alasan terjadinya peningkatan pertumbuhan tanpa diikuti oleh perbaikan distribusi pendapatan di Indonesia, adalah Pertama, desain

hubungan fiskal antar pusat dan daerah masih menempatkan pembiayaan pembangunan daerah dalam posisi tergantung dengan subsidi dari pusat. Daerah yang miskin sumber daya alam (SDA) umumnya menggantung dana dari DAU (Dana Alokasi Umum). Daerah yang kaya SDA, seperti Riau, Kaltim, Papua, Aceh, porsi bagi hasil SDA lebih menonjol daripada DAU dan PAD (Pendapatan Asli Daerah). Beberapa studi menunjukkan bagi hasil SDA dan DAU ini semakin memperlebar kesenjangan antar daerah di Indonesia.

Kedua, alokasi APBD di banyak daerah, kecuali DIY, lebih banyak digunakan untuk belanja aparatur daripada belanja publik. Euforia demokrasi dan otonomi daerah memang memungkinkan "elit politik daerah" membelanjakan APBD untuk kepentingan "mesin birokrasi", seperti studi banding, rapat, mobil dinas, perjalanan dinas, dan gaji/tunjangan. Pemerintah pusat mensinyalir banyak dana daerah yang ditanamkan dalam SBI (Sertifikat Bank Indonesia). Bila ini benar, sungguh ironis karena sektor riil membutuhkan kucuran dana segar sementara perbankan mengalami kelebihan likuiditas.

Ketiga, program-program pengentasan kemiskinan terbukti belum mengurangi jumlah penduduk miskin secara substansial. Salah satu sebabnya karena dana dan desain program pengentasan kemiskinan kebanyakan dari pusat, yang banyak dibantu dengan dana dari luar negeri. Subsidi langsung tunai (SLT) hanya "memberi ikan" tidak mendidik si miskin agar bisa "mencari dan menjual ikan". Selain itu, tidak banyak daerah yang mendesain sendiri dan membiayai program anti kemiskinan dari dana APBD.

Dengan data-data dan fakta di atas agaknya pembangunan ekonomi kita sudah terbukti belum "on the right track", tidak berkualitas, dan hanya menguntungkan kelompok tertentu di negeri ini. Daerah memang memiliki pola pembangunan yang tidak selalu sama dengan arahan pemerintah pusat mengingat adanya perbedaan potensi, masalah, sumber pertumbuhan ekonomi, dan alokasi belanja APBD. Bila pembangunan daerah di 464 kabupaten/kota dan 33 propinsi diibaratkan musik, polanya ada yang senang dengan dangdut, jazz, klasik, keroncong, dan kasidahan. Justru pemerintah pusatlah yang seharusnya menjadi "dirigen" agar terjadi koherensi, keterkaitan, dan sinergi pembangunan antar daerah dan antara pusat-daerah.

Kesenjangan pendapatan masyarakat ke depan bakal makin meningkat akibat terjadinya "decoupling" sektor finansial dan riil. Ada kecenderungan makin melebarnya gap antara kaya-miskin. Yang kaya makin kaya, yang miskin makin miskin. Oleh karena itu, maka pemerintah seharusnya menerapkan kebijakan fiskal-moneter yang bisa mempertemukan antara sektor finansial dan sektor riil. Semakin kayanya masyarakat berpendapatan ekonomi tinggi didorong oleh kemampuan mereka untuk mengakses sektor finansial yang saat ini berkembang pesat. Sementara masyarakat berpendapatan ekonomi menengah ke bawah kesulitan untuk mengakses sektor serupa. Di sisi lain, sektor riil yang diharapkan bisa menolong masyarakat ekonomi menengah-bawah masih terkendala ekonomi biaya tinggi. Di sektor finansial terdapat pertumbuhan dana pihak ketiga (DPK) yang cenderung terus menanjak. Per 2005 saja pertumbuhan DPK mencapai sekitar Rp75,8 triliun dengan pertumbuhan tahunan di dua tahun selanjutnya

senilai 7,88%. Kontributor terbesar DPK adalah kelompok rumah tangga, terutama kelompok kaya di perkotaan, dan pemerintahan. Sedangkan kelompok bisnis cenderung hampir tidak ada karena lebih banyak diinvestasikan dalam bentuk surat utang.

Sementara itu, menurut pengamat pasar modal **Adler Manurung** membenarkan, ke depan kecenderungan kesenjangan pendapatan antara kelompok kaya-miskin bakal terus melebar. Yang kaya akan terus bertambah, namun pada saat bersamaan yang miskin juga akan ikut naik. Menurut Adler, melebarnya kesenjangan kedua kelompok sosial ekonomi ini lebih diakibatkan oleh belum terarahnya distribusi belanja pemerintah. Ketidakterarahan ini menyebabkan belanja investasi menjadi tersendat. Akibatnya, meski secara nilai pertumbuhan ekonomi cukup tinggi, namun secara realitas kurang berkualitas. Pada gilirannya, ini memerlukan optimalisasi belanja pemerintah. Ini akan mampu memberikan suntikan investasi bagi yang lain. Di sisi pasar modal, yang banyak menikmati profit adalah para pelaku pasar yang berjumlah sedikit. Sayangnya para pelaku pasar ini mayoritas kalangan pengusaha asing.

Sedangkan menurut Pengamat Ekonomi **Raden Pardede** agar pertumbuhan ekonomi bisa lebih bernilai bagi masyarakat, maka pemerintah seharusnya menggenjot investasi terutama di sektor industri manufaktur. Berkembangnya industri ini akan menyerap angkatan kerja dalam jumlah yang cukup banyak. Selain itu, seharusnya pemerintah mendorong pengalihan DPK sektor finansial ke sektor riil. Indonesia sedang mengalami peningkatan ketimpangan distribusi pendapatan. Di satu sisi jutaan penduduk hidup di bawah

garis kemiskinan, namun di sisi lain orang kaya makin bertambah kaya. Diperkirakan, sejumlah orang terkaya di dunia pendapatannya meningkat tidak kurang dari US\$ 500 per detik! Ketimpangan ini salah satu masalah mendasar dalam perekonomian Indonesia dan negara lain.

Ada semacam paralelisme antara liberalisasi dengan peningkatan ketimpangan pendapatan. Data menyebutkan bahwa total kekayaan dari 200 orang terkaya di dunia dalam waktu setahun terakhir meningkat menjadi US\$ 1 miliar dari semula US\$ 444 juta. Dengan kata lain pendapatan setiap detiknya bertambah sebanyak US\$ 500. Gaji seorang profesor saja setiap bulannya masih kurang dari jumlah itu. Sejak tahun 1985 distribusi pendapatan berjalan lancar karena adanya Inpres pertanian, dan lain-lain. Ketimpangan pendapatan itu berfluktuasi seiring dengan perubahan yang dilakukan oleh pemerintah. Misalnya tahun 1983 pemerintah melakukan perubahan perpajakan dan liberalisasi perbankan. Kemudian pada tahun 1986 dipicu oleh krisis minyak dan deregulasi perbankan. Dan pada tahun 1988 dikeluarkan pakto atau liberalisasi.

Persentase pertanian dari Produk Domestik Bruto (PDB) menurun drastis dari sebesar 53 persen pada pertengahan 1960-an menjadi 19 persen pada awal 1990-an. Sementara industri meningkat pesat dari semula 11 persen menjadi 40 persen dan manufaktur juga bertambah dari 8 persen menjadi 21 persen. Ini berarti telah terjadi perubahan struktur ekonomi, dari semula menghasilkan bahan-bahan pertanian dan pertambangan menjadi ekonomi yang menghasilkan barang-barang industri olahan dan jasa.

Dalam suatu negara, keberhasilan pembangunan tidak semata-mata hanya diukur dari kemampuannya untuk meningkatkan Produk Domestik Bruto atau Produk Nasional Bruto serta Pendapatan Nasional per kapita dari penduduknya. Keberhasilan pembangunan juga diukur dari keberhasilan usaha negara tersebut untuk mendistribusikan pendapatan secara merata dan adil serta dapat mengurangi jumlah kemiskinan absolut negara itu. **Sigit** (1980) menyatakan distribusi pendapatan yang merata antar penduduk/rumah tangga mengandung dua segi penting. Pertama adalah meningkatkan tingkat hidup mereka yang berada di bawah garis kemiskinan. Kedua adalah pemerataan pendapatan secara menyeluruh, dalam arti mempersempit perbedaan tingkat pendapatan antar rumah tangga.

Robinson (1982) menyatakan upaya pemerataan pendapatan bukan merupakan konsekuensi pertumbuhan yang datang dengan sendirinya tetapi merupakan akibat lanjutan dari suatu tujuan politik, sehingga dalam masyarakat kapitalis akan ditemui kontradiksi-kontradiksi antara pertumbuhan dan pemerataan (Rudatin 1999:2). Kemauan politik dari penguasa yang pada akhirnya akan menentukan pilihan yang mesti diambil.

Di negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia perhatian utama terfokus pada dilema kompleks antara pertumbuhan versus distribusi pendapatan. Keduanya sama-sama penting, namun hampir selalu sulit diwujudkan secara bersama. Pengutamaan yang satu akan menuntut dikorbankannya yang lain. Pembangunan ekonomi menghendaki GNP yang lebih tinggi dan untuk itu diperlukan tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi. Namun yang menjadi masalah

bukan hanya soal bagaimana cara memacu pertumbuhan, tetapi juga siapa yang melakukan dan berhak menikmati hasil-hasilnya, kalangan elit kaya raya yang minoritas atautkah mayoritas masyarakat yang miskin. Seandainya yang diserahi wewenang itu adalah kelas elit yang kaya raya, maka mereka akan mampu memacu pertumbuhan dengan baik, hanya saja ketimpangan pendapatan dan kemiskinan absolut akan semakin parah. Tetapi jika yang dipilih adalah mayoritas miskin, segenap hasilnya harus dibagi secara lebih merata dan hal ini kurang memungkinkan terpacunya GNP secara agregat atau nasional (Todaro, 2000:177). Persoalan pemerataan pendapatan ini semakin terasa karena adanya pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat dan tidak disangsikan dalam proses pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ini, yang kaya akan semakin kaya.

Selama pertumbuhan ekonomi ini dinikmati secara adil oleh masyarakat maka persoalan pemerataan pendapatan ini tidak akan muncul. Persoalan ini timbul jika terjadi perubahan status quo dari golongan kaya dan golongan miskin, berupa perbedaan tingkat pendapatan yang semakin melebar. Terlebih lagi bila perbedaan yang semakin lebar ini akibat dari perbedaan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Dengan kata lain adanya perbedaan kesempatan untuk mendapatkan *trickle down effect* (efek penetesan ke bawah) dari pertumbuhan ekonomi yang terjadi. Golongan masyarakat yang mendapat kesempatan lebih besar dalam pertumbuhan ekonomi akan berusaha untuk memperbesar bagiannya sedangkan golongan masyarakat yang tidak beruntung akan menerima bagian yang kecil. Kartasasmita (1996:52-53) mengatakan walaupun keberhasilan pembangunan jangka panjang pertama cukup

mengesankan, dan dapat menjadi landasan yang cukup kuat untuk melanjutkan pembangunan pada tahap berikutnya, tetapi disadari pula betapa banyaknya masalah pembangunan yang belum terselesaikan. Bahkan keberhasilan telah melahirkan banyak masalah baru, di antaranya masalah kesenjangan atau ketimpangan antardaerah, antarsektor, antarusaha dan antargolongan pendapatan dalam masyarakat. Sejak awal pembangunan, kesenjangan itu sudah ada tetapi terasa makin lebar karena ketidakseimbangan dalam kesempatan untuk memanfaatkan peluang yang terbuka dalam proses pembangunan. Ketimpangan dalam kesempatan berpartisipasi ini telah menimbulkan rasa ketidakadilan.

Menurut **Arndt** (1987:11) distribusi pendapatan di suatu negara adalah hasil dari berbagai macam faktor ekonomi, sosial, institusional dan politik. Salah satu penyebab ketidakmerataan distribusi pendapatan adalah ketidakseimbangan regional dalam kepadatan penduduk, pendapatan per kapita dan pembangunan antara Pulau Jawa dan Bali dengan pulau-pulau di luar Jawa.

Oetama (1990) menyatakan pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, sehingga arah perencanaan pembangunan daerah tidak akan terlepas dari perencanaan pembangunan secara nasional (lihat **Wahyudi**,1997:5). Hal ini terutama untuk menghindari adanya kesenjangan pembangunan antardaerah. Persoalan bagaimana kemudian terjadi kesenjangan akan bisa dicermati dari distribusi penduduk, sumber-sumber ekonomi, struktur ekonomi hingga distribusi pendapatan karena masing-masing daerah mempunyai potensi yang berbeda. Setiap upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk

masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah beserta partisipasi masyarakatnya dengan menggunakan sumber daya yang ada harus mampu menaksir potensi sumber daya-sumber daya yang diperlukan untuk merancang membangun perekonomian daerah.

Tabel 1.1
Rasio Gini Indonesia Tahun 1984-2006

Tahun	Rasio Gini
1984	0,330
1985	0,364
1986	0,340
1987	0,320
1988	0,320
1989	0,330
1990	0,330
1991	0,330
1992	0,330
1993	0,340
1994	0,340
1995	0,340
1996	0,356
1997	0,350
1998	0,350
1999	0,308
2000	0,294
2001	0,299
2002	0,329
2003	0,320
2004	0,320
2005	0,363
2006	0,330
Rata-rata	0,326

Sumber : Statistik Indonesia, BPS

Tabel 1.2
Persentase Pembagian Pendapatan Nasional Indonesia Diantara Tiga
Lapisan Masyarakat, Tahun 1999-2006 menurut Bank Dunia

Lapisan masyarakat	Persentase Pembagian Pendapatan							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Menurut kelas Pendapatan								
40 % berpendapatan rendah	21,66	24,10	23,20	20,92	20,57	20,80	18,81	19,75
40 % berpendapatan sedang	37,77	39,10	38,10	36,89	37,10	37,13	36,40	38,10
20 % berpendapatan tinggi	40,57	36,90	38,19	42,19	42,33	42,07	44,78	42,15
Rasio gini tahun sama	0,308	0,294	0,299	0,329	0,320	0,320	0,363	0,33

Sumber : Biro Pusat Statistik

Tersedia cukup bukti yang bisa diajukan untuk menunjukkan betapa ketimpangan masih memprihatinkan. Bahkan dalam kehidupan sehari-hari pun bukti tersebut terlihat dengan kasat mata dan dirasakan. Bermunculannya kawasan-kawasan kumuh ditengah kota-kota besar, serta (sebaliknya, dilain pihak) lahirnya kantong-kantong pemukiman mewah di tepi kota bahkan didaerah pedesaan. Perbedaan mencolok dalam gaya hidup masyarakat merupakan bukti lain lagi.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum tentu dapat menjadikan tingkat kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan yang semakin menurun dalam pembagian pendapatan (ketimpangan relatif). Akan tetapi hal itu tentu tidak akan mengherankan bagi ahli-ahli ekonomi pembangunan yang dimulai dari Adam Smith, Ricardo, Marx, sampai pada Kuznets, telah mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses yang tidak merata. Seperti telah dikatakan secara ironis oleh Arthur Lewis, “kalau ada yang mengherankan, ialah keheranan tersebut (bahwa proses pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses yang tidak merata).” (**Thee Kian Wie**, 1981 : 21).

Hal yang menjadi permasalahan sekarang adalah mengapa tingkat kesenjangan distribusi pendapatan nasional mengalami fluktuasi yang cenderung meningkat sehingga semakin melebarkan pendapatan diantara golongan masyarakat?.

Permasalahan timpangnya distribusi pendapatan harus segera dipecahkan, hal ini mengingat akan dapat membahayakan stabilitas sosial ekonomi serta politik yang dapat membahayakan keutuhan suatu bangsa. Tingkat kesenjangan ekonomi yang tergolong berat dapat menjadi salah satu pemicu timbulnya berbagai bentuk kecemburuan dan konflik sosial bahkan akan mengakibatkan disintegrasi bangsa. Hal ini tidak terlepas dari belum maksimalnya pelaksanaan kebijakan fiskal, seperti penerimaan dari sektor pajak dan pengeluaran pemerintah untuk membiayai pembangunan secara merata. Bahkan pemerintah cenderung memusatkan pembangunan di suatu kota tertentu, dan mengabaikan pembangunan

di daerah lain yang kurang mempunyai kemampuan untuk membangun sumber daya alam yang tersedia.

Untuk itu maka perlu adanya upaya dalam rangka kegiatan redistribusi pendapatan dengan cara pemberlakuan perpajakan progresif, terutama terhadap kelompok masyarakat yang memiliki penghasilan tinggi. (**M.P.Todaro**, 2004: 262-263). Selain pajak, hal yang paling penting menyangkut bagaimana caranya mendistribusikan pendapatan agar benar-benar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Dalam hal ini tentunya menyangkut alokasi pengeluaran pemerintah untuk membiayai program pembangunan. Pengeluaran investasi pemerintah sangat dibutuhkan untuk meningkatkan pembangunan dan tersedianya berbagai sarana dan prasarana, sehingga semua masyarakat dapat mengakses pembangunan yang disediakan pemerintah.

Kesenjangan pendapatan diantara masyarakat pun dapat disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang melakukan perubahan atau pergeseran struktur ekonomi, dari awalnya konsentrasi pada pertanian menjadi menitikberatkan pada sektor industri. Hal ini tidak terlepas dari adanya pengaruh liberalisasi perdagangan. Banyak para pemilik modal atau kaum kapitalis yang menanamkan modalnya untuk industri-industri besar, (investasi padat modal). Sementara masyarakat kecil tidak mempunyai akses untuk ikut andil dalam industri tersebut. Lagipula ternyata industri yang berada di Indonesia kurang memperhatikan keterlibatan masyarakat banyak dan menganut sistem industri yang padat modal, bukan industri yang padat karya. Sehingga hanya orang atau kalangan tertentu saja yang dapat bekerja disana dengan mendapatkan penghasilan yang jauh lebih

besar, sedangkan masyarakat menengah ke bawah tidak dapat bekerja dan otomatis penghasilan mereka pun semakin mengecil untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kesenjangan pendapatan juga terjadi karena inflasi yang membumbung tinggi, sehingga masyarakat kecil semakin sulit untuk memenuhi kebutuhan hidup karena harga yang semakin melonjak.

Menurut **Irma Adelman** dan **Cynthia Taft Morris** dalam **Lincoln Arsyad** (1988 : 58), dijelaskan bahwa ada 8 faktor yang menyebabkan ketidakmerataan distribusi pendapatan di negara-negara berkembang, yaitu :

1. Pertambahan penduduk yang tinggi yang mengakibatkan menurunnya pendapatan per kapita
2. Inflasi, dimana pendapatan uang bertambah tetapi tidak diikuti secara proporsional dengan pertambahan produksi barang-barang
3. Ketidakmerataan pembangunan antar daerah
4. Investasi yang sangat banyak dalam proyek-proyek yang padat modal, sehingga persentase pendapatan dari harta tambahan besar dibandingkan dengan persentase pendapatan berasal dari kerja, sehingga pengangguran bertambah
5. Rendahnya mobilitas sosial
6. Pelaksanaan kebijaksanaan industri substitusi impor yang mengakibatkan kenaikan harga-harga barang hasil industri untuk melindungi usaha-usaha golongan kapitalis
7. Memburuknya nilai tukar (*term of trade*) bagi negara-negara sedang berkembang dalam perdagangan dengan negara maju, sebagai akibat ketidakelastisan permintaan negara-negara terhadap barang-barang ekspor negara sedang berkembang
8. Hancurnya industri-industri kerajinan rakyat seperti pertukangan, industri rumah tangga, dan lain-lain.

Kesenjangan pendapatan juga disebabkan oleh adanya pemberlakuan pengupahan di Indonesia yang masih sangat minim bagi masyarakat golongan menengah ke bawah. Sedangkan mereka yang memiliki modal besar dapat menikmati upah yang sangat tinggi. Makanya masalah ini perlu segera dicarikan jalan penyelesaiannya agar terjadi distribusi hasil pembangunan yang merata yang

seadil-adilnya. Untuk itu, maka penulis mengangkat judul **“PENGARUH INVESTASI PADAT MODAL, TINGKAT INFLASI DAN TINGKAT UPAH TERHADAP KESENJANGAN PENDAPATAN DI INDONESIA PERIODE 1984-2006”**.

1.2 Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka lingkup permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Investasi padat modal terhadap Kesenjangan Pendapatan di Indonesia ?
2. Bagaimana pengaruh Tingkat inflasi terhadap Kesenjangan Pendapatan di Indonesia ?
3. Bagaimana pengaruh Tingkat upah terhadap Kesenjangan Pendapatan di Indonesia ?
4. Bagaimana Investasi padat modal, Tingkat inflasi dan Tingkat upah secara bersama-sama berpengaruh terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Investasi padat modal terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh tingkat inflasi terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.

3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Tingkat upah terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.
4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Investasi padat modal, Tingkat inflasi dan Tingkat upah terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

1. Sebagai informasi tambahan bagi para mahasiswa dan masyarakat untuk mengetahui seberapa besar pengaruh investasi padat modal, tingkat inflasi dan tingkat upah terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.
2. Untuk memberikan sumbangan terhadap pemikiran dan perkembangan ilmu ekonomi khususnya masalah kesenjangan pendapatan di Indonesia.
3. Memberikan rangsangan dalam melakukan penelitian tindak lanjut mengenai kesenjangan pendapatan.

1.4 Kerangka Pemikiran

Dalam usaha untuk menanggulangi kemiskinan dan ketidakmerataan distribusi pendapatan di negara-negara berkembang, perlu diketahui bagaimana cara terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Kebijakan ekonomi apa saja yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah negara-negara berkembang untuk menanggulangi kemiskinan dan ketidakmerataan, sambil tetap mempertahankan atau meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi. Apabila perhatian lebih ditujukan pada kewajaran distribusi pendapatan pada umumnya, dan upaya untuk meningkatkan tingkat pendapatan golongan bawah 40 % penduduk pada

khususnya, maka perlu dipahami berbagai faktor yang mempengaruhi distribusi pendapatan di dalam perekonomian, dan perlu juga diketahui upaya-upaya pemerintah agar dapat mempengaruhi atau mengubah efek yang tidak menguntungkan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut.

Menurut **W. Arthur Lewis** (1962 : 34) semua pemerintah modern menjunjung tinggi asas persamaan dan berupaya menghapuskan pendapatan yang di satu pihak berlebihan banyaknya sedangkan di lain pihak terlalu sedikit. Untuk menjawab ini dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu :

1. Membagi-bagi kembali pendapatan itu dengan cara pemungutan pajak.
2. Mengubah faktor-faktor pokok yang menentukan distribusi pendapatan sedemikian rupa sehingga distribusi pendapatan sebelum pengambilan pajak telah menjadi sama.

Dengan cara pembagian kembali pendapatan berlangsung terus dengan memungut pajak dari pendapatan-pendapatan orang kaya, dan mempergunakan hasil pemungutan pajak itu untuk menambah pendapatan orang-orang miskin merupakan cara yang paling banyak di pakai menurut Lewis dibanding cara revolusi. Meskipun demikian, menurut Lewis kembali, cara perpajakan kurang bijak karena dapat menghambat semangat berinvestasi. Oleh karena itu, maka lebih penting jika mengambil tindakan memperbesar persamaan pendapatan sebelum kena pajak.

Dua faktor pokok tersebut sependapat dengan yang diungkapkan oleh **Komaruddin** (1978 : 76) bahwa :

“ kiranya di dalam perekonomian yang menunjukkan bahwa pendapatan terutama diterima dari penjualan sumber-sumber produksi atau penjualan jasa-jasa sumber produksi tersebut, akan kita temukan dua faktor yang akan membawa ketidaksamaan, yaitu : (1) perbedaan penilaian keahlian dan bakat perseorangan. (2) perbedaan jumlah pendapatan yang menciptakan milik yang dikuasai setiap orang .”

Mereka yang miskin bukan karena mereka menganggur, tapi karena pendapatan mereka yang rendah. Mengapa pendapatan mereka rendah ? bagi ahli ekonomi klasik jawabannya sederhana- upah rendah karena pekerja tidak produktif. Kebijakan untuk merubah pembagian pendapatan yang akan diterima penduduk selalu menjadi bahan pemikiran utama dalam perencanaan-perencanaan pemerintah, walaupun untuk sebagian besar berlandaskan pada etika. Menurut **Komaruddin** (1978 : 77) pemerintah pada dasarnya dapat mengubah distribusi pendapatan itu dengan berbagai cara. Sedikitnya ada tiga buah cara untuk mencapai sasaran rencana tersebut, yaitu :

1. Pemerintah dapat mengatur kembali distribusi pendapatan melalui upayanya untuk mengubah pola milik atas sumber-sumber. Untuk merubah pola itu beberapa negara telah memungut pajak kematian. Yang lainnya menetapkan batas jumlah pendapatan yang menciptakan milik yang dapat dikuasai orang.
2. Pemerintah dapat mengatur kembali distribusi pendapatan dengan mencoba untuk mengubah pola harga sumber-sumber ekonomi, melalui penetapan upah yang terendah atau harga terendah untuk hasil produksi tertentu.
3. Pemerintah dapat mengubah pendapatan perseorangan yang bebas dari milik sumber-sumber ekonomi atau harga sumber-sumber dengan pajak pendapatan perseorangan atau kebijakan yang mempengaruhi tenaga beli di satu pihak dan pengeluaran umum di satu pihak untuk membantu golongan yang berpendapatan rendah.

Dijelaskan bahwa menurut **Irma Adelman dan Cynthia Taft Morris** yang dikutip oleh **Lincoln Arsyad** (1988: 58) ada Delapan faktor yang

menyebabkan Ketidakmerataan Distribusi Pendapatan di Negara-negara Berkembang :

1. Pertambahan Penduduk yang Semakin Tinggi yang Menyebabkan Pendapatan Per Kapita yang Semakin Menurun
2. Inflasi, dimana pendapatan uang bertambah tetapi tidak diikuti secara proporsional dengan pertambahan produksi barang-barang.
3. Ketidakmerataan Pembangunan Antar Daerah
4. Investasi yang sangat banyak dalam proyek-proyek yang padat modal, sehingga persentase pendapatan dari harta tambahan besar dibandingkan dengan persentase pendapatan berasal dari kerja, sehingga pengangguran bertambah.
5. Rendahnya Mobilitas Sosial
6. Pelaksanaan Kebijakan Industri Substitusi impor yang mengakibatkan kenaikan harga-harga barang hasil industri untuk melindungi usaha-usaha golongan kapitalis.
7. Memburuknya Nilai Tukar bagi negara-negara sedang berkembang dalam perdagangan dengan negara maju, sebagai akibat ketidakelestarian permintaan negara-negara terhadap barang-barang ekspor negara sedang berkembang.
8. Hancurnya Industri-Industri Kerajinan Rakyat seperti pertukangan, industri rumah tangga, dan lain-lain.

Menurut **Anne Booth dan R.M.Sundrum** dalam **H.W. Arndt** (1983:67), ada beberapa determinan distribusi pendapatan di Indonesia, yaitu :

1. Pemilikan dan distribusi tanah pertanian.
2. Perolehan lahan.
3. Penggantian upah dan tenaga kerja di pedesaan.
4. *Term of trade* sektor pertanian.
5. Perolehan pekerjaan, pendapatan, dan pendidikan.
6. Disparitas perkotaan-pedesaan.

Menurut **M.P.Todaro** (2004 : 262-269), bahwa ada empat bidang luas yang terbuka bagi intervensi pemerintah masing-masing berkaitan erat dengan keempat element pokok yang merupakan faktor-faktor penentu utama atau baik tidaknya kondisi-kondisi distribusi pendapatan di sebagian negara berkembang.

Adapun keempat elemen pokok tersebut adalah :

1. *Distribusi fungsional.*
2. *Distribusi ukuran.*
3. *Program redistribusi pendapatan.*
4. *Peningkatan distribusi pendapatan langsung*, terutama bagi kelompok-kelompok masyarakat yang berpenghasilan yang relatif rendah.

Kalau kita melihat struktur pembentuk pertumbuhan ekonomi pada 2008, variabel investasi akan memegang peranan signifikan dibandingkan variabel-variabel lainnya. Terlihat bahwa target pertumbuhan ekonomi sebesar 6,8% terutama akan didukung oleh meningkatnya pertumbuhan investasi yang diperkirakan tumbuh sebesar 15%. Dengan melihat konfigurasi ini, terlihat bahwa pada 2008, pemerintah akan mendorong sektor investasi untuk tumbuh lebih pesat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Dengan demikian, kebijakan pemerintah nantinya juga akan diarahkan bagaimana agar sektor investasi (pemerintah dan swasta) dapat tumbuh lebih tinggi.

Dari sisi pemerintah, investasi akan dipacu melalui pengalihan belanja barang menjadi belanja modal. Implikasinya, komponen konsumsi pemerintah pada 2008 turun menjadi 6,15% dibandingkan pada 2007 yang mencapai 6,24%. Sementara itu, akibat adanya pengalihan dari belanja barang ke belanja modal, investasi pemerintah meningkat dari 15,53% pada 2007 menjadi 15,72%. Tentunya, tidak seluruh jenis belanja barang dapat dilakukan realokasi. Belanja barang yang sifatnya mengikat, tentu tidak akan dilakukan realokasi. Dengan demikian, realokasi anggaran belanja barang ke belanja modal yang dimaksud

adalah belanja barang yang sifatnya tidak mengikat, seperti belanja perjalanan dinas dan belanja barang operasional.

Pengurangan anggaran untuk belanja barang diyakini tidak berdampak pada berkurangnya pencapaian sasaran keluaran dari kegiatan prioritas, dan tidak mengurangi tingkat pelayanan kepada masyarakat. Pada 2008, kebijakan belanja modal akan diarahkan untuk mendorong percepatan pembangunan infrastruktur. Setidaknya, dalam RAPBN 2008 terdapat sekitar tujuh jenis pembangunan infrastruktur dasar yang hendak dibangun, yaitu pembangunan jalan, jembatan, irigasi, jalan kereta api, pelabuhan, bandara, dan infrastruktur penting lainnya seperti pembangkit listrik dan gedung sekolah, sarana kesehatan dan yang lainnya. Jadi jelas pemerintah berupaya untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakatnya yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia. (**Laporan Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan RI, 28 Agustus 2007**)

Menurut pengamat pasar modal **Adler Manurung** (2005) membenarkan, ke depan kecenderungan kesenjangan pendapatan antara kelompok kaya-miskin bakal terus melebar. Yang kaya akan terus bertambah, namun pada saat bersamaan yang miskin juga akan ikut naik. Menurut Adler, melebarnya kesenjangan kedua kelompok sosial ekonomi ini lebih diakibatkan oleh belum terarahnya distribusi belanja pemerintah. Ketidakterarahan ini menyebabkan belanja investasi menjadi tersendat. Akibatnya, meski secara nilai pertumbuhan ekonomi cukup tinggi, namun secara realitas kurang berkualitas. Pada gilirannya, ini memerlukan optimalisasi belanja pemerintah. Ini akan mampu memberikan

suntikan investasi bagi yang lain. Perbaiki itu jalan jalan. Itu akan mendorong rakyat kecil mendapatkan pendapatan. Kalau mereka dapat uang, daya beli mereka akan naik. (**Kompas**, 18 Desember 2005)

Dampak inflasi terhadap kegiatan pendistribusian pendapatan masyarakat menjadi terganggu, karena orang berpenghasilan tetap secara riil pendapatannya mengalami kemerosotan. Untuk menutupi kebutuhan akibatnya ia harus menggunakan tabungan atau berhutang. Dengan demikian inflasi memperlebar kesenjangan distribusi pendapatan diantara anggota masyarakat, sehingga dampaknya saling berhubungan antara konsumen, produsen dan pihak-pihak lain. (**www.e-dukasi.net**)

Simon Kuznets (1995) membuat hipotesis kurva u-terbalik yang menyatakan bahwa hubungan tingkat pertumbuhan ekonomi dengan tingkat kepincangan pembagian pendapatan pada tahap ini menjadi negatif. Jadi, tahap pertama pembangunan ekonomi akan mengalami tingkat kepincangan pembagian pendapatan yang semakin memburuk, stabil dan akhirnya menurun. Pola perkembangan ini menurut Kuznets tidak terlepas dari kondisi sosial dan ekonomi suatu masyarakat. Penyebabnya adalah terjadinya konsentrasi kekayaan pada kelompok atas, kurang efektifnya pajak yang progresif, dan terjadinya akumulasi pemilikan modal. Di negara Indonesia sangat dipengaruhi oleh sistem ekonomi kapitalis, bahkan lebih kapitalis jika dibandingkan dengan negara Amerika Serikat. Hal ini menyebabkan perekonomian bertumpu atau dikuasai oleh para pemilik modal. Tentunya mereka yang memiliki modal yang besar berinvestasi dalam membangun industri-industri yang diharapkan dapat meningkatkan

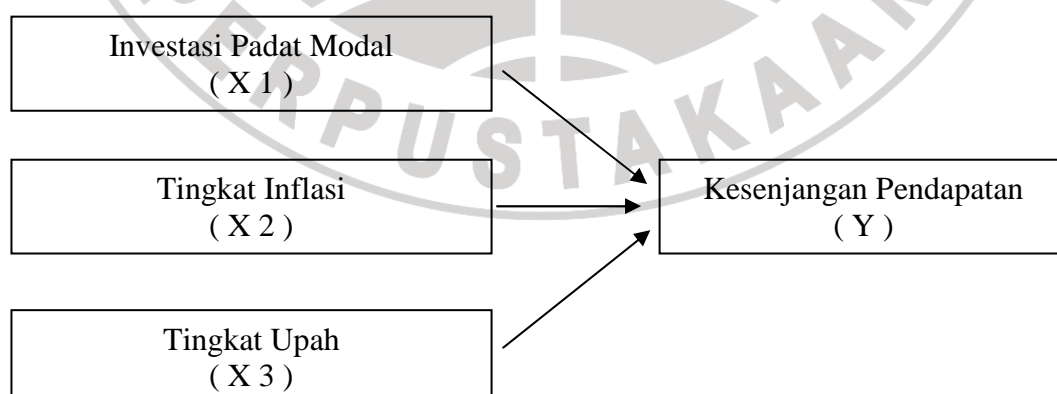
penghasilan. Apalagi di Indonesia masih sangat bergantung pada investasi asing dalam mengelola sumber daya alam yang tersedia. (**MP. Todaro**, 2004 : 240-241)

Apalagi hal ini didukung oleh kebijakan pemerintah yang melakukan program tinggalkan lahan dari pertanian ke industri. Banyak industri-industri didirikan dan sektor pertanian yang menjadi basis masyarakat Indonesia kurang mendapat perhatian. Hasilnya dapat kita lihat sekarang, ternyata kebijakan tersebut belum memberikan hasil yang diharapkan. Bahkan dengan adanya industri-industri yang padat modal dalam arti tidak berorientasi pada padat karya, menimbulkan banyak masalah dan terjadi banyak pemutusan hubungan kerja yang mengakibatkan pengangguran semakin tinggi. Dan tidak semua kalangan masyarakat dapat ikut andil atau bekerja pada sektor industri. Hanya kalangan tertentu yang memiliki modal besar dan kemampuan yang tinggi yang dapat mengakses sektor industri. Akibatnya pendapatan antar masyarakat pun semakin sejang.

Chiswick menyatakan bahwa dengan meningkatnya pembangunan ekonomi, kesenjangan pembagian penghasilan masyarakat juga meningkat, karena semakin cepat ekonomi berkembang, maka orang mengharapkan hasil yang semakin tinggi dari pendidikannya ; sementara, kesempatan pendidikan sangat terbatas. Tingkat partisipasi penduduk dalam lapangan pekerjaan berkaitan dengan jumlah penduduk muda yang sedang sekolah atau sedang bekerja. Pekerja-pekerja muda yang tingkat pendidikan dan keterampilannya relatif rendah akan memperoleh upah yang rendah pula, dan hal ini akan membuat pembagian

pendapatan semakin senjang. Sebaliknya, jika penduduk muda ini masih tetap menambah ilmu pengetahuan dan meningkatkan kemampuan dan keterampilannya, berakibat berkurangnya kelompok penduduk yang berpendapatan rendah sehingga akibat selanjutnya adalah tingkat kesenjangan distribusi pendapatan pun akan menurun. (**Jurnal Ekonomi Rakyat**, 20 Agustus 2002)

Dari penjelasan di atas sangat jelas bahwa investasi padat modal, tingkat inflasi dan tingkat upah yang rendah dapat mempengaruhi kesenjangan pendapatan di Indonesia. Investasi yang cenderung padat modal, mengakibatkan banyak masyarakat yang kehilangan atau tidak memiliki pekerjaan, sehingga pendapatan yang mereka terima sangat kecil. Inflasi yang tidak terkendali menyebabkan perekonomian terbengkalai dan masyarakat semakin tidak dapat menikmati hasil pembangunan. Juga upah yang masih rendah dikalangan masyarakat menengah ke bawah menyebabkan kesenjangan pendapatan yang semakin melebar, diantara golongan masyarakat. Maka dengan ini dapat dibuat sebuah paradigma berpikir sebagai berikut :



Gambar 1.1
Paradigma Pemikiran

1.5 Hipotesis

Menurut **Suharsimi Arikunto** (1997:67) “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap permasalahan penelitian, sampai terbukti melalui data yang terkumpul”. Hipotesis merupakan jawaban sementara dari persoalan yang akan diteliti dan dibuktikan kebenarannya. Menurut **Sudjana** (1996: 219) menyebutkan bahwa hipotesis adalah asumsi atau dugaan mengenai satu hal yang sering dituntut untuk melakukan pengecekannya.

Hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Investasi padat modal berpengaruh positif terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.
2. Tingkat inflasi berpengaruh positif terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.
3. Tingkat upah berpengaruh negatif terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.
4. Investasi padat modal, tingkat inflasi dan tingkat upah secara simultan berpengaruh terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.