

## Beberapa Fakta Mengenai Kesenjangan Taraf Kesejahteraan Penduduk antar Wilayah dan Antar Strata Ekonomi[i]

Uzair Suhaimi

uzairsuhaimi.wordpress.com

Topik lokakarya ini adalah kesenjangan (*gap?*, *inequality?*). Tetapi seperti dikemukakan Sen (1979), Kesenjangan Apa? (*Equality of What?*). Oleh karena itu makalah ini memfokuskan pada tema besar yang memiliki imperatif moral, sosial maupun politik, yaitu kesejahteraan rakyat (*kesra*). Tetapi *kesra* berdimensi luas dan tidak semuanya dapat diukur. Oleh karena itu, makalah memfokuskan pada beberapa dimensi *kesra* dan itu pun yang dapat diukur (*measurable*). Dengan fokus ini maka diskusi mengenai fakta kesenjangan menjadi *manageable*.

Diskusi mencakup tiga kelompok *kesra* yang populer: kemiskinan, kesehatan dan pendidikan. Mengenai topik kemiskinan yang dibahas adalah kesenjangan antar wilayah, sedangkan mengenai topik lainnya yang dibahas adalah kesenjangan antar strata sosial-ekonomi dalam hal mengakses fasilitas sosial dasar bidang kesehatan dan pendidikan.

### Kemiskinan: Kesenjangan antar Wilayah

Pesan utama dalam Peta Kemiskinan 2000[ii] adalah bahwa variasi indeks kemiskinan antar wilayah di Indonesia sangat besar; atau dinyatakan secara lain, terdapat kesenjangan yang lebar antar wilayah di Indonesia. Ini berlaku pada semua unit administrasi yang diartati mulai dari propinsi, kabupaten/kota, maupun kecamatan. Demikian besarnya variasi atau kesenjangan itu sehingga sebenarnya dapat *misleading* jika berbicara angka kemiskinan rata-rata secara nasional, tanpa mempertimbangkan besarnya variasi itu[iii].

### Kesenjangan Antar Propinsi dan Antar Kabupaten/Kota

Peta Penduduk Miskin (BPS, 2004) menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin (singkat: angka kemiskinan) memiliki rentang antara 4,3% untuk DKI Jakarta dan 32,9% untuk Nusa Tenggara Barat atau Sulawesi Tenggara. Kesenjangan angka itu jelas sangat lebar, terlalu lebar untuk diabaikan oleh siapa pun yang memberikan

perhatian pada isu kemiskinan serta memiliki komitmen untuk menanggulangnya karena potensi irnplikasinya yang luas.

Kesenjangan antar kabupaten/kota jauh lebih lebar. Untuk kasus Jawa Timur, misalnya, angka kemiskinan memiliki rentang antara 9% (Surabaya) dan 52% (Sampang) (lihat Gambar 1). Gambar itu juga memperlihatkan bahwa “kantong kemiskinan” di propinsi itu sebenarnya relatif menyebar dan tidak hanya terkonsentrasi di wilayah-wilayah yang dikenal sebagai wilayah “tapal kuda”. Kabupaten Pacitan, misalnya, sekalipun bukan wilayah tapal kuda, memiliki angka kemiskinan yang tinggi, mendekati angka 40%.

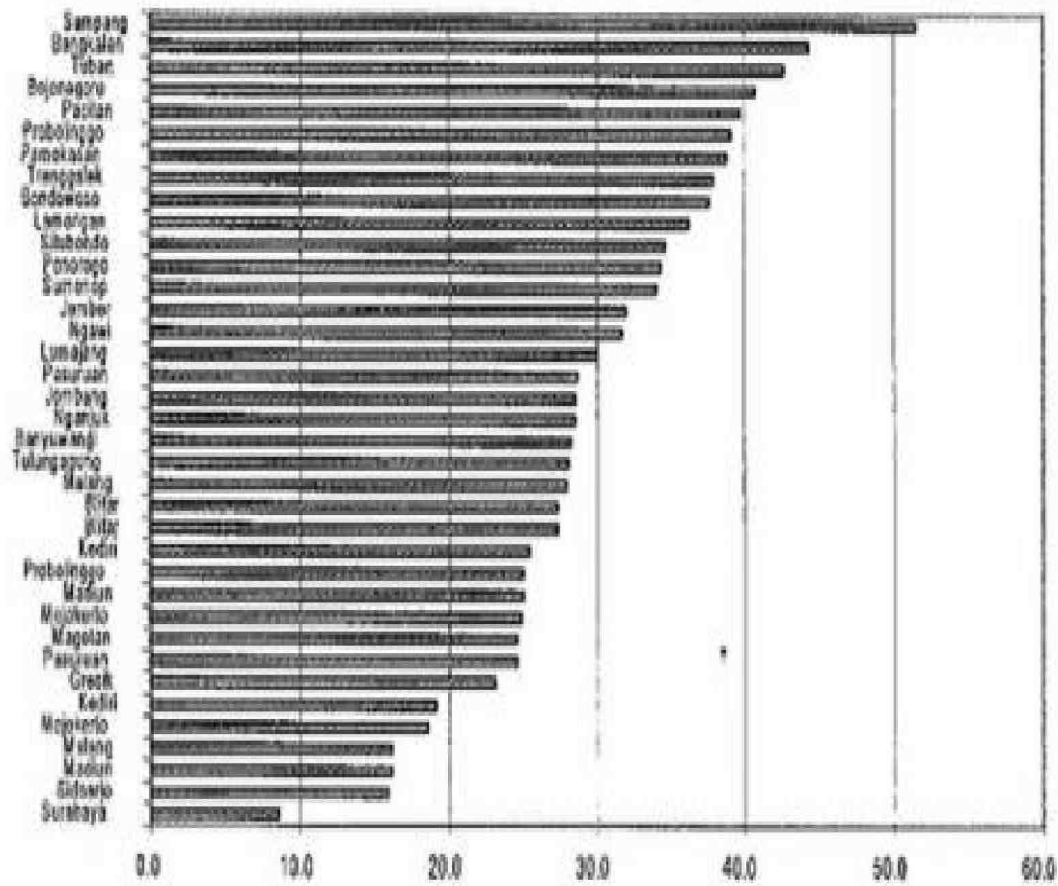
### Kesenjangan Antar Kecamatan

Kesenjangan angka kemiskinan antar kecamatan jauh lebih lebar. Ambil contoh, kasus Kabupaten Bangkalan sebagaimana diilustrasikan oleh Gambar 2. Pada gambar itu tampak bahwa angka kemiskinan bervariasi dengan rentang antara sekitar 19% untuk Kecamatan Kamal dan 75% untuk Kecamatan Kokop.

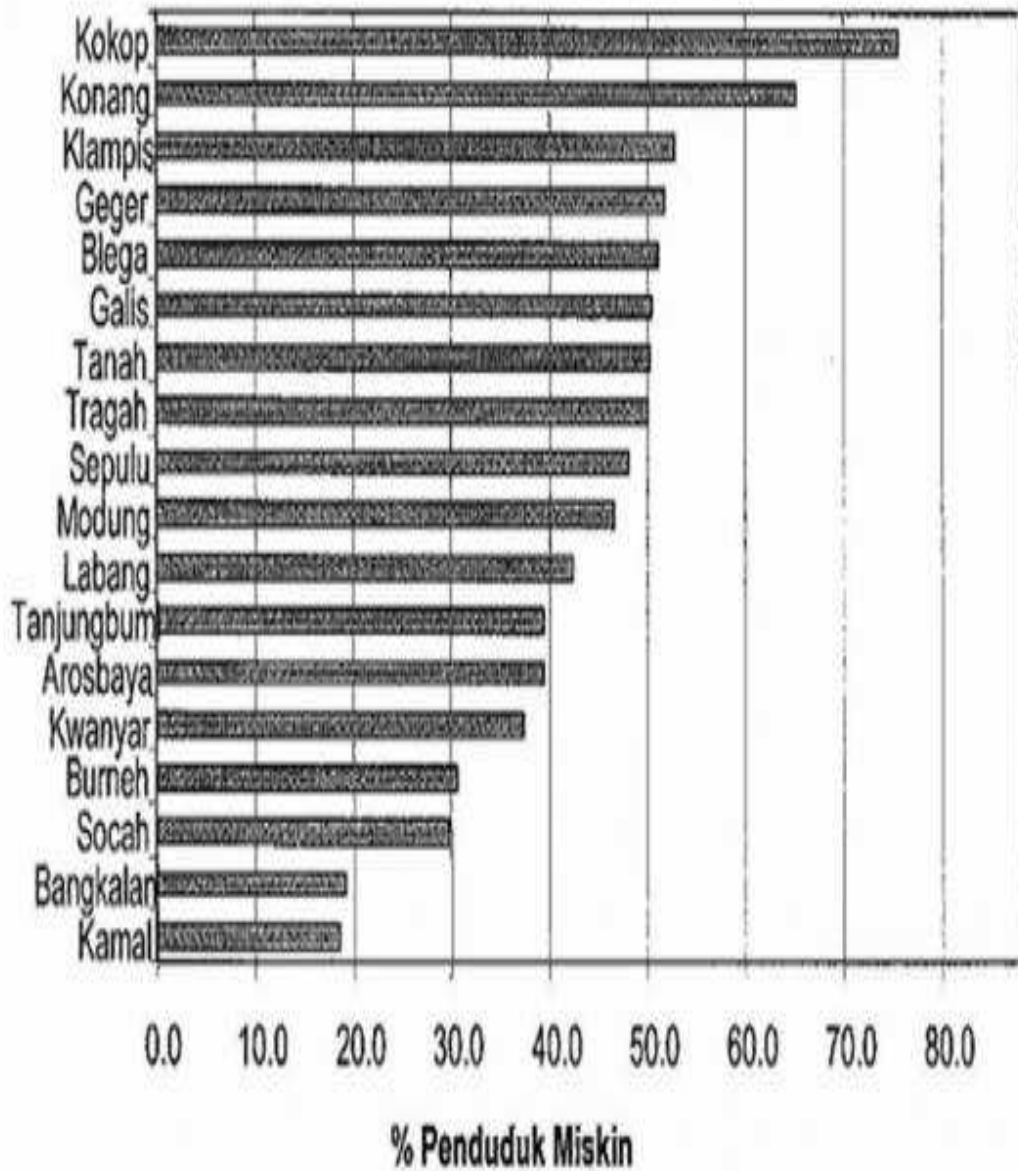
Kesenjangan angka kemiskinan tingkat kecamatan di Jawa Timur secara keseluruhan memang agak “luar biasa” (lihat Gambar 3), jauh lebih serius dibandingkan dua propinsi lainnya yang setara yaitu Jawa Tengah dan Jawa Timur. Beberapa kecamatan di Propinsi Jawa Timur memiliki angka ekstrim bahkan secara statistik dianggap pencilan (*outlier*) sebagaimana ditunjukkan oleh Diagram Kotak pada Gambar 3[iv]. Diagram itu mengilustrasikan bagaimana Jawa Timur (clibandingkan dua propinsi lainnya) memiliki angka kemiskinan paling tinggi (cliukur dengan median, ditandai oleh garis tengah kotak bitam), tetapi juga variasi yang paling besar (jarak nrnksumum-minimum, ditandai rentang atas-bawah “lengan” diagram), bahkan memiliki kasus pencilan paling banyak (lingkaran di atas batas atas “lengan” diagram).

Dari diskusi di atas dapat disimpulkan bahwa angka kemiskinan sangat bervariasi dengan kesenjangan antar wilayah yang sangat lebar. Pertanyaannya, kenapa hal itu terjadi?

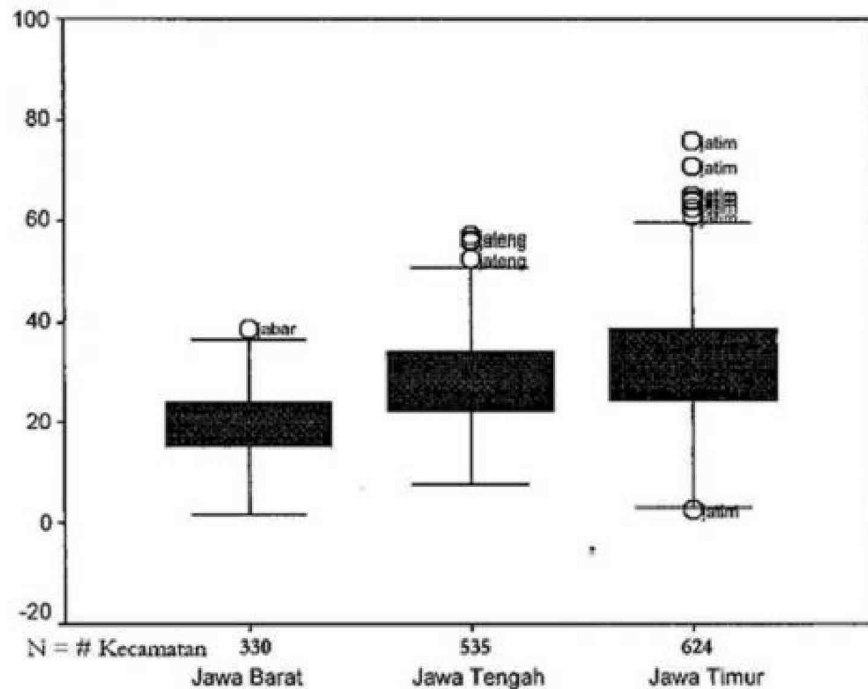
Gambar 1: % Penduduk Miskin Jawa Timur menurut Kabupaten/Kota, 2000



Gambar 2: % Penduduk Miskin Kabupaten Bangkalan menurut Kecamatan, 2000



Gambar 3 Diagram Plot (*Boxplot*) Persentase Penduduk Miskin Tingkat Kecamatan di Tiga Propinsi Terpilih, 2000



### Aksesibilitas Fasilitas Sosial Dasar: Kesenjangan Antar Kelas

Tabel 1 menegaskan kesenjangan aksesibilitas (atau mungkin lebih tepat kemampuan, *affordability*) penduduk dalam memanfaatkan fasilitas sosial dasar berdasarkan strata sosial ekonomi rumah tangga di tiga propinsi terpilih. Bagi penduduk pada kelas paling bawah (20% terendah atau kuantil 5), persalinan yang ditolong tenaga kesehatan di Jawa Barat daerah perkotaan, misalnya, baru mencapai sekitar 46,6%, jauh di bawah persentase bagi golongan paling atas. Tabel itu juga memperlihatkan kesenjangan serupa antar tipe daerah (kota v.s desa) dan gender.

Tabel 1  
 Beberapa Indikator Kesejahteraan Rakyat menurut  
 Strata Sosial Ekonomi di Tiga Propinsi Terpilih  
 2002

Strata (*)	Jawa Barat		Jawa Tengah		Jawa Timur	
<b>Persalinan oleh Tenaga Kesehatan</b>						
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa
o Paling bawah	46.6	26.5	68.9	46.3	78	46
o Bawah	62.8	32.7	80.9	58	80.5	55.2
o Menengah	75.1	36.8	83.7	62.6	91.4	58.1
o Atas	82.3	46.6	91	66.1	93.8	69.4
o Paling Atas	92	59.5	97.9	78.3	95.8	80.5
<b>Angka Partisipasi Sekolah 13-15 Tahun (%)</b>						
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
o Paling bawah	60.3	66.6	67.1	69.8	69.4	71.1
o Bawah	75.2	72.6	79	82.1	77.2	76.4
o Menengah	76.3	78.7	81.8	85.5	79.1	82.7
o Atas	85.6	80.1	87	88.3	85.5	84.6
o Paling Atas	90.6	85.2	93.5	90.6	90.3	87.7
<b>Angka Partisipasi Sekolah 16-18 Tahun (%)</b>						
o	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
o Paling bawah	30	27.3	27.7	27.4	33.5	35.3
o Bawah	38.5	36.3	39.3	38.8	44.6	44.3
o Menengah	46.2	36.3	53.9	49.7	52.4	47.7
o Atas	52.5	50.2	63.1	58.6	62.3	59.4
o Paling Atas	66.1	55.7	72.9	66.1	73.1	63.8
Sumber: Diolah dari Susenas (BPS, 2003)						
Diukur berdasarkan kelas pengeluaran rumah tangga: Paling atas (20% tertinggi atau Kuantil-1), Atas (Kuantil-2), Menengah (Kuantil-3), Bawah (Kuantil-4), dan Paling Bawah (Kuantil ke-5)						

## Kenapa Timbul Kesenjangan?

Pertanyaan itu kompleks dan jawabannya, jika ada, perlu melalui kajian mendalam. Sekali pun demikian, dalam konteks ini pengalaman global berharga untuk dicatat.

Seperti dikemukakan Wolfenson dan Bouguignon (2004:2), pemikiran dan praktek pembangunan sebenarnya telah berlangsung sedemikian rupa sehingga seharusnya kondusif bagi pembangunan yang lebih cepat yang pada gilirannya diharapkan berdampak positif, misalnya, bagi penghapusan kemiskinan ekstrim dan kelaparan yang merupakan sasaran pertama dan utama dari komitmen global (MDGs). Kenyataannya harapan itu belum tercapai. Sekalipun angka kemiskinan secara global cenderung terus turun, tetapi kesenjangan antar negara tetap lebar dan bahkan dikhawatirkan cenderung melebar. Mengapa? Menurut Wolfenson dan Bouguignon (2004:2), kenyataan itu terjadi karena dua hal. Pertama, kesenjangan alamiah antara pemikiran, praktek dan keluaran (*outcome*). Kedua, antara negara-

negara maju dan sedang berkembang belum sepenuhnya mengembangkan komitmen dalam mitra kerjasama Utara-Selatan. Untuk jelasnya, berikut ini disajikan ungkapan dari kedua petinggi Bank Dunia itu:

*Development thinking and practice have evolved in ways that should be conducive to more rapid development, but the promise has yet to be fulfilled. Why? In part because of natural lags between thinking, practice, and outcome. But also because countries of the developed and developing worlds have not delivered fully on their commitments in their North-South development partnership.*

Pengamatan kedua petinggi Bank Dunia sebagaimana dikutip di atas sangat relevan bagi Indonesia. Berkaitan dengan “praktek”, Indonesia telah lama berupaya dalam penanggulangan penduduk miskin dan hasilnya secara umum dinilai cukup berhasil, sekalipun dengan catatan bahwa keberhasilan itu bervariasi dengan kesenjangan yang lebar. Kenapa terjadi kesenjangan itu? Jawaban terhadap pertanyaan ini berangkat kali berkaitan “kemitraan” antara pemerintah pusat dan “daerah” yang mungkin masih perlu dioptimalkan. *Wallahu A'lam.*

### **Referensi**

Badan Pusat Statistik dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan  
2003 Pembangunan Manusia dan Kesetaraan Gender: Peta dan Disparitas Pencapaian antarWilayah Tahun 2002.

Badan Pusat Statistik

2004 Peta Penduduk Miskin (*Poverty Map*) Indonesia 2000 (akan segera terbit).

Sen, Amartya

1979 ‘*Equality of What?*’, *The Tanner Lecture on Human Values, delivered at Stanford University.*

Wolfenson, James, D., dan F. Bourguignon

2004 ‘*Development and Poverty Reduction: Looking Back, Looking Ahead*’, *the World Bank.*

[i] Disampaikan pada Lokakarya “Pilihan Kebijakan untuk Mengatasi

Kesenjangan di Indonesia”, Bappenas-LP3S-IJNSFIR, Jakarta 16 Desember 2004.

[ii] Akan segera diluncurkan dalam waktu dekat ini. Buku ini menyajikan tabel dan peta beberapa indeks kemiskinan sampai tingkat kecamatan.

[iii] Secara statistik, suatu angka rata-rata hanya bermakna jika variasinya relatif kecil.

[iv] Diagram kotak (*boxplot*) merupakan salah satu teknik penyajian yang meringkas sebaran suatu populasi yang menyajikan median (ditandai oleh garis tengah dalam kotak), rentang interquintil (ditandai oleh kotak), kasus ekstrim (batas bawah dan atas dari “lengan” kotak) dan *outlier* (di bawah atau di atas kasus ekstrim).