

KETIMPANGAN: MASALAH LAMA DENGAN RELEVANSI BARU

INEQUALITY: AN OLD ISSUE OF NEW RELEVANCE

Dalam beberapa tahun terakhir, sejumlah pakar pembangunan telah menekankan pentingnya untuk juga melihat kualitas pertumbuhan selain sekadar memperhatikan tingkat pertumbuhan ekonomi.

Penekanan baru ini menandai bahwa ada banyak hal lain yang penting selain dari angka tingkat pertumbuhan ekonomi. Hal ini antara lain: siapa yang mengambil keuntungan dari pertumbuhan, bagaimana perempuan menikmati keuntungan dari pertumbuhan dibandingkan dengan laki-laki, apakah pertumbuhan didistribusi secara merata pada semua kelompok pendapatan, apakah kue pertumbuhan hanya menguntungkan sektor tertentu atau seluruh sektor masyarakat, dan apakah pertumbuhan memainkan peran yang positif atau negatif dalam mencapai kesetaraan pendapatan regional. Pada akhirnya, apakah pertumbuhan ekonomi akan menghasilkan kesetaraan kesejahteraan anggota masyarakat di suatu negara?



Dok. SMERU/SMERU Doc.

In the last few years, a number of development experts have stressed the importance of looking at the quality of growth as well as the rate of economic growth.

This new emphasis signifies that there are a lot of other important issues apart from the economic growth rate. These issues, among others, include: who benefits from growth, how women enjoy the benefits of growth compared with men, whether growth is distributed equally across all income groups, whether the growth pie only benefits certain sectors or the whole community, and whether growth

plays a positive or negative role in achieving equality in regional incomes. In the end, will economic growth result in welfare equality among people of a country?

DARI EDITOR	2	FROM THE EDITOR	2
FOKUS KAJIAN	3	FOCUS ON	3
Ketimpangan: Isu Lama dengan Relevansi Baru		Inequality: An Old Issue of New Relevance	
DATA BERKATA	8	AND THE DATA SAYS	8
Menakar Peran Ketimpangan dalam Penanggulangan Kemiskinan		Assessing the Role of Inequality in Poverty Reduction	
DARI LAPANGAN	13	FROM THE FIELD	13
<ul style="list-style-type: none"> ■ Rendahnya Pemanfaatan Layanan Kesehatan Kelompok Miskin Melalui Pembiayaan Kesehatan (JPK-Gakin) ■ Kesenjangan Akses terhadap Pendidikan Dasar ■ Kesenjangan Akses terhadap Peluang Ekonomi 		<ul style="list-style-type: none"> ■ The Low Utilization of Health Service for the Poor Through Health Financing (JPK-Gakin) ■ Disparity of Access to Basic Education ■ Disparity in Access to Economic Opportunities 	
OPINI	26	OPINION	26
Kesenjangan Regional di Indonesia		Regional Inequality in Indonesia	
KABAR DARI LSM	33	NEWS FROM NGOs	33
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan		Acquisition of Land for Development	



SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

Publication Team

Editor: Liza Hadiz

Assistant Editor: R. Justin Sodo

Graphic Designer: Novita Maizir

Translator: Chris Stewart

Circulation: Mona Sintia

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at

www.smeru.or.id

or e-mail us at

smeru@smeru.or.id

Jl. Pandeglang No. 30

Menteng, Jakarta 10310

Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850

Pembaca yang Budiman,

Istilah “ketimpangan” atau “kesenjangan” sudah tidak asing lagi bagi sebagian besar pembaca. Meski telah lama menjadi perhatian publik, dalam konteks pembangunan ekonomi Indonesia saat ini, isu ketimpangan tetap saja aktual dan bahkan semakin relevan untuk dikaji. Relevansi kekinian inilah yang mendorong SMERU untuk menengahkan isu ini menjadi fokus bahasan Newsletter edisi ini.

Ketimpangan ekonomi merupakan potret langsung dari fenomena kondisi kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi. Ia dapat menjadi tanda yang mengingatkan kita akan kekeliruan dalam perumusan kebijakan dan sekaligus menjadi penegas pertalian pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan. Dalam rubrik Data Berkata, peneliti SMERU mencoba menguraikan pertalian antara ketimpangan, pertumbuhan, dan kemiskinan untuk mengkaji peran ketimpangan dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Pada rubrik Opini, wacana ini kembali diperkaya melalui tulisan Armida Alisjahbana yang menyoroti pola dan faktor-faktor yang menyumbang kesenjangan regional dan kebijakan-kebijakan prioritas untuk mengatasi masalah-masalah yang sedang dihadapi. Menurutnya, meskipun kecenderungan kesenjangan di Indonesia secara umum dinilai cukup moderat, kesenjangan regional masih perlu mendapat perhatian yang serius.

Rubrik Dari Lapangan akan menambah luas wacana ketimpangan dalam Newsletter kali ini melalui tiga hasil studi lapangan SMERU, yakni kesenjangan dalam pendidikan, dalam layanan kesehatan, dan peluang ekonomi. Untuk rubrik Kabar dari LSM, Noer Fauzi dan Usep Setiawan dari Konsorsium Pembaruan Agraria membahas mengenai pengadaaan tanah untuk pembangunan.

Selamat membaca!

Dear Readers,

The term “inequality” is not new to the majority of readers. Although it has been the subject of public attention for a long time, in the context of Indonesia’s current economic development, inequality is a topical issue and is, in fact, increasingly worthy of examination. The present-day relevance of inequality has encouraged SMERU to present this issue as the focus of discussion in this issue of our newsletter.

Economic inequality provides a snapshot of the state of poverty and economic growth. It can serve as a sign that reminds us of our flaws in policy formulation and at the same time affirms the connection between economic growth and poverty. In the column *And the Data Says*, SMERU researchers attempt to analyze the relationship between inequality, growth, and poverty to investigate the role of inequality in poverty reduction in Indonesia.

In the Opinion column, this discourse is re-inforced with a piece by Armida Alisjahbana who highlights the pattern and factors contributing to the occurrence of regional inequality and the policies that need priority to overcome problems we are now facing. In her opinion, although the trend of inequality in Indonesia is in general considered moderate, regional inequality still needs to be given serious attention.

The column *From the Field* will expand the discourse on inequality in this edition through the results of three SMERU fields studies on inequality in education, health services, and economic opportunity. For the *News from NGOs* column Noer Fauzi and Usep Setiawan from the Consortium for Agrarian Renewal discuss the acquisition of land for development.

We hope you enjoy this edition!

Liza Hadiz

Editor

KETIMPANGAN: MASALAH LAMA DENGAN RELEVANSI BARU

INEQUALITY: AN OLD ISSUE OF NEW RELEVANCE



Dok. SMERU/SMERU Doc.

Dengan masuknya pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ke tahun kedua masa kepemimpinannya, Indonesia bersiap-siap untuk meninggalkan puing-puing sisa krisis ekonomi yang telah mengguncangkan perekonomian negara selama 1997-99, dan berupaya kembali ke era pertumbuhan ekonomi tinggi seperti ketika masa prakrisis. Dalam upaya mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, ada satu masalah yang hingga kini kurang mendapat perhatian serius, yakni bagaimana pertumbuhan ekonomi akan memengaruhi ketimpangan antarpenduduk di negara ini.

Pelajaran penting namun sering tersisihkan dari sejarah ekonomi Indonesia kontemporer adalah bahwa mengabaikan masalah ketimpangan akan berdampak amat luas dan sangat merugikan. Menjelang dan selama masa krisis ekonomi, Indonesia dilanda sejumlah kerusuhan sosial. Kerusuhan ini biasanya bernuansa primordial yakni konflik suku, agama, dan ras (SARA). Sebagaimana sering terbukti, dalam banyak kasus, ketiga nuansa tersebut hanyalah permukaan dari biang utama yang sesungguhnya, yakni kesenjangan sosial-ekonomi yang semakin lebar antar berbagai kelompok masyarakat.

Sebagaimana telah terungkap dalam banyak kajian, tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi pada masa prakrisis yang dinikmati Indonesia telah memberikan keuntungan yang luas bagi penduduknya secara umum. Hal ini terbukti dari tingkat kemiskinan yang menurun

As the Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) government enters its second year in office, the country is set to leave behind the rubble of the economic crisis, which devastated the economy in 1997-99, and strive to return to the high economic growth era that characterized the pre-crisis period. In the effort to achieve high economic growth, one issue that has so far received only scant attention from policy makers is how high economic growth will affect inequality among the populace of this country.

A very expensive, yet often ignored, lesson that can be learnt from the recent past of the country's economic history is that it is very costly not to pay attention to the issue of inequality. In the lead up to, and during, the economic crisis period, Indonesia was marred by widespread social unrest. This unrest was often categorized as religious, ethnical, or primal conflicts. As was often later proven, in many cases these categorizations were just masks of the underlying cause, which was widening socio-economic disparity among various groups of people.

As many studies have pointed out, the pre-crisis high economic growth enjoyed by Indonesia has provided broad based benefits to the general population. This was evident from the fast declining poverty rates as well as other improving welfare indicators. It turned out, however, that the benefits of growth were not equally shared by all segments of

dengan pesat disertai berbagai indikator kesejahteraan lainnya yang semakin membaik. Namun, ternyata manfaatnya tidak dirasakan secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Segelintir kelompok masyarakat, khususnya yang berada pada puncak distribusi pendapatan dan kekuasaan politik, menikmati potongan kue pertumbuhan ekonomi yang terbesar, sementara kelompok lainnya harus puas mengunyah remah-remahnya.

Tidak mengherankan jika hal ini telah menghasilkan ketimpangan yang semakin meningkat. Ini terbukti dari data statistik dan didukung oleh persepsi masyarakat. Walaupun tidak spektakuler, data statistik memang mengindikasikan bahwa ketimpangan telah meningkat selama tahun 1990-an sebelum krisis. Persepsi umum sebenarnya lebih kuat daripada data statistik dalam menyebarkan pesan bahwa ketimpangan telah meningkat, bahkan dengan tinggi sekali. Hal ini antara lain didorong oleh pameran kekayaan yang berlebihan oleh segelintir elit.

Gambar 1 memperlihatkan Rasio Gini di Indonesia dari 1990 hingga 2002. Rasio Gini adalah suatu ukuran ketimpangan yang memiliki kisaran nilai antara 0 dan 1. Semakin tinggi nilai Rasio Gininya, semakin tinggi tingkat ketimpangan. Gambar ini menunjukkan bahwa selama masa prakrisis antara 1990 dan 1996, ketimpangan di Indonesia terus-menerus meningkat. Akibat krisis, ketimpangan turun secara dramatis pada 1999. Hal ini tidaklah mengherankan mengingat temuan dari banyak kajian memperlihatkan bahwa krisis paling banyak memengaruhi kelompok ekonomi atas. Apa yang mengkhawatirkan dari grafik ini adalah adanya tanda-tanda kecenderungan ketimpangan yang semakin meningkat telah muncul kembali pada masa pascakrisis.

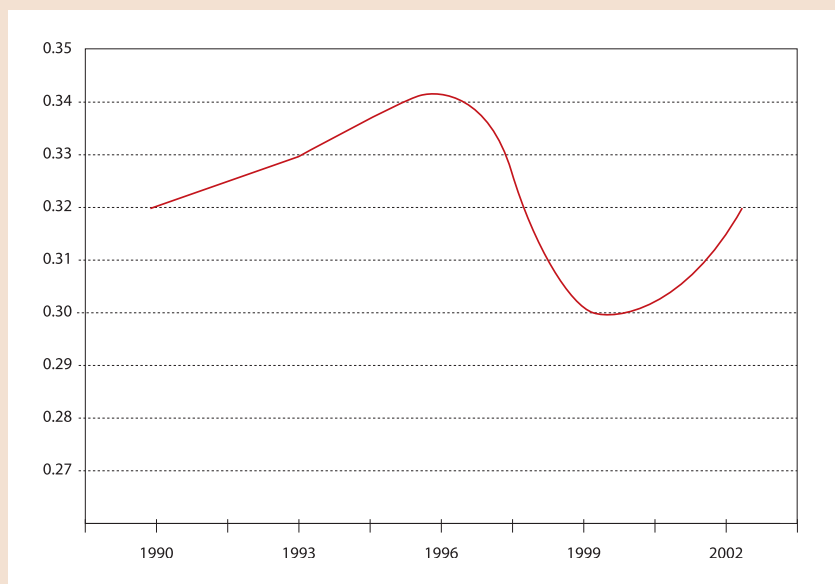
society. Some people, particularly those at the top of income and political power distribution ladder, enjoyed the largest slice of the economic growth pie, while others had to be satisfied with just the crumbs.

Unsurprisingly, this has resulted in increasing inequality. This was evident from statistical data and is apparently widely supported by popular perception. Although the change has not been spectacular, statistical data indeed indicates that inequality was increasing during the 1990s prior to the crisis. The popular perception was actually stronger than the statistical data in conveying the message that inequality has been increasing, perhaps excessively so. This was propelled not least by extravagant shows of wealth by the privileged few.

Figure 1 shows the Gini Ratio in Indonesia from 1990 to 2002. The Gini Ratio is a measure of inequality with a range of value between 0 and 1. The higher the value of the Gini Ratio, the higher the degree of inequality. The figure shows that during the pre-crisis period between 1990 and 1996 inequality in Indonesia increased steadily. Due to the crisis, inequality dropped significantly in 1999. This is unsurprising considering the findings of many studies which have shown that the crisis hit those at the top of distribution ladder much harder. Alarmingly, the figure indicates that the increasing trend of inequality has returned after the crisis.

Gambar 1/Figure 1

Rasio Gini di Indonesia 1990-2002 / Gini Ratio in Indonesia 1990-2002



Ketimpangan ekonomi mengingatkan kita akan kekeliruan perumusan kebijakan.

Economic inequality reminds us of our flaws in policy formulation.



Foto/Photo: www.jakarta.go.id

Seperti kemiskinan, ketimpangan juga bersifat multidimensional. Ketimpangan yang paling banyak diukur adalah ketimpangan pendapatan atau pengeluaran. Tetapi ketimpangan juga meliputi dimensi kesejahteraan lainnya seperti pendidikan, kesehatan, partisipasi politik, dan sebagainya. Lebih jauh lagi, ketimpangan dapat diukur pada tingkat individu atau rumah tangga, namun juga bisa diukur pada tingkat kelompok. Contoh dari yang disebutkan terakhir ini adalah ketimpangan spasial dan ketimpangan antarkelompok. Oleh karena itu, pengukuran ketimpangan biasanya dapat dipisahkan menjadi ketimpangan di dalam kelompok dan antarkelompok. Sebagai contoh, pengukuran ketimpangan pada tingkat nasional dapat dibedakan menjadi ketimpangan yang didorong oleh ketimpangan dalam masing-masing provinsi dan ketimpangan antarprovinsi.

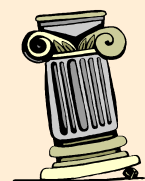
Isu yang lebih kontroversial dalam soal mengukur ketimpangan dan implikasinya bagi kebijakan adalah apakah kita bisa berfokus pada ketimpangan hasil, seperti ketimpangan pendapatan atau pencapaian tingkat pendidikan, atau apakah ukuran ketimpangan yang relevan hanyalah ketimpangan dalam peluang. Satu pandangan dalam perdebatan ini mengatakan bahwa yang penting, dan apa yang perlu dicapai pemerintah, adalah peluang yang sama atau titik pijak yang sama bagi semua. Menurut pandangan ini, hasil yang tidak merata yang muncul dalam lingkungan di mana terdapat peluang yang sama, tidak dapat dipandang sebagai masalah karena keadaan ini semata-mata mencerminkan kemampuan dan pilihan individual.

Kelompok berpandangan lain mengemukakan argumen bahwa karena setiap manusia berbeda tingkat kemampuannya, maka peluang yang sama pun tidak berarti akan menghasilkan situasi yang adil bagi mereka yang tidak diuntungkan. Lebih jauh lagi, selain peluang yang sama, sebagian orang masih menganggap penting ketimpangan hasil, terutama ketimpangan yang ekstrim. Oleh karena itu, menurut pandangan ini, selain menjamin peluang yang sama, dalam kasus-kasus tertentu pemerintah mungkin perlu berpihak pada kelompok-kelompok yang tidak diuntungkan dengan memberlakukan kebijakan "diskriminasi positif" terhadap mereka.

Like poverty, inequality has many dimensions. The most often measured type of inequality is inequality in income or expenditure. But inequality also encompasses other dimensions of well being such as education, health, political participation, etc. Furthermore, inequality can be measured not only at the individual or household level, but it can also be measured at an aggregate level. Examples of the latter are spatial inequality and group inequality. Therefore, a measure of inequality can usually be decomposed into intra and inter-group inequality. For example, an inequality measure at the national level can be decomposed into those contributed by inequality within provinces and those contributed by inequality between provinces.

A more contentious issue on measuring inequality, and its implications for policy, is whether one can focus on inequality in outcomes, such as inequality in income or educational attainment, or whether the only relevant measure of inequality is inequality in opportunity. One view in this debate has it that what matters, and hence what the government should strive to achieve, is equal opportunity or an equal level playing field for everybody. According to this view, an unequal outcome resulting from an environment of equal opportunity should not be considered a problem as it merely reflects people's ability and preferences.

The opposing view argues, however, that because people have different endowments, even an equal opportunity does not necessarily constitute a fair setting for people with a disadvantaged endowment. Furthermore, in addition to equal opportunity, people are still concerned about inequality in outcomes, in particular the extreme ones. Therefore, according to this view, in addition to ensuring equal opportunity, in some cases the government may need to support the disadvantaged by positively discriminating in their favor.



Indonesia memiliki pengalaman dalam mengimplementasikan diskriminasi positif, baik di arena ekonomi maupun politik. Dalam arena ekonomi, pemerintah atau bank sentral telah memberi program kredit secara spesifik pada beberapa kelompok tertentu, seperti petani, pengusaha kecil dan menengah, atau pengusaha pribumi. Program kredit khusus ini mempunyai persyaratan pinjaman yang lebih mudah dipenuhi dibanding dengan persyaratan bank biasa, misalnya tingkat bunga yang lebih rendah dan tidak diperlukannya jaminan. Hal ini merupakan sebuah pengakuan bahwa kelompok sasaran adalah kelompok yang tidak diuntungkan secara ekonomi, dan oleh karena itu, tidak dapat memenuhi persyaratan bank biasa. Sayangnya, kebanyakan program kredit khusus ini tidak berhasil dan banyak bermasalah, khususnya memiliki tingkat pengembalian yang rendah.

Indonesia has some experience in implementing positive discriminations, both in the economic as well as the political arena. In the economic arena, the government or the central bank in the past provided credit schemes specifically for certain groups, such as farmers, small and medium enterprises, or indigenous entrepreneurs. These special credit schemes usually had easier borrowing requirements than the regular bank loans, such as lower interest rates or no requirement for collateral. This was a recognition that the targeted groups are disadvantaged people and, hence, cannot meet the requirements of regular bank loans. Unfortunately, most of these special credit schemes were unsuccessful and riddled with problems, particularly high default rates.

Tabel 1/ Table 1

Jumlah Calon Anggota DPR dalam Pemilu 2004
The Number of Candidates for the National Parliament in the 2004 General Election

No.	Partai Politik/ Political Party	Perempuan/ Female	%	Laki-laki/ Male	%	Total
1	PNI Marhaenisme	60	27.9	155	72.0	215
2	PBSD	90	37.1	152	62.8	242
3	PBB	80	23.8	256	76.1	336
4	MERDEKA	72	35.6	130	64.3	202
5	PPP	111	22.3	386	77.6	497
6	PPDK	74	32.7	150	67.2	223
7	PPIB	94	32.6	150	61.4	244
8	PNBK	64	29.6	152	70.3	216
9	DEMOKRAT	117	27.0	316	72.9	433
10	PKPI	97	38.8	153	61.2	250
11	PPDI	91	35.1	168	64.8	259
12	PPNUI	78	38.4	125	61.5	203
13	PAN	182	35.0	338	65.0	520
14	PKPB	149	35.9	265	64.0	414
15	PKB	170	37.6	281	62.3	451
16	PKS	180	40.3	266	59.6	446
17	PBR	100	31.5	217	68.4	317
18	PDIP	158	28.3	400	71.6	558
19	PDS	87	30.7	196	69.2	283
20	GOLKAR	185	28.3	467	71.6	652
21	PATRIOT PANCASILA	51	29.4	122	70.5	173
22	SYARIKAT ISLAM	101	38.6	160	61.3	261
23	PPD	64	34.2	123	65.7	187
24	PELOPOR	53	30.4	121	69.5	174

Partisipasi politik perempuan yang rendah adalah salah satu dimensi ketimpangan.
Women's low political participation is one dimension of inequality.



Foto/Photo: www.id.eiuom.org

Dalam arena politik, ada peraturan yang dikeluarkan pada 2003 yang mengharuskan partai politik untuk memenuhi kuota 30% caleg perempuan dalam pemilihan calon anggota DPR. Oleh karena itu, dalam pemilihan anggota DPR pada 2004, kebanyakan partai politik memberikan jatah paling tidak 30% untuk calegnya yang perempuan (lihat Tabel 1). Walaupun diharapkan bahwa dengan peraturan ini sedikitnya 30% anggota DPR adalah perempuan, hal ini tidak tercapai karena kebanyakan partai menempatkan calon perempuan pada urutan bawah yang mengakibatkan kemungkinan yang tipis untuk menang. Kuota 30% ini secara umum juga tidak terpenuhi di tingkat DPRD. Meskipun menghadapi rintangan tersebut, perkembangan ini merupakan satu langkah maju dalam upaya mencapai kesetaraan gender di dalam kancah politik Indonesia.

Dua contoh di atas memperlihatkan bahwa tindakan-tindakan khusus untuk memperkecil ketimpangan tidak mudah dijalankan. Lebih dari itu, ada bahaya dari tindakan-tindakan khusus tersebut. Jika terlalu kaku, dapat mengakibatkan kerugian ekonomi dalam bentuk ketidakefisienan. Oleh karena itu, perlu adanya keseimbangan antara menjaga keefisienan di satu sisi dengan mencapai kesetaraan di sisi lain.

Kesenjangan sosioekonomi yang semakin melebar mungkin tidak akan dengan sendirinya menyebabkan pergolakan sosial. Namun, pengalaman di Indonesia dan negara-negara lain telah memperlihatkan bahwa perbedaan yang terlalu besar dalam kesejahteraan berbagai elemen masyarakat adalah api dalam sekam yang mudah disulut oleh masalah yang nampaknya kecil. Oleh karena itu, penting untuk selalu menjaga tingkat ketimpangan dengan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang bertujuan mengurangi ketimpangan, bahkan ketika ekonomi sedang tumbuh dengan pesat. ■ Asep Suryahadi

In the political arena, a law was passed in 2003 requiring political parties to have at least 30% representation of women in parliamentary elections. Hence, in the 2004 parliamentary election, most political parties reserved at least 30 percent of their candidates running spots for women (see Table 1). Although the hope was that this would lead to at least 30% of parliamentarians being women, this did not materialize as the parties put women candidates mostly down the order, with the result that they were less likely to win a seat. Furthermore, in local parliament elections, the 30% quota for women candidates was mostly unmet. Despite these drawbacks, this development constituted one step towards achieving gender equality in Indonesian politics.

These two examples show that special measures to reduce inequality are not easy to implement. Furthermore, there is also a danger that such special measures, if too stringent may entail costs to the economy in the form of inefficiency. There is, therefore, a need to strike a balance between maintaining efficiency and achieving equality.

Widening socio-economic disparity by itself may not automatically lead to social unrest. However, as experiences from Indonesia as well as other countries have shown, too large a discrepancy in the well being of various segments of society provides a fuel that can be easily ignited by a seemingly minor incident. This is why it is important to always keep inequality in check, not least when the economy grows quickly. ■ Asep Suryahadi



Kami pindah kantor ...
We are moving to a new office ...
 ✦ Kantor Baru SMERU
 SMERU's New Office
 Jl. Pandeglang No. 30,
 Menteng - Jakarta 10310
 Telepon/Phone: (6221) 3193 6336
 Faks/Fax: (6221) 3193 0850

MENAKAR PERAN KETIMPANGAN DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN*

ASSESSING THE ROLE OF INEQUALITY IN POVERTY REDUCTION*

Meningkatkan pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu cara paling efektif untuk menanggulangi kemiskinan. Telah banyak tulisan membahas hubungan antara penanggulangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi, yang dalam beberapa tahun terakhir ini memunculkan istilah “pertumbuhan yang berpihak pada kaum miskin”. Ketimpangan memainkan peran yang besar dalam hubungan antara kemiskinan dan pertumbuhan karena ketimpangan memengaruhi baik pertumbuhan maupun kemiskinan.



Foto/Photo: www.jakarta.go.id

Ravallion (1997) mengemukakan bahwa terdapat dua cara di mana ketimpangan dapat memengaruhi kemiskinan. Cara pertama adalah melalui hubungan ketimpangan dan pertumbuhan dan hubungan antara pertumbuhan dan kemiskinan. Tingginya ketimpangan awal menghalangi pertumbuhan, yang pada gilirannya mengurangi tingkat penanggulangan kemiskinan.

Cara kedua adalah argumen “elastisitas-pertumbuhan”. Argumen ini menyatakan bahwa dalam proses pertumbuhan bila semua tingkat pendapatan secara umum meningkat dengan tingkat yang sama, maka ketimpangan yang lebih besar akan membuat kaum miskin hanya dapat mengenyam proporsi hasil pembangunan yang lebih sedikit. Hal ini berarti bahwa masyarakat miskin akan terus mendapatkan bagian yang lebih sedikit dari pendapatan total dan dari hasil peningkatannya melalui pertumbuhan, yang juga berarti semakin rendahnya tingkat penurunan kemiskinan. Namun, ini juga berarti bahwa masyarakat miskin secara proporsional tidak akan banyak menerima dampak dari suatu keadaan kontraksi ekonomi. Dengan demikian, tinggi rendahnya ketimpangan mempunyai manfaat dan kerugiannya sendiri bagi masyarakat miskin. Selain itu, juga ditemukan bahwa ketimpangan yang lebih tinggi cenderung

One of the most effective ways to reduce poverty is through economic growth. There has been a wealth of knowledge on the relationship between poverty reduction and economic growth, which in the last several years has led to the term “pro-poor growth”. Inequality, however, plays a large part in the relationship between poverty and growth because it affects both growth and poverty.

Ravallion (1997) states that there are two channels where inequality can affect poverty. The first channel is through the relationship between inequality and growth, then growth and poverty. High initial inequality retards growth, which in turn reduces the rate of poverty reduction.

The second channel is the “growth-elasticity” argument. The argument states that in a growth process where all levels of income grow at roughly the same rate, higher inequality means that the poor gain less. This means the poor will continue to have a lower share of the total income and its increment through growth, which means the rate of poverty reduction must be lower. This also means, however, that the poor will suffer proportionately less of the impact in the event of an economic contraction. Thus, both high and low inequality have their own

*Artikel ini ditulis berdasarkan kertas kerja SMERU yang berjudul, “Reassessment of Inequality and its Role in Poverty Reduction,” yang diterbitkan pada January 2005. Kertas kerja ini dapat diakses melalui website SMERU dengan cuma-cuma.

*This article is based on a SMERU working paper, “Reassessment of Inequality and its Role in Poverty Reduction,” published in January 2005. This paper can be downloaded free of charge from the SMERU website.

menghasilkan penanggulangan kemiskinan yang lebih rendah pada setiap tingkat pertumbuhan.

Masih dalam konteks yang sama, Ravallion (2001) menekankan perlunya penelitian mikro-empiris yang lebih mendalam terhadap pertumbuhan dan perubahan distribusi, karena perubahan yang sangat kecil pun dalam distribusi dapat berpengaruh besar pada seberapa besar masyarakat miskin memperoleh manfaat dari pertumbuhan. Sementara itu, tidak adanya korelasi antara pertumbuhan dan ketimpangan tidak serta merta berarti bahwa ketimpangan menjadi tidak penting. Selain itu, ketimpangan yang tinggi atau meningkat akan menghambat prospek penanggulangan kemiskinan melalui pertumbuhan. Namun, pengurangan ketimpangan melalui peningkatan distorsi lebih lanjut pada ekonomi dapat menyebabkan dampak yang tak terduga pada pertumbuhan dan penanggulangan kemiskinan.

Dalam upaya merumuskan hubungan antara kemiskinan, pertumbuhan, dan ketimpangan, salah satu kajian yang baru-baru ini dilakukan (Bourguignon, 2004) menyebutkan bahwa perubahan distribusi (yaitu perubahan pada ketimpangan) mempunyai dampak yang besar pada kemiskinan. Kajian ini juga menyatakan bahwa penting untuk mempertimbangkan pertumbuhan dan distribusi secara bersamaan dan bahwa hubungan antara kemiskinan, pertumbuhan, dan ketimpangan sangat berbeda antarnegara. Selain kajian Bourguignon, studi lainnya menyebutkan aspek lain dari hubungan antara kemiskinan, ketimpangan, dan pertumbuhan (McCulloch et al., 2000). Disebutkan bahwa perubahan kemiskinan merupakan penjumlahan dari tiga komponen: komponen pertumbuhan dengan ketimpangan konstan, komponen ketimpangan dengan pertumbuhan konstan, dan residual. Ini berarti ketimpangan adalah aspek penting dalam penanggulangan kemiskinan dan, oleh karena itu, harus diberikan perhatian yang lebih banyak dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Pertanyaan apakah ketimpangan memengaruhi penanggulangan kemiskinan juga telah menjadi perhatian para peneliti tentang Indonesia. Sebuah studi oleh Timmer (2004) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Indonesia selama 1967-1999 telah membantu menanggulangi kemiskinan. Namun, hanya ada tiga periode (1981-1984, 1987-1990, 1996-1999) di mana pertumbuhan pendapatan pada kuintil bawah melampaui rata-rata pertumbuhan pendapatan. Ini berarti bahwa ketika tingkat kemiskinan menurun, ketimpangan sesungguhnya secara umum meningkat selama 35 tahun periode kajian tersebut.¹

Dalam artikel ini akan ditampilkan estimasi hubungan antara ketimpangan, kemiskinan, dan pertumbuhan untuk mengkaji peran ketimpangan dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

¹ Cara lain untuk melihat hal ini adalah: karena dalam kebanyakan periode pertumbuhan pendapatan rata-rata lebih tinggi daripada pertumbuhan pendapatan rumah tangga pada kuintil pertama, ini berarti bahwa selama tahun-tahun tersebut, pertumbuhan pendapatan rumah tangga pada kuintil kedua hingga lima lebih tinggi daripada pertumbuhan pendapatan pada kuintil pertama. Hal ini menunjukkan adanya tren peningkatan ketimpangan.

advantages and disadvantages for the poor. Also it was found that higher inequality tends to entail a lower rate of poverty reduction at any given positive rate of growth.

Along the same line, Ravallion (2001) literates that there is a need for deeper micro empirical work on growth and distributional change because even small changes in overall distribution can matter greatly to how much the poor share in growth, while the absence of a correlation between growth and inequality does not mean inequality matters little. In addition, high or rising inequality is putting a brake on the prospects for poverty reduction through growth. However, reducing inequality by adding further distortions to the economy may have unpredictable effects on growth and poverty reduction.

On establishing the connection between poverty, growth, and inequality, one of the most recent studies on this issue (Bourguignon, 2004) states that distribution changes (i.e. changes in inequality) have a very powerful effect on poverty. The study also says that it is important to consider growth and distribution simultaneously and that the connection between poverty, growth, and inequality is very country specific. Another study mentions another aspect of the relationship between poverty, inequality, and growth (McCulloch et al., 2000). They state that change in poverty can be represented by the sum of three components: a growth component with inequality constant, an inequality component with growth constant, and a residual. This means inequality is an important aspect in poverty reduction and thus should be given more attention in poverty reduction efforts.

The question of whether inequality affects poverty reduction has also come to the attention of researchers on Indonesia. A study by Timmer (2004) shows that economic growth in Indonesia has always been poverty-reducing between 1967 and 2002. There were, however, only three periods (1981-1984, 1987-1990, 1996-1999) where income growth of the bottom quintile was actually above average income growth. This shows that as poverty decreases, inequality actually generally increased during the 35-year study horizon.¹

This article will show the estimate of the relationship between inequality, poverty, and growth in order to establish the role of inequality in poverty reduction in Indonesia.

The inequality measure used is Generalized Entropy (GE), whose formula is described in Equation 1. The parameter α represents the weight given to levels of well-being at different parts of the distribution. The most commonly used values of α are 0 (sensitive to the lower end of the distribution), 1 (sensitive to the middle), and 2 (sensitive to the upper end). GE with α value of 0 is called Theil's L, while GE with $\alpha = 1$ is called Theil's T. The value of the GE index ranges from zero to infinity, with GE = 0 implying no inequality in the distribution.

¹ Another way to look at it is: since during most of the period average income growth was higher than income growth of households in the first quintile, it means during those years the income growth of households in the second to fifth quintiles was higher than income growth of those in the first quintile. This points to a trend of increasing inequality.

Ketimpangan di sini diukur dengan Generalized Entropy (GE), yang formulanya ditampilkan dalam Persamaan 1. Parameter α mewakili bobot yang diberikan pada tingkat kesejahteraan pada bagian distribusi yang berbeda. Nilai α yang paling umum digunakan adalah 0 (peka terhadap bagian bawah distribusi), 1 (peka pada pertengahan), dan 2 (peka terhadap bagian atas). GE dengan nilai $\alpha=0$ disebut Theil's L, sementara GE dengan $\alpha=1$ disebut Theil's T. Nilai indeks GE mulai dari nol ke tak terhingga, dengan $GE=0$ berarti tidak ada ketimpangan dalam distribusi.

$$GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha - 1)} \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right] \quad (1)$$

Tabel 1 memperlihatkan kecenderungan tingkat kemiskinan, ukuran ketimpangan GE(2), dan indeks pertumbuhan pengeluaran di daerah pedesaan dan perkotaan selama 1984-2002. GE(2), yang lebih peka terhadap bagian atas distribusi, dipilih karena krisis ekonomi pada 1997-99 telah dengan telak menghantam rumah tangga berpendapatan tinggi dan hal ini turut berdampak pada pengurangan ketimpangan pendapatan (Said & Widyanti, 2002), yang berarti terjadi lebih banyak pergeseran pada titik distribusi teratas.

$$GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha - 1)} \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right] \quad (1)$$

Table 1 provides the trends of poverty rate, GE(2) inequality measure, and expenditure growth index in rural and urban areas from 1984 to 2002. GE(2), which is more sensitive to upper end of distribution, is chosen because the economic crisis in 1997-99 had hit high-income households disproportionately harder and this contributed to a reduction in the income gap (Said & Widyanti, 2002), which means there was more movement at the upper end of the distribution.



Table 1. Tingkat kemiskinan (%), Ukuran Ketimpangan GE(2), dan Indeks Pengeluaran Rata-rata Riil (1984=100) di Daerah Perkotaan dan Pedesaan, 1984-2002

Table 1. Poverty Rate (%), GE(2) Inequality Measure, and Mean Real Expenditure Index (1984=100) in Urban and Rural Areas, 1984-2002

Tahun /Year	Perkotaan/Urban			Pedesaan/Rural			Total/Total		
	Tingkat Kemiskinan /Poverty Headcount	GE(2)	Pengeluaran Rata-rata Riil /Mean Real Expenditure	Tingkat Kemiskinan /Poverty Headcount	GE(2)	Pengeluaran Rata-rata Riil /Mean Real Expenditure	Tingkat Kemiskinan /Poverty Headcount	GE(2)	Pengeluaran Rata-rata Riil /Mean Real Expenditure
1984	29.25	0.2915	100.00	65.10	0.2325	100.00	56.68	0.3199	100.00
1987	24.30	0.3269	112.81	54.08	0.3076	114.53	45.95	0.3802	116.67
1990	16.65	0.3065	123.67	39.72	0.1608	133.09	32.68	0.2858	134.87
1993	10.22	0.3334	140.76	32.86	0.1836	144.22	25.32	0.3325	151.71
1996	7.11	0.3948	156.45	23.28	0.2385	165.99	17.44	0.3902	174.53
1999	16.33	0.2831	114.97	33.93	0.1770	139.33	27.00	0.2656	139.38
2002	5.47	0.4373	152.23	17.61	0.1740	169.71	12.22	0.3959	181.27

Melihat indeks pengeluaran rata-rata, krisis nyaris menghapuskan pencapaian satu dekade pengeluaran rata-rata di daerah perkotaan, yang membawa tingkat pengeluaran rata-rata pada 1999 kembali ke tingkat seperti pada 1987. Ini adalah sebuah penurunan tajam dari titik puncak periode "booming" pada 1996, ketika pada saat itu pengeluaran rata-rata mencapai 56% lebih tinggi dari pengeluaran rata-rata pada 1984. Pada 1999, angkanya hanya 15% lebih tinggi daripada 1984. Walaupun kembali pulih pada 2002,

Looking at the mean expenditure index, the crisis nearly eliminated a decade's progress in mean expenditure in urban areas, taking the 1999 mean expenditure level almost back to the 1987 level. This is a huge drop from the height of the boom in 1996, where mean expenditure was 56% higher than its 1984 level. In 1999, the figure stood at a mere 15% higher than 1984. Although, it bounced back by 2002, it is still lower than the pre-crisis level. Mean expenditure in urban areas also experienced the least positive change compared to rural and national figures. In 1996,

masih lebih rendah dari tingkat pada masa sebelum krisis. Pengeluaran rata-rata di daerah perkotaan juga mengalami perubahan positif yang paling kecil dibandingkan dengan angka pedesaan dan nasional. Pada 1996, setahun sebelum dilanda krisis, pengeluaran rata-rata daerah pedesaan adalah 66% lebih tinggi dari 1984, sementara pengeluaran rata-rata nasional 75% lebih tinggi dari 1984. Krisis juga tidak mengakibatkan pengaruh yang terlalu buruk di daerah pedesaan dan secara nasional dibandingkan daerah perkotaan karena di kedua daerah itu, pengeluaran rata-rata masih 39% lebih tinggi dari 1984.² Selain itu, pada 2002, pengeluaran rata-rata, baik di tingkat pedesaan maupun nasional tidak hanya pulih tetapi lebih tinggi dari tingkat sebelum krisis. Walaupun daerah perkotaan mengalami perubahan positif yang paling kecil, harus dicatat bahwa daerah perkotaan masih memiliki tingkat pengeluaran rata-rata dalam rupiah lebih tinggi daripada daerah pedesaan, sebuah fakta yang tidak tampak dalam tabel ini.

Perbandingan antara tingkat kemiskinan dan pengeluaran rata-rata jelas menunjukkan bahwa peningkatan pengeluaran sejalan dengan penurunan tingkat kemiskinan. Sangat menarik untuk melihat bahwa tingkat kemiskinan di daerah perkotaan jauh lebih kecil pada 1999 dibanding 1987, walaupun indeks pengeluaran rata-rata pada 1999 hampir sama dengan tingkat 1987.

Sebaliknya, ketimpangan dan indeks pengeluaran rata-rata kebanyakan bergerak secara paralel, di mana ketimpangan meningkat (menurun) setiap kali pengeluaran mengalami peningkatan (penurunan), kecuali selama periode 1987 dan 1990. Selain itu, juga menarik untuk dicermati bahwa pada 1999, satu-satunya masa di mana indeks pengeluaran rata-rata mengalami penurunan dibandingkan dengan periode sebelumnya, ketimpangan juga menurun ke tingkat yang paling rendah. Jelas bahwa implikasinya adalah hubungan antara ketimpangan dan kemiskinan bersifat negatif, kecuali, sekali lagi, pada periode antara 1987 dan 1990.

Untuk melihat bagaimana ketimpangan memengaruhi hubungan kemiskinan dan pertumbuhan, kami menggunakan model “distribusi-diperbaiki” yang digunakan oleh Ravallion (1997) untuk melihat elastisitas pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat kemiskinan. Kami menggunakan data tingkat provinsi dari 1984 hingga 2002 untuk memperoleh jumlah pengamatan yang mencukupi.³ Hasil perhitungan adalah sebagai berikut:

$$r = -3.699(1 - I)g + residual.....(2)$$

Dengan standar error yang telah memperhitungkan heteroskedastitas 0.809 dan R² sebesar 0.2943, di mana r adalah tingkat pertumbuhan dari tingkat kemiskinan antara dua periode, I adalah rasio Gini⁴ awal, dan g adalah tingkat pertumbuhan ekonomi antara dua periode tersebut. Meskipun demikian, joint F-tests menolak dua uji coba dengan hipotesis nol bahwa hanya pertumbuhan yang

² Hal ini konsisten dengan temuan Wetterberg et al. (1999).
³ Dari 26 provinsi di Indonesia, dikumpulkan 153 pengamatan antara 1984 dan 2002 ((6 x 26)-3=153). Tiga provinsi, yakni Aceh, Papua dan Maluku tidak termasuk dalam survei 2002 karena adanya gejolak sosial.
⁴ Rasio Gini digunakan karena merupakan ukuran ketimpangan yang lebih netral.

a year before the crisis hit, rural mean expenditure was 66% higher than 1984 while national mean expenditure was 75% higher than 1984. The crisis also did not have as detrimental an effect in rural areas and nationally compared to urban areas since in both areas mean expenditure was still 39% higher than 1984.² In addition, in 2002, the mean expenditures in both rural and national levels had not only bounced back but were higher than the pre-crisis levels. Although urban areas had the least positive change, urban areas still have higher absolute expenditure than rural areas, a fact that is not shown in the table.

Comparing poverty rates and mean expenditure, it is clear that as expenditure increased, the poverty rate declined. It is quite interesting to see that in urban areas, even though the mean expenditure index in 1999 was almost the same as the 1987 level, the poverty rate was much smaller in 1999 than in 1987.

On the other hand, the inequality and mean expenditure index mostly moved in parallel, with inequality increasing (decreasing) each time expenditure increased (decreased). The exception is during the period between 1987 and 1990. In addition, it is interesting to see that in 1999, the only time when mean expenditure index dropped in comparison with the previous period, inequality also dropped to its lowest level. This implies that the relationship between inequality and poverty is negative, except, once again, for the period between 1987 and 1990.

To see how inequality affects the poverty-growth relationship, we utilize a model used by Ravallion (1997) to see the “distribution-corrected” growth elasticity of poverty rate. We use provincial level data from 1984 to 2002 in order to obtain enough observations.³ The estimation result is:

$$r = -3.699(1 - I)g + residual.....(2)$$

With a heteroskedasticity corrected standard error of 0.809 and an R² of 0.2943, where r is the rate of growth of poverty rate between two periods, I is the initial Gini ratio,⁴ and g is the growth rate between the two periods. However, joint F-tests reject two tests with null hypothesis that only growth matters and that only “distribution-corrected” growth

Krisis ekonomi tidak terlalu berpengaruh buruk bagi daerah pedesaan dibandingkan daerah perkotaan.
 The economic crisis did not have as detrimental an effect in rural areas compared to urban areas.



Dok. SMERU/SMERU Doc.

² This is consistent with Wetterberg et al. (1999).
³ From the 26 provinces in Indonesia, 153 observations were gathered between 1984 and 2002 ((6 x 26)-3=153). The three provinces of Aceh, Papua and Maluku were not surveyed in 2002 because of civil unrest.
⁴ Gini ratio was used because this is a more neutral inequality measure.

penting dan bahwa hanya pertumbuhan “distribusi-diperbaiki” yang penting.⁵ Hasil ini menunjukkan bahwa dampak pertumbuhan ekonomi terhadap pengurangan kemiskinan bergantung pada keadaan ketimpangan. Peningkatan ketimpangan menyebabkan elastisitas menurun.

Kesimpulannya, terdapat bukti mengenai pentingnya mengurangi ketimpangan sebagai cara untuk memperbesar dampak pertumbuhan ekonomi terhadap penanggulangan kemiskinan. Pada tingkat ketimpangan yang tinggi, pertumbuhan akan kurang memberi efek pada upaya Indonesia untuk menanggulangi kemiskinan. Hal ini sebagian terbukti dari fakta bahwa kemiskinan berkurang dengan cepat antara 1999 dan 2002 karena ketimpangan pada 1999 berada pada tingkat yang paling rendah selama 15 tahun terakhir dan menghasilkan dampak pertumbuhan yang lebih besar pada penanggulangan kemiskinan. ■ Daniel Suryadarma

Daftar Pustaka

- Bourguignon, F. “The Poverty-Growth-Inequality Triangle.” Makalah dipresentasikan untuk Dewan Penelitian Hubungan Ekonomi Internasional India. New Delhi, 4 Februari, 2004.
- McCulloch, N., B. Baulch, M. Cherel-Robson. “Poverty, Inequality, and Growth in Zambia during the 1990s.” Makalah untuk Konferensi Umum ke 26 Asosiasi Internasional untuk Penelitian tentang Pendapatan dan Kekayaan. Krakow, Polandia, 2000.
- Ravallion, M. “Can High-inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?” *Economics Letters*, 56, hal. 51-57, 1997.
- Ravallion, M. “Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond the Averages.” Policy Research Working Paper No. 2558. World Bank, Washington, DC, 2001.
- Said, A., W. Widyanti. “The Impact of Economic Crisis on Poverty and Inequality.” *The Impact of the East Asian Financial Crisis Revisited*. Ed. Khandker, S. World Bank Institute (WBI) dan the Philippine for Development Studies (PIDS), 2002.
- Suryadarma, D., R.P. Artha, A. Suryahadi, S. Sumarto. “Reassessment of Inequality and Its Role in Poverty Reduction.” SMERU Working Paper. SMERU Research Institute: Jakarta, 2005.
- Timmer, P. “The Road to Pro-poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 40(2), hal. 177-207, 2004.
- Wetterberg, A, S. Sumarto, L. Pritchett. “A National Snapshot of the Social Impact of Indonesia’s Crisis.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 35(3), hal. 145-152, 1999.

⁵ Ini berbeda dari hasil yang diperoleh Ravallion (1997). Memasukkan efek-tetap atau efek-acak tidak mengatasi masalah. Namun, kami percaya, bahwa hasil penelitian kami masih menunjukkan pentingnya peran ketimpangan dalam hubungan antara kemiskinan dan pertumbuhan.

matters.⁵ This result means that the poverty-reducing effect of growth depends on the state of inequality. As inequality increases, the elasticity decreases.

In conclusion, there is evidence on the importance of reducing inequality as a means to increase the impact of economic growth on poverty reduction. At high levels of inequality, growth would have less effect on Indonesia’s quest to reduce poverty. This is partly attested by the fact that poverty was reduced rapidly between 1999 and 2002 because inequality in 1999 was at its lowest level in 15 years and resulted in the increased impact of growth on poverty reduction. ■ Daniel Suryadarma

Works Cited

- Bourguignon, F. “The Poverty-Growth-Inequality Triangle.” A Paper Presented at Indian Council for Research on International Economic Relations, February 4, 2004.
- McCulloch, N., B. Baulch, M. Cherel-Robson. “Poverty, Inequality, and Growth in Zambia during the 1990s.” Paper prepared for the 26th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth. Krakow, Poland, 2000.
- Ravallion, M. “Can High-inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?” *Economics Letters*, 56, pp. 51-57, 1997.
- Ravallion, M. “Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond the Averages.” Policy Research Working Paper No. 2558. World Bank, Washington, DC, 2001.
- Said, A., W. Widyanti. “The Impact of Economic Crisis on Poverty and Inequality.” *The Impact of the East Asian Financial Crisis Revisited*. Ed. Khandker, S. World Bank Institute (WBI) and the Philippine for Development Studies (PIDS), 2002.
- Suryadarma, D., R.P. Artha, A. Suryahadi, S. Sumarto. “Reassessment of Inequality and Its Role in Poverty Reduction.” SMERU Working Paper. SMERU Research Institute: Jakarta, January 2005.
- Timmer, P. “The Road to Pro-poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 40(2), pp. 177-207, 2004.
- Wetterberg, A, S. Sumarto, L. Pritchett. “A National Snapshot of the Social Impact of Indonesia’s Crisis.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 35(3), pp. 145-152, 1999.

⁵ This is different to the result obtained by Ravallion (1997). Putting in fixed-effects or random-effects did not remedy the situation. We believe, however, that our result still shows the importance of inequality in the relationship between poverty and growth.

RENDAHNYA PEMANFAATAN LAYANAN KESEHATAN KELOMPOK MISKIN MELALUI PEMBIAYAAN KESEHATAN (JPK-GAKIN)*

THE LOW UTILIZATION OF HEALTH SERVICES FOR THE POOR THROUGH HEALTH FINANCING (JPK-GAKIN)*



Foto/Photo: www.kalbar.co.id

Pemerintah Indonesia telah mengembangkan berbagai program pembiayaan layanan kesehatan bagi kaum miskin dengan berpijak pada prinsip bahwa kesehatan yang baik adalah salah satu hak dasar semua warga negara. Namun, akses layanan kesehatan bagi kaum miskin masih sangat terbatas dan sangat sedikit dibandingkan dengan yang tersedia bagi golongan mampu.

Pemerintah juga telah mencanangkan berbagai kebijakan untuk meningkatkan akses dan pemanfaatan layanan kesehatan bagi kaum miskin. Pada 1998, misalnya, untuk mengurangi dampak krisis ekonomi terhadap kesehatan masyarakat Pemerintah Indonesia meluncurkan Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan

The Government of Indonesia has developed various funding programs for health services for the poor based on the principle that good health is one of the basic rights of all citizens. Access to health service for the poor is, however, still limited and very small compared to those available to the well-off.

The government has also inaugurated various policies to increase access to, and the utilization of, health services by the poor. For example, to reduce the impact of the economic crisis on public health, in 1998, the Government of Indonesia launched the Social Safety Net Program in the Health Sector (JPS BK) to increase the accessibility of health services for the poor via puskesmas and village midwives (bides). Through this

* Artikel ini ditulis berdasarkan laporan penelitian SMERU berjudul "Making Services Work for the Poor in Indonesia: A Report on Health Financing Mechanisms (JPK-Gakin) Scheme in Kabupaten Purbalingga, East Sumba, and Tabanan," 2004.

* This Article is based on a SMERU research report, "Making Services Work for the Poor in Indonesia: A Report on Health Financing Mechanisms (JPK-Gakin) Scheme in Kabupaten Purbalingga, East Sumba, and Tabanan," 2004.

(JPS BK) untuk meningkatkan akses layanan kesehatan bagi kaum miskin melalui puskesmas dan bidan desa (bides). Melalui program ini, masyarakat miskin pemegang kartu sehat berhak mendapat layanan gratis dari penyedia layanan kesehatan dasar. Pada 2001, pemerintah menyediakan kembali subsidi tambahan untuk layanan kesehatan bagi kaum miskin melalui Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi Bidang Kesehatan. Pada 2002, program ini diganti dengan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak, meskipun sifat programnya tidak berubah.

Pelaksanaan Program Kartu Sehat bertujuan untuk meningkatkan akses layanan kesehatan bagi kaum miskin. Akan tetapi program ini mengalami banyak masalah, antara lain dalam mengidentifikasi kelompok miskin dan ketika melakukan distribusi kartu. Program ini menjadi beban administrasi tambahan bagi penyedia layanan kesehatan, khususnya yang berkaitan dengan sistem tata kelola keuangan pemerintah. Dengan demikian, akses layanan kesehatan khususnya bagi kaum miskin masih terbatas. Karena keterbatasan Program Kartu Sehat, Pemerintah Indonesia mengkaji mengenai mekanisme pembiayaan yang lebih efektif, efisien, dan berkelanjutan.

Setelah kebijakan desentralisasi administrasi dimulai pada tahun 2001, pemerintah pusat menetapkan sejumlah kabupaten sebagai area uji coba pelaksanaan skema pembiayaan kesehatan berbasis lokal yang didasarkan atas prinsip-prinsip jaminan kesehatan (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan/JPK). Skema ini dikenal sebagai JPK-Gakin (JPK untuk keluarga miskin). JPK-Gakin adalah skema pembiayaan kesehatan bagi kaum miskin untuk mengakses layanan kesehatan di fasilitas-fasilitas umum, termasuk layanan kesehatan dasar dan menengah. Dengan menerapkan prinsip-prinsip jaminan kesehatan, problem administrasi puskesmas yang menumpuk dapat terpecahkan dan kendali biaya dapat dimungkinkan.

Masalah kesenjangan akses terhadap layanan kesehatan dasar tidak dapat diselesaikan hanya dengan mengandalkan pada penyediaan layanan gratis.

The problem of disparity in access to basic health services cannot be solved only by relying on the provision of free services.



Foto/Photo: www.jantirapih.or.id

program, holders of health card have the right to obtain free health services from basic health service providers. In 2001, the government again provided additional subsidies for health services for the poor via the PDPSE BK (Reduced Energy Subsidy Impact Alleviation Program - Health Sector) program. In 2002, this program was replaced by the PKPS BBM (Compensation Program for Reduced Subsidies on Fuel Oil) program, although the nature of the program did not change.

The implementation of the Health Card Program was aimed at increasing access to health services by the poor. However, this program experienced many problems, including identifying the poor and distributing the health cards. It also became an additional administration burden for health service providers, especially, in connection to the government's system of finance governance. Thus, access to health services, especially for the poor is still limited. Because of the limitations of the Health Card Program, the Government of Indonesia investigated a more effective, efficient, and sustainable financing mechanism.

After the policy of administrative decentralization that began in 2001, the central government established a number of kabupaten as the test pilot areas for the implementation of a local health financing scheme that is based on the principles of health insurance (JPK).¹ This scheme is known as JPK-Gakin (JPK for poor families). JPK-Gakin is a health financing scheme provided to the poor to access health services in public facilities, including basic and secondary health services. By applying health insurance principles, the accumulated administrative problems of puskesmas can be resolved and cost-control can be made possible.

¹ Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK): Health Insurance Scheme.

Di kebanyakan kabupaten, JPK-Gakin dikelola oleh Badan Pengelola (Bapel), sebuah badan independen yang terpisah dari Dinas Kesehatan (DinKes), walaupun sebagian stafnya pernah bekerja di DinKes sebelum terbentuknya Bapel. Dalam beberapa kasus, JPK-Gakin dikelola oleh PT Askes, perusahaan jaminan kesehatan milik pemerintah yang didirikan oleh Departemen Kesehatan pada 1968, dan memiliki dewan direktur independen namun tetap di bawah pengawasan Departemen Kesehatan. PT Askes merupakan lembaga berorientasi profit yang menyediakan sejumlah paket bantuan di Indonesia. Paket bantuan (termasuk bantuan bagi kaum miskin) yang disediakan PT Askes telah diatur di tingkat nasional, sehingga kabupaten/kota tidak memiliki wewenang untuk melakukan perubahan untuk mengakomodasi kebutuhan lokal.

Tiga kabupaten yang dipilih untuk studi kasus yang dilakukan SMERU adalah Kabupaten Purbalingga (Jateng), Tabanan (Bali), dan Sumba Timur (NTT). Pemilihan kabupaten didasarkan atas alasan-alasan tertentu. Kabupaten Purbalingga merupakan kabupaten yang pertama kali memulai cakupan jaminan kesehatan bagi kelompok miskin pada 2001. Cakupannya tidak hanya bagi kaum miskin tapi secara perlahan-lahan bagi seluruh warga masyarakat. Kabupaten Tabanan menyediakan skemanya melalui PT Askes. Kabupaten Tabanan juga menjadi area uji coba generasi kedua dari program JPK-Gakin yang diluncurkan pada 2004. Studi kasus ketiga di Kabupaten Sumba Timur, yaitu kabupaten dengan tingkat kemiskinan yang sangat tinggi, juga yang memiliki banyak persoalan dengan jarak dan keterjangkauan akibat luasnya wilayah dan penduduknya yang menyebar.

Studi SMERU menunjukkan bahwa tingkat pemanfaatan aktual anggota JPK-Gakin yang sungguh-sungguh menerima layanan kesehatan dari penyedia layanan kesehatan tertentu masih rendah (khususnya di rumah sakit), seperti tampak pada Tabel 1.

In the majority of kabupaten, JPK-Gakin is managed by Badan Pengelola (Bapel/Management Board), an independent body that is separate to the local Health Agency (DinKes), although most of its staff once worked at the DinKes before the formation of Bapel. In several cases, JPK-Gakin is managed by PT Askes, a government-owned health insurance company, that was established by the Department of Health in 1968 and has an independent Board of Governors, although it is still under the supervision of the Department of Health. PT Askes is a profit-oriented institution that provides a number of assistance packages in Indonesia. Assistance packages (including assistance for the poor) provided by PT Askes are regulated at the national level, so kabupaten/kota do not have the authority to make changes to accommodate local needs.

Three kabupaten selected for the case study done by SMERU were Purbalingga (Central Java), Tabanan (Bali) and Sumba Timur (NTT). The choice of kabupaten was made for purposive reasons. Kabupaten Purbalingga is a kabupaten that first started to extend health insurance to the poor in 2001. Its scope is not only the poor but will be slowly extended to all citizens. Kabupaten Tabanan provides its scheme via PT Askes. Kabupaten Tabanan also became a test pilot area for the second generation of JPK-Gakin program that was launched in 2004. The third case study in Kabupaten Sumba Timur, which is a kabupaten with a very high level of poverty, also has many problems associated with distance and access as a consequence of the wide-scale area and distribution of its population.

The result of SMERU study shows that the utilization rate of JPK-Gakin members who actually received health services from particular health service providers is still low (especially at hospitals) as can be seen in Table 1.

Tabel 1/Table 1

Rata-rata Tingkat Pemanfaatan Tahunan Layanan Kesehatan oleh Anggota Gakin di Tiga Kabupaten
Average Annual Utilization Rate of Health Services by Poor Family Members in Three Kabupaten

Jenis Layanan Type of Service	Purbalingga	Tabanan	Sumba Timur/ East Sumba
Puskesmas/Puskesmas	38.28%	31.70%	16.02%
Rumah Sakit/Hospital	0.12%	0.30%	0.22%

Sumber/source: hasil penghitungan peneliti berdasarkan data kabupaten yang diterima/results of the estimation by researcher based on data received from the kabupaten.

Tingkat pemanfaatan yang rendah memperlihatkan bahwa anggota skema JPK-Gakin merasa enggan untuk menggunakan haknya, bahkan setelah pejabat lokal memberitahukan bahwa mereka akan menerima pengobatan gratis di fasilitas-fasilitas kesehatan tertentu. Tingkat pemanfaatan yang rendah para anggota skema JPK-Gakin terkait dengan beberapa hal berikut ini:

The low rate of utilization shows that members of the JPK-Gakin scheme are reluctant to exercise their rights, even though local officials have informed them that they will receive treatment free-of-charge in certain health facilities. The low rate of utilization of health services by members of the JPK-Gakin scheme is associated with the following issues:



Foto/Photo: www.pbbi.or.id/program/

Pemerintah telah mengembangkan berbagai program pembiayaan layanan kesehatan dasar untuk masyarakat miskin. *The government has developed various funding programs for basic health services for the poor.*

Pertama, biaya transpor menjadi salah satu kendala bagi warga miskin yang umumnya tinggal jauh dari kota/kecamatan di mana puskesmas dan rumah sakit berada. Ongkos sekali jalan menuju puskesmas dapat mencapai Rp10.000. Tingginya biaya transpor membuat para anggota Gakin tidak bersemangat untuk berobat.¹

Kedua, keterlambatan menerima kartu keanggotaan JPK-Gakin menghambat mereka untuk datang ke puskesmas karena khawatir ditolak berobat jika tidak memiliki kartu anggota. Di Kabupaten Sumba Timur, misalnya, pendistribusian kartu kepada keluarga miskin bukan pekerjaan mudah karena tempat tinggal penduduk sangat menyebar. Hal ini menyebabkan keterlambatan penerimaan kartu. Sementara di Kabupaten Purbalingga anggota yang membayar premi skema jaminan kesehatan (golongan di atas miskin) cenderung lebih cepat menerima kartu anggota dibandingkan anggota Gakin yang tidak membayar premi. Hal ini mengindikasikan bahwa layanan menjadi lebih baik jika seseorang membayar untuk jasa yang diperlukan dibandingkan bila disediakan gratis.

Ketiga, hanya ada sedikit informasi mengenai berobat gratis di rumah sakit dan jenis-jenis penyakit yang dicakup oleh kartu Gakin di rumah sakit. Karena takut akan dikenakan biaya tinggi, mereka enggan melanjutkan berobat ke rumah sakit. Di samping itu, untuk ke rumah sakit yang umumnya di kota, diperlukan ongkos transpor yang tidak sedikit, baik bagi pasien maupun keluarga yang mengantarkan.

Keempat, ada persepsi umum bahwa kualitas layanan puskesmas dan RSUD tidak memuaskan, dan bahwa stafnya kurang ramah dalam memberikan layanan pengobatan. Beberapa anggota Gakin mengungkapkan bahwa mereka lebih suka berobat ke layanan swasta seperti dukun, dokter swasta, dan lain-lain. Namun, layanan-layanan

Firstly, the cost of transport is one obstacle for the poor who, in general, live far from the kota/kecamatan where puskesmas and hospitals are located. A one-way trip to a puskesmas may cost Rp10,000. The high transportation cost to come to a puskesmas discouraged members of poor families from seeking medical treatment at a puskesmas.²

Secondly, delays in receiving membership cards for JPK-Gakin discouraged them from coming to the puskesmas because they were worried they would be refused by the puskesmas if they did not have a membership card. In Kabupaten Sumba Timur, for example, the distribution of cards to poor families was not an easy task given the widely dispersed places of residence of the population. This resulted in delays in receiving the cards by poor families. Meanwhile, in Purbalingga, members paying health insurance scheme premiums (the slightly better-off families) tended to receive membership cards faster compared to poor family members who do not pay premiums. This indicates that the service only gets better if someone pays for it compared with if it is available free-of-charge.

Thirdly, there is a very limited information on free treatment at hospitals and the types of illness that are covered by Gakin cards at the hospital. Because the poor are afraid that they will be charged high for medical fees, they are reluctant to obtain treatment at a hospital. In addition, to go to hospitals, which in general, are in town, means incurring a transport cost that is not cheap, not only for the patient but also for the accompanying family members.

Fourthly, there is a public perception that prevails in the community that the quality of puskesmas and public hospital services is unsatisfactory and that their staff are less than friendly when providing treatment services. As a result, several Gakin members stated that they preferred to be treated by private health service providers such as traditional healers (dukun), private doctors, and so forth. These services like that can not be paid for

¹ Di Sumba Timur, biaya transpor pasien ditanggung oleh Askes (program JPK-Gakin).

² In East Sumba, the patient's transportation cost is covered by the JPK-Gakin Program.

seperti itu tidak dapat dibayarkan oleh skema JPK-Gakin karena skema ini hanya mengganti biaya layanan-layanan yang diterima dari fasilitas layanan kesehatan pemerintah, seperti puskesmas dan RSUD.

Rendahnya tingkat pemanfaatan JPS-Gakin mengakibatkan kebanyakan dana yang dialokasikan ke puskesmas dan RSUD sesungguhnya tidak digunakan untuk mendanai layanan keluarga miskin, namun sebaliknya untuk mensubsidi layanan kesehatan bagi pelanggan lain yang secara finansial sebenarnya termasuk golongan mampu. Misalnya di Kabupaten Purbalingga, meskipun skema Gakin menerima lebih dari 57% dana JPKM² yang dialokasikan oleh pemerintah kabupaten, keluarga miskin hanya menggunakan layanan kesehatan sekitar 21% di puskesmas dan 12,37% di RSUD. Hal ini menunjukkan bahwa kebanyakan dana JPK-Gakin yang dialokasikan tidak digunakan untuk mendanai layanan kesehatan kelompok miskin, tetapi untuk mensubsidi biaya operasional lain di puskesmas dan RSUD. Dengan perkataan lain, dana diperkirakan untuk mensubsidi pelanggan lain yang lebih mampu dibanding anggota Gakin, yakni anggota skema JPKM yang membayar premi.

Rendahnya pemanfaatan kartu sehat oleh masyarakat miskin mengindikasikan adanya kesenjangan dalam penerimaan layanan kesehatan. Kurangnya informasi mengenai layanan JPK-Gakin, persepsi yang terbentuk dalam masyarakat, dan biaya transportasi untuk beberapa daerah menyebabkan rendahnya pemanfaatan kartu sehat oleh masyarakat miskin. Akhirnya kelompok masyarakat yang secara finansial lebih mampu lebih memiliki kesempatan untuk menikmati layanan kesehatan yang sebenarnya ditujukan bagi kelompok miskin. Hal ini menunjukkan bukti kuat bahwa masalah kesenjangan akses terhadap layanan kesehatan dasar tidak dapat diselesaikan hanya dengan mengandalkan pada penyediaan layanan gratis. ■ Sri Budiayati

by the JPK-Gakin scheme, because this scheme only reimburses the cost of services that are obtained from government health service facilities, such as puskesmas and public hospitals.

The low utilization rate by members results in most JPK-Gakin funds that are allocated to puskesmas and public hospitals, in reality, not being used to fund services for the poor, but, on the contrary, to subsidize health services for other customers who are actually classified as financially well-off group of people. For example, in Purbalingga, although the Gakin scheme receive more than 57% of JPKM³ funds that are allocated by the kabupaten government, the poor only use approximately 21% of puskesmas services and just 12.37% of those at public hospitals. This shows that most JPK-Gakin funding that has been allocated is not used to fund health services for the poor but, on the contrary, to subsidize other operational costs at puskesmas and public hospitals. In other words, the funds are used to subsidize other customers who are better-off in comparison with Gakin members, namely members of the JPKM health insurance scheme who pay premiums.

The low utilization of the health card by the poor indicates that there is inequality in obtaining health services. Lack of information on services provided by JPK-Gakin, public perception, and transportation fees in a number of regions have resulted in the low utilization of the health cards by the poor. Consequently, people who are financially better-off benefit far greater opportunity to enjoy free health services, which are actually targeted to the poor. This case provides a strong evidence that the problem of inequality in access to basic health services cannot be solved only by relying on the provision of free services. ■ Sri Budiayati

Rendahnya pemanfaatan kartu sehat oleh masyarakat miskin mengindikasikan adanya kesenjangan dalam penerimaan layanan kesehatan.

The low utilization of the health cards by the poor indicates that there is inequality in obtaining health services.



Dok. SMERU/SMERU Doc.

²JPKM: Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat.

³JPKM: Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (Community Health Insurance Scheme).



Dok. SMERU/SMERU Doc.

KESENJANGAN AKSES TERHADAP PENDIDIKAN DASAR

DISPARITY OF ACCESS TO BASIC EDUCATION

PENGANTAR

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi banyak negara dari masa ke masa. Salah satu upaya untuk memutus lingkaran kemiskinan adalah melalui pendidikan, baik pendidikan yang ditempuh melalui jalur formal, informal, maupun nonformal. Berbagai upaya telah dilakukan oleh berbagai pihak, khususnya pemerintah, dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Pada tahun 1984 pemerintah telah mengupayakan wajib belajar sekolah dasar, yang kemudian dilanjutkan dengan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun pada 1994 (Wajar Dikdas). Wajar Dikdas adalah kewajiban bagi setiap warga negara yang berumur tujuh tahun atau lebih untuk mengikuti pendidikan dasar atau pendidikan yang setara (pendidikan sembilan tahun, terdiri atas program pendidikan enam tahun di Sekolah Dasar (SD) dan program pendidikan tiga tahun di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)) sampai tamat.¹

¹ Lihat "Petunjuk Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun," yang disusun oleh Kantor Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Agama dan Departemen Keuangan. Digandakan pada tahun 1997/1998.

INTRODUCTION

Poverty is a problem that is faced by many countries from time to time. One of the means to break the poverty cycle is through education, education that is taken through formal, informal, and non-formal channels. Various efforts have been undertaken by different parties, especially the government, in order to improve education level of the nation. In 1984 the government introduced compulsory basic education and this was extended to compulsory nine years of basic education in 1994 (coined "Wajar Dikdas", an acronym for wajib belajar pendidikan dasar). Compulsory basic education is the obligation for each and every citizen aged seven or above to take a basic education or equivalent education (nine years of education, consisting of six years of primary school and three years of junior high school) up to graduation.¹

¹ See "Petunjuk Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun" [Instruction for the Implementation of Nine Years Compulsory Basic Education] prepared by the Coordinating Minister for People's Welfare, the Minister for Education and Culture, the Minister for Home Affairs, the Minister for Religious Affairs and the Minister for Finance. Reproduced in 1997/1998.

TUJUAN PEMBANGUNAN MILENIUM DAN WAJAR DIKDas

Indonesia bersama 191 negara anggota PBB telah menyepakati Millennium Development Goals (MDG) atau “Tujuan Pembangunan Milenium” yang harus dicapai pada tahun 2015. Dalam bidang pendidikan, target MDG bagi Indonesia bukan hal baru, karena sejak 1984 Indonesia sudah melaksanakan Wajib Belajar SD. Sejak 1994 Wajar Dikdas Sembilan Tahun dicanangkan melalui Inpres No. 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Inpres ini menginstruksikan kepada Menko Kesra, Mendikbud, Mendagri, Menag, dan Menkeu untuk melaksanakan Wajar Dikdas Sembilan Tahun di seluruh Indonesia sebagai suatu gerakan nasional yang dimulai pada tahun pelajaran 1994/95.

Belum lama ini Mendiknas menyatakan bahwa untuk menuntaskan wajib belajar sembilan tahun sedikitnya membutuhkan dana Rp49 triliun.² Dana ini hanya untuk biaya operasional, dan tidak termasuk biaya investasi. Akibat berbagai hambatan, pemerintah telah beberapa kali mengundurkan waktu pencapaian tahun Wajar Dikdas. Terakhir, pemerintah mengundurkan tahun pencapaian Wajar Dikdas dari semula 2004 menjadi 2009 (*Kompas*, 3 Maret 2000). Memang tidaklah mudah untuk mencapai tujuan MDG di bidang pendidikan. Temuan penelitian SMERU mengungkap beberapa permasalahan yang dihadapi Indonesia di bidang pendidikan dasar, sebagaimana diuraikan berikut ini.

PERMASALAHAN DALAM PENDIDIKAN DASAR

Selain rendahnya angka partisipasi tingkat SLTP dan rendahnya angka melanjutkan dari SD ke SLTP, salah satu permasalahan dalam pendidikan nasional adalah keterbatasan fasilitas sekolah,³ termasuk rusaknya fasilitas sekolah yang ada. Adanya krisis ekonomi sejak 1998 juga menambah dampak keterbatasan fasilitas. Studi SMERU pada tahun 1999 dan 2003 (Gavin Jones et al) menemukan bahwa kondisi bangunan sekolah



Kesenjangan akses di bidang pendidikan dasar juga terjadi dalam konteks adanya sekolah “kaya” dan sekolah “miskin.”

Disparity in access in the primary education field also occurs in the context of “rich” and “poor” schools.

² Dikutip dari “Wajib Belajar Sembilan Tahun Butuh Dana Rp49 Triliun.” Online posting. Selasa, 22 Maret 2005 14:05 WIB, berita_pendidikan@lycos.com.

³ Di harian Media Indonesia 31 Agustus 2000 disebutkan bahwa sekitar 80% sekolah di Indonesia belum memiliki fasilitas perpustakaan yang memadai sehingga berpengaruh negatif bagi minat baca masyarakat dan menghambat upaya mencerdaskan bangsa.

MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS AND COMPULSORY BASIC EDUCATION

Indonesia, together with 191 UN member countries, has agreed to the Millennium Development Goals (MDG) that have to be achieved by the year 2015. In the field of education, this target for Indonesia is not something new because since 1984 Indonesia has implemented compulsory basic education. Since 1994, nine years of compulsory basic education was declared via Presidential Instruction (Inpres) No. 1 of 1994 on “The Implementation of Nine Years of Basic Education.” This Inpres instructed the Coordinating Minister for People’s Welfare, the Minister for Education and Culture, the Minister for Home Affairs, the Minister for Religious Affairs, and the Minister of Finance to implement nine years of compulsory basic education throughout Indonesia commencing in the academic year 1994/95.

Just recently, the Minister for National Education declared that to fully implement the nine years of compulsory education needed at least Rp49 trillion in funding.² This funding is only for operational costs and does not include capital investment. Due to various impediments, the government had several times postponed the target date for the achievement of compulsory basic education. Finally, the government postponed the target for the achievement of compulsory basic education from 2004 to 2009 (*Kompas*, 3 March 2000). Achieving the Millennium Development Goals in the education field is indeed a difficult challenge. SMERU research findings have uncovered a number of problems faced by Indonesia in the basic education sector, as discussed below.

PROBLEMS FACED IN THE FIELD OF BASIC EDUCATION

Aside from the low participation rate in junior high school and the low continuation rate from primary to junior high school, another problem faced in Indonesia’s education sector is the limitation on school facilities,³ including the poor condition of existing school facilities. The economic crisis since 1998 has also increased the effect of limited school facilities. A SMERU study in 1999 and 2003 (Gavin Jones et al) found that the condition of school buildings and

² Quoted from “Wajib Belajar Sembilan Tahun Butuh Dana Rp49 Triliun” [Nine Years of Compulsory Education Requires Funding of Rp.49 Trillion]. Online posting Tuesday, 22 March 2005 14:05, berita_pendidikan@lycos.com.

³ In the daily Media Indonesia of 31 August 2000, it was reported that approximately 80% of Indonesian schools do not yet have adequate library facilities, resulting in a negative impact on the community’s interest in reading and impeding the effort to develop the nation.

dan fasilitas sekolah SDN umumnya tidak memadai. Adanya ketergantungan pada pemerintah sebagai akibat dari dibangunnya SD-SD Inpres telah mengakibatkan hilangnya swadaya dan partisipasi masyarakat. Hambatan lain, merupakan masalah klasik, yaitu terbatasnya sumber dana pemerintah.

Persoalan lain yang perlu mendapat perhatian adalah masalah anak yang putus sekolah. Hasil studi SMERU tahun 1999 (Gavin Jones et al) yang dilakukan di empat provinsi menunjukkan bahwa anak lulusan sekolah dasar tidak melanjutkan ke sekolah lanjutan pertama disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:

Pertama, masalah ekonomi keluarga. Murid dari keluarga miskin tidak memiliki dana untuk biaya pendidikan. Akibatnya, murid-murid membantu orang tua baik untuk bekerja maupun kegiatan lainnya. Di Pontianak, anak-anak membantu bekerja di kebun, menyadap karet di hutan, atau mengasuh adiknya ketika orang tuanya tidak ada di rumah.

Kedua, rendahnya kesadaran dan motivasi masyarakat untuk menyekolahkan anaknya. Misalnya di Lombok Timur, tingkat kesadaran masyarakat masih rendah tentang pentingnya pendidikan sebagai bekal di masa depan. Rendahnya kesadaran ini antara lain nampak dari orang tua yang lebih mengutamakan anaknya bekerja untuk membantu ekonomi keluarga daripada bersekolah.

Ketiga, jarak atau lokasi sekolah lanjutan pertama terletak jauh dari tempat tinggal murid. Kondisi ini diperburuk dengan kondisi sarana dan prasarana (akses) transportasi. Buruknya ekonomi keluarga dan akses transportasi menyebabkan tidak terjangkau biaya transportasi. Apalagi dengan naiknya harga BBM baru-baru ini, biaya transportasi menjadi semakin tidak terjangkau.

Keempat, adanya daya tarik cukup besar untuk bekerja dengan upah yang relatif tinggi. Misalnya, pada 1999, seorang anak lulusan SD di Kalimantan Barat yang bekerja membantu nelayan untuk memisahkan hasil tangkapan ikan dengan udang bisa menerima upah Rp3.000 sampai Rp5.000 per hari.

Kelima, faktor budaya. Misalnya kebiasaan tradisional penduduk suku Madura di Pontianak untuk mengawinkan anak perempuannya setelah tamat sekolah dasar, atau pandangan masyarakat Cina bahwa bila anaknya tidak pandai bersekolah, maka lebih baik bekerja membantu orang tuanya.



Tingkat kesadaran sebagian masyarakat masih rendah tentang pentingnya pendidikan sebagai bekal di masa depan.
In some communities, there is a low level of community awareness of the importance of education as the key to the future.

Dok. SMERU/SMERU Doc.

facilities of public primary school was, in general, inadequate. Dependence on the government as the consequence of the construction of Inpres primary schools has resulted in the loss of community participation and self-support. The other impediment is the classic problem of limited government funds.

Another problem that requires attention is children dropping out of school. The result of the study undertaken by SMERU in 1999 (Gavin Jones et al) in four provinces showed that there are several reasons why children who have graduated from primary school fail to continue their education at junior high school. These factors are:

Firstly, family economic problems. Students from poor families don't have the funds for the cost of education. As a result, students help their parents both with work and other activities. In Pontianak, children help by working in plantations, tapping rubber in the forest, or looking after their younger brothers and sisters while their parents are away from the house.

Secondly, the low level of awareness and motivation of the community to send their children to school. For example, in East Lombok, there is still a low level of community awareness of the importance of education as the key to the future. This low awareness is reflected in the number of parents who give priority to children working to help the family economy rather than obtaining an education.

Thirdly, the distance to, or location of, junior high schools is far away from the students' homes. This condition is made worse by the poor condition of transport means and infrastructure (access). The poor economic condition of the family and poor transport access makes the cost of transport out of reach. Furthermore, with the recent increase in the price of fuel, transport fees are even more out of reach.

Fourthly, there is a rather large attraction to work for relatively high wages. For example, a child graduate of primary school in West Kalimantan who works as an assistant to fishermen separating the fish catch from shrimp can receive wages of Rp3,000 to Rp5,000 per day.

Fifthly, the cultural factor. For example, traditional customs of the Madurese community in Pontianak to marry off their daughters after graduating from primary school, or the Chinese community view that if their children are not successful at school, it is better for them to work by assisting their parents.

KESENJANGAN AKSES PENDIDIKAN DASAR

Berkaitan dengan masalah di atas adalah timbulnya kesenjangan dalam akses kepada pendidikan dasar karena kelima masalah penghambat masuknya anak ke sekolah tersebut di atas lebih banyak dihadapi oleh masyarakat miskin.

Adanya jaminan dari pemerintah di bidang pendidikan yang tertuang dalam berbagai peraturan tidak berarti secara otomatis masyarakat bisa mengenyam pendidikan secara merata. Masyarakat masih terbentur pada berbagai halangan untuk bisa mengakses dan menyelesaikan pendidikan, khususnya pendidikan dasar, sebagaimana diuraikan di atas. Akses terhadap pendidikan ditunjukkan dari jumlah anak-anak yang dapat memanfaatkan fasilitas pendidikan yang disediakan pemerintah dan masyarakat. Indikator yang digunakan adalah angka partisipasi, angka mengulang, angka putus sekolah, angka kelulusan, dan angka melanjutkan.

Kesenjangan akses untuk mendapatkan pelayanan pendidikan dasar secara makro dapat dilihat dari perbedaan perlakuan antardaerah sebagai akibat dilaksanakannya otonomi daerah. Beberapa daerah telah melaksanakan pendidikan dasar secara cuma-cuma (gratis), sedang daerah lain belum. Jelas hal ini menimbulkan kesenjangan akses anak-anak yang berusia 7-15 tahun di berbagai daerah untuk bisa mengenyam pendidikan dasar. Secara mikro, di daerah yang telah menetapkan sekolah gratis pun masih menyisakan kesenjangan akses yang dialami murid, khususnya dari keluarga miskin. Sekolah gratis pada umumnya bebas membayar SPP bagi seluruh siswa di daerah yang menerapkan sekolah gratis tersebut. Namun, di luar itu masih banyak biaya yang harus dikeluarkan oleh orang tua siswa, seperti biaya buku pelajaran, biaya seragam, biaya transportasi, biaya darma wisata, dan biaya-biaya lain. Kesenjangan ini semakin terasa di daerah yang belum melaksanakan sekolah secara cuma-cuma.

DISPARITY IN ACCESS TO BASIC EDUCATION

Related to the problems discussed above is the emergence of disparity in access to basic education because it is mostly the poor who face the five impediments of children not entering school mentioned above.

The existence of a guarantee from the government in the education field, that is contained in various regulations, does not automatically mean the community can experience education equally. The community is still hampered by various barriers to access and complete education, especially basic education, as discussed above. Access to education is indicated by the number of children who can utilize the education facilities that are provided by the government and community. Indicators that are used are the participation rate, repeat rate, dropout rate, failure rate, and continuation rate.

Disparities in access to obtaining basic education services at a macro level can be seen from differences in inter-regional treatment as a consequence of the implementation of regional autonomy. Several regions have implemented universal free primary education, while other regions have not yet done so. It is clear this has given rise to a disparity in access of children aged 7-15 years in various regions to primary education. In a micro way, regions that have already established free schooling also still have disparities in access among students, especially from poor families. Free-of-charge schools, in general, mean tuition-free. However, outside that there are still many other costs that have to be met by students' parents, like text books, uniforms, transport, excursions and other costs. This disparity is increasingly felt in regions that have not yet implemented free schooling.



Dok. SMERU/SMERU

Penyelesaian masalah pendidikan memerlukan penanganan yang terintegrasi dan terfokus.

Issues faced in the education sector require problem-solving that is integrated and focused.

Di samping itu, kesenjangan akses di bidang pendidikan dasar juga terjadi antara sekolah “kaya” dan “miskin.” Anak dari keluarga miskin akan mengalami kesulitan bila ingin bersekolah di sekolah yang target siswanya adalah anak-anak dari keluarga kelas menengah-atas yang menetapkan biaya yang tinggi daripada sekolah “miskin.” Hal ini akan menyebabkan murid dari keluarga miskin terkonsentrasi di sekolah-sekolah “miskin”, sedang murid dari keluarga kaya akan lebih bebas memilih sekolah yang diinginkan, khususnya sekolah yang memiliki fasilitas dan kualitas pendidikan lebih baik.

Penyelesaian masalah pendidikan memerlukan penanganan yang terintegrasi dan terfokus karena masalah pendidikan tidak berdiri sendiri. Untuk menuntaskan Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan mengurangi kesenjangan akses diperlukan pula program-program lain yang mendukung, utamanya program penanggulangan kemiskinan. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa kemiskinan telah berdampak negatif pada sektor pendidikan, yaitu menjadikan anak tidak sekolah, putus sekolah, mengulang kelas, dan mutu pendidikan yang rendah. ■Akhmadi



Dok. SMERU/SMERU

In addition, disparity in access in the primary education field also occurs between “rich” and “poor” schools. A child from a poor family will experience difficulty if wishing to attend a school established for the middle-upper class that has a higher unit cost than a “poor” school. This will cause the students of poor families to be concentrated in “poor” schools, while students from rich families will be free to choose the school of their desire, especially schools that have better facilities and quality of education.

Issues faced in the education sector require problem-solving that is integrated and focused because it cannot stand in isolation. To develop nine years of compulsory primary education and reduce access disparities also needs other support programs, especially poverty reduction programs. Experience shows that poverty has a negative impact on the education sector, namely causing children not to attend school, to drop out, and to repeat classes, as well as a low quality of education. ■Akhmadi

\Daftar Pustaka

- berita_pendidikan@lycos.com, Selasa, 22 Maret 2005 14:05 WIB.
- <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0408/05/pddkn/1188929.htm>.
- Ingpres No. 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Wajar Dikdas Sembilan Tahun.
- Jones, Gavin, et.al, “Pengamatan Cepat SMERU tentang Permasalahan Pendidikan dan Program JPS, Beasiswa dan DBO di Empat Provinsi.” Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, September 2003.
- Kompas, 3 Maret 2000.
- UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Media Indonesia, 31 Agustus 2000.
- “Petunjuk Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun,” yang disusun oleh Kantor Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Agama dan Departemen Keuangan. Digandakan pada tahun 1997/1998.

Works Cited

- berita_pendidikan@lycos.com, Tuesday, 22 March 2005 14:05 WIB.
- <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0408/05/pddkn/1188929.htm>.
- Ingpres No. 1 of 1994 on The Implementation of Nine Years of Compulsory Primary Education.
- Jones, Gavin, et.al, “Pengamatan Cepat SMERU tentang Permasalahan Pendidikan dan Program JPS, Beasiswa dan DBO di Empat Provinsi.” [SMERU’s Rapid Assessment of Education Problems, and the JPS Scholarships and Block Grants Program in Four Provinces]. Jakarta: SMERU Research Institute, September 2003.
- Kompas, 3 March 2000.
- Law No. 20 of 2003 on the National Education System.
- Media Indonesia, 31 August 2000.
- “Petunjuk Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun” [Instruction for the Implementation of Nine Years Compulsory Basic Education] Reproduced in 1997/1998.

KESENJANGAN AKSES TERHADAP PELUANG EKONOMI*

DISPARITY IN ACCESS TO ECONOMIC OPPORTUNITIES*

Kebijakan pembangunan ekonomi yang lebih berorientasi pada pertumbuhan dan konglomerasi, telah menyebabkan makin melebarnya kesenjangan dan ketidakadilan. Timbulnya dikotomi seperti Jawa-luar Jawa, Indonesia bagian barat-timur, desa-kota, sektor formal-informal, disamping KKN, serta persoalan kemiskinan, merupakan beberapa indikator kegagalan kebijakan politik ekonomi pemerintahan masa lalu dalam pemerataan dan keadilan kesejahteraan masyarakat.

Ketika kemudian rezim pemerintahan silih berganti, masyarakat selalu berharap adanya perbaikan-perbaikan nyata dalam bidang politik, ekonomi, hukum, dan sosial. Di bidang ekonomi, harapan itu antara lain berupa meningkatnya lapangan kerja dan adanya pemerataan akses bagi semua golongan masyarakat untuk memanfaatkan setiap peluang maupun sumber daya ekonomi yang tersedia. Masalahnya, apakah harapan ini makin mendekati kenyataan atau justru sebaliknya? Berikut merupakan rekaman kecil hasil pengamatan lapangan tim peneliti SMERU di beberapa daerah.



Dok. SMERU/SMERU

Salah satu permasalahan kronis yang terjadi adalah timpangnya akses terhadap kredit bagi kelompok masyarakat miskin. Di daerah sampel (Provinsi Maluku Utara dan NTT), kelompok masyarakat miskin umumnya mengalami kesulitan memperoleh kredit untuk menambah modal usahanya. Berbagai jenis lembaga keuangan yang beroperasi tidak menyediakan produk kredit yang sesuai dengan kebutuhan mereka, sehingga analog dengan pepatah yang menyatakan "Air ada di mana-mana, tapi tak ada setetespun yang dapat diminum". Persoalan ini utamanya disebabkan oleh dua aspek:

Economic development policies that are more oriented towards growth and conglomeration, have already resulted in disparity and injustice. The emergence of dichotomies such as Java-off Java; western-eastern parts of Indonesia; urban-rural; formal-informal sectors; also corruption, collusion and nepotism; as well as poverty problems, represent several indicators of the failure of political-economy policies of past government administrations in establishing the equity and fairness of community prosperity.

When government administrations change, then the community always hopes for actual improvements in the social, legal, economic, and political fields. In the economic arena, the people hope for enhancements in employment opportunities and equality of access for all community groups to the utilization of each and every opportunity as well as available economic resources. The question is whether this hope will soon become the reality or the contrary. The following represents a small record of the results of SMERU's field observations in several regions.

One of the chronic problems that occurs is the disparity in access to credit by the poor. In sample regions (North Maluku Province and East Nusa Tenggara), the poor in general often experience difficulty in obtaining credit to add capital to their business. Various types of finance institution that operate don't provide credit products that are suitable for their needs, resulting in an analogy with the proverb: "There is water everywhere but not a drop to drink." This problem is mainly due to the following two aspects:

* Artikel ini ditulis berdasarkan laporan penelitian lapangan SMERU, "Kajian Lingkungan Dunia Usaha di Daerah Pascakonflik: Kasus Provinsi Maluku Utara, 2003, dan "Keuangan Mikro untuk Masyarakat Miskin: Pengalaman Nusa Tenggara Timur," 2004.

* This article is written based on the following SMERU field reports: "Kajian Lingkungan Dunia Usaha di Daerah Pascakonflik: Kasus Provinsi Maluku Utara"[The Study of the Business Sector in Post-Conflict Regions: The Case of North Maluku], 2003, "Lessons Learned from Microfinance Services in East Nusa Tenggara," 2004.

Salah satu masalah dalam ketimpangan akses terhadap peluang ekonomi adalah akses masyarakat miskin terhadap kredit.

One of the problems in the disparity in access to economic opportunities is access to credit by the poor.



Foto/Photo: www.bangrak.ditjenmak.go.id

- a. Lembaga penyedia kredit yang bunga rendah, khususnya perbankan, menetapkan adanya jaminan dan syarat lain yang sulit dipenuhi oleh masyarakat miskin. Terlebih lagi untuk mengurus persyaratan kredit pada instansi terkait selalu harus disertai dengan biaya tidak resmi, sehingga makin menjauhkan masyarakat miskin dari sektor perbankan. Untuk beberapa kasus, syarat pengajuan kredit tersebut dikaitkan pula dengan syarat-syarat lain yang sebenarnya tidak relevan, seperti harus lunas PBB, harus mempunyai kartu anggota KUD, dan sebagainya.
- b. Lembaga penyedia kredit lain yang prosedurnya relatif mudah, seperti Koperasi dan LKM (lembaga keuangan mikro) yang dikembangkan oleh LSM, umumnya mengenakan tingkat bunga tinggi, periode kredit relatif pendek serta mekanisme angsuran bersifat mingguan dan bahkan ada yang harian. Diperlukannya angsuran harian tentunya tidak sesuai dengan pola pendapatan masyarakat miskin yang tidak tetap karena sebagian besar berbasis pada sektor pertanian.

Kendala lain yang dihadapi masyarakat miskin adalah pihak perbankan umumnya tidak mau memberikan kredit sebagai modal awal usaha. Mereka cenderung hanya memberikan kredit kepada calon nasabah yang usahanya telah berjalan, sehingga bagi kelompok ini peluang untuk meningkatkan kapasitas kegiatan ekonominya makin terbuka. Sebaliknya, bagi calon nasabah yang belum mempunyai usaha tetapi ingin mulai berusaha, peluangnya praktis terhambat karena tidak mendapatkan dukungan modal bank. Dampaknya adalah kesenjangan ekonomi yang makin lebar.

Selain persoalan tersebut, pemberian kredit kepada calon nasabah juga diwarnai oleh unsur nepotisme. Seorang narasumber mencontohkan: karena saat ini yang menjadi pimpinan unit suatu bank berasal dari etnis tertentu, maka calon nasabah yang diprioritaskan mendapatkan kredit berasal dari etnis yang sama. Akibatnya, etnis lainnya tidak mempunyai peluang untuk terjun dalam bisnis perdagangan komoditi tertentu di daerah sampel. Perdagangan komoditi tersebut dimonopoli oleh pedagang dari etnis bersangkutan.

- a. *Provider institutions of relatively low-interest loans, especially banks, set collateral and other stipulations that are difficult for the poor to fulfill. Furthermore, when using the service of associated agencies to take care of formal requirements, there are always unofficial fees, therefore increasingly distancing the poor from the banking sector. In several cases, these loan application requirements are also associated with other requirements that are actually irrelevant, like settling Land and Building Tax (PBB), being a member of a village cooperative (KUD), and so forth.*
- b. *Other loan providing institutions whose procedures are relatively simple, such as cooperatives and microfinance institutions (LKM) that are established by NGOs, in general impose high rates of interest, relatively short loan periods, and weekly repayment arrangements, in fact some even require daily repayments. The requirement for daily repayment is certainly not appropriate given that the poor are mostly based in the agricultural sector where income patterns are insecure.*

Another obstacle that is faced by the poor is that the banks, in general, don't want to provide loans to establish a business. They tend to only provide loans to customers who already have established businesses, so for these groups the opportunity to enhance the capacity of their economic activities is increasingly open. On the other hand, for applicants who don't yet have a business but want to start one, their chances are practically closed because they do not obtain the support of bank capital. Its impact is widening economic disparity.

Apart from these problems, loan provision is also marred by nepotism. One informant gave as an example: because the current management of one bank comes from a particular ethnic group, the loan applicants who are prioritized to receive loans are from the same ethnic group. As a result, other ethnic groups don't have the opportunity to enter into the business of particular commodity trade in the sample area. This commodity trade is monopolized by traders from the associated ethnic group.

Untuk mengatasi persoalan akses kredit masyarakat miskin, beberapa LSM mengembangkan sistem keuangan mikro yang diharapkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin. Sayangnya, beberapa lembaga keuangan alternatif ini mulai menerapkan pula prosedur dan mekanisme seperti yang diberlakukan oleh bank. Hal ini membuat akses masyarakat miskin terhadap kredit tidak mengalami banyak kemajuan.

Alternatif sumber permodalan lainnya bagi masyarakat miskin adalah program pemberdayaan, baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Namun, selain jangkauan program terbatas dan tidak berkesinambungan, dalam prakteknya pola pelaksanaan program cenderung menyimpang. Dengan alasan untuk mengamankan tingkat pengembalian pinjaman, kelompok masyarakat yang kemudian menjadi sasaran program adalah mereka yang sudah mempunyai kegiatan usaha (nonpertanian) dan bukan kelompok masyarakat yang paling membutuhkan bantuan modal atau lapisan masyarakat yang paling miskin. Persoalan lainnya adalah adanya kelompok masyarakat yang menerima bantuan program berulang-ulang, sementara pada saat yang sama banyak keluarga miskin lainnya yang sama sekali tidak pernah menerima bantuan program.

Kondisi serupa juga terjadi di daerah sampel lainnya. Para narasumber menyatakan bahwa dalam menyalurkan kredit, pihak bank cenderung bersikap diskriminatif. Pada era pascakonflik, di mana banyak orang membutuhkan modal usaha untuk membangun kembali bisnisnya, penduduk daerah sampel kesulitan mendapatkan kredit bank. Hanya kelompok etnis tertentu yang memperoleh prioritas kredit. Praktek demikian menjadikan para pemain bisnis perdagangan besar di daerah ini dikuasai oleh etnis tersebut karena mereka mempunyai modal besar dengan dukungan perbankan yang kuat. Praktek diskriminasi juga terjadi dalam bisnis jasa konstruksi. Proyek-proyek pemerintah yang bernilai besar selalu diberikan kepada pengusaha yang paling dekat hubungannya dengan jaringan birokrasi, terlepas apakah pengusaha tersebut profesional atau tidak. Walaupun ada proses tender, dalam prakteknya hanyalah "tender-tenderan". Maraknya praktek seperti ini bukan hanya menyangkut bisnis skala menengah dan besar, bisnis skala kecil pun mengalami hal yang sama. Contohnya dalam penyaluran minyak tanah, para pengusaha kecil yang berada di luar lingkungan birokrasi selalu ditolak permohonannya untuk menjadi agen penyalur.

Berdasarkan berapa kasus di atas, dapat dikatakan bahwa masalah penting yang dihadapi oleh masyarakat miskin umumnya dan usaha kecil khususnya di daerah sampel adalah masalah yang bersifat struktural, berupa lingkungan dan iklim usaha yang tidak adil, diskriminatif, dan masih lekat dengan aroma KKN yang kental. Tekad rezim pemerintahan baru untuk menjadikan ekonomi kerakyatan sebagai basis model pembangunan ekonomi masa depan, sepertinya masih belum akan terwujud dalam waktu dekat. ■ **Sulton Mawardi**

To overcome the problem of access to loans by the poor, several NGOs established a microfinance system that is expected to meet the needs of the poor. Unfortunately, several of these alternative financial institutions started to also apply procedures and mechanisms like those applied by banks. This has meant that access to loans by the poor has not made much progress.

Other alternative sources of capital for the poor are empowerment programs, both those undertaken by the central government or regional governments. However, apart from the restricted reach of the program and lack of continuity, in its practice the pattern of program implementation tends to deviate. For reasons of protecting the level of loan repayments, community groups who become the program target are those who already have business activities (non-agricultural) and not the community groups who most need capital assistance or the poorest of the poor. Another problem is the existence of community groups who repeatedly receive program assistance, while at the same time many other poor families never receive program assistance.

Similar situations also occur in other sample locations. A number of informants say that in channeling loans, banks tend to adopt a discriminatory attitude. In the post-conflict era, where many people need business capital to re-establish their businesses, people in sample regions have difficulty in obtaining bank loans. Only particular ethnic groups obtain loan priority. Practices like this mean that all the large trading business players in this region are controlled by this ethnic group because they have a lot of capital and the strong support of banks. Discriminatory practices also occur in the construction business. Large government projects are always given to entrepreneurs who have the closest relationships with bureaucratic networks, irrespective of whether they are professional or not. Even though there is a tender process, in practice it is only a formality. The prevalence of such practices not only relates to large and medium-scale businesses, but small-scale businesses also experience the same problem. For example, in the distribution of kerosene, the applications of small entrepreneurs who are outside the bureaucratic domain to become distribution agents are always rejected.

*Based on the cases above, it can be said that the crucial problem that is faced by the poor in general and small business people in particular in sample regions is a structural problem, in the form of a business climate and environment that is unfair, discriminatory, and still stuck with the strong aroma of corruption, collusion, and nepotism (KKN). It seems that the intention of the new government regime to create a people's economy as the basis of a future model of economic development will not be realized in the near future. ■ **Sulton Mawardi***



KESENJANGAN REGIONAL DI INDONESIA

REGIONAL INEQUALITY IN INDONESIA

Armida S. Alisjahbana*



Foto/Photo: <http://epp.ebs.nagoyu-u.ac.jp>

Sejak era 1970-an, pembangunan ekonomi Indonesia ditandai oleh pertumbuhan ekonomi yang stabil hingga 1997 ketika secara mendadak dihalau badai krisis ekonomi. Pertumbuhan ekonomi kini kembali bergeliat, walaupun secara keseluruhan masih pada tahap pemulihan dan belum mencapai keadaan stabil. Ketimpangan pendapatan yang diukur dengan pengeluaran rumah tangga telah mencapai batasan yang moderat selama periode 1997 hingga 2005, yakni antara 0,32 dan 0,36 dalam Indeks Gini. Meskipun kecenderungan kesenjangan secara keseluruhan cukup moderat, namun kesenjangan regional masih menjadi titik perhatian serius. Perbedaan besar dalam Produk Domestik Regional Bruto PDRB (per kapita) telah terus berlangsung antara daerah di bagian barat dan timur Indonesia. Kesenjangan regional tidak hanya terjadi di dua kawasan ini, namun juga antar dan intraprovinci.

Masalah kesenjangan regional bisa semakin besar terutama bila daerah-daerah yang mewarisi sumber daya alam tertentu tidak mendapatkan kembali hasil sumber daya alamnya. Demikian pula bila daerah-daerah yang miskin sumber daya alamnya tidak mendapatkan

Indonesia's economic development since the 1970's has been characterized by stable economic growth until 1997 when it was suddenly overturned by the economic crisis. Economic growth has now resumed although it is still in the recovery phase and has not yet reached stability. Income inequality as measured by household expenditure has been in the moderate range throughout the period of 1997-2005, ranging between 0.32 and 0.36 in the Gini Index. Despite this moderate trend in overall inequality, regional inequality is still a cause for concern. Wide differences in GRDP (Gross Regional Domestic Product) per capita have persisted between the western and eastern regions of Indonesia. Regional inequality, however, does not only occur between these two regions, but also across provinces and within provinces.

The problems of regional inequality could be mounting especially if regions endowed with certain natural resources do not receive their share of natural resources. Likewise, if regions that are poor in resources do not get the needed resources to tackle their developmental problems. Such situations could exacerbate inter-regional tensions and provoke regional

*Armida S. Alisjahbana adalah Kepala Pusat Penelitian Pengembangan Kependudukan dan Sumber Daya Manusia, Universitas Padjadjaran, Bandung.

¹ Armida S. Alisjahbana is the Head of the Center for Population and Human Resources Development Research, Padjadjaran University, Bandung.

bantuan yang diperlukan untuk mengatasi masalah pembangunannya. Keadaan semacam ini bisa semakin meningkatkan ketegangan antardaerah dan memancing sentimen kedaerahan terhadap pemerintah pusat. Karena itu, pemerintah pusat bersama dengan pemerintah daerah (pemda) harus duduk bersama mengatasi berbagai faktor yang memengaruhi kesenjangan regional dengan metode yang lebih sistematis.

Tulisan ini akan menyoroti pola dan faktor-faktor penyumbang terjadinya kesenjangan regional, dan menguraikan kebijakan-kebijakan prioritas untuk mengatasi masalah-masalah yang sedang dihadapi.

POLA-POLA KESENJANGAN REGIONAL

Kesenjangan Kawasan Barat Indonesia (KBI) vs Kawasan Timur Indonesia (KTI)

KTI merupakan 68% dari seluruh wilayah Republik Indonesia. Walaupun KTI merupakan kawasan terbesar, pembangunan di Indonesia masih terpusat di bagian Barat Indonesia. Sebagaimana diperlihatkan oleh Indeks Pembangunan Regional, pembangunan provinsi di kawasan timur Indonesia lebih lambat dari kawasan barat, baik dalam hal PDRB per kapita, ekspor, maupun investasinya. Sebagai contoh, Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita KTI pada 2000 hanya 35% dari PDB per kapita Indonesia. Pulau Jawa, Bali, dan Sumatera telah lama mendominasi aktivitas perekonomian Indonesia.

Sejak awal 1990-an, pemerintah secara lebih serius memberi perhatian pada pembangunan di KTI yang dapat dilihat dari, misalnya, pembentukan Dewan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia pada 1993 dan diangkatnya Menteri Negara Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia pada 2000. Usaha-usaha untuk mempercepat pembangunan di kawasan timur tercermin dari meningkatnya anggaran negara sejak 1993/1994 untuk Pengeluaran Daerah dan Dana Pembangunan Daerah bagi kawasan tersebut. Sejak 1990-an, meski terbilang lambat, kesenjangan pembangunan antara barat dan timur cenderung mengecil.

sentiments against the central government. Therefore, the central government need to sit together with regional governments to address problems associated with factors affecting regional inequality in a more systematic manner.

This article highlights the pattern of, and factors contributing to, regional inequality, and discussing priority policies in addressing the problems.

PATTERNS OF REGIONAL INEQUALITY

Western vs. Eastern Regions Inequality

The eastern region of Indonesia comprises almost 68% of total Indonesian territory. Although the share of the eastern territory is large, development in Indonesia is still concentrated in the western part of Indonesia. As indicated by the Regional Development Index, the development of eastern region provinces was slower than their western counterparts in terms of per capita GRDP, export and investment share. For example, the eastern region's per capita GDP share in 2000 was only 35% of Indonesia per capita GDP. Java, Bali and Sumatra have long dominated Indonesian economic activities.

Since the early 1990s, the government has paid more attention to the development of the eastern region as indicated, for example, by the establishment of the Eastern Region Development Council in 1993 and the appointment of the State Minister for The Acceleration of Development in the Eastern Region of Indonesia in 2000. Efforts to accelerate the development of eastern region have been reflected in the continuously increasing proportion of the State Budget since 1993/1994, both in terms of Regional Expenditures and Regional Development Grants for the region. Since the 1990s the trend for development disparity between western and eastern regions has narrowed, albeit at a slow pace.

Tabel 1. Distribusi PDB pada Harga Konstan 1993 dan Penduduk Tahun 2000
Table 1. Distribution of GDP at 1993 Constant Prices and Population in 2000

	PDB (termasuk minyak dan gas) / GDP (Including Oil and Gas) (%)	PDB (di luar minyak dan gas) / GDP (Excluding Oil and Gas) (%)	Penduduk/ Population (%)
Sumatera	22	19	21
Jawa	58	61	59
Bali & Nusa Tenggara	4	4	5
Kalimantan	10	8	5
Sulawesi	4	5	7
Maluku & Papua	2	3	2
Indonesia	100	100	100

Sumber/Source: UNDP, *Indonesia Human Development Report 2004*.

Kesenjangan antardaerah pada provinsi-provinsi terjadi sebagai konsekuensi dari pembangunan yang terkonsentrasi di Pulau Jawa dan Bali.

Inter-regional inequality across provinces is the consequence of concentrated development in Java-Bali.



Dok. SMERU/SMERU Doc.

KESENJANGAN ANTARDAERAH

Kesenjangan antardaerah pada provinsi-provinsi terjadi sebagai konsekuensi dari pembangunan yang terkonsentrasi di Pulau Jawa dan Bali. Lebih dari itu, pengembangan provinsi-provinsi baru sejak 2001 telah menyumbang pada tingkat kesenjangan yang semakin lebar. Tabel 1 menunjukkan bahwa pada 2000, PDB (termasuk minyak) Sumatera dan Jawa sebesar 80%. Angka ini tidak banyak berubah dibandingkan periode 1970-an hingga 1990-an, dimana Jawa dan Sumatera memegang kira-kira 80% PDB Indonesia. Namun, berkembangnya provinsi-provinsi baru sejak 2001 dan desentralisasi diduga akan mendorong kesenjangan antardaerah yang lebih lebar. Pada tingkat provinsi, ketimpangan tertinggi masih tetap ditemui di Jakarta, Jawa, dan Bali pada tahun 1990-an dan 2000. Berdasarkan PDRB nonminyak per kapita tahun 2000, provinsi termiskin di Jawa dan Bali mempunyai rasio kurang dari seperlima yang dimiliki oleh provinsi terkaya, yakni DKI Jakarta. Rasio rata-rata PDRB nonminyak per kapita provinsi-provinsi lain di Jawa dan Bali dibandingkan rasio rata-rata DKI Jakarta kurang dari 40%. Kesenjangan antarprovinsi menjadi lebih lebar ketika minyak dan gas dimasukkan dalam PDB per kapita, terutama bagi provinsi-provinsi di Kalimantan.

Adanya kota metropolitan dan kota-kota besar di Jawa telah menarik orang-orang untuk bermigrasi, baik dari daerah perdesaan di Jawa maupun luar Jawa. Hal ini telah mengakibatkan proporsi PDB Pulau Jawa yang sangat tinggi (58%) dan penduduk yang sangat terkonsentrasi di Pulau Jawa. Konsekuensi dari konsentrasi ekonomi dan penduduk yang tinggi di Pulau Jawa adalah manifestasi dampaknya yang negatif terkait dengan kerusakan sumber daya alam dan lingkungan serta masalah-masalah sosioekonomi yang dimunculkannya.

KESENJANGAN INTRADAERAH

Kesenjangan intradaerah terjadi karena adanya beberapa kabupaten atau kota yang kaya dengan jumlah penduduk yang terbatas dalam sebuah provinsi. Kabupaten atau kota ini akan menonjol dalam hal PDB per kapita relatif terhadap kabupaten-

INTER-REGIONAL INEQUALITY

Inter-regional inequality across provinces has occurred as a consequence of concentrated development in Java-Bali. Furthermore, the creation of new provinces since 2001 has contributed to increasing inter-regional inequality. Table 1 shows that in 2000, the share of Sumatra and Java in terms of GDP including oil and gas was 80%. This figure had not changed much compared to the period of 1970's through 1990s, when Sumatra and Java had maintained about 80% of Indonesia's GDP. However, the creation of new provinces since 2001 and the onset of decentralization is expected to cause wider inter-regional disparity. At the provincial level, the greatest inequality still persisted in Jakarta, Java and Bali during the 1990s and 2000. Based on non-oil per capita GRDP for the year 2000, the poorest province in Java-Bali had a ratio of less than one fifth to that of the richest province, i.e. DKI Jakarta. The average ratios of non-oil per capita GRDP of other provinces in Java-Bali to that of DKI Jakarta were less than 40%. Inter provincial inequality becomes wider when oil and gas are included in the per capita GDP, especially for provinces in Kalimantan.

The existence of metropolitan and large cities in Java has lured people to migrate from both rural areas in Java and outside Java. This has resulted in a very high proportion of Indonesia's GDP (58%) and population being concentrated in Java. The consequence of high economic and population concentration in Java is their negative externalities in terms of natural resources and environmental degradation as well as socioeconomic problems.

INTRA-REGIONAL INEQUALITY

Intra-regional inequality occurs because of the existence of a few very rich districts or cities together with their limited populations within a province. These few districts or cities would stand out in terms of per capita GDP relative to other districts within the same province. High

kabupaten lainnya dalam provinsi yang sama. Kesenjangan intradaerah yang tinggi dapat ditemukan, baik di kawasan timur maupun barat. Sebagai contoh, rasio PDRB per kapita termasuk minyak dan gas Kabupaten Pidie, adalah 2% dibandingkan dengan kabupaten terkaya di Aceh Utara di Provinsi Aceh. Contoh lainnya adalah Kabupaten Nunukan, kabupaten termiskin di Kalimantan Timur dengan rasio PDRB per kapita minyak dan gas sebesar 5% relatif terhadap wilayah terkaya, yakni Kota Bontang. Kabupaten Nunukan adalah salah satu kabupaten baru yang dibentuk sejak 2000. Angka dan kesimpulan yang sama juga dapat ditarik dari provinsi lainnya, terutama provinsi penghasil minyak. Provinsi yang tidak memiliki kabupaten yang menonjol cenderung memiliki kesenjangan yang lebih kecil, seperti Provinsi Sulawesi Selatan.

Di samping antarkabupaten, kesenjangan juga terjadi antara daerah perkotaan dan perdesaan. Daerah perkotaan lebih berkembang dari segi ekonomi, karena terdapat investasi negara dan swasta, dan fasilitas infrastruktur yang terkonsentrasi tinggi. Peluang ekonomi dan fasilitas infrastruktur yang terdapat dalam suatu kota telah menarik lebih banyak orang dari perdesaan dan menambah masalah urbanisasi. Jika kota-kota gagal mengatasi masalah yang diakibatkan oleh urbanisasi, maka hal ini bakal menciptakan masalah sosioekonomi yang lebih banyak lagi bagi perkotaan. Di sisi lain, kota yang mampu mengelola masalah urbanisasi dapat lebih banyak berperan sebagai pusat pertumbuhan bagi daerah-daerah di sekitarnya dan mengurangi masalah akibat kesenjangan yang tajam antara perkotaan dan perdesaan.

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI KESEJANGAN WILAYAH

Kepemilikan sumber daya alam yang tidak merata antardaerah

Beberapa daerah di Sumatera dan Kalimantan yang kaya sumber daya alam, seperti hutan, minyak, gas, dan barang tambang lainnya adalah daerah yang memiliki PDRB termasuk minyak dan gas per kapita yang tinggi. Daerah-daerah berikutnya adalah daerah yang memiliki sektor manufaktur dan jasa, khususnya beberapa daerah di Jawa, Bali, dan Sumatera. Kalimantan Timur mempunyai PDRB (dengan minyak) per kapita tertinggi sebesar Rp9,2 juta, dengan Kabupaten Bontang sebagai produsen minyak utama. Pada urutan kedua adalah DKI Jakarta dengan PDRB per kapita Rp7,7 juta. Sementara provinsi termiskin adalah Nusa Tenggara Timur yang memiliki PDRB per kapita Rp0,756 juta.

Pengintegrasian berbagai aksi kebijakan diperlukan untuk mengurangi kesenjangan regional.

A combination of policy actions are needed to mitigate Indonesia's regional inequality.



Dok. SMERU/SMERU Doc.

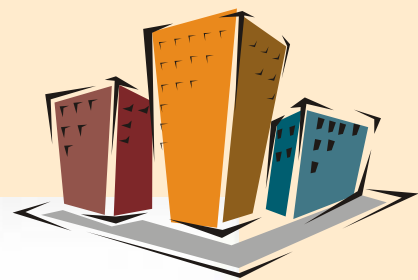
intra-regional inequality can be found both in western and eastern regions. For example, the ratio of Kabupaten Pidie per capita GRDP including oil and gas is 2% compared to the richest district of North Aceh in Aceh province. Another example is Kabupaten Nunukan, the poorest district in East Kalimantan with oil and gas per capita GRDP ratio of 5% relative to the richest district, i.e. Kota Bontang. Kabupaten Nunukan is one of the new districts established since 2000. Similar figures and conclusions are reached in other provinces, especially in oil-producing provinces. Provinces that do not have any dominant districts tend to have less inequality, for example the South Sulawesi province.

Aside from inter-district inequality, inequality also occurs between urban and rural areas. Urban areas are more developed economically, where public and private investment, and infrastructure facilities are largely concentrated. The economic opportunities and infrastructure facilities that lie within a city have attracted more people from rural areas and exacerbated problems associated with urbanization. If cities fail to manage problems caused by urbanization, this will create further socio-economic problems for the cities. On the other hand, a well-managed city will be able to act as a growth center for the adjacent areas and lessen the problems created by sharp urban-rural inequality.

FACTORS AFFECTING REGIONAL INEQUALITY

Unequal natural resources endowment between regions

Several regions in Sumatra and Kalimantan endowed with vast amounts of natural resources such as forestry, oil, gas, and other minerals are regions with the highest GRDP including oil and gas per capita. Following these regions are those with manufacturing and service sectors, notably some regions in Java, Bali, and Sumatra. East Kalimantan has the highest per capita GRDP (with oil) of Rp9.2 million, with Kabupaten Bontang as the main oil producer. In second place is DKI Jakarta with per capita GRDP of about Rp7.7 million. Meanwhile, the poorest province is East Nusa Tenggara with per capita GRDP of Rp0.756 million.



Pada era Soeharto, daerah-daerah yang kaya sumber daya alamnya mensubsidi daerah-daerah yang lebih miskin melalui berbagai mekanisme transfer dari pusat. Oleh karena itu, produsen minyak dan gas seperti Aceh, Riau, dan Kalimantan Timur tidak sepenuhnya menikmati bagian yang seharusnya mereka terima dari PDB Indonesia. Proporsi hasil fiskal yang tidak adil dari pendapatan sumber daya alam yang diterima oleh daerah produsen telah memunculkan kritik daerah terhadap pusat. Masalah proporsi pendapatan sumber daya alam yang tidak adil dicoba diatasi dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal sejak 2001.

Sumber daya manusia

Sudah diakui sejak lama bahwa kualitas sumber daya manusia dalam hal pendidikan dan kesehatan akan memengaruhi kemampuan suatu daerah untuk berkembang. Namun, penyebaran sumber daya manusia dalam hal kuantitas dan kualitas sangat tidak merata. Sekitar dua per tiga dari penduduk Indonesia berada di Pulau Jawa dan kalangan yang berpendidikan juga terkonsentrasi di pulau tersebut. Kawasan timur dan daerah-daerah terpencil di Indonesia mempunyai kualitas sumber daya manusia yang jauh lebih rendah.

Dalam provinsi sendiri, sumber daya manusia tersebar secara tidak merata, baik antarkabupaten/kota maupun gender. Menurut Laporan Pembangunan Manusia di Indonesia, 2004, tingkat melek huruf Indonesia pada 2002 hampir mencapai 90%, sementara rata-rata waktu belajar di sekolah adalah sekitar 7 tahun. Akan tetapi, provinsi-provinsi seperti Nusa Tenggara Barat dan Papua masih memiliki tingkat melek huruf orang dewasa di bawah 80%.

Masalah kesenjangan lain adalah perbedaan dalam indikator pendidikan antara perdesaan dan perkotaan. Berdasarkan data Susenas 2003, tingkat buta huruf di daerah-daerah perdesaan adalah dua kali lipat dibanding daerah perkotaan. Sekitar 13,8% total penduduk masyarakat perdesaan adalah buta huruf, sedangkan angka untuk daerah perkotaan adalah sebesar 5,5%. Sementara itu, tingkat partisipasi sekolah bagi penduduk yang berusia 16-18 di daerah perkotaan adalah 66,7%, hampir dua kali lipat daerah perdesaan. Kesenjangan ini bahkan lebih tinggi kalau dilihat dari tingkat pendapatan masyarakat. Sebagai contoh, tingkat partisipasi sekolah bagi mereka yang berusia 16-18 tahun adalah 76% untuk 20% tingkat pendapatan tertinggi dan hanya 25% untuk 20% tingkat pendapatan yang terendah. Rata-rata waktu belajar di sekolah bagi penduduk perkotaan pada 2003 adalah 8,73 tahun, sementara untuk perdesaan hanya 5,84 tahun.

Disparitas gender dalam pendidikan di sekolah

Disparitas gender dalam kemampuan mengenyam pendidikan sangat mencolok di provinsi-provinsi yang lebih miskin dan daerah terpencil. Sebagai contoh, perempuan di Kabupaten Nias memiliki rata-rata lama sekolah 4,8 tahun pada 2002, jauh lebih rendah dibandingkan tingkat rata-rata lama sekolah bagi laki-laki, yakni 6,5 tahun.

During the Soeharto era, regions rich in natural resources subsidized poorer regions through various central government's transfer mechanisms. Thus, oil and gas producers such as Aceh, Riau, and East Kalimantan did not fully enjoy their fair share of Indonesia's GDP. Unfair fiscal share of natural resources revenues received by the producing regions had created grievances from those regions towards the center. The problems of unfair share of natural resources revenues have been addressed with the implementation of fiscal decentralization since 2001.

Human resources

It has long been recognized that the quality of human resources in terms of schooling and health will affect a region's ability to develop. The distribution of human resources in Indonesia in terms of quantity and quality is, however, very uneven. Java has about two thirds of Indonesia's population and the better educated are also concentrated there. Eastern and remote parts of Indonesia have a much lower quality of human resources.

Within the provinces themselves, human capital is unevenly distributed both between districts and genders. According to the Indonesia Human Development Report, 2004, Indonesia's literacy rate in 2002 was almost 90%, while mean years of schooling was around 7 years. However, provinces such as West Nusa Tenggara and Papua still have adult literacy rates of below 80%.

Another problem of disparity relates to the difference in schooling indicators between rural and urban areas. Based on 2003 Susenas data, the illiteracy rate in rural areas is twice as much as urban areas. About 13.8% of the total rural population is illiterate, while the figure for urban areas is 5.5%. Meanwhile, the school participation rate for people aged 16-18 in the urban area is 66.7%, nearly twice as much as for rural areas. The gap is even wider when we differentiate the society across income levels. For example, the school participation rate for those aged 16-18 is 76% for the highest 20% income level and only 25% for the lowest 20% income level. Mean years of schooling for the urban population in 2003 was 8.73 years, while for rural areas it was only 5.84 years.



Gender disparities in terms of schooling

Gender disparities in schooling attainment are quite stark in poorer provinces and remote areas. For example, females in Kabupaten Nias had average of 4.8 years of schooling in 2002, much lower compared with the male rate of 6.5 years.

Distribusi aset yang tidak merata

Aset industri dan barang mewah banyak terkonsentrasi di daerah perkotaan. Lebih dari itu, berdasarkan penilaian Bappenas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk 2004-2009, jumlah total tanah pertanian milik petani kecil (petani yang memiliki kurang dari 0,5 hektare tanah) adalah 56,2%. Kondisi ini lebih diperburuk lagi oleh minimnya akses bagi petani atas masuknya modal, keterampilan teknologi, dan jejaring sosial.



Konsentrasi ekonomi dan penduduk yang tinggi di Pulau Jawa berdampak negatif pada sumber daya alam dan lingkungan.

The high economic and population concentration in Java creates a negative impact on natural resources and the environment.

Foto/Photo: www.jakarta.go.id/galeri

Unequal distribution of assets

Industrial assets and consumer durables are largely concentrated in urban areas. Moreover, based on assessment by the National Development Planning Agency in the Mid-term Development Plan (RPJM) for 2004-2009, the share of total agricultural land owned by small-scale rural farmers (i.e. those who own less than 0.5 ha land) is 56.2%. This condition is worsened by the limited access of farmers to capital input, technological skill, and social networks.

Akses terhadap infrastruktur juga terbatas. Di samping penyebarannya tidak merata, kurangnya akses pada infrastruktur diperparah oleh persoalan-persoalan dalam pembiayaan, operasi, dan perawatan. Kebanyakan penyediaan infrastruktur di Indonesia terkonsentrasi di daerah-daerah tertentu di KBI dan perkotaan. Sebagai contoh, panjangnya jalan di Sumatera dan Jawa merupakan 60% dari total infrastruktur jalan di Indonesia. Menjadi halangan bagi kabupaten-kabupaten yang lebih miskin untuk membangun daerahnya karena kurangnya fasilitas infrastruktur. Masalah yang serupa juga dihadapi oleh seluruh provinsi di Indonesia dalam hal fasilitas transportasi udara dan air/laut.

Fasilitas infrastruktur lainnya, seperti air dan sistem irigasi juga terkonsentrasi di wilayah-wilayah barat, terutama Jawa dan Bali. Namun, sistem irigasi di Jawa dan Bali telah mengalami degradasi sebagai akibat konversi tanah pertanian untuk pembangunan industri dan meningkatnya jumlah populasi. Pengembangan infrastruktur telekomunikasi menyebabkan kesenjangan, baik antar maupun intradaerah. Menurut RPJM dan Bank Dunia, hingga 2004 hanya 14% dari total infrastruktur telekomunikasi telah dibangun di KTI. Sementara itu, sekitar 64% desa di kawasan ini tidak memiliki fasilitas telekomunikasi (Bank Dunia).

Masalah yang sama juga dihadapi dalam hal energi listrik, terutama di daerah perdesaan. Akses kepada tingkat pasokan listrik hanya tersedia sekitar 54% bagi penduduk Indonesia, jauh lebih rendah dari tingkat rata-rata dunia, yakni 74%. Karena Indonesia adalah sebuah kepulauan dengan banyak pulau yang tersebar, ketersediaan infrastruktur yang tidak memadai akan menghasilkan tingkat standar hidup yang rendah bagi daerah-daerah terpencil.

PRIORITAS KEBIJAKAN

Pengintegrasian berbagai aksi kebijakan diperlukan untuk mengurangi kesenjangan regional. Berikut ini berbagai kebijakan yang dipandang sebagai prioritas:

Access to infrastructure is also limited. Besides its unequal distribution, lack of access to infrastructure is compounded by problems in its financing, operation, and maintenance. Most infrastructure provision in Indonesia is still concentrated in selected western regions and urban areas. For example, the length of road in Sumatra and Java forms 60% of total road infrastructure in Indonesia. The lack of infrastructure creates an obstacle for poorer districts to develop their region. Similar problems are faced by all provinces in Indonesia in terms of air and water/sea transportation facilities.

Other infrastructure facilities such as water and irrigation system are also concentrated in western areas, especially Java and Bali. The irrigation systems in Java and Bali have, however, experienced some degradation as a result of the conversion of farmland for industrial use and due to the increase of population. The development of telecommunication infrastructure causes inequality both between and within regions. According to the RPJM and The World Bank, in 2004 only 14% of total telecommunication infrastructure had been built in the eastern region. Meanwhile, around 64% of villages in this region have no telecommunication facilities (World Bank).

The same problem is faced in terms of electricity, especially for rural areas. Access to electricity is available to only around 54% of the Indonesian population, significantly lower than the world average of 74%. Since Indonesia is an archipelago with sprawling islands, inadequate infrastructure provision will result in a low standard of living for remote areas.

POLICY PRIORITIES

A combination of policy actions are needed to mitigate Indonesia's regional inequality. Several of those that are deemed priorities are as follows:

Pertama, pengembangan sumber daya manusia, terutama di kawasan timur, di daerah pedesaan, dan di daerah terpencil. Hal ini bisa dilakukan dengan meningkatkan akses terhadap pendidikan dan melibatkan masyarakat pedesaan dalam jaringan komunitas. Pengembangan kapasitas sumber daya manusia di KTI sangat penting melalui upaya-upaya yang memungkinkan masyarakat setempat memanfaatkan sumber daya laut dan perikanan mereka yang kaya.

Kedua, pembangunan infrastruktur dasar di daerah pedesaan dan terpencil, termasuk infrastruktur fisik (jalan, listrik, air), serta pendidikan dan kesehatan. Adalah tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan infrastruktur dasar bagi daerah-daerah tersebut. Infrastruktur yang menghasilkan keuntungan di daerah-daerah yang lebih sejahtera dapat dialihkan ke sektor swasta atau kerja sama antara negara dan swasta.

Ketiga, membangun daerah-daerah pedesaan melalui kegiatan usaha pertanian dan nonpertanian. Pemerintah dapat berperan sebagai fasilitator untuk menstimulasi ekonomi pedesaan melalui berbagai cara, seperti penyediaan infrastruktur, pendidikan, kredit, dan lain-lain, yang memengaruhi pengembangan kegiatan usaha pertanian dan nonpertanian.

Daftar Pustaka

- Akita, T. and Armida S. Alisjahbana. "Regional Income Inequality in Indonesia and the Initial Impact of the Economic Crisis." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38, No. 2, (2002): 201-22.
- Garcia, J. "Why Do Differences in Provincial Incomes Persist in Indonesia?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.34, No.1 (1998): hal. 95-120. 1998.
- Bappenas, BPS, dan UNDP. "The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia." *Indonesia Human Development Report*, 2004.
- Bappenas. *Mid Term Development Plan, 2004-2009*.
- Tadjoeddin, M.Z. et al "Regional Disparity and Center-Regional Conflicts in Indonesia." Working Paper 01/01, United Nations Support Facility for Indonesia Recovery (UNSFIR), 2001.
- The World Bank. "Indonesia Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action." The World Bank East and Pacific Region Infrastructure Department, 2004.

First, the development of human resources, especially in the eastern region, rural areas, and remote areas. This can be achieved through increasing access to education and involving rural people in community networks. It is very important for the development of human resources capacity in eastern regions through efforts that would enable them to utilize their much-endowed natural resources in marine and fisheries.

Second, basic infrastructure development in rural and remote areas for physical (road, electricity, water) as well as education and health infrastructure. It is the responsibility of governments to provide these basic infrastructure for those areas. Revenue-generating infrastructure in more well off regions may be delegated to the private sector or be a cooperation between public and private sectors.

Third, develop rural areas through agricultural and non-agricultural business activities. Government may act as facilitator in stimulating the rural economy through various means, such as the provision of infrastructure, education, credit, etc. that affect the development of agricultural and non-agricultural business activities.

Works Cited

- Akita, T. and Armida S. Alisjahbana. "Regional Income Inequality in Indonesia and the Initial Impact of the Economic Crisis." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38, No. 2 (2002): 201-22.
- Garcia, J. "Why Do Differences in Provincial Incomes Persist in Indonesia?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.34, No.1 (1998): pp. 95-120.
- Indonesia Central Board of Statistics, National Planning Agency, and UNDP "The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia." *Indonesia Human Development Report*, 2004.
- Indonesia National Planning Agency. *Mid Term Development Plan, 2004-2009*.
- Tadjoeddin, M.Z. et al. "Regional Disparity and Center-Regional Conflicts in Indonesia." Working Paper 01/01, United Nations Support Facility for Indonesia Recovery (UNSFIR), 2001.
- The World Bank. "Indonesia Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action." The World Bank East and Pacific Region Infrastructure Department, 2004.

PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN

ACQUISITION OF LAND FOR DEVELOPMENT

Noer Fauzi and Usep Setiawan*



Foto/Photo: www.nindyakarya.co.id/Fileupload/Project/ciputarang1.jpg

Dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah mengundang kontroversi. Perpres ini mengejutkan banyak pihak karena mengubah konsepsi “kepentingan umum” yang ditetapkan dalam Keppres No. 55/1993 yang membatasi bahwa suatu proyek disebut sebagai mengemban kepentingan umum bila (i) dimiliki oleh pemerintah, (ii) dilaksanakan oleh pemerintah; dan (iii) tidak ditujukan untuk mencari keuntungan. Dengan Perpres yang baru ini, partisipasi pengusaha swasta, termasuk perusahaan transnasional asing yang berorientasi pada keuntungan, diundang untuk menjalankan proyek infrastruktur yang setelah diubah konsepsinya tergolong dalam “kepentingan umum” dalam Perpres ini terdapat kewenangan Presiden untuk mencabut hak milik atas tanah (pasal 3 dan 10), bila seseorang/ sekelompok orang menolak tanahnya diambil proyek dan penolakan ini telah melalui prosedur tingkat demi tingkat di bawahnya.

* Penulis adalah anggota Konsorsium Pembaruan Agraria.

The issuance of Presidential Regulation (Perpres) No. 36 of 2005 on the Acquisition of Land for the Implementation of Development in the Public Interest, has created controversy. This Perpres surprised many parties because it changed the conception of the “public interest” as stipulated in Presidential Decision (Keppres) No. 55 of 1993 that defined a project as being in the public interest if it is (i) owned by the government, (ii) implemented by the government; and (iii) not profit-oriented. With this new Perpres, private entrepreneurs, including foreign profit-oriented transnational companies, is invited to operate infrastructure projects that - after their conception was changed - are classified as in the “public interest”. This Perpres gave the President authority to withdraw land ownership rights (section 3 and 10), if somebody/some group of people rejected the resumption of their land for the project and this rejection has already been through procedures at lower levels.

* The writer is a member of Konsorsium Pembaruan Agraria (The Consortium for Agrarian Renewal).

Apabila kita telusuri asal muasalnya, Perpres ini memang tidak terlepas dari Pertemuan Infrastruktur yang diselenggarakan pemerintah Indonesia dengan mengundang para investor asing maupun domestik. Di penghujung pertemuan tingkat tinggi mengenai infrastruktur ini, pemerintah telah menjanjikan untuk mengeluarkan sekitar 14 peraturan dan ketentuan pendukung investasi. Janji ini ditebar guna meyakinkan para investor luar negeri yang akan berinvestasi di Indonesia. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Perpres 36/2005 menjadi semacam pembuka jalan bagi proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang akan dijalankan oleh perusahaan raksasa transnasional maupun dalam negeri.

POLITIK AGRARIA

Wacana seputar pengadaan tanah untuk kepentingan umum berkaitan dengan kecenderungan politik agraria yang dianut rezim yang berkuasa. Di zaman akhir kekuasaan Soekarno, politik agrariannya diisi oleh model intervensi kuasa negara untuk petani penggarap (land for the tiller), dengan dasar UUPA No. 5/1960 dan turunan peraturan-peraturannya mengenai pelaksanaan land reform. Dalam retorika Soekarno, land reform adalah bagian mutlak dari revolusi Indonesia.

Di era pemerintahan Orde Baru, pertumbuhan ekonomi adalah panglima politik agraria, land reform ditabukan, dan retorikanya adalah "tanah untuk pembangunan". Dua jenis politik agraria ditempuh. Pertama, pengadaan tanah melalui "intervensi kekuasaan negara". Hasilnya, di lapangan ditemukan begitu banyak kasus pengambilalihan tanah di perdesaan-pedalaman akibat beroperasinya perusahaan kehutanan, pertambangan, dan perkebunan; sementara di desa dan kota, pemilik tanah digusur demi "proyek-proyek pembangunan", misalnya pembangunan jalan, waduk, jaringan listrik, hingga kawasan industri. Di era ini, barang siapa tidak mau menyerahkan tanahnya untuk "pembangunan", dicap anti-pembangunan. Siapa yang berani menolak proyek pembangunan akan dituding sebagai perongrong pemerintahan, dan berbagai tuduhan lainnya.

Kedua, pada 10 tahun terakhir masa Orde Baru, pendekatan birokratik-otoriter semacam ini dikombinasi dengan pengadaan tanah melalui mekanisme pasar yang diperkenalkan oleh Bank Dunia dan para penyokongnya dengan sebutan *Land Administration Project*.



Foto/Photo: www.beritajakarta.com/ind/berita_arsip.asp

Wacana seputar pengadaan tanah untuk kepentingan umum berkaitan dengan politik agraria yang dianut pemerintah.

The discourse around the acquisition of land for the public interest is associated with the agrarian politics adopted by the government.

If we trace its origins, this Perpres was indeed designed in conjunction with the Infrastructure Summit organized by the Government of Indonesia which was attended by foreign and domestic investors. At the end of this high-level meeting on infrastructure, the government promised to issue around 14 regulations and guidelines supporting the investment climate. This promise was made in order to assure overseas investors who plan to invest in Indonesia. Thus it can be said that Perpres No. 36 of 2005 opened the way for infrastructure development projects that will be operated by large companies, both transnational and domestic.

AGRARIAN POLITICS

The discourse around the acquisition of land for the public interest is indeed definitely associated with the agrarian politics adopted by the ruling regime. At the end of Soekarno's rule, his agrarian politics were dominated by an interventionist model of state power for peasant farmers (land for the tiller), based on Agrarian Law No. 5 of 1960 and its subsidiary regulations on the implementation of land reform. In Soekarno's rhetoric, land reform was an unconditional part of the Indonesian revolution.

In the era of the New Order administration, economic growth was the driver of agrarian politics, land reform was considered taboo, and the rhetoric was "land for development". Two types of agrarian politics were attempted. First, land acquisition via the "intervention of state power". The result was that too many cases of land dispossession were found in rural and hinterland areas as a result of the operations of forestry, mining, and plantation companies; while in the villages and cities, land owners were displaced for the sake of "development projects", for example the development of roads, dams, electricity networks, and industrial zones. In this era, anyone who did not want to surrender their land for "development" was branded "antidevelopment". Whoever was brave enough to resist development projects would be accused of undermining the government, as well as various other accusations.

Second, for the last 10 years of the New Order era, bureaucratic-authoritarian approaches of this type, were combined with the acquisition of land via market mechanisms that were introduced by the World Bank and its supporters under the "Land Administration Project".



Foto/Photos: www.bertajakarta.com/v_indherita_arsip.asp

Masih banyak kontroversi seputar konsepsi “pembangunan untuk kepentingan umum”.

There are still controversies around the conception of “development for the public interest.”

Jatuhnya rezim Soeharto dan berkuasanya beberapa kepemimpinan politik nasional yang transisional mulai dari Presiden Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati telah melahirkan masa kegalauan dalam politik agraria. Kombinasi antara tindakan advokasi dan proses politik di MPR mulai tahun 1999 hingga 2000 melahirkan Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ini telah membuka jalan legal bagi upaya meninjau ulang serta memperbaiki peraturan perundang-undangan agraria yang selama ini menimbulkan ketimpangan pengelolaan sumber daya alam, serta mencabut, mengubah, dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketentuan ini” (pasal 6).

Selain itu, dalam Tap MPR No. VI/MPR-RI/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR-RI 2002 ditekankan kembali Rekomendasi kepada Presiden untuk menjalankan Tap MPR No. IX/MPR/2001. Bahkan dari Tap MPR No. I/2003 tentang hasil peninjauan materi dan status hukum ketentuan-ketetapan MPR/MPRS, diketahui bahwa Tap MPR No. IX/MPR/2001 termasuk kategori ketentuan yang masih berlaku sampai adanya undang-undang. Ketentuan-ketetapan tersebut dikuatkan lagi oleh Tap MPR No. V/MPR/2003 tentang saran kepada lembaga-lembaga negara (c.q. Presiden dan DPR), dalam butir saran bagi pelaksanaan Reformasi Agraria.

Namun, alih-alih pemerintahan di bawah Megawati Soekarnoputri hingga 2004 lalu menjalankan mandat TAP itu, malah di akhir kepemimpinannya meloloskan tiga undang-undang (UU) kontroversial: UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, dan Perpu Pertambangan di Hutan Lindung.

Pada masa kepemimpinan SBY-MJK sekarang ini, sekalipun masih samar-samar, dalam naskah visi, misi, dan program mereka

The fall of the Soeharto regime and the authority of several transitional national political leaderships starting from President Habibie, Abdurrahman Wahid, and Megawati gave birth to a period of confusion in agrarian politics. The combination of advocacy and political processes in the MPR starting from 1999 until 2000 gave birth to MPR Decree No. IX of 2001 regarding Agrarian Renewal and Natural Resource Management, that opened the legal way for the re-consideration as well as renewal of the agrarian laws that had until then given rise to inequality in the management of natural resources, as well as withdraw, amend and/or change all laws and regulations of its implementation that are not in compliance with this decree” (section 6).

In addition, Decree No. VI/MPR-RI/2002 regarding the Recommendations on the Implementation Report of the MPR Decisions by the President, Supreme Advisory Council (DPA), Parliament (DPR), Supreme Audit Agency (BPK), and Supreme Court (MA) for the Annual Session of the MPR for 2002 re-emphasized the recommendation to the President to put into effect Decree No. IX/MPR/2001. Moreover, from MPR Decree No. I of 2003 on the consideration of the content and legal status of MPR/MPRS decrees, it is known that Decree No. IX/MPR/2001 is included in the category of decrees that are valid until it is replaced by a law. These decrees are further strengthened by Decree No. V/MPR/2003 on suggestions to state institutions (c.q. President and DPR), for the implementation of Agrarian Reform.

However, instead of putting the mandate of that MPR decree into effect, the Megawati Soekarnoputri administration, at the end of her term in 2004, passed three controversial laws: the Law on Water Resources, the Law on Plantations, and an Emergency Law on Mining in Protected Forests.

During the current period of SBY-MJK’s leadership, even though still vague, the original text of their vision, mission and program statement with the topic “Building a Safe, Just, and Prosperous Indonesia”, the agrarian reform agenda is mentioned twice. The agrarian reform is included as part of the economy and prosperity program and agenda (Jakarta, 10 May 2004).

yang bertajuk “Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera”, agenda reformasi agraria disebut sebanyak dua kali. Reformasi agraria masuk bagian agenda dan program ekonomi dan kesejahteraan (Jakarta, 10 Mei 2004). Terkait kebijakan perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja, SBY-MJK berketetapan untuk mendorong pelaksanaan reformasi agraria (hal. 56). Pelaksanaan reformasi agraria juga diletakkan sebagai perwujudan dari agenda revitalisasi pertanian dan perdesaan (hal. 69). Setelah lewat 100 hari masa kepemimpinannya, barulah revitalisasi pertanian dan perdesaan dicanangkan SBY-MJK, tanpa memberi kejelasan tentang reformasi agraria yang bagaimana yang mau dijalankan.

Perpres No. 36/2005 mengungkap karakter utama politik agraria pemerintahan SBY-MJK. Perpres ini terutama melayani kepentingan pemerintah sendiri, serta kelompok bisnis raksasa dalam dan luar negeri.

Pendekatan semacam ini perlu mendapat perhatian, karena walaupun masuknya modal asing dapat mengakibatkan pertumbuhan ekonomi secara “ajaib”, tetapi bersamaan dengan itu ketimpangan ekonomi akan meningkat tajam dan proses “penghisapan ekonomi” Indonesia oleh pemodal asing akan terulang kembali, seperti ketika Indonesia dalam penjajahan Belanda.¹

In association with the policy of improvement and creation of employment opportunities, SBY-MJK are determined to support the implementation of agrarian reform (p. 56). The implementation of agrarian reform was also placed on the agenda for the revitalization of agriculture and rural areas (p. 69). After his first 100 days in office, the revitalization of agriculture and rural areas was announced by SBY-MJK, without giving an explanation of what kind of agrarian reform they will implement.

Perpres No. 36 of 2005 reveals the main characteristics of the agrarian politics of the SBY-MJK administration. This Perpres particularly served the interests of the government itself as well as giant foreign and domestic business groups.

Approaches of this type need to be given attention, because although the entry of foreign capital can result in “miraculous” economic growth, economic inequality will simultaneously increase sharply and the process of Indonesian “economic exploitation” by foreign capitalists will be repeated again, as it was when Indonesia was under Dutch colonial rule.¹



Publikasi Terbaru

Recent Publication's

LAPORAN PENELITIAN/RESEARCH REPORTS

- Menyediakan Layanan Efektif bagi Kaum Miskin di Indonesia: Laporan Skema Mekanisme Pembiayaan Kesehatan (JPK-GAKIN) di Kabupaten Purbalingga, Sumba Timur, dan Tabanan (Desember, 2005).
- Objective Measures of Family Welfare for Individual Targeting: Results from Pilot Project on Community Based Monitoring System in Indonesia (Desember 2005, dalam Bahasa Indonesia dan Inggris/In English and Indonesian).

LAPORAN LAPANGAN/FIELD REPORTS

- Menyediakan Layanan Efektif bagi Kaum Miskin di Indonesia: Laporan Mekanisme Pembiayaan Kesehatan (JPK-GAKIN) di Kabupaten Purbalingga, Jawa Tengah: Sebuah Studi Kasus (Desember, 2005).
- Menyediakan Layanan Efektif bagi Kaum Miskin di Indonesia: Laporan Mekanisme Pembiayaan Kesehatan (JPK-GAKIN) di Kabupaten Sumba Timur, NTT: Sebuah Studi Kasus (Desember, 2005).
- Menyediakan Layanan Efektif bagi Kaum Miskin di Indonesia: Laporan Mekanisme Pembiayaan Kesehatan (JPK-GAKIN) di Kabupaten Tabanan, Bali: Sebuah Studi Kasus (Desember, 2005).

¹ Mubyarto, *Ekonomi Terjajah*, Yogyakarta, Pusat Studi Ekonomi Pancasila, UGM, 2005, hal. 34. Dalam bukunya yang terakhir ini, Mubyarto telah sangat jelas menunjukkan bahayanya “corporatocracy”. Istilah “corporatocracy” ini diambilnya dari buku John Perkins, *Confession of An Economic Hitman*, San Fransisco, Berret-Koehler Publisher Inc, 2004, yang merupakan pengakuan dosa seorang konsultan ekonomi yang menganjurkan negeri-negeri Dunia Ketiga, seperti Indonesia, masuk dalam perangkap kuasa ekonomi hutang dan perusahaan-perusahaan multinasional.

¹ Mubyarto, *Ekonomi Terjajah (Colonized Economy)*, Yogyakarta, Center for the Study of Pancasila, Economics, UGM, 2005, page 34. In his latest book, Mubyarto has very clearly demonstrated the dangers of “corporatocracy”. The term “corporatocracy” was taken from the book by John Perkins, *Confession of An Economic Hitman*, San Fransisco, Berret-Koehler Publisher Inc, 2004, that was a confession of an economic consultant who suggested that Third World countries such as Indonesia were captive to the power of debt economies and multinational companies.