

---

# *Human Development Index* dan Ketimpangan Gender

Siti Nurwati Hodijah

---

## **Latar Belakang**

*Human Development Report* atau terbitan khususnya untuk Indonesia dengan judul “*Indonesia Human Development Report 2004, The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia*,” disusun sebagai alternatif dari indeks capaian pembangunan yang diterbitkan oleh Bank Dunia, yaitu *World Development Report*. *World Development Report* dianggap terlalu bias angka-angka untuk mengukur pertumbuhan ekonomi makro karena mengabaikan indikator kesejahteraan manusia. *Human Development Report* ini dilengkapi dengan *Human Development Index* (HDI), *Human Poverty Index* (HPI), GRDP (Gross Regional Domestic Product), *Gender Development Index* (GDI), dan *Gender Empowerment Measure* (GEM) agar dapat mengukur tingkat kesejahteraan perempuan Indonesia. Peningkatan kesejahteraan pada umumnya berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan perempuan, sementara penanggulangan kemiskinan (HPI) dan peningkatan kesejahteraan (HDI) sangat efektif apabila dilakukan melalui peningkatan kesejahteraan perempuan.

*Indonesia Human Development Report* ini dipublikasikan dalam dua versi bahasa, yakni Bahasa Inggris dan bahasa Indonesia. Dalam versi bahasa Indonesia, HDI diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), HPI diterjemahkan dengan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM), GDI diterjemahkan dengan Indeks Pembangunan Jender (IPJ) serta GEM diterjemahkan dengan Indeks Pemberdayaan Jender (IDJ). Berbagai index yang ditampilkan dalam *Indonesia Human Development Report 2004* tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar kota dan kabupaten yang tersebar di wilayah Republik Indonesia menunjukkan peningkatan dalam nilai HDI-nya. Hal ini tidak mengherankan mengingat bahwa sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia memprioritaskan alokasi anggaran daerahnya untuk program-program yang mengupayakan peningkatan nilai HDI, seperti program pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Setiap pemerintah daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan nilai HDI-nya. Nilai ini cukup signifikan menggambarkan tingkat keberhasilan pembangunan di suatu daerah dalam mensejahterakan masyarakatnya dan menurunkan angka kemiskinan.

Ironisnya, tujuan pemerintah daerah kota dan kabupaten untuk meningkatkan HDI ini ternyata tidak berkorelasi positif dengan perbaikan kesejahteraan hidup kaum perempuan. Peringkat kematian ibu dan anak di Indonesia tidak mengalami perubahan dan bahkan dari tahun ke tahun peringkat tersebut makin meningkat dan meraih peringkat tertinggi di Asia Tenggara (*Gatra*, 2004).<sup>1</sup> Berbagai media lokal dan nasional memperlihatkan banyaknya kasus busung lapar yang dialami anak-anak sepanjang tahun 2005. Angka penderita HIV/AIDS mencapai jumlah yang cukup tinggi pula 2005 (Komisi Penanggulangan HIV/AIDS Kota Pontianak, 2005).<sup>2</sup> Kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan, terutama kasus jaminan perlindungan tenaga kerja perempuan di luar negeri juga banyak ditemukan

---

<sup>1</sup> Hingga saat ini Indonesia tercatat sebagai negara tertinggi di kawasan Asia Tenggara dalam pengumpulan angka kematian ibu (AKI), yakni mencapai 470 per 100 ribu kelahiran hidup. Hal ini diungkap oleh Ida Yustina, mahasiswa S-3 Program Studi Ilmu Penyuluhan Pembangunan Institut Pertanian Bogor (IPB) saat sidang terbuka disertasinya bertajuk "Pemahaman Keluarga tentang Kesehatan Reproduksi".

<sup>2</sup> Kasus Kalimantan Barat memperlihatkan bahwa penderita HIV mencapai 188 orang dan penderita AIDS mencapai 106 orang pada akhir Mei.

(Noerdin et al, 2005).<sup>3</sup>

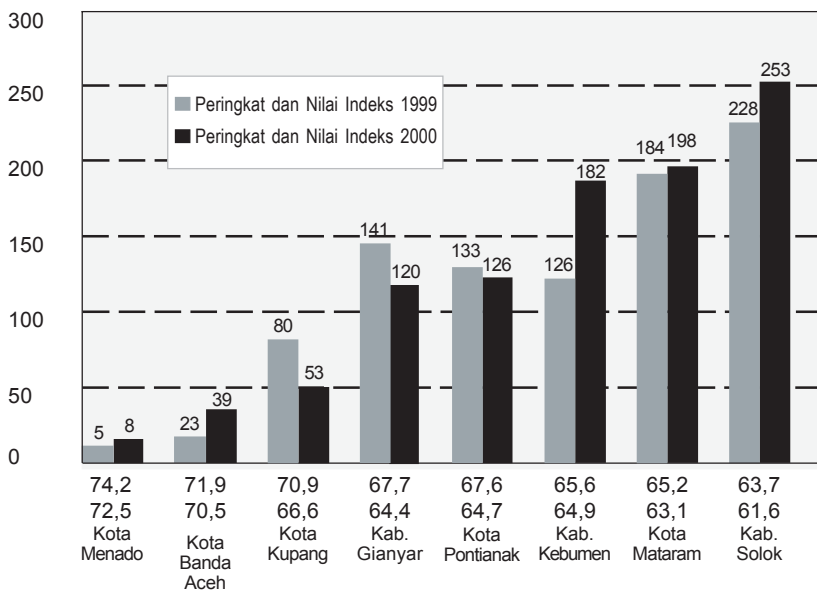
Berangkat dari permasalahan di atas, sepanjang bulan Juni 2004 hingga Juni 2005, Women Research Institute (WRI) melakukan sebuah kajian kesejahteraan manusia Indonesia yang bertujuan untuk melihat seberapa jauh komitmen pemerintah daerah dalam mengupayakan kesejahteraan bagi masyarakatnya, termasuk kaum perempuan. Kajian tersebut dilakukan dengan menganalisis nilai HDI di delapan wilayah kegiatan WRI dengan mengaitkannya pada nilai HPI, GDI dan GEM. Daerah yang menjadi fokus kajian terdiri dari delapan daerah yang merupakan wilayah kegiatan WRI, yakni Kota Banda Aceh, Kabupaten Solok, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Gianyar, Kota Mataram, Kota Kupang, Kota Pontianak, dan Kota Manado. Tujuan pembatasan wilayah dalam kajian ini adalah untuk memudahkan pembahasan dan analisis. Selain itu, WRI sudah memiliki data penunjang di delapan wilayah tersebut dari hasil pembelajaran program Anggaran Berkeadilan Gender WRI. Untuk lebih memperdalam analisis, kajian ini juga membandingkan nilai GDRP kabupaten lain.

## HDI dan HPI yang Berkorelasi Positif

HDI atau Indeks Pembangunan Manusia adalah ukuran standar hidup suatu masyarakat yang hidup di suatu wilayah kota atau kabupaten. Standar hidup ini diukur berdasarkan indikator-indikator sebagai berikut: (1) harapan kelahiran hidup, dengan mengukur harapan hidup, gizi dan bebas penyakit menular; (2) orang dewasa melek huruf dan rata-rata lama sekolah dengan melihat kemampuan dan keahlian manusia; (3) Pengeluaran per kapita, yang melihat kemampuan daya beli sebagai tolok ukur kontrol sumber penghasilan (BPS et al, 2004: 70-74).

---

<sup>3</sup>. Sementara itu, *Tempo Interaktif* 13 Januari 2004 mengungkapkan adanya tuntutan perhatian atas kasus-kasus kekerasan terhadap tenaga kerja perempuan yang muncul dari perempuan Lombok yang tergabung dalam Jaringan Perempuan Usaha Kecil (JARPUK). Kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi mencakup kasus penganiayaan yang menimpa tenaga kerja yang di kirim ke luar negeri.

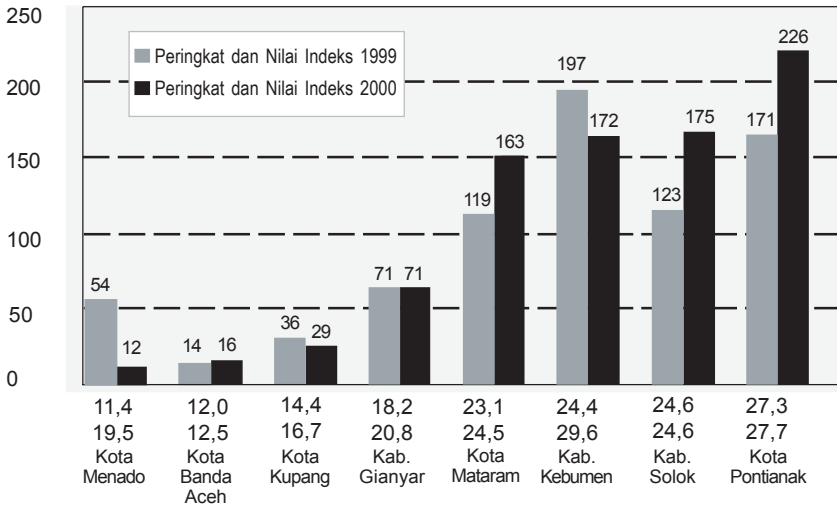


Gambar 1. Nilai dan Peringkat Human Development Index (HDI) Delapan Wilayah Kegiatan WRI  
Sumber: BPS et al (2004)

**Tabel I.**  
**Indikator Human Development Index Delapan Wilayah Kegiatan WRI**

Kab/Kota	Harapan Hidup (thn)		Angka Melekhuruf (%)		Rata-rata Lama Sekolah (thn)		Pengeluaran Per Kapita (Ribuan Rp)		HDI		Peringkat HDI	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Kota Banda Aceh	68,2	68,5	97,7	98,9	10,3	11,1	583,0	586,8	70,5	71,9	23	39
Kab.Solok	60,2	61,6	94,7	95,8	6,2	6,8	572,9	581,9	61,6	63,7	228	253
Kab.Kebumen	67,2	67,6	87,2	85,6	5,9	6,2	590,1	598,2	64,9	65,6	126	182
Kab. Gianyar	70,7	71,5	77,6	82,3	6,3	7,6	582,4	594,3	64,4	67,7	141	120
Kota Mataram	62,8	63,1	87,8	95,0	7,8	7,4	578,1	585,9	63,1	65,2	184	198
Kota Kupang	63,4	69,8	94,6	97,5	9,6	10,1	-	578,8	66,6	70,9	80	53
Kota Pontianak	65,1	65,2	88,9	91,7	7,9	9,2	578,6	594,4	64,7	67,6	133	126
Kota Manado	70,7	71,5	99,7	99,8	10,2	10,9	587,3	595,5	72,5	74,2	5	8

Sumber: National Human Development Report 2004



Gambar 2. Nilai dan Peringkat Human Poverty Index (HPI) Delapan Wilayah Kegiatan WRI  
 Sumber: BPS et al (2004)

**Tabel 2.**  
**Indikator Human Poverty Index Delapan Wilayah Kegiatan WRI**

Kab/Kota	Angka Kematian pada Umur 40 Thn		Tingkat Buta Huruf (%)		Penduduk Tanpa Akses Air Bersih		Penduduk Tanpa Fasilitas Kesehatan		Balita yang Kekurangan Gizi		HPI		Peringkat HPI	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Kota Banda Aceh	11,7	11,4	2,3	1,1	23,5	9,3	0,0	12,7	24,9	24,6	12,5	12,0	14	16
Kab. Solok	25,3	23,4	5,4	4,2	34,6	31,2	21,7	35,9	34,9	28,0	24,6	24,6	123	175
Kab. Kebumen	13,4	12,8	12,8	14,4	56,3	54,1	36,5	28,4	32,7	19,0	29,6	24,4	197	172
Kab. Gianyar	8,4	7,7	22,4	17,7	23,8	15,3	36,7	25,8	13,7	27,7	20,8	18,2	71	71
Kota Mataram	20,9	20,5	12,2	5,0	61,6	44,6	-	13,3	34,8	33,6	24,5	23,1	119	153
Kota Kupang	19,8	9,7	5,4	2,5	24,8	19,8	0,5	6,4	29,3	33,9	16,7	14,4	36	29
Kota Pontianak	16,7	16,6	11,1	8,3	85,4	85,5	-	3,6	30,5	25,6	27,7	27,3	171	226
Kota Manado	8,4	7,7	0,3	0,2	38,4	21,0	23,9	0,4	21,5	26,0	19,5	11,4	54	12

Sumber: National Human Development Report 2004

Sementara, HPI atau Indeks Kemiskinan Manusia merupakan ukuran kemiskinan suatu kota atau kabupaten yang ditandai oleh indikator-indikator: (1) besarnya angka kematian di bawah 40 tahun; (2) tingkat buta huruf; (3) jumlah penduduk tanpa akses air bersih; (4) jumlah penduduk tanpa akses fasilitas kesehatan; dan (5) jumlah balita yang kekurangan gizi. (BPS et al, 2004: 70-74)

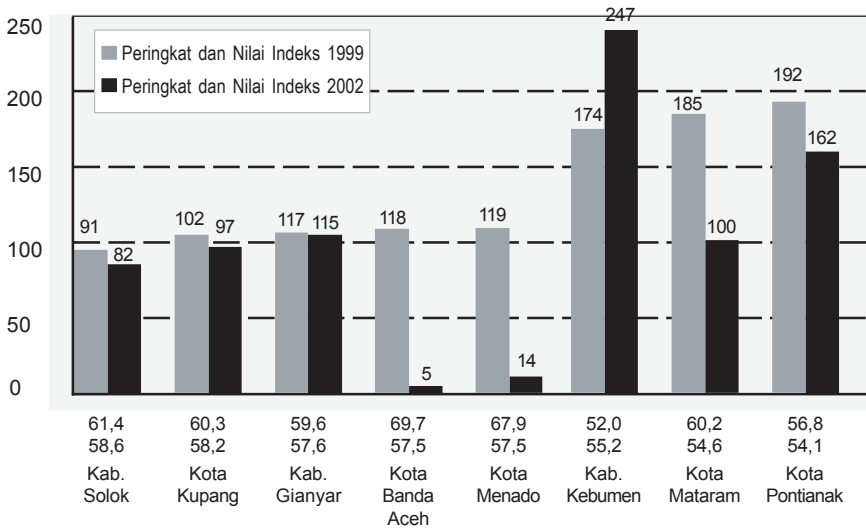
Gambar 1 memperlihatkan bahwa dibandingkan tahun 1999, pada tahun 2002 seluruh kota atau kabupaten di delapan wilayah mengalami peningkatan HDI. Jika dikaji lebih lanjut, dari delapan wilayah tersebut, Kota Manado memiliki HDI tertinggi, baik pada tahun 1999 maupun 2002. Sementara, HDI terendah dimiliki Kabupaten Solok, baik pada tahun 1999 maupun tahun 2002.

Namun, dengan tingginya nilai HDI ini tidak serta-merta berarti bahwa angka harapan hidup, tingkat melek huruf, dan rata-rata tahun pendidikan, serta pengeluaran per kapita Kota Manado lebih tinggi dari yang lain. Tabel 1 memperlihatkan bahwa meskipun nilai HDI Kabupaten Kebumen lebih rendah dari Kota Manado, akan tetapi pengeluaran per kapita Kabupaten Kebumen ini tertinggi dari tujuh wilayah lainnya. Namun demikian, dari tujuh wilayah lainnya, Kabupaten Kebumen memiliki tingkat pendidikan yang rendah atau tingkat putus sekolah paling tinggi. Hal ini tampak dari rata-rata lama pendidikan yang paling rendah, yakni sekitar enam tahun.

Gambar 1 dan 2 juga memperlihatkan bahwa meningkatnya nilai HDI suatu kota atau kabupaten berkorelasi positif terhadap menurunnya nilai HPI kota atau kabupaten tersebut, kecuali di Kabupaten Solok. Nilai HPI Kabupaten Solok tidak mengalami perubahan meskipun terjadi peningkatan dalam nilai HDI.

Hal yang menarik di sini adalah peringkat yang paling rendah dalam nilai HDI, seperti Kabupaten Solok, juga tidak serta-merta berarti bahwa Kabupaten Solok memiliki nilai HPI tertinggi. Gambar 2 memperlihatkan bahwa Kota Pontianak merupakan kota dengan nilai HPI tertinggi, meskipun nilai HDI-nya lebih tinggi dari Kabupaten Solok. Bila dikaji lebih mendalam dengan melihat indikator-indikator yang menentukan nilai HPI, memperlihatkan bahwa akses masyarakat Kabupaten Solok terhadap air bersih lebih tinggi dibandingkan dengan Kota Pontianak.

Rendahnya nilai HPI di Pontianak disebabkan oleh rendahnya akses masyarakat Kota Pontianak terhadap air bersih (lihat Tabel 2). Hal ini berkaitan dengan kondisi geografis Kota Pontianak yang sebagian besar berlahan gambut. Lahan gambut ini mengandung besi yang tinggi pada air bersihnya. Di lain pihak, tingkat buta huruf Kota Pontianak relatif rendah

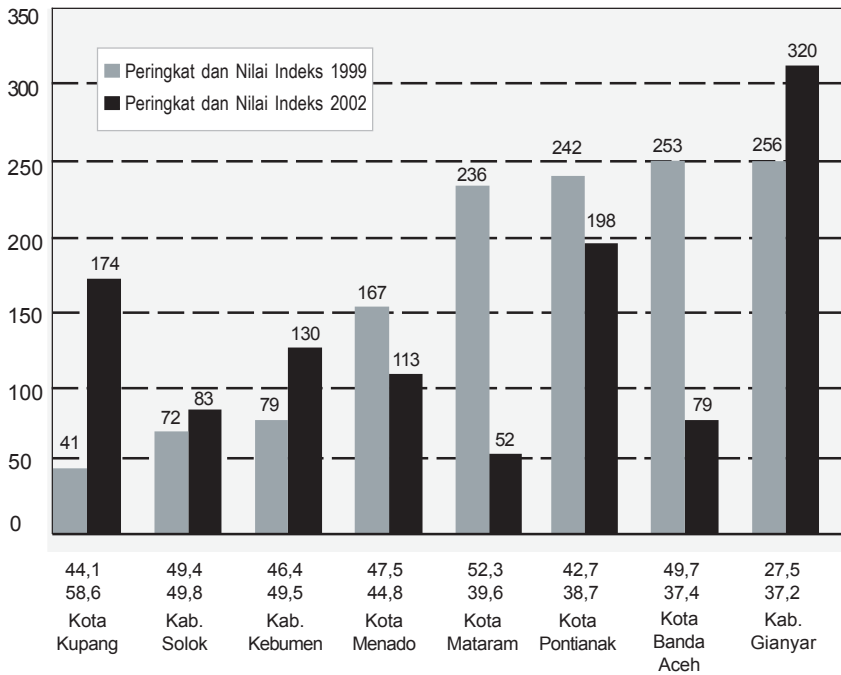


Gambar 3. Nilai dan Peringkat *Gender Development Index* (GDI) Delapan Wilayah Kegiatan WRI  
 Sumber: BPS et al (2004)

serta fasilitas kesehatan cenderung lebih baik dibanding Kabupaten Gianyar yang memiliki nilai HPI yang lebih rendah dari Kota Pontianak. Apa yang mendorong nilai HPI Kabupaten Gianyar menjadi lebih rendah adalah rendahnya angka kematian masyarakat pada umur 40 tahun dan adanya akses air bersih yang tinggi.

### **HDI: Berkorelasi Positif atau Negatif dengan Nilai GDI dan GEM?**

GDI atau Indeks Pembangunan Gender adalah nilai HDI yang dipilah berdasarkan jenis kelamin perempuan dan laki-laki. Indikator-indikator GDI adalah sama dengan indikator-indikator pengukuran HDI, akan tetapi dipilah dalam jenis kelamin perempuan dan laki-laki. GEM atau Ukuran Pemberdayaan Gender adalah ukuran yang melihat pada indikator partisipasi politik, ekonomi dan pengambil keputusan serta penguasaan atas sumber daya ekonomi perempuan dan laki-laki. Ukuran ini mencakup baik aspek kuantitas maupun kualitas.



Gambar 4. Nilai dan Peringkat Gender Empowerment Measures (GEM) Delapan Wilayah Kegiatan WRI  
Sumber: BPS et al (2004)

**Tabel 3**  
**Indikator Gender Development Index di Delapan Wilayah 1999**

Kab/Kota	Harapan Hidup (thn)		Angka Melek Huruf (%)		Rata-rata Lama Sekolah (thn)		Dorongan Kerja Perempuan	GDI	Peringkat GDI
	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki			
Kota Banda Aceh	70,2	66,3	96,8	98,7	10,0	10,5	31,7	57,5	118
Kab. Solok	68,2	64,3	96,6	98,5	8,7	8,7	35,7	58,6	91
Kab. Kebumen	69,1	65,2	82,0	92,5	5,2	6,5	40,0	55,2	174
Kab. Gianyar	72,7	68,8	68,3	86,8	5,4	7,2	45,0	57,6	117
Kota Mataram	64,7	60,9	82,1	93,8	6,8	8,9	39,0	54,6	185
Kota Kupang	65,3	61,5	94,5	96,9	9,3	10,3	30,6	58,2	102
Kota Pontianak	67,0	63,2	82,7	95,2	7,2	8,5	33,2	54,1	192
Kota Manado	72,8	68,8	99,6	99,8	9,9	10,5	33,5	57,5	119

Sumber: National Human Development Report 2004

Gambar 3 memperlihatkan bahwa Kota Banda Aceh memiliki nilai GDI tertinggi pada tahun 2002 dan Kabupaten Solok sebagai peringkat

nilai GDI tertinggi di tahun 1999. Sementara itu, Kabupaten Kebumen merupakan kabupaten dengan nilai GDI terendah, yang sebelumnya dimiliki oleh Kota Pontianak pada tahun 1999. Gambar 4 memperlihatkan bahwa Kota Mataram memiliki nilai GEM tertinggi dan Kabupaten Gianyar sebagai kabupaten dengan GEM terendah pada tahun 1999 dan

**Tabel 4.**  
**Indikator Gender Development Index di Delapan Wilayah pada Tahun 2002**

Kab/Kota	Proporsi Penduduk (%)		Harapan Hidup (tahun)		Tingkat Melek Huruf (%)		Rata-rata Lama Sekolah (tahun)		Pembagian Pendapatan yg Dihasilkan		GDI	Peringkat GDI
	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki		
Kota Banda Aceh	52,6	47,4	70,5	66,5	98,5	99,4	10,9	11,4	42,0	58,0	69,7	5
Kab. Solok	51,1	48,9	63,3	59,7	94,8	96,8	6,7	6,9	39,9	60,1	61,4	82
Kab. Kebumen	50,4	49,6	69,5	65,5	81,3	90,2	5,7	6,7	23,2	76,8	52,0	247
Kab. Gianyar	48,1	51,9	73,3	69,4	74,9	89,3	6,5	8,5	27,7	72,3	59,6	115
Kota Mataram	50,4	49,6	64,9	61,1	91,7	98,4	6,4	8,5	34,0	66,0	60,2	100
Kota Kupang	48,8	51,2	71,7	67,8	96,6	98,5	9,6	10,7	24,6	75,4	60,3	97
Kota Pontianak	52,0	48,0	67,1	63,3	88,8	95,0	8,8	9,7	27,4	72,6	56,8	162
Kota Manado	48,8	51,2	73,4	69,5	99,5	100,0	10,6	11,2	30,5	69,5	67,9	14

Sumber: National Human Development Report 2004

2002. Pada tahun 1999, Kota Kupang merupakan kota dengan nilai GEM tertinggi.

Analisis perbandingan Gambar 1 hingga Gambar 3 memperlihatkan bahwa meningkatnya nilai HDI dan menurunnya nilai HPI suatu kota atau kabupaten ternyata tidak berkorelasi positif dengan meningkatnya nilai GDI dan GEM di suatu kota atau kabupaten tersebut.

Bahkan, kota atau kabupaten dengan nilai HDI tertinggi pun tidak mengindikasikan bahwa kota atau kabupaten tersebut memiliki nilai GDI atau GEM yang tinggi pula. Kota Manado sebagai kota dengan nilai HDI yang tertinggi, ternyata tidak memperlihatkan nilai GDI dan GEM yang tertinggi (lihat gambar 1, 4 dan 5), meskipun, jika dilihat dari nilai HDI, GDI dan GEM-nya telah mengalami peningkatan dalam waktu enam tahun. Namun, peningkatan nilai HDI-nya hanya memberikan dampak pada nilai HPI, dan tidak mendorong nilai GDI dan GEM yang tertinggi dibandingkan dengan kota atau kabupaten lainnya. Kota Banda Aceh, Kota Mataram, Kabupaten Solok, dan Kota Kupang yang memiliki HDI

**Tabel 5.**  
**Indikator Gender Empowerment Measures di Delapan Wilayah pada Tahun 1999**

Kab/Kota	Partisipasi Perempuan di Parlemen (%)	Perempuan Pekerja Profesional, Teknisi, Kepemimpinan & Ketatalaksanaan (%)	Perempuan dalam Angkatan Kerja (%)	Jumlah Perempuan (%)	Rata-rata Upah di Sektor Non-pertanian (ribuan rp)		GEM	Peringkat GEM
					Perempuan	Laki-laki		
Kota Banda Aceh	0,0	53,3	31,7	0,501	260.945	401.921	37,4	253
Kab. Solok	2,5	55,1	41,7	0,511	278.231	324.978	49,8	72
Kab. Kebumen	6,7	45,5	40,0	0,500	152.911	277.234	49,5	79
Kab. Gianyar	5,7	17,3	45,0	0,490	178.887	342.778	37,2	255
Kota Mataram	0,0	37,7	39,0	0,505	214.326	342.454	39,6	236
Kota Kupang	10,0	38,8	30,6	0,483	282.294	347.950	52,6	41
Kota Pontianak	0,0	41,2	33,2	0,496	302.038	442.698	38,7	242
Kota Manado	7,5	49,3	33,5	0,509	340.873	621.112	44,8	157

Sumber: National Human Development Report 2004

**Tabel 6.**  
**Indikator Gender Empowerment Measures di Delapan Wilayah 2002**

Kab/Kota	Partisipasi Perempuan di Parlemen (%)	Perempuan Pekerja Profesional, Teknisi, Kepemimpinan dan Ketatalaksanaan (%)	Perempuan dalam Angkatan Kerja (%)	Jumlah Perempuan (%)	Rata-rata Upah di Sektor Non-pertanian (ribuan rp)		GEM	Peringkat GEM
					Perempuan	Laki-laki		
Kota Banda Aceh	0,0	55,4	53,3	52,6	592,8	925,1	49,7	79
Kab. Solok	2,5	67,5	40,4	51,1	591,2	605,4	49,4	83
Kab. Kebumen	6,7	51,8	39,2	50,4	237,4	506,4	46,4	130
Kab. Gianyar	0,0	16,2	39,7	48,1	372,8	642,4	27,5	320
Kota Mataram	8,6	32,9	36,8	50,4	389,8	441,0	52,3	52
Kota Kupang	10,0	29,5	33,8	48,8	502,0	783,1	44,1	174
Kota Pontianak	2,5	43,0	36,7	52,0	435,5	669,4	42,7	198
Kota Manado	3,0	39,8	35,2	48,8	747,3	925,0	47,5	113

Sumber: National Human Development Report 2004

lebih rendah dari Kota Manado, mampu menyumbangkan nilai GDI dan GEM yang tertinggi dari delapan wilayah lainnya.

Jika mengkaji lebih lanjut indikator GDI pada tahun 1999 dan 2002, terlihat bahwa dorongan kerja perempuan masih belum mencapai 50% dan upah yang diterima perempuan pun sebagian besar berbeda hingga sekitar sama dengan atau lebih dari 50%, kecuali Kota Banda Aceh, sebagai

kota yang memiliki nilai GDI tertinggi pada tahun 2002. Sementara itu, Kabupaten Solok mengungguli wilayah-wilayah lainnya dalam nilai GDI karena kesenjangan dorongan kerja dan rata-rata lama sekolah yang relatif lebih rendah dari wilayah lainnya.

Tingginya nilai GEM Kota Kupang pada tahun 1999 (lihat Tabel 5) disebabkan oleh tingginya partisipasi perempuan di parlemen yang mencapai hingga 10%. Sayangnya, angka perempuan pekerja profesional mengalami penurunan, yang mengakibatkan turunnya nilai GEM-nya pada tahun 2002. Namun, saat ini Kota Kupang hanya memiliki satu orang perwakilan legislatif perempuan.

Jika melihat Tabel 6, keberhasilan Kota Mataram pada tahun 2002 dalam mencapai GEM tertinggi lebih disebabkan oleh meningkatnya angka partisipasi perempuan dalam parlemen, meskipun angkatan kerja perempuan, upah dan jumlah perempuan pekerja profesional lebih rendah dari kota atau kabupaten lainnya. Kota Pontianak yang memiliki HPI tertinggi dan Kabupaten Solok yang memiliki HDI terendah ternyata tidak mengindikasikan bahwa kota atau kabupaten tersebut memiliki GEM yang terendah. Tabel 6 juga menggambarkan bahwa Kabupaten Gianyar memiliki nilai GEM terendah karena dalam pembangunannya tidak melibatkan partisipasi perempuan dalam parlemen. Kondisi ini mungkin mengindikasikan pemenuhan kebutuhan dasar dan penerima manfaat perempuan yang rendah. Hal ini terlihat juga dari rendahnya nilai upah perempuan di sektor nonpertanian.

Di lain pihak, tingginya partisipasi perempuan di parlemen dan jumlah perempuan pekerja profesional di Kabupaten Kebumen ternyata tidak memberikan dampak dan manfaat yang baik terhadap upah perempuan di sektor nonpertanian. Dapat dikatakan juga, jika melihat Tabel 1 di atas, kondisi ini didorong oleh rata-rata lama sekolah di Kabupaten Kebumen yang rendah.

Dari uraian di atas, jika kita melihat dan membandingkan berbagai indikator dalam GEM, maka terlihat jelas bahwa meningkatnya nilai HDI ini ternyata tidak banyak memberikan arti pada perubahan kondisi dan situasi perempuan dari sisi sosial, budaya dan ekonomi.

Lebih jauh lagi, muncul pertanyaan, apa arti dari peningkatan nilai HDI sebuah kota atau kabupaten jika tidak diiringi dengan keadilan dan

kesetaraan manfaat dan kesejahteraan yang sama antara perempuan dan laki-laki?

## **Peningkatan HDI, Strategi Pembangunan, dan Ketimpangan Gender**

Uraian sebelumnya memperlihatkan bahwa tujuan, target dan sasaran pemerintah kota dan kabupaten pada umumnya untuk meningkatkan HDI ternyata belum berpihak pada perempuan atau dengan kata lain, tidak disertai oleh kepekaan terhadap persoalan ketimpangan gender. Sebagai contoh, rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan perempuan menghasilkan jumlah dan kualitas perempuan sebagai pengambil kebijakan yang rendah. Kondisi dan situasi ini menggambarkan bahwa program dan kegiatan pembangunan yang memprioritaskan pada pendidikan dan kesehatan serta ekonomi masyarakat tidak memberi dampak yang signifikan jika kesenjangan manfaat antara perempuan dan laki-laki masih terjadi.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dapat dilihat dari tingginya nilai HDI-nya suatu kota atau kabupaten tidak berkorelasi positif terhadap tingginya nilai GDI kota atau kabupaten tersebut. Contoh kasus adalah Kota Manado yang memiliki nilai HDI yang tertinggi dari tujuh wilayah lainnya. Sebenarnya, tingginya HDI Kota Manado ini sangat berdampak pada upah, baik perempuan dan laki-laki, yang lebih tinggi dari kota atau kabupaten lainnya. Sayangnya, upah tersebut juga masih mengalami kesenjangan yang tinggi antara laki-laki dan perempuan. Hal tersebut juga mungkin diakibatkan oleh rendahnya partisipasi perempuan di parlemen dan jumlah pekerja perempuan yang profesional dibandingkan kota atau kabupaten lainnya.

Nilai GEM yang sulit sekali mencapai 50% ini disebabkan oleh tidak diintegrasikannya perspektif gender ke seluruh aspek program dan kegiatan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah kota dan kabupaten selama ini. Akibatnya, peningkatan HDI ini kurang mencapai standar hidup kesejahteraan yang adil dan merata antara perempuan dan laki-laki. Tak mengherankan jika masih ditemukan adanya kasus-kasus seperti gizi buruk, angka kematian ibu dan anak yang tinggi, serta kapasitas pendidikan yang

rendah.

Sementara itu, jika indikator-indikator HDI dikembangkan dengan perspektif gender, secara otomatis akan meningkatkan nilai HDI itu sendiri. Kapasitas pendidikan yang baik akan mendorong perbaikan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Pelayanan fasilitas kesehatan yang baik dan mengena terhadap kebutuhan perempuan akan menurunkan angka kematian ibu dan anak serta mengurangi masalah gizi buruk. Kondisi dan situasi ini cepat atau lambat akan memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat secara umum.

Perlu diperhatikan bahwa kesejahteraan masyarakat mencakup kesejahteraan perempuan dan laki-laki. Dengan demikian, kesenjangan manfaat yang diterima perempuan akan berpengaruh secara otomatis terhadap nilai HDI-nya. Ini berarti, dalam era desentralisasi, perlu dilihat strategi pembangunan (termasuk penyediaan layanan umum) yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan perempuan, yang antara lain berimplikasi pada membaiknya atau memburuknya indeks HDI dan HPI.

Dua contoh baik mengenai perbedaan strategi pembangunan yang diambil oleh pemerintah daerah adalah kasus Kabupaten Kendari dan Malang di satu sisi dan Kabupaten Lombok Timur di sisi lainnya. Tabel 7 menunjukkan bahwa 20 kabupaten/kota yang menduduki ranking GRDP terendah juga menduduki ranking yang sedang atau rendah dalam HDI, HPI, dan GDI-GEM (yang umumnya didominasi oleh daerah-daerah Indonesia Timur seperti di Nusa Tenggara Timur dan Jayawijaya). Kabupaten Kendari dan Kabupaten Malang merupakan pengecualian. Kabupaten Kendari ternyata berhasil mencapai HDI (62) dan HPI (30) yang tinggi, dan angka GDI (179) dan GEM (102) yang sedang, sedangkan Kabupaten Malang berhasil mencapai HDI (196) sedang, HPI (22,6) tinggi, GDI (55,1) tinggi, dan GEM (40) juga tinggi. Sementara itu, Kabupaten Lombok Timur yang memiliki peringkat GRDP per kapita sangat tinggi ternyata menduduki peringkat HDI, HPI, GDI, dan GEM yang rendah. Dalam hal ini, kabupaten ini sama sekali tidak bisa memanfaatkan kekayaan daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan warga perempuan pada khususnya. Padahal kepulauan Nusa Tenggara Barat

merupakan daerah terbesar pengirim tenaga kerja perempuan ke luar negeri untuk menjadi pembantu rumah tangga (Noerdin et al, 2005).<sup>4</sup>

Ketika strategi pembangunan pada suatu daerah tidak berhasil meningkatkan partisipasi dan kesejahteraan perempuan, berarti keadilan gender belum menjadi agenda pemerintah daerah. Bisa jadi komitmen pemerintah untuk mencapai target-target pembangunan seperti dalam *Millennium Development Goal*, atau komitmen mengimplementasikan pengarusutamaan gender, tidak diikuti oleh perumusan strategi pencapaiannya. Strategi nasional dan lokal dalam hal penurunan angka kemiskinan melalui peningkatan partisipasi dan kesejahteraan perempuan harus dijadikan pegangan bersama.

## Indikator Kunci Kesejahteraan Perempuan

Dapat disimpulkan bahwa *Human Development Report* luput memperhatikan beberapa indikator kunci untuk mengukur kesejahteraan perempuan, sebagaimana diuraikan di bawah.

1. *Human Development Report* tersebut belum memasukkan indikator kunci untuk mengukur kesejahteraan perempuan, misalnya, tidak memasukkan angka kematian ibu. Angka kematian ibu tidak digunakan sebagai indikator penentuan HDI, HPI, GDI, dan GEM. Padahal, dalam era otonomi daerah, pengurangan angka kematian ibu seharusnya menjadi salah satu prioritas pemerintah daerah.
2. Akses perempuan terhadap pelayanan kesehatan reproduksi yang bermutu juga tidak dijadikan indikator dalam *Human Development Report*. Akibatnya, Rendahnya akses perempuan terhadap fasilitas kesehatan di dalam satu daerah tidak menyebabkan turunnya indeks HDI dan HPI daerah tersebut. Dari laporan tentang *Review Kebijakan*<sup>5</sup> untuk

---

<sup>4</sup> Bahkan hasil penelitian WRI menunjukkan bahwa pemerintahan propinsi Nusa Tenggara Barat sudah menerbitkan perda tentang tenaga kerja perempuan yang isinya sama sekali tidak melindungi tenaga kerja perempuan yang bekerja di luar negeri, tapi hanya mengatur agen penyalur tenaga kerja yang terkait dengan retribusi daerah.

<sup>5</sup> *Review kebijakan terhadap Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan yang diterbitkan pada*

**Tabel 7.**  
**Peringkat GRDP Terendah Tahun 2002**

No.	Kab/Kota	GRDP		HDI	Peringkat	HPI	Peringkat	GDI	Peringkat	GEM	Peringkat
		Migas	Non-migas								
1.	Kota Malang	204	204	65,2	196	22,6	133	55,1	198	53,5	40
2.	Kab. Lembata	445	445	61,6	296	33,4	300	61,3	85	43,6	185
3.	Kab. Sumba Barat	481	481	53,4	339	38,4	329	51,6	251	42,2	202
4.	Kab. Manggarai	533	533	60,3	310	33,0	296	59,9	105	33,3	297
5.	Kab. Timor Tengah Selatan	551	551	57,7	325	29,5	261	38,1	334	19,3	332
6.	Kab. Grobogan	567	567	65,5	187	20,2	97	55,3	193	43,5	187
7.	Kab. Jayawijaya	610	610	47,0	341	51,2	341	46,7	305	29,9	315
8.	Kab. Way Kanan	644	644	64,5	222	44,0	338	60,6	92	48,5	91
9.	Kab. Timor Tengah Utara	660	660	59,5	312	24,6	174	52,4	240	27,0	323
10.	Kabupaten Belu	665	665	58,3	318	27,3	227	53,6	223	44,0	175
11.	Kab. Pamekasan	668	668	58,3	319	30,8	273	52,2	243	38,5	252
12.	Kab. Buru	686	686	63,1	265	26,2	204	41,3	328	14,9	335
13.	Kab. Kendari	673	673	70,5	62	15,0	30	55,7	179	48,2	102
14.	Kab. Fak Fak	673	673	64,3	228	26,9	216	50,8	266	22,5	327
15.	Kab. Pacitan	674	674	65,7	179	19,9	90	51,1	259	41,7	209
16.	Kab. Tegal	678	678	63,3	262	26,7	210	59,2	123	47,1	117
17.	Kab. Alor	714	714	57,1	327	28,4	250	47,3	298	33,5	295
18.	Kab. Banyumas	720	720	66,7	153	21,0	112	50,9	264	46,2	133
19.	Kab. Sikka	725	725	58,4	317	31,1	279	54,4	210	48,0	105
20.	Kab. Wonosobo	733	733	64,7	214	24,0	165	-	217	51,2	64

Sumber: National Human Development Report 2004

kepentingan penulisan dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan, jelas sekali terlihat bahwa ternyata alokasi dana untuk mensubsidi rumah sakit jauh lebih tinggi daripada alokasi dana untuk *primary care* (perawatan dasar), sedangkan kesehatan reproduksi perempuan dikategorikan dalam *primary care*. Begitupun dengan ketersediaan tenaga kesehatan yang mudah diakses dengan biaya murah, hal ini sangat sulit didapat terutama di daerah-daerah terpencil.

tahun 2005 oleh Komite Penanggulangan Kemiskinan yang anggotanya terdiri dari berbagai lembaga, seperti Kantor Meneg PPN/Bappenas, BPS, Depkes, Kantor Meneg Koperasi dan UKM, Kantor Menko Kesra, KADIN Indonesia, Depsos, Deptan, Kantor Menko Perekonomian, Depkeu, Depnakertrans, Depdagri, Kantor Setwapres/Sekretariat KPK, Kantor Menko Kesra/Sekretariat KPK, Sekretariat Polja Perencanaan Makro Penanggulangan Kemiskinan Bappenas, SMERU, OXFAM GB Indonesia, KIKIS/GAPRI, dan Hickling Indonesia.

3. Dalam hal pendidikan, yang dijadikan indikator *Human Development Report* adalah akses terhadap pendidikan dasar dan lamanya waktu sekolah, yang di Indonesia memang sudah tinggi karena tingkat partisipasi sekolah mencapai angka di atas 95%. Karena masih kuatnya disparitas gender, seharusnya yang dijadikan indikator bukan hanya tingkat partisipasi sekolah, tapi juga angka *drop out* anak sekolah perempuan dan tingkat melek huruf perempuan dan laki-laki. Tingginya *drop out* anak sekolah perempuan menyebabkan semakin berkurangnya perempuan yang berpartisipasi pada pendidikan yang lebih tinggi.
4. Kesenjangan akses antara laki-laki dan perempuan di pasar tenaga kerja ternyata juga tidak dijadikan indikator. Padahal data mengenai perbandingan jumlah tenaga kerja laki-laki dan perempuan dan akses mereka kepada pasar tenaga kerja menunjukkan bahwa partisipasi perempuan di pasar tenaga kerja lebih rendah dari laki-laki untuk semua tingkat pendidikan dengan total perbandingan 65,3% untuk laki-laki dibandingkan dengan 46,3% untuk perempuan. Hal ini juga dikuatkan oleh lebih rendahnya kemungkinan perempuan memperoleh pekerjaan dari laki-laki yang juga berlaku untuk semua tingkat pendidikan, yaitu 13,0% bagi laki-laki dan 7,6% bagi perempuan. Akibatnya, perempuan pada akhirnya lebih banyak terdampar ke sektor informal yang kurang mendapatkan perlindungan daripada pekerja di sektor formal. Hal ini dikuatkan oleh angka yang diterbitkan oleh Bappenas yang menunjukkan bahwa jumlah pekerja perempuan yang tidak dibayar jauh lebih tinggi daripada laki-laki, yaitu 41,3% dibandingkan dengan 10,0% (Suryahadi, 2004).
5. Disparitas upah antara laki-laki dan perempuan juga tidak dijadikan indikator. Melihat Tabel 5 dan 6, nilai upah perempuan selalu lebih rendah dari laki-laki di sektor nonpertanian. Akses pada pendidikan dasar atau tingkat melek huruf yang dijadikan ukuran ternyata tidak bisa menjadi jaminan terjadi persamaan kesempatan dan persamaan upah di pasar tenaga kerja.
6. Indikator lain yang tidak kalah penting adalah akses terhadap sumber produksi atau aset produktif, seperti tanah. Indikator ini juga tidak digunakan oleh *Human Development Report*. Di perkotaan, aset produktif

dikuasai oleh laki-laki, yaitu sebesar 76,9%, sedangkan perempuan hanya menguasai 14,3%. Di daerah pinggiran, 67,4% dikuasai laki-laki dan 17,4% dikuasai perempuan. Sedang di daerah perdesaan rasionya adalah 66,7% dikuasai laki-laki dan hanya 20,4% dikuasai oleh perempuan (Suryahadi, 2004). Disparitas gender dalam hal akses terhadap tanah atau aset produktif mengakibatkan akses perempuan yang rendah pada modal atau kredit. Hal ini juga menunjukkan dominasi laki-laki atas akses dan kontrol produksi.

## **Penutup**

Untuk mencapai hasil pembangunan yang optimal, di samping juga membantu pemerintah daerah dalam menentukan strategi pembangunannya, sangat penting untuk meninjau ulang indikator-indikator yang digunakan dalam indeks HDI, HPI, GDI, dan GEM. Hal ini penting agar laporan pembangunan manusia menjadi laporan yang bisa langsung diaplikasikan bagi pengambil kebijakan untuk menentukan prioritas pembangunan di daerahnya. Untuk itu, indikator-indikator yang digunakan harus disempurnakan kembali supaya bisa mengungkap kondisi perempuan yang riil. Hal ini penting karena indikator tersebut harus bisa menunjukkan di mana harus dilakukan perbaikan terhadap kesejahteraan perempuan yang tercermin dalam peringkat GDI dan GEM, dan yang pada gilirannya akan memperbaiki peringkat HDI dan HPI.

## Daftar Pustaka

- BPS, Bappenas dan UNDP Indonesia (2004) *Indonesia Human Development Report 2004, The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia*. Jakarta: BPS, Bappenas dan UNDP Indonesia.
- Komisi Penanggulangan HIV AIDS Kota Pontianak (2005) “Data HIV/AIDS di Kalimantan Barat Akhir Tahun 2005.” Laporan.
- Gatra (2004) “Disertasi Angka Kematian Ibu Indonesia Tertinggi di Asteng.” Artikel Gatra, Printed Edition.
- Noerdin, Edriana et al (2005) *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Indonesia di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Women Research Institute. Jakarta.
- Suryahadi, Asep (2004) « Perluasan Kesempatan Kerja dan Berusaha: Perspektif Gender. » Dipresentasikan dalam Lokakarya: Gender Mainstreaming PRSP, Jakarta 8-9 April, 2004.