



# Desa Tertinggal di Indonesia

Ivanovich Agusta<sup>1</sup>

## Ringkasan

Tulisan ini membuka debat desa tertinggal di Indonesia, karena hasil perhitungan ini telah digunakan oleh Pemerintah Republik Indonesia dalam Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) tahun 2005. Namun secara teoritis muncul dilema antara menggunakan kategorisasi desa tertinggal versi terdahulu dalam rangka membanding angka desa tertinggal antar tahun, dan memperkaya kategori tersebut dengan variabel tambahan yang muncul menjadikannya sulit dibandingkan dengan data-data sebelumnya.

Ternyata jumlah desa tertinggal di Indonesia saat ini 11.258 desa, atau 10.758 desa jika NAD tidak dimasukkan. Data ini berbasis Potensi Desa 2003 terbaru. Kategorisasi pengolahan desa tertinggal memiliki bias pada desa pertanian, serta belum mencakup desa-desa hasil pemekaran sejak 2003. Jika desa tertinggal hendak digunakan sebagai indikasi kantong kemiskinan, perlu disadari bahwa dominasi rumahtangga miskin hanya terdapat pada 51 persen desa tertinggal.

*Katakunci: Desa miskin, PKPS BBM, Podes 2003*

## 1. Pendahuluan

Tulisan ini disusun untuk membuka debat tentang desa-desa tertinggal di Indonesia. Pada sisi praktis, hasil perhitungan saya telah digunakan oleh Pemerintah Republik Indonesia dalam Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) pada saat ini (tahun 2005). Pada sisi teoritis, muncul dilema antara menggunakan kategorisasi desa tertinggal versi terdahulu dalam rangka membanding angka desa tertinggal antar tahun, dan memperkaya kategori tersebut dengan variabel tambahan yang muncul menjadikannya sulit dibandingkan dengan data-data sebelumnya.

Sebetulnya, ketika akhirnya daftar desa tertinggal selesai saya susun dari sumber, rencananya deretan data itu menjadi sebagai salah satu patokan pembangunan desa tahun 2005 ini. Artinya data tersebut bisa digunakan untuk membangun desa dari sisi terutama infrastruktur, serta juga ekonomi, politik, sosial dan budaya. Melalui fakta-fakta terbaru yang menjadi basis data tersebut, harapan saya kepentingan pemerintah dan kebutuhan masyarakat desa semakin mengerucut sampai akhirnya bertemu.

---

<sup>1</sup> Dosen pada Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat IPB dan sedang menempuh program doktor pada Program Studi Sosiologi Pedesaan Sekolah Pasca Sarjana IPB.

Ternyata daftar inipun dipasang sebagai landasan alokasi dana kompensasi pengalihan subsidi BBM bagi desa tertinggal. Oleh karena alasan kebijakan yang tidak populer ini meningkatkan derajat ketepatan pemanfaatan subsidi bagi kaum miskin, selanjutnya berimplikasikan pengawasan dari beragam pihak, kiranya di sini penting dikemukakan kelebihan dan jebakan data desa tertinggal tersebut.

Di samping itu, tindakan saya mengeluarkan data desa tertinggal itu disebabkan akses yang hampir mustahil kepada pasokan data BPS serupa setelah tahun 1998. Bahkan setidaknya hingga awal tahun 2000-an perencanaan pembangunan nasional masih juga menggunakan karya lama BPS, yang mencuatkan 28.376 desa tertinggal. Dalam salah rapat antar departemen<sup>2</sup> terungkap pula bahwa BPS masih belum akan mengeluarkan daftar desa tertinggal dalam waktu desa. Adapun Kementerian Negara yang menangani pengembangan kawasan dan daerah tertinggal sedang mengolah data untuk mengemukakan jumlah desa tertinggal menurut perhitungannya sendiri.

Dari sinilah saya khawatir wacana yang berkulat di seputar angka 26 ribuan desa tertinggal masih melansir informasi terdahulu, ditambah sekedar tindakan menyortir desa tertinggal di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Data ketertinggalan desa di NAD tentu tidak cocok lagi setelah bencana tsunami, namun yang lebih utama karena wilayah di sana memperoleh bantuan khusus di luar alokasi kompensasi pencabutan subsidi BBM.

## 2. Pengolahan Data

Dalam menentukan jumlah desa tertinggal, digunakan data Potensi Desa (Podes) tahun 2003, yang merupakan data sensus seluruh desa terbaru yang dimiliki. Dari data dalampola sensus ini bisa dicari lokasi yang riil, di samping temuan angka garis ketertinggalan. Bandingkan dengan penggunaan data survai—misalnya Survai Sosial Ekonomi Nasional atau Susenas—yang bisa menduga tingkat kemiskinan namun buta alamat penduduk miskin sesungguhnya.

Sesuai dengan pola penghitungan BPS pada tahun 1993 (Supriatna, 1997), maka komponen desa tertinggal terbagi atas potensi desa, perumahan dan pemukiman, keadaan penduduk, serta tambahan variabel untuk daerah pedesaan. Komponen potensi desa terdiri atas variabel tipe LKMD atau lembaga yang setara, jalan utama, pola nafkah, perusahaan lahan pertanian. Juga variabel jarak desa ke kecamatan, fasilitas pendidikan, kesehatan, komunikasi, dan pasar.

Komponen perumahan dan pemukiman terdiri atas kepadatan penduduk, sumber air minum, wabah penyakit, bahan bakar, pembuangan sampah, jamban, penerangan umum, tempat ibadah. Selanjutnya komponen keadaan

---

<sup>2</sup> Dosen pada Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, serta mahasiswa program S3 Sosiologi Pedesaan

penduduk mencakup pengusahaan ternak, kepemilikan TV dan telepon. Sayang variabel kelahiran dan kematian kasar, ukuran subyek kelembagaan lokal, dan *enrollment* tidak ada dalam Podes 2003 sehingga dilewatkan. Akhirnya tambahan variabel untuk wilayah pedesaan ialah rumah tangga pertanian

Tiap variabel terinci atas skor satu sampai tiga, sehingga masing-masing desa mengantongi peluang skor dari 22 sampai 66. Selanjutnya garis ketertinggalan diukur dari nilai satu standard deviasi di bawah angka rata-rata. Hal ini disajikan pada **Tabel 1**.

**Tabel 1.** Variabel dalam Menentukan Desa Tertinggal sesuai BPS Tahun 1999

No	Variabel	Klasifikasi	Skor
<b>I</b>	<b>POTENSI DESA</b>		
1	Tipe LKMD (atau yang setara)	tipe 3	3
		tipe 1 atau 2	2
		tipe 0	1
2	Jalan utama	aspal	3
		diperkeras	2
		tanah	1
3	Sebagian besar penduduk bergantung pada potensi	jasa, perdagangan, dll	3
		industri/kerajinan	2
		pertanian	1
4	Rata-rata tanah pertanian yang diusahakan per rumah tangga tani untuk pertanian	> 1 Ha	3
		0,5 - 1 Ha	2
		< 0,5 Ha	1
5	Jarak dari desa/kelurahan ke ibukota kecamatan	0-5 km	3
		6-9 km	2
		>10 km	1
6	Fasilitas pendidikan	s/d SLTA ke atas	3
		s/d SLTP ke atas	2
		s/d SD	1
7	Fasilitas kesehatan	Poliklinik ke atas	3
		Puskesmas	2
		Puskesmas pembantu	1
8	Tenaga kesehatan	Dokter	3
		Paramedis	2
		Dukun bayi	1
9	Sarana komunikasi	Telepon terpasang/umum	3
		Kantor pos	2
		Tidak ada sarana	1
10	Pasar	Bangunan pasar permanen/setengah permanen	3
		Kios/pertokoan	2
		Tanpa bangunan	1

No	Variabel	Klasifikasi	Skor
<b>I</b>	<b>POTENSI DESA</b>		
1	Tipe LKMD (atau yang setara)	tipe 3	3
		tipe 1 atau 2	2
		tipe 0	1
2	Jalan utama	aspal	3
		diperkeras	2
		tanah	1
3	Sebagian besar penduduk bergantung pada potensi	jasa, perdagangan, dll	3
		industri/kerajinan	2
		pertanian	1
4	Rata-rata tanah pertanian yang diusahakan per rumah tangga tani untuk pertanian	> 1 Ha	3
		0,5 - 1 Ha	2
		< 0,5 Ha	1
5	Jarak dari desa/kelurahan ke ibukota kecamatan	0-5 km	3
		6-9 km	2
		>10 km	1
6	Fasilitas pendidikan	s/d SLTA ke atas	3
		s/d SLTP ke atas	2
		s/d SD	1
7	Fasilitas kesehatan	Poliklinik ke atas	3
		Puskesmas	2
		Puskesmas pembantu	1
8	Tenaga kesehatan	Dokter	3
		Paramedis	2
		Dukun bayi	1
9	Sarana komunikasi	Telepon terpasang/umum	3
		Kantor pos	2
		Tidak ada sarana	1
10	Pasar	Bangunan pasar permanen/setengah permanen	3
		Kios/pertokoan	2
		Tanpa bangunan	1

<b>II</b>	<b>PERUMAHAN DAN LINGKUNGAN</b>		
11	Kepadatan penduduk	0-200 jiwa/km <sup>2</sup>	3
		201-299 jiwa/km <sup>2</sup>	2
		> 300 jiwa/km	1
12	Sumber air minum	PAM, pompa listrik	3
		Sumur pompa/mata air	2
		Air hujan	1
13	Wabah penyakit selama setahun	Tidak ada wabah	3
		Selain muntaber/demam berdarah paling sedikit sekali	2
		Demam berdarah/muntaber paling sedikit sekali	1
14	Bahan bakar	Listrik/gas	3
		Minyak tanah	2
		Kayu bakar	1
15	Pembuangan sampah	Tempat sampah dan diangkut	3
		Ke dalam lubang	2
		Ke sungai dll	1
16	Jamban	Sendiri	3
		Bersama-sama	2
		Bukan jamban	1
17	Penerangan listrik	Listrik PLN	3
		Listrik non-PLN	2
		Lainnya/tidak ada	1
18	Rasio banyaknya tempat ibadah per 1000 penduduk	$\geq 5/1000$	3
		(2-4)/1000	2
		$\leq 1/1000$	1
<b>III</b>	<b>KEADAAN PENDUDUK</b>		
19	Rata-rata banyaknya ternak per rumah tangga ternak	$\geq 5$ ekor	3
		2-4 ekor	2
		$\leq 1$ ekor	1
20	Persentase rumah tangga yang memiliki TV	> 29	3
		5-29	2
		< 5	1
21	Persentase rumah tangga yang memiliki telepon	> 9 %	3
		1-9 %	2
		< 5 %	1

IV	TAMBAHAN VARIABEL UNTUK DAERAH PERDESAAN		
22	Rumah tangga pertanian	> 15 %	3
		16-29 %	2
		≥ 30 %	1

Pada saat ini nilai rata-rata skor desa tertinggal di Indonesia (tingkat nasional) ialah 38,05. Adapun nilai satu standard deviasi ditemukan sebesar 5,79. Dengan demikian dapat ditemukan garis ketertinggalan pada angka 32,26. Desa tertinggal didefinisikan sebagai desa-desa yang memiliki nilai skor sampai maksimal 32.

Kenyataannya, menurut Podes 2003 jumlah desa tertinggal berada pada skor 24-32. Selang angka demikian mengindikasikan, bahwa kondisi pedesaan secara umum masih memprihatinkan, ditandai dengan masih massifnya skor 1 atau skor rata-rata di bawah 44. Di samping itu, jelaslah bahwa ketertinggalan desa merupakan ukuran relatif kondisi urbanisasi (derajat pengkotaan wilayah), akan selalu ada, dan dengan pola penghitungan statistika di atas akan berada pada kisaran 16 persen.

Perhitungan saya sendiri menghasilkan jumlah desa tertinggal di Indonesia kini sebesar 11.258 desa –sebagaimana diiklankan di TV selama masa kampanye PKPS BBM. Jika dikurangi desa-desa di NAD, otomatis angka menurun menjadi 10.754 desa (lihat **Tabel 2**). Ketika dikonfirmasi ke Direktorat Analisa Data BPS,<sup>3</sup> ternyata jumlah desa per kabupaten tersebut relatif sama dengan perhitungan yang sedang dikerjakan BPS. Perbedaannya ialah, Provinsi Jawa Timur dalam perhitungan BPS memiliki desa tertinggal lebih banyak. Sayang BPS masih belum bersedia membagi model penghitungannya agar bisa dikontrol. Hanya dikatakan, bahwa BPS menggunakan sekaligus data Podes 2003 dan Susenas 2002. Sampai di sini kemudian tumbuh pertanyaan, bagaimana menggabungkan data sensus sekitar 68 ribu desa (Podes 2003) dengan data survai sekitar 65 ribu rumahtangga (Susenas 2002). Lagipula dalam rapat bersama staf kementerian yang menangani kawasan tertinggal, sempat terlontar pernyataan bahwa BPS sendiri hanya mempercayai keterandalan data Susenas sampai tingkat kabupaten. Saya khawatir penggunaan data Susenas (sekalipun untuk menakar jumlah penduduk miskin atau pendapatan wilayah) akan menimbulkan klaster-klaster perhitungan sekelompok desa, yang mengurangi keragaman dan --lebih-lebih-- terlalu meringkas realitas di tingkat desa.

<sup>3</sup> Oleh staf Departemen Pekerjaan Umum, TA, pada tanggal 10 Maret 2005

**Tabel 2. Jumlah Desa Tertinggal menurut Provinsi, 2004**

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
BALI	BANGLI	2
	KARANG ASEM	4
	KLUNGKUNG	4
	Total	10
BANTEN	LEBAK	97
	PANDEGLANG	89
	SERANG	31
	TANGERANG	7
	Total	224
BENGKULU	BENGKULU SELATAN	17
	BENGKULU UTARA	40
	KAUR	18
	KEPAHIANG	15
	LEBONG	9
	MUKOMUKO	13
	REJANG LEBONG	18
	SELUMA	23
	Total	153
	DI YOGYAKARTA	GUNUNG KIDUL
KULON PROGO		1
Total		6
GORONTALO	BOALEMO	8
	BONE BOLANGO	5
	GORONTALO	34
	POHUWATO	7
	Total	54

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
IRIAN JAYA BARAT	FAKFAK	47
	KAIMANA	58
	MANOKWARI	243
	RAJA AMPAT	62
	SORONG	54
	SORONG SELATAN	107
	TELUK BINTUNI	77
	TELUK WONDAMA	54
	Total	702
	JAMBI	BATANG HARI
BUNGO		15
KERINCI		33
MERANGIN		36
MUARO JAMBI		4
SAROLANGUN		32
TANJUNG JABUNG BARAT		3
TANJUNG JABUNG TIMUR		8
TEBO		23
Total		161

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
JAWA BARAT	BANDUNG	7
	BEKASI	9
	BOGOR	18
	CIAMIS	8
	CIANJUR	21
	CIREBON	1
	GARUT	12
	INDRAMAYU	3
	KARAWANG	3
	KUNINGAN	10
	MAJALENGKA	2
	PURWAKARTA	4
	SUBANG	1
	SUKABUMI	17
	SUMEDANG	2
	TASIKMALAYA	21
	<b>Total</b>	<b>139</b>

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
JAWA TENGAH	BANJARNEGAR A	34
	BANYUMAS	5
	BATANG	5
	BLORA	7
	BOYOLALI	2
	BREBES	11
	CILACAP	9
	DEMAK	1
	GROBOGAN	6
	JEPARA	1
	KEBUMEN	32
	KLATEN	5
	MAGELANG	3
	PATI	2
	PEKALONGAN	9
	PEMALANG	3
	PURBALINGGA	1
	PURWOREJO	20
	REMBANG	2
	SEMARANG	1
TEGAL	1	
TEMANGGUNG	4	
WONOGIRI	5	
WONOSOBO	18	
<b>Total</b>	<b>187</b>	

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
JAWA TIMUR	BANGKALAN	41
	BANYUWANGI	1
	BLITAR	3
	BOJONEGORO	23
	BONDOWOSO	11
	JEMBER	14
	JOMBANG	5
	KEDIRI	3
	LAMONGAN	5
	LUMAJANG	9
	MADIUN	2
	MALANG	5
	MOJOKERTO	1
	NGANJUK	4
	NGAWI	4
	PACITAN	2
	PAMEKASAN	30
	PASURUAN	10
	PONOROGO	2
	PROBOLINGGO	46
	SAMPANG	69
	SITUBONDO	12
	SUMENEP	68
	TRENGGALEK	10
	TUBAN	24
	TULUNGAGUNG	4
	Total	408

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
KALIMANTAN BARAT	BENGKAYANG	28
	KAPUAS HULU	62
	KETAPANG	43
	LANDAK	78
	MELAWI	45
	PONTIANAK	10
	SAMBAS	17
	SANGGAU	68
	SEKADAU	40
	SINGKAWANG	1
	SINTANG	83
	Total	475
	KALIMANTAN SELATAN	BALANGAN
BANJAR		31
BARITO KUALA		21
HULU SUNGAI SELATAN		10
HULU SUNGAI TENGAH		6
HULU SUNGAI UTARA		21
KOTA BARU		26
TABALONG		3
TANAH BUMBU		13
TAPIN		11
Total		153

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
KALIMANTAN TENGAH	BARITO SELATAN	34
	BARITO TIMUR	9
	BARITO UTARA	36
	GUNUNG MAS	67
	KAPUAS	72
	KATINGAN	88
	KOTAWARINGI N BARAT	17
	KOTAWARINGI N TIMUR	75
	LAMANDAU	59
	MURUNG RAYA	97
	PALANGKA RAYA	4
	PULANG PISAU	12
	SERUYAN	70
	SUKAMARA	8
	Total	648
KALIMANTAN TIMUR	BERAU	52
	BULONGAN	204
	KUTAI	47
	KUTAI BARAT	94
	KUTAI TIMUR	36
	MALINAU	86
	PASIR	34
	PENAJAM PASER UTARA	4
	Total	557

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
KEPULAUAN BANGKA BELITUNG	BANGKA	8
	BANGKA BARAT	9
	BANGKA SELATAN	5
	BELITUNG	5
	BELITUNG TIMUR	2
	Total	29
	KEPULAUAN RIAU	KEPULAUAN RIAU
KOTA B A T A M		1
LINGGA		15
NATUNA		12
TANJUNG PINANG		1
Total		34
LAMPUNG		LAMPUNG BARAT
	LAMPUNG SELATAN	36
	LAMPUNG TENGAH	5
	LAMPUNG TIMUR	9
	LAMPUNG UTARA	11
	TANGGAMUS	46
	TULANGBAWA NG	22
	WAY KANAN	13
	Total	172

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
MALUKU	BURU	27
	KEPULAUAN ARU	106
	MALUKU TENGAH	44
	MALUKU TENGGARA	53
	MALUKU TENGGARA BARAT	159
	SERAM BAGIAN BARAT	58
	SERAM BAGIAN TIMUR	47
	Total	494
	MALUKU UTARA	HALMAHERA BARAT
HALMAHERA SELATAN		150
HALMAHERA TENGAH		18
HALMAHERA TIMUR		21
HALMAHERA UTARA		107
KEPULAUAN SULA		41
KOTA TERNATE		7
KOTA TIDORE KEPULAUAN		4
Total		404
NUSA TENGGARA BARAT		BIMA
	DOMPU	1
	KOTA BIMA	1
	LOMBOK BARAT	13
	LOMBOK TENGAH	12
	SUMBAWA	18
	SUMBAWA BARAT	2
	Total	72

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
NUSA TENGGARA TIMUR	ALOR	63
	BELU	88
	ENDE	61
	FLORES TIMUR	60
	KUPANG	40
	LEMBATA	45
	MANGGARAI	258
	NGADA	36
	ROTE NDA	16
	SIKKA	59
	SUMBA BARAT	91
	SUMBA TIMUR	33
	TIMOR TENGAH SELATAN	110
	TIMOR TENGAH UTARA	48
	Total	1008

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
PAPUA	BIAK NUMFOR	101
	MERAUKE	79
	ASMAT	133
	BOVEN DIGOEL	74
	JAYAPURA	36
	JAYAWIJAYA	276
	KEEROM	13
	KOTA JAYAPURA	4
	MAPPI	126
	MIMIKA	62
	NABIRE	107
	PANIAI	117
	PEGUNUNGAN BINTANG	83
	PUNCAK JAYA	136
	SARMI	80
	SUPIORI	29
	TOLIKARA	131
	WAROPEN	37
	YAHUKIMO	78
	YAPEN	75
<b>Total</b>	<b>1777</b>	

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
RIAU	BENGKALIS	13
	INDRAGIRI HILIR	47
	INDRAGIRI HULU	27
	KAMPAR	19
	KUANTAN SINGINGI	12
	PELALAWAN	18
	ROKAN HILIR	13
	ROKAN HULU	8
	S I A K	6
	<b>Total</b>	<b>163</b>
	SULAWESI BARAT	MAJENE
MAMASA		52
MAMUJU		18
MAMUJU UTARA		7
POLMAS		43
<b>Total</b>		<b>123</b>

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
SULAWESI SELATAN	BANTAENG	13
	BARRU	7
	BONE	41
	BULUKUMBA	14
	ENREKANG	20
	GOWA	8
	JENEPONTO	26
	LUWU	37
	LUWU TIMUR	13
	LUWU UTARA	39
	MAROS	10
	PANGKAJENE KEPULAUAN	20
	PINRANG	11
	SELAYAR	20
	SIDENRENG RAPPANG	2
	SINJAI	22
	TAKALAR	3
	TANA TORAJA	12
	UJUNG PANDANG	2
	WAJO	3
Total	323	

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
SULAWESI SELATAN	BANTAENG	13
	BARRU	7
	BONE	41
	BULUKUMBA	14
	ENREKANG	20
	GOWA	8
	JENEPONTO	26
	LUWU	37
	LUWU TIMUR	13
	LUWU UTARA	39
	MAJENE	3
	MAMASA	52
	MAMUJU	18
	MAMUJU UTARA	7
	MAROS	10
	PANGKAJENE KEPULAUAN	20
	PINRANG	11
	POLMAS	43
	SELAYAR	20
	SIDENRENG RAPPANG	2
SINJAI	22	
TAKALAR	3	
TANA TORAJA	12	
UJUNG PANDANG	2	
WAJO	3	
Total	446	

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
SULAWESI TENGAH	BANGGAI	27
	BANGGAI KEPULAUAN	69
	BUOL	14
	DONGGALA	66
	MOROWALI	70
	PARIGI MOUTONG	4
	POSO	6
	TOJO UNA-UNA	38
	TOLI-TOLI	5
	Total	299
	SULAWESI TENGGARA	BAU-BAU
BOMBANA		15
BUTON		55
KENDARI		91
KOLAKA		12
KOLAKA UTARA		25
KONAWE SELATAN		58
KOTA KENDARI		5
MUNA		101
WAKATOBI		22
Total		385

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT	
SULAWESI UTARA	BOLAANG MENGONDOW	40	
	KEPULAUAN SANGIHE TALAUD	2	
	KOTA BITUNG	1	
	KOTA MANADO	4	
	MINAHASA	1	
	MINAHASA SELATAN	20	
	MINAHASA UTARA	5	
	Total	73	
	SUMATERA BARAT	AGAM	1
		KEPULAUAN MENTAWAI	35
LIMA PULUH KOTO		1	
PASAMAN		1	
PESISIR SELATAN		5	
SAWAHLUNTO/ SIJUNJUNG		2	
SOLOK		9	
SOLOK SELATAN		1	
Total		55	

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
SUMATERA SELATAN	BANYU ASIN	29
	KOTA PAGAR ALAM	6
	KOTA PRABUMULIH	1
	LAHAT	124
	MUARA ENIM	49
	MUSI BANYU ASIN	37
	MUSI RAWAS	70
	OGAN ILIR	53
	OGAN KOMERING ILIR	55
	OGAN KOMERING ULU	34
	OGAN KOMERING ULU SELATAN	62
	OGAN KOMERING ULU TIMUR	18
	PRABUMULIH	1
	<b>Total</b>	<b>539</b>

PROVINSI	KAB/KOTA	JML DT
SUMATERA UTARA	ASAHAN	7
	DAIRI	18
	DELI SERDANG	14
	HUMBANG HASUNDUTAN	19
	KARO	14
	LABUHAN BATU	10
	LANGKAT	7
	MANDAILING NATAL	55
	NIAS	186
	NIAS SELATAN	151
	PAKPAK BHARAT	8
	SAMOSIR	51
	SERDANG BEDAGAI	10
	SIMALUNGUN	4
	TAPANULI SELATAN	325
	TAPANULI TENGAH	18
	TAPANULI UTARA	18
TOBA SAMOSIR	12	
<b>Total</b>	<b>927</b>	
<b>INDONESIA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>10754</b>

Keterangan: di luar NAD sebesar 504 desa tertinggal

### 3. Diskusi

Dengan melihat data di atas, perlu diperhatikan adanya peluang ketertinggalan angka-angka absolut Podes dibandingkan kondisi riil, yang terentang pada kisaran koreksi 10-50 persen. Angka yang banyak (misalnya jumlah ojek) hanya perlu koreksi persentase nan kecil, sebaliknya angka yang sedikit (contohnya jumlah KUD) mungkin menghasilkan persentase kesalahan yang lebar. Dalam kasus di Kotawaringin Timur tahun 2003 (beberapa minggu setelah pengumpulan data Podes 2003 tersebut), saya pernah mendapati pembesaran angka jumlah penduduk hingga 70 persen dari kenyataan. Barangkali hal ini terkait dengan pemekaran desa yang mensyaratkan jumlah populasi yang besar, sehingga “menggoda” aparat desa dan mantri statistik untuk memanipulasi data.

Kategorisasi menurut variabel di atas dengan segera terlihat mengandung bias desa-desa pertanian tanaman pangan dan peternakan. Masih diperlukan kriteria skoring desa-desa perikanan darat, perikanan laut, pertambangan, industri, jasa, dan “desa lain-lain”. Dengan lain perkataan, reliabilitas hasil pengolahan desa tertinggal lebih tinggi pada desa-desa pertanian dibandingkan jenis desa-desa lainnya. Saya memperoleh informasi bahwa BPS telah meningkatkan jumlah variabel di atas 45 buah, sehingga tipe desa liannya tersebut terpenuhi. Namun di sini dilema di atas muncul, bahwa hasil olahannya mungkin sulit dibandingkan dengan angka desa tertinggal sebelumnya.

Selain itu, sekalipun desa di Indonesia pada tahun 2004 telah membengkak di atas 75 ribu, sensus terbaru belum dilaksanakan. Akibatnya belum terkumpul pula detil variabel ketertinggalan pada nama desa pemekaran sejak 2003. Tidak bisa lain, alternatifnya penghitungan desa tertinggal hanya memasukkan data 2003 yang berjumlah 68.816 desa di atas –yang bisa jadi menyatakan realitas desa setahun sebelumnya. Tentu saja untuk keperluan kebijakan sosial, mula-mula lokasi desa lama telah dikonversi menuju nama wilayah terbaru sebagaimana tersaji pada **Tabel 2** –sesuai kode desa terbaru BPS 2004 dan sumber lain. Tindakan ini mempertajam lokasi kebijakan –dalam banyak kasus sejak 2003 telah ribuan desa berpindah kecamatan, kabupaten/kota, sampai provinsi.

Namun demikian, dari desa-desa yang mekar menjadi beberapa anak desa, ternyata hanya satu desa asal yang terpaut. Artinya konversi desa terbaru masih menyisakan kekosongan kebijakan bagi dusun-dusun yang meningkat menjadi desa mandiri. Pada titik ini diperlukan langkah konsultasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau pihak lokal lainnya, sebelum pelaksanaan fisik pembangunan desa. Setelah melengkapi daftar desa tertinggal dengan ragam proyek yang masuk ke tiap desa itu, maka data ini bisa menjadi bahan awal konsultasi publik. Kontrol diperlukan, karena lazimnya pemerintah daerah mengalirkan dana dari pusat ke wilayah kerja terjauh, yang sekaligus mengalihkan pembangunan beban daerah hanya di sekitar perkotaan. Padahal ada pula kelurahan di Indonesia Timur yang ternyata tergolong tertinggal.

Dalam konteks ini ada baiknya membedakan desa tertinggal dari desa bermayoritas penduduk miskin. Baiklah istilah “tertinggal” merujuk terutama pada tingkat kelengkapan prasarana (Friedmann, 1992), sementara “miskin” mencirikan derajat ekonomi dan kelembagaan. Dengan membanding antar Podes (tahun 1995, 1999/2000, 2003) saya menemukan garis “desa miskin” pada kisaran keberadaan 35 persen atau lebih rumahtangga miskin (tahap Pra Sejahtera/Pra KS dan Sejahtera I/KSI menurut Achir, 1994). Angka 35 persen – bukannya 50 persen—sudah mengindikasikan bahwa kemiskinan menurut ukuran lokal (*consensual poverty*) ternyata memang lebih tinggi daripada peluang garis kemiskinan yang mungkin disusun. Temuan garis miskin di tingkat desa ini sekarang sudah digunakan antara lain dalam Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Hanya saja, tampaknya untuk kepentingan politis dalam rangka pemerataan keuangan negara, tingkat kemiskinan pada garis 35 persen diturunkan menjadi 30 persen, agar kelurahan-kelurahan yang tergolong miskin meningkat, dan akhirnya pembagian dana menjadi lebih merata.

Ternyata “desa miskin” terletak di antara 51 persen desa tertinggal. Sebagai perbandingan, di tingkat nasional “desa miskin” masih melejit di angka 30 persen dari total desa. Pada tataran praktis, data ini berbicara dua peluang yang berkebalikan. *Pertama*, oleh karena hampir 50 persen desa tertinggal tidak didominasi penduduk miskin, maka peluang kemajuan desa lebih mudah tercapai –melalui lembaga ekonomi desa yang telah berkembang. Contohnya desa penghasil kayu atau rotan di pedalaman Kalimantan. *Kedua*, alokasi dana pembangunan akan mengalami tantangan dalam menjangkau penduduk miskin, sekalipun di pedesaan tertinggal.

Sebagai tambahan, menurut Podes 2003 jumlah keluarga miskin (Pra KS dan KS I) berjumlah 19.996.730 rumahtangga. Dengan asumsi sama-sama digunakan sebagai indikasi kemiskinan, maka muncul keanehan ketika dibandingkan dengan dugaan penghitungan orang miskin berbasis survai Susenas 2002. Menurut LPEM UI atau pemerintah jumlah penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2004 kisaran 36 juta jiwa, atau menurut Komite Penanggulangan Kemiskinan pada tahun 2003 mencapai kisaran 37 juta jiwa. Pembagian jumlah penduduk miskin per rumahtangga miskin akhirnya memperoleh angka 1,8, artinya rumahtangga miskin dihuni oleh rata-rata 1,8 jiwa. Padahal penelitian saya lainnya menunjukkan rumahtangga miskin memiliki anggota rumahtangga rata-rata 4,8 jiwa, atau menurut Podes 2003 rata-rata anggota rumahtangga di Indonesia ialah 4,5 jiwa. Ada kemungkinan garis kemiskinan berbasis Susenas perlu ditingkatkan minimal satu kali lipat, atau minimal disusun lebih tinggi lagi (White, 1996).

#### **4. Kesimpulan**

Secara ringkas dapat dinyatakan bahwa jumlah desa tertinggal di Indonesia saat ini mencapai 11.258 desa, atau 10.758 desa jika NAD tidak dimasukkan. Hasil

olahan ini telah diverifikasi antar departemen dan BPS. Data ini berbasis Potensi Desa 2003 terbaru.

Kategorisasi pengolahan desa tertinggal memiliki bias pada desa pertanian, serta belum mencakup desa-desa hasil pemekaran sejak 2003. Jika desa tertinggal hendak digunakan sebagai indikasi kantong kemiskinan, perlu disadari bahwa dominasi rumahtangga miskin hanya terdapat pada 51 persen desa tertinggal.

### **Daftar Pustaka**

- Achir, YCA. 1994. "Pembangunan Keluarga Sejahtera sebagai Wahana Pembangunan Bangsa" (Welfare Family Development as a Nation Development Instrument), in *Prisma* Vol. 13 No. 6, Mei.
- Supriatna, T. 1997. *Birokrasi, Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*. Humaniora Utama Press. Bandung.
- Friedmann, J. 1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell. Cambridge, Mass.
- White, B. 1996. "Optimisme Makro Pesimisme Mikro? Penaksiran Kemiskinan dan Ketimpangan di Indonesia, 1967-1987", dalam MTF Sitorus, et.al. *Memahami dan Menanggulangi Kemiskinan di Indonesia: Prof. Dr. Sajogyo 70 Tahun*. Gramedia. Jakarta.

