

---

# ANALISIS DAMPAK PEMEKARAN WILAYAH TERHADAP PENDAPATAN PER KAPITA, KEMISKINAN DAN KETIMPANGAN ANTARWILAYAH DI PROVINSI PAPUA

Ida Ayu Purba Riani<sup>1)</sup> dan M. Pudjihardjo<sup>2)\*</sup>

<sup>1)</sup> Fakultas Ekonomi Universitas Cenderawasih, Jayapura

<sup>2)</sup> Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang

E-mail : \*pudji.hardjo@yahoo.com

## Abstract

*The study is aimed at describing and analyzing the impact of regional extension on the economical aspect of Papua Province based on the indicators of public welfare such as per capita income, poverty, and interregional gap. By separating two time periods between before and after extension, and using average differential test, or t-test equal mean, it is estimated that regional extension policy significantly does not bring the per capita income to higher rate than before extension. In other word, statistically, there is no difference between per capita income between before and after extension. It is said that regional extension does not influence the per capita income. The strong significant indication shows that regional extension affects the decreased rate of urban poverty. It is, however, failed to reduce the rural poverty. In general, regional extension has significant effect on the reduction of poverty in Papua Province. Finally, regional extension policy is not statistically stronger, or less significant, to influence the interregional development gap in Papua Province. Based on the statistic result, it is generalized that regional extension policy in Papua Province has significant effect on the poverty reduction in Papua Province.*

**Keywords:** regional extension, poverty, per capita income

## 1. Pendahuluan

Seperti yang diungkapkan Suebu (1995), bahwa Papua merupakan salah satu provinsi yang memiliki warisan flora dan fauna yang punya spesies-spesies yang sangat unik dan kaya. Potensi ekonominya dijuluki sebagai raksasa yang sedang tidur, dan warisan budayanya dijuluki wilayah kebudayaan yang sangat unik dan kaya, memiliki bahasa local yang berjumlah tidak kurang dari 250 bahasa. Jumlah penduduknya sekitar 1 persen dari penduduk Indonesia, yang sebagian dari mereka hidupnya relatif miskin di atas kekayaan alam yang melimpah, kondisi infrastruktur dan kualitas sumberdaya manusia yang belum memadai, serta laju pembangunan di provinsi ini dijuluki sebagai tanah yang terlupakan. Secara singkat Provinsi Papua merupakan aset nasional yang agak terbengkalai penanganannya, tetapi sekaligus merupakan aset

simpanan untuk keperluan masa depan bangsa dan negara.

Papua saat ini penuh dengan paradox. Di satu sisi bisa dilihat bahwa Papua sudah memasuki abad baru yang ditandai dengan kehadiran birokrasi modern, penggunaan teknologi informasi, dan kegiatan-kegiatan ekonomi uang yang merupakan bagian dari ekonomi global, serta sudah memiliki berbagai perguruan tinggi negeri maupun swasta. Tetapi di sisi lain, masih banyak masyarakatnya yang hidup dalam kebudayaan subsisten yang tradisional dan terisolasi, sebagian penduduknya ada yang masih buta huruf. Fakta menunjukkan bahwa jumlah penduduk yang sekitar 1 persen dari penduduk Indonesia dan hidup di atas kekayaan alam yang melimpah, tidak serta merta berarti bahwa penduduk Papua, khususnya orang-orang asli Papua, hidup sejahtera.

Suebu (2007) memaparkan dengan jelas bagaimana tanah Papua yang terbentang dari Provinsi Papua hingga Provinsi Papua Barat menjadi salah satu kawasan dengan keunggulan sumber kekayaan alam terbesar dan terkaya di dunia. Hal itu ditunjukkan adanya cadangan emas dan tembaga yang dieksploitasi oleh PT Freeport Indonesia merupakan salah satu cadangan terbesar di dunia. Nilainya diperkirakan lebih dari seratus milyar dolar AS. Pada tahun 2004 misalnya, Freeport mampu menyetor pajak ke Pemerintah Indonesia sebanyak Rp 2,4 triliun, kemudian pada tahun 2005 naik empat kali lipat menjadi sekitar Rp. 10 triliun. Selain emas dan tembaga juga memiliki tambang minyak bumi yang dieksploitasi oleh berbagai perusahaan baik nasional maupun multinasional. Di antaranya Shell, Amoseas, Conoco Philips dan Total Indonesia. Milyaran dollar AS telah dihasilkan dari kegiatan eksploitasi tambang minyak tersebut. Di samping itu sumberdaya alam yang sangat potensial di antaranya: hasil perkebunan, perikanan, kehutanan dan lain-lain.

Berdasarkan profil sumberdaya alam di atas, dapat dikatakan bahwa provinsi Papua memiliki kekayaan alam yang cukup melimpah dan sangat besar potensinya untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat. Namun kenyataan menunjukkan pemanfaatan sumberdaya alam ternyata belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua sendiri.

Hal ini ditunjukkan oleh kehidupan masyarakatnya yang miskin, dan selalu masuk dalam katagori provinsi miskin di Indonesia. Pada tahun 1991 misalnya Papua berada pada urutan kelima dalam klasifikasi provinsi termiskin di Indonesia. Selanjutnya hasil sensus BPS tahun 1993 kembali menunjukkan bahwa kemiskinan di Papua terjadi merata hampir di semua wilayah kabupaten yang meliputi sekitar 79 persen dari 2.195 desa yang tersebar di 9 Kabupaten dan Kota di Provinsi Papua (BPS Papua, 2010a).

Gambaran kondisi lingkungan di Provinsi Papua tersebut, kemudian melahirkan tuntutan reformasi dalam sistem pemerintahan, termasuk juga pemekaran wilayah dalam rangka untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pemekaran wilayah memberikan dampak langsung dan tidak langsung terhadap peningkatan eksploitasi sumberdaya alam yang harus dikelola dengan baik. Pengelolaan sumberdaya alam yang tidak memenuh kaedah-kaedah ekologis akan mempercepat degradasi

lingkungan yang pada gilirannya akan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakatnya.

Jika dilihat sejarahnya, konsep mengenai pemekaran wilayah itu sendiri sebenarnya pertama kali dikemukakan oleh Tiebout (1956) dalam sebuah artikel yang berjudul "*A Pure Theory of Local Expenditure*". Dinyatakan bahwa pemekaran wilayah dianalogkan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintahan daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengijinkan setiap individu masyarakatnya untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda dengan "*vote with their feet*". Kemudian Swianiewicz (2002) mengungkapkan bahwa komunitas lokal yang kecil lebih homogen, dan lebih mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya. Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam komunitas yang kecil memiliki peluang lebih besar. Selanjutnya, pemerintahan daerah yang kecil memiliki birokrasi yang rendah, misalnya fungsi administrasi. Dalam hal ini Hofman *et al* (2005) mengatakan pemekaran daerah itu dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada para konstituennya. Oleh karena di antara kabupaten/kota terdapat perbedaan kebutuhan pelayanan publik dengan karakteristik yang berbeda, maka seyogyanya daerah kota dimekarkan dari kabupaten induknya agar masing-masing daerah dapat berspesialisasi dalam penyediaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik kebutuhan masyarakatnya.

Untuk beberapa daerah di Indonesia, dampak positif dari pemekaran sangat dirasakan oleh masyarakat. Studi yang dilakukan oleh PKP2AI (2004) di Kabupaten Tasikmalaya membuktikan hal tersebut. Dalam studinya ditunjukkan bahwa sebelum pemekaran wilayah terjadi kesenjangan antara wilayah yang ada di perkotaan dengan wilayah yang ada di perdesaan. Setelah pemekaran dilakukan, pemerataan pendapatan di Kabupaten Tasikmalaya semakin meningkat. Pemekaran wilayah juga telah berdampak terhadap peningkatan kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB. Selain itu Kebijakan pemekaran wilayah telah berdampak positif terhadap daerah yang wilayahnya sebagian besar perdesaan dalam pembangunan sarana dan prasarana dasar seperti listrik dan jalan.

Dampak positif dari pemekaran daerah juga disampaikan dalam kajian studi yang dilakukan Percik (2007). Bahwa di DOB (Daerah Otonom Baru) Kabupaten Bengkayang, Bombana dan Wakatobi pada tahun-tahun awal pemerintahannya, mereka tidak mengutamakan untuk mengembangkan PAD, tetapi memprioritaskan untuk pembangunan infrastruktur. DAK dan semua dana yang ada diprioritaskan untuk membangun berbagai prasarana yang dapat dirasakan langsung oleh rakyat seperti: membangun jalan dan jembatan di wilayah terpencil dan perbatasan, membangun kantor-kantor kecamatan dan desa baru, membangun puskesmas di setiap kecamatan, membangun SD dan SLTP di setiap kecamatan. Di samping membangun prasarana fisik hampir semua DOB mempunyai usaha untuk menambah pegawai negeri demi untuk mengefektifkan pelayanan publik. Selain untuk melestarikan pemekaran pemerintah DOB memberi fasilitas yang memadai bagi datangnya investor, terutama untuk bidang pertambangan, kelautan, pengolahan hasil kayu, dan perkebunan kelapa sawit. Semua usaha tersebut paling tidak dapat memberikan kesempatan kerja bagi masyarakat.

Walaupun pemekaran wilayah dianggap dapat mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, akan tetapi menurut Kerlin (2002) tujuan meningkatkan efisiensi administratif yang sama pentingnya ternyata tidak tercapai. Disinilah terlihat adanya kegagalan mencapai tujuan dari kebijakan pemekaran wilayah. Studi yang dilakukan oleh do'Carmo dan Martinez-Vazquez (2001) di Republik Ceko telah mengungkapkan kegagalan pemekaran tersebut. Republik Ceko setelah meninggalkan bentuk negara komunisme, jumlah daerah kecil (kabupaten/kotamadya) mengalami lonjakan yang sangat tinggi, yang didorong oleh tekanan-tekanan publik yang menginginkan adanya peningkatan demokrasi. Pemerintah mengalami kesulitan dalam upaya memperlambat pertumbuhan ini. Hal ini disusul dengan terjadinya fragmentasi, yang menyebabkan pendapatan pajak daerah menjadi kecil (sehingga menyebabkan tingginya ketergantungan terhadap transfer), serta ketidakmampuan untuk mempertahankan aparat yang berkualitas dan membuat keadaan ekonomi yang berimbang dalam hal penyediaan pelayanan publik. Daerah yang kecil tersebut ternyata juga tidak mampu bekerja sama dan gagal memanfaatkan pihak ketiga secara efektif.

Di Indonesia sendiri kegagalan dalam mencapai tujuan pemekaran daerah tersebut telah digambarkan jelas oleh Darmawan *et al.* (2008). Dinyatakan bahwa adanya ketidakberhasilan dalam pelaksanaan pemekaran daerah diindikasikan oleh (1) pertumbuhan ekonomi DOB (Daerah Otonom Baru) lebih fluktuatif dibandingkan dengan daerah induk yang relatif stabil dan terus meningkat, (2) pemekaran mendorong pelepasan penduduk miskin dari daerah induk ke DOB, (3) kinerja keuangan DOB lebih rendah dibandingkan daerah induk, (4) kinerja pelayanan publik di DOB masih di bawah daerah induk, dan terlihat kinerja pelayanan publik cenderung menurun. Sedangkan Zuhro (2009) menyebutkan pemekaran daerah di Indonesia mempunyai dampak negatif lebih besar dibandingkan dampak positif, diantaranya (a) pemekaran menciptakan perluasan struktur yang mengakibatkan beban berat pembiayaan, (b) kesamaan karakteristik sosial budaya dan historis masyarakat merupakan komitmen mayoritas warga, aspek politik terlalu mengedepan, (c) rendahnya kapasitas fiskal yang menyebabkan pemerintah daerah berupaya meningkatkan pendapatan dengan berbagai cara yang justru merugikan masyarakat dan berakibat terhadap munculnya kesenjangan, (d) penambahan jumlah pemerintah daerah secara simultan meningkatkan belanja dalam APBN dan ini membebani pemerintah pusat.

Untuk Papua, hasil studi Brata (2009) menunjukkan meski pemekaran daerah pada awalnya memiliki tujuan yang sangat mulia yakni untuk mensejahterakan masyarakat papua melalui peningkatan dan percepatan pelayanan, kehidupan demokrasi, pembangunan, potensi daerah, keamanan dan ketertiban, hubungan yang serasi, dan semakin mendekatkan fungsi pelayanan birokrasi pemerintahan daerah terhadap rakyatnya, namun dalam kenyataannya apa yang menjadi tujuannya tersebut sama sekali belum tercapai. Sebagaimana yang dikatakan oleh Hafizrianda (2007) sampai sekarang masih banyak penduduk yang hidupnya terpencil dan terbelakang di setiap pelosok Papua. Kebanyakan tempat tinggalnya di daerah-daerah pedalaman, lembah-lembah gunung dan lereng-lereng gunung, yang sangat tergantung dengan kegiatan-kegiatan ekonomi tradisional seperti berburu, meramu, menanam sagu dan menangkap ikan di sungai. Pola kegiatan ekonominya lebih bersifat subsistence yang sudah jelas tidak akan dapat meningkatkan taraf hidupnya. Jumlah penduduk

yang terisolir dari aktifitas perekonomian modern ini di perkirakan sekitar 80% dari total penduduk Papua. Hidup mereka masih terbelakang, khususnya dalam hal pertanian, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan penguasaan IPTEK.

Kebijakan pemekaran wilayah di Provinsi Papua juga belum dapat mengatasi kesenjangan yang cukup dalam antara kehidupan penduduk asli Papua dengan penduduk pendatang. Seperti yang diungkapkan oleh Hafizrianda (2010), penduduk asli Papua umumnya hidup dalam kemiskinan, sedangkan penduduk pendatang kebanyakan hidup dengan tingkat pendapatan yang lebih memadai. Di sejumlah pasar besar maupun pasar rakyat misalnya, sedikit sekali orang asli Papua yang tampil sebagai pedagang, berdasarkan data BPS terlihat bahwa pedagang yang berasal dari penduduk asli Papua sekitar 7.4% dengan kegiatannya hanya menjual sayur-sayuran dan umbi-umbian di pinggir pasar atau di sisi jalan. Pedagang-pedagang di pasar umumnya berasal dari luar Papua, yang kebanyakan dikuasai oleh suku Bugis. Orang asli Papua adalah kelompok minoritas di kota. Mereka terdesak ke pinggir kota atau kembali ke habitat di hutan sebagai pengembara, karena tidak mampu bersaing dengan warga pendatang yang memiliki modal kuat, pandai berdagang, dan berbisnis. Polarisasi semacam ini menimbulkan dikotomi kehidupan sosial yang tidak jarang dapat berbenturan satu sama lainnya. Dalam hal kesempatan kerja yang lain terjadi juga ketimpangan mencolok. Sektor-sektor sekunder dan tersier didominasi oleh penduduk pendatang yang memiliki keahlian, ketrampilan dan pendidikan yang lebih tinggi dari pada penduduk asli Papua. Sebagian besar tenaga kerja di sektor-sektor industri dan jasa berasal dari pendatang yang memiliki status pekerjaan lebih baik dibandingkan tenaga kerja Papua. Satu-satunya sektor yang paling banyak menyerap warga Papua hanyalah pertanian, dengan komposisi 82% orang Papua dan 18% orang pendatang dari total tenaga kerja sektor pertanian sebanyak 761.896. Umumnya sektor pertanian yang menjadi tumpuan mata pencaharian penduduk asli Papua adalah tanaman pangan, sekitar 80%, yang berorientasi hanya kepada pemenuhan hidup sehari-hari (subsistence).

Pemekaran wilayah yang dilakukan selama ini di Papua sepertinya juga mengakibatkan semakin bertambahnya kantong-kantong kemiskinan yang baru. Pada saat awal masa pemekaran wilayah

tersebut, tahun 2003, belum begitu banyak terlihat kantong-kantong kemiskinan yang kronis (di atas 40%). Kemiskinan hanya tersebar pada 6 kabupaten saja yakni Jayapura, Manokwari, Paniai, Biak Numfor, Yapen Waropen dan Nabire, dengan rata-rata sekitar 49.76%. Namun setelah banyak dilakukan pemekaran, keadaan di tahun 2009 menunjukkan jumlah kantong kemiskinan bertambah menjadi 10 kabupaten yang meliputi Kabupaten Supiori, Paniai, Kota Jayapura, Jayawijaya, Yahukimo, Biak Numfor, Waropen, Nabire, Tolikara dan Yapen Waropen, dimana secara merata masing-masing kabupaten tersebut mempunyai tingkat kemiskinan kurang lebih sekitar 48,45% (BPS Papua, 2010b). Secara keseluruhan, ada kecenderungan bahwa sepanjang pelaksanaan pemekaran daerah jumlah penduduk miskin di Papua tidak banyak berubah dari tahun ke tahunnya berkisar diantara 37%, dan tetap paling tinggi di seluruh Indonesia.

Beranjak pada berbagai kajian empiris dan kondisi faktual di atas maka menarik sekali untuk mengangkat suatu isu bagaimana sebenarnya dampak dari pemekaran daerah tersebut bagi perekonomian Provinsi Papua terutama jika dilihat pada indikator-indikator kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu tujuan yang ingin dicapai dari studi kali ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis dampak dari kebijakan pemekaran daerah terhadap kenaikan pendapatan per kapita, penurunan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan antarwilayah.

## **2. Metode**

Dalam studi ini data yang dikumpulkan, diolah dan dianalisis adalah data yang bersifat sekunder. Data sekunder tersebut diperoleh dari berbagai dokumentasi ataupun liputan yang telah dipublikasikan sebelumnya. Dalam studi ini variabel-variabel dependent yang akan dianalisis meliputi pendapatan per kapita, tingkat kemiskinan penduduk, dan indeks ketimpangan antarwilayah, dimana ketiga variabel tersebut sifatnya kuantitatif. Adapun alat statistik yang digunakan untuk mengujinya adalah *t-test equal mean*.

## **3. Hasil dan Pembahasan**

Agar pemekaran daerah dapat memenuhi visi dan tujuannya, maka menurut Juwaini (2006) pemekaran daerah harus memberi dampak kepada delapan faktor pembangunan, yang secara singkat

dapat disampaikan yaitu : (1) meningkatkan PDRB perkapita dan pertumbuhan, (2) mendorong semakin kuatnya kohesi sosial dan politik masyarakat, (3) meningkatkan kemandirian daerah, (4) meningkatkan organisasi dan manajemen daerah yang berdampak langsung pada kualitas pembangunan, (5) memperluas jangkauan pelayanan kepada masyarakat yang semakin efisien dan efektif, (6) meningkatkan kualitas pelayanan yang sejalan dengan penguatan hak otonomi yang dimiliki daerah otonom baru, (7) membawa efek pada perwujudan tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good local governance*), dan (8) mendorong pemerintahan daerah yang memiliki daya tanggap dalam merumuskan kebutuhan dan potensi daerah. Kedelapan faktor tersebut tidak saja penting sebagai sarana evaluasi. Akan tetapi juga sangat berguna sebagai bahan antisipasi bagi calon-calon daerah otonom baru. Tujuannya semata-mata agar pemekaran daerah dapat menjadi sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat.

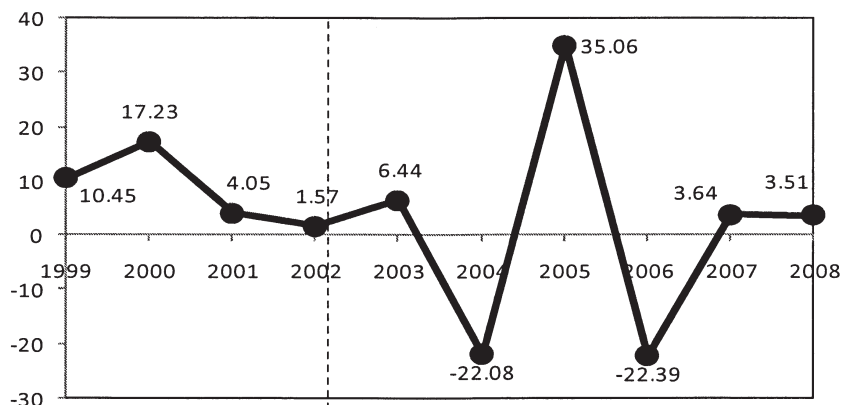
Pada prinsipnya keuntungan atau kerugian yang timbul sebagai dampak pemekaran daerah merupakan indikator sederhana untuk mengetahui seberapa jauh pemekaran menjadi solusi atau sebaliknya menjadi masalah bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pembangunan daerah (Deddy, 2006). Ada beberapa indikator ekonomi yang dapat digunakan untuk melihat feasibility (kelayakan) dari suatu pemekaran wilayah tersebut, di antaranya : (1) pendapatan per kapita, (2) kemiskinan, dan (3) kesenjangan pembangunan antarwilayah.

Bagaimana dengan Provinsi Papua, apakah pemekaran daerah mempunyai dampak terhadap

berbagai aspek penting pembangunan wilayah? Hal tersebut perlu diamati dan dikaji secara mendalam yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

### 3.1 Dampak Terhadap Pendapatan Per Kapita

Tujuan pemekaran wilayah adalah untuk mensejahterakan masyarakat yang ada di dalam suatu wilayah, agar dapat mengejar ketertinggalannya dengan daerah yang lain. Dengan pemekaran diharapkan masyarakat merasakan peningkatan pelayanan, memudahkan untuk mengakses pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah sehingga kesejahteraan akan tercapai. Salah satu ukuran kesejahteraan adalah pendapatan per kapita. Makin tinggi pendapatan seorang penduduk, maka makin leluasa penduduk tersebut memenuhi semua kebutuhannya dan berarti makin sejahtera. Oleh karena itu, PDRB Per Kapita suatu daerah dapat digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan penduduk suatu daerah. Walaupun banyak para ahli mengatakan bahwa indikator PDRB Per Kapita masih kurang tepat untuk mengukur tingkat kesejahteraan penduduk. Hal ini, karena PDRB per kapita adalah PDRB di bagi jumlah penduduk, jadi merata tidak terlihat penduduk yang kaya atau pun yang miskin. Tinggi rendahnya PDRB Per Kapita suatu daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu besaran PDRB yang dihasilkan suatu daerah serta jumlah penduduk daerah tersebut. Perbandingan PDRB Per Kapita suatu daerah dengan daerah lainnya mencerminkan berbagai daerah dalam upaya meningkatkan pendapatan penduduknya. Makin tinggi PDRB Per Kapita suatu daerah, menunjukkan



Gambar 1. Pertumbuhan Pendapatan Per Kapita Provinsi Papua Tahun 1999-2008

keberhasilan upaya daerah dalam meningkatkan pendapatan penduduknya.

Apakah pendapatan perkapita masyarakat di provinsi Papua ini mengalami perubahan atau tidak setelah pemekaran daerah, dapat dilihat dari kecenderungannya selama kurun waktu 1999-2008 sebagaimana yang disajikan dalam Gambar 1.

Untuk Provinsi Papua dapat dilihat bahwa perkembangan pendapatan perkapita cenderung fluktuatif. Tahun 1999, sebelum terjadinya pemekaran yang demikian pesat di Provinsi Papua, pendapatan perkapita penduduk sebesar Rp 7.448.549,80, dan cenderung meningkat sampai dengan tahun 2003 yakni menjadi Rp. 9.821.753,23. Namun setelah dilakukan pemekaran, sejak tahun 2003 sampai dengan tahun 2008 PDRB perkapita, kecenderungannya fluktuatif yang menurun. Misalnya dari tahun 2003-2004 PDRB perkapita mengalami penurunan sebesar 22,08%, dan tahun 2004-2005 terjadi peningkatan dengan laju pertumbuhan sebesar 35,06%, untuk tahun 2005-2006 mengalami penurunan kembali sebesar 22,39%. Tahun 2007-2008, terjadi peningkatan PDRB perkapita, namun jika dilihat dari laju pertumbuhannya mengalami penurunan dari 3,64% menjadi 3,51%.

Jika dihitung rata-rata pertumbuhan pendapatan per kapita sebelum pemekaran yakni periode 1999-2002 sebesar 8,32% per tahun, kemudian dibandingkan dengan masa sesudah pemekaran yaitu periode 2003-2008 sebesar 0,70% per tahun, maka dapat digeneralisasikan bahwa kebijakan pemekaran daerah membuat pendapatan per kapita di Provinsi Papua menjadi lebih lambat dari pada sebelumnya.

Dengan kata lain pemekaran daerah gagal membuat kesejahteraan masyarakat meningkat lebih tinggi dari pada kondisi sebelumnya.

Meski pun pernyataan mengenai dampak dari kebijakan pemekaran terhadap pendapatan per kapita telah disampaikan di atas, namun hal itu masih perlu dibuktikan secara statistik. Melalui pembuktian statistik dapat diberikan keyakinan bahwa tidak terjadi pembiasan dalam menilai rata-rata sebuah perbandingan, dalam hal ini perbandingan antara sebelum dan sesudah pemekaran daerah. Alat statistik yang relevan digunakan untuk menguji dua perbandingan tersebut adalah t-test, yang hasilnya dapat dijelaskan pada Tabel 1.

Pada Tabel 1 terlihat bahwa nilai *mean difference* antara sebelum dan sesudah pemekaran adalah sebesar -7,6283 yang menandakan rata-rata pertumbuhan pendapatan per kapita sesudah pemekaran lebih rendah 7,6283% bila dibandingkan dengan keadaan sebelum pemekaran.

Melalui hasil uji Levene's F-test dapat ditetapkan bahwa varians diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah sama atau identik (*equal variances assumed*). Indikatornya terlihat pada nilai F-test sebesar 2,0241 yang mempunyai probabilita sebesar 0,1926 lebih kecil dari 0,05. Tidak berbedanya kedua varians membuat penggunaan varians untuk membandingkan rata-rata populasi t-test, sebaiknya menggunakan dasar *equal variances assumed* (Santoso dan Tjiptono, 1997). Dimana berdasarkan hasil pengolahan data, diperoleh bahwa nilai t-test dengan asumsi varians sama adalah sebesar -0,6781 dengan probabilita sebesar 0,5168. Oleh karena nilai probabilitanya lebih besar dari 0,05

Tabel 1. Pertumbuhan Pendapatan Per Kapita dan Hasil Uji Statistik Beda Rata-Rata Sebelum dan Sesudah Pemekaran Daerah di Provinsi Papua

Tahun	Pertumbuhan Per Kapita	Indikator Hasil Uji Statistik	
1999	10.45	N sebelum pemekaran	4
2000	17.23	N sesudah pemekaran	6
2001	4.05	Mean sebelum pemekaran	8.3250
2002	1.57	Mean sesudah pemekaran	0.6967
2003	6.44	Mean Difference	-7.6283
2004	-22.08	Levene's F-test	2.0241
2005	35.06	Prob. F-test	0.1926
2006	-22.39	Std. Error Difference	9.4012
2007	3.64	t-test ( <i>equal variances</i> )	-0.6781
2008	3.51	Prob.	0.5168

Sumber : data diolah

maka diputuskan untuk menolak hipotesa terdapat perbedaan rata-rata pertumbuhan pendapatan per kapita (LP) antara sebelum dan sesudah pemekaran, dengan kata lain pada tingkat kepercayaan 95% dapat dinyatakan bahwa rata-rata pertumbuhan pendapatan per kapita diantara kondisi sebelum dan sesudah terjadi pemekaran adalah sama. Dapat digeneralisasikan bahwa kebijakan pemekaran daerah tidak mempunyai dampak terhadap pertumbuhan pendapatan per kapita, yang sekaligus juga dapat dikatakan tidak mempengaruhi tingkat kesejahteraan penduduk di Provinsi Papua.

### 3.2 Dampak Terhadap Kemiskinan

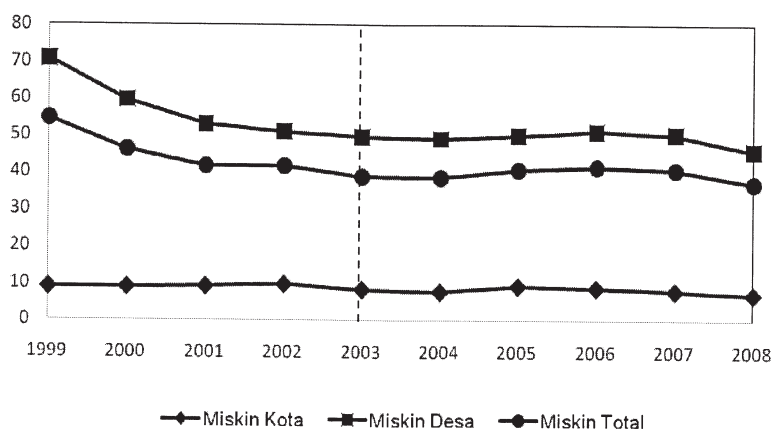
Penanggulangan kemiskinan merupakan inti dari masalah pembangunan dan merupakan tujuan utama kebijakan pembangunan. Jika dilihat dari angka *headcount*, menunjukkan penurunan jumlah penduduk miskin di provinsi Papua dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2008, baik untuk kota maupun desa. Jumlah penduduk miskin di provinsi Papua, didominasi oleh penduduk yang tinggal di desa yang dapat dilihat pada Gambar 2.

Untuk tahun 1999, jumlah penduduk miskin di kota tercatat sebanyak 79,6 ribu dan mengalami penurunan menjadi 31,6 ribu tahun 2008, sedangkan di desa tahun 1999, tercatat sebanyak 1.099,1 ribu dan menurun menjadi 701,5 ribu tahun 2008. Jika dilihat berdasarkan rasio *headcount*, menunjukkan bahwa telah terjadi kemajuan dalam hal pengurangan persentase jumlah penduduk miskin yang ada di provinsi Papua, baik untuk desa, dan kota. Untuk kota di provinsi Papua sepanjang tahun 1999 sampai

dengan tahun 2008, persentase penduduk miskin cenderung fluktuatif yang menurun. Tahun 1999, persentase penduduk miskin di kota 9,03%, tahun 2008 menjadi 7,02%. Untuk desa, jumlah penduduk miskin tahun 1999 sebesar 70,95% dan tahun 2008 mengalami penurunan yang cukup besar 51,31%.

Apabila diamati perkembangannya diantara periode 1999-2002 (sebelum pemekaran) dan 2003-2008 (sesudah pemekaran), cenderung kondisi kemiskinan di Provinsi Papua mengalami penurunan yang cukup mencolok sesudah pemekaran daerah dilaksanakan. Sebelum pemekaran, rata-rata jumlah penduduk miskin adalah 1.001,3 ribu jiwa (46,2%) per tahun. Kemudian setelah pemekaran, jumlah penduduk miskin berkurang menjadi 875,9 ribu jiwa (39,7%) per tahun. Berdasarkan perbandingan ini maka dapat disebutkan bahwa kebijakan pemekaran daerah telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin di Provinsi Papua. Namun demikian, belum tentu keadaan ini menunjukkan perbedaan yang sangat signifikan. Hal ini perlu diuji lagi secara statistik. Dimana alat uji yang lebih relevan adalah uji t untuk dua beda rata-rata, dengan hasilnya dapat disampaikan pada Tabel 2.

Berdasarkan hasil uji Levene's F-test dalam Tabel 2, diputuskan untuk menerima hipotesa bahwa varians pada tingkat kemiskinan kota diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah sama. Keputusan ini disampaikan oleh karena nilai F-test pada uji varians untuk variabel kemiskinan kota adalah sebesar 2,2186 dengan probabilita sebesar 0,1747 yang terlihat lebih besar dari 0,05.



Gambar 2. Perkembangan Persentase Penduduk Miskin Di Desa, Kota dan Menyeluruh Di Provinsi Papua Tahun 1999-2008

Tabel. 2. Uji Statistik Beda Rata-rata Penduduk Miskin Kota, Desa dan Total Pada Masa Sebelum dan Sesudah Pemekaran Daerah di Provinsi Papua

Indikator Uji Statistik	Tingkat Kemiskinan		
	Kota	Desa	Total
N sebelum pemekaran	4	4	4
N sesudah pemekaran	6	6	6
Rata-rata sebelum pemekaran	9.2575	58.7700	46.1750
Rata-rata sesudah pemekaran	8.1600	49.4883	39.6550
Mean Difference	-1.0975	-9.2817	-6.5200
Levene's F-test	2.2186	7.6065	4.5318
Prob. F-test	0.1747	0.0248	0.0659
Std. Error Difference	0.4194	4.5198	2.5609
t-test	-2.6167	-2.0536	-2.5460
Prob. t-test	0.0308	0.1273	0.0344

Sumber : Data diolah

Merujuk kepada hasil uji F ini maka dalam menggunakan t-test sebaiknya berdasarkan asumsi varians diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah sama (*equal variances assumed*). Dalam tabel 3 di atas nilai t-test dengan asumsi tersebut adalah sebesar -2,6167 dengan probabilita sebesar 0,0308. Oleh karena nilai probabilitanya lebih kecil dari 0,05, maka pada tingkat kepercayaan 95% dapat diputuskan bahwa ada perbedaan rata-rata tingkat kemiskinan di kota yang signifikan diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran, dimana tingkat kemiskinan di kota setelah dilaksanakan pemekaran rata-rata mengalami penurunan. Ini berarti dapat digeneralisasikan bahwa kebijakan pemekaran wilayah di Provinsi Papua dianggap mampu menurunkan tingkat kemiskinan di daerah kota.

Untuk tingkat kemiskinan di desa, hasil uji Levene's menunjukkan angka F-test sebesar 7,6065 dengan probabilita sebesar 0,0248 yang terlihat lebih kecil dari 0,05. Hal ini mengindikasikan bahwa varians untuk variabel tingkat kemiskinan desa diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah berbeda atau tidak sama. Ini berarti penerapan t-test lebih relevan berdasarkan asumsi varians diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah tidak sama (*equal variances not assumed*). Dengan menggunakan asumsi tersebut diperoleh nilai t-test sebesar -2.0536 dengan probabilita sebesar 0.1273. Oleh karena nilai probabilitanya terlihat lebih besar dari 0,05 maka pada tingkat kepercayaan 95%

diputuskan untuk menerima hipotesa bahwa rata-rata tingkat kemiskinan di desa sebelum dan sesudah pemekaran wilayah adalah sama atau tidak berbeda. Dengan demikian dapat digeneralisasikan bahwa kebijakan pemekaran wilayah di Provinsi Papua tidak mempengaruhi tingkat kemiskinan di desa.

Secara keseluruhan jika diperhatikan pada tingkat kemiskinan total, hasil uji Levene's memberikan angka F-test untuk variabel ini sebesar 4.5318 dan probabilita sebesar 0.0659. Karena probabilitanya lebih besar dari 0,05 maka diputuskan untuk menerima hipotesa yang menyatakan bahwa varians tingkat kemiskinan total diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah sama atau tidak berbeda. Ini berarti perhitungan nilai t-test lebih tepat menggunakan asumsi bahwa varians diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah sama. Dimana berdasarkan hasil pengolahan data diperoleh nilai t-test sebesar -2.5460 dan probabilita sebesar 0.0344 yang terlihat lebih kecil dari 0,05, sehingga diputuskan untuk menyatakan bahwa rata-rata tingkat kemiskinan total diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah berbeda atau tidak sama. Dimana rata-rata tingkat kemiskinan total setelah dilaksanakan pemekaran lebih kecil dibandingkan sebelum pemekaran, dengan kata lain mengalami penurunan. Berdasarkan hasil uji statistik ini maka dapat digeneralisasikan bahwa kebijakan pemekaran wilayah di Provinsi Papua mampu menurunkan tingkat kemiskinan secara keseluruhan.



### 3.3 Dampak Terhadap Ketimpangan Antarwilayah

Keseimbangan antarkawasan menjadi penting karena keterkaitan yang bersifat simetris akan mampu mengurangi disparitas antarwilayah dan pada akhirnya mampu memperkuat pembangunan ekonomi wilayah secara menyeluruh. Seperti halnya bagian tubuh manusia, ketidakseimbangan pertumbuhan wilayah akan mengakibatkan kondisi yang tidak stabil. Disparitas antarwilayah telah menimbulkan banyak permasalahan sosial, ekonomi dan politik. Untuk itu dibutuhkan kebijakan program yang mampu mengatasi permasalahan disparitas antarwilayah atau kawasan dan perencanaan yang mampu mewujudkan pembangunan wilayah atau kawasan yang berimbang (Direktorat Pengembangan Kawasan Khusus dan Tertinggal, 2003).

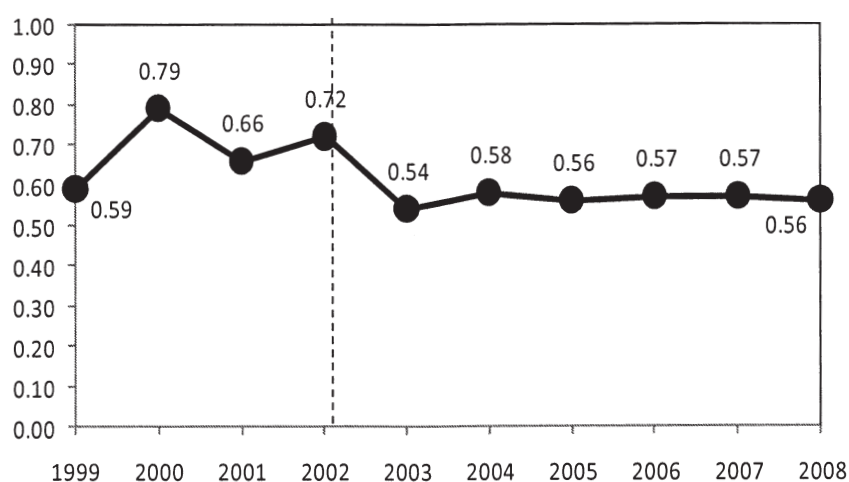
Dalam studi ini diamati apakah kebijakan pemekaran daerah mampu mengurangi disparitas antarwilayah di Provinsi Papua, yang mana pada umumnya indikator yang digunakan untuk menunjukkan hal tersebut adalah disparitas tingkat kesejahteraan penduduk antarwilayah. Dalam hal ini kesejahteraan penduduk diindikasikan dengan perkembangan pendapatan per kapita. Dengan kata lain akan ditelusuri bagaimana kecenderungan tingkat disparitas pendapatan per kapita antarwilayah pada masa sebelum dan sesudah kebijakan pemekaran di lakukan di Provinsi Papua. Untuk jelasnya lihat Gambar 3.

Berdasarkan perkembangan angka indeks Williamson, cenderung ketimpangan antarwilayah

pada masa sebelum pemekaran daerah sangat berfluktuatif. Pada tahun 1999 angka ketimpangan adalah sebesar 0,59. Kemudian di tahun 2000 melonjak tajam hingga mencapai 0,79. Tahun 2002 berikutnya indeks ketimpangan menurun menjadi 0,66. Akan tetapi pada tahun 2002, kembali naik hingga mencapai 0,72. Dan terakhir di tahun 2003 menurun kembali menjadi 0,54. Berbeda dengan keadaan sesudah pemekaran, terlihat indeks ketimpangan antarwilayah di Provinsi Papua stabil pada angka diantara 0,54 - 0,58. Dengan kata lain ketimpangan antarwilayah sesudah pemekaran cenderung tidak mengalami perubahan semenjak tahun 2003.

Seandainya dibandingkan dengan keadaan sebelum pemekaran, dapat dikatakan ketimpangan pembangunan antarwilayah pada masa setelah pemekaran mengalami penurunan yang relatif dan cenderung stabil. Ini berarti secara tidak langsung menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran daerah mempunyai pengaruh yang baik terhadap penurunan ketimpangan pembangunan antarwilayah di Provinsi Papua. Untuk membuktikan dugaan tersebut akan disampaikan hasil pengujian statistik beda rata-rata dengan menggunakan t-test (Tabel 3).

Indikator hasil uji statistik yang disajikan pada Tabel 3, menunjukkan bahwa nilai F-test adalah sebesar 11.0981 dan probabilita sebesar 0.0104 lebih kecil dari 0,05. Sehingga diputuskan untuk mengatakan bahwa varians diantara kondisi sebelum dan sesudah pemekaran adalah berbeda atau tidak sama. Untuk itu penggunaan t-test lebih tepat berdasarkan asumsi bahwa varians tidak sama (*equal*



Gambar 3. Kecenderungan Indeks Ketimpangan Antarwilayah Di Provinsi Papua Tahun 1999-2008

Tabel 3. Perkembangan Indeks Ketimpangan Antarwilayah dan Hasil Uji Statistik Beda Rata-rata Pada Masa Sebelum dan Sesudah Pemekaran Daerah di Provinsi Papua

Tahun	Indeks Ketimpangan	Indikator Hasil Uji Statistik	
1999	0.59	N sebelum pemekaran	4
2000	0.79	N sesudah pemekaran	6
2001	0.66	Mean sebelum pemekaran	0.6885
2002	0.72	Mean sesudah pemekaran	0.5614
2003	0.54	Mean Difference	-0.1267
2004	0.58	Levene's F-test	11.0981
2005	0.56	Prob. F-test	0.0104
2006	0.57	Std. Error Difference	0.0430
2007	0.57	t-test	-2.9467
2008	0.56	Prob. t-test	0.0577

Sumber : data diolah

*variances not assumed*), yang mana berdasarkan hasil pengolahan data diperoleh nilai t-test sebesar -2.9467 dan probabilitas sebesar 0.0577. Oleh karena probabilitasnya lebih besar dari 0,05 maka dapat dikatakan bahwa pada tingkat kepercayaan 95% tidak ada perbedaan rata-rata tingkat ketimpangan antar wilayah pada kondisi sebelum dan sesudah pemekaran wilayah. Ini berarti kebijakan pemekaran wilayah dianggap secara statistik tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap ketimpangan pembangunan antar wilayah.

Dari hasil pembahasan dapat dikemukakan bahwa kebijakan pemekaran tidak dapat dilakukan secara serampangan. Kebijakan pemekaran haruslah mengacu pada berbagai persyaratan dan kriteria yang harus dipenuhi agar membawa implikasi bagi kesejahteraan masyarakat. Dari hasil penelitian terdahulu dapat dikemukakan secara makro, tidak semua pemekaran wilayah membawa implikasi positif bagi kesejahteraan masyarakat, demikian juga jika dilihat dari faktor penentu dilakukannya pemekaran wilayah yaitu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, karena faktor historis, kultural, budaya, dan jabatan, faktor ekonomi, faktor kucuran dana/ insentif dan faktor pemerataan pembangunan. Namun secara spesifik berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, tidak semua indikator dalam faktor-faktor tersebut sebagai penentu pemekaran di Papua.

#### 4. Simpulan dan Saran

##### 4.1 Simpulan

Dampak pemekaran wilayah yang diuji dalam studi ini pada dasarnya merupakan dampak terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di Provinsi Papua

yang meliputi dampaknya terhadap kenaikan pendapatan per kapita, penurunan kemiskinan, dan penurunan ketimpangan pembangunan antarwilayah. Hasil pengujian dengan alat statistik sederhana yakni *t-test equal mean* menunjukkan beberapa hal.

- 1) Kebijakan pemekaran daerah tidak mempunyai pengaruh terhadap perubahan pendapatan per kapita.
- 2) Ada indikasi yang kuat dan signifikan bahwa pemekaran daerah mempunyai pengaruh terhadap penurunan tingkat kemiskinan di daerah kota. Secara keseluruhan pemekaran daerah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Provinsi Papua.
- 3) Kebijakan pemekaran daerah di Provinsi Papua hanya mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Provinsi Papua.

##### 4.2 Saran

- 1) Perlu adanya perumusan ulang kebijakan pemekaran yang tidak semata terbatas pada perumusan pasal-pasal yang terkait dengan kelayakan, dan proses pemekaran tetapi juga kebijakan yang mampu untuk memenuhi tuntutan masyarakat. Karena dengan melakukan pemekaran membutuhkan biaya ekonomi dan politik yang mahal, artinya, perlu dirumuskan kebijakan alternatif di luar pemekaran yang bisa memenuhi tuntutan masyarakat.
- 2) Memberikan peran yang lebih besar kepada masyarakat untuk menentukan pemekaran

ataupun penggabungan atas dasar informasi yang komprehensif tentang implikasi positif dan negatif pemekaran daerah bagi pelayanan publik.

- 3) Jika kinerja perekonomian maupun keuangan daerah otonom baru cenderung menurun, perlu adanya kebijakan penggabungan kembali dengan daerah induk, atau penggabungan dengan DOB yang lain. Selain itu jika keinginan untuk pemekaran daerah yang dimotivasi

oleh tuntutan pembangunan ekonomi di suatu wilayah, pemerintah bisa mensikapinya dengan pemerataan pembangunan ekonomi, atau bila sesuai dengan parameter yang ada, dengan menetapkannya sebagai kawasan khusus dalam pembangunan ekonomi. Dengan demikian pemerintah daerah akan lebih fokus untuk melaksanakan pembangunan di daerah yang dimaksud.

#### **Daftar Pustaka**

- BPS Papua. 2010a. *Produk Domestik Regional Menurut Lapangan Usaha Provinsi Papua Tahun 2004-2008*. Biro Pusat Statistik Provinsi Papua, Jayapura.
- BPS Papua. 2010b. *Daerah Dalam Angka*. Biro Pusat Statistik Provinsi Papua, Jayapura.
- Brata, G. 2008. *Pemekaran Daerah di Papua: Kesejahteraan Masyarakat vs. Kepentingan Elit*. Fakultas Ekonomi/Pusat Studi Kawasan Indonesia Timur, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Darmawan. 2007. *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*. Penerbit BRIDGE (Building and Reinventing Decentralised Governance), Jakarta.
- Dawood, T.C. 2007. *Pemekaran Daerah dan Dampaknya Terhadap Alokasi Anggaran Untuk Pelayanan Publik*. Policy Paper, Aceh Recovery Forum, Aceh.
- Do Carmo, O.J., and Martinez-Vazquez, J. (2001). *Czech Republic intergovernmental fiscal relations in the transition Europe and Central Asia*. Poverty Reduction and Economic Management Series, World Bank Technical Paper, (517).
- Hafizrianda, Y. 2007. *Dampak Pembangunan Pertanian Terhadap Distribusi Pendapatan dan Perekonomian Regional Provinsi Papua: Suatu Analisis Sistem Neraca Sosial Ekonomi*. Disertasi Doktor. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Hafizrianda, Y. 2010. *Potensi Dan Identifikasi Pengembangan Produk Unggulan Usaha Rakyat Di Provinsi Papua*. Makalah disampaikan dalam Pembukaan Kuliah Umum Universitas Cenderawasih Tanggal 18 Agustus 2010, Auditorium Universitas Cenderawasih, Jayapura.
- Hofman, B., Fitriana; F., and K. Kaisera. Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(1): pp. 57-79.
- Juwaini, J, 2008. *Pemekaran Daerah Untuk Kesejahteraan Masyarakat*. www.dpr.go.id, Diakses tanggal 10 April 2008.
- O'Dwyer, C. (2006). Reforming regional governance in East Central Europe: Europeanization or domestic politics as usual. *East European Politics and Societies*, 20(2), 219-253.
- Percik. 2007. *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton*. USAID Democratic Reform Support Program (DRSP) dan Decentralization Support Facility (DSF), Jakarta.
- PKP2AI. 2004. *Evaluasi Kinerja Pembangunan Pra Dan Pasca Pemekaran Wilayah : Studi Kasus Kabupaten Tasikmalaya*. Pusat Kajian Dan Diklat Aparatur, Lembaga Administrasi Negara, Bandung.
- Sjafrizal. 2008. *Ekonomi Regional Teori dan Aplikasi*. Baduouse Media. Padang.

- Suebu, B. 1995. Pembangunan berkelanjutan untuk siapa ?. Dalam Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan 2002. *Prociding : Hasil diskusi terbatas memperingati sewindu Suara Pembaharuan dan HUT ke 50 Republik Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Suebu. B. 2007. *Kami Menanam, Kami Menyiram, Tuhanlah yang Menumbuhkan* ; Tahun Pertama Kepemimpinan Gubernur dan Wakil Gubernur , Barnabas Suebu,SH dan Alex Hesegem, SE, 25 Juli 2006 – 25 Juli 2007. Pemerintah Provinsi Papua, Jayapura.
- Swianiewicz, P. 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest, Budapest.
- Tarigan, A. 2010. Dampak Pemekaran Wilayah. *Perencanaan Pembangunan*, 16(01): 34-41.
- Tiebout, C.M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 64(5): pp. 416-424.