



Kristian Hariyono Putro

BPK RI, Indonesia  
kristian.p@bpk.go.id



## DEVELOPMENT PLANNING IN PAPUA AND DEMOGRAPHIC BONUS 2020

## PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI PAPUA DAN BONUS DEMOGRAFI 2020

### ABSTRACT/ABSTRAK

*Demographic change and rapid modernization that resulted in the displacement and dislocation of indigenous Papuan, has been stimulating their antipathy and demand for independence. Better educated settlers have dominated the growing market-economy and sidelined local people from the benefits of economics and welfare. Large scale flows of migration have also drive a sense of identity being wrenched among Papuans. Together these processes have given rise to a collective perception that Papuans are facing a serious threat over their demographic and cultural survival. On the other hand, it was projected that in 2020s, lower fertility rate policy will bring opportunity to Indonesia experiencing 'demographic bonus'. This essay will focus on Papua Island due to its problems complexity in many sectors that arise along with demographic change. Using secondary data of population census 2010, this essay adopts comparison method to find demographic composition in Papua and analyze the data descriptively. In conclusion, there is inequality in Papua's demographic composition which could challenge the opportunity of demographic bonus 2020. This essay recommends The government to revitalize family planning program which focus on women and girls participation to reach 2.1 fertility rates. The government should also execute policies which aimed to increase access of indigenous Papuans to basic services such as education and health facilities*

#### KEYWORDS:

*Demographic bonus, fertility rate, inequality, HDI, migration, family planning.*

Perubahan demografi dan cepatnya modernisasi yang mengakibatkan tergesurnya penduduk asli Papua telah memicu antipati serta tuntutan untuk merdeka. Para pendatang dengan pendidikan yang lebih baik mendominasi pasar ekonomi dan dalam prosesnya menyisihkan penduduk lokal dari keuntungan ekonomi dan kesejahteraan. Perpindahan penduduk dalam skala besar yang disebut 'program transmigrasi' ke Papua juga mendorong timbulnya perasaan identitas yang terenggut diantara penduduk asli. Seluruh proses tersebut membangun persepsi bersama bahwa mereka menghadapi pemusnahan ras, atau paling tidak ancaman serius atas kelangsungan demografi dan budaya mereka. Di sisi lain, diprediksikan bahwa kebijakan penurunan tingkat kelahiran akan membawa kesempatan bagi Indonesia mengalami 'bonus demografi' pada tahun 2020-an. Esai ini akan fokus ke Papua karena kompleksitas masalahnya di berbagai bidang seperti ekonomi, pendidikan serta kesehatan yang timbul seiring perubahan demografi. Memanfaatkan data sekunder dari Sensus Penduduk terakhir pada tahun 2010 yang diolah dengan program Stata, esai ini menggunakan metode komparasi untuk mengetahui perbandingan komposisi demografi di Papua dan menganalisa secara deskriptif sumber-sumber data terkait. Sebagai simpulan, memang terdapat ketimpangan dalam komposisi demografi masyarakat Papua yang dapat menghambat kesempatan menikmati bonus demografi 2020. Esai ini menyarankan agar pemerintah merevitalisasi program keluarga berencana yang fokus kepada partisipasi perempuan untuk mencapai rasio 2,1 kelahiran per perempuan. Pemerintah juga hendaknya membuat kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan akses masyarakat asli Papua ke pelayanan dasar seperti pendidikan dan fasilitas kesehatan.

#### KATA KUNCI:

Bonus demografi, tingkat kelahiran, ketimpangan, IPM, migrasi, keluarga berencana.

#### SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Maret 2016

Dinyatakan dapat dimuat : Juni 2016

## PENDAHULUAN

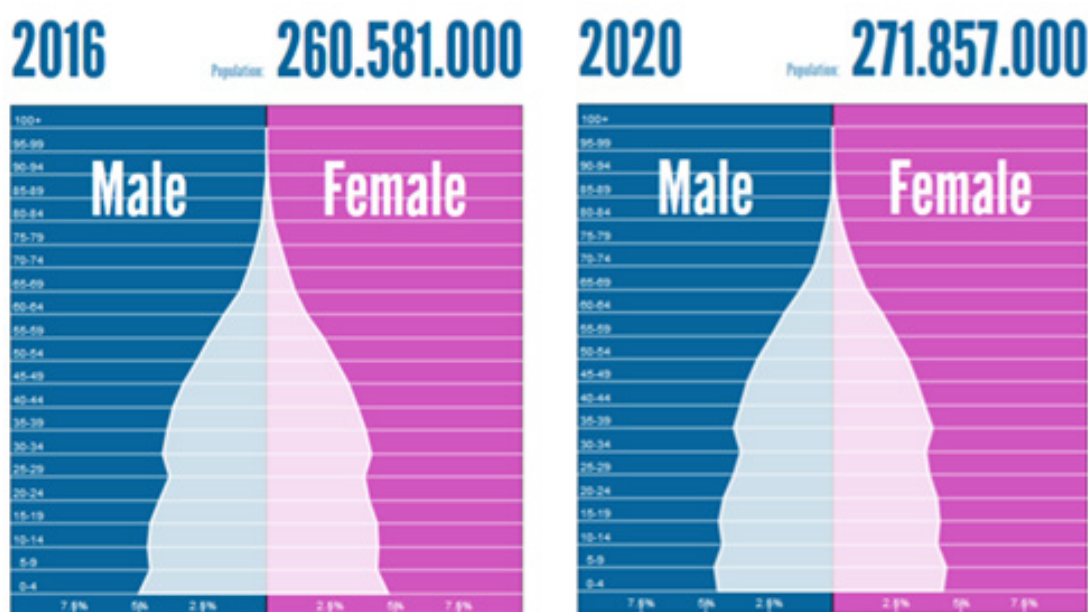
Indonesia dengan populasi sekitar 260 juta jiwa di tahun 2016 tetap menjadi negara keempat terpadat setelah Cina, India dan Amerika Serikat. Pergerakan jumlah dan komposisi piramida penduduk Indonesia dari tahun ke tahun tentu sangat terkait dengan rencana dan kebijakan pemerintah di bidang kependudukan. Sejak akhir tahun 1960-an, penurunan tingkat kelahiran (*fertility rate*) sebagai isu utama kebijakan perencanaan kependudukan telah membentuk komposisi demografi baru di Indonesia. Sesuai harapan, penurunan tingkat kematian (*mortality rate*) yang diikuti penurunan tingkat kelahiran akan memicu pertumbuhan populasi penduduk serta perubahan dalam struktur piramida penduduk (Goujon, 2013; Williamson & Bloom, 1998).

Struktur demografi dapat mempengaruhi pola konsumsi masyarakat dan karenanya menentukan arah pembangunan ekonomi Indonesia. Implementasi kebijakan penurunan tingkat kelahiran tersebut diprediksi akan membuka kesempatan bagi Indonesia untuk

mengalami ‘bonus demografi’ di tahun 2020-an.

Bonus demografi adalah kondisi dimana produktivitas ekonomi meningkat pesat sebagai imbas dari rendahnya rasio ketergantungan (*dependency ratio*) dan besarnya populasi angkatan kerja (Suryahadi dkk., 2012).

Proyeksi piramida penduduk Indonesia pada tahun 2020 sebagaimana ditunjukkan Grafik 1 memperlihatkan saat dimana rasio ketergantungan mencapai titik terendah di angka 0,44 (Adioetomo, 2005; World Bank, 2013). Hal tersebut akan tercapai jika tingkat kelahiran yang sekarang berada pada angka 2,6 kelahiran per wanita Indonesia dapat diturunkan menjadi 2,1 (McDonald, 2014). Jumlah anak yang lebih sedikit juga berpotensi meningkatkan nilai tabungan (*savings*) yang kemudian dapat diinvestasikan ke pendidikan anak sehingga meningkatkan kualitas mereka dan pada akhirnya memperbaiki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) nasional. Kondisi yang sama juga dialami oleh negara-negara tetangga Indonesia seperti Jepang, Singapura, Taiwan, dan Korea Selatan (Williamson & Bloom, 1998; Mason & Kinugasa, 2008).



Grafik 1. Piramida Penduduk Indonesia  
 Sumber: <http://populationpyramid.net/indonesia/>

Namun demikian, sebagaimana dikatakan mantan Menteri Keuangan Chatib Basri (2012) bahwa Indonesia adalah negara yang bergerak diantara optimisme dan pesimisme dimana peluang untuk meraup keuntungan dari bonus demografi sama besarnya dengan peluang untuk kehilangan kesempatan tersebut. Oleh karena itu, esai ini akan membahas persiapan Indonesia dalam menyambut bonus demografi dan permasalahan-permasalahan yang terkait di dalamnya.

Pembahasan tersebut sangat penting karena sebagian besar literatur terkait perencanaan pembangunan di Papua hanya memasukkan faktor-faktor politik dan ekonomi serta keamanan dan kemudian mengesampingkan faktor struktur demografi didalamnya. Diharapkan dengan adanya pembahasan perencanaan pembangunan dengan mengambil sisi demografi sebagai salah satu variabel utamanya dapat menambah bahan rujukan bagi para pemangku kepentingan sehingga kebijakan dan program yang direncanakan benar-benar komprehensif.

Esai ini mengambil Pulau Papua sebagai fokus pembahasan berkenaan dengan kompleksitasnya di berbagai sektor khususnya dalam sektor ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Pentingnya Papua dalam perencanaan pembangunan demografi Indonesia bukan hanya karena berpengaruh terhadap kinerja pemerintah Indonesia secara keseluruhan namun juga instabilitas keamanan terkait separatisme yang masih menjadi isu penting disana. Esai ini menyimpulkan bahwa ketimpangan (*inequality*) di berbagai bidang merupakan masalah utama dalam dinamika demografi yang juga menjadi bahan bakar separatisme.

## METODE PENELITIAN

**E**sai ini merupakan hasil penelitian deskriptif berupa revidu literatur. Data yang digunakan dalam esai ini adalah data sekunder hasil sensus penduduk yang

terakhir dilakukan pada tahun 2010. Data yang tersedia tersebut kemudian diolah dengan program statistik 'Stata' untuk dianalisa lebih lanjut. Esai ini kemudian menggunakan metode komparasi untuk menggambarkan perbandingan dan komposisi dalam struktur demografi masyarakat di pulau Papua yang meliputi Provinsi Papua dan Papua Barat khususnya dalam hal yang terkait dengan persebaran penduduk, pendidikan, kesehatan, dan kesempatan kerja.

Tujuan dari komparasi yang dilakukan adalah untuk menggambarkan ketimpangan yang terjadi di pulau Papua khususnya antara desa dengan kota dan antara penduduk asli serta pendatang serta akibat-akibatnya. Selain melakukan komparasi statistik data hasil sensus penduduk tahun 2010, ketimpangan juga akan dilihat dengan menggunakan indikator-indikator lain yang telah tersedia seperti IPM dan koefisien Gini. Keseluruhan hasil analisa tersebut dibahas dalam kaitannya dengan persiapan menyambut bonus demografi tahun 2020-an.

## Kerangka Teori

Teori-teori utama dalam esai ini diantaranya adalah transisi demografi, bonus demografi, kebijakan kependudukan serta keterkaitan antara struktur demografi dan pertumbuhan ekonomi.

Teori transisi demografi atau 'revolusi demografi' pertama kali diajukan oleh Adolph Landri dan kemudian diformulasi ulang oleh Frank W. Notestein (May, 2012). Transisi demografi adalah perubahan terhadap angka kelahiran dan kematian yang mengubah pertumbuhan penduduk tinggi menjadi menurun dan menuju pertumbuhan penduduk yang stabil. Tahapan transisi demografi meliputi tiga kurun perkembangan yaitu:

1. Tahap 1: Kelahiran tinggi dan kematian tinggi;
2. Tahap 2: Kelahiran masih tinggi,

kematian cenderung menurun;

3. Tahap 3: Kelahiran menurun, dan kematian menurun dan menuju stabil

Bonus demografi adalah kondisi dimana produktivitas ekonomi meningkat pesat sebagai imbas dari rendahnya rasio ketergantungan (*dependency ratio*) dan besarnya populasi angkatan kerja (Suryahadi dkk., 2012). Rasio ketergantungan yang rendah memungkinkan sumber daya yang sebelumnya dibelanjakan untuk konsumsi terkait besarnya populasi penduduk usia anak-anak dapat dialihkan ke investasi produktif sehingga meningkatkan Pendapatan Domestik Bruto (PDB) per kapita.

Adam Smith, Simon Kuznets, Julian Simon, serta Ester Boserup setuju bahwa pertumbuhan populasi mendorong pertumbuhan ekonomi melalui bertambahnya suplai tenaga kerja mencegah inflasi pendapatan, skala ekonomis, spesialisasi, mendorong mobilitas, produktivitas serta inovasi. Sementara Thomas Malthus dan David Ricardo berpendapat sebaliknya bahwa pertumbuhan populasi dan ekonomi membawa "*law of diminishing returns to scale*".

Kebijakan kependudukan dapat didefinisikan sebagai tindakan-tindakan yang diambil oleh pemerintah baik secara implisit maupun eksplisit dengan tujuan untuk mencegah, menunda, atau mengatasi ketidakseimbangan antara perubahan demografi, di satu sisi, dengan tujuan sosial, ekonomi serta politik, di sisi yang lain (May, 2012).

Pentingnya kebijakan kependudukan tidak hanya menyangkut isu kependudukan itu sendiri namun lebih kepada bagaimana perubahan kependudukan mempengaruhi area lain seperti pembangunan ekonomi, produktivitas, suplai tenaga kerja, permintaan sumber daya, lingkungan, keamanan, serta kesejahteraan sosial.

Kebijakan kependudukan dapat merujuk kepada dua hal: kebijakan proaktif dan kebijakan yang reaktif. Kebijakan proaktif

dirancang untuk merencanakan atau mengubah demografi populasi penduduk. Tindakan pemerintah dengan kebijakan proaktif diantaranya:

1. Mempengaruhi tingkat angka kelahiran (pro-kelahiran, atau anti-kelahiran);
2. Mengurangi angka kematian (tidak termasuk didalamnya genosida);
3. Mengatur atau menghimbau emigrasi atau imigrasi lintas batas daerah;
4. Mempengaruhi pola pemukiman penduduk;
5. Merancang distribusi usia dari populasi penduduk.

Sedangkan kebijakan reaktif dirancang untuk mengakomodasi demografi populasi penduduk. Kebijakan ini merancang jumlah penduduk, distribusi usia, persebaran geografisnya, serta keragaman populasi penduduk sebagai reaksi atas tren demografi di masa lalu dan yang akan datang. Kebijakan reaktif pada dasarnya menyangkut semua aspek baik modal sumber daya manusia (pendidikan dan angkatan kerja), pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, kesejahteraan sosial, infrastruktur (transportasi, perumahan, dan komunikasi), makanan, air, suplai energi, serta dampak lingkungan.

Birdsall dkk. dalam May (2012) menyatakan bahwa terdapat korelasi antara variabel demografi (terutama angka kelahiran dan struktur usia) dengan pertumbuhan ekonomi. Turunnya angka kelahiran sebagai hasil program kependudukan proaktif dan keluarga berencana dipadukan dengan pertumbuhan signifikan pertumbuhan ekonomi. Jadi secara teori, implementasi kebijakan kependudukan yang tepat akan membantu negara-negara dalam transisi demografi dengan potensi bonus demografi dapat mencapai angka ketergantungan yang rendah dan menikmati pertumbuhan ekonomi.

## PEMBAHASAN

### Pertumbuhan Penduduk di Pulau Papua

Pulau Papua yang meliputi area seluas 420.540 km<sup>2</sup> meliputi dua provinsi: Papua Barat dengan ibukota Manokwari dan Papua dengan ibukota Jayapura. Pulau ini telah beberapa berganti nama resmi mulai dari New Guinea Belanda (1895–1962), Nugini Barat (1962–1963), Irian Barat (1963–1973), Irian Jaya (1973–2001), dan Papua (2002–sekarang). Secara geografis, Papua mirip dengan Papua Nugini (PNG) dimana sebagian besar area masih terpencil dan sulit diakses sehubungan dengan rapatnya hutan, kondisi pegunungan dan hutan bakau di pesisir pantai.

Penduduk mulai bermukim di Papua sejak 42.000 tahun yang lalu. Namun demikian, perpindahan penduduk ke Papua dari daerah-daerah lain Indonesia secara resmi dimulai sejak Papua menjadi bagian Indonesia pada 1962 dan sejak itu penduduk, khususnya dari Pulau Jawa, bermigrasi dan menangani pelayanan publik di sana (Osborne, 1985). Sensus Penduduk 2010 (SP-2010) yang diadakan Biro Pusat Statistik (BPS) melaporkan bahwa populasi di Pulau Papua bertumbuh dari 1.648.708 pada 1990 menjadi 2.220.934 pada 2000 dan akhirnya 3.593.803 (2.833.381 di Papua dan 760.422 di Papua Barat). Dalam populasi ini, komposisi penduduk pria melampaui jumlah penduduk wanita dengan rasio jenis kelamin 113,22 (112,39 di Papua Barat dan 113,44 di Papua).

Tingkat pertumbuhan penduduk yang mencapai 5,39, kontras dengan tingkat nasional sebesar 1,49, membuat Papua menjadi pulau di Indonesia dengan tingkat pertumbuhan penduduk tertinggi. Tingginya tingkat pertumbuhan penduduk tersebut bertolak belakang dengan kepadatan penduduk yang terkecil diantara provinsi-provinsi lainnya yaitu hanya 8/km<sup>2</sup> di Papua Barat dan 9/km<sup>2</sup> di Papua. Oleh karena itu, pembahasan utama

esai ini bukan pada jumlah populasi tetapi lebih kepada komposisi di dalamnya.

SP-2010 menemukan bahwa 685.969 pendatang yang bermukim di Papua mayoritas berasal dari Jawa berdasarkan tempat kelahiran. Walaupun penduduk non-Papua berdasar tempat lahir hanya tercatat 19% dari total populasi, keberadaan mereka menjadi sangat penting dimana beberapa peneliti berargumen bahwa mereka digunakan secara sistematis untuk menyingkirkan penduduk asli Papua (Elmsie, 2010; Upton, 2009). Klaim kontroversial ini bisa dievaluasi dengan melihat dinamika komposisi demografi di Papua.

Migrasi berkontribusi utama atas pertumbuhan penduduk Papua. Pendatang yang bermukim di Papua dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok besar: tenaga kerja terampil dari perusahaan besar yang beroperasi di Papua, petani dari Pulau Jawa selama program transmigrasi serta pendatang sukarela yang mencari penghidupan yang lebih baik di Papua (Ross & Manning, 1974).

Kriteria migrasi utama yang sering digunakan adalah migrasi risen (*recent migration*) dan migrasi seumur hidup (*lifetime migration*). Migrasi risen menyatakan bahwa seseorang dikatakan sebagai migran bila tempat tinggal waktu survei berbeda dengan tempat tinggal lima tahun sebelum survei. Migrasi seumur hidup menyatakan bahwa seseorang dikatakan sebagai migran bila tempat tinggal waktu survei berbeda dengan tempat tinggal waktu lahir.

SP-2010 mencatat bahwa 5% (125.213) penduduk Provinsi Papua adalah migran risen antar kota/kabupaten. Komposisi antara area perkotaan (11,5%) dibanding pedesaan (2,7%) dikombinasikan dengan komposisi gender 70.877 laki-laki dan 54.336 perempuan, mendukung teori bahwa migran lebih besar di area kota daripada di desa dan lebih sedikit perempuan yang berpindah dibanding laki-laki. Data yang mirip juga terjadi di Papua Barat dengan 69.732 penduduk (10,5%) merupakan migran risen dengan komposisi terbesar di area

kota (13,1% versus 9,3%) dan mayoritas adalah migran laki-laki (40.348 versus 29.384).

Sementara untuk migran seumur hidup, Papua mencatat 600.709 orang (21,2%) dan Papua Barat 291.233 (383%). Komposisinya juga sama bahwa persentase di area kota lebih besar daripada di desa. Papua mencatat 53,2% migran di area urban versus 10% di area desa. Papua Barat juga mencatat komposisi yang sama bahwa 52,3% migran memilih kota dan hanya 32,3% migran seumur hidup di daerah desa. Jumlah migran seumur hidup berjenis kelamin laki-laki juga lebih besar dibanding perempuan: 337.577 dibanding 263.132 di Papua dan 160.750 dibanding 130.483 di Papua Barat.

Ketidakseimbangan distribusi migran antar wilayah dan kota di Papua dapat disebabkan berbagai faktor diantaranya: peran kebijakan pemerintah, jenis sumberdaya yang menjadi daya tarik daerah tujuan, serta alat transportasi yang tersedia disaat bermukim. Dari beberapa faktor tersebut, migrasi massal ke Papua utamanya disebabkan kebijakan pemerintah yang disebut 'program transmigrasi'. Sejarah mencatat bahwa pemerintah Indonesia hanya melanjutkan program migrasi yang dimulai oleh pemerintah kolonial Belanda pada 1905. Undang-undang Nomor 29 Tahun 2009 mendefinisikan transmigrasi sebagai perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di kawasan transmigrasi yang diselenggarakan pemerintah. Program transmigrasi secara nasional telah memindah orang-orang tanpa tanah dan pekerjaan dari area padat penduduk ke daerah jarang penduduk di Indonesia. La Pona (2009), pendidik di Universitas Cendrawasih menjelaskan bahwa selama 30 tahun program transmigrasi dibawah Presiden Suharto, 306.447 migran masuk Papua dan bermukim di 270 Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT). UPT-UPT tersebut tersebar di tanah Papua. Setelah itu, program resmi transmigrasi terakhir dibawah Suharto adalah selama 1999-2000 dengan 2.884

migran. Transmigrasi telah membentuk 3.052 desa baru, 382 kecamatan, 104 kabupaten/kota, dan satu ibukota provinsi. Dalam terminologi proyek fisik, terdapat 40.551 km jembatan, 50.025 km jalan, ribuan gedung sekolah dasar serta berbagai infrastruktur dibangun (Kemnakertrans, 2014).

Migrasi dipersepsikan memang dapat mengakselerasi pembangunan. Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Indonesia dalam kunjungan pertamanya diluar pulau Jawa menegaskan bahwa transmigrasi harus didorong sebagai alat untuk membangun desa-desa dan kesejahteraan mereka (Kemendagri, 2014). Namun demikian, banyak peneliti berpendapat bahwa pemerintah menerapkan strategi untuk memobilisasi tenaga kerja yang murah dari daerah padat penduduk seperti Jawa dan memindahkannya ke daerah-daerah lain di Indonesia dan disisi lain mengeksploitasi daerah-daerah yang kaya akan sumberdaya alam seperti Papua (Moertopo, 1972; 1974).

### **Perubahan Demografi dan Ketimpangan**

Penerima Nobel bidang ekonomi tahun 1998, Amartya Sen (1998) tidak hanya berargumen bahwa pembangunan yang sejati adalah pembangunan yang membebaskan, beliau juga membangun sebuah sistem untuk mengukur pembangunan yang dinamakan 'Indeks Pembangunan Manusia' (IPM). IPM mencoba mengukur pembangunan manusia dan membuat daftar peringkat negara-negara berdasar usia harapan hidup masyarakatnya, tingkat pendidikan serta besarnya pendapatan. Akademisi, pembuat kebijakan, serta masyarakat secara umum dapat mengevaluasi tingkat pencapaian pembangunan di sebuah negara tidak hanya berdasar dinamika ekonominya namun juga tingkat kesejahteraan hidup masyarakatnya.

Laporan Indeks Pembangunan Manusia 2015 yang dikeluarkan Badan PBB Urusan

Program Pembangunan (UNDP) baru-baru ini menyatakan Indonesia sebagai negara berkembang terus mengalami kemajuan walaupun lambat. IPM Indonesia menempati peringkat ke 110 dari 187 negara. Jika dihitung dari sejak tahun 1980 hingga 2014, berarti IPM Indonesia mengalami kenaikan 44,3 persen, namun angka IPM ini masih jauh di bawah rata-rata sejumlah negara di ASEAN. Terkhusus untuk Papua yang menjadi fokus esai ini masih menempati peringkat terendah IPM dibandingkan wilayah lain di Indonesia dengan hanya mencapai skor 61,28 (Papua Barat) dan 56,75 (Papua) sementara skor IPM skala nasional mencapai 68,9 (BPS, 2015). Dengan pendekatan demografi, esai ini berpendapat bahwa masih terdapat berbagai ketimpangan di Papua.

Secara teoritis, ketimpangan sebenarnya bisa menarik investasi dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Forbes, 2000; Barro, 2000). Disisi lain, Ostry dan Berg (2011) berpendapat bahwa ketimpangan berkorelasi negatif dengan pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, dari lensa ekonomi, seperti Prinsip Pareto dan prinsip Kaldor-Hicks, Mankiew (2013) menyatakan bahwa ketimpangan mengakibatkan inefisiensi dan akan memperkecil ukuran 'kue ekonomi' yang harus dibagi sehingga hanya ada sedikit kelompok yang diuntungkan sementara yang lain dirugikan. Beberapa ketimpangan di Papua terkait rendahnya IPM dapat kita diskusikan dengan melihat masing-masing komponen IPM berikut ini.

### **Ketimpangan Pendidikan**

Pendidikan adalah salah satu komponen penting pembangunan manusia. Bahkan bagi Nelson Mandela, pendidikan merupakan senjata terampuh yang dapat digunakan untuk mengubah dunia. Di Indonesia, setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib

membiayainya. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945.

Secara nasional, perkembangan anggaran pendidikan menurut jenisnya dari tahun 2006 sampai dengan 2014 dapat dilihat dalam tabel 1. Tabel 1 menunjukkan bahwa secara nasional terdapat tren positif anggaran pendidikan walaupun persentasenya terhadap APBN memang fluktuatif.

Alokasi anggaran belanja negara dan daerah untuk memperbaiki pendidikan di Papua juga menunjukkan tren positif. Hill (1989) dalam penelitiannya di tahun 1980-an juga sudah mencatat bahwa dana pendidikan dibelanjakan untuk membangun gedung-gedung sekolah dasar baru. Namun demikian, grafik 2 dan 3 menunjukkan bahwa terdapat ketimpangan pendidikan antara penduduk asli Papua dan pendatang.

SP-2010 menemukan bahwa terdapat 1.016.052 penduduk asli Papua (63.691 di Papua Barat dan 952.361 di Papua) tanpa latar belakang pendidikan sama sekali. Lebih lagi, jumlah penduduk asli Papua yang tidak lulus sekolah dasar jauh melebihi pendatang. Jumlah pendatang yang lulus dari sekolah menengah atas, tingkatan minimal pendidikan yang dipersyaratkan bursa lapangan kerja, juga jauh lebih banyak dari penduduk asli Papua. Di tingkatan lain, hanya 13.554 penduduk asli Papua di Papua Barat dan 28.324 di Papua yang memegang ijazah sarjana.

Dengan ketimpangan pendidikan sebagaimana telah dipaparkan, penulis berpendapat hal tersebut berkontribusi atas tingginya tingkat buta huruf di Papua, bahkan menjadi yang terburuk di Indonesia. Data terakhir yang dirilis oleh Kemendiknas pada Desember 2015 menunjukkan bahwa persentase penduduk buta huruf di Papua adalah 28,61% (584.441 orang) dan di Papua Barat 4,43% (24.334 orang), dimana pada tingkat nasional angka buta huruf total hanya 3,70%. Walau demikian, telah terdapat perbaikan angka buta huruf nasional dimana pada tahun sebelumnya

Tabel 1. Anggaran Pendidikan Tahun 2006 – 2014

Tahun Anggaran	Jenis Anggaran	Rupiah Murni (Rp)	Bantuan Luar negeri (Rp)	Jumlah Total (Rp)
2006	APBN			427.600.000.000
	Anggaran Depdiknas	35.073.707.973	1.682.150.000	36.755.857.973
	Persentase			8,60%
2007	APBN			746.500.000.000
	Anggaran Depdiknas	42.435.852.510	1.622.540.154	44.058.392.664
	Persentase			5,90%
2008	APBN			781.354.000.000
	Anggaran Depdiknas	48.490.528.423	1.210.476.050	49.701.004.473
	Persentase			6,36%
2009	APBN			985.725.300.000
	Anggaran Kemdiknas	60.538.592.498	1.947.345.148	62.485.937.646
	Persentase			6,34%
2010	APBN			974.819.700.000
	Anggaran Kemdikbud	61.193.476.630	2.636.807.049	63.830.283.679
	Persentase			6,55%
2011	APBN			1.104.902.000.000
	Anggaran Kemdikbud	65.140.845.053	3.050.877.192	68.191.722.245
	Persentase			6,17%
2012	APBN			1.311.400.000.000
	Anggaran Kemdikbud	75.074.891.185	2.728.498.650	77.803.389.835
	Persentase			5,93%
2013	APBN			1.529.673.100.000
	Anggaran Kemdikbud	79.481.417.164	2.495.933.715	81.977.350.879
	Persentase			5,36%
2014	APBN			1.816.700.000.000
	Anggaran Kemdikbud	80.957.338.010	2.793.659.381	83.750.997.391
	Persentase			4,61%

Sumber: Kemendiknas 2015

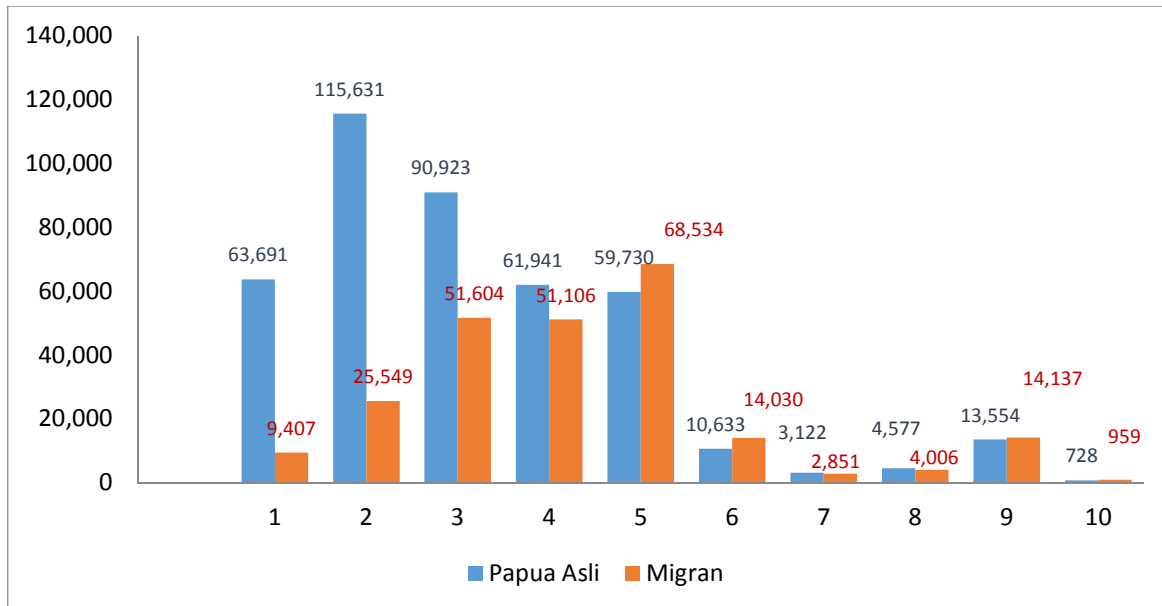
secara nasional terdapat 5,86% penduduk yang buta huruf (BPS 2013; UNDP 2014).

Menelusuri lebih jauh atas data pada tabel 2 tentang angka buta huruf, ditemukan pula adanya ketimpangan pendidikan berdasarkan jenis kelamin dimana 35,55% (340.394 orang) perempuan Papua buta huruf sementara hanya 22,49% (244.047 orang) pria yang buta huruf. Papua Barat juga menunjukkan kecenderungan yang sama dimana 5,72% (16.755 orang) perempuan buta huruf dibanding 2,95% (hanya 7.579 orang) pria yang buta huruf.

### Ketimpangan di Bursa Lapangan Kerja

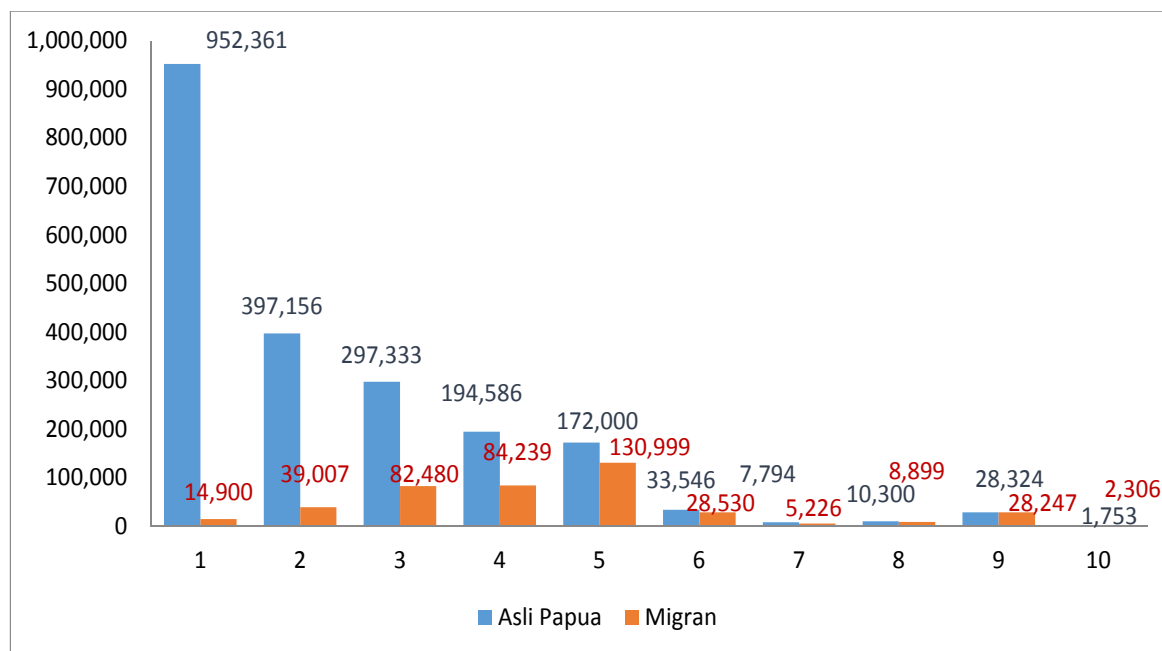
Ketimpangan di bursa tenaga kerja juga menjadi masalah penting di Papua. Braithwaite dkk (2010) menyatakan bahwa penduduk asli Papua memiliki akses yang lebih kecil ke peluang-peluang ekonomi dibandingkan kelompok-kelompok lain di Indonesia. Melihat struktur populasi di Papua, hampir 64% populasi atau 2.299.677 orang penduduk Papua masuk dalam usia produktif. Dari data SP-2010 dimana 34,89% populasi penduduk Papua berusia antara 0–14 tahun dan 1,12% lainnya berusia 64 tahun atau lebih dapat





**Grafik 2.** Tingkat pendidikan penduduk Papua Barat

Sumber: SP-2010 (diolah)



**Grafik 3.** Tingkat pendidikan penduduk Papua

Sumber: SP-2010 (diolah)

dihitung rasio ketergantungan sebesar 56%. Angka ini cenderung tinggi dibanding angka nasional sebesar 51,30% walaupun sudah ada perbaikan dibanding 62% saat dilakukan sensus penduduk tahun 2000.

Dalam populasi dengan usia produktif tersebut, mungkin benar bahwa bursa tenaga kerja di Papua secara umum menunjukkan tren yang positif. Selama empat tahun terakhir,

angka pengangguran terbuka di Papua (3,62% pada 2012) telah turun lebih cepat dibanding angka di tingkat nasional (6,32%). Di tahun 2012, terdapat 1.975.785 orang yang masuk kelompok angkatan kerja di Papua dimana 76,19% dari mereka berada di pedesaan dan sisanya 23,81% ada di perkotaan. Angkatan kerja ini berkontribusi atas 1,64% angkatan kerja nasional.

Berdasar SP-2010, esai ini menemukan ketimpangan dalam bursa tenaga kerja antara penduduk asli Papua dan pendatang. Pada umumnya mayoritas penduduk asli Papua bekerja di sektor informal seperti pertanian yang menghasilkan lebih sedikit pendapatan dibanding para migran. Di bidang pertanian, ketimpangan diantara mereka sangat jelas dimana hanya 4% atau 41.559 pendatang yang bekerja sebagai petani. Di sisi lain, para migran secara umum bekerja di bidang perdagangan dan di sektor formal seperti dalam jasa pelayanan publik. Mengambil wilayah Sarmi yang dalam berbagai aspek mencerminkan gambaran umum provinsi paling timur Indonesia sebagai contoh, esai ini menemukan bahwa penduduk asli disana bekerja sebagai petani tradisional untuk mencukupi kebutuhannya sendiri (*subsistence farmers*). Mereka tidak memiliki lahan untuk dipanen dan dibawa ke pasar. Mereka lebih sering pergi ke hutan dan mengumpulkan hasil hutan. Tanpa akses ke lembaga keuangan, mereka tidak memiliki kesempatan untuk memulai industri mikro atau untuk membangun sumber penghasilan lainnya. Hal ini membuat 31,98% dari mereka hidup dibawah garis kemiskinan (UNDP, 2014).

### **Ketimpangan dalam Pelayanan Kesehatan**

Di bidang kesehatan, telah terdapat perbaikan di Papua yang diindikasikan dari peningkatan usia harapan hidup, peningkatan status gizi balita, serta meningkatnya pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Namun demikian, dibandingkan provinsi-provinsi lainnya, Papua khususnya Papua Barat mencatat usia harapan hidup terendah yaitu usia 69,8 dibanding usia harapan hidup nasional pada 70,9.

Sementara itu, ketimpangan pelayanan kesehatan di Papua memang masih nyata. Meskipun Papua menyumbangkan nilai yang signifikan atas pendapatan perkapita nasional, khususnya pendapatan dari sumberdaya

alamnya, belanja per kapita pemerintah masih paling sedikit untuk kesehatan masyarakat (Stott, 2011). Ribuan penduduk asli Papua, khususnya yang berada di wilayah terpencil seperti di pegunungan tidak memiliki akses ke pelayanan kesehatan karena tidak setiap kabupaten memiliki rumah sakit dan rumah sakit-rumahsakit yang ada 'kebetulan' dibangun di wilayah yang banyak populasi migrannya. Sebagai contoh, hanya terdapat 17 unit rumah sakit tersedia dimana 11 diantaranya berada di Manokwari (3 unit) dan Sorong (8 unit). Hal tersebut kontras dengan wilayah-wilayah seperti Maybrat atau Tambrau yang tidak memiliki rumah sakit sama sekali. Tidak hanya kekurangan lembaga pelayanan kesehatan, penduduk asli Papua juga memerlukan lebih banyak pekerja kesehatan karena rasio dokter dan penduduk masih sangat tidak seimbang. Sebagai contoh satu dokter di Papua Barat harus melayani 3.343 penduduk (Dinkes Papua Barat 2011).

Langkanya pelayanan kesehatan ditambah dengan ketimpangan pendidikan, tingginya buta huruf, ketidakpedulian dan ketidakadilan telah menempatkan penduduk asli Papua dalam bahaya penyakit infeksi berbahaya seperti HIV/AIDS. Dimana sebagai konsekuensi berikutnya, tingginya HIV/AIDS akan memperkuat stigmatisasi dan marginalisasi masyarakat terhadap mereka (Caritas, 2006). Terlebih lagi, permintaan pasar di daerah yang masyarakatnya dalam kemiskinan kronis dan keterasingan telah mendorong perempuan-perempuan Papua masuk dalam industri seks untuk bertahan hidup. Melihat isu HIV/AIDS dari pendekatan demografi, esai ini menemukan bahwa prevalensi virus dapat dikaitkan dengan tingginya mobilitas pekerja sumberdaya alam, buruh tidak tetap, serta rotasi personel militer (Butt, 2002; 2005).

### **Ketimpangan, Kemiskinan dan Konflik Horisontal**

Akibat terburuk dari ketimpangan di berbagai

Tabel 2. Angka buta huruf

Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014
Papua	31,73	35,92	34,1	32,44	28,61
Papua Barat	4,88	7,59	5,26	4,01	4,43
Indonesia	7,09	7,19	6,75	5,86	3,70

Sumber: Kemdiknas 2015

sektor seperti pendidikan, kesehatan, pendapatan dan aspek sosial ekonomi lainnya seperti yang telah dibahas sebelumnya adalah bahwa hal ini memperparah kemiskinan yang dalam konteks Papua memicu konflik horisontal dan separatisme. Pada tahun 2013, terdapat 234.230 penduduk Papua yang hidup dibawah garis kemiskinan. Dibandingkan bulan yang sama pada tahun sebelumnya, terdapat penambahan 0,10% atau 10.989 orang Papua yang hidup dibawah garis kemiskinan. Oleh karena itu, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional pada Kabinet Indonesia Bersatu II mengatakan bahwa Papua masih menjadi daerah di peringkat satu termiskin di Indonesia. Dia berargumen bahwa terdapat dua faktor yang menjadi tantangan bagi usaha pemerintah untuk mengurangi angka kemiskinan di Papua: faktor geografis yang menghambat konektivitas, serta pola bermukim dimana penduduk asli Papua menetap didaerah-daerah terisolasi seperti di pegunungan-pegunungan (Tempo, 2011).

Kemiskinan dan ketimpangan nyata sekali berkontribusi terhadap terhadap potensi konflik di Papua. Sebagai contoh, pada September 2014, seorang ibu hamil bernama Catur Widiastuti, migran yang bermukim di Keerom Papua, dibunuh oleh Hilarius Gombo, tetangganya yang merupakan penduduk asli Papua. Mengikuti insiden ini, seorang penduduk Papua terbunuh dan delapan rumah terbakar dalam aksi pembalasan oleh kelompok transmigran (Kompasiana.com, 2014). Insiden tersebut hanya satu contoh dari ribuan konflik horisontal di Papua. Ketua

presidium *Indonesia Police Watch* (IPW) merekomendasikan kepolisian bahwa Papua ada dalam peringkat pertama daftar daerah potensi konflik. Beliau juga mengatakan bahwa selama tahun 2013, terdapat 24 konflik sosial yang membawa korban 59 orang meninggal (termasuk 3 petugas kepolisian dan 9 tentara), 92 orang korban luka (termasuk 6 polisi dan 4 tentara), terbakarnya satu kantor polisi, sebelas rumah tinggal, 1 mobil dan 3 sepeda motor (Indonesia Timur, 2014).

Argumentasi utama yang kemudian dibangun adalah bahwa perubahan demografi dan modernisasi yang begitu cepat telah mengakibatkan pemindahan penduduk asli Papua, memicu antipati mereka dan memompa timbulnya separatisme. Para migran dengan pendidikan yang lebih unggul berdatangan dan kemudian mendominasi pasar ekonomi dan dalam prosesnya mengesampingkan penduduk lokal dari keuntungan ekonomi dan kesejahteraan. Keseluruhan proses tersebut telah membangun persepsi kolektif diantara penduduk asli Papua bahwa mereka menghadapi genosida, atau paling tidak ancaman kepada keberlangsungan demografi dan budaya mereka (Elmslie, 2010).

Perpindahan penduduk massal telah digunakan oleh Presiden Soeharto untuk mendukung idenya terkait proses akulturasi lintas etnis dan garis wilayah. Merujuk ke Mill (2009) dalam pandangannya terkait multikulturalisme, Presiden Soeharto percaya bahwa masyarakat yang homogen dapat menjamin stabilitas negara. Menurut Mill, negara tidak dapat menjadi entitas yang bebas jika masyarakatnya terlalu heterogen dan kurang bersekutu karena berasal dari budaya yang berbeda. Oleh

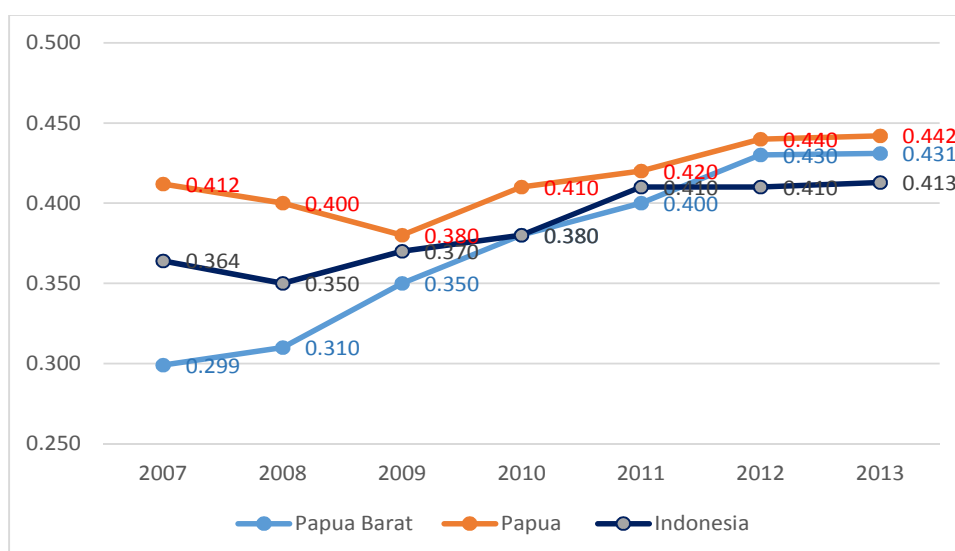
karenanya, Presiden Soeharto mendorong homogenisasi melalui mobilisasi penduduk yang akan mendorong akulturasi dan asimilasi, dan pada akhirnya akan menumbuhkan stabilitas politik di wilayahnya (Kymlicka & He, 2005). Dengan mencampur komposisi masyarakat dan mengaburkan afiliasi etnis primordial mereka melalui transmigrasi, diharapkan akan menumbuhkan rasa memiliki kesatuan nasional Indonesia.

Pada sisi lain pelaksanaan kebijakan tersebut, jauh dari menimbulkan integrasi nasional, transmigrasi telah menimbulkan beberapa masalah serius: ketimpangan dan disintegrasi. Kebijakan perpindahan penduduk dapat menjadi sia-sia jika masalah utama yang terjadi adalah ketimpangan (Chomsky, 2007). Oleh karenanya, fokus pemerintah seharusnya bukan hanya pada program migrasi namun juga reorientasi program pembangunan dengan tujuan utama pengurangan ketimpangan.

Selain dari komponen-komponen IPM, ketimpangan di Papua dapat dilihat juga dari besaran koefisien Gini. Koefisien Gini adalah alat pengukuran dispersi statistik yang ditujukan untuk menunjukkan distribusi pendapatan diantara masyarakat, dan merupakan alat yang paling umum digunakan untuk mengukur

tingkat kesenjangan (Gini 1921; Amiel & Cowell, 1999). Grafik 4 menunjukkan tren koefisien Gini dari tahun ke tahun di Papua, dimana terlihat terdapat peningkatan sebesar 0,4 di 2013. Angka koefisien Gini yang semakin rendah adalah tujuan perencanaan pembangunan pemerintah Indonesia, dimana mengindikasikan lebih meratanya distribusi pendapatan.

Melihat ketimpangan yang begitu besar di Papua berdasarkan koefisien Gini tersebut, adalah ironis bahwa PT Freeport, perusahaan tambang internasional dengan afiliasi ke Freeport McMoran Amerika meraup laba besar dan menguntungkan para migran dan ekspatriat. Presiden direktur perusahaan mengakui bahwa sebelum demonstrasi besar-besaran pada 2007, hanya ada sedikit penduduk asli Papua bekerja di perusahaan dan lingkungan sosial sekitar perusahaan masih hidup dalam kemiskinan (Papuapos, 2012; Merdeka, 2014). Per tahun 2013, protes tersebut membawa perubahan dimana terdapat penambahan secara signifikan tenaga kerja yang berasal dari penduduk asli Papua sampai 34,83% (Freeport, 2013). Namun demikian, jika perusahaan membuka rekrutmen tenaga kerja dengan sistem persaingan terbuka, posisi yang ditawarkan akan sangat mungkin



Grafik 4. Tren koefisien Gini

Sumber: Bank Duna dan Badan Pusat Statistik (BPS)

diperoleh oleh pendaftar non-Papua yang memiliki pendidikan dan keterampilan lebih baik.

### **Perencanaan Pembangunan Menyongsong Bonus Demografi**

Peliknya permasalahan di tanah Papua menimbulkan berbagai pesimisme. Namun demikian, tentu harapan tetap ditujukan kepada pemerintahan yang sekarang berjalan dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Statusnya yang relatif tidak berasal dari lingkungan elit politik dapat dilihat sebagai salah satu kekuatan sebagai presiden yang baru yang diharap dapat membebaskan diri dari tekanan aktor-aktor dominan seperti pemerintah pusat, elit militer serta oligarki politik (Polling, 2014). Terlebih lagi, Papua adalah tempat pertama yang dia kunjungi untuk berkampanye dalam persiapan pemilihan presiden dimana secara simbolis dia membangun istana presiden baru di danau Sentani.

Tidak ada solusi tunggal atas masalah-masalah yang terjadi di tanah Papua. Esai ini setuju dengan tesis yang diajukan Golding & Katz (2009) dimana mereka mendemonstrasikan hubungan positif antara pendidikan, teknologi dan ketimpangan. Perubahan teknologi telah mengubah pasar tenaga kerja yang lebih mengutamakan pekerja terdidik dan terampil. Industri-industri berbasis teknologi, seperti pertambangan modern di Papua, lebih memilih tenaga kerja terdidik dan terampil (Golding & Katz, 2009; Freenstra, 2010; Levy & Murnane, 1992; Acemoglu, 2002). Secara otomatis hal tersebut memperlebar jurang antara tenaga kerja terdidik dan yang tidak. Oleh karena itu, esai ini mengajukan beberapa kebijakan yang dapat diambil pemerintah untuk menyongsong bonus demografi 2020.

### **Revitalisasi program keluarga berencana**

Korelasi antara kebijakan dan demografi telah lama diuji oleh Myron Weiner (1971) dalam rangka mencari penjelasan kausalitas atas perubahan dalam variabel-variabelnya. Mungkin benar bahwa perubahan demografi merupakan hasil dari sebuah kebijakan. Namun demikian, dalam waktu yang sama, perubahan demografi mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut dibangun. Pemerintah Indonesia sadar bahwa pemerintah harus merencanakan kebijakan untuk mengendalikan perubahan demografi atas populasi. Disadari pula bahwa pemerintah harus mempertimbangkan realitas yang terjadi di Papua yang juga akan mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut akan berproses secara politik dan sosial.

Walaupun dikecam dalam pelaksanaan sistem otoriternya, Soeharto melakukan hal yang benar dalam kebijakan program keluarga berencana yang membawa angka pertumbuhan populasi Indonesia turun dari 2,31% per tahun sebelum 1970 ke 1,49% pada akhir periode pemerintahannya (Bayuni, 2014). Wendy Hartono dari Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) kemudian menyatakan bahwa pada tahun 2014 Indonesia gagal mencapai target penurunan angka kelahiran menjadi 2,1 anak per perempuan (Kapoor, 2014).

Tingginya tingkat kelahiran secara umum berkorelasi dengan kemiskinan melalui efek investasi dan dilusi modal. Pengurangan angka kelahiran secara umum memicu perkuatan efek positif jangka menengah ke pertumbuhan pendapatan per kapita melalui penyediaan tenaga kerja (Bloom, dkk 2003). Terlebih lagi, penurunan angka kelahiran berkorelasi terhadap peningkatan partisipasi perempuan dalam angkatan kerja. Peningkatan partisipasi perempuan dalam pasar tenaga kerja akan meningkatkan penawaran tenaga kerja yang memicu pertumbuhan ekonomi. Orangtua dengan keluarga kecil berinvestasi lebih

dalam pendidikan anak-anaknya, sehingga mendorong produktivitas di masa mendatang. Namun harus disadari bahwa efek negatif dari penurunan angka kelahiran yang ekstrim akan memicu ledakan populasi penduduk usia lanjut (*population aging*). Kaidah emas dalam merencanakan kebijakan kependudukan adalah: penurunan tingkat kelahiran dipersepsikan 'baik' sampai titik tingkat penggantian manusia (*replacement level*) dengan tingkat kelahiran di angka 2,1. Tingkat kelahiran 2,1 per perempuan ini dinyatakan sebagai syarat bagi Indonesia untuk dapat menikmati bonus demografi (McDonald, 2014).

### ***Perbaikan akses bagi perempuan ke pelayanan kesehatan reproduksi dan program keluarga berencana***

Esai ini juga berpendapat bahwa untuk mengurangi tingkat kelahiran ke 2,1 maka pemerintah harus memberdayakan perempuan untuk berpartisipasi dalam program keluarga berencana dan kesehatan reproduksi dengan menyediakan akses yang lebih baik bagi mereka, bahkan sampai ke pedalaman Papua. Kebijakan ini dapat dilaksanakan dengan ditempelkan ke program yang sudah ada seperti PNPM-Respek (Program Nasional Pembangunan Masyarakat). Program ini diawali oleh Bank Dunia pada 1997 sebagai *pilot project* dalam pendekatan pembangunan berbasis komunitas (Wong, 2012). Guggenheim, dkk. (2004) menunjukkan bahwa pendekatan ini sangat ampuh untuk mengimplementasikan proyek pembangunan di desa-desa bahkan di pedalaman terpencil. Pembangunan berbasis komunitas tersebut dimulai hanya dengan 25 desa yang akhirnya berkembang mencapai 28.000 desa dalam waktu lima tahun.

Hal ini bisa terjadi karena kesejahteraan komunitas hanya dapat diraih dengan pemberdayaan komunitas tersebut (Voss, 2008; Das Gupta, dkk 2006). Mengaitkan anggaran pemerintah yang terbatas ke PNPM-

Respek atau program sejenis berarti bahwa pemerintah memberdayakan masyarakat untuk memikirkan diri mereka sendiri dan membangun kerjasama dengan para pemangku kepentingan (pemerintah, lembaga swadaya masyarakat/LSM, komunitas-komunitas di Papua, dll) untuk membangun akses yang lebih baik ke kesehatan reproduksi dan program keluarga berencana, khususnya bagi perempuan di pedalaman.

Akses yang lebih baik bagi perempuan muda ke kesehatan reproduksi dan program keluarga berencana membuat mereka memiliki kesempatan lebih untuk tetap mengenyam pendidikan. Perempuan-perempuan dengan pendidikan yang baik berpotensi mendapat pendapatan tetap dan berkontribusi dalam pertumbuhan ekonomi. Perempuan muda di bangku sekolah pada umumnya lebih memilih untuk memiliki lebih sedikit anak daripada rekan mereka yang tidak terdidik (World Bank, 2012). Dalam tingkat agregat, ini akan berimbas ke angka kelahiran yang rendah dan membuka jendela bonus demografi.

### ***Perbaikan akses bagi penduduk Papua ke pelayanan pendidikan dan kesehatan***

Kebijakan yang saat ini mendesak adalah bagaimana menyediakan tenaga kerja terdidik penduduk Papua. Sayangnya, orangtua yang miskin akan membelanjakan sumberdayanya yang terbatas untuk investasi dan konsumsi selain untuk pendidikan anaknya (Solon, 2004). Dengan kesadaran bahwa pendidikan adalah wajib bagi setiap warga negara Indonesia, maka sekolah harus tersedia tidak hanya di wilayah pemukiman pendatang, kawasan perindustrian ataupun hanya di perkotaan.

Adalah benar bahwa tidak meratanya distribusi sekolah dapat disebabkan karena kondisi geografis dan terbatasnya anggaran pemerintah. Oleh karena itu, penulis ini menyarankan agar pemerintah mengadopsi

sistem manajemen pemerintahan baru dimana kerjasama dengan pihak ketiga seperti LSM, kelompok masyarakat, dan sektor swasta memungkinkan pemerintah menyediakan pendidikan bagi penduduk asli Papua bahkan di daerah terpencil. Dana bantuan yang dikelola dengan baik dari LSM internasional seperti World Vision, UNICEF, UNFPA and dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari sektor swasta dapat mengatasi masalah anggaran pemerintah. Ada juga program sukarela seperti 'Indonesia Mengajar' atau program sejenis yang memobilisasi orang-orang untuk mengisi celah kekosongan pendidik di daerah terpencil Indonesia, seperti Papua.

Mempertimbangkan kesempatan untuk menikmati bonus demografi, selain menyediakan akses yang setara bagi penduduk asli Papua ke pelayanan pendidikan, prioritas tertinggi pemerintah seharusnya diarahkan ke Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan sekolah-sekolah kejuruan/keterampilan. PAUD diyakini menjadi investasi terbaik karena memberi imbal balik terbesar sebagaimana diketahui bahwa keterampilan kognitif kompleks di usia dewasa tergantung konstruksi pendidikan di saat mereka masih usia dini (Heckman, dkk., 2008). Pendidikan sosial emosional dan non-kognitif pada usia dini akan menentukan perkembangan keterampilan individual yang dibutuhkan bursa tenaga kerja (Athreya & Romero, 2013).

Sementara itu, ketimpangan akses ke pelayanan kesehatan juga menjadi bagian penting model keseimbangan yang dibangun Mejia dan Pierre (2005). Model ini menyimpulkan bahwa ketimpangan akses ke pelayanan dasar memicu rendahnya modal rata-rata sumber daya manusia. Tingginya ketimpangan distribusi sumber daya manusia, dan tingginya ketimpangan pendapatan.

Sudah banyak penelitian atas indikator kinerja kesehatan sebuah negara. Gakidou, dkk (2000) menyarankan 'distribusi harapan sehat

masyarakat' sebagai indikator, sementara Pradhan, dkk (2003) memilih 'tinggi badan anak usia pra sekolah'. Penelitian lain menggunakan angka harapan hidup, kematian bayi dan morbiditas sebagai indikator ketimpangan kesehatan. Mengesampingkan debat atas indikator mana yang lebih baik dalam menilai tingkat kesehatan sebuah negara, esai ini telah menunjukkan bahwa kesenjangan kesehatan memang terjadi. Oleh karena itu, berangkat dari premis bahwa setiap orang berhak atas kesehatan, esai ini menyarankan agar pemerintah memperbaiki akses penduduk Papua ke pelayanan kesehatan.

Mungkin benar bahwa pemerintah sedang berusaha mempersempit ketimpangan beberapa indikator kesehatan di Papua dan juga di tingkat nasional. Untuk mengurangi ketimpangan kesehatan, penting bagi pemerintah untuk fokus dalam penyediaan fasilitas kesehatan di pedalaman Papua.

## TANTANGAN

Salah satu tantangan yang ada saat ini adalah desentralisasi dengan otonomi khusus di Papua. Richard Makalew dari *U.N. Population Fund* menyatakan bahwa sistem desentralisasi memberi beberapa implikasi terhadap efektivitas program keluarga berencana. Masyarakat mengaitkan program tersebut dengan rezim orde baru sehingga partisipasi masyarakat dan juga pemerintah daerah menurun (Kapoor, 2014). Begitu pula di sektor pendidikan, Jim Brumby dari Bank Dunia menyatakan bahwa belum ada upaya serius pemerintah untuk memperbaiki pendidikan dan keterampilan dalam rangka menyediakan tenaga kerja siap pakai.

Terdapat juga tantangan 'elite capture' atau pembajakan oleh oligarki kekuasaan dalam program desentralisasi. Fritzen (2007) menemukan bahwa program-program pembangunan berbasis komunitas seperti

PNPM dapat dengan mudah dibajak dan dimanipulasi para oligarki kekuasaan atau partai. *Elite capture* menunjukkan tantangan masalah prinsipal-agen sesuai teori agensi. Teori agensi muncul pada 1960-an saat dilakukan penelitian terkait pembagian risiko antar pihak dalam kerjasama (Eisenhardt, 1989). Terdapat kemungkinan para agen menyalahgunakan diskresi dan pengetahuan mereka untuk mengejar kepentingan mereka sendiri, bukan untuk tujuan prinsipal (Eisenhardt, 1989; Aghion & Tirole, 1997). Mereka merusak kondisi ideal dimana kerjasama prinsipal-agen menghasilkan organisasi yang efektif dan efisien. Dalam konteks Papua, pembagian kekuasaan antara pemerintah dan pihak ketiga untuk mewujudkan pelayanan yang lebih baik di bidang pendidikan dan kesehatan jelas menghadapi tantangan ini.

## KESIMPULAN

**M**engambil fokus pembahasan kondisi demografi Papua, dapat disimpulkan adanya beberapa masalah yang dapat berpengaruh negatif terhadap kinerja kesiapan Indonesia memaksimalkan kesempatan menikmati bonus demografi di tahun 2020-an. Penulis menemukan bahwa terdapat ketimpangan dalam setiap aspek IPM masyarakat Papua dan tren koefisien Gini di setiap tahunnya. Sementara itu, angka kelahiran 2,1 per perempuan, sumber daya manusia atau angkatan kerja yang berkualitas tinggi dan kesetaraan dalam masyarakat merupakan salah satu prasyarat bagi Indonesia untuk dapat menikmati rasio ketergantungan yang rendah dan bonus demografi di tahun 2020-an.

Dibandingkan dengan tingkat nasional, Papua menempati tingkat yang tinggi dalam rasio buta huruf, rendahnya usia harapan hidup, buruknya pelayanan kesehatan, masifnya penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, serta negatifnya indikator-

indikator lainnya. Melalui indikator-indikator tersebut, didalamnya ditemukan ketimpangan yang cukup lebar antara penduduk pendatang dan penduduk asli Papua yang pada akhirnya menjadi bahan bakar bagi gerakan pengacau keamanan di Papua. Tingginya tingkat migrasi di Papua berdasarkan data yang diperoleh esai ini, berimplikasi bahwa masalah ketimpangan di Papua akan sangat sulit diatasi seiring pertumbuhan penduduk disana dan perubahan komposisi demografi di dalamnya. Angka kelahiran 2,1 per perempuan di Papua akan sulit dicapai jika kondisi-kondisi tersebut tidak berubah.

## SARAN

**B**erdasar uraian di atas, Pemerintah harus sangat berhati-hati dalam merencanakan desain kebijakan pembangunan di Papua dan juga implementasinya. Pemerintah tidak boleh terlena dengan hanya mempertimbangkan faktor-faktor ekonomi, politik dan keamanan dalam perencanaan pembangunan dan mengesampingkan perspektif demografi didalamnya.

Angka kelahiran 2,1 per perempuan merupakan target yang harus diupayakan secara paralel dengan program pengurangan jurang ketimpangan antara penduduk asli dan para pendatang serta pemerataan pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan sampai ke pelosok-pelosok Papua. Untuk mewujudkan pemerataan pelayanan dasar kepada masyarakat serta mencapai angka kelahiran 2,1 per perempuan tersebut, kebutuhan akan data demografi yang akurat dan dapat diandalkan menjadi tantangan kebutuhan yang mendesak.

Penulis menyarankan agar pemerintah segera membenahi *database* demografi masyarakatnya. Data populasi kependudukan yang baik sangat penting dalam implementasi program seperti asuransi kesehatan atau



bantuan langsung tunai. Database tersebut juga sangat penting untuk program revitalisasi program keluarga berencana. Pemerintah hendaknya mengembangkan sistem registrasi akta kelahiran dan kematian yang modern sehingga bisa mendapatkan tren tingkat kelahiran dan tingkat kematian yang lebih akurat dan mudah diakses. Pendekatan tidak langsung dengan metode survei atau pemodelan yang sekarang diterapkan dirasa masih belum bisa menjamin keakuratannya. Data kependudukan yang akurat sangat penting untuk mengolah kebijakan yang lebih strategis di level mikro.

Tinggal empat tahun lagi tersisa bagi kita semua untuk dapat menikmati berkah bonus demografi atau sama sekali kehilangan kesempatan emas tersebut. Tentu banyak tantangan yang akan dihadapi dalam upaya peningkatan dan pemerataan pelayanan dasar serta pencapaian angka kelahiran 2,1 tersebut sehingga pada akhirnya esai ini menyarankan pemerintah untuk lebih mengintensifkan kerjasama dengan berbagai pihak di luar sistem pemerintahan dan juga memanfaatkan berbagai program pembangunan berbasis masyarakat yang saat ini sedang berlangsung.

## DAFTAR PUSTAKA

- Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality and the labour market. *Journal of Monetary Economy*, 42 (3), 447-469.
- Adioetomo, M. (2005). Bonus demografi: menjelaskan hubungan antara pertumbuhan penduduk dengan pertumbuhan ekonomi. *Population Economics Professorial Inaugural Speech*, Faculty of Economics, Jakarta: University of Indonesia.
- Aghion, P., & Tirole, J. (1997). Formal and real authority in organization. *Journal of Political Economy*, 105 (1), 1-29.
- Amiel, Y., & Cowell, F.A. (1999). *Thinking about inequality*. Cambridge.
- Athreya, K. B., & Romero, J. (2013). *Land of opportunity? economic mobility in the United States*, Richmond Fed Economic Brief.
- Barro, R. J. (2000). Inequality and growth in a panel of countries. *Journal of Economic Growth*, 5, 5-32.
- Basri, M. C. (2012). Indonesia's role in the world economy: sitting on the fence' in UA. Reid (ed), *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia's Third Giant*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Bayuni, E. (2014). Demographic dividend or ticking bomb, Foreign Policy. Diakses 05 November 2014 dari [http://transitions.foreignpolicy.com/posts/2012/06/28/demographic\\_dividend\\_or\\_a\\_ticking\\_time\\_bomb](http://transitions.foreignpolicy.com/posts/2012/06/28/demographic_dividend_or_a_ticking_time_bomb).
- Bloom, D. E., Canning, D., & Sevilla, J. (2003). *The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change*. California: RAND.
- BPS. (2010). Pertumbuhan dan Persebaran Penduduk Indonesia. Diakses 05 November 2014 dari <http://sp2010.bps.go.id/files/ebook/pertumbuhan%20dan%20persebaran%20penduduk%20indonesia/index.html>
- BPS. (2013). Persentase penduduk buta huruf berdasar kelompok umur tahun 2003-2013, BPS. Diakses 25 Maret 2016 dari <[http://bps.go.id/tab\\_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=28&notab=2](http://bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=28&notab=2)>.
- BPS. (2015). Indeks Pembangunan Manusia Metode Baru 2010-2014. Diakses 25 Maret 2016 dari <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1796>.
- Braithwaite, J., dkk. (2010). *Anomie and violence: Non-truth and reconciliation*

- in Indonesian peacebuilding*. Australia: ANU E Press.
- Butt, L. (2002) The smoke screen of culture: AIDS and the Indigenous in Papua, Indonesia. *Pacific Health Dialogue*, 9 (2), 283-289.
- Butt, L. (2005). Lipstick girls and fallen women: AIDS and conspiratorial thinking in Papua, Indonesia. *Cultural Anthropology*, 20 (3), 412-442.
- Caritas. (2006). News from the Field: HIV/AIDS epidemic in West Papua. Diakses 05 November 2014 dari [http://www.caritas.org.au/AM/Template.cfm?Section=Caritas\\_at\\_a\\_glance&Template/CM/HTMLDisplay.cfm&ContentID=2079](http://www.caritas.org.au/AM/Template.cfm?Section=Caritas_at_a_glance&Template/CM/HTMLDisplay.cfm&ContentID=2079).
- Chomsky, A. (2007). *They Take Our Jobs! And 20 Other Myths About Immigration*. Boston: Beacon Press.
- Das Gupta, M., Grandvoinnet, H., & Romani, M. (2006). State-community synergies in community-driven development. *The Journal of Development Studies*. 40 (3), 27-58.
- Dinkes Papua Barat. (2011). Data kesehatan di Papua Barat. Diakses 05 November 2014 dari <http://papuabaratar.bps.go.id/publikasi/2013/Statistik%20Daerah%20Provinsi%20Papua%20Barat%202013/files/assets/basic-html/index.html#39>.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, 14, (1), 57-74.
- Elmslie, J. (2010). West Papuan Demographic Transition and the 2010 Indonesian Census: "Slow Motion Genocide" or not?. CPACS Working Paper No. 11/1 September. The University of Sydney. Diakses 25 Maret 2016 dari [http://sydney.edu.au/arts/peace\\_conflict/docs/working\\_papers/West\\_Papuan\\_Demographics\\_in\\_2010\\_Census.pdf](http://sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/working_papers/West_Papuan_Demographics_in_2010_Census.pdf).
- Forbes, K. J. (2000). A reassessment of the relationship between inequality and growth. *American Economic Review*, 90 (4), 869–887.
- Freenstra, R. C. (2010). *Offshoring in the global economy: microeconomic structure and macroeconomic implications*. Cambridge: MIT Press.
- Freeport. (2013). Facts about Freeport Indonesia: employment. PT Freeport Indonesia. Diakses dari <http://ptfi.co.id/en/media/facts-about-freeport-indonesia>.
- Fritzen, S. A. (2007). Can the design of community-driven development reduce the risk of elite capture? evidence from Indonesia. *World Development*, 35(8), 1359-75.
- Gakidou, E. E., Murray C. J. L., & Frenk, J. (2000). Defining and measuring health inequality: an approach based on the distribution of health expectancy. *Bulletin of The World Health Organization*, 78 (1), 42-54.
- Gini, C. (1921). Measurement of Inequality of Incomes. *The Economic Journal*, 31 (121), 124–126.
- Golding, C., & Katz, L. (2009). *The race between education and technology*. Harvard: Harvard University Press.
- Goujon, A. (2013). Human capital trends in the Pacific rim. in I. Kaur and N. Singh (eds.), *The Oxford Handbook of the Economics of the Pacific Rim*, New York: Oxford University Press.
- Guggenheim, S., Wiranto, T., Prasta, Y., & Wong, S. (2004). Indonesia's kecamatan development program: a large-scale use of community development to reduce poverty. World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/88/fullcase/Indonesia%20KDP%20Full%20Case.pdf>.

- Heckman, J., Lochner, L. J., & Todd, P. E. (2008). Earnings functions and rates of return. National Bureau of Economic Research Working Paper, no. 13780.
- Hill, H. (1989). Unity in diversity: regional economic development in Indonesia since 1970, Singapore: OUP.
- Indonesia Timur. (2014). Tahun 2014 Papua daerah rawan konflik urutan. Indonesia Timur. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://indonesiatimur.co/2014/01/05/tahun-2014-papua-daerah-rawan-konflik-urutan-pertama/>.
- Kapoor, K. (2014). Indonesia to face opportunity, risk as population grows by a third. Reuters. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://www.reuters.com/article/2014/01/30/us-indonesia-population-idUSBREA0ToGK20140130>.
- Kemdiknas. (2015). Indonesia educational statistic in brief 2014/2015. Kemdiknas. Diakses 25 Maret 2016 dari [http://publikasi.data.kemdikbud.go.id/uploadDir/isi\\_0BCC909B-1F8E-43E5-BB98-4AE4E0C97BB3\\_.pdf](http://publikasi.data.kemdikbud.go.id/uploadDir/isi_0BCC909B-1F8E-43E5-BB98-4AE4E0C97BB3_.pdf).
- Kemenegpd. (2014). Transmigration as the first measure to develop villages. Kementerian Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://www.kemenegpd.go.id/berita/1292/transmigrasi-garda-terdepan-pembangunan-desa>.
- Kemnakertrans. (2014). Penempatan transmigrasi berdasarkan jenis transmigrasi. Kemnakertrans. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://www.depakertrans.go.id/pusdatin.html,8,352,ptrans>.
- Kompasiana. (2014). Potensi konflik di Papua. Kompasiana. Diakses 25 Maret 2016 <http://m.kompasiana.com/post/read/686536/1/potensi-konflik-di-papua.html>.
- Kymlicka, W., & He, B. (2005). *Multiculturalism in Asia*. New York: Oxford University Press.
- Levy, F., & Murnane, R. J. (1992). US earning levels and earnings inequality: a review of recent trends and proposed explanation. *Journal of Economic Literature*, 30 (3), 1333-1381.
- Mankiew, N. G. (2013). Defending the one percent. *The Journal of Economic Perspectives*, 27 (3), 21-34.
- Mason, A., & Kinugasa, T. (2008). East Asian economic development: two demographic dividends. *Journal of Asian economics*, 19 (5), 389-399.
- May, J. F. (2012). World population policies: Their origin, evolution, and impact. The Netherlands: Springer.
- McDonald, P. (2014). The demography of Indonesia in comparative perspective. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 50 (1), 29-52.
- Mejia, D., & Pierre, M. (2005). Unequal opportunities and human capital formation. CESifo Working Paper no. 1383. Munich: Ifo Center for Economic Studies.
- Merdeka. (2014). 47 tahun kuras kekayaan Papua, Freeport tak sejahterakan warga?. Merdeka. Diakses Diakses 25 Maret 2016 dari <http://www.merdeka.com/uang/47-tahun-kuras-kekayaan-papua-freeport-tak-sejahterakan-warga.html>.
- Mill, J. S. (2009). *Considerations on representative government*. The Floating Press.
- Moertopo, A. (1972). *Dasar-dasar pemikiran tentang akselerasi modernisasi pembangunan 25 tahun*. CSIS, Jakarta.
- Moertopo, A. (1974). *Strategi politik nasional*. Jakarta: CSIS.
- Osborne, R. (1985). *Indonesia's secret war: the guerilla war in Irian Jaya*. Sydney:

- Allen & Unwin.
- Ostry, J. D., & Berg, A. (2011). Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?, *The International Monetary Fund*, 11 (08).
- Papuapos. (2013). Jumlah karyawan di Freeport meningkat. Papua Pos. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://www.papuapos.com/index.php/warta-daerah/kab-mimika/item/207-jumlah-karyawan-papua-di-freeport-meningkat>.
- Polling, G. (2014). Jokowi's opportunity to write a new chapter on Papua. CSIS, 5 (18). Diakses 25 Maret 2016 dari <http://csis.org/publication/southeast-asia-scott-circle-jokowis-opportunity-write-new-chapter-papua>.
- Pona, L. (2009). Transmigrasi era otonomi khusus di provinsi Papua. *Humaniora*, 21, 350-363.
- Pradhan, M., David, S. E., & Younger, S. D. (2003). Decomposing world health inequality. *Journal of Health Economics*, 22, 473-293.
- Ross, G., & Manning, C. (1974). *Irian Jaya: the transformation of a Melanesian economy*. Canberra: Australian National University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. London: Oxford University Press.
- Solon, G. (2004). A model of intergenerational mobility variation over time and place. in M. Corak (ed), *Generational Income Mobility in North American and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stott, D. A. (2011). Indonesian colonization, resource plunder and West Ppauan grievances. *The Asia-Pacific Journal*, 9 (1).
- Suryahadi, A., Raya, U. R., Marbun, D., & Yumna, A. (2012). Accelerating poverty and vulnerability reduction: trends, opportunities and constraints. SMERU Research Institute. Diakses dari <http://www.smeru.or.id/report/workpaper/povertyvulnerabilityreduction/povertyvulnerabilityreduction.pdf>.
- Tempo. (2011). Papua masih daerah termiskin di Indonesia. Tempo. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://www.tempo.co/read/news/2012/08/13/090423266/Papua-Masih-Daerah-Termiskin-di-Indonesia>.
- UNDP. (2014). Fighting Illiteracy in Indonesia's Papua region. UNDP. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/ourwork/povertyreduction/successstories/fighting-illiteracy-in-indonesias-papua-region/>.
- Upton, S. (2009). A historical demographic analysis. University of New South Wales.
- Voss, J. (2008). PNPM-Rural baseline report. World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari [http://psflibrary.org/catalog/repository/PNPM\\_Baseline\\_Report.pdf](http://psflibrary.org/catalog/repository/PNPM_Baseline_Report.pdf).
- Weiner, M. (1971). Political demography: an inquiry into the political consequences of population change. In *Rapid population growth: consequences and policy implications*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Williamson, J. G., & Bloom, D. E. (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *World Bank Economic Review*, 12 (3), 419-455.
- Wong, S. (2012). What have been the impact of World bank community-driven development programs?, World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/14/000386194\\_20120614062031/Rendered/F/695410WPOSWoCDooBox370017BooPUBLICo.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/14/000386194_20120614062031/Rendered/F/695410WPOSWoCDooBox370017BooPUBLICo.pdf).
- World Bank. (2012). World development report

2012: gender equality and development. The World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/rces/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>.

World Bank. (2013). Age dependency ratio, World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL/countries?display=map>.

*Halaman ini sengaja dibiarkan kosong*