

EDITOR **BAMBANG PURWOKO**

Berlayar Menuju Pulau Harapan:

Agenda Akselerasi Pembangunan Numfor



Kamen
Sauribru
Sandow
Mandori
NUMFOR
Rawasidori
Pakuki



Maubudo
Savendidi
Sualak
Kudat
Manur
Maredon
Kampulon
Sasahmaid
Kuni
Bamandon
Adadkam
Agup
Kurem
Savon
Marseni
Kuree
Mamemopun
Ingrandi
Sond
Siak
Bokmer



PEMERINTAH KABUPATEN
ILIAK NUMFOR



PLOD

PUSAT PENELITIAN LOKAL DAN EKONOMI DAERAH
UNIVERSITAS SABAH MUDA

Berlayar Menuju Pulau Harapan

AGENDA AKSELERASI PEMBANGUNAN NUMFOR

Kerjasama



Program Pascasarjana (S2) Ilmu Politik
KONSENTRASI POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
Universitas Gadjah Mada

Dengan



PEMERINTAH KABUPATEN BIAK NUMFOR
PROVINSI PAPUA
2010

TIM PENELITI

Kajian Ilmiah PEMBENTUKAN KABUPATEN NUMFOR SEBAGAI PEMEKARAN DARI KABUPATEN BIAK NUMFOR

Pratikno
Bambang Purwoko
Haryanto
AAGN. Ari Dwipayana
Nanang Indra Kurniawan
Sigit Pamungkas

Asisten:

Zarah Ika R.
Wulansari
Amirudin
Eko Wibisono
Uswah Prameswari

Editor:

Bambang Purwoko



Program Pascasarjana (S2) Ilmu Politik
KONSENTRASI POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
Universitas Gadjah Mada
Gedung PAU UGM Lt. 3 Sayap Timur, Jl. Teknika Utara Pogung
Yogyakarta
Telp./Fax (0274) 552212 email: s2plod@ugm.ac.id

Pengantar

Konstitusi Republik Indonesia dengan tegas telah mengamanahkan agar negara “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa”. Amanah konstitusi ini berlaku bagi segenap bangsa Indonesia di manapun berada. Mereka yang harus dilindungi, disejahterakan, dan dicerdaskan bukan hanya yang berada di kota-kota tetapi juga yang hidup di desa-desa. Bukan hanya di wilayah Barat tetapi yang di Timur juga. Bukan hanya yang di Jawa, Bali, Sumatera, dan Sulawesi, tetapi juga yang berada di Kalimantan, Maluku, Nusa Tenggara Timur, Papua, dan pulau-pulau lainnya. Bukan hanya yang hidup di wilayah daratan tetapi juga yang di kepulauan. Pemerataan pembangunan ekonomi, pelayanan publik, keadilan sosial serta pengakuan kultural adalah hak semua warga negara, di manapun mereka berada di bumi Nusantara ini.

Masyarakat Pulau Numfor di Provinsi Papua adalah bagian dari mereka yang selama ini sangat merindukan kehadiran negara dalam bentuknya yang paling mendasar, pelayanan publik dan pembangunan ekonomi yang berkeadilan. Pulau Numfor yang secara administratif berada di wilayah Kabupaten Biak Numfor, adalah wilayah terpencil sekaligus terisolir. Kelangkaan sarana transportasi yang memadai menjadi salah satu sebab rendahnya kepedulian

pemerintah daerah terhadap kehidupan masyarakat di pulau itu. Mereka merasa terlupakan, dan mereka merasa bahwa negara belum sepenuhnya hadir dan menjalankan tugas sebagaimana diamanahkan dalam konstitusi. Mudah dimengerti jika di antara mereka muncul aspirasi atau kehendak untuk membentuk kabupaten baru, memisahkan diri dari kabupaten induknya, Biak Numfor.

Nampaknya aspirasi tersebut mendapatkan dukungan yang cukup kuat, termasuk dari pejabat pemerintah kabupaten induk, Kabupaten Biak Numfor. Pada suatu hari di bulan Desember 2007, Sekretaris Daerah Kabupaten Biak Numfor dan staf, mewakili pemerintah Kabupaten Biak Numfor, mendatangi kami di Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada. Mereka meminta kami melakukan studi kelayakan pembentukan Kabupaten Numfor.

Sebagai lembaga yang memiliki pengalaman lapangan dalam studi otonomi daerah, kami berpendapat bahwa pembentukan kabupaten baru bukanlah satu-satunya solusi bagi cita-cita peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah yang terisolir dan seolah terlupakan. Bagi masyarakat Numfor, yang penting adalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan dan harga diri masyarakat mereka. Mungkin juga hal ini harus dilalui melalui kebijakan pembentukan kabupaten baru pemekaran dari Kabupaten Biak Numfor. Tetapi, bisa juga keberhasilan tersebut dapat dicapai tanpa melalui kebijakan pemekaran.

Kerangka pikir ini kami gunakan ketika kami melakukan studi ini. Karena tujuannya adalah menemukan kebijakan terobosan untuk membangun Numfor, sejak awal kami berpedoman pada beberapa petunjuk mendasar yang kami rumuskan dalam beberapa pertanyaan. *Pertama*, yang penting diungkap adalah apa permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat Numfor, baik permasalahan ekonomi, pelayanan publik, sosio-kultural, serta politik dan pemerintahan. *Kedua*, apa perjuangan masyarakat untuk memecahkan permasalahan tersebut dalam konteks mempengaruhi

kebijakan pemerintahan Kabupaten Biak Numfor. Termasuk di sini adalah upaya kami untuk memahami motivasi dan kekuatan tuntutan untuk membentuk Kabupaten Numfor. Setelah itu, sebagai respon terhadap tuntutan pemekaran, kami berusaha untuk menakar kapasitas Numfor jika harus dijadikan sebagai sebuah kabupaten baru. Namun, terlepas dari menjadi ataukah tidak menjadi kabupaten baru, akselerasi pembangunan Numfor harus dilakukan. Oleh karena itu, kami juga berusaha untuk merancang peta akselerasi pembangunan Numfor jika tanpa pemekaran atau selama menunggu pemekaran, dan juga tatkala baru saja dimekarkan.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut berusaha untuk kami jawab tidak dengan semata memetakan opini masyarakat, tetapi melalui jbaran empirik yang dirasakan dan dialami oleh masyarakat Numfor. Oleh karena itu, kami memulai studi ini dengan melakukan *review* literatur dan dokumen-dokumen terkait, kemudian disambung dengan *Focus Group Discussion* (FGD) yang diikuti oleh Tim Peneliti S2 PLOD UGM dan warga serta para mahasiswa Biak Numfor yang tinggal di Yogyakarta. Setelah itu, penelitian lapangan dimulai dengan menggali data sekunder di lokasi penelitian, serta wawancara dan diskusi terfokus (FGD) di Kota Biak dengan melibatkan para politisi, birokrat, wartawan, dan tokoh masyarakat Biak dan Numfor.

Setelah cukup dengan setumpuk informasi dan data dokumen yang kami peroleh di Biak, kami segera berlayar menuju Pulau Numfor tepat ketika matahari berada di tengah langit biru. Deburan ombak dan kerasnya terpaan angin yang menggerus wajah dan tubuh kami ketika menumpang kapal motor berkapasitas 14 penumpang, adalah pengalaman lapangan yang tak mungkin terlupakan. Perjalanan mengarungi lautan Pasifik selama 6 jam dengan perasaan berdebar karena khawatir angin dan ombak besar tiba-tiba menerjang sekaligus menjadi wahana penghayatan kami terhadap kesulitan yang dihadapi aparat pemerintah daerah dan warga setempat dalam kesehariannya.

Menjelang matahari terbenam tim peneliti yang didampingi rombongan Pejabat Kabupaten Biak Numfor sudah merapat di dermaga sederhana di Pulau Numfor. Sambutan tarian tradisional yang dihentakkan dengan penuh semangat dalam irama lokal yang dinamis memberikan gambaran kegairahan masyarakat menyambut pemekaran. Dalam bentangan spanduk yang diusung oleh anak-anak sekolah dasar tersebut tersurat dengan jelas, “Kemarin kami merancang pemekaran, hari ini kami membangun, hari esok kami menikmatinya. Damailah hidup ini, sejahteralah rakyat”. Sambutan para kepala distrik, para kepala kampung, dan segenap tokoh masyarakat yang menerima kami dalam upacara *mansorandah* menjadi indikasi lebih lanjut yang menandakan kegairahan mereka akan datangnya harapan baru. Demikian juga ungkapan-ungkapan penuh antusiasme yang dilontarkan oleh peserta pertemuan dan diskusi terfokus dari berbagai kelompok masyarakat yang kami ikuti selama berada di Pulau Numfor, lagi-lagi dengan tegas menyiratkan kegairahan itu.

Namun demikian, sebagai peneliti kami mencoba untuk tidak larut dalam suasana yang kami masuki. Kami tetap secara obyektif dan independen menggali informasi secara komprehensif dan mendalam melalui berbagai sumber. Menyadari bahwa cukup banyak masyarakat Numfor yang tinggal di Jayapura, sekembali dari Numfor menuju Biak, kami segera terbang ke Jayapura. Kami kemudian melakukan wawancara dan pertemuan serta diskusi dengan masyarakat Numfor di Jayapura. Kami juga memanfaatkan keberadaan kami di Jayapura untuk mewawancarai para anggota Majelis Rakyat Papua (MRP), para peneliti di Universitas Cenderawasih, para politisi yang berasal dari Biak Numfor serta para tokoh gereja yang memiliki kepedulian terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat Biak Numfor.

Proses studi sebagaimana yang kami gambarkan tersebut menunjukkan bahwa studi ini melibatkan ratusan narasumber di banyak tempat dan melalui berbagai macam cara. Pemerintah Kabupaten Biak Numfor mempunyai peran

yang sangat besar, bukan hanya menyediakan dukungan pendanaan, tetapi juga memfasilitasi pelaksanaan teknis studi di lapangan. Para narasumber, terutama sekali masyarakat Numfor, telah memberikan informasi, pengetahuan dan pengalaman serta tenaga mereka untuk bisa membuat studi ini bisa dilaksanakan dengan baik. Bahkan, beberapa teman telah bersedia untuk menjadi penghubung sekaligus fasilitator lapangan agar komunikasi kami dengan narasumber bisa dilakukan. Tanpa mereka ini tidak mungkin kami bisa menggali data secara maksimal. Tanpa menyebut nama-nama mereka satu per satu, kami ingin menyampaikan banyak terima kasih atas segala bantuan mereka.

Kami yakin kerja keras semua pihak ini akan tergantikan ketika melihat Numfor ke depan yang sejahtera dan bermartabat. Indonesia dalam arti yang sebenarnya, Indonesia yang bukan sekedar ibukota, akan sejahtera dan bermartabat jika seluruh 'Numfor' di Indonesia juga bisa meraih kesejahteraan dan kemartabatannya. Mari kita bangun Indonesia dari daerah. Dengan cara inilah segenap bangsa Indonesia bisa menikmati alam kemerdekaan yang dicita-citakan oleh para *founding fathers* kita.

Yogyakarta, 28 September 2008

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

Pengantar	iii
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel & Gambar	xiii

BAB I

PENDAHULUAN	1
A. FOKUS KAJIAN	5
B. KERANGKA PIKIR	7
1. Tuntutan Pemekaran: Kemunculan dan Rasionalisasinya	10
2. Dampak Pemekaran: Belajar dari Kebijakan Pemekaran Sebelumnya	14
3. Mengukur Fisibilitas Pemekaran	17
4. Merespon Tuntutan Pemekaran Tanpa Pemekaran	22
5. Mendesain Kebijakan Pemekaran	25
C. PROSES PENELITIAN	28
1. Di Yogyakarta (<i>Desk Study</i> , FGD, dan Wawancara)	29
2. Di Biak (<i>Desk Study</i> , FGD dan Wawancara)	30
3. Di Numfor (<i>Desk Study</i> , Pengamatan, FGD dan Wawancara)	32
4. Di Supiori Sebagai Pembanding (Pengamatan dan Wawancara)	34
5. Di Jayapura (<i>Desk Study</i> , FGD dan Wawancara)	34
6. Di Yogyakarta untuk pengecekan ulang (<i>Desk Study</i> dan Wawancara)	35
D. STRUKTUR LAPORAN	36

BAB II	
MATAHARI HAMPIR TERBENAM DI PULAU NUMFOR	39
A. NUMFOR DI LAUT CENDERAWASIH	39
B. PROBLEMA KETERISOLASIAN	44
C. PROBLEMA MARGINALISASI EKONOMI DAN PELAYANAN PUBLIK	48
D. RENDAHNYA TINGKAT REPRESENTASI POLITIK	57
E. WACANA KEJAYAAN NUMFOR DI MASA LALU	59
F. SURVIVALITAS: MEREKA YANG TETAP BERTAHAN	64
G. EKSODUS DAN DIASPORA NUMFOR	65
H. RASA KETIDAKADILAN	68

BAB III	
GELIAT ASPIRASI NUMFOR	69
A. DINAMIKA ASPIRASI MASYARAKAT NUMFOR	69
1. Numfor Sekitar Tahun 2000: Hasrat Berpemerintahan Sendiri	70
2. Numfor Tahun 2002: Gagasan Untuk Bergabung Dengan Kabupaten Manokwari	73
3. Numfor Era 2003: Terpilihnya Bupati Baru, Perbaikan Pelayanan	74
4. Numfor Era 2004: Pemisahan Supiori dan Menguatnya Aspirasi Numfor Berpemerintahan Sendiri	76
B. PROSES PENGENTALAN ASPIRASI NUMFOR	77
C. KONTROVERSI DAN KENDALA MEWUJUDKAN ASPIRASI PEMEKARAN	84
1. Isu Marginalisasi Numfor Tulen	84
2. Isu Sengketa Tanah	87
3. Isu Degradasi Lingkungan	88

BAB IV	91
MENAKAR KAPASITAS UNTUK MEKAR	91
A. KESIAPAN KEPENDUDUKAN DAN LAHAN	92
B. KESIAPAN INFRASTRUKTUR FISIK	100
C. KESIAPAN KELEMBAGAAN DAN SDM PEMERINTAHAN	105

D. KESIAPAN MANAJEMEN KONFLIK DAN DEMOKRASI	107
E. KAPASITAS EKONOMI: POTENSI LAUT, PERTANIAN & PERDAGANGAN	110
F. KAPASITAS POLITIK: POLITIK LOKAL DAN POLITIK NASIONAL TENTANG PEMEKARAN	113
G. PENUTUP	115

BAB V

AKTIVASI POTENSI SEBAGAI STRATEGI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN

KEMANDIRIAN NUMFOR	118
A. MEMPERKUAT MODAL INTERNAL	120
1. Aktivasi Potensi Lokal Menuju Pemberdayaan Perekonomian Rakyat	122
2. Aktivasi Tiga Tungku: Gereja, Adat, Pemerintah.	127
3. Mempersiapkan SDM Lokal (Terutama Numfor Asli)	131
B. MENJEMBATANI KETERISOLASIAN NUMFOR	133
1. Peningkatan Sarana dan Prasarana Transportasi Laut	133
2. Menjembatani Numfor dengan Wilayah Lain	137
3. Membangun Kepastian Hukum Pertanahan	139
C. MEWUJUDKAN SENTRA PELAYANAN YANG SETARA DENGAN BIAK.	141
1. Pelayanan Pendidikan & Kesehatan	142
2. Ketersediaan Infrastruktur Energi	143
3. Penyediaan Fasilitas Sarana dan Prasarana Transportasi	144
D. FISIBILITAS DAN LIMITASI KEBIJAKAN	145

BAB VI

MERANCANG MANAJEMEN TRANSISI	147
A. MEMBANGUN ENERGI KOLEKTIF UNTUK MENGELOLA TRANSISI	148
B. MEMPERSIAPKAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH	150

1.	Penyiapan Sumber Daya Aparatur	152
2.	Meningkatkan Kualitas SDM Aparatur Birokrasi	155
3.	Meningkatkan Kapasitas Berjejaring	157
C.	MERANCANG PRIORITAS PELAYANAN DASAR	159
1.	Bidang Perencanaan	160
2.	Pendidikan	162
3.	Kesehatan	163
4.	Infrastruktur	163
D.	MENGEMBANGKAN PEREKONOMIAN NUMFOR	164
1.	Jaminan Perlindungan Kepemilikan Sumber Daya Lokal	164
2.	Mendorong Pengembangan Akses Pasar Terhadap Produk Lokal	166
3.	Jaminan Keterlibatan Masyarakat Lokal dalam Proses Ekonomi	168

BAB VII

	PENUTUP	170
A.	URGENSI MENJAWAB ISOLASI DAN MARGINALISASI	171
B.	URGENSI MENJAWAB TUNTUTAN MASYARAKAT	172
C.	RELATIF MAMPU MENJADI, TETAPI SULIT SAAT INI	173
D.	MENGAKSELERASI PEMBANGUNAN SECEPATNYA	177
E.	MENGELOLA TRANSISI JIKA PEMEKARAN TERJADI	180
F.	MEMPRIORITASKAN AGENDA KERJA	182

	DAFTAR PUSTAKA	185
	Lampiran	190
	Intisari Hasil Kajian Program Pascasarjana (S2) Plod Ugm Yogyakarta	191

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Panjang Jalan Berdasarkan Kualitas	49
Tabel 2.2	Jumlah Gedung, Guru, dan Murid di Pulau Numfor	50
Tabel 2.3.	Jumlah Fasilitas Kesehatan yang Tersedia di Pulau Numfor	52
Tabel 2.4.	Kantor Pemerintahan yang Terdapat di Pulau Numfor	54
Tabel 2.5.	Distribusi Anggota DPRD Menurut Daerah Pemilihan	58
Tabel 4.1	Perbandingan Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Provinsi Papua	94
Tabel 4.2	Data Kependudukan Distrik Calon Kabupaten Numfor	95
Tabel 4.3.	Sumbangan Subsektor Perikanan Terhadap PDRB Biak Numfor (2000-2004)	111
Tabel 4.4.	Perhitungan Indikator Kelayakan Pembentukan Kabupaten Baru	116
Tabel 5.1.	Sinergi Peran Aktor Kunci	130
Tabel 5.2.	Pelayanan Pendidikan di Numfor	132
Tabel 5.3	Fasilitas Pembangkit Lindes	144

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	FGD dengan Masyarakat Numfor	30
Gambar 1.2.	FGD Tim Peneliti S2 PLOD UGM dengan warga Numfor di Jayapura, 18 Mei 2008	33
Gambar 2.1.	Foto Satelit Sebagian Wilayah Papua	40
Gambar 2.2.	Pelabuhan : Pintu Pembuka Keterisolasian Numfor	46
Gambar 2.3.	Salah Satu Jalan yang Kondisinya Sudah Bagus	49
Gambar 2.4.	Puskesmas Yemburwo: Salah Satu Fasilitas Pelayanan Kesehatan di Numfor	52
Gambar 2.5.	Suasana Pasar di Numfor	56
Gambar 2.6.	Toko Obat Berizin "Bethesda": Peran Penting Gereja dalam Penyediaan Pelayanan Dasar	60
Gambar 5.1.	Fasilitas Telekomunikasi di Numfor: Stasiun Relay TVRI/RRI	137

BAB I

PENDAHULUAN

Pratikno

Kebijakan pemekaran daerah atau pembentukan daerah baru tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota di Indonesia mulai marak terjadi sejak tahun 1999. Sejak bulan Oktober 1999 sampai Februari 2008, tercatat telah terbentuk 164 daerah baru yang terdiri dari 7 provinsi, 134 kabupaten, dan 23 kota.¹ Di Provinsi Papua sendiri, selama tahun 2008 sudah terbentuk 6 kabupaten baru hasil pemekaran, yaitu Kabupaten Mamberamo Tengah, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Lanny Jaya, dan Kabupaten Nduga yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Jayawijaya. Kemudian Kabupaten Puncak yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Dogiyai pemekaran dari Kabupaten Nabire. Menyusul keberhasilan pembentukan kabupaten-kabupaten baru tersebut, di Papua juga sudah mulai hangat dibahas rencana pembentukan Kabupaten Maibrat, Kabupaten Tambrau, dan Kabupaten Ayamaru yang rencananya akan memekarkan diri dari Kabupaten Sorong Selatan; Kabupaten Muyu yang akan memekarkan diri dari Kabupaten Boven Digoel, dan Numfor yang sedang dalam persiapan untuk memekarkan diri dari Kabupaten Biak Numfor.

1 Data diolah dari kompilasi UU Pembentukan Daerah Baru, Sekretariat DPR 1999-2008.

Di Kabupaten Biak Numfor yang terletak di wilayah Teluk Cenderawasih Provinsi Papua, gelombang aspirasi dan penyampaian tuntutan dari masyarakat Numfor untuk membentuk kabupaten tersendiri terpisah dari Biak Numfor sudah mulai muncul sejak tahun 2004 yang lalu. Puncaknya, pada tanggal 10 Desember 2007 ratusan masyarakat Numfor mendatangi Kantor Bupati dan Gedung DPRD Kabupaten Biak Numfor untuk menyampaikan aspirasi tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor.² Penanggung jawab aksi, Theo Wanma, membacakan pernyataan politik yang diterima secara langsung oleh Bupati Biak Numfor Yusuf Melianus Maryen, S.Sos MM, didampingi Sekretaris Daerah Kabupaten Biak Numfor, Drs. Izaak Kapisa, beserta para Asisten Sekda dan kepala dinas.

Ketika itu Theo Wanma menyampaikan bahwa aspirasi pembentukan Kabupaten Numfor telah disampaikan kepada Bupati Biak Numfor tanggal 23 April 2007 dan kepada Gubernur Provinsi Papua tanggal 9 Juni 2007 yang disertai dokumen-dokumen aspirasi masyarakat Pulau Numfor yang diperkuat dari komponen adat, agama, perempuan, pemuda dan pemerintah. Untuk selanjutnya, masyarakat mengharapkan agar aspirasi tersebut diproses sesuai peraturan perundang-undangan dan mendapat persetujuan dan rekomendasi dari DPRD Kabupaten Biak Numfor.

Keinginan masyarakat Pulau Numfor untuk memiliki kabupaten baru dengan memekarkan diri dari Kabupaten Biak Numfor didasari beberapa argumen mendasar. Salah satunya adalah kenyataan tentang kondisi geografis yang relatif terisolir, terpisahkan jauh oleh lautan luas dari ibukota kabupaten yang berada di Pulau Biak, ditambah dengan kelangkaan dan buruknya sarana transportasi menuju Pulau Numfor. Dibutuhkan minimal 6 (enam) jam berlayar dengan perahu cepat untuk bisa mencapai Numfor dari Biak. Sedangkan kapal niaga biasa membutuhkan waktu tepuh sampai dengan 12 (duabelas) jam atau bahkan lebih lama lagi. Kondisi tersebut menyebabkan masyarakat pulau

2 Lihat antara lain, Cenderawasih Pos, 11 Desember 2007.

Numfor seolah terasing dari dunia luar, dan tidak memiliki kesempatan untuk menikmati pelayanan dasar secara layak, dan tidak pula memiliki kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan dirinya. Kelangkaan akses transportasi berdampak sangat serius terhadap rendahnya pertumbuhan ekonomi. Walaupun Numfor memiliki potensi sumber daya alam yang cukup memadai, tanpa adanya kesempatan interaksi dengan dunia luar, semua potensi ekonomi yang ada menjadi tidak lagi berguna.

Kehadiran pemerintah daerah di Numfor dengan segala fasilitas dan kebijakan pembangunan yang lebih bisa dinikmati masyarakat, tidak mesti harus dilakukan dengan pemekaran atau pembentukan daerah baru yang terpisah dari Kabupaten Biak Numfor. Persoalan mendasar di pulau ini sebenarnya adalah bagaimana merancang dan melaksanakan kebijakan yang lebih berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat Numfor. Wujud nyata dari upaya peningkatan kesejahteraan ini antara lain adalah tersedianya fasilitas atau sarana pelayanan dasar yang memadai, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur transportasi dan komunikasi, kelistrikan, dan tentu saja sarana-sarana perekonomian seperti pasar dan sejenisnya.

Masalahnya, ketiadaan sarana atau fasilitas yang berfungsi memenuhi kebutuhan dasar tersebut sudah berlangsung bertahun-tahun walaupun secara resmi Pulau Numfor berada di bawah kendali Kabupaten Biak Numfor. Jauhnya jarak Pulau Numfor dari ibukota kabupaten yang berada di ujung Pulau Biak menjadi salah satu penyebab lambatnya program dan kegiatan pembangunan di Numfor. Masyarakat pulau ini kemudian mulai membandingkan dengan tetangganya di Pulau Supiori yang hanya berjarak beberapa puluh kilometer dari Biak dan bisa ditempuh dalam waktu dua jam dengan kendaraan darat, ternyata sudah bisa menjadi kabupaten tersendiri sejak tahun 2004. Tidak heran jika banyak tokoh dan warga masyarakat Numfor yang berpendapat bahwa, dengan berbagai kondisi yang ada, Pulau Numfor seharusnya lebih layak menjadi kabupaten tersendiri dibanding Supiori.

Jika melihat kapasitas perekonomian dan kesiapan infrastruktur pemerintahan, masyarakat Numfor juga merasa yakin bahwa kondisi mereka jauh lebih siap dibandingkan dengan Supiori. Hal ini tidak terlepas dari sejarah masa lalu Numfor yang sempat mengalami kejayaan pada masa pemerintahan Belanda sampai dengan awal tahun 1960-an yang memfasilitasi pemasokan logistik dari Numfor ke Biak. Di samping itu, Numfor juga telah memiliki sejumlah infrastruktur fisik seperti jalan-jalan aspal yang relatif bagus dan bandara udara yang merupakan peninggalan Belanda, Jepang dan Sekutu di masa Perang Dunia II.

Namun demikian, terlepas dari pengakuan kesiapan ataupun kegairahan masyarakat Numfor untuk membentuk kabupaten baru, adalah sangat penting untuk melihat kondisi Numfor secara lebih objektif. Dari sisi regulasi, baik berdasarkan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah, pembentukan daerah otonom baru yang memekarkan diri dari wilayah induknya membutuhkan beberapa persyaratan teknis administratif tertentu. Persyaratan tersebut sangat terkait dengan kesiapan dari sisi infrastruktur maupun dari sisi sosial ekonomi, antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, potensi perekonomian, potensi sumberdaya, dan sebagainya. Selain itu, adalah sangat penting untuk mengetahui seberapa kuat sebenarnya aspirasi masyarakat dalam menginginkan pemekaran. Jangan sampai terjadi bahwa rencana pembentukan kabupaten baru hanyalah keinginan segelintir tokoh atau elit lokal saja. Sangat mungkin bahwa di tengah gelombang tuntutan masyarakat yang menginginkan pemekaran, juga terdapat sebagian lain yang menolak pemekaran.³

Kajian akademik rencana pembentukan Kabupaten Numfor ini perlu dilakukan untuk melihat problematika riil yang dihadapi masyarakat dan wilayah pulau Numfor secara lebih komprehensif. Kajian ini tidak semata-mata dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi tentang kelayakan maupun ketidak-layakan pembentukan Kabupaten Numfor. Lebih

3 Berita koran, Jurnal Nasional, 11 Desember 2007.

dari itu, kajian akademik ini mencoba melakukan pemetaan persoalan-persoalan yang ada dan terjadi di Numfor, langkah atau kebijakan strategis apa yang mungkin dilakukan untuk membangun Numfor, serta persiapan-persiapan apa yang harus dilakukan untuk mengaktifasi potensi Numfor. Dengan demikian, apakah dimekarkan ataupun tidak, akan tetap ada peluang dan harapan besar bagi masyarakat Numfor untuk bisa menikmati hasil-hasil pembangunan yang bermanfaat bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

A. FOKUS KAJIAN

Seperti telah disampaikan di atas, riset ini dilakukan tidak sekedar untuk mengukur kelayakan Numfor untuk dimekarkan, namun lebih dari itu dilakukan untuk menjawab permasalahan krusial yang dihadapi oleh masyarakat Numfor. Tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor seperti diungkapkan di atas muncul karena adanya berbagai masalah terkait ketertinggalan pembangunan, kemiskinan, keterisolasian dan keinginan untuk maju setara dengan daerah-daerah lain di Indonesia.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka riset ini dilakukan secara komprehensif tidak hanya pada tuntutan pemekaran tetapi lebih mendalam sampai pada tujuan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan bagi masyarakat Numfor. Melalui riset yang komprehensif ini diharapkan dapat digali secara mendalam akar permasalahan yang tengah dihadapi Numfor, sehingga dapat dirumuskan rekomendasi kebijakan yang paling tepat sesuai kebutuhan paling mendesak saat ini juga dengan mempertimbangkan kebutuhan jangka panjang bagi Numfor di masa yang akan datang.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka penelitian ini dilakukan pada lima fokus kajian, yaitu:

1. Identifikasi permasalahan krusial yang dihadapi Numfor;
2. Pemetaan tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor;

3. Identifikasi kapasitas Numfor untuk menjadi kabupaten baru;
4. Pemetaan respon terhadap tuntutan pemekaran tanpa melalui pemekaran dan;
5. Desain kebijakan pembangunan dan atau proses pembentukan kabupaten baru yang tepat bagi Numfor.

Pada bagian pertama, riset ini dilakukan untuk mengidentifikasi permasalahan krusial yang dihadapi Numfor. Dalam hal ini peneliti berusaha mengungkap apa sebenarnya yang menjadi harapan serta kebutuhan esensial masyarakat, bukan sekedar kebutuhan jangka pendek dalam bentuk pemekaran wilayah. Kajian ini penting untuk menemukan akar permasalahan utama yang dihadapi masyarakat. Karena kebijakan pemekaran saja kadang tidak mampu mengatasi akar permasalahan yang menjadi tuntutan masyarakat. Oleh karenanya diperlukan kajian mendalam untuk mengetahui kebutuhan esensial yang diharapkan masyarakat dibalik keinginan untuk mekar.

Fokus kajian berikutnya adalah pemetaan tuntutan pemekaran. Kajian ini diperlukan mengingat banyaknya aktor yang ikut berkepentingan terhadap tuntutan pemekaran. Jika tidak terpetakan dengan baik, perbedaan kepentingan antar aktor berpotensi memicu timbulnya konflik yang mengganggu tercapainya keinginan masyarakat. Melalui kajian ini maka dapat ditentukan tuntutan masyarakat mayoritas, agar dapat diupayakan langkah kebijakan demokratis, tanpa mengesampingkan keinginan pihak minoritas. Sehingga diharapkan rekomendasi kebijakan yang diambil merupakan hasil dari kesepakatan dari semua pihak yang berkepentingan. Disamping itu, melalui fokus kajian ini dapat diukur tingkat urgensi pembentukan Kabupaten Numfor.

Fokus kajian ketiga yang diangkat dalam penelitian ini adalah identifikasi kesiapan kapasitas Numfor untuk mekar. Kebutuhan untuk membangun satu daerah otonom baru tidaklah sedikit. Ada banyak modal yang harus dimiliki calon daerah otonom. Oleh karenanya riset ini juga dimaksudkan

untuk mengukur kesiapan kapasitas yang dimiliki Numfor untuk berdiri sebagai suatu daerah otonom baru. Studi ini penting untuk mengetahui tingkat kelayakan Numfor untuk dimekarkan dilihat dari beberapa indikator kualitatif dan kuantitatif. Melalui studi ini pula dapat diketahui sumberdaya yang potensial bagi pembangunan Numfor, serta kekurangan-kekurangan yang harus diwaspadai agar tidak menjadi kendala bagi proses pelaksanaan pemekaran.

Fokus kajian berikutnya adalah memetakan respon terhadap tuntutan pemekaran tanpa melalui pemekaran. Fokus kajian ini dilakukan untuk memberikan rekomendasi kebijakan alternatif untuk menjawab persoalan pokok yang dihadapi masyarakat. Alternatif kebijakan ini diajukan mengingat banyaknya faktor yang harus dipertimbangkan sebelum keputusan pemekaran diambil. Kebijakan-kebijakan alternatif ini pada dasarnya merupakan suatu langkah kebijakan jangka pendek yang harus segera dilakukan untuk merespon permasalahan masyarakat, dan diperlukan sebagai masa persiapan untuk menghadapi eksekusi kebijakan pemekaran.

Fokus kajian yang terakhir dalam riset ini adalah desain kebijakan pemekaran yang tepat bagi Numfor. Eksekusi pemekaran bukanlah kebijakan pamungkas yang bisa segera menyelesaikan segala permasalahan masyarakat. Masa transisi pasca pemekaran justru harus diperhatikan lebih serius untuk memastikan institusi daerah baru dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik. Berdasarkan spesifikasi permasalahan yang dihadapi Numfor, maka pada tahap ini dirumuskan rekomendasi kebijakan seandainya Numfor harus dimekarkan. Pada tahap ini disampaikan beberapa *warning* atau hal-hal yang harus diwaspadai ketika dipilih langkah pemekaran agar proses pemekaran di Numfor pada akhirnya dapat benar-benar membawa kesejahteraan bagi masyarakat.

B. KERANGKA PIKIR

Yang akan diungkap oleh studi ini bukanlah semata-mata apakah Numfor layak untuk dijadikan sebagai sebuah

kabupaten baru. Lebih dari itu, perlu pula dikaji latar belakang tuntutan untuk mekar, dan apakah tuntutan tersebut bisa dijawab dengan kebijakan lain yang lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan mekar. Sebab, sebagaimana hasil kajian yang dilakukan oleh Balitbang Depdagri terhadap 98 daerah otonom baru pada tahun 2005 menunjukkan adanya 76 daerah baru yang bermasalah⁴. Permasalahan tersebut antara lain menyangkut belum diselesaikannya penyerahan personil, perlengkapan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D), sulitnya mutasi PNS dari daerah induk ke daerah otonom baru, serta belum jelasnya batas wilayah daerah otonom. Hal ini semakin mempertegas perlunya kehati-hatian dalam mempertimbangkan usul pemekaran daerah, dengan harapan pemekaran daerah benar-benar mampu menghadirkan kesejahteraan bagi rakyat, dan bukan sebaliknya.

Upaya untuk mewujudkan akselerasi dan penyediaan infrastruktur di daerah otonom baru harus dibayar mahal oleh pemerintah pusat. Hal ini antara lain menyebabkan pemborosan luar biasa yang dialami oleh APBN⁵. Di samping itu, kompetisi untuk mengegolkan usulan pemekaran dalam beberapa kasus juga memicu sentimen etnis tradisonal. Kondisi ini berakibat pada lahirnya konflik di tengah-tengah masyarakat baik pada level horizontal maupun vertikal, bahkan juga tidak jarang memicu munculnya pergerakan separatis di daerah.

Di tengah ancaman konflik dan kenyataan adanya pemborosan anggaran pusat, masyarakat juga telah mencatat pengaruh negatif dari pemekaran. Kasus di beberapa daerah menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran belum berhasil membawa perbaikan pada pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Bahkan pemekaran justru hanya menjadi arena perebutan kekuasaan antar elit lokal. Proses transisi pasca pemekaran lebih sering menjadi arena perebutan

4 Pemekaran Daerah Semakin Menjauh dari Kesejahteraan Rakyat, Kompas, 3 Maret 2006.

5 Ratnawati, Tri dan Cahyo Pamungkas, 2007, "Pemekaran Daerah dalam Perspektif Nasional", Laporan Kerjasama Daerah, Kerjasama DRSP USAID, LIPI, dan Percik, hal. 22.

kepentingan yang jauh lebih parah. Mulai dari perebutan jabatan, penentuan ibukota daerah, pembagian aset daerah, serta konflik perbatasan⁶. Dalam kondisi semacam ini, elit menjadi lupa akan janjinya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Pada ujungnya, masyarakat kembali menjadi korban karena dengan adanya pemekaran kondisi pelayanan tidak semakin membaik, bahkan kebanyakan justru mengalami stagnasi atau kemunduran yang jauh.

Namun, tuntutan pemekaran juga mempunyai rasionalitasnya tersendiri. Adanya ketimpangan pembangunan yang terkonsentrasi di Pulau Jawa selama masa Orde Baru merupakan salah satu penyulut semangat munculnya tuntutan pemekaran dari daerah-daerah di luar Jawa. Hal ini terbukti dengan besarnya jumlah pemekaran di luar Jawa yang mencapai 95% dari total jumlah pemekaran⁷. Dalam konteks ini, kebijakan pemekaran diambil sebagai strategi untuk menciptakan dan mendorong munculnya aktivitas perekonomian dan akselerasi pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah perbatasan dan tertinggal (UU No. 32/2004 dan Penjelasan PP No. 78/2007). Kehadiran daerah baru diharapkan dapat mendorong pembangunan infrastruktur dasar dan sarana-sarana pelayanan publik dasar. Ketersediaan infrastruktur dasar merupakan pintu masuk bagi pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih akseleratif. Selain itu, pemekaran daerah akan semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat juga *span of control* penyelenggaraan pemerintahan, sehingga masyarakat dapat lebih merasakan kehadiran pemerintah secara riil dalam kehidupan sehari-hari.

Menghadapi rentang implikasi pemekaran daerah yang sangat lebar tersebut, gagasan pemekaran daerah Kabupaten Biak Numfor juga perlu dikaji secara serius. Dengan mengikuti bangunan logika yang sama dengan fokus kajian di atas, maka kerangka pikir yang digunakan

6 Jumrana, 2007, "Meninjau Pemekaran Wilayah di Provinsi Sulawesi Tenggara", Makalah Seminar Internasional ke-8 Percik, Salatiga, 17-20 Juli 2007, hal. 16-23.

7 Pemekaran Belum Bawa Perubahan, Kompas 11 Februari 2008.

dalam riset ini secara berurutan adalah: munculnya tuntutan pemekaran dan rasionalisasinya, permasalahan pemekaran di berbagai daerah otonom baru, mengukur fisibilitas pemekaran, merespon tuntutan pemekaran tanpa pemekaran, dan mendesain kebijakan pemekaran.

1. Tuntutan Pemekaran: Kemunculan dan Rasionalisasinya

Pada awalnya tujuan pembentukan atau pemekaran daerah di Indonesia dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, baik secara sosio-kultural, politik maupun ekonomi (Penjelasan Umum PP No. 78/2007). Tujuan ini kemudian semakin melebar karena adanya berbagai alasan lain yang cukup menarik bagi daerah. Dalam beberapa wacana publik dan kajian akademis diuraikan lebih rinci beberapa alasan utama mengapa sebuah daerah berinisiasi untuk melakukan pemekaran daerah⁸:

- a. Kebutuhan untuk melakukan akselerasi perekonomian daerah melalui penghadiran institusi pemerintahan di daerah tertinggal seperti pembentukan Minahasa Utara di Sulawesi Utara.
- b. Motif untuk efektivitas/efisiensi administrasi pemerintahan mengingat wilayah geografis yang terlalu luas, penduduk yang menyebar, dan keteringgalan pembangunan. Pemekarandaerahdilakukansalahsatunyauntuk memperbaiki kondisi pelayanan yang tidak memadai karena jauhnya rentang kendali pemerintahan.
- c. Keinginan masyarakat lokal untuk menunjukkan eksistensi politik dan identitas diri dalam bentuk identitas etnis, agama, dan bahasa. Pengentalan identitas lokal muncul dalam banyak kasus pemekaran daerah seperti

8 Pratikno dan Hasrul Hanif, 2006, "Kerangka Pikir Kebijakan Pemekaran" dalam Lay, Cornelis, 2006, *Perjuangan Menuju Puncak*, Yogyakarta, S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM dan Pemerintah Kabupaten Puncak Jaya, hal 4-5 dan Fitriani, Fitria, dkk, 2005, "Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in A Decentralising Indonesia", *Jurnal Buletin of Indonesian Economic Studies* Vol. 41 No. 1 tahun 2005, hal. 66.

di Kabupaten Kepulauan Mentawai, Provinsi Kepulauan Riau, Kabupaten Solok, dan Kabupaten Wakatobi yang mengindikasikan kuatnya keinginan masyarakat untuk hadir sebagai entitas sendiri.

- d. Adanya keinginan untuk memperoleh peningkatan alokasi fiskal seperti yang dijamin dalam Undang-Undang (UU) melalui pos Dana Alokasi Umum (DAU), Bagi Hasil (*revenue sharing*), dan peningkatan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah. Disamping itu, pemekaran juga memberikan kesempatan yang lebih besar bagi daerah untuk memperoleh perbaikan infrastruktur dan fasilitas seperti jalan, listrik, jaringan komunikasi, dan sebagainya.

Selain itu, pemerintah pusat juga memiliki rasionalisasi tersendiri untuk menyetujui usulan pemekaran suatu daerah. Dalam kacamata pusat, kebijakan pemekaran dapat ditempuh sebagai salah satu solusi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan krusial nasional. Beberapa masalah tersebut antara lain:

- a. Masalah Disparitas Pembangunan Ekonomi dan Sosial
Sampai sekarang, Indonesia masih dihadapkan pada perbedaan tingkat pembangunan yang sangat tajam antara Jawa dan luar Jawa, juga Indonesia Barat dan Indonesia Timur. Dalam hal ini, implementasi kebijakan pemekaran dinilai merupakan salah satu cara yang dapat ditempuh untuk mengejar pembangunan di daerah-daerah tertinggal.
- b. Kerapuhan Identitas Ke-Indonesiaan
Keragaman identitas etnis, dan luasnya rentang kendali pemerintahan di wilayah Indonesia menyebabkan rendahnya rasa kebangsaan di banyak daerah di pedalaman. Pemekaran dengan demikian dimanfaatkan sebagai sarana untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat dengan menghadirkan pemerintah secara langsung di tengah-tengah masyarakat sehingga dapat mempertebal identitas ke-Indonesiaan di daerah.

9 Pratikno dan Hanif, op.cit., hal. 7-8.

- c. Kerapuhan Penjagaan Kewilayahan Aktif
Luasnya wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia dengan ribuan pulaunya harus diakui menjadi permasalahan tersendiri bagi pusat untuk menjaga keutuhan wilayah. Indonesia telah memiliki pengalaman pahit dengan lepasnya pulau-pulau kecil terluar seperti kasus Sipadan dan Ligitan. Upaya untuk penjagaan kawasan terluar ini salah satunya ditempuh pemerintah dengan jalan pemekaran wilayah sehingga dapat mengaktifkan wilayah di perbatasan.

Dalam logika pemerintah pusat, permasalahan-permasalahan di atas dapat diatasi antara lain dengan menggunakan mekanisme pemekaran wilayah. Pengalaman pembentukan Kabupaten Puncak merupakan salah satu bukti bagaimana pemerintah pusat mengatasi permasalahan lokal melalui pemekaran wilayah (Lay, dkk, 2006). Pemerintah pusat juga pernah melakukan upaya pemekaran di daerah-daerah yang tidak memiliki kesiapan untuk dimekarkan dengan alasan untuk menjaga kepentingan nasional, seperti pembentukan kabupaten-kabupaten di sisi utara wilayah Indonesia.

Disamping alasan objektif untuk kepentingan publik dari perspektif daerah dan pusat seperti dikemukakan di atas, masih terdapat alasan lain pendorong pemekaran daerah yang lebih bernuansa politis, yaitu:

- a. Hasrat berkuasa dan munculnya broker politik (*bureaucratic and political rent-seeking*)¹⁰

Pemekaran daerah akan membuka peluang jabatan baru yang otomatis akan segera dibuka untuk menjamin terlaksananya proses pelayanan publik. Dalam hampir seluruh kasus pembentukan daerah otonom, yang tidak pernah dirugikan oleh kebijakan pemekaran adalah lapisan elit di semua komponen (Pratikno, 2006). Elit politisi akan meningkatkan pelebaran sumber daya

10 Fitrani, dkk, op.cit., hal. 66, dan Tanje Sixtus, 2007, "Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Lemahnya Pelayanan Publik Sektor Pendidikan di Kabupaten Manggarai Barat", Makalah Seminar Internasional ke-8, Percik, Salatiga, 17-20 Juli 2007, hal. 7-8.

politik berupa jabatan politik baru, seperti kepala daerah, ketua, dan anggota DPRD. Elit birokrasi juga memperoleh keuntungan dengan semakin terbukanya promosi baru, eselon baru, dan jabatan struktural baru di daerah otonom. Para pelaku bisnis juga memetik keuntungan dari sirkulasi uang yang meningkat sejalan dengan pengembangan aktivitas ekonomi, seperti penyediaan infrastruktur fisik dan kebutuhan belanja lainnya. Bahkan organisasi *civil society* pun memperoleh arena baru dalam menjembatani relasi antara masyarakat dengan pemerintah daerah.

b. Alasan *Gerrymandering*

Gerrymandering atau pembelahan daerah secara politis terkait dengan daerah pemilihan dalam Pemilu sering dinilai menjadi salah satu motif “tersembunyi” dari para elit politik untuk mengusulkan pemekaran¹¹. Dalam hal ini daerah baru sengaja dibentuk dengan maksud memberikan keuntungan pada partai atau kandidat tertentu. Prinsip yang dipakai adalah maksimalisasi suara efektif pendukung dan meminimalisasi suara efektif lawan dengan menciptakan batas-batas daerah pemilihan.

Beberapa alasan di atas menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran daerah merupakan suatu pilihan rasional yang mempunyai landasan yang kuat bagi kepentingan nasional maupun daerah. Mendekatkan pelayanan ke masyarakat, mengaktivasi pembangunan ekonomi, dan mengefektifkan kehadiran negara dalam rangka kesatuan nasional merupakan sebagian diantaranya. Namun, uraian di atas juga menggambarkan beberapa fenomena motivasi pemekaran yang tidak terkait dengan kepentingan publik, baik di tingkat daerah maupun nasional. Oleh karena itu, sebelum membangun kerangka pikir untuk menganalisis bentuk respon terhadap tuntutan pemekaran, kita perlu belajar dari pengalaman pemekaran di daerah-daerah lain.

11 Ikrar Nusa Bakti dalam Ratnawati, Tri, op.cit., hal. 9.

2. Dampak Pemekaran: Belajar dari Kebijakan Pemekaran Sebelumnya

Ketika studi ini dimulai, jumlah pemekaran daerah di Indonesia telah mencapai angka 164. Dengan jumlah yang besar ini, banyak pengalaman yang bisa dipelajari dari pengalaman-pengalaman sebelumnya tersebut. Dampak yang timbul bisa diduga terdapat dampak positif maupun dampak negatif yang sebagian telah dikemukakan pada sub-bab sebelumnya.

Hasil kajian Percik pada tahun 2007 menunjukkan bahwa pemekaran daerah membawa beberapa dampak positif bagi masyarakat. Beberapa dampak positif yang dirasakan tersebut antara lain adalah terbukanya peluang untuk melakukan akselerasi pembangunan dengan adanya pembangunan infrastruktur fisik dan pemerintahan; adanya perbaikan kualitas pelayanan dengan memperpendek rentang kendali pelayanan dan memungkinkan kehadiran jenis-jenis pelayanan baru seperti listrik, telpon, air, dan berbagai fasilitas urban lainnya; adanya pengakuan sosial, politik, dan kultural terhadap masyarakat daerah yang mempunyai sejarah kohesivitas dan kebesaran panjang masa lalu; juga meningkatkan keamanan dan integritas nasional dengan kehadiran negara di tengah-tengah masyarakat.

Namun, subbab ini akan memfokuskan pada permasalahan yang timbul sebagai konsekuensi dari pemekaran daerah. Hal ini dimaksudkan agar dampak negatif pemekaran bisa dihindari, dicegah, dan kalau tidak ada alternatif lain, bisa diminimalisasi.

Permasalahan utama yang dihadapi kebanyakan daerah otonom baru dalam implementasi kebijakan pemekaran adalah keterbatasan kapasitas untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Antara lain seperti yang diungkapkan oleh hasil kajian Balitbang Depdagri pada tahun 2005 terhadap 98 daerah otonom baru yang menunjukkan adanya 76 daerah baru yang bermasalah seperti telah disampaikan pada sub bab sebelumnya.

12 Pemekaran Daerah Semakin Menjauh dari Kesejahteraan Rakyat, Kompas, 3 Maret 2006.

Sebagai daerah otonom yang baru lahir, daerah pemekaran menghadapi permasalahan yang sangat kompleks dalam menjalankan fungsinya baik pemerintahan, pembangunan ekonomi, dan pelayanan publik. Berbagai permasalahan ini jika tidak dikelola dengan baik, maka akan mengakibatkan munculnya *tragedy of the commons* atau kerugian kepentingan bersama. Bentuk-bentuk permasalahan yang sering dihadapi oleh daerah pemekaran baru adalah:

a. Permasalahan di bidang pelayanan publik

Jika tidak disertai dengan kesiapan kapasitas pelayanan publik daerah, permasalahan ini bisa muncul ke permukaan. Hal ini menyangkut ketidaksiapan infrastruktur pelayanan publik seperti rumah sakit, sekolah, pasar, juga kuantitas dan kualitas aparat sebagai penyedia pelayanan publik. Ketidaksiapan infrastruktur dan SDM ini berimplikasi pada kinerja pelayanan publik yang tidak maksimal. Kasus di Kabupaten Manggarai Barat menunjukkan bahwa daerah pemekaran mengalami banyak masalah dalam proses pelayanan publik pasca pemekaran¹³. Kondisi ini terjadi karena daerah terlalu sibuk mengurus program pembangunan infrastruktur, sehingga mengesampingkan tanggungjawab memberikan pelayanan publik pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempersulit upaya mengejar ketertinggalan dari daerah lain, tetapi juga menjadi kendala serius bagi kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Pada skala nasional, pemekaran juga menimbulkan implikasi negatif yang berimbas pada kualitas pelayanan publik di seluruh daerah di Indonesia terkait dengan alokasi anggaran untuk pelayanan publik yang berkurang. Hal ini disebabkan adanya kebutuhan belanja aparat dan infrastruktur pemerintahan lainnya yang bertambah dalam jumlah yang signifikan sejalan dengan pembentukan DPRD dan birokrasi di daerah hasil pemekaran. Dalam kondisi ini pemerintah terpaksa

13 Tanje, Sixtus, op.cit., hal. 1.

harus mengurangi porsi anggaran pelayanan publik yang dialokasikan ke daerah lain.

b. Permasalahan di bidang pembangunan ekonomi

Kebanyakan daerah otonom baru mengalami keterbatasan potensi sumberdaya yang dapat dikonversi menjadi sumber-sumber ekonomi baru. Hal ini mengakibatkan ketergantungan daerah pemekaran terhadap daerah induk¹⁴. Pada masa-masa awal kelahirannya, daerah pemekaran lebih banyak mengandalkan pada alokasi anggaran dari pusat dan transfer anggaran dari daerah induk. Akibatnya kemandirian ekonomi daerah otonom tidak segera terbangun. Ketidakmampuan menemukan sumber-sumber penghasilan baru (sumber daya alam maupun sektor jasa) mengakibatkan kapasitas keuangan daerah mengalami stagnasi, sementara kebutuhan belanja relatif besar untuk membangun berbagai sarana infrastruktur baru. Sementara kemampuan daerah induk untuk mensupport pendanaan juga semakin berkurang.

c. Permasalahan di bidang manajemen pemerintahan

Beberapa permasalahan yang sering dihadapi daerah pemekaran baru di bidang manajemen pemerintahan antara lain adalah keterbatasan sumberdaya aparatur baik dari sisi jumlah, maupun kualifikasi administrasi (golongan kepegawaian), maupun kualifikasi teknis dan substantif; keterbatasan infrastruktur fisik pendukung proses pemerintahan seperti gedung dan peralatan perkantoran; keterbatasan pengalaman lembaga dalam melaksanakan fungsi pemerintahan; serta belum adanya rumusan kebijakan yang akan diimplementasikan¹⁵.

d. Permasalahan di bidang sosial politik

Beberapa permasalahan yang sering muncul pada konteks sosial politik antara lain adalah konflik perebutan aset atau sumberdaya antara daerah baru dengan daerah induk maupun dengan daerah tetangga; konflik perbatasan;¹⁶

14 Putra, R. Alam Surya, dalam Pratikno dan Hanif, op.cit., hal. 15.

15 Pratikno dan Hanif, op.cit., hal. 18-19.

konflik penentuan ibukota kabupaten,¹⁷ kontestasi antar elit politik yang memperebutkan posisi-posisi politik dan birokratik dalam pemerintahan; konflik vertikal dan horizontal di level masyarakat akibat kegagalan pelembagaan manajemen konflik sebagai daerah baru;¹⁸ serta munculnya gejala politik lokal dan ego sektoral akibat semakin luasnya ruang partisipasi publik¹⁹.

Bahwa pemekaran daerah banyak membawa dampak negatif, hal ini dapat dipicu oleh dua faktor. *Pertama*, permasalahan di daerah. Kondisi ini bisa terjadi karena ketidaksiapan daerah menerima beban tugas yang demikian besar sebagai daerah otonom baru. *Kedua*, keteledoran dalam proses pengambilan kebijakan pemekaran. Hal ini dapat terjadi salah satunya karena proses pengambilan kebijakan yang terlalu politis, meninggalkan sisi persyaratan administratif-substantif. Oleh karenanya, untuk menghindari dampak negatif pemekaran di masa yang akan datang, maka penting untuk mencermati faktor fisibilitas pemekaran suatu daerah.

3. Mengukur Fisibilitas Pemekaran

Untuk menghindari berulangnya pengalaman-pengalaman negatif pemekaran, maka proses penetapan

16 Misalnya konflik perebutan batas wilayah antara Kabupaten Buton dan Kota Bau-Bau.

17 Misalnya kasus pemekaran Kabupaten Wakatobi, Sulawesi Tenggara, dan Morowali di Sulawesi tengah.

18 Contoh kasus terjadi pada pemekaran Kabupaten Polewali Mamasa yang menimbulkan konflik horizontal. Konflik di kawasan Aralle, Tabulahan, dan Mambi dipicu oleh pemekaran Kabupaten Polewali Mamasa menjadi Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa berdasarkan UU No. 11/2002. Kebijakan pemekaran ini kemudian melahirkan konflik antara kelompok yang pro pemekaran (bergabung dengan Mamasa), dan kelompok yang kontra pemekaran (tetap bergabung dengan Polewali Mandar).

19 Pratikno dan Hanif, op.cit., hal. 19, Jumrana, op.cit., hal. 19, dan Nur, M. Aliem, 2007, "Pemekaran Kabupaten Wakatobi: Akankah Surga di Bawah Laut Menjadi Surga Ekonomi Masyarakat", Makalah Seminar Internasional ke-8 Percik, Salatiga, 17-20 Juli 2007, hal. 16.

kebijakan pemekaran perlu diperhitungkan dengan serius. Keputusan yang menentukan layak tidaknya suatu daerah dimekarkan harus ditetapkan sesuai standar prosedur penetapan kebijakan pemekaran. Subbab berikut akan mengelaborasi regulasi yang mengatur proses pemekaran sebagai pijakan untuk mengukur kelayakan suatu daerah untuk dimekarkan.

Dasar regulasi yang mengatur proses pemekaran di Indonesia diatur dalam UU No. 32/2004, dengan penjelasan teknisnya diatur dalam PP No. 78/2007. Secara umum, selain untuk mengakomodir amanat UU tentang pemerintahan daerah yang baru, PP No. 78/2007 ini juga banyak merevisi regulasi sebelumnya yaitu PP No. 129/2000 yang dinilai terlalu memprioritaskan prosedur administratif dalam proses pengusulan dan penetapan usul pemekaran.

Dalam PP No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah diatur mengenai tata cara pembentukan daerah pada pasal 14 sampai 21. Di dalamnya diatur tentang tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan dalam proses pembentukan daerah. Dalam regulasi ini, dipaparkan bahwa proses usulan pemekaran daerah harus diawali dari aspirasi masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari alur proses inisiasi pemekaran yang tercantum dalam pasal 14 sampai 21. Proses inisiasi diawali dengan proses penyaringan aspirasi masyarakat dalam bentuk keputusan BPD untuk desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah yang akan dimekarkan. Aspirasi ini kemudian disampaikan kepada DPRD dan pemerintah daerah induk untuk diputuskan disetujui atau ditolak. Untuk memutuskan persetujuan atau penolakan ini dibutuhkan dokumen dukungan dari masyarakat dan kajian akademis kelayakan pemekaran yang dilakukan oleh tim khusus.

Jika pemerintah menyetujui aspirasi masyarakat tersebut, maka daerah induk melanjutkan usulan tersebut ke level daerah yang lebih tinggi dengan melampirkan dokumen

aspirasi masyarakat, hasil kajian daerah, peta wilayah calon daerah, serta keputusan DPRD dan keputusan pemerintah daerah induk. Proses inisiasi dan persetujuan tersebut akan berakhir di level pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri. Pemerintah pusat, dalam hal ini Depdagri kemudian membentuk tim untuk melakukan kajian terhadap usulan pemekaran tersebut. Hasil kajian dari Depdagri ini kemudian disampaikan kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) untuk diverifikasi. Hasil putusan verifikasi dari DPOD ini nantinya dijadikan bahan pertimbangan oleh presiden. Setelah presiden menyetujui, selanjutnya presiden akan mengamanatkan kepada Mendagri untuk menyiapkan rancangan undang-undang pembentukan daerah. Setelah undang-undang pembentukan daerah diundangkan, pemerintah kemudian melaksanakan peresmian dan melantik pejabat kepala daerah dalam waktu paling lama 6 bulan sejak penetapan undang-undang.

Bila inisiatif daerah muncul untuk memekarkan daerahnya maka selanjutnya akan muncul proses penentuan kelayakan sebuah daerah untuk dimekarkan. Regulasi yang ada, mensyaratkan adanya kesiapan daerah untuk pemekaran. Dalam UU No. 32/2004 pasal 5 dinyatakan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima)

kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Sesuai pasal 5 UU No. 32/2004 di atas, dalam PP No. 78/2007 pasal 4 sampai 13 juga dijelaskan bahwa sebuah daerah bila ingin dimekarkan harus memenuhi beberapa prasyarat yang merupakan indikator kesiapan daerah. Syarat-syarat tersebut mencakup syarat administrasi, syarat teknis dan syarat teknis kewilayahan.

Sedangkan syarat administrasi pembentukan provinsi mencakup adanya (pasal 5 ayat 1 PP No. 78/2007):

- a. Keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil rapat paripurna.
- b. Keputusan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan bersama bupati/walikota wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi.
- c. Keputusan DPRD provinsi induk tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil rapat paripurna.
- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon provinsi.
- e. Rekomendasi Mendagri.

Syarat administrasi untuk pembentukan Kabupaten/ Kota mencakup adanya (pasal 5 ayat 2 PP No. 78/2007):

- a. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon daerah kabupaten/kota;
- b. Keputusan bupati/walikota induk persetujuan pembentukan calon daerah kabupaten/kota;
- c. Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon daerah kabupaten/kota;
- d. Keputusan gubernur persetujuan pembentukan calon daerah kabupaten/kota;
- e. Rekomendasi Mendagri.

Syarat teknis mencakup sebelas indikator, yaitu: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan, keamanan, pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali pelaksanaan pemerintahan daerah. Persyaratan ini dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator-indikator kesiapan teknis. Suatu calon daerah otonom akan direkomendasikan menjadi daerah otonom baru jika total nilai seluruh indikatornya dikategorikan sangat mampu atau mampu.

Syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, serta sarana dan prasarana pemerintahan. Cakupan wilayah untuk pembentukan provinsi mencakup paling sedikit 5 kabupaten/kota, pembentukan kabupaten paling sedikit 5 kecamatan, dan pembentukan kota paling sedikit 4 kecamatan. Cakupan wilayah ini digambarkan dalam peta wilayah calon daerah baru yang dilengkapi dengan daftar nama kabupaten/kota dan kecamatan serta garis batas wilayah yang dibuat berdasarkan kaidah pemetaan. Lokasi calon ibukota ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan DPRD berdasarkan kajian daerah terhadap aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya. Sementara sarana dan prasarana pemerintahan meliputi bangunan dan lahan untuk kantor kepala daerah, kantor DPRD, dan kantor perangkat daerah yang berada dalam wilayah calon daerah dan disertai dengan bukti kepemilikan yang sah.

Di samping terpenuhinya seluruh persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan di atas, fisibilitas pembentukand daerah juga harus memperhatikan faktor urgensi pembentukan daerah. Pada satu kasus, bisa saja terjadi calon daerah belum memenuhi semua persyaratan sesuai aturan regulasi yang ada, namun pertimbangan kepentingan pusat mengharuskan dibentuknya daerah baru tersebut. Misalnya adalah untuk mengatasi masalah disparitas pembangunan sosial ekonomi, penjagaan identitas keindonesiaan, dan

penjagaan kewilayahan aktif. Maka dalam kondisi seperti ini, pemerintah bertanggungjawab untuk memampukan atau mempercepat kesiapan calon daerah tersebut untuk dimekarkan menjadi daerah otonom baru.

Berdasarkan aturan regulasi tentang pembentukan daerah serta pertimbangan urgensi pemekaran daerah tersebut, maka usulan pemekaran perlu disikapi dengan bijaksana. Pemerintah harus berhati-hati dalam memutuskan menyetujui atau menolak usulan pemekaran. Hanya daerah yang telah memenuhi persyaratan lah yang bisa dimekarkan. Di sisi lain, pemerintah daerah induk dan pemerintah pusat juga harus memiliki komitmen serius untuk menopang proses transisi pasca pemekaran. Sedangkan jika hasil kajian menunjukkan bahwa calon daerah belum layak dimekarkan, maka pemerintah harus siap dengan kebijakan alternatif untuk merespon tuntutan pemekaran dari masyarakat.

4. Merespon Tuntutan Pemekaran Tanpa Pemekaran

Mengacu pada standar persyaratan regulatif dan substantif pemekaran daerah di atas, maka sangat dimungkinkan adanya daerah yang mengajukan usul pemekaran namun secara substantif tidak perlu dimekarkan, atau belum layak dimekarkan. Kondisi ini bisa menjadi dilema ketika calon daerah memang dihadapkan pada banyak permasalahan mendesak di lapangan. Hal ini bisa terkait dengan kondisi kemiskinan masyarakat, ketertinggalan pembangunan, keterisolasian, dan rendahnya representasi politik dan pemerintahan. Permasalahan-permasalahan ini jelas harus segera di atasi tanpa menunggu lahirnya kabupaten baru. Pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, juga pemerintah pusat sebagai penyedia pelayanan publik memiliki tanggungjawab penuh untuk membantu masyarakat keluar dari permasalahan-permasalahan tersebut.

Dalam kondisi ini, dimekarkan ataupun tidak, pemerintah harus merespon permasalahan yang ada. Kebijakan alternatif di luar rencana persetujuan pemekaran ini

juga bisa dimaksudkan sebagai kebijakan di masa persiapan untuk menuju kelayakan daerah untuk dimekarkan. Beberapa alternatif kebijakan tersebut adalah:

- a. Sehubungan dengan tuntutan pemekaran daerah otonom yang dimotivasi oleh tuntutan peningkatan aksesibilitas pelayanan publik, pemerintah bisa meresponnya dengan memperkuat dan memekarkan kecamatan, yaitu:
 - 1) Memposisikan pemerintah kecamatan sebagai basis pelayanan publik, baik pelayanan administratif (KTP, IMB dan lain-lain), maupun pelayanan substantif (pelayanan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain). Perbaiki proses pelayanan, seperti gagasan *One Stop Service*, seharusnya ditempatkan di ibukota pemerintah kecamatan, dan bukan diletakkan di ibukota pemerintahan yang lebih atas.
 - 2) Memposisikan pemerintah kecamatan dalam fungsi kebijakan pembangunan ekonomi, sehingga pusat-pusat pertumbuhan ekonomi bisa berkembang di level kecamatan.
 - 3) Merancang desain kelembagaan serta dukungan aparatur dan anggaran untuk pemerintah kecamatan yang memungkinkannya merespon secara cepat perkembangan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai misal, kapasitas kelembagaan pemerintah kecamatan harus mampu menangani pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan proses urbanisasi di ibukota kecamatan.
 - 4) Memekarkan kecamatan sebagai pilihan kebijakan untuk mende-katkan sentra pelayanan kepada masyarakat, daripada memekarkan kabupaten atau kota atau provinsi sebagai daerah otonom yang membutuhkan infrastruktur pemerintahan yang lebih besar.
 - 5) Untuk mengurangi kecenderungan pemekaran

20 Dikembangkan dari Pratikno, 2007, "Policy Paper: Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah (Pemekaran dan Penggabungan Daerah)", Kajian Akademik Penataan daerah di Indonesia kerjasama DRSP USAID dan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia.

kecamatan yang kemudian diikuti oleh pemekaran kabupaten, maka posisi pemerintahan kecamatan perlu ditingkatkan sehingga memberikan kebanggaan sosio-kultural bagi masyarakat setempat.

- b. Sehubungan dengan pemekaran daerah otonom yang dimotivasi oleh tuntutan pembangunan ekonomi di suatu wilayah, pemerintah bisa menyikapinya dengan pemerataan pembangunan ekonomi, mengembangkan kapasitas potensi ekonomi lokal, atau bila sesuai dengan parameter yang ada, dengan menetapkannya sebagai kawasan khusus dalam pembangunan ekonomi.
- c. Sehubungan dengan kebutuhan representasi politik dan birokrasi masyarakat daerah yang menuntut pemekaran, pemerintah harus membuka kesempatan untuk masuknya SDM lokal, juga melalui aktivasi kegiatan politik pemerintahan di level desa dan kecamatan dengan lebih memperhatikan representasi sosial masyarakat.
- d. Sehubungan dengan kebutuhan rekognisi sosial budaya, pemerintah bisa menyikapi dengan mendorong kerjasama dengan instansi adat dan keagamaan yang ada juga dengan memberikan kebebasan berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan publik.
- e. Sehubungan dengan kebutuhan pemerintah nasional untuk mengaktifkan wilayah perbatasan dengan negara lain bagi kepentingan pertahanan dan keamanan nasional, pemerintah bisa meresponnya dengan membentuk kawasan khusus untuk kepentingan pertahanan dan keamanan.

Ide dasar dari kebijakan-kebijakan alternatif di atas sebenarnya adalah pengaktifan instansi yang ada. Sehingga kebutuhan-kebutuhan yang memicu tuntutan pemekaran dari masyarakat bisa terpenuhi tanpa harus mengambil keputusan pemekaran. Dengan cara ini, pemerintah pusat dapat mengambil beberapa keuntungan positif, antara lain penghematan anggaran nasional, serta sebagai masa persiapan calon daerah menuju masa pemekaran.

Respon kebijakan di atas harus segera diambil oleh pemerintah untuk menghindari munculnya potensi masalah berikutnya. Kebijakan penataan kelembagaan, pemerataan pembangunan ekonomi, serta pembentukan kawasan khusus ini juga perlu penanganan serius. Masa ini harus terus dikawal sambil mempertimbangkan perlu tidaknya proses pemekaran diteruskan. Selanjutnya, jika daerah telah mencapai masa stabilisasi (permasalahan mendesak telah teratasi), perlu dievaluasi kembali perlu tidaknya daerah dimekarkan berdasarkan urgensi kebutuhan dan kesiapan kapasitas daerah.

5. Mendesain Kebijakan Pemekaran

Kalaupun sebuah daerah memenuhi persyaratan fisik, administratif dan teknis untuk dimekarkan, tidak berarti tidak perlu lagi kehati-hatian dalam implementasi kebijakan pemekaran. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, daerah otonom baru banyak yang mengalami kesulitan untuk menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik. Permasalahan ini bisa berupa konflik dengan daerah induk atau daerah tetangga, kapasitas untuk menyediakan infrastruktur pendukung penyelenggaraan pemerintahan, dan permasalahan lain. Oleh karena itu, selain diperlukan tahap persiapan sebelum kebijakan pemekaran dilakukan, juga diperlukan kebijakan transisi pasca pemekaran.

Perbaikan kebijakan masa pra pemekaran pada prinsipnya adalah masa persiapan untuk memastikan kapasitas daerah siap menerima status dan tanggung jawab baru sebagai daerah otonom, sebagaimana telah diuraikan pada subbab terdahulu. Perbaikan kebijakan ini bisa ditempuh dengan menerapkan kebijakan alternatif seperti dikemukakan pada subbab sebelumnya. Sehingga calon daerah telah benar-benar siap baik secara administratif, teknis, maupun fisik untuk dimekarkan.

Sementara kebijakan masa transisi pasca pemekaran dilakukan untuk menjamin daerah baru hasil pemekaran mampu mempercepat proses kesiapan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan daerah otonom. Desain manajemen

transisi diperlukan untuk membantu daerah baru hasil pemekaran untuk memecahkan permasalahan kompleks yang dihadapinya di tengah kemampuan dan pengalaman yang sangat terbatas sebagai unit pemerintahan daerah otonom baru. Berbagai kesenjangan antara kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi dengan kapasitas yang dimiliki harus bisa dikelola dengan baik agar daerah otonom baru dapat segera menata jalannya roda pemerintahan.

Kebijakan pada masa transisi yang ditempuh mengiringi diambilnya kebijakan pemekaran suatu daerah harus diarahkan pada²¹:

- a. Menjamin dukungan pemerintah provinsi dan daerah induk.

Manajemen masa transisi pasca pemekaran menuntut dukungan komitmen yang besar dari daerah induk, pemerintah atasan, dan pemerintah pusat. Kontribusi daerah induk dalam bentuk support finansial, dan alokasi sumberdaya sangat dibutuhkan daerah baru untuk menata diri di tahun-tahun pertama pembentukannya. Oleh karenanya komitmen dan dukungan daerah induk merupakan prasyarat penting bagi kebijakan pemekaran daerah.

- b. Memperkuat dan mempertegas dukungan masyarakat. Kelangsungan proses pembentukan daerah otonom baru memerlukan dukungan besar dari masyarakat. Oleh karenanya pada masa transisi pasca pemekaran ini perlu mendayagunakan potensi daerah secara maksimal termasuk dalam bentuk dukungan masyarakat. Dalam hal ini perlu diidentifikasi sumberdaya yang ada dalam masyarakat untuk didayagunakan, termasuk kontribusi fisik seperti lahan untuk kantor, maupun kepedulian masyarakat lainnya sebagai bentuk perwujudan komitmen dukungannya terhadap pembentukan daerah baru.
- c. Meningkatkan kerjasama antar daerah. Selain dukungan dari pemerintah daerah induk, dan atasan, dukungan dari pemerintah tetangga juga

21 Dikembangkan dari Partikno dan Hanif, op.cit., hal. 20-22.

sangat diperlukan pada masa-masa awal pembentukan daerah baru. Dukungan dari pemerintah tetangga ini nantinya dapat berfungsi sebagai pintu masuk untuk mengembangkan hubungan kerjasama baik dalam bidang politik, hukum, perekonomian, maupun pengembangan daerah. Pemanfaatan jaringan kerjasama ini juga sangat dibutuhkan untuk manajemen konflik antar daerah.

- d. Memprioritaskan kebutuhan mendesak daerah baru bagi keberlanjutan fungsi pemerintahan.

Sebagai institusi pemerintahan baru, daerah hasil pemekaran dapat dipastikan memiliki kebutuhan yang sangat beragam. Dalam kondisi ini dibutuhkan prioritas agenda kebutuhan yang akan didahulukan agar pemerintah dapat memulai manajemen organisasi pemerintahannya dengan baik.

- e. Mendayagunakan kearifan lokal dan institusi-institusi utama di daerah, seperti institusi agama, adat dan institusi lokal lainnya dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Pada masa transisi sistem pemerintahan dan tatanan kehidupan di daerah baru belum terbentuk dengan sempurna. Proses untuk memulai jalannya pemerintahan ini perlu didukung oleh potensi-potensi lokal yang ada. Dalam hal ini, norma dan kearifan lokal serta institusi-institusi adat harus dilibatkan untuk memulai membangun tatanan baru agar dapat dikelola dengan baik sesuai dengan budaya lokal dan regulasi pemerintah.

- f. Sensitif terhadap budaya dan nilai-nilai sosial dalam masyarakat.

Proses transisi dalam pembentukan institusi daerah otonom baru harus dilakukan dengan memperhatikan budaya dan nilai-nilai sosial di daerah setempat. Proses ini tidak dapat dilakukan dengan jalan menyeragamkan kebijakan di semua daerah tetapi harus dilakukan sesuai dengan tradisi daerah.

- g. Menjamin pemerataan akses kelompok-kelompok masyarakat dalam sistem pemerintahan yang baru.

Dalam berbagai kasus, tuntutan pemekaran banyak diinisiasi oleh elit-elit politik lokal dengan interest-interest pribadinya. Masa transisi ini harus dilaksanakan dengan menjamin pemerataan akses setiap kelompok kepentingan yang ada. Hal ini diperlukan selain untuk menghindari berkembangnya potensi konflik juga yang lebih penting adalah untuk memberikan keadilan sesuai hak-hak masyarakat daerah.

- h. Membantu pemerintah daerah baru dengan prinsip menjamin otonomi dan demokrasi daerah. Pembentukan daerah baru dan penataan sistem pemerintahannya harus dilaksanakan dalam kerangka regulasi nasional untuk mewujudkan demokratisasi dan otonomi daerah. Oleh karenanya setiap langkah kebijakan yang ditempuh harus dilakukan dengan mengembangkan kapasitas daerah dalam rangka mewujudkan demokrasi dan kemandirian daerah.

Desain kebijakan pemekaran di atas pada prinsipnya bukan hanya menekankan pada perbaikan standar substantif dan teknokratis pemekaran, tetapi juga mengarahkan pada pentingnya mengawal daerah otonom baru pada masa-masa awal pembentukannya. Melalui perbaikan kebijakan pada masa pra pemekaran dan transisi pasca pemekaran di atas diharapkan proses pemekaran daerah dapat berjalan terarah sehingga mampu menjadi solusi kebijakan atas tuntutan masyarakat dan membawa kebaikan bagi kehidupan pemerintahan pusat dan daerah. Untuk memperoleh desain kebijakan yang rekomendatif bagi masyarakat Numfor tersebut, kajian ini dilaksanakan berdasarkan proses dan metode penelitian yang sistematis.

C. PROSES PENELITIAN

Kerangka pikir penelitian yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa studi ini dilakukan tidak hanya untuk mengukur kesiapan Numfor untuk mekar, namun lebih dari itu dilakukan untuk menyusun rekomendasi kebijakan atas permasalahan riil yang dihadapi Numfor. Dengan berpedo-

man pada kerangka teori di atas, proses studi dilakukan dengan mengkaji realitas di lapangan, bukan sekedar mengumpulkan opini atau melakukan *survey* keinginan masyarakat. Untuk memperoleh hasil kajian yang rekomendatif berdasarkan kerangka teori, penelitian dilakukan dengan cara menggali data-data riil yang mengungkap permasalahan-permasalahan masyarakat Numfor, tuntutan masyarakat Numfor atas pemekaran, dinamika proses usulan pemekaran, kontroversi usulan pemekaran, dan pada akhirnya menyusun rekomendasi kebijakan bagi Numfor.

Untuk memperoleh data-data tersebut, proses pengumpulan data dilakukan melalui dua metode penelitian, yaitu *desk study* dan *field study*. Pada tahap pertama (*desk study*), penelitian dilakukan dengan mengumpulkan data-data sekunder mengenai regulasi pemekaran daerah, sejarah pemekaran di Indonesia, konteks lokal wilayah pemekaran, kemunculan tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor, dinamika dalam proses pemekaran Kabupaten Biak Numfor, kesiapan kapasitas Numfor untuk mekar, serta potensi konflik yang mungkin muncul jika Numfor dimekarkan. Sedangkan pada tahap kedua (*field study*), dilakukan FGD (*Focus Group Discussion*) dengan narasumber yang relevan di Yogyakarta dan sekitarnya yang mengetahui kondisi Biak dan Numfor. FGD di Yogyakarta ini dilanjutkan dengan kunjungan lapangan ke Biak, Numfor dan Jayapura dengan menggunakan variasi metode pengumpulan data. Selain pengamatan langsung dan penyelenggaraan FGD, juga dilakukan wawancara mendalam di tiga daerah tersebut.

Alur penggunaan metode tersebut dalam studi ini bisa digambarkan secara garis besar di bawah ini.

1. Di Yogyakarta (*Desk Study*, FGD, dan Wawancara)

Kegiatan di Yogyakarta dimulai jauh sebelum peneliti terjun langsung ke lapangan. Aktifitas ini meliputi antara lain:

a. ***Desk Study***

Kegiatan berupa studi literatur baik melalui buku-buku, laporan penelitian, publikasi media, dan lain-lain terkait regulasi pemekaran, p e n g a l a m pemekaran di



Gambar 1.1. FGD dengan Masyarakat Numfor

berbagai daerah di Indonesia, sejarah dan konteks lokal Kabupaten Biak Numfor, juga pembacaan terhadap berita-berita seputar tuntutan pemekaran Biak Numfor.

b. ***Focused Group Discussion (FGD)***

Untuk memperkaya informasi tentang konteks Kabupaten Biak Numfor, dilakukan FGD dengan masyarakat Numfor di Yogyakarta pada tanggal 23 Januari 2008. Melalui kegiatan ini, peneliti dapat memperoleh banyak informasi mengenai kondisi riil di Biak Numfor. Informasi-informasi awal dari peserta FGD ini kemudian terus diperdalam dan dilengkapi dengan data-data sekunder yang diperoleh melalui web site dan media massa.

c. ***Wawancara mendalam***

Dilakukan dengan Akademisi dari Universitas Cenderawasih, Sdr. Joram Wambraw, pada tanggal 8 Mei 2008. Wawancara dengan Joram Wambraw sangat bermanfaat karena bisa menjadi pintu informasi dan simpul komunikasi yang sangat memudahkan bagi proses riset berikutnya.

2. ***Di Biak (Desk Study, FGD dan Wawancara)***

Kegiatan lapangan di Biak dimulai pada tanggal 11 Mei 2008. Dengan bekal informasi dari hasil kajian yang dilakukan di Yogyakarta, peneliti melakukan serangkaian kegiatan riset di Biak yang antara lain meliputi:

a. ***Desk Study***

Dilakukan pencarian data berupa dokumen-dokumen daerah dan dokumen pemekarandilingkungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor, tim sukses pemekaran, kalangan media, masyarakat, juga gereja. Kegiatan ini dilakukan selama peneliti berada di Kabupaten Biak Numfor, kurang lebih selama 2 minggu.

b. **FGD**

Kegiatan FGD antara lain dilakukan dengan:

- 1) Masyarakat Numfor di Biak
Kegiatan ini dilakukan pada tanggal 12 Mei 2008. Dari kegiatan ini tim peneliti dapat mendengar harapan masyarakat Numfor, cerita tentang dinamika proses pembentukan Kabupaten Numfor, juga problema yang tengah dihadapi saat ini.
- 2) FGD dengan dinas dan badan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Biak-Numfor
Kegiatan ini dilaksanakan pada tanggal 13 Mei 2008. Hadir dalam FGD kali ini adalah Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pendapatan Daerah, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah, dan Dinas Pekerjaan Umum.

c. **Wawancara Mendalam**

Aktivitas ini dilakukan dengan tujuan memperoleh informasi yang lebih detil dengan topik-topik tertentu. Wawancara yang dilakukan antara lain dengan:

- 1) Pihak media
Aktivitas ini dilakukan pertama kali ketika tim peneliti tiba di Biak, yaitu pada tanggal 12 Mei 2008. Hal ini diambil dengan pertimbangan bahwa kalangan media merupakan aktor yang independen, dan lebih mengetahui akar permasalahan dan peta aktor yang berkepentingan dalam tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor. Diskusi dengan pihak media ini melibatkan wartawan dari Antara, Cenderawasih Pos, dan pengelola situs Biak.go.id.

- 2) Mantan Sekda Numfor Drs. Izaak Kapisa
Kegiatan wawancara ini dilakukan pada tanggal 12 Mei 2008. Sebagai seorang birokrat senior, informasi dari Bapak Sekda sangat membantu peneliti dalam membaca konstelasi politik dan kondisi kapasitas kelembagaan di Kabupaten Biak Numfor menghadapi pembentukan Kabupaten Numfor.
- 3) Dinas Perhubungan
Dilaksanakan pada tanggal 14 Mei 2008. Kegiatan ini penting mengingat masalah kondisi geografis jauhnya Pulau Numfor dari Ibukota Kabupaten Biak Numfor disebut-sebut sebagai masalah paling urgent yang melatarbelakangi munculnya tuntutan pemekaran.
- 4) Ketua Klasis di Biak
Kegiatan ini dilaksanakan pada 16 Mei 2008. Wawancara ini dilakukan mengingat pentingnya peran gereja dalam setiap aktivitas kehidupan masyarakat Biak Numfor. Dalam tradisi masyarakat Biak Numfor, gereja memainkan peran yang sentral bagi perumusan kebijakan dan penyelesaian sengketa.
- 5) Bupati Biak Numfor, Yusuf Melianus Maryen, S. Sos MM dan Ketua DPRD Kabupaten Biak Numfor, Nehemia Wospakrik
Aktivitas wawancara ini dilakukan pada tanggal 16 Mei 2008 malam. Dengan kegiatan ini peneliti dapat memperoleh informasi mengenai sejarah tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor, serta komitmen dukungan pemerintah Kabupaten induk dalam hal ini Pemkab dan legislatif bagi proses pembentukan Kabupaten Numfor.

3. Di Numfor (*Desk Study*, Pengamatan, FGD dan Wawancara)

Proses penelitian lapangan kemudian juga dilakukan di wilayah lokasi calon pemekaran. Untuk sampai di Numfor, tim peneliti harus melakukan perjalanan laut dengan perahu

motor (*speedboat*) selama 4 jam. Jauhnya lokasi riset dan rawannya medan perjalanan tidak menyurutkan semangat tim peneliti untuk dapat mendengar dan melihat langsung kondisi masyarakat Numfor. Kegiatan ini sangat penting agar tim peneliti dapat memperoleh informasi dan data-data



Gambar 1.2. FGD Tim Peneliti S2 PLOD UGM dengan warga Numfor di Jayapura, 18 Mei 2008

langsung dari daerah calon pemekaran. Aktivitas penelitian di Numfor dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Desk Study

Aktivitas ini dilakukan 2 hari, selama peneliti berada di Pulau Numfor. Kegiatan *desk study* dilakukan dengan mengumpulkan data-data berupa dokumen-dokumen yang ada baik di kantor kecamatan di Numfor Barat dan Numfor Timur, gereja, tim sukses pemekaran, juga masyarakat.

b. Pengamatan

Kegiatan ini dilakukan selama 2 hari baik siang maupun malam dengan cara mengamati secara langsung kondisi geografis, infrastruktur, potensi ekonomi dan modal sosial di Numfor. Mengingat Numfor adalah pulau kecil, maka proses pengamatan ini cukup mudah dilakukan meliputi seluruh wilayah.

c. FGD

Aktivitas ini dilakukan dengan masyarakat Numfor di Numfor pada tanggal 14 Mei 2008, segera setelah tim peneliti tiba di Pulau Numfor.

d. Wawancara

Kegiatan wawancara dilakukan dengan ketua adat, keluarga Numfor, kepala distrik dan sekretaris, juga Tim

Sukses Pembentukan Kabupaten Numfor, bersamaan dengan proses pengamatan lapangan.

4. Di Supiori Sebagai Pembandingan (Pengamatan dan Wawancara)

Untuk memperoleh hasil kajian yang utuh, tim peneliti juga menyempatkan diri untuk melakukan studi di Supiori. Hal ini dilakukan sebagai pembandingan atas usulan proses kebijakan pemekaran Kabupaten Biak Numfor. Sebagai Kabupaten baru yang dimekarkan dari Kabupaten Biak, Supiori menjadi inspirasi bagi tuntutan pemekaran Biak Numfor. Namun sayangnya, proses pemekaran Supiori dinilai tidak berhasil, karena masih menyisakan banyak permasalahan pada masa transisi pasca pemekaran. Aktivitas di Supiori meliputi:

a. Pengamatan

Dilakukan kunjungan lapangan ke wilayah Supiori untuk mengamati kondisi fisik, infrastruktur, geografi, dan potensi sosial ekonomi. Kegiatan ini dilakukan selama 1 hari penuh pada tanggal 17 Mei 2008.

b. Wawancara

Kegiatan wawancara dilakukan dengan pejabat Pemerintah Kabupaten Supiori dan warga masyarakat Supiori untuk mengungkap cerita seputar pengalaman proses pemekaran Supiori.

5. Di Jayapura (*Desk Study*, FGD dan Wawancara)

Untuk memperkaya data-data penelitian, tim peneliti kemudian melanjutkan kegiatan lapangan di Jayapura. Kegiatan di Jayapura meliputi *Desk Study*, Pengamatan, FGD, dan Wawancara, yang dilaksanakan selama 3 hari mulai tanggal 18 Mei 2008, sampai tanggal 20 Mei 2008. Rincian kegiatan selama di Jayapura dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. *Desk Study*

Dilakukan dengan mengumpulkan data-data sekunder dari Universitas Cenderawasih, Ikatan Keluarga Numfor

di Jayapura, dan dari masyarakat Numfor di Jayapura. Dari kegiatan ini diperoleh data tentang kajian dari Universitas Cenderawasih tentang kelayakan Numfor dimekarkan, juga dokumen dukungan pembentukan Kabupaten Numfor dari Ikatan Keluarga Numfor.

b. FGD

Kegiatan FGD dilakukan pada tanggal 18 Mei 2008 bertempat di kediaman Sdr. Joram Wambraw selama 5 jam, mulai dari jam 14.00 WIT, sampai jam 19.00 WIT. Kegiatan ini dilakukan dengan audiens Ikatan Keluarga Numfor, dan sebagian besar warga Numfor di Jayapura. Dalam kegiatan ini, peserta nampak sangat antusias mengikuti proses FGD. Acara berlangsung sangat demokratis, dan mampu menyerap banyak masukan dari peserta. Bahkan dalam kesempatan ini peserta menyampaikan bahwa baru kali ini diberi kesempatan duduk bersama membicarakan masa depan pembentukan Kabupaten Numfor.

c. Wawancara

Kegiatan wawancara dilakukan dengan beberapa pihak, antara lain:

- 1) Majelis Rakyat Papua (MRP). Kegiatan ini dilaksanakan pada tanggal 19 Mei 2008. Hadir dalam kesempatan ini Ir. Frans A. Wospakrik, Dra. Mintje Roembiak, Pdt. Hofni Simbiak, dan Dra. Hilda Imbir Wanggober.
- 2) Ketua Sinode Asal Numfor di Jayapura yaitu Pdt. Yemima Krey, Sth, Mth, dan Pdt. Yoku. Kegiatan ini dilaksanakan pada tanggal 20 Mei 2008.

6. Di Yogyakarta untuk pengecekan ulang (*Desk Study dan Wawancara*)

Setiba di Yogyakarta pasca studi di lapangan, peneliti kemudian menganalisis data-data hasil kajian, yang kemudian dilakukan proses pengecekan ulang. Aktivitas di Yogyakarta pasca studi lapangan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

a. *Desk Study*

Data-data yang diperoleh dari lapangan diolah dan dilakukan pengecekan ulang dengan data-data sekunder yang telah diperoleh sebelumnya melalui *website*, dan media massa.

b. **Wawancara**

Sebagai bagian dari proses verifikasi, data yang diperoleh dari hasil kajian lapangan kemudian dicroscheck ulang melalui kegiatan wawancara dengan beberapa narasumber, yaitu warga Numfor yang berada di Yogyakarta. Pada tahap ini, peran Sdr. Joram Wambraw sangat membantu peneliti dalam melakukan pengecekan ulang data.

Kompilasi data dari berbagai sumber yang diakumulasi melalui berbagai metode tersebut menghasilkan kuantitas dan kualitas data yang memadai. Berbasis pada data tersebut tim peneliti melakukan analisis untuk menjawab tujuan penelitian yang dituangkan dalam laporan penelitian ini.

D. STRUKTUR LAPORAN

Setelah bab pendahuluan, laporan penelitian ini disambung dengan rangkaian bab dua sampai dengan bab enam. Bab dua berisi tentang konteks lokal Numfor sebagai objek kajian studi ini. Pada bab ini disampaikan posisi strategis Pulau Numfor, dengan romantisme kejayaan masa lalu pada era kolonial, juga berbagai permasalahan yang dihadapi Numfor dewasa ini. Problema marginalisasi ekonomi, rendahnya representasi politik, keterbatasan akses pelayanan, serta ketertinggalan pembangunan merupakan beberapa masalah yang pada akhirnya mendorong masyarakat untuk eksodus dan menetap di daerah lain. Konteks permasalahan inilah yang kemudian menguatkan tuntutan masyarakat untuk memperoleh pemekaran.

Selanjutnya bab tiga menjelaskan tentang konstelasi tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor. Pada bab ini, dinamika aspirasi tuntutan pemekaran disampaikan secara runtut berdasarkan periodisasi waktunya. Untuk

menggambarkan dilema pembentukan Kabupaten Numfor, bab ini juga mengungkapkan kontroversi aspirasi yang mendukung dan menolak pemekaran termasuk kendala marginalisasi etnis pribumi, isu sengketa tanah, dan potensi kerusakan lingkungan.

Bab empat berisi uraian analisis mengenai kesiapan kapasitas dan resiko Numfor untuk mekar. Bab ini ditulis berdasarkan kondisi riil di lapangan yang disesuaikan dengan kerangka regulasi pemekaran daerah seperti yang diatur dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 78/2008. Secara komprehensif bab ini menyajikan analisis kelayakan Numfor untuk dimekarkan baik berdasarkan persyaratan administratif, fisik kewilayahan, maupun indikator substantif seperti potensi sumber daya manusia, kesiapan kelembagaan, kapasitas manajemen konflik, kemampuan ekonomi daerah, serta potensi dukungan politik dari pemerintah daerah induk, dan pusat.

Setelah menguraikan kelayakan pembentukan Kabupaten Numfor pada bab sebelumnya, bab lima ditulis untuk menguraikan upaya-upaya yang dapat ditempuh Pemerintah Kabupaten Biak Numfor untuk mengatasi permasalahan krusial masyarakat tanpa melalui kebijakan pemekaran dan sekaligus dalam rangka menyiapkan pembentukan Kabupaten Numfor. Beberapa kebijakan yang direkomendasikan pada bab ini sifatnya teknokratis, berangkat dari ide pengaktifan potensi yang dimiliki Numfor, baik potensi ekonomi, kelembagaan, kerjasama, dan sebagainya. Penulisan rekomendasi kebijakan juga dilengkapi dengan pertimbangan fisibilitas, dan limitasi kebijakan.

Karena terdapat kemungkinan untuk dilakukan pemekaran yang akan menghasilkan Numfor sebagai kabupaten tersendiri, bab tujuh akan menguraikan manajemen transisi sebagai kabupaten baru. Sebagai daerah otonom baru, tentu banyak keterbatasan permasalahan yang dihadapi. Oleh karena itu diperlukan kebijakan transisi yang tepat pada periode awal sebagai kabupaten baru.

Bab terakhir yaitu penutup berisi ikhtisar perjalanan tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor dengan

kompleksitas permasalahan dan potensi realisasinya. Disamping itu juga ditulis tentang refleksi kebijakan pembentukan Kabupaten Numfor, terkait dengan kebijakan makro di tingkat pusat dewasa ini sehingga bisa disusun rekomendasi kebijakan yang sesuai kebutuhan daerah dan konstelasi kebijakan di tingkat nasional.

BAB II

MATAHARI HAMPIR TERBENAM DI PULAU NUMFOR

AAGN. Ari Dwipayana

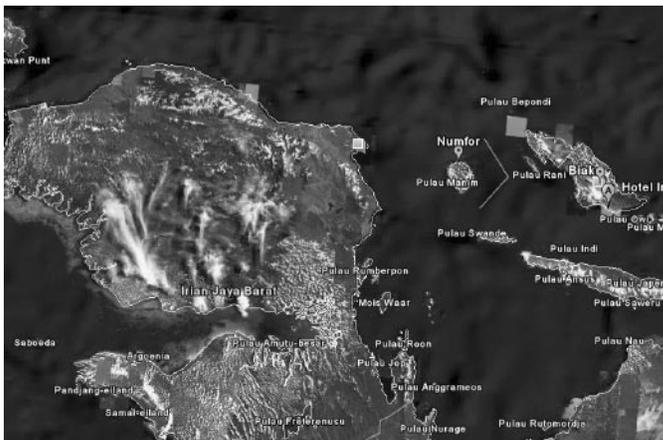
Aspirasi masyarakat yang menuntut Numfor agar dijadikan sebagai kabupaten tersendiri bukanlah tuntutan yang datang secara tiba-tiba. Mendengar cerita tentang masa lalu Numfor yang berjaya, kemudian seakan menemukan ironi ketika melihat kondisi kekinian Numfor. Argumentasi atas tuntutan pemekaran di Pulau Numfor menemukan relevansinya dengan kondisi sosial ekonomi dan pelayanan publik di Pulau Numfor. Bab ini akan mendeskripsikan Numfor dengan segala permasalahan yang melingkupinya.

A. NUMFOR DI LAUT CENDERAWASIH

Membayangkan Numfor adalah membayangkan Papua dengan cara yang berbeda. Selama ini cara pandang populer tentang Papua selalu lekat pada Papua daratan, terutama kawasan pegunungan tengah. Sehingga, tidak aneh, citra tentang Papua identik dengan topografi pegunungan dan lembah, masyarakat dengan budaya tribal dengan struktur sosial-politik yang berpusat pada kepemimpinan *Big*

Man, serta tradisi perang suku yang menahun. Namun, citra populer tentang Papua seperti itu, ternyata tidak sepenuhnya berlaku untuk melihat Numfor.

Perbedaan Numfor dengan citra populer tentang Papua salah satunya nampak dari posisi Numfor secara geografis. Pada peta Indonesia, Pulau Numfor merupakan salah satu pagar terluar yang dimiliki Indonesia. Pulau ini merupakan gugusan pulau yang berada di sebelah utara daratan Papua,²² terletak di Teluk Cenderawasih, dan berseberangan langsung dengan Samudera Pasifik. Posisi ini menjadikan Pulau Numfor sebagai salah satu tempat yang strategis dan penting untuk berhubungan dengan dunia luar terutama negara-negara di kawasan Pasifik, Papua Nugini, Vanuatu atau Philipina. Dengan demikian, keperbedaan cara pandang dalam melihat Numfor dibandingkan kawasan Papua pada umumnya adalah Numfor lebih direpresentasi dalam karakter daerah kepulauan.



Gambar 2.1. Foto Satelit Sebagian wilayah Papua
Sumber : earth.google.com

22 Pulau Numfor adalah salah satu pulau yang berada di kawasan Kabupaten Biak Numfor. Kabupaten Biak Numfor memiliki 2 (dua) pulau utama yaitu Pulau Biak dan Pulau Numfor, serta lebih dari 62 buah pulau sangat kecil. Luas keseluruhan Kabupaten Biak Numfor adalah 21.572 km² yang terdiri dari luas daratan 3.130 km² dan luas lautan 18.442 km² atau sekitar 5,11 % dari luas wilayah Provinsi Papua. (Sumber : Dokumen RPJMD Kabupaten Biak Numfor 2004 – 2009)

Sebagai daerah kepulauan, Numfor memiliki karakteristik yang khas sebagai daerah pesisir. Karena wilayahnya sebagian besar lautan, maka kehidupan masyarakat sehari-hari bergantung pada laut. Laut menyimpan potensi ekonomi yang cukup kaya. Demikian pula dalam karakter sosial sangat diwarnai oleh ciri khas masyarakat pesisir yang lebih heterogen dan terbuka.

Secara demografis, masyarakat di Numfor pada umumnya didominasi oleh pendatang, dalam artian orang-orang Biak yang datang di Numfor dan menetap disana.²³ Penduduk Numfor yang berasal dari etnis Biak, secara fisik memiliki kemiripan dengan ras Melanesia dan Papua daratan. Mereka lebih pendek dari orang Malenesia tetapi lebih tegap dari orang Papua daratan. Dan seperti kebanyakan daerah Indonesia bagian timur, selain etnis-etnis lokal (asli), di Numfor juga terdapat sejumlah kelompok pendatang yang sebagian berasal dari etnis Makassar, Bugis, serta Ambon. Mereka sangat dikenal secara turun temurun sebagai kelompok pedagang, sehingga mereka masuk ke Numfor karena faktor ekonomi pula.²⁴

23 Interaksi orang Biak dengan orang luar itu terjadi terutama melalui hubungan perdagangan dan ekspedisi-ekspedisi perang. Bukti terlihat pada adanya pemukiman-pemukiman orang Biak yang sampai sekarang dapat dijumpai di berbagai tempat seperti tersebut di atas. Rupanya pada masa sebelum kedatangan orang Eropa di Kepulauan Maluku dan daerah Papua awal abad ke-16, orang Biak telah menjelajah ke berbagai wilayah Indonesia lainnya baik melalui ekspedisi-ekspedisi perdagangan dan perang yang dilakukan oleh orang-orang Biak sendiri maupun bersama dengan sekutu-sekutunya, misalnya dengan Kesultanan Tidore atau dengan Kesultanan Ternate. Kejayaan orang Biak untuk melakukan berbagai ekspedisi itu menghilang pada akhir abad ke-15. Kabupaten Biak berbeda dengan kabupaten-kabupaten lain di seluruh provinsi, bahwa di seluruh provinsi hampir di seluruh Papua itu bahasanya dan etnisnya sangat banyak. Etnisnya berjumlah 50-an dan bahasanya sekitar 5000-an. Tetapi hanya satu bahasa yang mendominasi yaitu bahasa Biak. Supiori, Nabire, Kepulauan Memambo, Raja Ampat juga berbahasa Biak. Sebagian dari Ternate dan Tidore juga berbahasa Biak. (Jurnal Antropologi Papua : 2003)

24 Keberadaan Suku Bugis yang berjaya dalam bidang perdagangan juga menimbulkan kecemburuan tersendiri bagi warga Numfor Tulen. Mereka merasa tersisih di 'kandang' mereka sendiri.

Sedangkan yang disebut sebagai suku Numfor asli hanya menempati sebagian kecil wilayah di Numfor tersebut yang tersebar di beberapa kampung kecil seperti Kansai, Wando, Ambermadi, Serbin, dan Namber. Selebihnya merupakan pendatang dari Biak yang masih satu bahasa dengan suku asli Numfor, tetapi mereka memiliki dialek yang berbeda. Suku Numfor asli melakukan migrasi meninggalkan pulauanya berpindah ke Manokwari pada sekitar abad 17 dan menetap di sana. Warga Numfor asli, atau lebih sering disebut sebagai Numfor tulen, dianggap sebagai penduduk pribumi Numfor. Namun, dalam tafsir sejarah yang lain, warga Numfor Tulen justru disebutkan sama-sama berstatus sebagai pendatang, karena berasal dari etnis dan bahasa yang sama, yakni Biak. Dahulu penduduk pedalaman disebut orang Arfak, kulit mereka lebih hitam dari yang di pesisir. Bahasa yang digunakan adalah bahasa Biak yang didominasi oleh dialek Wadibu, Swopodibo, dan Samber. Secara dialek dibagi menjadi sembilan kelompok di pulau-pulau Schouten dan Numfor, serta tiga kelompok dialek di daerah emigrasi Roon, Doreh dan Waigeo Barat. Namun pada intinya, hanya satu bahasa yang digunakan oleh Suku Biak Numfor.

Sedangkan subetnis Numfor asli terdiri atas Samber, Sopen, Manuor, dan Mandeder.²⁵ Dari sisi komposisi demografis, warga Numfor asli justru menjadi bagian minoritas dengan tersisa hanya sekitar 40 hingga 50 KK saja. Penduduk Numfor Tulen hanya menempati beberapa kampung saja yang terletak di Kecamatan Numfor Barat, yaitu sekitar lima kampung dari total tiga puluh tiga kampung di Numfor. Kelima kampung tersebut adalah : Kampung Kansai, Warido, Namber, Serbin, dan Ambermasi.

Selain memiliki karakter sosial yang heterogen, struktur sosial di Numfor juga relatif terbuka dan egaliter seperti halnya ciri umum masyarakat pesisir. Secara historis, di Numfor tidak terdapat stratifikasi sosial yang diatur secara

25 KW Galis, *Land Tenure in the Biak-Numfor Area*, 1961. Dalam Anton Ploeg (ed), *Land Tenure in West Irian*, Guinea Research Bulletin No 38, Canberra; New Guinea Research Unit, Australian National University, 1970

kelas seperti dalam stratifikasi sosial masyarakat Jawa, Bugis atau suku-suku lain. Di masa lalu, masyarakat Numfor mengenal dua golongan masyarakat, yaitu masyarakat bebas dan masyarakat budak. Golongan *pertama*, masyarakat bebas disebut *manseren*, artinya yang dipertuan, pemilik, yang membuat putusan dan yang berkuasa, tetapi bukan dalam arti bangsawan atau ningrat yang sesungguhnya seperti yang terdapat pada orang Jawa atau orang Bugis. Golongan masyarakat bebas atau *manseren* itu terdiri dari golongan masyarakat yang berasal dari keret pendiri kampung dan golongan masyarakat yang berasal dari keret-keret lain yang bergabung kemudian. Perbedaan antara dua golongan *manseren* itu ialah bahwa golongan pertama disebut *manseren mnu*, artinya golongan pendiri dan pemilik kampung, sedangkan golongan kedua hanya disebut golongan *manseren* saja.

Golongan masyarakat yang disebut budak atau *women* berasal dari tawanan-tawanan perang. Mereka ini tidak berhak untuk membentuk rumah keret sendiri seperti yang sudah dijelaskan di atas, tetapi mendapat kamar atau bilik tertentu di rumah keret. Tugas utama golongan ini adalah membantu melakukan pekerjaan-pekerjaan bagi siapa mereka dipertuan, seperti berkebun, mencari ikan, membangun rumah dan lain-lain. Oleh karena tugas yang demikian maka seorang budak sering dinamakan juga dalam bahasa Biak *manfanwan*, artinya yang dapat disuruh untuk melaksanakan pekerjaan tertentu.

Penggolongan sosial ke dalam dua golongan utama ini bergeser pada konteks kekinian. Saat ini, kesatuan sosial dan tempat tinggal yang paling penting bagi masyarakat Numfor adalah keret atau klan kecil. Suatu keret terdiri dari keluarga batih yang disebut *sim*. Pada masa lalu, keret tinggal dalam satu rumah *rumson* (rumah adat) berbentuk bangsal. Rumah adat terbagi menjadi tiga bagian, yaitu *rum rapak* yang merupakan keluarga penghuni bilik (*sim*) bagian belakang menghadap laut; yang kedua adalah *rum rawer* sebagai keluarga penghuni bilik (*sim*) bagian depan; dan terakhir *rum*

som pesisir. Pada masa sekarang masing-masing keluarga batih (*sim*) mempunyai rumah sendiri, tetapi biasanya mereka berkelompok menurut keret dan *mnu*.²⁶

Ketika struktur sosial habis terbagi ke dalam keret, maka muncul kesadaran untuk membangun struktur yang menghubungkan antar keret. Struktur itu selanjutnya dilembagakan ke dalam dewan adat. Awal mula pembentukan dewan adat dimulai pada tahun 1947 dengan dibentuknya lembaga *Kainkain Karkara Biak* (De Bruijn 1965:87). Lembaga tersebut merupakan pengembangan dari lembaga adat *Kainkain Karkara Mnu* yaitu suatu lembaga adat yang mempunyai fungsi mengatur kehidupan bersama dalam suatu komunitas yang disebut *mnu* atau kampung.²⁷ Pada saat ini, Dewan Adat Biak merupakan sebuah perkumpulan yang terdiri atas ketua-ketua keret. Keret ini dipimpin oleh ketua keret yang sangat ditaati oleh masyarakat. Bahkan kedudukannya dalam masyarakat mengalahkan aparat pemerintahan. Ketua-ketua keret ini membentuk sebuah dewan yang dinamakan Dewan Adat Biak (DAB). Dewan Adat Biak membangun struktur yang hierarkis sampai ke tingkat kecamatan.

B. PROBLEMA KETERISOLASIAN

Problema sebagai daerah kepulauan yang terisolasi dari pusat pemerintahan dan pembangunan betul-betul dirasakan oleh masyarakat Numfor. Secara administratif pemerintahan, Numfor termasuk dalam wilayah Kabupaten Biak Numfor.²⁸ Pulau Numfor adalah satu dari dua pulau utama yang ada

26 Disarikan dari Jules Michelet, Chapter 1: Introduction: Placing Biak History is first of all geography. (1885: 161 in Osborne 1995 : 13)

27 Mansoben, JR, "Sistem Politik Tradisional Etnis Byak: Kajian Tentang Pemerintahan Tradisional Papua", dalam Jurnal Papua Volume 1 No 3, Agustus 2003, hal : 14

28 Kepulauan Biak-Numfor membentuk suatu daerah pemerintahan berstatus daerah kabupaten di Provinsi Papua dengan nama Kabupaten Biak Numfor. Kabupaten tersebut selanjutnya dibagi ke dalam dua belas wilayah kecamatan, dan 153 desa. Ibukota Daerah Tingkat II Kabupaten Biak Numfor adalah Kota Biak yang berpenduduk ± 60.111 jiwa. Selain berfungsi sebagai ibu kota pemerintahan, kota Biak juga berfungsi sebagai pusat pendidikan dan perekonomian daerah tersebut.

di Kabupaten Biak Numfor. Namun karena pusat pemerintah kabupaten berada di Pulau Biak yang relatif lebih luas, maka pulau tersebut relatif lebih maju dan menjadi daerah yang harus dituju. Keadaan tersebut kemudian memaksa Numfor untuk harus 'mengejar' Biak dalam segala hal, dari aspek ekonomi secara umum, transportasi, pendidikan, pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan banyak aspek lainnya.

Pada awalnya, Numfor telah memiliki dua distrik, yaitu Numfor Barat, dan Numfor Timur. Pada bulan Desember 2007, Distrik Numfor Timur dikembangkan menjadi satu distrik lagi: Distrik Yorker. Selanjutnya, ada pemekaran menjadi tiga distrik lagi yaitu Bruyadori, Poiron, dan Orkeri.²⁹

Mengacu pada aksesibilitas geografis, yang selanjutnya juga berimplikasi langsung pada aksesibilitas pelayanan publik, Numfor boleh dikatakan agak terisolasi atau mengalami keterbatasan yang cukup signifikan. Secara geografis, letak Numfor sebenarnya lebih dekat dengan Manokwari dibandingkan dengan Pulau Biak. Dari Manokwari, Numfor dapat ditempuh dengan menggunakan kapal dalam waktu lima jam, tujuh jam lebih cepat jika dibandingkan dengan waktu tempuh dari Numfor ke Biak yang memakan waktu dua belas jam. Hal ini diperkuat oleh keterangan dari seorang warga Pulau Numfor :

“Jika dibandingkan, jarak dari Numfor ke Biak atau ke Manokwari, lebih dekat dengan Manokwari. Jika dengan pesawat 15 menit ke Manokwari, dengan kimaepa atau dengan perahu cuncung yang menggunakan mesin memakan waktu 3 jam, jika menggunakan tenaga angin butuh waktu 8 jam. Padahal jika ke Biak membutuhkan waktu 24 jam. Jadi jauh lebih sulit ke Biak ketimbang ke Manokwari. Nah dan ini menyebabkan akses untuk

29 Pemekaran distrik tersebut selain untuk memudahkan akses masyarakat terhadap pelayanan publik, juga ditengarai sebagai salah satu jalan untuk memuluskan langkah Numfor untuk menjadi kabupaten tersendiri.

pelayanan ini kalau melauai laut agak susah kecuali melalui pesawat."³⁰

Selain masalah geografis, keterisolasian juga dapat dirasionalisasi melalui aksesabilitasnya terhadap sarana komunikasi dan sarana transportasi. Karena wilayah Pulau Numfor yang kepulauan, maka akses darat adalah hal mustahil, sehingga mengandalkan transportasi laut dan udara. Akses melalui perjalanan laut hanya dapat dilakukan melalui Pelabuhan Saribi di wilayah Numfor Barat, satu-satunya pelabuhan laut yang dimiliki Pulau Numfor. Terdapat tujuh armada yang melayani transportasi laut menuju dan dari Numfor ke Biak dan ke Manokwari. Sayangnya, kapal menuju dan dari Biak justru tidak beroperasi setiap hari, atau hanya setiap sekitar tiga atau empat hari sekali.³¹ Itu artinya, jika orang keluar dari Pulau Numfor ataupun sebaliknya, masuk ke Pulau Numfor, harus menunggu hingga empat hari kemudian untuk dapat bertolak.



Gambar 2.2. **Pelabuhan** : Pintu Pembuka Keterisolasian Numfor

S e d a n g k a n akses dari Numfor ke Teluk Cenderawasih, tepatnya ke Manokwari yang jaraknya lebih dari dua kali lipat jauhnya, yaitu 147 km namun hanya membutuhkan waktu yang relatif lebih pendek. Dari dermaga Saribi di Numfor Barat, perjalanan ke Manokwari hanya membutuhkan waktu sekitar lima jam. Untuk menuju Manokwari, telah terdapat sarana transportasi yaitu kapal feri Papua Satu, Papua Dua, Papua Tiga, dan Papua

30 Seperti yang diungkapkan oleh Joram Wambraw dalam wawancara dengan Tim Peneliti S2 PLOD tanggal 8 Mei 2008, di Yogyakarta,

31 Wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Biak Numfor, tanggal 14 Mei 2008 di Kantor Dinas Perhubungan Kabupaten Biak Numfor.

Empat yang rutin beroperasi. Jika menginginkan perjalanan yang lebih cepat dari Biak menuju Numfor, terdapat pesawat Twin Otter yang membutuhkan waktu hanya sekitar tiga puluh menit. Itupun tidak setiap hari beroperasi, yaitu hanya pada hari Senin dan Rabu saja dan harus memesan seminggu sebelumnya karena hanya terdapat 17 kursi. Pesawat ini beroperasi melalui lapangan terbang perintis yang letaknya di Distrik Numfor Timur.³²

Ketersediaan sarana transportasi merupakan salah satu poin penting menuju perkembangan sebuah daerah. Kesulitan transportasi yang dialami oleh Pulau Numfor selanjutnya menyiratkan sulitnya masyarakat Numfor dalam mengakses pelayanan, termasuk hal yang sifatnya administratif seperti pengurusan surat-surat kependudukan, perizinan, dan sebagainya. Mereka harus menyeberangi lautan dalam waktu yang tidak sebentar hanya demi mengurus surat-surat ke kabupaten.

Keterisolasian ternyata tidak selalu bermakna keterisolasian geografis. Sebagai dampak lanjutannya, Pulau Numfor menggenapi keterisolasiannya dengan keterbatasan suplai energi serta sarana komunikasi dan informasi yang serba minimalis. Slogan yang diusung oleh PLN yaitu "*Listrik Untuk Kehidupan Yang Lebih Baik*", sungguh menjadi harapan bagi warga Numfor. Di tengah hingar-bingar arus teknologi dan informasi belakangan ini, ternyata Numfor masih harus mengalami keterbatasan dalam suplai energi. Listrik sebagai salah satu 'nyawa' bagi aktivitas keseharian, ternyata hanya tersuplai selama empat jam setiap harinya, mulai dari pukul 18.30 WIT hingga pukul 22.30 WIT. Listrik di Pulau Numfor merupakan bagian dari program LisDes (Listrik Desa) PLN.³³ Sehingga dapat kita bayangkan, bahwa keadaan tersebut tidak memberikan ruang sedikitpun bagi dunia industri untuk berkembang dengan lebih baik sebab pasokan listrik menjadi unsur pokok. Jangankan untuk industri skala besar, pada level menengah dan kecil sekalipun, tentu tidak mampu mengembangkan industri secara maksimal.

32 my.opera.com/luluch/blog

33 Dikutip dari my.opera.com/luluch/blog (Blog pribadi dr. Luluch Mulyani, dokter PTT yang bertugas di Numfor Timur)

C. PROBLEMA MARGINALISASI EKONOMI DAN PELAYANAN PUBLIK

Wacana tuntutan yang terlanjur terlontar agar Numfor menjadi kabupaten tersendiri sebenarnya bukan untuk mengibarkan semangat etnisitas yang sempit, namun lebih untuk mengambil posisi 'melawan' terhadap struktur dominasi yang membuat masyarakat Numfor menjadi tersisih. Dominasi dapat terlihat pada aksesibilitas masyarakat Numfor terhadap pemenuhan kebutuhan dasar mereka. Nuansa marginalisasi begitu kental terlihat dari ketidakadilan dan ketidakmerataan akses terhadap berbagai pelayanan publik antara Pulau Numfor dengan Pulau Biak. Marginalisasi atas Pulau Numfor dapat dilihat dari beberapa sisi, yaitu marginalisasi dalam hal infrastruktur, pelayanan dasar, pelayanan administratif dan perekonomian.

1. Minimnya Pembangunan Infrastruktur Pasca Kolonial

Infrastruktur di Pulau Numfor, seperti halnya daerah-daerah lain, tidak mengalami pemerataan dan bias kota, atau cenderung berada di pusat pemerintahan. Jalan pada awalnya dibangun pada masa penjajahan Sekutu, dan sejak itu tidak pernah dilakukan perbaikan lagi hingga sekitar tahun 2000. Jalan di Numfor merupakan bekas dari masa penjajahan pendudukan Sekutu ketika menjadikan Numfor sebagai basis militernya di Kawasan Pasifik. Baru sekitar tahun 2005 pembangunan infrastruktur jalan dimulai lagi.

Total jalan yang teraspal di Pulau Numfor hanya sekitar 50 km. Untuk wilayah Pulau Numfor yang rata-rata luas wilayah tiap desanya sekitar 33 km², tidak ada jalan aspal yang lebih dari 5 km untuk total satu desa. Bahkan rata-rata hanya sekitar 2,5 km saja. Parahnya lagi, jalan aspal yang sudah ada kini tidak ada yang berstatus baik. Sekitar 44 km berstatus sedang, sedangkan 5 km sisanya berstatus rusak.³⁴ Sedangkan untuk akses jalan menuju ke daerah perkampungan, hanya terdapat dua pilihan, yaitu jalan kerikil, atau jalan tanah. Sayangnya, pembangunan

34 Kabupaten Biak Numfor Dalam Angka Tahun 2005

infrastruktur jalan ini juga masih terbatas pada daerah-daerah tertentu yang menjadi konsentrasi pemukiman dan fasilitas pelayanan publik, sehingga secara tidak langsung, akses masyarakat terhadap pelayanan publik lebih mudah bagi mereka yang tinggal di pusat, namun masih tetap sulit bagi mereka yang hidup di daerah pedalaman.³⁵

Tabel 2.1.
Panjang Jalan Berdasarkan Kualitas

Kualitas	Aspal	Kerikil	Tanah
Baik	-	-	-
Sedang	44 km	15 km	-
Rusak	5 km	8,3 km	-
Rusak Berat	-	10 km	42,6 km

Sumber : Dokumen RTRW Kabupaten Biak Numfor , tahun 2004.

Buruknya kondisi jalan dirasakan sendiri oleh tim peneliti selama berada di Pulau Numfor. Baru sebagian kecil jalanan yang kondisinya cukup baik dan itupun baru mulai diperbaiki sejak sekitar tahun 2005 ketika wacana tuntutan agar Numfor berdiri menjadi kabupaten sendiri mulai mengemuka. Konsekuensi dari keadaan tersebut bahwa mobilitas masyarakat Numfor sangat terbatas hampir dalam segala aspek,



Gambar 2.3. Salah Satu Jalan yang Kondisinya Sudah Bagus

35 Pembangunan jalan aspal masih terkonsentrasi di pusat pemukiman. Data ini tergambar dari data pembangunan jalan di Wilayah Pulau Numfor yang tertulis dalam Dokumen Rancangan Tata Ruang dan Tata Wilayah Kabupaten Biak Numfor Tahun 2004.

termasuk dalam bidang perdagangan dan ekonomi secara umum, serta bidang pendidikan. Konsekuensi lanjutan dari rendahnya mobilitas dan aksesabilitas masyarakat Numfor adalah kesulitan mereka dalam memasarkan hasil alam mereka baik dari daerah pedalaman menuju ke kota, lalu dari kota ke pantai, lalu selanjutnya dari pantai menuju daerah lain. Buruknya infrastruktur jalan juga berimbas. Sedangkan transportasi dalam pulau juga masih terbatas, yaitu hanya tersedia empat mikrobus yang beroperasi mulai pukul 06.00 hingga pukul 21.00 WIT. Jika terlalu kerepotan menunggu mikrobus tersebut, maka akses transportasi lokal beralih pada motor ojek.

2. Problema Keterjangkauan Pelayanan Pendidikan

Untuk fasilitas pendidikan, pemerataan hampir terjadi untuk tingkat SD namun untuk jenjang yang lain masih terkonsentrasi pada beberapa wilayah saja. Untuk sekolah TK, di keseluruhan Pulau Numfor hanya terdapat tiga buah Taman Kanak-Kanak yang terdapat di Yemburwo, Komasoren, dan Manggari. Sedangkan untuk SD hampir merata di semua desa. Dari total 33 desa, terdapat lima desa yang belum memiliki SD, yaitu di desa Raribo, Desa Sub Mander, Desa Wansra, Desa Sub Manggunsi, dan Desa Pomdori. Pada level SMP, Di seluruh Pulau Numfor hanya terdapat empat sekolah SMP, yaitu di Desa Yemburwo, Bruyadori, Namber, dan Kansai. Sedangkan untuk tingkat SMA, hanya terdapat dua buah sekolah di Pulau Numfor, yaitu di Sauribru dan Kameri.

Tabel. 2.2

Jumlah Gedung, Guru, dan Murid di Pulau Numfor

	Gedung	Guru	Murid
TK	1	2	
SD	22	120	2028
SMP	3	22	281
SMA	1	14	214
SMK	1	4	70

Sumber : Diolah dari dokumen Kabupaten Biak Numfor Dalam Angka tahun 2007

Sebenarnya masyarakat Numfor memiliki kepedulian yang cukup terhadap pentingnya pendidikan. Sudah ada dalam kesadaran mereka bahwa pendidikan akan memberikan pengaruh terhadap masa depan individu putra-puteri mereka. Mereka juga sangat menyadari bahwa kemajuan dan perkembangan Pulau Numfor akan terletak di tangan generasi muda yang terdidik dan berilmu. Hal tersebut tergambarkan dari antusiasme para peserta FGD (atau nara sumber) yang pada umumnya memiliki cita-cita untuk menyekolahkan anak mereka ke luar Pulau Numfor, misalnya ke Jawa atau ke Makassar yang kualitas pendidikannya lebih baik. Namun mereka masih terbentur dengan biaya, mengingat hasil potensi yang mereka hasilkan tidak bisa dipasarkan secara lebih luas.

“Padahal keinginan kami juga harus anak-anak kami juga harus disekolahkan keluar Papua seperti ke Jawa sehingga anak kami bisa baik, dapat ilmu yang banyak sehingga kembali sudah bisa mengatur Pulau Numfor ini, maju seperti daerah-daerah kami atau daerah daerah diluar Papua seperti di Jawa di Makassar dan lain-lain. Pokoknya keluar daripada potensi Papua.”³⁶

Masih terkait dengan masalah pendidikan, warga Pulau Biak juga menghadapi masalah lanjutan tentang lapangan pekerjaan yang tersedia bagi generasi muda Pulau Numfor. Anak muda Numfor yang telah menyelesaikan pendidikannya, entah setara SMA maupun perguruan tinggi, tidak lantas dengan mudah mendapatkan pekerjaan.

3. Keterbatasan Akses dan Kualitas Pelayanan Kesehatan

Dalam bidang kesehatan, nasib Pulau Numfor hampir setali tiga uang dengan hal pendidikan. Ketim-pangan terlihat dari sektor pelayanan kesehatan yang serba minimalis mulai dari prasarana fisik seperti bangunan dan instalasi kesehatan, hingga

36 Hasil FGD antara Tim Peneliti S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM dengan para Kepala Kampung Numfor, tanggal 14 Mei 2008 di Numfor.

kurangnya tenaga medis dan ketersediaan obat-obatan. Posisi geografis Pulau Numfor sebagai sebuah kepulauan tersendiri tentunya sangat membutuhkan fasilitas kesehatan yang *stand by* setiap saat. Di Kabupaten Biak Numfor, rumah sakit milik negara hanya ada satu dan terdapat di Biak Kota dengan kapasitas tempat tidur



Gambar 2.4. *Puskesmas Yemburwo: Salah Satu Fasilitas Pelayanan Kesehatan di Numfor*

hanya 123 tempat tidur saja. Sedangkan rumah sakit milik militer ada dua buah dengan kapasitas tempat tidur 62 tempat tidur dan terletak juga di Pulau Biak.³⁷ Di Pulau Numfor sendiri tidak terdapat rumah sakit. Bisa dibayangkan, jika seorang warga Pulau Numfor mengalami sakit yang cukup parah atau membutuhkan perawatan kesehatan yang cukup serius, mereka terlebih dahulu harus menjangkau Pulau Biak dengan menyebrangi lautan dalam waktu yang lama dan dengan biaya yang besar. Beruntung, pada tahun 2005 sebuah apotik didirikan oleh klasis yang bergerak di level kecamatan. Apotik ini berada di Distrik Numfor Timur.

Tabel 2.3.

Jumlah Fasilitas Kesehatan yang Tersedia di Pulau Numfor

Fasilitas Kesehatan	Jumlah
Puskesmas	3
Puskesmas Pembantu	8
BKIA	-
Dokter Umum	3
Bidan	15
Perawat	13

Sumber : Diolah dari dokumen Kabupaten Biak Numfor Dalam Angka Tahun 2007

³⁷ Data diolah dari Kabupaten Biak Numfor Dalam Angka, Tahun 2005

Fasilitas kesehatan tersebut pun terkonsentrasi di pusat pemerintahan (distrik). Terkait dengan kondisi infrastruktur jalan yang parah, maka masyarakat yang bertempat tinggal di daerah pedalaman tentu akan mengalami kesulitan untuk mengaksesnya. Sulitnya akses pelayanan kesehatan akan sangat terasa ketika warga Pulau Numfor mengalami sakit keras atau membutuhkan penanganan yang agak serius. Mengingat keterbatasan tenaga medis, instalasi kesehatan, dan obat-obatan, maka tidak ada pilihan lainnya kecuali harus menyeberangi lautan untuk menuju rumah sakit daerah yang terletak di Pulau Biak.

Tidak mengherankan ketika tim peneliti melakukan FGD dengan masyarakat, tuntutan akan perbaikan fasilitas kesehatan sangat mengemuka, sehingga pemerintah harus segera merespon tuntutan tersebut dengan menyediakan fasilitas kesehatan yang memadai.

4. Keterbatasan Aksesibilitas Pelayanan Administratif

Usaha untuk mendekatkan pelayanan publik ke rakyat sebenarnya bisa dilakukan dengan memperbanyak atau menyebarkan berbagai pusat pelayanan publik (seperti kantor kecamatan, Puskesmas, Polsek, sekolah, dll) ke kawasan pinggiran, membangun prasarana jalan, dan memberi kewenangan untuk melayani publik ke tingkat kecamatan. Namun kondisi di Numfor selama ini belum memungkinkan hal tersebut. Seluruh aspek pembangunan lebih banyak terpusat di ibu kota kabupaten dan Pulau Biak. Oleh sebab itu dapat dimengerti jika kemudian tuntutan pemekaran merupakan jalan tercepat dan dipandang efektif untuk mendekatkan pelayanan publik ke masyarakat.

Selain mengalami kendala dalam masalah akses terhadap pelayanan publik, warga Numfor juga mengalami kendala dalam aksesibilitas administratif. Hal tersebut disebabkan oleh keberadaan pusat pelayanan pemerintahan yang tersentralisasi di pusat kota atau di ibukota kabupaten. Sentralisasi tersebut memang akan mempermudah koordinasi antar instansi, namun dengan kendala geografis yang sedemikian rupa, maka konsekuensinya adalah bahwa

pelayanan administratif terhadap masyarakat menjadi tidak optimal, atau tidak tertangani dengan baik.

Dahulu ketika Numfor masih terbagi atas dua distrik yaitu distrik Numfor barat dan distrik Numfor timur, hanya terdapat satu kantor distrik yaitu di Yemburwo, namun pada setiap kampung telah memiliki kantor kampung (Kantor Kepala Desa). Sedangkan untuk kantor sub unit pelayanan pemerintahan, terdapat beberapa kantor yang menjadi kantor perwakilan di Numfor, yaitu :

Tabel 2.4.
Kantor Pemerintahan yang Terdapat di Pulau Numfor

Instansi	Jumlah	Lokasi
Kantor Perhubungan	2	Yemburwo dan Saribi
Kantor Perikanan	2	Yemburwo dan Kansai
Kantor Pertanian	3	Yemburwo, Duai, dan Kansai
Kantor Kehutanan	2	Yemburwo dan Kameri
Koramil	2	Yemburwo dan Bruyadori
Polsek	2	Komasoren dan Kameri
Kantor Peternakan	1	Duai

Sumber : Dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Biak Numfor tahun 2004

Untuk wilayah Pulau Numfor yang memiliki karakter geografis tersendiri yaitu wilayah kepulauan, maka pelayanan terhadap kepentingan publik menjadi suatu prioritas yang harus diusahakan.

5. Stagnasi Roda Perekonomian Numfor

Rentang jarak yang cukup jauh dan keterbatasan hubungan ekonomi dan perdagangan antara Pulau Numfor dengan Pulau Biak sebagai pusat pemerintahan telah mengantarkan Pulau Numfor sebagai sebuah pulau yang mandiri secara ekonomi. Artinya, terlepas dari besar atau kecilnya pendapatan yang diperoleh, masyarakat telah terbiasa untuk *survive* dengan menyandarkan kehidupan mereka dari

sektor informal sederhana dengan tidak menggantungkan intervensi pemerintah maupun kelompok pedagang atau pengusaha besar yang memiliki jaringan nasional. Pada satu sisi, keadaan tersebut dapat bermakna positif ketika dipahami sebagai salah satu wujud kemandirian ekonomi, namun sekaligus akan bermakna negatif bagi sebuah kehidupan jangka panjang, sehingga Numfor harus tetap menyiapkan sebuah bangunan pondasi perekonomian yang kokoh dan lebih menekankan pada sektor informal. Ketergantungan pada sektor informal sebenarnya bukan sebuah permasalahan jika mampu mengembangkan potensi sumber daya alam dan memiliki kapasitas yang memadai untuk mengolah sumber daya alam tersebut.

Sektor informal seperti pertanian, kelautan, perkebunan yang masih berkuat pada wilayah domestik tersebut yang selanjutnya membawa Numfor pada situasi perekonomian yang stagnan. Walaupun masyarakat tidak menggantungkan kehidupan pada pemerintah atau sistem ekonomi dan perdagangan yang lebih besar, mereka tidak memiliki kecukupan kapasitas untuk mengembangkan diri. Salah satu contoh yang paling sederhana adalah bahwa mereka mengalami kendala dalam memasarkan hasil potensi yang ada. Jika hasil perdagangan tersebut akan dipasarkan di Biak, konsekuensinya bahwa mereka harus mengeluarkan biaya yang cukup besar hanya sekedar untuk melakukan perjalanan. Bahkan, seringkali mereka harus menginap di Biak jika barang dagangan mereka belum laku terjual, sehingga hasil penjualan yang mereka peroleh justru kemudian habis untuk transportasi dan untuk menutup biaya selama menginap di Biak.

“Kendala yang kami hadapi adalah memasarkan hasil potensi yang ada. Potensi yang ada ini sebaiknya dipasarkan kemana? Ke Pulau Biak jaraknya cukup jauh, memakan biaya yang besar, sedangkan waktu yang kami butuhkan untuk menginap di Biak juga cukup lama. Menyangkut cuaca, kadang alam

juga tidak mengizinkan (untuk berlayar, penulis), sehingga dari hasil yang kita peroleh itu sudah dihabiskan juga di Biak sana. Maka kami pulang dengan tangan kosong. Dan sampai di Numfor orang yang berkeluarga ketemu ibu, ibu marah menuntut bahwa hasil itu dimana, itu kendala. Lebih lumayan jika kita bawa hasil dari Numfor ke Manokwari...³⁸



Gambar 2.5. Suasana Pasar di Numfor

Kendala struktur ekonomi tersebut juga muncul dalam lingkup lokal. Dari keterangan yang diberikan oleh tokoh masyarakat serta dari hasil pengamatan langsung yang dilakukan oleh Tim Peneliti S2 PLOD, pada bidang perdagangan,

perekonomian warga Numfor berada pada posisi yang ter subordinasi. Pasar dan perdagangan lebih dikuasai oleh para pedagang dari Bugis dan Makassar. Mereka sangat dikenal secara turun temurun sebagai kelompok pedagang, sehingga mereka masuk ke Numfor juga karena faktor ekonomi. Keberadaan Suku Bugis yang berjaya dalam bidang perdagangan juga menimbulkan kecemburuan tersendiri bagi warga Numfor tulen. Penguasaan sektor usaha kecil tersebut kemudian mengakibatkan adanya dislokasi terhadap masyarakat asli yang membuat mereka merasa tersisih di 'kandang' sendiri sebab hanya sebagian kecil saja warga Numfor yang bergerak di sektor perdagangan.

Peranan perbankan juga masih sangat terbatas dalam menggerakkan roda perekonomian di wilayah tertentu saja dan tidak mampu menggerakkan pengembangan ekonomi

38 Diungkapkan oleh Kepala Kampung Soroa dalam FGD antara Tim Peneliti S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dengan para Kepala Kampung Numfor tanggal 14 Mei 2008 di Numfor

pedesaan. Di seluruh Pulau Numfor, hanya terdapat satu bank pemerintah, yaitu Bank Papua. Minimnya kehadiran peran perbankan di Numfor, secara tidak langsung menyiratkan bahwa transaksi perdagangan baru sebatas tingkat lokal dan dalam jumlah nominal yang tidak signifikan.

Mengacu pada konsep kebijakan makro ekonomi yang diterapkan bagi Numfor, sempat lahir sebuah harapan akan pembangunan ekonomi Numfor yang lebih baik pada sekitar tahun 1990-an. Atas dasar dari kebijakan pemerintah pusat, dibentuklah sebuah kawasan pengembangan ekonomi terpadu di beberapa kawasan di Indonesia yang disebut dengan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET). Program ini untuk membangun sebuah jaringan ekonomi yang memadukan beberapa kawasan, dimana satu kawasan menjadi pusatnya dan kawasan lain menjadi *hinterland*. Kabupaten Biak Numfor terpilih menjadi salah satu daerah yang menjadi sasaran program tersebut bersama-sama dengan beberapa kabupaten disekitarnya, seperti Kabupaten Manokwari, Kabupaten Yapen Waropen, Nabire, dan Mimika.

Namun pada perjalanannya, KAPET Biak cenderung tumbuh sebagai kebijakan pembangunan sentralistis yang hanya memberikan “impian Abunawas” tentang kemajuan. Bukannya menjadi pemicu perkembangan, KAPET justru menjadi *kapot* (dalam bahasa Numfor berarti rusak). Untuk menghindari dampak kontraproduktif semacam ini, kebijakan untuk menentukan arah pembangunan ekonomi harus dirancang agar memiliki akar kuat terhadap potensi dan karakter daerah. Dengan strategi semacam ini, aktivitas perekonomian diharapkan mampu menjadi instrumen riil dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.

D. RENDAHNYA TINGKAT REPRESENTASI POLITIK

Representasi politik dari suatu wilayah tertentu menjadi satu kebutuhan yang sangat penting. Bagi daerah-daerah pinggiran yang mayoritas penduduknya mempunyai

perbedaan yang mencolok dengan mayoritas penduduk di wilayah kabupaten induk, selalu merasa bahwa aspirasi mereka tidak terwadahi karena wakil-wakil yang duduk di pemerintahan dianggap tidak merepresentasikan aspirasi kelompoknya. Tidak terakomodasinya kepentingan dan representasi politik mereka menyebabkan mereka berusaha untuk memekarkan diri demi untuk menunjukkan eksistensi dan politik identitas mereka.

Problema representasi politik juga nampak jelas dari masyarakat Numfor. Ketika Tim Peneliti S2 PLOD membaca data KPU mengenai hasil Pemilihan Umum 2004, maka terlihat dua persoalan yang mendasar, yaitu: *pertama*, keterwakilan politik Pulau Numfor dalam daerah pemilihan digabungkan dengan distrik Yendidori, dan Biak Barat. Hal ini artinya ruang representasi politik tidak didesain berdasarkan karakteristik kepulauan melainkan secara sederhana dilakukan dengan menggabungkan beberapa kecamatan yang secara geopolitik-kultural berbeda menjadi satu daerah pemilihan.

Tabel 2.5.
Distribusi Anggota DPRD Menurut Daerah Pemilihan

Daerah Pemilihan	Kecamatan atau Gabungan Kecamatan	Jumlah Kursi
Biak Numfor 1	Samofa, Biak Kota	9 kursi
Biak Numfor 2	Biak Timur, Padaido	4 kursi
Biak Numfor 3	Yendidori, Biak Barat, Numfor Barat, Numfor Timur	5 kursi
Biak Numfor 4	Warsa, Biak Utara	7 kursi

Sumber : KPU 2004

Kedua, sebagai kosekuensi daerah kepulauan maka partai politik hanya memusatkan aktivitasnya di wilayah-wilayah yang dekat dengan ibukota kabupaten seperti distrik Biak Barat. Dengan demikian, aktivitas partai politik akan lebih fokus di Pulau Biak dan kosekuensi berikutnya rendahnya keterwakilan wilayah-wilayah di luar Pulau Biak. Keadaan

tersebut seperti mendapat afirmasi dengan hasil Pemilu 2004 dimana tidak ada satupun wakil dari Pulau Numfor yang lolos sebagai anggota legislatif di DPRD, padahal pada Dapil Biak Numfor 3 tersebut, Numfor Barat dan Numfor Timur, lebih dari sepertiga penduduk berasal dari Pulau Numfor.³⁹

Tuntutan pemekaran yang diajukan oleh warga masyarakat Pulau Numfor juga menunjukkan adanya upaya mereka untuk mengembalikan atau menunjukkan identitas dan eksistensi mereka. Representasi masyarakat Pulau Numfor dalam pengelolaan Kabupaten Biak Numfor dapat dijelaskan melalui keterwakilan dalam tubuh birokrasi pemerintahan. Sayangnya, rekrutmen birokrasi dari Pulau Numfor masih sangat terbatas. Dari keterangan seorang tokoh masyarakat Numfor, Joram Wambraw, aparat birokrasi yang berasal dari Pulau Numfor baru sebatas pejabat eselon IV.

E. WACANA KEJAYAAN NUMFOR DI MASA LALU

Hal yang berkaitan dengan ingatan akan masa lalu nampaknya juga menjadi pendorong munculnya ide pemekaran Pulau Numfor. Keberadaan gereja dan warisan fasilitas pada masa pendudukan sekutu di Pulau Numfor masih erat melekat pada ingatan kolektif warga Pulau Numfor. Ingatan itu pula lah yang kemudian menginspirasi warga Pulau Numfor untuk berjuang meraih kembali kejayaan yang pernah mereka nikmati pada masa lalu. Dari keterangan yang diperoleh selama wawancara dengan berbagai narasumber yang terdiri atas tokoh-tokoh di Pulau Numfor, diperoleh gambaran bahwa Numfor pada masa lalu merupakan sebuah kisah yang membanggakan bagi warganya. Justru pada masa kolonial, yaitu masa penjajahan Belanda, mereka bisa turut menikmati berbagai fasilitas publik yang selanjutnya memberikan kenyamanan hidup bagi mereka.

Saat Numfor berada pada masa jajahan Belanda dan dijadikan sebagai basis Angkatan Udara Sekutu di Kawasan

39 Komposisi penduduk pada Dapil Biak Numfor 3 : Numfor Barat : 4056 KK, Numfor Timur : 5676 KK, Yendidori : 6842 KK, dan Biak Utara : 7571 KK.

Pasifik, jalan-jalan di Numfor lebih nyaman dan bagus, walaupun utamanya untuk keperluan kegiatan militer Sekutu. Warga Numfor otomatis juga turut merasakan fasilitas tersebut. Hingga saat Sekutu meninggalkan Numfor pada sekitar tahun 1945.⁴⁰ Infrastruktur jalan ini masih mereka nikmati hingga akhirnya hancur oleh waktu, tanpa sempat dilakukan perubahan. Jarang sekali dilakukan perbaikan, apalagi pembangunan berbagai infrastruktur yang baru.

“Ya, kadang kami mengandaikan waktu zaman Belanda masih bisa minum susu, makan roti pagi. Sekarang tidak. Ya, dan di Numfor ada toko besar di Kameri, Cina. Cina punya toko besar di situ dulu di Kameri. Tetapi sekarang tidak ada. Dia mengumpulkan teripang, mengumpulkan hasil laut, jadi itu bagus jaman-jaman itu. Sekarang semua sudah tidak ada. Jadi rupanya yang saya jauh tangkap baik yang di kampung maupun yang di kota-kota Bapak-Bapak yang itu, semua sepakat bahwa Numfoor harus dibangun. Dan dibangunnya solusinya menurut mereka ya pemekaran itu Pak.”⁴¹



Gambar 2.6. Toko Obat Berizin “Bethesda”:
Peran Penting Gereja dalam Penyediaan
Pelayanan Dasar

Seperti halnya daerah-daerah lain di Papua, Kabupaten Biak Numfor, khususnya Numfor, juga melandaskan kehidupan masyarakatnya pada tiga pihak, yaitu: pemerintah, adat, dan gereja. Ketiga pihak tersebut seringkali

40 Selain infrastruktur jalan, jejak Sekutu juga masih dapat terlihat dengan jelas dari bangkai pesawat, bangkai mobil, dan tugu peringatan.

41 Seperti yang diungkapkan oleh Joram Wambraw kepada Tim Peneliti S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, tanggal 8 Mei 2008, di Jayapura.

disebut sebagai tiga tungku. Ketiga entitas tersebut secara signifikan memberi pengaruh yang kuat pada kehidupan masyarakat Numfor. Pihak adat merupakan entitas yang memiliki derajat kedekatan paling tinggi dalam masyarakat adat. Mereka sekaligus juga menjadi pihak yang paling dihormati dan dianut. Keberadaan adat atau tokoh adat yang sedemikian itu kemudian memposisikannya sebagai pihak yang cukup berpengaruh dalam setiap pengambilan kebijakan, baik itu level pemerintahan, maupun level masyarakat setempat. Sedangkan gereja, selain sebagai entitas religius juga muncul sebagai entitas sosial kemasyarakatan, sekaligus memberi pengaruh pada entitas budaya setempat melalui berbagai pelayanan sosial yang dilakukannya, seperti pendidikan dan kesehatan. Gereja yang berperan penting dalam memberikan berbagai pengetahuan baru pada masyarakat Papua. Sekolah-sekolah yang mereka dirikan memberikan banyak manfaat pada masyarakat setempat.

Walaupun beragam dari sisi etnik, warga Numfor dipersatukan oleh faktor agama yakni kehadiran Gereja.⁴² Misionaris pertama yang datang ke Biak Numfor adalah misionaris dari Eropa di sekitar tahun 1855. Sedangkan agama Kristen masuk ke Pulau Numfor sekitar tahun 1908 oleh pendeta Petrus Kafiari, Pada tanggal 26 April 1908 Pendeta F.J.F Fan Hasselt membuka Pos Zending pertama di Mandori dengan menempatkan Guru Petrus Kafiari putra asli Mandori (Biak) yang menjadi Guru Injil pertama di Irian Jaya.⁴³

42 Sebelum Gereja masuk di Pulau Numfor terdapat banyak kepercayaan animisme, termasuk kepercayaan terhadap *Manseren Nanggi* (Tuhan Langit) dengan ritual upacara *Fanananggi* dengan maksud permohonan berkah. Sebelum gereja, pengaruh agama Islam juga masuk dari pengaruh Kesultanan Tidore. Hal ini terbukti dari adanya *Fam Kapisa* (*Kapitan, Kapitaran, Kapitan Laut*) dalam sistem Keret masyarakat Biak. Kemudian adanya *Rumsram*, semacam asrama pendidikan tradisional suku Biak atau semacam pesantren saat ini. Tradisi Rumsram ini musnah sebagai akibat wabah cacar tahun 1897 yang banyak menyerang penghuni Rumsram tersebut. Selain itu terdapat pula ritual *ritus k'bor* atau semacam sunatan dalam tradisi Islam.

43 Rutherford, Danilyn, *Raiding the Land of the Foreigners*, Princeton University Press, 2002, hal : 7

Fenomena kehadiran Gereja di Pulau Numfor yang merepresentasikan kondisi umum di Papua menunjukkan bahwa keberadaan gereja tidaklah sekedar menjadi sebuah organisasi yang memiliki aktivitas di ranah ritual semata. Lebih dari itu, agama (dalam hal ini gereja) sejak zaman kolonial telah memainkan peran penting dalam penyelenggaraan pelayanan-pelayanan publik dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Peran gereja dalam membuka keterisolasian wilayah-wilayah di Papua juga menjadi hal yang cukup penting dalam usaha memajukan wilayah. Dengan demikian, gereja diakui tidak hanya sebagai institusi religi, namun juga menyentuh nilai budaya yang menjadikan gereja merupakan lembaga yang dihormati dan dijunjung tinggi. Dari berbagai wawancara yang dilakukan oleh Tim Peneliti S2 PLOD UGM secara tersirat dapat terungkap bahwa mereka menempatkan posisi gereja seperti halnya mereka menghormati dewan adat serta unsur pemerintah. Zending yang merupakan gerakan penyebaran agama Kristen, masuk ke Biak-Numfor melalui gerakan misionaris dari Eropa pada sekitar tahun 1855. Mereka kemudian membentuk berbagai organisasi pelayanan sosial.⁴⁴

Di tengah kealpaan negara di Pulau Numfor, pada awalnya, institusi gereja justru hadir secara efektif ke berbagai aspek kehidupan masyarakat Numfor. Zending pulalah yang pertama kali memperkenalkan bentuk suatu bentuk 'administrasi pemerintahan' di Pulau Numfor dengan secara tidak langsung memperkenalkan bentuk pembagian wilayah dan pengelolaan. Dalam struktur kepengurusan Zending, terdapat hierarki mulai dari tingkat provinsi (Papua) hingga ke wilayah kecamatan. Untuk wilayah provinsi, kepengurusannya disebut dengan GKI (Gereja Kristen Injili di tanah Papua), lalu di tingkat kabupaten disebut dengan Sinode, dan di tingkat kecamatan disebut sebagai Klasis.

44 Wospakrik, Frans A. Ir. M.Sc (Rektor Uncen) Drs. Festus Simbiak, M.Pd (Dekan FKIP Uncen), Keadaan Pendidikan Dan Peran Dewan Adat Biak Dalam Pembangunan Pendidikan Di Kabupaten Biak-Numfor, Makalah disajikan pada Musyawarah dan Konverensi Adat Biak yang diselenggarakan pada tanggal 9 - 12 Agustus 2002 di Biak.

Khususnya dalam bidang pendidikan, sejarah mencatat bahwa perkembangan pendidikan di Biak merupakan daerah kedua setelah di Manokwari yang dimulai pada awal abad 20, ketika Petrus Kafiar sebagai salah satu guru pertama membawa pendidikan formal ke Biak dari Manokwari. Peradaban baru yang dirintis oleh Petrus Kafiar ini merubah masyarakat Biak menjadi pelopor-pelopor pembangunan tanah Papua. Pendidikan formal yang masuk ke Biak ini berada pada tahap pendidikan peradaban (*beschaving school*) yang menekankan kegiatan-kegiatan budi pekerti dan kesehatan. Di sisi lain fungsi utama sekolah-sekolah yang dibangun pada waktu itu adalah sebagai “*Zending Center*” atau pusat pekhbaran Injil. Selain pendidikan budi pekerti dan kesehatan, kemampuan membaca merupakan aspek pendidikan akademis yang sangat vital, karena dijadikan alat yang digunakan untuk mengetahui isi Injil. Dengan demikian membaca permulaan dijadikan pelajaran penting dalam sekolah-sekolah peradaban.⁴⁵

Perkembangan Pendidikan di Biak Numfor mempunyai pendekatan yang berbeda dalam pengelolaannya : *Pertama*, masa pemerintah Belanda, mereka memberikan kepercayaan penuh kepada Zending untuk mengelola sekolah-sekolah yang didirikannya dengan subsidi penuh, yaitu berupa LOSO dan MOSO dari pemerintah Belanda. Pendidikan yang diterapkan oleh Zending saat itu adalah pendidikan yang ketat, sehingga sistem pendidikannya mengutamakan seleksi yang ketat dengan alasan untuk mengutamakan kualitas. *Kedua*, Masa integrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah mendirikan sekolah-sekolah sendiri, dan mereka kelola sendiri, serta memberikan kepercayaan kepada masyarakat melalui yayasan atau perorangan untuk mendirikan sekolah-sekolah dengan dana dari masyarakat dan sekedar bantuan dari pemerintah. Sedangkan pemerintah memiliki sistem pengelolaan yang berbeda dengan Zending. Pemerintah cenderung untuk membuka keran lebih lebar, bahkan dengan mewajibkan anak usia 6 - 12 tahun untuk

45 (*Ibid*, 2002)

bersekolah. Konsekuensinya, kualitas bukan lagi menjadi hal yang utama.⁴⁶

Ketika kehidupan masyarakat telah nyaman bersama dengan gereja, paska republik, peran gereja secara berangsur-angsur mulai tersisih. Berbagai bentuk diaponia (pelayanan) yang mereka lakukan perlahan mulai berkurang seiring dengan kebijakan pemerintah yang cenderung ingin melakukan kendali penuh atas Pulau Numfor. Peminggiran peran gereja ini diindikasikan sebagai bentuk antisipasi atas cengkeraman kekuasaan negara, atau lebih tepatnya bentuk kekhawatiran negara, dimana gereja menjadi institusi yang lebih penting dari negara.

F. SURVIVALITAS: MEREKA YANG TETAP BERTAHAN

Menelisik lebih dalam, berbeda dengan wilayah Papua lainnya, Biak Numfor tergolong miskin sumber daya alam. Kecuali sumber daya laut yang diandalkan, belum ada sumber daya mineral yang siap dieksploitasi di tiga pulau besar dan 62 pulau kecil yang membentuk Kabupaten Biak Numfor. Bahkan, tidak seluruh wilayah bisa ditanami tanaman pangan dan perkebunan, karena fisiolog tanah yang dibentuk oleh batuan karang.

Masyarakat Pulau Numfor, meski hidup dalam keterbelakangan dan kekurangan, mereka masih bisa menggantungkan hidup dari usaha perikanan. Usaha yang cukup berkembang adalah perikanan laut, namun usaha perikanan darat dan tambak belum dikelola secara optimal. Usaha perikanan laut pun masih menggunakan peralatan tradisional, seperti perahu, motor tempel, pancing, pukot cincin, jaring insang, dan alat-alat tradisional lainnya. Namun mereka juga masih mengalami ketergantungan dengan kendala alam.

“Ada musim yang di Biak yang oleh warga disebut sebagai musim Wambraw yang membawa angin Wambraw. Jika keadaan seperti itu, kami tidak bisa

46 (Ibid, 2002)

keluar selama hampir satu bulan lebih. Itu semua tali kapal bisa putus, karena gelombang besar. Dan itu serentak itu dengan musim kemarau panjang. Pada masa-masa itu adalah masa-masa paceklik di Numfor. Biasanya bulan Agustus-Oktober, di Ampare musim Wambraw sehingga susah untuk keluar ke Manokwari ataupun ke Biak...''⁴⁷

Masyarakat Numfor menggantungkan hidupnya sebagian dari hasil melaut, sebagian lagi dari hasil bercocok tanam. Tanaman pangan yang mereka kembangkan antara lain adalah ketela, jagung, dan yang utama adalah kacang hijau sebagai komoditas utama.⁴⁸ Namun mereka kemudian menghadapi kendala untuk memasarkan hasil potensi alam tersebut. Tidak pernah ada upaya yang sungguh-sungguh dari pihak pemerintah kabupaten untuk mengurai masalah pemasaran tersebut.

G. EKSODUS DAN DIASPORA NUMFOR

Sebelumnya telah tergambarkan bahwa Pulau Numfor semakin majemuk, karena arus migrasi dari Biak ke Pulau Numfor. Namun fenomena yang menarik adalah migrasi dari Pulau Numfor ke luar. Persebaran warga Numfor ke beberapa daerah ini awalnya dari perpindahan mereka ke luar Pulau Numfor untuk 'mencari penghidupan' yang lebih baik daripada di Numfor. Seperti yang telah disebutkan diatas, Pembangunan di Pulau Numfor tidak memberikan harapan yang cukup bagi warganya, sehingga mereka lebih tertarik untuk merantau ke luar daerah.

Kurangnya perhatian bagi penduduk Pulau Numfor, mendorong sebagian masyarakat Numfor untuk berpindah ke Manokwari, yang juga daerah kepulauan. Sama-sama ditempuh melalui jalan laut, namun akses menuju Manokwari relatif lebih lebih dekat, dengan kata lain, akses menuju

47 Seperti yang dituturkan oleh Joram Wambraw dalam wawancara dengan Tim Peneliti S2 PLOD pada tanggal 8 Mei 2008 di Jayapura.

48 Kabupaten Biak Numfor Dalam Angka, 2007, hal 95-100

Manokwari lebih mudah. Bahkan karena kedekatan tersebut, hubungan ekonomi penduduk Numfor relatif lebih dekat dengan Manokwari jika dibandingkan dengan ke Biak.

Fenomena migrasi warga Numfor keluar memunculkan proses pengorganisasi melalui pembentukan Ikatan Keluarga Numfor. Organisasi yang menggunakan sentimen “Numfor” telah berdiri sejak tahun 1974, tersebar di berbagai daerah. Ide awal pendirian Ikatan Keluarga Numfor adalah warga Numfor di rantau ingin mengabdikan dirinya bagi pembangunan dan kemajuan Numfor. Anggotanya adalah warga masyarakat Numfor baik yang tinggal di Numfor maupun di luar daerah. Dalam struktur organisasinya, tercatat Isak Kapissa (Sekda Biak Numfor periode 2003-2008) pernah menjabat sebagai sekretaris umum Ikatan Keluarga Numfor dalam waktu yang cukup lama. Organisasi ini memiliki peran yang cukup penting dalam perkembangan Numfor, hingga saat proses pemekaran ini berlangsung. Anggota dari organisasi ini telah merasakan kehidupan yang lebih baik di luar Numfor, mereka menjadi orang yang merasakan betul adanya kesenjangan dalam pembangunan Numfor.⁴⁹

Ikatan Keluarga Numfor merupakan salah satu motor dalam menuntut perubahan di Numfor. Organisasi ini berdomisili di luar Pulau Numfor. Hingga saat ini, tercatat beberapa Ikatan Keluarga Numfor yang tersebar di beberapa daerah, diantaranya: di Manokwari, di Jayapura, dan di Biak. Persebaran warga asli Numfor ke beberapa daerah ini awalnya dari perpindahan mereka ke luar Numfor untuk ‘mencari penghidupan’ yang lebih baik daripada di Numfor. Seperti yang telah disebutkan diatas, pembangunan di Numfor tidak memberikan harapan yang cukup bagi warganya, sehingga mereka lebih tertarik untuk merantau ke luar daerah. Kurangnya perhatian bagi penduduk Pulau Numfor, mendorong sebagian masyarakat Numfor untuk berpindah ke Manokwari, yang juga daerah kepulauan. Sama-sama ditempuh melalui jalan laut, namun akses menuju

49 Terungkap dalam FGD antara Tim Peneliti S2 PLOD dengan Ikatan Keluarga Numfor di Jayapura, hari Minggu tanggal 18 Mei 2008, bertempat di Yogyakarta.

Manokwari relatif lebih lebih dekat, dengan kata lain, akses menuju Manokwari lebih mudah. Bahkan karena kedekatan tersebut, hubungan ekonomi penduduk Numfor relatif lebih dekat dengan Manokwari jika dibandingkan dengan ke Biak.

Tersebar di berbagai daerah, organisasi ini memiliki peran yang cukup penting dalam perkembangan Numfor, hingga saat proses pemekaran ini berlangsung. Sebagai warga yang telah merasakan kehidupan yang lebih baik di luar Numfor, mereka menjadi orang yang merasakan betul adanya kesenjangan dalam pembangunan Numfor. Oleh karena organisasi yang telah berdiri sejak tahun 1974 ini berupaya untuk banyak berperan bagi kemajuan Numfor.

Ikatan Keluarga Numfor masih memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam berbagai kebijakan atau perkembangan Numfor. Dalam konteks pemekaran ini, mereka juga turut ambil bagian sebagai pihak penggagas Panitia Pemekaran Kabupaten Numfor. Di Jayapura berdiri organisasi Masyarakat Peduli Pembangunan Numfor, yang pada intinya memberikan *support* pada kesiapan pembentukan Kabupaten Numfor menjadi kabupaten tersendiri. Diaspora masyarakat Numfor ini juga membawa dampak positif bagi Numfor. Para perantau tersebut, khususnya yang tergabung dalam Ikatan Keluarga Numfor, masih memiliki kedekatan dan kepedulian dengan Pulau Numfor. Mereka mendorong dinamisasi di Numfor, setidaknya memberikan sumbangan saran bagi pembangunan Numfor. Mereka juga yang disinyalir memberikan inspirasi bagi warga Numfor untuk menuntut pemekaran

Kesenjangan yang terjadi antara Pulau Biak dan Numfor menimbulkan adanya kesan bias daratan dalam pembangunan Kabupaten Biak Numfor. Penyebutan Kabupaten Biak Numfor seolah hanya sebatas formalitas saja, sedangkan pembangunan terpusat di Biak saja. Penilaian atas pembangunan yang bias daratan dapat dilihat melalui kondisi masyarakat Numfor, yaitu jauhnya akses pelayanan publik.

Jarak yang terbentang antara Biak dan Numfor turut berimbas pada suara masyarakat Numfor yang kurang 'terdengar' oleh Biak. Konsekuensinya, kepentingan, kebutuhan,

keinginan warga menjadi sulit untuk untuk diketahui, apalagi untuk direspon secara cepat dan sesuai dengan sasaran.

H. RASA KETIDAKADILAN

Sebagian masyarakat Numfor yang ditemui tim peneliti menganggap bahwa selama ini telah terjadi ketidakadilan pembangunan antara Pulau Biak dan Pulau Numfor. Ketimpangan pembangunan terlihat dengan jelas dengan keadaan masyarakat di Pulau Numfor yang masih berkutat dengan kealpaan peran negara seperti kegagalan dalam jangkauan pelayanan publik serta kegagalan mengembangkan potensi Pulau Numfor yang berlimpah di bidang kelautan. Pengembangan kawasan yang cenderung bersifat sentralistis juga terlihat dari berbagai ketimpangan antara Pulau Biak dan Pulau Numfor dalam bidang infrastruktur umum dan pelayanan publik.

Argumentasi atas tuntutan pemekaran di Pulau Numfor menemukan relevansinya dengan kondisi sosial ekonomi dan pelayanan publik di Pulau Numfor. Sehingga, munculnya wacana untuk membentuk Kabupaten Numfor yang terpisah dari Kabupaten Biak Numfor bukan sebuah gagasan yang muncul secara tiba-tiba, karena wacana itu memiliki fondasi struktural yang berujung pada tiga problematika serius yang dihadapi warga Pulau Numfor. Ketiga problema struktural itu antara lain: keterisolasian, marginalisasi secara ekonomi dan akses terhadap pelayanan publik serta problema representasi politik. Keterisolasian, marginalisasi dan *under representation* itu menimbulkan implikasi pada kesenjangan antara kondisi empirik yang senyatanya dengan sejumlah harapan dan bahkan imajinasi atas kejayaan Pulau Numfor di masa lalu.

Kesenjangan antara kondisi objektif dengan harapan inilah memunculkan kekecewaan warga Pulau Numfor. Dalam rentang waktu, kekecewaan itu diekspresikan dengan berbagai cara: mulai dengan eksodus warga Pulau Numfor ke berbagai daerah, artikulasi tuntutan untuk bergabung ke Kabupaten Manokwari, sampai aspirasi untuk membentuk kabupaten baru.

BAB III

GELIAT ASPIRASI

NUMFOR

Haryanto

Setelah mendeskripsikan Numfor dengan segala permasalahan yang melekat padanya, bab ini akan mendiskusikan aspirasi yang tumbuh dan berkembang di Numfor. Aspirasi masyarakat Numfor untuk membentuk kabupaten sendiri dalam kurun waktu hampir satu dekade terakhir sering mengalami pasang surut. Adakalanya pada potongan waktu tertentu aspirasi untuk memisahkan diri dari kabupaten induk sedemikian kuat, namun pada penggalan waktu lainnya aspirasi tersebut terasa mengendur. Bab ini tidak sekedar mendiskusikan ragam aspirasi masyarakat Numfor, tetapi juga membahas tentang bagaimana proses mewujudkannya dan kontroversi yang melingkupinya. Kontroversi yang dimaksud lebih berkaitan dengan kendala dalam proses realisasi aspirasi yang pada gilirannya menghadirkan sederet permasalahan.

A. DINAMIKA ASPIRASI MASYARAKAT NUMFOR

Hadir dan berkembangnya aspirasi masyarakat Numfor tidak dapat dilepaskan dari kondisi riil yang ada di tengah masyarakat dan juga tidak dapat dicabut dari perjalanan

sejarah Numfor. Berangkat dari permasalahan yang dihadapi sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, denyut aspirasi masyarakat Numfor mengalami pasang surut seiring dengan bergulirnya waktu. Awalnya, aspirasi masyarakat Numfor menuntut pembentukan daerah baru muncul ke permukaan sekitar era reformasi tahun 1998. Adanya perluasan desentralisasi yang memberi kebebasan pada daerah untuk berotonomi sekitar tahun 2000 semakin menguatkan aspirasi masyarakat Numfor untuk menuntut pemekaran Biak Numfor. Namun dalam perkembangannya tuntutan masyarakat tersebut mengalami pasang surut yang ikut dipengaruhi oleh perubahan orientasi kebijakan pemerintah kabupaten.

Uraian berikut menjelaskan geliat aspirasi masyarakat Numfor berdasarkan periodisasi waktunya yang melukiskan adanya pasang surut tuntutan pembentukan Kabupaten Numfor.

1. Numfor Sekitar Tahun 2000: Hasrat Berpemerintahan Sendiri

Aspirasi atau keinginan masyarakat menjadikan Numfor sebagai kabupaten sendiri dapat dilacak ke belakang, paling tidak mulai kurun waktu sebelum tahun 2000. Numfor, sebagai bagian dari Kabupaten Biak Numfor, sampai sekitar 10 tahun yang lalu merasa memperoleh perlakuan yang tidak sebagaimana mestinya oleh kabupaten induk. Perlakuan yang diberikan Kabupaten Biak Numfor dirasakan oleh masyarakat Numfor sebagai perlakuan terhadap 'anak tiri'. Numfor merasa kurang diperhatikan sebagaimana wilayah lain di Kabupaten Biak Numfor.⁵⁰

50 Perhatian yang kurang dari Pemerintah Kabupaten Biak Numfor terhadap Numfor sebagaimana dinyatakan oleh seorang Kepala Kampung di Numfor yang menyatakan bahwa pembangunan di Numfor, khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan, kurang mendapat perhatian. Hasil wawancara tanggal 14 Mei 2008. Hal serupa juga dinyatakan oleh Joram Wambraw, akademisi dan peneliti dari Universitas Cenderawasih asal Numfor, yang menyatakan bahwa sudah lama Numfor terbengkalai, tidak diurus oleh Biak (Pemerintah Kabupaten Biak Numfor), sehingga tidak memperhatikan pembangunan di Numfor. Wawancara di Yogyakarta, tanggal 8 Mei 2008.

Perlakuan pemerintah kabupaten yang dirasakan masyarakat Numfor tidak semestinya tersebut tidak dapat dilepaskan dari kondisi obyektif Numfor sebagai pulau tersendiri yang berjarak relatif jauh dari pusat pemerintahan kabupaten. Dengan letak geografis yang relatif jauh dari ibukota kabupaten juga sarana dan prasarana perhubungan yang tidak memadai serta diperparah dengan kurangnya perhatian dari pemerintah kabupaten menjadikan Numfor semakin terisolir dan kurang tersentuh proses pembangunan. Hal tersebut pada gilirannya menjadikan Numfor semakin termarginalisasi dari arus modernisasi.

Permasalahan keterisolasian dan ketermarginalisasian pada gilirannya merembet pada eksodus warga ke luar Numfor demi penghidupan yang lebih baik ternyata membawa dampak yang semakin dirasakan oleh warga masyarakat Numfor. Masyarakat semakin merasa betapa pelayanan publik semakin tidak memuaskan dan roda perekonomian dirasakan hanya bergerak di tempat tanpa adanya pertumbuhan yang berarti. Dalam kondisi seperti inilah tidak mengherankan apabila secara perlahan tetapi pasti muncul bibit-bibit ketidakpuasan di kalangan warga masyarakat Numfor terhadap pemerintah kabupaten. Mereka menilai upaya yang dilakukan pemerintah dirasakan kurang optimal untuk meningkatkan kesejahteraan yang sebenarnya dapat dicapai melalui perbaikan pelayanan publik dan pembangunan ekonomi.

Selain itu, kurang optimalnya perhatian terhadap Numfor juga disebabkan anggapan pemerintah kabupaten yang menilai bahwa warga masyarakat Numfor sebenarnya bisa tetap *survive* secara ekonomi walaupun kurang mendapat sentuhan campur tangan pihak pemerintah. Hal ini dikarenakan Numfor dikenal sebagai pulau yang memiliki kekayaan sumber daya ekonomi seperti banyaknya pohon kelapa, jenis tanah (hara) yang subur untuk pertanian, dan hasil laut yang melimpah. Dengan kekayaan alam seperti itu, Numfor memang tetap dapat *survive* secara ekonomi, akan tetapi tanpa sentuhan tangan pemerintah warga masyarakat

Numfor akan mengalami kesulitan dalam mengembangkan hasil alam yang dimilikinya. Selama ini, pergerakan arus barang sebagai *supply* ke Numfor datang dari Makassar, Surabaya, Manokwari, dan Biak. Sementara untuk penjualan hasil alam, hanya bisa dilakukan ke Manokwari dan Biak.⁵¹

Perasaan tidak puas yang berangkat dari sederet permasalahan di atas, dan kurang optimalnya perhatian terhadap Numfor tersebut menyeruak di seluruh lapisan masyarakat. Warga yang tergabung dalam Masyarakat Adat Numfor, kalangan gereja ataupun yang berasal dari jajaran birokrasi pemerintah tidak dapat menutupi ketidakpuasan tersebut. Perasaan tidak puas itu tidak hanya muncul di kalangan warga masyarakat yang berdiam di Numfor. Ketidakpuasan juga melanda warga yang berasal dari Numfor tetapi bertempat tinggal di luar Numfor. Tidak sedikit warga Numfor yang berdiam di luar Numfor yang menyatakan ketidakpuasan terhadap pemerintah setempat yang kurang memberi perhatian terhadap Numfor sebagai tanah asalnya. Beberapa kelompok organisasi warga Numfor di luar Numfor yang cukup nyaring ikut memperjuangkan ketidakpuasan ini antara lain Ikatan Keluarga Numfor di Manokwari, dan Ikatan Keluarga Numfor di Jayapura.

Perasaan tidak puas seperti tersebut di atas, membawa warga Numfor pada keinginan untuk melepaskan diri dari Kabupaten Biak Numfor. Hasrat yang berupa aspirasi tersebut muncul didasari pertimbangan bahwa dengan berpemerintahan sendiri, warga Numfor yakin mampu untuk menjadikan dirinya lebih baik, lebih maju, dan lebih sejahtera. Mengemukanya aspirasi juga dikarenakan diberlakukannya Undang-undang Otonomi Khusus Papua pada tahun 2001. Pemberlakuan Undang-undang tersebut seolah memotivasi warga Numfor untuk berperintahan sendiri.

51 Informasi dari Badan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (BP3D) Kabupaten Biak Numfor, dalam dokumen Rencana Tata Ruang Kawasan Pulau Numfor, 2005.

2. Numfor Tahun 2002: Gagasan Untuk Bergabung Dengan Kabupaten Manokwari

Keinginan warga Numfor untuk berpemerintahan sendiri di era 2002 mengalami perubahan. Di tengah ketidakpastian untuk membentuk pemerintahan sendiri, hasrat tersebut beralih dengan munculnya keinginan warga Numfor bergabung dengan Kabupaten Manokwari. Sekitar tahun 2002 warga Numfor melihat peluang untuk mengatasi permasalahan keterisolasian dan ketermarjinalisasian dengan cara bergabung dengan daerah lain. Pemecahan permasalahan yang ada dipandang dapat dilakukan dengan menggabungkan diri dengan Kabupaten Manokwari yang secara geografis lebih dekat dengan Numfor.

Berpalingnya warga Numfor untuk bergabung ke Kabupaten Manokwari didasarkan pada beberapa kondisi obyektif. Kondisi yang ada menunjukkan bahwa roda perekonomian Numfor lebih banyak ditopang Kabupaten Manokwari.⁵² Hal ini dimungkinkan antara lain karena jarak dari Numfor ke Manokwari lebih pendek dibandingkan dari Numfor ke Biak, walaupun keduanya sama-sama harus ditempuh melalui perjalanan laut. Ketergantungan perekonomian Numfor pada Kabupaten Manokwari, mendorong munculnya keinginan untuk menggabungkan diri ke Kabupaten Manokwari.

Aspirasi untuk menggabungkan diri dengan Kabupaten Manokwari dianggap sebagai alternatif kebijakan yang dapat ditempuh jika keinginan berpemerintahan sendiri sulit terwujud. Di sisi lain, keinginan untuk bergabung dengan Manokwari ini juga dimanfaatkan sebagai alat untuk “mengancam” Pemerintah Kabupaten Biak Numfor. Upaya ini dilakukan dalam rangka menaikkan daya tawar Numfor untuk meloloskan tuntutan mekar. Aspirasi untuk bergabung dengan Manokwari ini mulai marak sekitar

52 Jeremias Maryen, PNS di Fak-fak asal Numfor Timur menyatakan bahwa “Bupati Manokwari pernah membuat gebrakan dengan banyak memperhatikan Numfor, antara lain dengan membangun gereja dan infrastruktur”. Pernyataan tersebut dikemukakan dalam FGD di Yogyakarta, tanggal 23 Januari 2008.

tahun 2002 menjelang pemilihan Bupati Biak Numfor yang diselenggarakan setahun kemudian.

Tuntutan untuk bergabung dengan Manokwari ini didorong oleh aspirasi warga masyarakat Numfor yang bertempat tinggal di Manokwari.⁵³ Masyarakat Numfor di Manokwari yang peduli dengan tanah kelahirannya membentuk kelompok asosiasi bernama Ikatan Keluarga Numfor (di Manokwari). Walaupun tinggal di Manokwari, kelompok ini cukup intens mengadakan pertemuan dan memiliki program-program khusus untuk pembangunan Numfor⁵⁴. Melihat lambannya respon pemerintah terhadap tuntutan pemekaran Biak Numfor, maka kelompok ini mulai melontarkan tuntutan baru untuk menggabungkan Numfor dengan Manokwari.

Dalam perkembangannya, tuntutan ini berhasil menarik perhatian pemerintah kabupaten. Pemerintah Kabupaten Biak sejak saat itu mulai mempertimbangkan aspirasi-aspirasi tuntutan dari masyarakat terkait dampak pemekaran Biak Numfor dan kemungkinan penggabungan Numfor dengan Manokwari. Kondisi ini kemudian meningkatkan komitmen pemerintah untuk lebih mengalokasikan pembangunan ke Numfor.

3. Numfor Era 2003: Terpilihnya Bupati Baru, Perbaiki Pelayanan

Pada tahun 2003 seiring dengan terpilihnya bupati baru⁵⁵, aspirasi warga Numfor untuk berpemerintahan sendiri

53 Warga Numfor yang tinggal di Manokwari sering disebut dengan istilah *Numfor Dore*

54 Tuntutan penggabungan Numfor ke Kabupaten Manokwari dimotori oleh Jack Kapisa, seorang warga Numfor yang bertempat tinggal di Manokwari dan menjabat sebagai salah satu Kepala Bagian di Pemerintah Provinsi Papua Barat. Dia mengusulkan apabila rencana pemekaran diulur-ulur, sebaiknya Numfor digabung saja ke Manokwari dan menjadi bagian Papua Barat. (Pemkab Biak Didesak Tindak Lanjuti Pembentukan Kabupaten Numfor, 28 Juli 2007 03:37:27, www.cendrawasih.com)

55 Bupati Biak Numfor terpilih untuk masa jabatan 2003-2008 adalah Yusuf Melianus Maryen, S.Sos., M.M.

dan untuk bergabung dengan Kabupaten Manokwari sedikit menyusut. Hal ini antara lain dikarenakan bupati yang baru relatif lebih memperhatikan pembangunan Numfor daripada pejabat-pejabat sebelumnya. Kebijakan pemerintah di bawah kepemimpinan bupati yang baru banyak dialokasikan untuk memperbaiki kondisi perekonomian dan pelayanan publik di Numfor. Salah satunya berupaya mendorong kemajuan perekonomian Numfor dengan memperbanyak frekuensi transportasi laut dan udara dari Biak ke Numfor. Upaya ini dilakukan dengan menggandeng pemerintah provinsi yang bekerjasama dengan Departemen Perhubungan dalam rangka pengadaan sarana transportasi laut dan udara.

Dengan memperbanyak frekuensi transportasi dari Biak ke Numfor, pelayanan publik di Numfor juga mengalami perbaikan walaupun belum sepenuhnya memuaskan warga masyarakat yang berdiam di Numfor. Mereka masih mengalami kesulitan memperoleh pelayanan yang harus dirampungkan di Biak apabila terkena kendala cuaca yang menghalangi transportasi laut dan udara untuk beroperasi.

Akan tetapi kondisi seperti ini tidak memadamkan keinginan warga masyarakat Numfor untuk berpemerintahan sendiri sebagai kabupaten definitif lepas dari Kabupaten Biak Numfor. Hal ini antara lain karena mereka masih merasa belum puas terhadap perhatian dan kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor kepada warga Numfor. Mereka masih merasa terpinggirkan dengan penilaian bahwa Numfor masih diperlakukan tidak sebagaimana mestinya. Warga Numfor sadar sekali akan kekayaan sumber daya alam yang ada di pulau Numfor,⁵⁶ walaupun Pemerintah Kabupaten sudah mulai memberi perhatian kepada Numfor, tetapi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dianggap belum sebanding dengan potensi yang terkandung di Numfor.

56 Potensi Numfor dapat dinyatakan besar bila dilihat dari sumber daya alam yang ada di Numfor. Selain sumber daya laut yang berupa ikan, Numfor menghasilkan kacang hijau sebanyak 50 ton per tahun, dan produksi kelapa 228 ton per tahun dari lahan seluas 941,90 ha (sumber : Biak Numfor Dalam Angka 2007, diolah).

4. Numfor Era 2004: Pemisahan Supiori dan Menguatnya Aspirasi Numfor Berpemerintahan Sendiri

Aspirasi untuk berpemerintahan sendiri sebagai kabupaten definitif terpicu kembali dan hadir menjadi tuntutan semakin menggumpal terkait dengan terbentuknya Kabupaten Supiori.⁵⁷ Supiori merupakan salah satu wilayah di bagian utara Pulau Biak yang pada tahun 2004 lepas dari Kabupaten Biak Numfor menjadi kabupaten definitif berdasarkan UU No. 35 Tahun 2003. Di mata warga Biak Numfor pada umumnya, dan warga masyarakat Numfor pada khususnya, Numfor dinilai lebih layak untuk mekar menjadi kabupaten dibandingkan dengan Supiori.

Fakta lapangan menunjukkan bahwa dari sisi ketersediaan infrastruktur yang ada, Numfor lebih siap dan memadai untuk berpemerintahan sendiri dibandingkan dengan infrastruktur yang ada di Supiori. Demikian pula halnya dengan ketersediaan sumber daya alam, Numfor tidak kalah dengan Supiori. Dari sisi jumlah perbandingan penduduk, dua wilayah tadi juga mempunyai jumlah yang hampir sama. Hal inilah yang mengusik warga masyarakat Numfor sehingga mereka mengupayakan lebih serius agar Numfor dapat berpemerintahan sendiri sebagai kabupaten definitif sebagaimana halnya dengan Supiori.

Tuntutan Numfor menjadi kabupaten definitif juga dipicu oleh kondisi makro dalam sistem politik yang berlangsung di tanah air. Hadirnya beberapa kabupaten baru hasil pemekaran pada tahun-tahun terakhir ini dapat dinyatakan memberi dorongan kepada warga masyarakat Numfor untuk melepaskan diri menjadi kabupaten definitif. Walaupun tampak sedikit emosional, tetapi alasan ini apabila disokong alasan-alasan lain yang lebih rasional sebagaimana dikemukakan sebelumnya, maka menjadikan tuntutan

⁵⁷ Joram Wambraw, akademisi dan peneliti Universitas Cendrawasih yang berasal dari Numfor, menyatakan bahwa '*.... (pembentukan Kabupaten Numfor menjadi lebih santer terutama sejak Supiori menjadi kabupaten sendiri lepas dari Kabupaten Biak Numfor)*', wawancara di Yogyakarta, tanggal 8 Mei 2008.

Numfor lepas dari Kabupaten Biak Numfor tidak terhalangi lagi.

Uraian di atas menggambarkan proses kemunculan aspirasi warga masyarakat Numfor untuk mekar menjadi kabupaten sendiri. Apabila ditelusuri lebih mendalam, di balik aspirasi pemekaran tersebut terdapat keinginan kuat pada warga masyarakat Numfor untuk hidup lebih sejahtera. Dimana hidup lebih sejahtera tidak hanya dimaknai sebagai peningkatan derajat kehidupan ekonomi saja, namun juga memperoleh pelayanan publik yang memuaskan. Hal ini besar kemungkinan untuk terealisasi apabila Numfor lepas dari Kabupaten Biak Numfor menjadi kabupaten definitif yang berpemerintahan sendiri.

B. PROSES PENGENTALAN ASPIRASI NUMFOR

Selama kurun waktu dari tahun 2000 sampai 2008, telah terjadi serangkaian *event* dan proses formulasi kebijakan dalam rangka mewujudkan aspirasi warga Numfor. Aspirasi yang paling menonjol adalah keinginan Numfor untuk berpemerintahan sendiri sebagai kabupaten definitif lepas dari Kabupaten Biak Numfor.⁵⁸ Menonjolnya aspirasi ini tampak dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk merealisasikan keinginan tersebut. Sementara itu aspirasi yang berupa penggabungan Numfor ke Kabupaten Manokwari juga tetap beredar di kalangan warga meskipun tidak semenonjol aspirasi untuk berpemerintahan sendiri.

Kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan aspirasi Numfor berpemerintahan sendiri setidaknya dapat dilacak melalui berbagai dokumen usulan pemekaran yang disusun oleh berbagai tim yang berupaya merealisasikan aspirasi tersebut. Sekitar April 2003, hampir bersamaan dengan

58 Hasil FGD yang diselenggarakan di Yogyakarta 23 Januari 2008, Beni Dimara (Pendeta / Sesepeuh Mahasiswa asal Numfor di Yogyakarta) menyatakan bahwa : "Aspirasi masyarakat Numfor untuk berpemerintahan sendiri sangat menonjol karena dipicu Supiori menjadi kabupaten baru walaupun infrastruktur yang dimilikinya belum sebaik yang ada di Numfor."

proses pemekaran Supiori menjadi kabupaten definitif, warga Numfor juga mengadakan pertemuan yang dihadiri berbagai elemen masyarakat untuk membicarakan gagasan pembentukan Kabupaten Numfor.⁵⁹ Aktivitas ini dapat dinyatakan sebagai manifestasi dari proses mewujudkan aspirasi yang berkembang di Numfor. Dari kegiatan ini dapat diketahui bahwa ekspresi ketidakpuasan warga terhadap Pemerintah Kabupaten Biak Numfor masih terus berkembang, dan hasrat untuk melepaskan diri untuk berpemerintahan sendiri mulai diupayakan realisasinya.

Sepanjang berlangsungnya proses mewujudkan aspirasi, ternyata masih dijumpai variasi keinginan yang berkembang di masyarakat. Sebagaimana telah disinggung di atas, aspirasi untuk menjadikan Numfor sebagai kabupaten definitif masih mendominasi di kalangan warga. Akan tetapi di tengah hiruk-pikuk aspirasi pemekaran tersebut, masih tersembul keinginan untuk bergabung dengan Kabupaten Manokwari. Upaya penggabungan Numfor ke Kabupaten Manokwari ditindaklanjuti dengan pembentukan tim yang bertugas untuk mensosialisasikan aspirasi tersebut ke masyarakat luas.⁶⁰ Keinginan untuk bergabung dengan Manokwari ini selain dilatarbelakangi oleh letak geografis Numfor yang lebih dekat ke Manokwari daripada ke Biak juga karena besarnya perhatian Pemerintah Kabupaten Manokwari terhadap program pembangunan Numfor khususnya menyangkut pemberian bantuan rumah ibadah. Untuk menyukseskan rencana penggabungan Numfor ke Manokwari ini bahkan telah dibentuk tim yang bertugas mensosialisasikan gagasan tersebut ke masyarakat.

Beredarnya aspirasi yang menuntut penggabungan Numfor ke Kabupaten Manokwari, segera direspon oleh Pemerintah Kabupaten Biak Numfor dengan janji Numfor

59 (<http://www.biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=406>)

60 Pada Juli 2004, salah seorang Tokoh Adat Numfor, Simon Wanma, menyatakan bahwa masyarakat Numfor sudah sepakat dengan keinginan untuk menggabungkan distrik-distrik yang ada di Pulau Numfor ke Kabupaten Manokwari. Alasan yang mendasarinya, selain karena secara geografis lebih dekat juga karena adanya perhatian dari Pemerintah Kabupaten Manokwari terhadap Numfor, khususnya yang berupa bantuan pembangunan rumah ibadah. Sumber: Antara.co.id

dijadikan kabupaten definitif yang berpemerintahan sendiri.⁶¹ Guna memperteguh komitmen terhadap janji tersebut, selang beberapa waktu, Pemerintah Kabupaten Biak Numfor kembali meneguhkan janji pemekaran bagi Numfor.⁶²

Berawal dari janji tersebut, maka sejak Oktober 2004 Pemerintah Kabupaten Biak Numfor mulai mempersiapkan segala kebutuhan untuk merealisasikan pembentukan Kabupaten Numfor sebagai kabupaten definitif. Untuk memenuhi persyaratan administratif pemekaran seperti yang diatur dalam undang-undang, maka pada tahun 2004-2005 Pemerintah Kabupaten Biak Numfor bekerjasama dengan tim dari Universitas Cenderawasih melakukan seperangkat kajian termasuk *survey* menyangkut potensi SDA, SDM dan infrastruktur di Numfor. Dari proses kajian ini didapat kesimpulan bahwa Numfor layak dimekarkan menjadi kabupaten yang berpemerintahan sendiri.⁶³

Usaha-usaha untuk mewujudkan keinginan menjadikan Numfor sebagai kabupaten baru telah beberapa kali dilakukan. Periode 2006 merupakan kurun waktu dimana usaha ini menjadi sangat masif dilakukan. Berbagai organisasi yang dibentuk oleh tokoh adat maupun gereja, menjadi wadah bagi penggalangan dukungan untuk mewujudkan Numfor menjadi kabupaten baru.

Salah satu yang menjadi pelopor adalah usaha yang dilakukan oleh Ikatan Keluarga Numfor (IKN). Ikatan Keluarga Numfor adalah organisasi yang didirikan pada tahun 1974. Anggotanya terdiri dari warga Numfor yang tinggal di Numfor maupun di luar daerah. Tujuan pendirian IKN disebutkan untuk mengabdikan diri bagi pembangunan dan kemajuan Numfor.

61 (<http://biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=613>) Pemerintah Kabupaten Biak Numfor, melalui Bupati Yusuf Melianus Maryen pada saat kunjungannya ke Numfor, berjanji akan memberikan pemekaran kepada Numfor.

62 (<http://www.biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=407>) Dalam kunjungannya ke Numfor pada bulan April tahun 2007, Bupati Biak Numfor kembali meneguhkan janji untuk menjadikan Numfor sebagai kabupaten definitif.

63 (<http://www.biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=406>).

Pada periode 2006, IKN bersama dengan Dewan Adat Numfor membentuk panitia pemekaran yang ditandai dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama No. 01/DANB-NT-IKN/VII/2006 tentang Pembentukan Panitia Pemekaran Kabupaten Pulau Numfor. Susunan kepanitiaan yang terbentuk melibatkan jajaran pemerintahan seperti Bupati Biak Numfor, Ketua DPRD Biak Numfor, dan Kepala Distrik Numfor Barat dan Timur, yang menjadi pelindung. Susunan kepanitiaan tersebut dikirimkan ke pihak Pemerintah Kabupaten Biak Numfor pada tanggal 25 Juli 2006 dengan disertai dokumen dukungan aspirasi warga dalam bentuk tanda tangan dan cap jempol (ibu jari).

Dokumen aspirasi warga masyarakat Numfor ini tergolong sangat unik. Hampir seluruh warga yang menyatakan dukungannya terhadap pembentukan Numfor menjadi kabupaten baru, membubuhkan tanda tangan dan cap jempol. Daftar pernyataan sikap itu disusun menurut kampung tempat warga berdomisili, serta dikelompokkan berdasarkan status warga seperti: kepala keluarga, pemuda dan perempuan. Dapat dinyatakan hanya sedikit warga yang tidak menandatangani surat pernyataan sikap. Hal itupun tidak dapat diartikan bahwa yang bersangkutan menolak pembentukan Numfor menjadi kabupaten baru. Beberapa warga tidak memberikan tanda tangan karena sebagian warga tidak berada di tempat ketika surat pernyataan sikap diedarkan.

Usaha pembentukan Numfor menjadi kabupaten baru ternyata juga dilakukan oleh organisasi yang masih memiliki ikatan dengan IKN. Masyarakat Peduli Pembangunan Numfor (MPPN) adalah organisasi ini didirikan pada tahun 2006 oleh Ikatan Keluarga Numfor di Jayapura. Meskipun berlokasi di Jayapura, kontribusi yang diberikan oleh MPPN cukup signifikan dalam mempengaruhi pembentukan Numfor menjadi kabupaten baru.

Selain itu usaha untuk menjadikan Numfor sebagai kabupaten baru ternyata juga dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Biak Numfor. Bagian Tata Pemerintahan

Sekretariat Daerah Biak Numfor telah membentuk Tim Sukses Pembentukan Kabupaten Numfor. Bersama dengan Tim dari Universitas Cendrawasih, tim ini melakukan *survey* kelayakan pemekaran.

Usaha-usaha yang dilakukan oleh organisasi masyarakat Numfor kemudian menjadikan isu pembentukan Numfor sebagai kabupaten baru mengemuka. Dengan meningkatnya popularitas isu pembentukan Numfor sebagai kabupaten baru maka aspirasi masyarakat menjadi lebih mudah disampaikan kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Aspirasi tuntutan pemekaran ini disampaikan secara langsung kepada bupati pada tanggal 23 April 2007. Aspirasi yang sama juga disampaikan kepada Gubernur Provinsi Papua Barnabas Suebu saat sedang melakukan kegiatan turun kampung ke Numfor pada tanggal 9 Juni 2007. Aspirasi tersebut disampaikan dengan disertai dokumen-dokumen aspirasi masyarakat Numfor yang diperkuat oleh komponen adat, agama, perempuan, pemuda dan pemerintah.⁶⁴ Aspirasi-aspirasi ini mendapatkan respon yang positif berupa dukungan dari bupati dan gubernur bagi agenda pembentukan Numfor menjadi kabupaten baru.

Berbagai agenda sidang dan konsolidasi juga semakin sering dilakukan oleh masyarakat Numfor. Pada bulan Juni 2007 misalnya, diadakan sidang klasis yang juga dihadiri oleh kepala-kepala kampung, tokoh adat, dan majelis jemaat untuk menghimpun aspirasi dan merekomendasikan pembentukan Kabupaten Numfor.

Proses usulan untuk mewujudkan aspirasi pemekaran ini semakin memanas dan mencapai titik puncak pada hari Senin 10 Desember 2007. Pada hari itu ratusan masyarakat Numfor mendatangi Kantor Bupati dan Gedung DPRD Kabupaten Biak Numfor untuk menyampaikan aspirasi pemekaran secara langsung. Masyarakat yang berdemonstrasi datang langsung dari Numfor untuk menyampaikan tuntutan mereka di Biak. Demonstrasi berlangsung secara damai dan tertib baik melalui orasi maupun pembentangan spanduk.

64 (<http://biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=613>)

Menurut penanggung jawab aksi Theo Wanma, kegiatan ini dilakukan untuk mempercepat proses pengusulan pemekaran Biak Numfor. Di samping menyampaikan aspirasi secara langsung, penanggung jawab aksi juga datang dengan membawa dokumen pernyataan politik yang ditandatangani oleh Kepala Suku Besar Pulau Numfor, Barnabas Sorbu dan Ketua Ikatan Keluarga Numfor, Marthen Marisan. Tanggapan yang diberikan oleh Bupati Biak Numfor melalui Kepala Bagian Hukum terhadap aksi tersebut adalah sebagai berikut⁶⁵:

Setelah mendengar dan menerima aspirasi masyarakat Numfor tentang keinginan memiliki Kabupaten sendiri yang dinyatakan langsung tanggal 10 Desember 2007 di Kantor Bupati Biak Numfor, dan setelah membaca hasil survey dari tim asistensi pemekaran Pulau Numfor menjadi daerah otonomi baru yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Biak Numfor, berdasarkan SK Bupati Nomor 98 Tahun 2007 tanggal 28 Agustus 2007, maka dengan ini Bupati Biak Numfor menyatakan :

- *Satu, bahwa Pemerintah Kabupaten Biak Numfor mendukung secara penuh keinginan masyarakat Numfor untuk memiliki kabupaten sendiri*
- *Dua, bahwa sudah menjadi komitmen Pemerintah Kabupaten Biak Numfor untuk memekarkan Pulau Numfor menjadi Kabupaten dalam wilayah Provinsi Papua.*
- *Tiga, Pemerintah Kabupaten Biak Numfor bersedia memisahkan 10 % dari total APBD Kabupaten Biak Numfor untuk membiayai operasional dari Kabupaten Numfor sebagai daerah otonomi baru selama 3 tahun berturut-turut.*
- *Empat, memerintahkan Sekretaris Daerah Kabupaten Biak Numfor untuk menyiapkan*

65 Sumber: KPDE Biak Numfor, <http://biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=613>, Selasa, 11 Desember 2007, Masyarakat Numfor Minta Pemekaran Kabupaten.

segala sesuatu yang berkaitan dengan proses pemekaran Pulau Numfor menjadi daerah otonomi baru dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pernyataan ini dituangkan dalam surat yang ditandatangani Bupati Biak Numfor untuk kemudian ditembuskan kepada Menteri Dalam Negeri RI, dan kepada Ketua Ikatan Keluarga Numfor di Biak.

Setelah memperoleh tanggapan positif dari Bupati, massa kemudian melanjutkan aksinya ke kantor DPRD Biak Numfor. Di tempat ini massa diterima oleh Ketua DPRD Kabupaten Biak Numfor, pimpinan Dewan, dan sejumlah anggota Dewan. Pada kesempatan ini pernyataan aspirasi pembentukan Kabupaten Numfor sebagai kabupaten definitif yang berpemerintahan sendiri kembali dinyatakan oleh penanggung jawab aksi. Tanggapan pimpinan dewan atas nama lembaga adalah mendukung aspirasi pembentukan kabupaten baru.

Sejak peristiwa aksi masyarakat tersebut, Pemerintah Kabupaten Biak Numfor semakin serius memperjuangkan proses pembentukan Kabupaten Numfor menjadi kabupaten definitif. Salah satu langkah tindak lanjut yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Biak Numfor adalah mengadakan kerjasama dengan Universitas Gadjah Mada melalui Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah untuk mengadakan kajian tentang kelayakan pembentukan Kabupaten Numfor.

Kajian ini dimaksudkan untuk menindaklanjuti kajian-kajian yang sudah dilakukan sebelumnya. Langkah-langkah untuk mewujudkan aspirasi pembentukan Kabupaten Numfor tersebut dapat menjadi indikasi betapa serius upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor dan warga Numfor untuk menjadikan Numfor sebagai kabupaten yang berpemerintahan sendiri.

C. KONTROVERSI DAN KENDALA MEWUJUDKAN ASPIRASI PEMEKARAN

Dalam perjalanannya, proses usulan pembentukan Kabupaten Numfor mengalami beberapa kontroversi. Kontroversi ini dapat dipandang sebagai kendala dalam rangka mewujudkan aspirasi pemekaran. Kondisi semacam ini merupakan hal yang lumrah terjadi. Bahkan di beberapa daerah yang lain, proses pemekaran daerah tidak jarang menyebabkan konflik yang berkepanjangan antara pemerintah dengan masyarakat maupun antar kelompok dalam masyarakat.

Untuk kasus Numfor, kontroversi proses pemekaran setidaknya terjadi pada tiga isu, yaitu marginalisasi Numfor Tulen sebagai 'warga asli Numfor' dalam proses usulan pemekaran, sengketa pertanahan terkait dengan isu tanah ulayat, dan kekhawatiran lahirnya masalah degradasi lingkungan.

1. Isu Marginalisasi Numfor Tulen

Pengusulan pembentukan Kabupaten Numfor sebagai kabupaten definitif bisa dikatakan telah mendapatkan dukungan secara aklamasi. Pada dasarnya, semua elemen masyarakat mendukung gagasan ini. Sehubungan dengan hal tersebut perlu disimak pendapat petinggi di Kabupaten Biak Numfor yang menyatakan bahwa di antara warga Numfor terdapat pihak yang pro pemekaran, ada pula pihak yang kontra pemekaran. Pihak yang kontra pemekaran jumlahnya relatif sedikit, dan setelah ditelusuri alasan penolakan terhadap pemekaran karena mereka tidak terlibat dalam proses pemekaran.⁶⁶

⁶⁶ Dalam wawancara yang dilakukan oleh Tim Peneliti dengan Ketua DPRD Biak Numfor dan Bupati Biak Numfor, 16 Mei 2008 terungkap bahwa : "... dalam proses perjalanannya ada dua kubu, ada yang pro dan ada pula yang kontra jumlah yang pro mencapai 800-an orang, di mana mereka berkeinginan Numfor segera dimekarkan menjadi suatu kabupaten; sedangkan yang kontra tidak lebih dari 150-an orang setelah ditelusuri kenapa mereka kontra pemekaran, persoalannya sebenarnya terletak pada keinginan mereka untuk selalu dilibatkan dalam proses ini (pemekaran)"

Berdasarkan pernyataan tersebut, mereka yang kontra pemekaran sebenarnya tidak pernah menghalangi Numfor dimekarkan sebagai kabupaten definitif. Kemauan dasar mereka sebenarnya hanyalah ingin lebih dilibatkan dalam proses pembahasan usul pemekaran. Fakta ini menunjukkan pentingnya proses penyerapan aspirasi dengan cara yang lebih representatif sehingga dukungan yang lebih luas dari segenap elemen masyarakat bisa dioptimalisasikan.

Keberadaan kontroversi maupun perbedaan pendapat terkait dengan rencana pembentukan kabupaten baru harus dikelola secara demokratis agar rencana ini tidak mendapatkan hambatan di masa yang akan datang. Hal yang perlu diperhatikan adalah perlunya usaha untuk memastikan keterlibatan dan partisipasi seluruh sub-sub etnis yang cukup beragam di Numfor dalam proses penyerapan aspirasi untuk pembentukan kabupaten baru.

Mayoritas warga yang tempat tinggal di Numfor merupakan etnis Biak. Mereka datang dan menetap di Numfor ratusan tahun lalu dan sekarang dikenal sebagai 'penduduk asli' Numfor atau Numfor Tulen.⁶⁷ Penduduk yang datang sesudahnya, meskipun juga beretnis Biak dianggap bukan sebagai penduduk asli Numfor. Penduduk yang datang belakangan ini biasanya berasal dari subetnis Samber, Sopen, Manuor, dan Mandeder.⁶⁸ Selain itu, pendatang yang ada di Numfor juga berasal dari Makassar, Bugis dan Ambon.

Meskipun secara umum sub-sub etnis ini mayoritas setuju untuk membentuk kabupaten baru, namun terdapat perbedaan pandangan terkait dengan proses menuju pemekaran. Perbedaan tersebut tidak menyangkut substansi usulan pemekaran tetapi lebih ke hal-hal yang sebenarnya kurang prinsipil. Perbedaan yang muncul lebih merupakan gesekan kepentingan menyangkut siapa yang akan duduk dalam kepanitiaan pemekaran.

67 K.W.Galis, menyatakan bahwa Numfor asli (dikenal sebagai Numfor tulen) terdiri dari 4 (empat) klen, yakni Anggradifu, Rummansr, Rumbepon, dan Rumbepur; lihat pada K.W. Galis, *Land Tenure in the Biak Numfor Area*, hal. 6.

68 Wawancara dengan Barnabas Sorbu, di Yembrowo, Numfor Timur, Tanggal 15 Mei 2008.

Posisi kepanitiaan pemekaran dipandang menjadi hal yang penting bagi setiap sub etnis sebab kedudukan tersebut dianggap akan memberikan posisi strategis untuk mendudukkan warganya dalam birokrasi kabupaten baru. Setiap sub etnis berupaya mempromosikan warganya untuk menduduki jabatan-jabatan birokrasi strategis pada kabupaten baru.

Perbedaan pendapat juga muncul dari kompetisi antara penduduk asli Numfor dikenal sebagai penduduk asli Numfor, sub etnis Numfor Tulen dalam kadar tertentu harus 'bersaing' dengan sub-sub etnis lainnya dalam rangka pengusulan pemekaran. Persaingan ini setidaknya terkait persoalan ekonomi dan penguasaan tanah. Sebagai sub etnis yang jumlahnya relatif lebih sedikit, Numfor Tulen juga tidak menguasai sumber-sumber perekonomian strategis yang ada di Numfor. Akibatnya daya tawar sub etnis Numfor Tulen dalam proses pengusulan pemekaran menjadi lemah.

Dari sisi demografis, masyarakat Numfor Tulen memang minoritas. Kelompok ini berkembang lebih lambat dibanding warga yang datang kemudian. Saat ini warga Numfor Tulen jumlahnya relatif sedikit (sekitar 40-50 KK). Warga Numfor Tulen juga mengalami keterpinggiran di sektor pendidikan yang dapat dilihat dari sedikitnya jumlah warga Numfor Tulen yang berkesempatan mengenyam pendidikan.⁶⁹

Dari sisi geografis, penduduk Numfor tulen juga mengalami keterpinggiran dalam penguasaan wilayah. Dari total 33 jumlah kampung di Pulau Numfor, warga Numfor Tulen hanya menempati 5 kampung di wilayah Numfor Barat, yakni di Kampung Kansai, Warido, Namber, Ambermasi, dan Serbin. Sementara itu dari sisi pembangunan ekonomi, wilayah Numfor Barat cenderung lebih terbelakang dibanding Numfor Timur.⁷⁰ Dengan kondisi keterbelakangan di bidang

69 Info dari wawancara tim peneliti dengan Joram Wambraw, peneliti dari Uninersitas Cendrawasih, di Yogyakarta, tanggal 8 Mei 2008

70 Dengan kenyataan ini, maka wilayah Numfor Barat dijadikan prioritas dalam rencana pembangunan tata ruang kawasan Pulau Numfor (data dari Badan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah Kabupaten Biak Numfor).

ekonomi yang berimbas pada keterbelakangan di bidang pendidikan pada ujungnya berdampak atau berimplikasi pada sedikitnya warga Numfor Tulen menduduki posisi penting atau strategis di jajaran birokrasi pemerintahan.⁷¹

Sepanjang proses usulan pemekaran yang masih berjalan hingga kini, warga Numfor Tulen masih tetap merasa dirinya teralienasi, mereka merasa tidak diikutkan sebagaimana mestinya status mereka sebagai 'penduduk asli' Numfor. Mereka merasa kalah dari sub-sub etnis lainnya dalam hal 'keterlibatan proses pemekaran'. Hal tersebut dengan jelas diungkap oleh salah seorang tokoh adat dari Numfor Tulen, Barnabas Sorbu, yang mengungkapkan perasaannya bahwa mereka termarginalisasikan karena tidak dilibatkan dalam tim pemekaran (tim 15) yang dibentuk Pemerintah Kabupaten Biak Numfor. Tim pemekaran ini dinilai para tokoh adat terlalu teknokratis, yang hanya melibatkan unsur pemerintah kabupaten dan dari Tim Universitas Cederawasih, sehingga masyarakat pribumi yang tidak dilibatkan merasa terpinggirkan.⁷²

2. Isu Sengketa Tanah

Di samping isu marginalisasi warga Numfor Tulen seperti dikemukakan di atas, masalah lain yang cukup banyak terekspos dalam proses usulan pembentukan Kabupaten Numfor adalah isu yang berkaitan dengan pertanahan. Isu pertanahan berkembang dan mengarah menjadi benih-benih konflik yang memunculkan sengketa tanah. Kondisi obyektif saat ini menunjukkan bahwa kepemilikan tanah di Numfor masih didasarkan pada hak ulayat; dan kepemilikan hak ulayat berada di tangan keret. Sementara itu sampai saat ini pihak yang berwenang (dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Biak Numfor) belum mengatur secara administratif kepemilikan hak ulayat tersebut.

Persoalan pertanahan mencuat ke permukaan manakala pembicaraan merembet pada rencana pembuatan atau pembangunan infrastruktur (jalan, gedung perkantoran,

71 Wawancara dengan Joram Wambraw, Yogyakarta 8 Mei 2008

72 Hasil Wawancara dengan Barnabas Sorbu, 15 Mei 2008.

dan prasarana fisik lainnya sebagai pendukung hadirnya kabupaten baru). Guna pembangunan infrastruktur kebutuhan akan tanah tidak mungkin terelakkan. Tanah yang hanya mungkin diperoleh dari pemberian ganti rugi kepada pemilik hak ulayat ternyata tidak semulus yang diperkirakan. Sebagai pemilik, keret ataupun subetnis sebagai pemegang hak ulayat, mempunyai pertimbangan tersendiri. Lahan tanah untuk keperluan pembangunan infrastruktur ditawarkan dengan harapan, yang sebenarnya lebih merupakan tuntutan, bahwa anggota keluarganya (paling tidak anggota subetnisnya) memperoleh posisi pada jabatan strategis pada pemerintahan baru yang kelak terbentuk. Selain itu ditengarai pula, lahan tanah guna pembangunan infrastruktur ditawarkan oleh pemilik hak ulayat dengan pertimbangan ekonomi. Selain ganti rugi materi, pertimbangan ekonomi yang mengedepan adalah bahwa dengan dijadikan lahan yang dibangun infrastruktur, maka harga tanah di sekitarnya (yang *notabene* masih luas dan kepemilikannya masih di tangan pemegang hak ulayat) akan mengalami kenaikan di kemudian hari.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas ternyata ada di benak para pemegang hak ulayat. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila masing-masing pemegang hak ulayat menawarkan lahan miliknya untuk dikembangkan menjadi lokasi pembangunan infrastruktur. Sehubungan dengan hal itu, gesekan antar pemegang hak ulayat kadang muncul; dan hal tersebut sudah barang tentu mempengaruhi proses usulan pemekaran.

3. Isu Degradasi Lingkungan

Selain isu marginalisasi 'warga asli' Numfor Tulen dan isu sengketa tanah, juga terdapat isu lain berkaitan kekhawatiran terjadinya degradasi lingkungan jika Numfor menjadi kabupaten baru. Isu ini banyak dikemukakan oleh kalangan masyarakat adat yang sepintas terasa menolak usulan pemekaran.

Sepanjang proses mewujudkan aspirasi Numfor untuk mandiri dari kabupaten induk, ada kekhawatiran dari

sekelompok masyarakat merasa khawatir dengan adanya pemekaran apabila Numfor menjadi pusat pemerintahan yang baru. Rasa khawatir bila proses pertumbuhan dan perkembangan Numfor akan berdampak pada perkembangan tata guna lahan, intensifikasi dan ekstensifikasi ruang, serta perubahan pada sistem lingkungan. Numfor yang diperkirakan tumbuh dan berkembang dengan pesat akan membawa dampak pada sistem lingkungan. Sehubungan dengan hal tersebut, Dewan Adat memperingatkan bahwa masalah lingkungan diperhatikan serius, agar jangan sampai terjadi pembabatan hutan, pembalakan liar ataupun pengkaplingan tanah oleh investor yang masuk apabila pemekaran terwujud.⁷³

Perubahan lingkungan yang terjadi diprediksikan akan berakibat adanya degradasi lingkungan yang mencakup :

a. Dampak fisik berupa:

- 1) Meningkatnya jumlah penduduk, dan meluasnya permukiman akan menyebabkan bertambahnya limbah yang mencemari lingkungan.
- 2) Tergesernya lahan hijau (pertanian) menjadi areal permukiman/bangunan mengakibatkan berkurangnya paru-paru lingkungan sehingga daya serap air berkurang, dan berubahnya lahan subur menjadi lahan kritis.

b. Dampak Non fisik:

Berubahnya perilaku manusia dan perubahan nilai sosial (timbulnya gejala hidup konsumtif) dan gaya hidup yang semakin terbuka sehingga melunturkan nilai-nilai adat setempat.

Berkaitan dengan adanya kekhawatiran terjadinya degradasi lingkungan, maka dalam rangka mempersiapkan Numfor menjadi kabupaten definitif perlu dilakukan kajian yang serius terhadap dampak yang mungkin muncul sebagai akibat pembangunan infrastruktur baru. Hal ini diungkapkan pula oleh salah seorang anggota Dewan Adat yang merasa khawatir apabila proses pemekaran yang ditindaklanjuti

73 Wawancara dengan Dewan Adat Biak, di Biak, tanggal 13 Mei 2008.

pembangunan infrastruktur secara besar-besaran, selain menimbulkan sengketa tanah ulayat, juga dikhawatirkan akan terjadinya kerusakan alam seperti berkurangnya areal lahan bakau. Oleh karena itu, untuk mencegah kerusakan lingkungan harus dilakukan terlebih dahulu kajian yang mendalam.⁷⁴

Apabila dicermati secara mendalam berkaitan dengan rasa kekhawatiran terjadinya degradasi lingkungan seperti tersebut di atas, muncul kesan yang sangat hati-hati dari sekelompok warga (dalam hal ini masyarakat adat) dalam menyikapi pembentukan Kabupaten Numfor. Mereka memberikandukungan tetapimensyaratkan perludilakukan kajian mendalam sebelum pemekaran dilaksanakan. Dari sini dapat disimpulkan adanya harapan besar masyarakat agar proses pembentukan kabupaten baru, dijalankan secara serelas dengan program-program pelestarian lingkungan.

74 Hasil wawancara tim peneliti dengan Ketua Dewan Adat Papua di Biak, 13 Mei 2008

BAB IV

MENAKAR KAPASITAS UNTUK MEKAR

Nanang Indra Kurniawan

Bab sebelumnya telah memberikan deskripsi tentang bagaimana kuatnya tuntutan masyarakat di Numfor untuk mewujudkan sebuah kabupaten baru. Tuntutan ini dilihat akan bisa menjawab persoalan-persoalan krusial masyarakat Numfor seperti keterbelakangan, keterisolasian, eksodus maupun problema pelayanan publik. Tuntutan ini telah berkembang sedemikian masif dalam masyarakat dan telah menjadi gelombang politik lokal dalam beberapa tahun terakhir. Oleh karena itu diperlukan analisis yang mendalam terhadap dimensi urgensi dan kapasitas Numfor menjadi kabupaten baru.

Secara umum, kehadiran sebuah daerah baru selalu mensyaratkan adanya kesiapan dalam berbagai hal terutama menyangkut ketersediaan infrastruktur, lahan, sumber daya manusia, dukungan politik serta konsolidasi internal yang terkait dengan imajinasi tentang arah daerah ke depan. Upaya menakar kapasitas tersebut menjadi sangat penting karena beberapa hal. *Pertama*, adanya kapasitas daerah yang kuat akan menjamin bahwa proses-proses pemekaran baik secara administratif maupun politik dapat berjalan dengan baik.

Kedua, menjamin bahwa pemekaran daerah ke depan tidak akan menjadi masalah baru bagi masyarakat. Ketersediaan faktor-faktor tersebut akan sangat menentukan sejauh mana daerah bisa menangani proses transisional menjadi daerah otonom baru. *Ketiga*, upaya menakar kapasitas akan memungkinkan kita melihat sejauh mana kuatnya urgensi sebuah daerah menjadi daerah otonom baru.

Analisis kapasitas daerah untuk menjadi daerah otonom juga sangat terkait dengan dimensi regulasi. Relevansi analisis ini ditekankan oleh Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah khususnya pasal 6 yang menunjuk pentingnya pemenuhan syarat-syarat teknis, administratif dan kewilayahan berupa kesiapan dalam hal kependudukan, wilayah, infrastruktur, ekonomi, dan lain-lain.

Bab ini akan menilai bukan hanya secara kaku berdasarkan syarat-syarat formal tersebut, tapi juga mencoba menelisik lebih dalam secara kualitatif tentang sejauh mana kesiapan dan kapasitas Numfor sebagai calon daerah baru. Di sini akan ditunjukkan bahwa sebenarnya Numfor memiliki kapasitas yang kuat. Meskipun begitu, kapasitas yang ada ini tidak bisa menjamin sepenuhnya bahwa Numfor bisa menjadi kabupaten baru karena ada berbagai aspek-aspek politis dan administratif yang menjadikan pembentukan Kabupaten Numfor dalam waktu dekat ini tidak terlalu fisibel.

A. KESIAPAN KEPENDUDUKAN DAN LAHAN

Dari sisi ukuran Pulau Numfor memang menjadi daerah yang tidak terlalu besar. Akan tetapi kalau dilihat dari peran strategisnya, maka Pulau Numfor memiliki arti yang sangat penting. Numfor dalam sejarahnya telah menjadi daerah yang memiliki interaksi dengan peradaban-peradaban besar seperti Eropa (Belanda), Jepang dan Amerika semenjak awal abad 20 hingga masa Perang Dunia II. Selain itu, hingga kini posisinya juga cukup strategis karena menjadi salah satu pintu masuk dan jalur perdagangan dari Indonesia bagian barat menuju Papua.

Kalau dibandingkan dengan rata-rata luas wilayah di Provinsi Papua yang seluas 15.853 km² maka Pulau Numfor memang termasuk memiliki luas relatif kecil yaitu 391 km². Kini Pulau Numfor terbagi ke dalam 5 distrik yaitu Numfor Barat, Numfor Timur, Bruyadori, Poiru dan Orkeri. Sebelumnya di Numfor hanya ada dua distrik yaitu Numfor Barat dan Numfor Timur, akan tetapi pada tahun 2007 lewat Perda Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pemekaran Distrik daerah ini dimekarkan menjadi 5 distrik. Secara gamblang Bupati Biak Numfor pernah menegaskan bahwa proses pemekaran Numfor menjadi 5 distrik adalah dalam rangka memenuhi syarat teknis pemekaran daerah.⁷⁵ Dalam konteks inilah maka sebenarnya Numfor telah menapakkan langkahnya untuk menuju sebagai kabupaten baru dengan terpenuhinya aspek minimal kewilayahan yaitu minimal terdiri dari 5 kecamatan atau distrik.

Upaya untuk mewujudkan daerah otonomi baru akan sangat ditentukan oleh kesiapan dan kapasitas penduduk Numfor. Dari data Biak Numfor Dalam Angka Tahun 2006/2007 ditunjukkan bahwa jumlah penduduk Numfor pada tahun 2006 adalah 10.717 jiwa dengan jumlah rumah tangga 2.105 KK. Dengan luas wilayah 391 km² dan total jumlah penduduk 10.717 maka kepadatan penduduk di Numfor adalah 27,41 per km².

Dibanding daerah-daerah sekitarnya memang jumlah penduduk Numfor relatif lebih sedikit. Data yang didapatkan dari Papua Dalam Angka 2006 menunjukkan bahwa rata-rata penduduk kabupaten/kota di Papua adalah 93.769 jiwa dan di level distrik sebanyak 7.505 jiwa. Sementara di Numfor total jumlah penduduknya adalah 10.717 jiwa dengan rata-rata jumlah penduduk per distrik sebanyak 2.143 jiwa. Meski begitu tingkat kepadatan penduduk per kilometer persegi jauh lebih tinggi dibandingkan rata-rata di Provinsi Papua. Di Numfor mencapai 27 jiwa per km² sementara di Provinsi Papua hanya sebesar 6 jiwa per km².

75 <http://www.biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=678> diakses 25 Mei 2008, 11.32 am.

Tabel 4.1
Perbandingan Jumlah dan Kepadatan Penduduk
di Provinsi Papua

No	Keterangan	Luas Km ²	Σ Penduduk	Kepadatan
1	Kabupaten Biak Numfor	2.360,0	99.798	42
2	Rata-rata Per Kabupaten di Provinsi Papua	15.853	93.769	6
3	Pulau Numfor	391	10.717	27

Data di atas memberi petunjuk kepada kita bahwa dari sisi kependudukan sebenarnya Numfor memiliki kapasitas yang cukup baik dilihat dari tingkat kepadatan penduduk yang jauh melampaui rata-rata di Provinsi Papua. Kalaupun dari sisi jumlah penduduk Numfor berada di bawah rata-rata per kabupaten di Provinsi Papua hal tersebut bisa dipahami karena luas wilayahnya yang juga relatif kecil (391 km²) dibanding daerah-daerah lain.

Pada level distrikpun, tingkat kepadatan penduduk juga lebih tinggi dibanding rata-rata distrik di Provinsi Papua. Ini ditunjukkan dengan tingkat kepadatan di masing masing distrik sebesar 30, 22, 31, 35, 22 yang artinya berada di atas rata-rata distrik di Papua yang hanya sebesar 6 orang per km².

Tabel 4.2
Data Kependudukan Distrik Calon Kabupaten Numfor

No	Kecamatan	Σ Kampung	Luas Wilayah Km ²	Σ Penduduk	Kepadatan Penduduk
1	Numfor Timur (Yemburwo): Yenmaru, Pyefuri, Kornasoren, Yemburwo, Asaryendi, Rarsibo	6	76,0	2.273	30
2	Numfor Barat (Kameri): Kameri, Kansai, Warido, Baruki, Serbin, Namber, Sub Manggunsi, Pomdori	8	89,0	1.993	22
3	Poiru (Serdori): Andey, Syoribo, Sauribro, Manggari, Bawei	5	65,0	1.993	31
4	Sayori (Bruyadori/ Inasi): Sandau, Bruyadori, Duai, Dafi, Amberparem, Mandori	5	71,0	2.465	35
5	Numfor Selatan (Orkeri): Saribi, Yenbepon, Yenbeba, Rawar, Pakreki, Wansra, Masyara, Sub Mander	6	90,0	1.993	22
	Jumlah di Numfor Rata-rata Distrik di Papua	30	391 1.268	10.717 7.502	27 6

Sumber: Bagian Tapem, Setkab Biak Numfor 2006, "Hasil Survei dan Kajian Data tentang Kelayakan Pemekaran Distrik Pada Distrik Numfor Timur dan Distrik numfor Barat".

Apabila mengikuti regulasi yang ada PP 78/2007 memang ada dua indikator penting yang diperlukan yaitu jumlah penduduk dan kepadatan penduduk. Data tersebut menunjukkan bahwa dilihat dari sisi jumlah penduduk, nampaknya Numfor mengalami kendala administratif karena jumlahnya berada di bawah rata-rata daerah di sekitarnya di Provinsi Papua. Akan tetapi apabila jumlah penduduk ini dilihat dalam konteks luas wilayah maka sebenarnya masalah kependudukan tidak perlu dilihat sebagai kendala yang besar mengingat tingkat kepadatan penduduk Numfor relatif lebih baik rata-rata kepadatan penduduk di Provinsi Papua.

Aspek kependudukan di Numfor ini menjadi lebih kaya lagi manakala kita melihat betapa pluralnya masyarakat Numfor yang mampu hidup berdampingan selama puluhan bahkan ratusan tahun. Kalau dilihat dari kategori sosiologis kita akan bisa melihat bahwa sebaran penduduk di Numfor relatif beragam dari sisi etnis. Meskipun sebagian besar berakar dari etnis Biak (yang inipun terdiri dari beberapa subetnis), penerimaan terhadap etnis-etnis lain dari luar termasuk cukup tinggi. Ini dibuktikan dengan relasi sosial yang harmonis antar etnis Biak dengan etnis-etnis Bugis, Makassar maupun Jawa yang sudah bermukim di Numfor bertahun-tahun dan menjadi bagian dari masyarakat Numfor.

Dari sisi okupansi, sebagian besar warga masyarakatnya sangat bergantung pada sektor kelautan dan pertanian, sebagian kecil lainnya mengandalkan sektor perdagangan. Pola keruangan di Pulau Numfor menempatkan daerah pantai sebagai sentra kehidupan sosial ekonomi. Hal ini dibuktikan dengan desain jalan di Numfor yang melingkari wilayah-wilayah pantai serta berkembangnya titik-titik pelayanan perekonomian dan pemerintahan di area-area ini. Sementara di daerah tengah pulau dijadikan masyarakat sebagai hutan lindung dan sebagian lainnya dimanfaatkan untuk lahan pertanian. Dengan karakter geografis semacam ini maka sangat jelas bahwa kultur pantai sangat lekat dengan masyarakat Numfor.

Munculnya wacana tentang pembentukan Kabupaten Numfor telah membuat pihak-pihak yang berkepentingan mulai memikirkan tentang penyiapan lahan yang nantinya akan menjadi tempat didirikannya pusat-pusat pemerintahan dan pelayanan publik lainnya. Dan hampir bisa dipastikan, area-area di sepanjang garis pantai menjadi fokus pengembangan ke depan.

Untuk keperluan pembangunan fasilitas pemerintahan ke depan beberapa orang telah bersedia menyerahkan lahan yang luas kepada pemerintah untuk nantinya dipakai sebagai pusat pemerintahan kabupaten baru, sekaligus sebagai tempat berdirinya tempat pelayanan-pelayanan publik. Artinya, kalau ditinjau dari sisi kesiapan lahan secara fisik maka bisa dikatakan bahwa tidak ada persoalan yang berarti.

Dari hasil wawancara dan observasi tim peneliti, lahan yang diserahkan ini berada sekitar 3 kilometer dari pusat distrik Numfor Timur yang sebelumnya dimiliki oleh salah seorang pejabat dari Biak Numfor yang berasal dari Pulau Numfor. Beliau menyatakan bahwa sebelumnya lahan tersebut dimiliki oleh keluarganya. Namun berdasarkan kesepakatan bersama diserahkan lewat proses tertulis kepada Pemerintah Kabupaten Biak Numfor agar nantinya dijadikan sebagai pusat pemerintahan dan pelayanan publik di Numfor.

Akan tetapi, aspek ketersediaan lahan ini memang masih menyisakan kendala dalam hal status legal pertanahan di Numfor. Ketidakjelasan aspek legal pertanahan selama ini dianggap masih memiliki potensi konfliktual. Hal ini terjadi ketika muncul klaim-klaim yang kuat dalam penguasaan tanah berdasarkan basis historis kultural. Rencana pembentukan kabupaten baru di Numfor pada gilirannya turut menaikkan tensi konflik pertanahan ini.

Ketegangan-ketegangan ini bisa dilihat dari adanya fakta bahwa proses penyediaan lahan bagi kepentingan kabupaten baru ke depan menghadapi resistensi dari beberapa kelompok masyarakat yang menamakan diri sebagai etnis

Numfor Tulen.⁷⁶ Kelompok-kelompok ini menganggap memiliki hak atas semua tanah di Numfor karena nenek moyang mereka-lah yang datang pertama kali dibandingkan kelompok-kelompok lainnya. Pada sisi yang lain, kelompok-kelompok non Numfor Tulen memiliki argumen bahwa sebenarnya telah ada kesepakatan di antara pendahulu-pendahulu mereka dengan subetnis Numfor Asli tentang pembagian wilayah penguasaan tanah.

Dalam FGD yang dilakukan tim peneliti di Numfor pada tanggal 15 Mei 2008 tergambar jelas adanya klaim dari Ketua Adat Numfor Tulen yang mengatakan bahwa semua tanah seisinya dan langit yang ada di atasnya adalah milik orang Numfor Tulen. Karenanya dia menganggap bahwa penggunaan lahan untuk keperluan apapun harus seizin orang Numfor Tulen. Ungkapan ini sempat mendapatkan tentangan dari beberapa orang di luar subetnis Numfor Tulen yang menganggap bahwa klaim semacam itu dilebih-lebihkan dan mengabaikan perjanjian pembagian wilayah penguasaan tanah yang sudah dilakukan oleh nenek moyang mereka. Narasi ini hanya untuk menggambarkan betapa klaim kepemilikan tanah masih menjadi topik yang pelik di Numfor.

Secara riil, dalam sejarah pembangunan pemerintahan dan pelayanan publik di Numfor masalah ketersediaan lahan dan kejelasan status tanah memang menjadi persoalan serius. Wawancara yang kami lakukan juga menunjukkan dengan jelas bahwa beberapa kali ada upaya dari sekelompok orang untuk menarik kembali tanah yang selama ini telah dipakai untuk pelayanan-pelayanan publik seperti sekolah, puskesmas,

⁷⁶ Meskipun secara genealogis akarnya sama dengan sub-subetnis lain yang ada di Numfor, yaitu etnis Biak, subetnis ini menganggap mereka sebagai orang asli karena nenek moyangnya pertama kali mendiami Numfor. Subetnis yang menganggap sebagai Numfor Tulen ini sebagian besar tinggal di wilayah Numfor bagian barat yang diantaranya meliputi kampung-kampung seperti Kansai, Warido, Serbin, Namber. Dari sisi jumlah komunitas memang Numfor Tulen ini tidak terlalu banyak (kurang dari 10%), namun mereka memiliki klaim historis yang terus menerus direproduksi di kalangan masyarakat Numfor sebagai pewaris sah atas Pulau Numfor.

maupun kantor-kantor pemerintahan. Ada beberapa tuntutan agar pemerintah membayar ongkos penggunaan tanah yang masih diklaim sebagai milik keluarga anggota masyarakat tertentu. Menurut mereka, perjanjian penyerahan tanah yang dilakukan oleh orang tua atau saudara tidak melibatkan mereka dalam prosesnya sehingga perjanjian itu dianggap cacat dan mereka menganggap masih memiliki hak atas tanah tersebut.

Dalam kasus yang lain, juga muncul masalah pertanahan akibat tidak ditemukannya kata sepakat tentang ganti rugi dan mekanisme pembangunan yang belum memaksimalkan pola dialogis. Pada bulan Juni 2007, misalnya, sekelompok masyarakat Numfor sejumlah 13 orang melakukan aksi demonstrasi di Biak menuntut kepada pemerintah untuk memberikan ganti rugi tanah dan tanaman akibat penggusuran untuk pembangunan jalan yang dilakukan di Desa Mandori pada tahun 2002 (Cenderawasih Pos, 29 Juni 2007). Dari hasil pelacakan kecamatan ada indikasi bahwa mereka yang berdemonstrasi adalah orang-orang Manokwari yang memang memiliki asal-usul dari Numfor.⁷⁷

Gambaran di atas menunjukkan betapa penangan masalah agraria dan penyediaan lahan pembangunan Numfor butuh kehati-hatian. Luasnya klaim kepemilikan tanah yang kadang didasarkan pada keanggotaan keluarga besar (bukan individu) bisa menyulut persoalan serius. Meskipun banyak anggota masyarakat yang merelakan lahan mereka untuk dijadikan sebagai tempat pengembangan pelayanan pemerintahan, namun masalah tentang kejelasan status tanah tetap menjadi pekerjaan yang mesti dilakukan agar reclaiming secara sepihak dan aksi-aksi kekerasan atas nama hak terhadap tanah tidak terjadi. Apalagi di tengah kuatnya isu pembentukan kabupaten baru tanah bisa menjadi komoditas politik yang cukup krusial.

⁷⁷ Banyak orang Numfor yang tinggal dan menjadi warga Manokwari. Orang-orang ini sering disebut sebagai orang Numfor Dore. Mereka memiliki ikatan kultural dengan orang-orang dan keluarga yang ada di Numfor.

B. KESIAPAN INFRASTRUKTUR FISIK

Bagi mereka yang baru pertama kali menjejakkan kakinya di Pulau Numfor dan sebelumnya mengenali Papua semata sebagai daerah yang terbelakang dan kurang tersentuh dunia luar, maka akan menemukan kesan yang sangat berbeda. Mapannya jalan yang melingkari pulau, jaringan telepon seluler, unit-unit pelayanan pendidikan dan kesehatan, bandara serta pelabuhan yang cukup baik menandakan adanya kualitas infrastruktur. Dibandingkan dengan sebagian besar daerah-daerah lain di Papua maka bisa dikatakan bahwa ketersediaan infrastruktur fisik di Numfor tergolong sangat baik. Kehadiran infrastruktur fisik ini sangat menguntungkan bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat di Numfor.

Kehadiran teknologi yang begitu pesat telah menjangkau Numfor dan menjadikan pulau ini sebagai daerah yang dinamis. Keterpencilan fisik yang dialami masyarakat Numfor tidak berarti menjadikan mereka terpisah dengan dunia luar. Sejak beberapa tahun terakhir ini akses informasi dan komunikasi menjadi lebih lancar karena kehadiran operator seluler. Dibangunnya menara seluler pelan-pelan telah merubah pola interaksi masyarakat Numfor baik diantara mereka sendiri maupun dengan masyarakat di luar mereka. Tim peneliti menemukan antusiasme masyarakat dengan kehadiran akses komunikasi. Ini misalnya ditunjukkan dengan munculnya istilah "Pohon SMS" yang dipakai oleh masyarakat sekitar untuk menyebut *tower* pemancar sebuah operator telepon seluler di sana. Sebuah pohon besi yang bisa menghasilkan informasi dan menyampaikan pesan-pesan yang hendak dikirimkan warga masyarakat kepada dunia luar. 'Pohon SMS' dengan kata lain adalah gambaran kongkrit tentang mimpi kemajuan masyarakat Numfor

Bila ditinjau dari segi infrastruktur darat, hampir semua wilayah pantai sudah terjangkau dengan jalan aspal yang melingkari seluruh pulau. Kondisi tanah di Numfor yang berupa batu kapur dan karang telah memungkinkan

pembangunan infrastruktur jalan dilakukan dengan biaya yang lebih murah dibanding daerah pedalaman Papua yang berupa tanah liat yang labil. Stabilitasnya permukaan tanah ini menjadi sedemikian penting karena tanpa diaspal-pun, dengan metode meratakan tanah, sudah memungkinkan jalaran dilalui kendaraan dengan nyaman. Pengalaman tim peneliti dalam melakukan observasi infrastruktur jalan melingkari Pulau Numfor selama hampir lima jam memberikan kesan yang kuat bahwa jalan yang ada sudah bisa dianggap mapan.

Pilihan untuk membuat jalan lingkaran ini tentunya dengan mempertimbangkan sebaran penduduk dan pusat-pusat aktifitas yang ada di daerah pantai sehingga mampu menghubungkan satu wilayah dengan wilayah yang lain. Persoalannya adalah infrastruktur jalan yang memadai ini belum diikuti dengan penyediaan angkutan umum yang bisa diakses semua warga masyarakat. Selama ini memang sudah ada bus angkutan umum yang dipakai untuk mengangkut siswa yang hendak pergi ke sekolah namun aksesibilitasnya masih belum maksimal.

Salah satu cara untuk mengatasi ini, sebagian anggota masyarakat telah menggunakan kendaraan sepeda motor yang jumlahnya cukup banyak. Ini menjadikan mobilitas dan interaksi antar kampung dan antar distrik di Numfor menjadi lebih tinggi dibanding masa-masa sebelumnya.

Upaya untuk membuka Numfor dari keterpencilan dan keterisolasian nampaknya dalam beberapa tahun terakhir sudah bisa pelan-pelan diatasi. Ini bisa ditunjukkan dengan dimilikinya dua dermaga penting disana. Satu dermaga permanen dan relatif besar selama ini dimanfaatkan untuk berlabuh kapal-kapal perdagangan yang relatif agak besar. Sementara satu dermaga lainnya dipakai untuk berlabuh bagi kapal-kapal kecil. Selama ini keberadaan dua dermaga ini telah mampu memberikan efek ekonomi yang cukup besar bagi perekonomian di Numfor karena arus barang dari luar bisa bergerak dengan lebih intens dibanding masa-masa sebelumnya.

Dari hasil riset tim peneliti bahkan ditemukan fakta bahwa harga beberapa barang-barang dari luar (terutama dari Jawa) yang ada di Numfor relatif lebih murah ketimbang dengan harga-harga barang di Biak.⁷⁸ Hal ini disebabkan karena Numfor menjadi jalur lalu lintas kapal-kapal barang yang datang dari Surabaya, sementara kapal-kapal dagang yang ke Biak harus melewati dulu beberapa pelabuhan sehingga biaya operasionalnya lebih tinggi.

Salah satu tantangan penting ke depan bagi Numfor adalah bagaimana memaksimalkan pemanfaatan pelabuhan-pelabuhan yang ada untuk kepentingan pengembangan perikanan, perdagangan dan juga pariwisata. Tantangan pengembangan infrastruktur laut ini terutama dihadapkan pada fluktuasi alam yang kadangkala menjadikan pelabuhan yang ada tidak bisa difungsikan. Hal ini terkait dengan tingginya gelombang laut di bulan-bulan tertentu yang menghambat pelayaran dan perdagangan.⁷⁹

Meski begitu, hadirnya bandar udara di Numfor yang telah dimanfaatkan untuk penerbangan pesawat kecil nampaknya menjadi satu alternatif untuk mengatasi faktor gelombang laut yang tinggi yang bisa menghambat mobilitas warga Numfor. Bandara yang ada di pusat Distrik Bruyadori ini dipakai untuk landasan pesawat kecil yang datang dua kali dalam seminggu.

Dalam sejarahnya, Numfor sebenarnya telah memiliki landasan pesawat yang relatif besar yang di masa Perang Dunia II dan pernah dimanfaatkan sebagai landasan pesawat-pesawat perang Amerika Serikat. Landasan ini sekarang tidak dimanfaatkan dan ditumbuhi oleh tanaman-tanaman liar. Beberapa kalangan di Biak dan di Numfor telah

78 Dari wawancara kami dengan berbagai pihak dikatakan bahwa Numfor berada dalam jalur perdagangan laut di Papua. Barang-barang ini terutama dibawa oleh jaringan pedagang-pedagang Bugis dan Makassar. Harga barang-barang keramik, misalnya, lebih murah di Numfor ketimbang di Biak.

79 Dari data yang ada ditunjukkan bahwa musim gelombang tinggi menjadi persoalan besar bagi nelayan di Numfor karena rendahnya kualitas kapal yang digunakan. Di Numfor pada tahun 2006 ada sekitar 46 perahu motor tempel dan 198 perahu tanpa motor.

mewacanakan untuk meman-faatkan lagi bandara ini untuk kepentingan akses udara yang lebih luas.⁸⁰ Ini salah satunya didasarkan pada kenyataan bahwa adanya berbagai potensi wisata alam dan sejarah yang cukup menarik telah menarik wisatawan asing dan domestik untuk datang ke Numfor melalui jalur udara. Dalam rangka itu maka diperlukan landasan yang lebih representatif untuk kepentingan ini.

Meski begitu, di tengah berbagai upaya pengembangan infrastruktur di Numfor proses ini ternyata belum mampu mengakselerasi Numfor dari berbagai hal. Dari sisi ekonomi, roda produksi masih bercorak memenuhi kebutuhan lokal dan belum mampu dikembangkan untuk kepentingan produksi yang jauh lebih luas. Dari sisi pelayanan publik, pengembangan infrastruktur yang ada juga masih belum berimbang pada peningkatan akses dan kualitas pelayanan publik.

Memang kalau dilihat dalam konteks infrastruktur pelayanan publik, Numfor nampaknya telah memiliki infrastruktur-infrastruktur dasar yang nantinya dibayangkan akan bisa lebih berkembang lagi dari sisi kualitas. Pelayanan pendidikan hingga pendidikan menengah serta hadirnya Puskesmas, Puskesmas Pembantu dan apotek telah memberikan makna penting bagi kehadiran negara di Pulau ini meskipun masih belum begitu maksimal.⁸¹

80 Hasil wawancara dan FGD yang dilakukan tim peneliti menemukan bahwa ada kehendak untuk membangun lagi landasan pesawat yang lama karena dianggap lebih besar. Namun hal ini nampaknya tidak mudah karena diatas landasan sudah ditumbuhi tanaman dan pohon-pohon liar selama bertahun-tahun sehingga dimungkinkan terjadi kerusakan struktur landasan yang tidaklah kecil. Biaya pembangunan ulang tentunya juga tidak mudah dan murah.

81 Persoalan tentang hadirnya 'negara' di Numfor menjadi salah satu isu penting di masyarakat. Bagi mereka selama ini negara dianggap tidak terlalu memperhatikan daerah-daerah terpencil seperti Numfor. Jumlah unit pelayanan publik memang sudah relatif banyak, namun sering dianggap kurang mencukupi. Pada saat yang sama unit pelayanan publik yang ada belum memiliki kualitas pelayanan yang baik. Inilah yang menjadikan gerakan OPM menguat di Numfor pada awal-awal reformasi. Meski begitu ini harus dibaca sebagai pertanda kegelisahan dari masyarakat terhadap negara untuk lebih peduli terhadap mereka.

Data tahun 2006/2007 (Biak Numfor Dalam Angka) ditunjukkan bahwa prasarana pendidikan, terutama bangunan sekolah, di Numfor relatif memadai. Di seluruh Numfor ada 1 Taman Kanak-kanak. Sementara untuk bangunan Sekolah Dasar ada sebanyak 22 buah, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama sebanyak 3 buah dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan Sekolah Kejuruan masing-masing berjumlah 1 buah. Dengan jangkauan geografis yang relatif tidak terlalu besar dengan jalur transportasi darat yang telah mampu menghubungkan kampung-kampung maka selama ini sekolah-sekolah yang ada bisa diakses oleh warga.

Untuk infrastruktur kesehatan, Numfor telah memiliki 3 Puskesmas dan 8 Puskesmas Pembantu. Dari tiga Puskesmas yang ada hanya satu Puskesmas yang berstatus sebagai Puskesmas Perawatan sementara dua lainnya hanya Puskesmas Non Perawatan. Kendala yang dihadapi unit-unit pelayanan ini lebih banyak berkisar pada jumlah pelayan medis yang dirasa masih kurang mencukupi untuk melayani warga Numfor. Di tahun sampai dengan tahun 2007 total di Numfor hanya memiliki 2 dokter umum, 5 bidan dan 15 perawat.

Meski begitu, kalau dilihat dalam konteks kabupaten induk (Biak Numfor) secara keseluruhan, ternyata kapasitas untuk mekar yang bisa dilihat dari rasio fasilitas kesehatan dan rasio tenaga medis per 10.000 penduduk cukup tinggi. Dari hasil perhitungan yang kami lakukan kabupaten Biak Numfor berada dalam kategori 5 (sangat mampu) dalam hal infrastruktur kesehatan dengan rasio sebesar 107,2%. Sementara hal yang sama juga ditemukan dalam hal ketersediaan tenaga medis. Hasil perhitungan yang ada menunjukkan bahwa perbandingan tenaga medis dan penduduk berada dalam rasio 158,8% dan berada dalam kategori 5 atau sangat mampu (untuk perhitungan detailnya bisa dilihat di Impiran bab ini). Gambaran ini hendak menunjukkan bahwa dari sisi infrastruktur kesehatan dan tenaga medis, Kabupaten Biak Numfor memiliki kemampuan yang tinggi untuk mekar.

C. KESIAPAN KELEMBAGAAN DAN SDM PEMERINTAHAN

Seperti yang telah dikatakan di atas, upaya pelaku-pelaku yang ada di Biak Numfor untuk mempersiapkan kabupaten baru yaitu Kabupaten Numfor dilakukan dengan melakukan penyiapan kelembagaan dan juga SDM pemerintahan. Lewat Perda Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pemekaran Distrik, Pulau Numfor dimekarkan dari 2 distrik (Numfor Barat dan Numfor Timur) menjadi 5 distrik (ditambah Bruyadori, Poiru dan Orkeri). Dengan upaya pemekaran distrik ini maka salah satu syarat teknis pembentukan kabupaten baru bisa terpenuhi yaitu memiliki jumlah minimal 5 kecamatan/ distrik.

Bekerjanya kelembagaan pemerintahan di Numfor selama ini ternyata tidak semata memfokuskan pada peran birokrasi pemerintahan. Secara faktual dinamika pemerintahan di Numfor ditunjang dengan adanya peran aktif gereja sebagai institusi informal yang dalam taraf tertentu mampu menjadi fasilitator antara negara dan masyarakat di level lokal. Bahkan dalam wawancara dan diskusi yang dilakukan tim peneliti muncul beberapa contoh yang menunjukkan secara jelas bahwa gereja seringkali membantu pemerintah untuk menggerakkan program-programnya. Bahkan ketika pemerintah belum mampu mengisi fungsi yang seharusnya dijalankannya maka gereja bisa menutup fungsi-fungsi itu. Sebagai contoh gereja di Numfor selama ini turut berperan dalam membantu pelayanan kesehatan dengan mendirikan apotek/toko obat serta menjadi mediator tatkala muncul ketegangan antara pemerintah dengan masyarakat. Ini artinya, sinergi antara negara dan masyarakat sipil terjadi dengan relatif kuat.

Memang kelembagaan pemerintahan di level lokal selama ini menghadapi kendala dalam konteks kesiapan sumber daya manusia. Dalam aspek pelayanan publik, misalnya, secara riil Numfor masih memiliki problema dalam soal jumlah dan kualitas SDM. Sampai dengan tahun 2007 (Biak Numfor Dalam Angka) total di Numfor hanya memiliki 2 dokter umum, 5 bidan dan 15 perawat. Dalam

hal pendidikan, data tahun 2007 juga menunjukkan masalah jumlah SDM yang masih rendah. Jumlah guru SD sebanyak 110 orang, guru SLTP 21 orang, guru SLTA 14 orang dan guru sekolah menengah atas kejuruan sebanyak 4 orang.

Meski begitu, masyarakat Numfor percaya bahwa sejalan dengan kehendak untuk membentuk kabupaten baru maka pelan-pelan masalah SDM ini bisa diatasi. Mereka menganggap bahwa Numfor memiliki potensi SDM yang berkualitas yang tersebar ke berbagai daerah baik di Papua maupun di luar Papua. Sebagian besar dari mereka menempuh pendidikan tinggi di Jawa maupun di tempat-tempat lainnya. Sebagian yang lain telah berhasil menempati jabatan-jabatan strategis di berbagai daerah di Papua. Persoalan yang selama ini dihadapi dengan Numfor terkait dengan SDM adalah keengganan dari mereka untuk kembali ke Numfor. Hal ini terkait dengan peluang karir dan struktur kesempatan yang tidak menjanjikan bila mereka kembali ke daerah; sementara peluang-peluang tersebut justru bisa ditemukan di daerah-daerah lain.

Hadirnya kabupaten baru dipercaya akan meningkatkan struktur insentif dan peluang-peluang yang akan membuat sumber daya manusia Numfor yang selama ini tersebar ke berbagai daerah akan bisa ditarik kembali ke Numfor. Sebagai ilustrasi, sebagian responden yang kami wawancarai cukup optimis bahwa dengan terbentuknya kabupaten baru nanti maka posisi-posisi strategis akan ditempati oleh pejabat-pejabat berpengalaman dan kompeten asal Numfor yang selama ini berada di berbagai daerah di Papua. Sementara posisi-posisi menengah yang membutuhkan SDM baru dan berpendidikan tinggi akan bisa diisi oleh mereka yang selama ini kuliah di berbagai universitas. Proses inilah yang nantinya dibayangkan akan mampu mengakselerasi pembangunan di Numfor.

Gambaran ini hanya ingin menunjukkan bahwa problema kelangkaan dan lemahnya kompetensi SDM pemerintahan dianggap akan bisa diatasi ketika muncul peluang dan struktur insentif baru dengan hadirnya kabupaten baru.

D. KESIAPAN MANAJEMEN KONFLIK DAN DEMOKRASI

Barangkali salah satu yang menjadi kekuatan penting bagi Numfor dalam proses pembangunan ke depan adalah adanya potensi modal sosial yang relatif kuat dalam masyarakat untuk mengelola persoalan yang dihadapi. Tradisi berargumentasi dan berdebat tentang persoalan-persoalan yang dihadapi publik telah hadir semenjak lama. Dari hasil pelacakan yang dilakukan tim peneliti di Numfor proses menumbuhkan budaya dialog ini telah hadir dalam keseharian masyarakat.

Salah satu modal sosial yang dimiliki masyarakat adalah tradisi yang disebut 'duduk di atas pasir'. Tradisi ini adalah gambaran bahwa setiap masalah yang dihadapi harus diselesaikan lewat mekanisme dialog. 'Duduk di atas pasir' merupakan mekanisme yang melibatkan pemimpin-pemimpin kelompok sosial untuk memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakatnya. Dalam keyakinan mereka kekerasan fisik untuk menyelesaikan persoalan harus dihindari. Setiap keputusan yang diambil lewat mekanisme ini tidak hanya mengikat hanya secara sosial tapi juga secara vertikal kepada pembuat kehidupan.

Prosesi ini biasanya diadakan malam hari dan dilakukan di pantai dengan duduk di atas pasir. Di tengah lingkaran tempat mereka duduk biasanya terdapat penerang. Lewat proses ini para pemimpin kelompok sosial mencoba mencari pemecahan persoalan. Persoalan yang dibahas bisa menyangkut masalah pribadi antar warga, maupun antar kelompok sosial. Dalam tradisi ini setiap orang yang terlibat diberi kebebasan untuk mengemukakan pendapatnya, sementara orang yang lain juga memiliki hak untuk menyanggah, mengkritik dan memberi masukan.

Cara berdebat bahkan bisa dilakukan dengan memaki dan menggunakan kata-kata kasar sejauh kata-kata yang digunakan itu tidak merendahkan harga diri orang lain.⁸²

82 Ukuran untuk melihat 'kepantasan' makian ini belum tertangkap jelas oleh tim peneliti. Namun beberapa orang mengatakan beberapa contoh semisal merendahkan ibu, bapak, kakek, nenek maupun anak.

Inilah yang disebut masyarakat sebagai 'baku maki'. Apabila sampai proses yang ada menimbulkan kekerasan fisik maka hal ini menjadi tabu yang luar biasa bagi yang bersangkutan dan akan mendapatkan sanksi sosial yang berat. Meski begitu, apabila prosesi 'duduk di atas pasir' selesai maka semua orang harus saling memaafkan dan terikat dengan keputusan yang telah dibuat.

Dari gambaran tersebut maka bisa dilihat bahwa masyarakat telah memiliki mekanisme tradisional dalam memecahkan masalah secara damai. Bahkan bisa dikatakan potensi berdemokrasi di dalam masyarakat Numfor juga relatif kuat yang ditunjukkan dengan kemampuan sebagian besar masyarakat dalam ber retorika dan berargumentasi dalam pertemuan-pertemuan publik.

Sekilas nampaknya proses ini bisa dilihat sebagai cara yang elitis dalam menyelesaikan persoalan. Namun hasil wawancara kami memberikan gambaran yang cukup berbeda yang bisa menunjukkan betapa derajat hierarki sosial masyarakat di Numfor tidaklah terlalu tinggi. Seorang pemimpin adat biasanya dipilih oleh masyarakat berdasarkan kompetensi sosial dan kulturalnya. Jadi tidak ada mekanisme pergantian kepemimpinan berdasarkan turunan. Setiap orang punya peluang untuk menjadi pimpinan adat. Yang unik adalah, dari hasil temuan kami, pemimpin adat tidak menjadi penentu keputusan dalam kelompoknya. Setiap orang dalam kelompok tersebut memiliki hak yang setara untuk berpendapat. Dalam konteks ini ketua adat hanya menjadi penyambung aspirasi dan orang yang diberi otoritas oleh anggota-anggotanya berdasarkan keputusan yang ditentukan secara internal. Ini adalah gambaran betapa kuatnya tradisi dialog dan semangat egaliter.

Proses observasi dan FGD yang dilakukan tim peneliti di Numfor menemukan penegasan terhadap hal-hal tersebut. Manakala tim peneliti mencoba mendengarkan aspirasi dari masyarakat lewat FGD yang dibagi ke dalam kelompok-kelompok kecil hampir semua peserta menanggapi dengan antusias lewat argumentasi dan kemampuan berbicara yang

cukup baik. Hal yang sama juga kami temukan ketika terjadi perdebatan keras antara satu kelompok dengan kelompok yang lain dan melahirkan makian satu sama lain, namun setelah proses pembicaraan selesai keduanya berdamai, bersalaman dan saling minta maaf atas makian dan emosi yang muncul. Ini adalah salah satu contoh betapa sebenarnya masyarakat memiliki potensi demokrasi dan kedewasaan bersikap yang cukup baik.

Apabila dilihat dari sisi demokrasi formalis prosedural, tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan kabupaten baru juga relatif tinggi. Ini ditunjukkan dengan banyaknya dukungan lewat tandatangan warga sebagai bentuk aspirasi masyarakat untuk membentuk kabupaten baru.⁸³ Dari semua warga yang ditemui tim peneliti hampir sebagian besar menunjukkan antusiasme yang tinggi terhadap isu pembentukan kabupaten baru. Dalam taraf tertentu ini bisa dibaca sebagai bentuk kepedulian warga masyarakat terhadap masalah-masalah yang dihadapinya.

Potret diatas hendak menunjukkan bagaimana besarnya potensi demokrasi dan manajemen konflik yang dimiliki masyarakat. Tantangan yang dihadapi ke depan adalah bagaimana caranya agar modal sosial yang sudah ada ini dimanfaatkan dan dilestarikan dalam proses pembangunan Numfor ke depan. Isu ini menjadi penting mengingat proses modernisasi telah pelan-pelan menggerus nilai-nilai tradisional yang ada serta semakin bergesernya peran lembaga tradisional sebagai arena manajemen konflik dan digantikan dengan mekanisme-mekanisme hukum formal.

83 Dokumen formal "Rekapitulasi Penyampaian Aspirasi Masyarakat Sebagai Pernyataan Sikap Tentang Pemekaran Pulau Numfor Menjadi kabupaten definitif" memang menunjukkan begitu banyaknya KK yang memberikan dukungannya lewat pemberian tandatangan untuk mengusulkan pembentukan kabupaten baru. Sulit memang untuk mengetahui apakah proses formal ini adalah bentuk partisipasi aktif ataukah hasil dari mobilisasi politik. Akan tetapi, apabila dilihat dari antusiasme warga dan cara mereka menyampaikan gagasan tentang pembangunan Numfor ke depan maka bisa ditangkap kesan yang kuat tentang kepedulian dan kehendak mereka untuk melakukan perubahan bagi Numfor.

E. KAPASITAS EKONOMI: POTENSI LAUT, PERTANIAN & PERDAGANGAN

Secara umum, Numfor memiliki basis-basis penting bagi pengembangan daerah ke depan. Potensi ekonomi ini terkait dengan produk-produk pertanian dan perkebunan serta yang paling potensial adalah potensi kelautan. Dengan karakter geografis yang didominasi oleh pantai, bisa dipastikan bahwa sebagian besar masyarakat Numfor sangat bergantung perekonomiannya pada hasil laut. Meski begitu potensi-potensi yang lain juga cukup besar.

Selama beberapa waktu Numfor dikenal sebagai penghasil kopra yang cukup besar dan dipasarkan di berbagai daerah di Indonesia. Produksi kelapa bahkan menempati posisi atas diantara distrik-distrik di Kabupaten Biak Numfor. Pada tahun 2006 Numfor secara total memiliki luas lahan kelapa seluas 941, 9 ha dengan total produksi sebanyak 228 ton. Hanya saja dari jumlah produksi yang relatif besar ini ternyata belum diimbangi dengan kapasitas pemasaran yang baik sehingga seringkali produksi kelapa yang ada hanya dimanfaatkan untuk keperluan masyarakat lokal.

Hasil produksi alam lainnya yang dimiliki Numfor adalah sagu. Luas lahan dan hasil produksinya memang tidak terlalu banyak. Dari total luas lahan 58, 5 ha numfor mampu menghasilkan 15, 5 ton sagu. Produk pertanian yang kini diunggulkan oleh Numfor adalah kacang hijau organik yang produksinya mencapai 50 ton pada tahun 2006 dari total luas lahan 100 ha. Numfor adalah penghasil kacang hijau terbesar di Biak Numfor dan bahkan telah dikenal secara luas dan dipasarkan di daerah-daerah lain di Papua.

Potensi penting yang dimiliki Numfor adalah perikanan. Secara umum, Kabupaten Biak Numfor wilayahnya lebih banyak terdiri dari laut ketimbang daratan. Ini artinya potensi kelautan semestinya bisa menyumbang kontribusi PAD yang tinggi bagi daerah. Kenyataannya, selama ini perikanan dan kelautan belum bisa dimanfaatkan secara maksimal. Tidak ada data yang secara khusus menggambarkan produksi perikanan di 5 distrik di Numfor. Akan tetapi kalau melihat

tren yang berkembang di Biak Numfor nampaknya subsektor ini mesti digali lebih lanjut ke depan.

Tabel 4.3.
Sumbangan Subsektor Perikanan Terhadap PDRB Biak Numfor (2000-2004)

Tahun	Nilai (dalam jutaan rupiah)	Persentase
2000	5.016,96	0,91
2001	5.807,72	1,24
2002	6.798,49	1,25
2003	7.914,25	1,33
2004	8.351,44	1,29

Sumber: BPS kabupaten Biak Numfor, 2005: 66 dan 69.

Data di atas menunjukkan bahwa produksi perikanan di Kabupaten Biak Numfor masih sangat rendah, begitu juga distrik-distrik di Pulau Numfor. Padahal secara umum kabupaten ini memiliki potensi sumber daya ikan sebesar 670.000 ton per tahun (Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Biak Numfor, 2003). Rendahnya selisih antara potensi produksi dan kapasitas produksi riil sangat bisa jadi disebabkan karena kapasitas SDM nelayan yang masih rendah serta rendahnya teknologi penangkapan ikan yang dimiliki oleh para nelayan.

Potensi lain yang juga tak kalah menarik untuk dikembangkan di Numfor adalah wisata alam dan sejarah. Keindahan alam pantai dan bawah laut di Numfor selama ini belum digali secara maksimal. Selama ini memang ada turis lokal maupun domestik yang datang ke Numfor untuk menikmati alam lautnya. Namun dukungan akses transportasi dan akomodasi yang kurang memadai menjadikan tingkat kunjungan wisata tidak terlalu banyak.

Hal yang sama juga terjadi pada wisatawan yang hendak menyaksikan situs-situs sejarah peninggalan Perang Dunia II. Bila bisa dikelola dengan baik, termasuk penyediaan transportasi dan akomodasi yang memadai, maka kunjungan

wisatawan bisa lebih meningkat. Dari hasil wawancara tim peneliti di Numfor selama ini banyak turis dari Jepang datang ke sana untuk melakukan ziarah ke situs-situs dimana tentara Jepang menjadi korban dalam Perang Dunia II. Hanya saja kunjungan yang dilakukan biasanya dalam durasi yang pendek.

Hanya saja kalau dicermati lebih lanjut, produksi ekonomi di Numfor ternyata masih bersifat lokal dan belum mampu diorientasikan ke luar. Ini artinya kontribusi potensi Numfor dibayangkan belum akan mampu menopang perkembangan ekonomi lokal ke depan. Apabila Numfor dikembangkan menjadi kabupaten sendiri maka hampir bisa dipastikan bahwa perputaran roda ekonomi akan lebih banyak digerakkan oleh dana dari pemerintah lewat APBD. Hal ini juga makin problematis ketika dikaitkan dengan kapasitas ekonomi kabupaten induk. Di sinilah pentingnya upaya yang cermat agar pemekaran kabupaten baru nantinya tidak memunculkan persoalan ekonomi yang baru bagi kabupaten induk.

Kalau dilihat dari kemampuan ekonomi kabupaten induk dalam konteks PDRB non migas per kapita, maka ditemukan bahwa Biak Numfor memiliki rasio sebesar 0,297 yang artinya berada dalam kategori 2 (kurang mampu). Sementara dari segi pertumbuhan ekonomi juga berada dalam kategori 2 (kurang mampu). Meski begitu kontribusi PDRB non migas berada dalam rasio 1,523 yang artinya dalam kategori 5 atau sangat mampu (pengukuran indikator-indikator kapasitas ekonomi secara lengkap bisa dilihat di bagian akhir bab ini).

Lepas dari indikator-indikator tersebut, ada urgensi pengembangan ekonomi lokal yang tidak bisa ditinggalkan. Kabupaten Biak Numfor selama ini belum mampu mendorong potensi perekonomian lokal di Numfor. Potensi dan kapasitas ekonomi Numfor mengalami pertumbuhan yang lambat karena tidak ada desain bagi pembangunan ekonomi lokal dari kabupaten. Semestinya, pemerintah Kabupaten Biak Numfor selama ini harus mendorong munculnya sentra-sentra

ekonomi yang kuat di Numfor. Dan proses ini harus diikuti dengan menghubungkan Numfor dengan daerah-daerah lain melalui pengembangan infrastruktur perhubungan secara lebih maksimal. Lebih jauh lagi, pemerintah kabupaten Biak Numfor belum mampu mendorong inovasi ekonomi lokal serta pengembangan jaringan pasar.

Bagi masyarakat Numfor, hadirnya kabupaten baru diharapkan akan bisa menjawab persoalan-persoalan ekonomi yang selama ini belum berhasil dijalankan oleh kabupaten induk. Di sinilah letak urgensi pembentukan daerah otonom baru di Numfor.

F. KAPASITAS POLITIK: POLITIK LOKAL DAN POLITIK NASIONAL TENTANG PEMEKARAN

Hal-hal di atas telah menunjukkan adanya peluang-peluang dan urgensi pembentukan kabupaten baru di Numfor. Secara umum bagian-bagian sebelumnya memberi gambaran bahwa ada kapasitas untuk menjadi daerah otonom baru meskipun dalam beberapa ukuran teknis administratif masih belum memenuhi seperti yang disyaratkan oleh regulasi yang ada.

Meski begitu, di luar aspek-aspek administratif tersebut nampaknya ada energi penting yang bisa menjadi pendorong dan menjadi basis penting bagi pembentukan kabupaten baru di Numfor. Hasil pelacakan yang dilakukan tim peneliti, ditemukan secara jelas bahwa dukungan publik terhadap pembentukan kabupaten baru sangatlah kuat. Ini ditunjukkan dengan berbagai dokumen resmi dari pemerintah daerah maupun masyarakat tentang dukungan tersebut. Di luar dukungan resmi tersebut tim juga menemukan bahwa ekspresi-ekspresi warga masyarakat yang diwawancarai dan diobservasi nampak adanya antusiasme yang tinggi. Di hampir setiap pembicaraan yang kami lakukan dengan warga masyarakat secara informal. Bahkan ketika dilakukan FGD di Numfor dengan sekitar 100-an warga masyarakat, aspirasi-aspirasi ini muncul secara jelas.

Dukungan politik yang kuat ini sebenarnya merupakan hasil dari proses politik di level lokal yang sudah terjadi sejak lama. Pertemuan-pertemuan resmi maupun tidak resmi dengan berbagai pejabat di Biak Numfor juga telah terjadi berkali-kali. Beberapa kalangan memang mensinyalir bahwa ada mekanisme mobilisasi dalam proses ini. Akan tetapi kalau dilihat lebih lanjut dalam keseharian masyarakat, perbincangan tentang pemekaran memang sudah mengemuka secara tajam dalam tahun-tahun terakhir.

Dukungan yang luas terhadap proses pembentukan kabupaten baru ini memang diwarnai dengan adanya pro dan kontra di antara para pendukungnya. Secara umum pro dan kontra ini terkait dengan persoalan bagaimana proses pemekaran hendak dilakukan dan siapa yang nantinya akan mengisi posisi-posisi strategis. Dukungan politik yang kuat dari masyarakat bahwa pemekaran menjadi jawaban penting bagi persoalan keterbelakangan dan keterisolasian di Numfor, ternyata harus berhadapan dengan saling klaim terhadap siapa yang paling berhak berkuasa di Numfor.

Dari hasil wawancara dan observasi yang kami lakukan saling klaim ini mengemuka secara kuat. Beberapa orang yang kami wawancarai misalnya mengatakan bahwa orang Numfor Tulen harus menempati jabatan bupati dan jabatan-jabatan strategis lainnya pasca pemekaran nanti. Bahkan kelompok ini menginginkan adanya porsi yang besar dalam struktur birokrasi pemerintahan. Pada sisi lain kelompok masyarakat yang tidak setuju mengatakan bahwa semua warga berhak untuk bersaing dalam posisi-posisi tersebut. Kelompok ini percaya bahwa yang seharusnya menentukan adalah kompetensi dan kapasitas yang dimiliki.

Meskipun muncul pro dan kontra di antara anggota masyarakat akan tetapi kami bisa menyimpulkan bahwa derajat konflik dan ketidaksepakatan ini relatif tidak besar. Ini terjadi karena tingkat soliditas masyarakat cukup tinggi serta adanya mekanisme manajemen konflik yang relatif sudah mapan.

Lepas dari dinamika lokal, dalam konteks kepentingan pemerintah nasional, respon terhadap pemekaran di Papua seringkali dianggap sebagai langkah penting untuk meminimalisasi resiko-resiko separatisme. Apalagi, Numfor pernah menjadi salah satu titik penting berkembangnya gerakan OPM di tahun-tahun setelah reformasi politik nasional. Artinya, pemekaran Numfor dari Biak Numfor bisa jadi juga berada dalam konteks ini.

Meski begitu, di tengah dukungan politik lokal yang kuat untuk menjadi kabupaten baru serta konteks politik nasional untuk mengatasi separatisme nampaknya dalam jangka pendek nampaknya hal itu belum akan bisa berjalan. Hal ini disebabkan adanya posisi politik dari pemerintah pusat bahwa semua proses pemekaran di Indonesia tidak akan dilakukan sampai dengan tahun 2010. Posisi politik pemerintah nasional ini dalam satu sisi sementara waktu memang menghentikan tuntutan lokal terhadap pusat untuk membentuk kabupaten baru. Namun pada sisi yang lain penghentian proses politik ini justru bisa dimanfaatkan sebagai kesempatan untuk menyelesaikan masalah-masalah substantif maupun administratif yang dihadapi untuk membangun Numfor ke arah yang lebih baik.

G. PENUTUP

Paparan di atas telah menunjukkan bahwa sebenarnya Numfor memiliki kapasitas yang kuat untuk menjadi sebuah kabupaten. Hal ini terutama tercermin pada potensi ekonomi, kapasitas sosial politik terutama dalam bentuk budaya demokrasi dan manajemen konflik serta, kesiapan infrastruktur fisik.

Berdasarkan nilai rata-rata pembandingan antara Kabupaten Biak Numfor dengan kabupaten-kabupaten di Provinsi Papua dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4.4.
Perhitungan Indikator
Kelayakan Pembentukan Kabupaten Baru

Faktor	Jenis	Skor*	Keterangan Skor
1. Kemampuan Ekonomi	1. PDRB non migas perkapita.	2	tidak mampu
	2. Pertumbuhan ekonomi.	2	tidak mampu
	3. Kontribusi PDRB non migas.	5	sangat mampu
2. Potensi daerah	4. Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk.	5	sangat mampu
	5. Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk.	5	sangat mampu
	6. Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk.	5	sangat mampu
3. Kemampuan Keuangan	7. Rasio PDS terhadap jumlah penduduk.	2	tidak mampu
	8. Rasio PDS terhadap PDRB non migas.	5	sangat mampu
4. Sosial Budaya	9. Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk.	4	mampu

Keterangan:

**) Setiap indikator mempunyai skor dengan skala 1-5.*

- Skor 5 apabila besaran/nilai indikator \geq 80% besaran/nilai rata-rata,

- Skor 4 apabila besaran/nilai indikator \geq 60% besaran/nilai rata-rata,

- Skor 3 apabila besaran/nilai indikator \geq 40% besaran/nilai rata-rata,

- Skor 2 apabila besaran/nilai indikator \geq 20% besaran/nilai rata-rata,

- Skor 1 apabila besaran/nilai indikator $<$ 20% besaran/nilai rata-rata.

- Keterangan lengkap penghitungan skor terlampir.

Akan tetapi kapasitas tersebut harus berhadapan dengan beberapa aspek yang belum memungkinkan Numfor fisibel menjadi kabupaten baru dalam waktu dekat ini. Hasil studi yang dilakukan tim menunjukkan bahwa dimensi-dimensi teknis administratif seperti yang dipersyaratkan PP 78/2007 belum bisa terpenuhi. Misalnya luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan ekonomi, kemampuan keuangan. Lebih jauh lagi, dari sisi politis upaya pembentukan kabupaten

baru di Numfor tidak dimungkinkan karena adanya keputusan politik dari pemerintah pusat untuk menghentikan semua proses pemekaran daerah sampai tahun 2010. Penegasan pemerintah pusat ini memberikan pesan penting bagi Numfor dan Biak Numfor tentang perlunya dilakukan penyiapan-penyiapan serta akselerasi pembangunan di Numfor dalam waktu secepatnya, bahkan 'saat ini' juga.

BAB V

AKTIVASI POTENSI SEBAGAI STRATEGI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN KEMANDIRIAN NUMFOR

Bambang Purwoko

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa Numfor memenuhi syarat untuk dibentuk menjadi sebuah kabupaten baru. Namun, kelayakan tersebut perlu diikuti persiapan-persiapan dan akselerasi pembangunan. Tujuannya adalah agar kabupaten yang akan terbentuk dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik dan optimal. Bab ini akan berisi uraian tentang hal-hal yang perlu dilakukan di Numfor oleh Kabupaten Biak Numfor sebagai induk.

Seperti telah dikemukakan, masyarakat di Numfor hingga saat ini lebih banyak mengandalkan wilayah-wilayah di luar Pulau Numfor baik untuk mendapatkan akses terhadap pelayanan publik maupun dalam kegiatan perekonomiannya. Padahal Numfor sebenarnya juga memiliki berbagai potensi yang dapat dioptimalkan. Pengaktifan potensi-potensi

dan sumberdaya daerah menjadi agenda penting untuk mewujudkan kemandirian dan keberdayaan masyarakat Numfor. Agenda dan strategi ini selain diharapkan mampu menjadi instrumen untuk membangun kemandirian daerah, juga diharapkan dapat menjadi investasi persiapan jika di masa datang diambil kebijakan-kebijakan lanjutan di Numfor.

Kesiapan daerah untuk mengantisipasi kemungkinan perubahan pilihan kebijakan menjadi sangat penting dalam konteks pengembangan kemampuan daerah. Sebagai contoh, laju pemekaran daerah yang ekstensif dengan berbagai argumen idealnya ternyata tidak selalu memberikan dampak positif seperti diharapkan. Salah satu penyebab adalah kurangnya kesiapan daerah dalam mengantisipasi perubahan status sebagai kabupaten baru. Akibatnya, bukannya mewujudkan cita-cita perbaikan kesejahteraan daerah, pemekaran justru berdampak kontraproduktif yang memperdalam ketertinggalan daerah. Keberadaan Kabupaten Supiori yang semula juga menjadi bagian dari Kabupaten Biak Numfor merupakan contoh yang dekat dengan kehidupan riil di Numfor. Dalam diskusi dengan sebagian unsur masyarakat Biak Numfor yang berada di Yogyakarta terungkap kekhawatiran peserta jangan-jangan jika kebijakan pembangunan di Numfor tidak ditangani dengan bijaksana akan berakhir seperti kondisi kabupaten Supiori.⁸⁴

Resiko-resiko semacam ini harus diantisipasi secara matang di dalam kerangka kebijakan pembangunan daerah. Jika pemekaran tidak selalu menjadi solusi bagi ketertinggalan suatu daerah, maka harus ada mekanisme lain yang dapat digunakan sebagai instrumen untuk memajukan kondisi daerah. Sebaliknya, jika pembentukan kabupaten baru menjadi

84 Kabupaten Supiori sering dirujuk sebagai contoh negatif pemekaran daerah, terutama karena prosesnya yang tidak jelas, dan kebijakan pembangunan yang spektakuler misalnya dengan membangun Pasar Sentral yang sangat megah, kontradiktif dengan kondisi masyarakatnya yang miskin. Hal ini antara lain terungkap dalam *Focus Group Discussion* (FGD) yang diadakan pada tanggal 8 Mei 2008 di Program S2 PLOD UGM. Diskusi dihadiri tokoh-tokoh dan perwakilan masyarakat Biak dan Numfor di Yogyakarta.

pilihan, maka harus disiapkan secara sungguh-sungguh berbagai alternatif kebijakan yang harus dilaksanakan. Belajar dari pengalaman daerah lain semacam ini, maka agenda yang jauh lebih substansial dibanding dengan keputusan politik untuk menentukan kedudukan Numfor, adalah melakukan aktivasi potensi daerah yang diharapkan akan berdampak lebih riil bagi peningkatan kualitas kehidupan masyarakat.

Dengan kata lain, sebelum diambil keputusan politik tentang masa depan status Numfor, dibutuhkan langkah-langkah strategis alternatif yang mampu memberikan solusi riil terhadap persoalan keterisolasian dan ketertinggalan wilayah yang dihadapi masyarakat Numfor. Usaha membangun kemandirian Numfor akan menjadi agenda yang tetap kontekstual baik Numfor akan menjadi kabupaten baru atau tetap menjadi bagian dari Kabupaten Biak Numfor.

Berdasarkan analisis terhadap bab-bab yang menggambarkan persoalan dan potensi di Numfor, terdapat tiga langkah strategis yang dapat diambil. Tiga langkah strategis tersebut adalah: 1) Memperkuat modal internal, 2) Menjembatani Numfor dengan sentra-sentra lain di luar pulau, dan 3) Memosisikan Numfor sejajar dengan Biak. Berikut adalah uraian mengenai rekomendasi skenario yang dapat diambil dalam kerangka aktivasi potensi sebagai strategi kebijakan pemberdayaan kemandirian Numfor tersebut.

A. MEMPERKUAT MODAL INTERNAL

Pulau Numfor adalah sebuah pulau kecil yang mengalami berbagai persoalan yang terkait dengan kondisi wilayah yang terisolir secara geografis. Beberapa masalah tersebut antara lain, minimnya ketersediaan fasilitas pelayanan dasar, jauhnya posisi Numfor dari pusat-pusat pelayanan publik yang sebagian besar berada di ibukota kabupaten di Biak, absennya sarana perekonomian dan lambatnya kemajuan tingkat perekonomian masyarakat, dan lain-lain. Kondisi-kondisi ini menyebabkan sebagian masyarakat di pulau ini, khususnya yang berpendidikan baik dan berpikiran maju, memilih untuk tinggal di luar pulau atau

paling tidak, melakukan aktivitasnya di luar Numfor seperti di Biak dan Manokwari. Terkait dengan fakta keterisolasian ini, langkah pertama yang dapat dilakukan untuk mengatasi problematika di Numfor adalah memperkuat modal internal yang dimilikinya sebagai basis terwujudnya kemajuan dan kemandirian daerah.

Terlepas dari berbagai persoalan ketertinggalan dan keterisolasian yang melingkupinya, masyarakat di Pulau Numfor sebenarnya telah memiliki berbagai modal internal yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung kemajuan pembangunan daerah. Modal internal utama yang dimiliki Numfor antara lain adalah modal fisik seperti keberadaan fasilitas infrastruktur dan potensi-potensi sumber daya alam (SDA), dan modal sosial berupa sumber daya manusia dengan kapasitas dan jejaring yang relatif baik.

Infrastruktur yang telah ada di Pulau Numfor dalam bentuk jalan, pelabuhan, maupun landasan pesawat udara merupakan aset yang penting bagi proses akselerasi dan pencapaian kemajuan pembangunan daerah. Aset-aset yang telah tersedia ini harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk mendukung agenda-agenda pembangunan di Numfor. Potensi-potensi SDA yang dimiliki oleh Numfor baik di bidang perikanan yang menjadi sektor ekonomi utama maupun potensi-potensi lain seperti pertanian dan pariwisata menjadi modal penting untuk mewujudkan kemajuan perekonomian di Numfor.

Potensi-potensi ini harus dikelola secara optimal dan bertanggungjawab untuk membentuk kemandirian daerah. Ketika terminologi pengelolaan menjadi titik berat keberhasilan optimalisasi pemanfaatan modal internal, maka kemampuan aktor-aktor untuk mengelola modal internal tersebut menjadi prasyarat utama. Aktor atau pengelola potensi ini dapat digolongkan sebagai modal sosial. Kekuatan sosial merupakan mesin utama penggerak kebijakan-kebijakan yang kelak diimplementasikan di Numfor. Aktivasi modal sosial juga menjadi penting untuk membangun dukungan dan partisipasi masyarakat dalam agenda-agenda pembangunan

di Numfor. Berikut adalah skenario yang dapat digunakan sebagai alternatif untuk memperkuat modal internal Numfor untuk meningkatkan kemandirian dan keberdayaan daerah.

1. Aktivasi Potensi Lokal Menuju Pemberdayaan Perekonomian Rakyat

Keragaman potensi alam dengan nilai ekonomi yang cukup tinggi yang dimiliki pulau Numfor perlu dikelola dalam kerangka pemberdayaan perekonomian rakyat. Skema pemberdayaan ekonomi rakyat berarti terkait dengan pengembangan dan pemanfaatan potensi lokal bernilai ekonomis yang diarahkan untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat Numfor. Skema pemberdayaan masyarakat di bidang ekonomi juga mempersyaratkan pentingnya prinsip keberlanjutan (*sustainability*) dan keterlibatan masyarakat dalam segenap kegiatan aktivasi potensi lokal.

Berdasarkan pemetaan yang sudah dilakukan pada bab sebelumnya, dapat digarisbawahi bahwa sumberdaya lokal yang potensial dikembangkan sebagai tulang punggung perekonomian rakyat adalah perikanan, pertanian, dan pariwisata. Potensi sumberdaya alam yang sangat kaya tersebut merupakan sektor-sektor andalan yang dapat dimanfaatkan untuk menopang bergeraknya roda ekonomi sehari-hari masyarakat. Meskipun demikian, pengembangan sektor ini secara lebih optimal masih memerlukan berbagai program aktivasi agar segenap potensi yang ada benar-benar mampu menjadi sandaran perekonomian masyarakat. Berikut adalah beberapa model program yang direkomendasikan dalam rangka melakukan aktivasi potensi lokal menuju pemberdayaan perekonomian rakyat.

Program-program terobosan yang direkomendasikan berikut ini sebenarnya merupakan hasil dari proses pembelajaran yang didapatkan dari kilas balik kejayaan ekonomi yang pernah dialami oleh Numfor di masa lampau. Seperti diketahui, Numfor sebenarnya pernah mengalami kemajuan yang cukup berarti pada masa pemerintahan

Belanda. Salah satu informan mengungkapkan bahwa pada masa kecilnya, masyarakat Numfor masih merasakan makan pagi atau sarapan berupa susu dan roti, namun saat ini untuk makan sehari-hari saja masyarakat kesulitan.⁸⁵

Gambaran ini menunjukkan bahwa pada masa lalu, perekonomian di Numfor pernah mengalami masa kejayaan. Berdasarkan informasi narasumber, kemajuan sektor ini pada periode tersebut sangat didukung oleh kebijakan pemerintah Belanda yang memberdayakan ekonomi rakyat melalui penggalakan perkoperasian. Sayangnya perkoperasian yang pernah mengalami kemajuan di masa pemerintahan Belanda, justru menyusut setelah berjalannya pemerintahan Republik Indonesia.⁸⁶ Kilas balik dan proses pembelajaran terhadap kejayaan masa lalu seperti ini merupakan salah satu dasar yang digunakan untuk menyusun skenario aktivasi potensi lokal menuju keberdayaan perekonomian rakyat, seperti akan diuraikan berikut ini.

a. Perikanan

Sebagai sebuah wilayah yang memiliki karakter kepulauan, Numfor memiliki potensi yang sangat menjanjikan di bidang perikanan. Kejayaan masa lalu masyarakat di pulau ini juga tidak dapat dilepaskan dari kemajuan di sektor kelautan. Namun saat ini, sektor ini belum mampu memberikan kontribusi optimal terhadap kemajuan perekonomian masyarakat. Misalnya sebagai sebuah sektor andalan, ternyata pengelolaan bidang perikanan masih menggunakan cara-cara tradisional dengan peralatan yang sangat minim. Hal ini menyebabkan nelayan Numfor kesulitan bersaing dengan nelayan modern yang berasal dari luar pulau, bahkan luar daerah seperti Makassar dan kota-kota lain.

Jumlah rumah tangga nelayan di Numfor pada tahun 2005 tercatat dari total 2.019 rumah tangga yang ada di Numfor, rumah tangga nelayan mencapai 207 rumah tangga.

85 Wawancara dengan Joram Wambraw di S2 PLOD UGM, Yogyakarta 8 Mei 2008.

86 Wawancara dengan Joram Wambraw di S2 PLOD UGM, Yogyakarta 8 Mei 2008.

Dari jumlah tersebut, 116 rumah tangga berada di daerah Numfor Barat. Peralatan yang digunakan oleh masyarakat untuk menjalankan sektor perikanan ini masih menggunakan sarana yang terbatas, sebagian besar masih menggunakan perahu tanpa motor. Dilihat dari jumlah kepemilikan perahu penangkakan ikan misalnya, 199 adalah perahu tanpa motor dan hanya sejumlah 38 perahu yang telah memiliki motor tempel. Sedangkan untuk kapal motor belum ada. Perkembangan terakhir masih menunjukkan perkembangan yang kurang signifikan. Misalkan data yang terekam dalam dokumen BPS tahun 2007 menunjukkan jumlah rumah tangga nelayan hanya bertambah sedikit menjadi 226 rumah tangga.⁸⁷

Untuk memperkuat pemberdayaan perekonomian rakyat, belajar dari kejayaan perkoperasian yang pernah dicapai pada masa lampau, agaknya pelebagaan perekonomian rakyat masih relevan untuk dipertimbangkan sebagai solusi lemahnya sector ekonomi. Program-program di atas akan dapat dijalankan secara lebih efektif jika terlembaga kedalam sebuah wadah yang selain mampu menampung aspirasi dan partisipasi masyarakat, juga mampu menjadi penggerak perekonomian. Aktivasi koperasi dengan demikian patut dipertimbangkan sebagai solusi yang terintegrasi dalam pemberdayaan ekonomi.

b. Pertanian

Meskipun kondisi tanah di Numfor sering dikatakan kurang subur, namun pulau ini memiliki beberapa komoditas pertanian yang potensial untuk dikembangkan. Penduduk asli Numfor sebenarnya memiliki beberapa komoditas andalan yang di masa lalu menjadi makanan pokok masyarakat setempat. Pada masa lalu makanan pokok masyarakat adalah keladi, kacang hijau, poken.⁸⁸ Adanya diversifikasi jenis makanan pokok ini pada masa lalu menciptakan kemandirian masyarakat terhadap ketersediaan makanan pokok. Sayangnya, pengenalan

87 Biak Numfor Dalam Angka 2005, Halaman 114; Biak Numfor dalam Angka 2007, Halaman 114

88 Terungkap dari diskusi dengan masyarakat Numfor baik di Yogyakarta maupun di Jayapura

beras sebagai makanan pokok menyebabkan komoditas ini tidak lagi diandalkan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat.

Perlu dibuat program untuk kembali menggalakkan produksi makanan pokok asli Numfor untuk membangun kemandirian dalam bidang ketahanan pangan. Seperti telah dikemukakan di bab sebelumnya, potensi andalan Numfor di bidang pertanian selama ini adalah kacang hijau dan kelapa.

Kacang hijau adalah potensi andalan Numfor yang masih menjanjikan untuk dikembangkan. Luas lahan di Numfor yang ditanami kacang hijau mencapai 116 Ha dengan hasil produksi 59 Ton pada tahun 2005. Pada tahun 2006 lahan yang ditanami kacang hijau menurun hanya 100 Ha dengan produksi 50 ton. Namun melihat data hasil produksi dari tahun ke tahun, ternyata angka ini jauh menurun jika dibandingkan dengan produksi tahun 2003 yang mencapai 86 ton. Salah satu penyebabnya kemungkinan adalah penurunan luas lahan yang pada tahun tersebut mencapai 170 Ha⁸⁹. Selain itu, kelapa, sagu dan sayuran juga menjadi komoditas yang memiliki prospek bagus untuk dikembangkan. Harapannya, dengan kepemilikan atas beragam makanan pokok, ketergantungan Numfor terhadap komoditas dari luar dapat diminimalisasikan dan menjadi modal kemandirian daerah.

Selama ini potensi-potensi di atas belum dapat memberikan kontribusi yang optimal bagi pemberdayaan ekonomi masyarakat terutama karena menghadapi kendala pemasaran. Mempertimbangkan kendala semacam ini, maka program pemberdayaan perekonomian rakyat harus diarahkan untuk mengembangkan potensi-potensi lokal yang telah ada, dengan diiringi perbaikan fasilitas pendukung yang selama ini dirasa masih kurang.

Pemberdayaan ekonomi kerakyatan juga sebaiknya dibuat dalam kerangka kemandirian daerah dengan memperhatikan pola konsumsi asli masyarakat di Numfor. Misalnya, belajar dari pengalaman pengalihan makanan pokok dari keladi ke nasi yang terjadi selama ini ternyata

89 Biak Numfor Dalam Angka 2005, halaman 103

menimbulkan kesulitan di bidang produksi. Karakter tanah di Numfor yang tidak cocok untuk menanam padi, menyebabkan komoditas ini harus didatangkan dari luar pulau. Program Raskin yang dicanangkan pemerintah ternyata juga justru menimbulkan keengganan masyarakat untuk berkebun.⁹⁰

Akibatnya *economic spending* menjadi pola di Numfor. Dengan penggalakan penanaman komoditi asli dan mengarahkan pola konsumsi makanan pokok yang tidak hanya mengandalkan padi, diharapkan dapat menggerakkan perekonomian dan kemandirian daerah dari perdagangan tanaman pangan asli.

c. Pariwisata

Potensi andalan lain yang sangat menjanjikan untuk dikembangkan di Numfor adalah bidang pariwisata. Hamparan pantai-pantai di Numfor yang sangat indah dengan lautnya yang jernih kebiruan adalah potensi pariwisata alam yang sangat mudah untuk dikembangkan. Keindahan panorama alam maupun keindahan pantai-pantai yang terdapat di Numfor seharusnya dapat dikelola dan dikembangkan sabagai salah satu potensi untuk menggerakkan perekonomian rakyat.

Pemerintah Daerah Biak Numfor perlu mengidentifikasi lokasi-lokasi yang memungkinkan untuk dikembangkan sebagai tujuan pariwisata dengan mempertimbangkan faktor sustainability lingkungan. Identifikasi ini kemudian dilanjutkan dengan pembangunan fasilitas dan infrastruktur pendukung. Fasilitas dan infrastruktur pendukung yang ada, khususnya sarana jalan raya sebenarnya sudah cukup memadai, khususnya dilihat dari panjang jalan dan kemampuannya menjangkau daerah-daerah terpencil baik di pantai maupun di wilayah dalam pulau. Untuk lebih mendukung lagi tumbuhnya pariwisata yang perlu dilakukan adalah peningkatan status jalan sehingga menjadi lebih lebar dan lebih nyaman dilewati. Sedangkan sarana pendukung lain yang tidak kalah pentingnya adalah perlunya ketersediaan

90 Pertemuan dan diskusi dengan unsur masyarakat asli Numfor di Jayapura, Jayapura 18 Mei 2008.

fasilitas listrik dan sarana komunikasi. Juga perlu disiapkan penginapan-penginapan yang berkarakter lokal namun tetap mempunyai kapasitas menampung wisatawan dengan standar pelayanan yang baik.

Langkah lain yang tidak kalah pentingnya adalah melakukan promosi pariwisata untuk memperkenalkan keindahan Numfor kepada masyarakat di luar wilayah pulau ini. Juga perlu dibuatkan skema keterlibatan masyarakat yang berbasis pada pemberdayaan dan partisipasi penduduk asli. Untuk mewujudkan agenda-agenda besar ini memang dibutuhkan komitmen yang sangat besar dari pemerintah dan dukungan peran serta masyarakat.

2. Aktivasi Tiga Tungku: Gereja, Adat, Pemerintah.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor penting yang menentukan keberhasilan pembangunan. Pada masa lalu, tingkat partisipasi masyarakat Numfor dalam pembangunan daerah dapat dikatakan tinggi. Warga Numfor di Yogyakarta yang hadir dalam forum diskusi di UGM pada tanggal 23 Januari 2008 mengemukakan bahwa, di masa lalu tingkat partisipasi warga masyarakat dalam program-program pembangunan masih sangat tinggi. Masyarakat terlibat secara aktif dalam penyediaan lahan untuk kepentingan umum, baik untuk pengadaan sarana pendidikan, kesehatan, maupun kepentingan lain. Letak Numfor yang terpisah dari Pulau Biak menyebabkan wilayah ini kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah kabupaten. Pembangunan yang selama ini terjadi di Numfor dapat dikatakan lebih banyak terjadi atas inisiatif masyarakat.⁹¹ Hal ini kembali terkonfirmasi pada forum diskusi yang dilaksanakan di Jayapura. Salah satu contohnya adalah keberadaan gedung SMP pertama yang ada di Numfor merupakan inisiatif dan hasil swadaya masyarakat, bukan pemerintah.⁹²

Tingginya tingkat partisipasi dan inisiatif masyarakat lokal dalam pembangunan menunjukkan bahwa Numfor memiliki

91 FGD dengan masyarakat Biak Numfor di Yogyakarta, S2 PLOD, 23 Januari 2008.

92 FGD dengan masyarakat Numfor di Jayapura, 18 Mei 2008.

energi sosial yang cukup tinggi dalam proses pembangunan. Kondisi semacam ini tentu menunjukkan sebuah potensi besar bagi terwujudnya kemajuan pembangunan di Numfor. Hasil observasi lapangan dan studi literatur menunjukkan bahwa potensi ini sangat didukung oleh struktur sosial asli yang menjadi salah satu karakter masyarakat Papua.

Struktur sosial tersebut dikenal dengan istilah “tiga tungku”. Tiga tungku merupakan sebutan bagi tiga unsur utama dalam pembuatan keputusan yang penting dalam struktur sosial masyarakat di Papua yang terdiri dari; gereja, adat, dan pemerintah. Sinergi antar ketiganya diharapkan dapat menjadi instrumen efektif bagi aktivasi potensi sosial dalam pembangunan.

Gereja memiliki tempat yang penting dalam struktur sosial masyarakat. Selain berperan dalam pembangunan Numfor, gereja juga menjadi bagian penting dalam pembuatan keputusan masyarakat. Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, gereja bahkan dapat dikatakan memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan Keret.⁹³ Sebagai lembaga yang melakukan fungsi pelayanan, ruang gerak gereja dengan para pendetanya tidaklah terbatas pada pencerahan kehidupan agama saja. Para tokoh gereja sangat percaya bahwa kehidupan keagamaan akan berjalan dengan baik jika masyarakat mengalami kecukupan ekonomi dan secara sosial mendapatkan rasa nyaman. Oleh karena itu, ruang lingkup kegiatan gereja juga masuk ke wilayah-wilayah sosial dan ekonomi, antara lain dilakukan dengan membangun persekutuan antar umat dan mengaktivasi adanya kebun jemaat yang merupakan lahan berkarya sekaligus berproduksi bagi warga masyarakat yang pada umumnya petani. Keberhasilan gereja dalam merangkul warga masyarakat untuk aktif dalam berbagai kegiatan sosial dan ekonomi tidak dapat dilepaskan dari keberadaan gereja sebagai institusi keagamaan yang memiliki misi pelayanan. Fakta ini menunjukkan adanya kesempatan memaksimalkan

93 FGD dengan masyarakat Numfor di Yogyakarta, S2 PLOD, 23 Januari 2008, keterangan narasumber independen, serta pelacakan literatur.

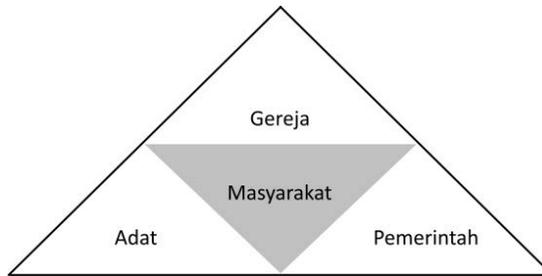
fungsi gereja, baik sebagai aktor penting pembangunan maupun media resolusi konflik di luar Keret.

Selain gereja, struktur adat juga menjadi unsur penting dalam proses pembuatan keputusan dan kehidupan sosial masyarakat di Numfor. Struktur adat terkecil masyarakat Numfor adalah *sim* atau keluarga batih. Kumpulan dari keluarga batih ini membentuk sebuah kesatuan yang lebih besar yang dikenal dengan *keret* atau klan yang diketuai oleh ketua keret (*mananwir keret*). Kumpulan keret-keret kecil ini kemudian membentuk kesatuan sosial yang lebih besar yang disebut sebagai keret besar. Kedudukan ketua-ketua keret di atas, memiliki posisi penting dalam pembuatan keputusan masyarakat.⁹⁴

Pemerintah juga memiliki kedudukan yang penting, yaitu sebagai aktor utama yang memiliki fungsi ideal dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggara pelayanan publik dasar. Sehingga pemerintah dituntut komitmennya untuk sedapat mungkin mengelola Numfor sesuai dengan kewajibannya sebagai representasi negara di Numfor.

Mengingat urgensi kedudukan setiap unsur tiga tungku tersebut, maka aktivasi ketiganya menjadi hal yang sangat penting dalam usaha membangun Numfor. Partisipasi yang seimbang di antara ketiga tungku dengan basis masing-masing yang kuat di masyarakat menjadi salah satu faktor kunci untuk mewujudkan kondisi Numfor yang lebih baik.

94 FGD dengan masyarakat Numfor di Yogyakarta, S2 PLOD UGM, 23 Januari 2008 dan terkonfirmasi dalam studi literatur; JR Mansoben, *Sistem Politik Tradisional Etnis Byak: Kajian Tentang Pemerintahan Tradisional Papua*, dalam *Jurnal Papua* Volume 1 No 3, Agustus 2003 dan KW Galis, *Land Tenure in the Biak-Numfor Area*, 1961. Dalam Anton Ploeg (ed), *Land Tenure in West Irian*, Guinea Research Bulletin No 38, Canberra; New Guinea Research Unit, Australian National University, 1970.



Keseimbangan partisipasi (lebih tepatnya sinergi) di antara ketiga tungku ini merupakan modal utama bagi pengelolaan kebijakan pembangunan di Numfor secara lebih partisipatif menuju kemandirian daerah. Dengan fungsi-fungsi strategis yang dimiliki oleh masing-masing unsur dalam tiga tungku, sinergi peranan mereka dalam mendukung pembangunan Numfor melalui aktivasi modal internal yang telah dimiliki oleh pulau ini dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 5.1.
Sinergi Peran Aktor Kunci

Pemerintah	Adat	Gereja
<ol style="list-style-type: none"> 1. Perwujudan komitmen pembangunan melalui regulasi daerah dan alokasi penganggaran. 2. Penguatan institusi pembuatan kebijakan lokal. 3. Aktivasi fungsi pemerintah di Numfor 4. Peningkatan kualitas pelayanan dasar dan fasilitator kerjasama antar daerah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyalurkan aspirasi masyarakat. 2. Mengembangkan <i>local wisdom</i> bagi kemajuan Numfor. 3. Saluran untuk membangun sinergi dengan aktor lain. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menjalankan peran-peran sosial dengan didukung oleh pemerintah. 2. Mitra pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan dasar. 3. Mediator masyarakat.

Aktivasi tiga tungku dengan demikian menjadi satu langkah penting untuk menciptakan proses pemerintahan

dan pembuatan kebijakan publik yang mengakar dan partisipatif. Tujuannya adalah mobilisasi dukungan dan pelibatan masyarakat terhadap program-program pembangunan di Numfor agar aktivasi potensi menjadi sebuah agenda bersama yang mendapatkan dukungan dan menghasilkan manfaat riil bagi masyarakat Numfor.

3. Mempersiapkan SDM Lokal (Terutama Numfor Asli)

Besarnya tantangan dalam agenda pembangunan untuk mengatasi persoalan keterpinggiran dan keterisolasian wilayah di Numfor, membutuhkan keberadaan SDM yang memiliki kualifikasi tinggi. Banyaknya bidang-bidang pelayanan dasar dan bidang pembangunan lain yang masih bermasalah, mengisyaratkan kebutuhan yang mendesak akan keberadaan SDM yang berkualitas. Kondisi ini harus disikapi melalui kebijakan atau program perbaikan kualitas SDM sebagai persiapan jangka panjang untuk mengantisipasi kebutuhan SDM berkualitas yang semakin meningkat seiring dengan kemajuan dan kompleksitas pembangunan daerah. Terkait dengan hal ini, bidang pendidikan maupun pelatihan menjadi sektor penting untuk mewujudkan keberadaan SDM yang berkualitas.

Seperti telah disinggung pada bab lain, di masa pemerintahan Belanda perkembangan sektor pendidikan di Biak Numfor dapat dikatakan paling maju di bandingkan dengan wilayah-wilayah lain di Papua. Bahkan bisa dikatakan bahwa pada masa Pemerintahan Belanda, masyarakat Biak dan Numfor adalah masyarakat paling terdidik di Irian Barat. Juga seperti diungkapkan dalam Bab ke-2 yang membahas tentang diaspora warga Numfor yang tersebar ke berbagai wilayah, telah menunjukkan bahwa Numfor memiliki potensi SDM yang sangat besar.

95 KW Galis, *Land Tenure in the Biak-Numfor Area*, 1961. Dalam Anton Ploeg (ed), *Land Tenure in West Irian*, Guinea Research Bulletin No 38, Canberra; New Guinea Research Unit, Australian National University, 1970.

Namun kondisi riil SDM khususnya di wilayah Numfor saat ini masih memerlukan penanganan khusus agar terjadi peningkatan kualitas untuk menjawab kebutuhan riil daerah. Seperti yang telah dielaborasi pada Bab II, penyelenggaraan sektor pendidikan di Numfor masih memiliki beberapa keterbatasan seperti masih kurangnya fasilitas pendidikan dan kecukupan tenaga pengajar yang berkualitas. Sehingga untuk mengatasi persoalan ini dibutuhkan komitmen segenap pihak untuk memperbaiki kualitas pelayanan pendidikan. Berikut ini adalah gambaran kuantitatif penyelenggaraan pelayanan pendidikan yang terdapat di pulau Numfor.

Tabel 5.2.
Pelayanan Pendidikan di Numfor

Jumlah	TK	SD	SMP	SMA	Kejuruan
Sekolah	1	22	3	1	1
Guru		120	21	14	4
Murid		2028	281	214	70

(Diolah dari: Biak Numfor Dalam Angka 2007)

Data tersebut ternyata bukan merupakan jumlah keseluruhan pelayanan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Bidang penyelenggaraan pendidikan untuk tingkat sekolah dasar masih sangat tergantung pada institusi pendidikan swasta. Dari 22 sekolah dasar yang ada, 15 diantaranya diselenggarakan oleh sektor swasta. Berangkat dari fakta ini, terbangunnya kerjasama yang sinergis antara pemerintah dengan institusi swasta dalam penyelenggaraan bidang kesehatan menjadi hal yang tidak dapat terelakkan.

Pemerintah Kabupaten Biak Numfor perlu meningkatkan komitmennya untuk menyelenggarakan pelayanan di bidang ini dengan lebih berkualitas. Komitmen tersebut dapat diwujudkan misalnya dengan memberikan perhatian yang lebih dalam bentuk penganggaran hingga kebijakan-kebijakan afirmatif untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta maupun gereja dalam menyelenggarakan

pelayanan pendidikan. Pemerintah kabupaten juga perlu mempertimbangkan program-program perluasan akses pendidikan yang diantaranya dapat diwujudkan melalui peningkatan kuantitas dan kualitas fasilitas pendidikan, maupun program-program beasiswa.

B. MENJEMBATANI KETERISOLASIAN NUMFOR

Setelah potensi-potensi yang terdapat di Numfor dapat dimanfaatkan secara optimal, maka langkah selanjutnya adalah membuka keterisolasian Numfor dengan wilayah-wilayah di luar pulau. Terbukanya hubungan dengan sentra-sentra lain merupakan langkah yang sangat penting untuk mengatasi berbagai problematika yang disebabkan oleh keterisolasian wilayah. Dengan terbangunnya sistem perhubungan yang baik, maka aktivitas ekonomi masyarakat maupun kegiatan-kegiatan pembangunan yang lain dapat dilakukan dengan lebih baik. Patut disadari sebagai bahan antisipasi, kebijakan membuka keterisolasian Numfor ini salah satunya akan berdampak pada masuknya masyarakat di luar pulau baik untuk melakukan aktivitas ekonomi maupun untuk menetap.

Kondisi ini terkait erat dengan urgensi membangun kepastian hukum pertanahan agar kelak keberadaan pendatang tidak menimbulkan permasalahan dalam bidang pertanahan. Berikut adalah skenario untuk membuka keterisolasian wilayah yang dialami oleh Numfor.

1. Peningkatan Sarana dan Prasarana Transportasi Laut

Secara geografis, letak Pulau Numfor yang terpisah jauh dari Ibukota Kabupaten Biak Numfor menciptakan suatu kesulitan tersendiri bagi warga pulau ini baik untuk mengakses pelayanan pemerintah maupun untuk pengembangan ekonomi mereka. Kondisi riil yang ditemui oleh Tim Peneliti S2 PLOD UGM menyangkut akses atau keterjangkauan pulau Numfor adalah kendala transportasi antara Pulau Numfor dengan ibukota kabupaten yang terletak di Pulau Biak.

Prasarana transportasi laut yang dimiliki oleh Pulau Numfor barulah berupa satu buah dermaga perintis di Numfor Barat, tepatnya terletak di Saribi. Padahal seperti yang sudah didiskripsikan, sektor perdagangan sangat membutuhkan kelancaran transportasi antar wilayah. Perdagangan di Biak maupun di Numfor memiliki sebuah sejarah panjang yang telah dimulai sejak akhir abad ke 18 yang sangat terkait dengan letak geografisnya yang strategis. Pada periode ini Biak Numfor telah menjalin hubungan perdagangan dengan Tidore hingga Maluku yang pada saat itu menjadi pusat perdagangan regional.⁹⁶

Untuk mengaktifkan kembali perekonomian rakyat, terutama dalam sektor perdagangan, kerjasama dengan wilayah Teluk Cenderawasih dengan demikian menjadi sebuah langkah strategis yang patut dipertimbangkan. Apalagi saat ini persoalan aksesibilitas ke wilayah Numfor masih relatif sulit sehingga pengembangan sektor-sektor perekonomian di Numfor masih menghadapi kendala. Misalnya saja waktu tempuh yang dibutuhkan dari Pulau Biak untuk ke Pulau Numfor, dengan menggunakan pelayaran perintis, yang berjarak 68 km adalah sekitar 8-12 jam. Waktu tempuh yang relatif lama ini pada prakteknya masih memerlukan waktu yang lebih lama lagi sebab jadwal kapal mengharuskan masyarakat untuk menginap di Biak. Selain itu biaya yang diperlukan untuk transportasi juga relatif lebih mahal.

Misalnya seperti yang dialami oleh Tim Peneliti S2 PLOD UGM saat melakukan studi lapangan untuk riset ini. Perjalanan pulang-pergi antara Biak Numfor pada prakteknya membutuhkan waktu 3 sampai dengan 4 hari sebab terkait dengan jadwal kapal yang tidak menentu. Beberapa warga juga mengatakan mereka memerlukan 3-4 hari ketika harus memasarkan hasil pertanian mereka dari Numfor ke Biak karena harus menunggu kapal.⁹⁷

96 Danilyn Rutherford, *Raiding the Land of the Foreigners*, Princeton University Press, 2002; halaman 7).

97 Fakta ini terungkap dalam FGD yang diadakan dengan para kepala kampung di Pulau Numfor, 14 Mei 2008.

Untuk mencapai Numfor menggunakan transportasi udara juga masih menghadapi masalah keterbatasan aksesibilitas. Satu-satunya lapangan terbang yang dimiliki oleh Numfor adalah lapangan terbang perintis Yemburwo di Numfor Timur yang baru bisa didarati oleh pesawat twin-otter dan Fokker 27 yang memiliki kapasitas 17 kursi. Meskipun jarak tempuh via transportasi udara dapat ditempuh dalam waktu 25 menit, namun jadwal penerbangan sangat tidak pasti karena keterbatasan armada (hanya ada satu pesawat) dan sangat tergantung pada faktor cuaca. Untuk dapat menggunakan fasilitas transportasi udara ini, harus memesan kursi seminggu sebelumnya.

Sedangkan akses dari Numfor ke Teluk Cenderawasih tepatnya ke Manokwari, hanya membutuhkan waktu yang relatif lebih pendek. Dari dermaga Saribi, perjalanan ke Manokwari hanya membutuhkan waktu sekitar 5 jam dan telah memiliki sarana transportasi yang cukup baik yaitu berupa kapal feri Papua Satu, Papua Dua, Papua Tiga, dan Papua Empat yang secara rutin beroperasi di perairan tersebut.

Persoalan semacam ini juga terkonfirmasi saat Tim Peneliti S2 PLOD UGM mengadakan pertemuan dan diskusi dengan kepala-kepala kampung di Pulau Numfor terkait dengan rencana pemekaran Kabupaten Biak Numfor. Beberapa kepala kampung yang diundang mengungkapkan bahwa selain jarak yang cukup jauh antara Pulau Numfor dengan Pulau Biak yang menjadi ibukota kabupaten sehingga mengharuskan penduduk Numfor menginap di Biak, mahalnya biaya transportasi juga menjadi persoalan tersendiri terutama jika dikaitkan dengan kemajuan kegiatan perekonomian masyarakat. Pemasaran hasil-hasil bumi dari Pulau Numfor ke Pulau Biak hanya mendatangkan keuntungan yang sangat minim dikarenakan hambatan-hambatan transportasi di atas, bahkan tidak jarang penduduk justru merugi karena tidak sepadannya nilai jual hasil bumi jika dibandingkan dengan waktu tempuh maupun biaya yang diperlukan untuk memasarkan hasil panen mereka ke Pulau Biak.

Kesulitan dalam menjangkau ibukota kabupaten ini menyebabkan penduduk di Pulau Numfor lebih banyak menggantungkan perhubungan dengan wilayah Teluk Cenderawasih atau Manokwari jika dibandingkan dengan ibukota kabupatennya sendiri. Meskipun berbeda kabupaten (bahkan berbeda provinsi) namun wilayah Manokwari relatif lebih mudah diakses terutama jika dikaitkan dengan kegiatan perekonomian masyarakat di Pulau Numfor.

Pemerintah Kabupaten Biak Numfor sebenarnya telah mengusahakan agar kesulitan transportasi ini dapat diminimalisir. Salah satu metode yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Biak Numfor adalah dengan memberikan subsidi agar tersedia layanan transportasi laut yang lebih terjangkau. Sebagai sarana transportasi dan perhubungan lintas pulau yang diandalkan, kapal laut lebih diminati oleh masyarakat karena harganya lebih terjangkau jika dibandingkan pesawat. Pemerintah daerah sebenarnya telah memberikan subsidi pada perusahaan kapal di tiap awal bulan untuk menurunkan tarif kapal. Menurut keterangan perwakilan Dinas Perhubungan, subsidi untuk kapal minimal separuh dari kebutuhan operasional. Sebagai gambaran, satu kali PP kapal bermesin 200cc yang berpenumpang maksimal 70 orang memerlukan 10.000 liter bahan bakar. Jika keterangan ini benar, maka setiap satu kali rute PP sebuah kapal, pemerintah minimal menanggung subsidi 5.000 liter bahan bakar.⁹⁸

Usaha ini patut diapresiasi. Namun juga harus diakui permasalahan keterjangkauan Biak sebagai ibukota kabupaten belum dapat teratasi secara maksimal. Selain kondisi 4 kapal yang sudah tua, lamanya waktu tempuh dan jadwal kapal yang tidak memungkinkan penduduk untuk melakukan perjalanan PP selama satu hari menyebabkan masyarakat Numfor lebih suka memasarkan hasil buminya ke Manokwari jika dibandingkan ke Biak. Sebagai contoh untuk rute Numfor-Biak-Numfor, minimal dibutuhkan waktu 3 sampai 4 hari (tidak bisa satu hari

98 Wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Biak Numfor, Biak 14 Mei 2008.

PP). Sementara untuk memanfaatkan moda transportasi udara, selain terhambat mahalnya biaya juga menghadapi keterbatasan jumlah pesawat yang hanya satu.

Mengingat besarnya investasi yang harus dilakukan untuk menyediakan fasilitas transportasi yang cepat dan terjangkau sedangkan pemerintah kabupaten menghadapi fakta keterbatasan anggaran untuk membiayai investasi ini, maka dibutuhkan sebuah strategi lain yang dapat mendukung usaha menjembatani keterisolasian Numfor selain dengan menyediakan sarana dan prasarana fisik adalah dengan melakukan program-program kemitraan dengan swasta dan Pemerintah Provinsi Papua Barat.

2. Menjembatani Numfor dengan Wilayah Lain



Gambar 5.1. Fasilitas Telekomunikasi di Numfor: Stasiun Relay TVRI/RR1

Selain membuka keterisolasian wilayah secara fisik, baik dengan melengkapi moda transportasi maupun dengan memperbaiki fasilitas infrastruktur, juga dibutuhkan usaha lain untuk membuka keterisolasian Numfor. Kerjasama dengan daerah lain merupakan agenda yang harus diintegrasikan dalam meningkatkan aksesibilitas Numfor dari maupun ke daerah lain. Sehingga, upaya untuk membuka keterisolasian Numfor tidak

hanya sebatas membuka keterisolasian secara fisik, namun juga membuka keterisolasian dalam bentuk kerjasama daerah.

Salah satu hal penting yang akan menjadi instrumen untuk meningkatkan aksesibilitas di Numfor adalah keberadaan fasilitas komunikasi yang memadai. Saat ini

Numfor baru memiliki 1 buah BTS milik Telkomsel. Sehingga untuk meningkatkan kelancaran komunikasi antara Numfor dengan daerah lain, diperlukan perluasan dan penambahan aksesibilitas jaringan telekomunikasi di wilayah Numfor.

Untuk menciptakan kerjasama daerah, diperlukan persiapan dan pembedahan unsur di dalamnya; 1) membenahi peran dan kemampuan provinsi untuk menyelenggarakan fungsi kerjasama antar daerah, 2) menentukan bidang yang layak untuk diselenggarakan dalam skema kerjasama, dan 3) menentukan model kerjasama yang tepat untuk setiap bidang kerjasama yang dipilih.⁹⁹

Identifikasi persoalan keterisolasian Numfor dan masalah ketergantungan kegiatan perkonomian seperti yang telah disebutkan dalam Bab II menunjukkan pentingnya kerjasama antara Numfor dengan wilayah di luar pulau. Keberadaan diaspora Numfor merupakan salah satu modal dasar penting yang dapat dimanfaatkan sebagai jejaring awal menjalin kerjasama Numfor dengan daerah lain. Pemerintah Biak Numfor juga dapat memanfaatkan “dukungan” yang selama ini diberikan oleh Pemerintah Provinsi Papua Barat di Manokwari. Sebab pada tahun 2007 sempat terungkap keinginan untuk mengintegrasikan Pulau Numfor ke dalam Provinsi Papua Barat.¹⁰⁰ Mengintegrasikan sebuah wilayah kabupaten dengan kota lain—yang terletak di provinsi yang berbeda—mungkin akan terlalu rumit, selain praktek semacam ini belum pernah terjadi di Indonesia.

Namun fakta ini dapat dilihat dengan sudut pandang yang berbeda, yaitu potensi dukungan dari pihak eksternal dalam pembangunan Numfor. Pemerintah Biak Numfor harus memanfaatkan kesempatan ini untuk membangun kerjasama antar daerah, baik dengan Manokwari maupun dengan wilayah lain yang potensial, demi kemajuan Numfor.

99 Diadaptasi dari Yeremias T. Keban, *Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip*, dosen pada MAP, MPKD dan MEP UGM.

100 Terungkap dari pernyataan Jack Kapisa, Asisten Bidang Pemerintahan Setda Biak Numfor, lihat dalam *Cenderawasih Pos*, 28 Juli 2007.

3. Membangun Kepastian Hukum Pertanahan

Kerjasama daerah dan pembentukan kabupaten baru di masa datang akan berimplikasi pada kebutuhan tata ruang yang selama ini mungkin tidak pernah terbayangkan oleh warga setempat. Kegiatan perekonomian yang semakin dinamis akan memunculkan sentra-sentra produksi maupun kegiatan investasi. Terbentuknya sebuah pemerintahan baru akan memunculkan kebutuhan untuk membangun pusat-pusat pemerintahan maupun titik-titik pelayanan publik yang baru. Keberadaan lahan yang akan digunakan untuk memenuhi kebutuhan tersebut, baik berupa pendirian gedung-gedung perkantoran, infrastruktur jalan, infrastruktur pelayanan publik (pendidikan, kesehatan, dan lainnya), dan berbagai bentuk fasilitas umum tentu menjadi kebutuhan yang mendesak yang mengiringi dinamika penggalakan kerjasama antara wilayah maupun pembentukan kabupaten baru.

Kepastian hukum pertanahan dengan demikian menjadi hal yang harus diwujudkan sebagai bagian integral dari dibentuknya kabupaten baru, terutama pada periode-periode yang akan melibatkan mobilisasi pembangunan daerah yang cukup intensif. Masyarakat di Numfor tentu saja harus mempersiapkan diri untuk berhadapan dengan perubahan dan percepatan pembangunan semacam ini.

Dalam FGD dengan masyarakat Numfor yang diadakan di Jayapura terungkap bahwa masalah permasalahan pertanahan merupakan masalah penting di Numfor.¹⁰¹ Kebutuhan lahan yang akan diperlukan untuk membangun pusat pemerintahan baru jika Numfor benar-benar menjadi kabupaten baru, akan berhadapan dengan kesediaan masyarakat untuk melepaskan (menjual) lahannya. Dalam pertemuan ini salah satu peserta mengungkapkan keberatan (atau kecemasan beliau) untuk melepaskan (menjual) tanah mereka. Bagi mereka, sebagai penduduk asli Numfor, tanah yang saat ini mereka diami adalah peninggalan yang sangat

¹⁰¹ FGD antara masyarakat Numfor dan Ikatan Keluarga Numfor di Jayapura dengan Tim S2 PLOD UGM, pada tanggal 18 Mei 2008 di Jayapura.

berarti dari orang tua mereka yang datang ke pulau ini dan memulai kehidupannya dari nol. Begitu pentingnya arti tanah bagi masyarakat Numfor, menjadikan mereka enggan untuk melepaskan tanah yang dimilikinya.

Beberapa persoalan pertanahan yang selama ini secara riil muncul di wilayah Numfor antara lain adalah Kasus “reklam” dan “pemalangan” terhadap gedung-gedung sarana umum seperti Puskesmas, sekolah dan lain-lain.¹⁰² Kebanyakan dilakukan oleh mereka yang tinggal di luar Numfor dan merasa tidak dilibatkan dalam proses pembebasan lahan untuk fasilitas umum tersebut. Bahkan bandara perintis yang telah ada sejak zaman Belanda dan sangat vital sebagai salah satu akses ke Numfor juga belum memiliki sertifikat.¹⁰³

Usaha membangun kepastian hukum pertanahan untuk konteks di Numfor, tidak dapat dilepaskan dari pemahaman tentang konsep kepemilikan tanah yang berlaku di wilayah ini. Pada dasarnya masyarakat Biak atau khususnya masyarakat di Numfor mengenal konsep kepemilikan tanah tradisional. Tanah-tanah ini merupakan tanah adat yang pengelolaannya berada di tangan *keret*. Gelar yang disandang oleh ketua keret adalah *snón (mansêrèn) benai sub* yang berarti “tuan yang memiliki lahan”. Kepemilikan tanah di wilayah Pulau Numfor pada dasarnya diatur menggunakan hukum adat dimana konsep menjual tanah pada dasarnya tidak dikenal oleh masyarakat di Numfor. Biasanya uang yang diterima oleh masyarakat tidak dianggap sebagai uang “pembelian tanah” namun diartikan sebagai kompensasi untuk mendapatkan izin memanen, izin berburu, atau izin untuk menebang pohon¹⁰⁴.

Kasus-kasus reklam atas tanah-tanah yang telah “dibeli” oleh pemerintah dalam rangka pembangunan seperti

102 FGD dengan Kepala Kampung Numfor, Numfor 14 Mei 2008

103 Wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Biak Numfor, 14 Mei 2008.

104 KW Galis, Land Tenure in the Biak-Numfor Area, 1961. Dalam Anton Ploeg (ed), Land Tenure in West Irian, Guinea Research Bulletin No 38, Canberra; New Guinea Research Unit, Australian National University, 1970

untuk menyediakan fasilitas layanan publik, bandara, dll perlu disikapi dengan mempertimbangkan faktor konsep asli kepemilikan tanah yang dianut oleh masyarakat adat di Pulau Numfor. Selain itu, dalam beberapa kali pertemuan dan diskusi serta wawancara yang dilakukan selama tim peneliti berada di Pulau Numfor mengkonfirmasi bahwa tindakan pemalangan yang dilakukan oleh penduduk sebenarnya disebabkan karena mereka merasa tidak pernah dilibatkan atau “dimintai” izin untuk pemanfaatan tanah mereka.

Dengan kata lain, untuk membangun kepastian hukum pertanahan agar reklamasi dan pemalangan fasilitas pemerintah tidak berlanjut, perlu diadakan sebuah proses untuk mempertemukan pemerintah dengan masyarakat, kepala kampung, dan adat guna menyatukan persepsi tentang konsep kepemilikan tanah semacam ini. Sesuai dengan struktur sosial masyarakat Numfor yang secara umum masih terikat dengan struktur adat, maka keterlibatan ketua keret dalam usaha menyatukan persepsi tentang kepastian hukum pertanahan di Numfor mutlak diperlukan agar kepastian hukum pertanahan (misalnya proses sertifikasi) dapat segera diwujudkan.

Sebenarnya dukungan masyarakat untuk mengoptimalkan pembangunan dan persiapan pembentukan Numfor menjadi kabupaten baru telah ada. Misalnya dari FGD dengan kepala kampung di Numfor terungkap bahwa wilayah Numfor Barat, tepatnya di Kampung Kameri masyarakat telah menyiapkan sekitar 27 hektar lahan yang dapat digunakan untuk membangun fasilitas pemerintah. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Kampung Kameri saat FGD dengan tim dari S2 PLOD UGM pada 14 Mei 2008. Dukungan masyarakat ini harus dapat dijadikan modal penting dalam melakukan pembangunan di Numfor.

C. MEWUJUDKAN SENTRA PELAYANAN YANG SETARA DENGAN BIAK.

Kecenderungan masyarakat Numfor untuk bermigrasi ke luar pulau mengindikasikan bahwa kebutuhan mereka tidak dapat dicukupi di dalam pulau. Seperti juga terungkap dalam

bagian-bagian sebelumnya, persoalan minimnya pelayanan publik dan sentra kegiatan ekonomi merupakan persoalan dasar yang dihadapi oleh Numfor. Sehingga salah satu solusi yang dapat dijadikan alternatif adalah menyetarakan Numfor dengan Biak. Alternatif ini memiliki konsekuensi yang sangat besar bagi pemerintah Kabupaten Biak Numfor baik dalam segi mobilisasi sumberdaya, komitmen, maupun dukungan. Strategi penyetaraan ini berarti memperbaiki rasio ketersediaan fasilitas pendidikan, memperbaiki rasio ketersediaan infrastruktur, memperbaiki rasio keberadaan sentra-setra ekonomi, memperbaiki rasio guru: murid, dokter ; penduduk, dll.

Kondisi eksisting Numfor yang minim dengan berbagai pelayanan dasar dan keterjangkauan dengan wilayah luar menimbulkan tuntutan tersendiri agar Numfor memiliki berbagai pelayanan yang setara dengan wilayah lain. Fasilitas-fasilitas publik baik dalam bidang kesehatan maupun ekonomi yang selama lebih banyak di peroleh masyarakat dari luar pulau, membuat munculnya pemikiran agar Numfor juga memiliki hal yang sama sehingga mensejajarkannya dengan wilayah lain baik di Biak maupun di Manokwari. Percepatan pembangunan dengan demikian menjadi sebuah kebutuhan yang tidak dapat dielakkan.

Upaya-upaya untuk memperbaiki kondisi dan kualitas kehidupan masyarakat di Numfor merupakan hal yang mutlak harus dilakukan. Pemerataan pembangunan merupakan kata kunci yang akan menjadi salah satu jawaban bagi persoalan-persoalan ketertinggalan wilayah di Numfor. Keberadaan fasilitas-fasilitas pelayanan publik merupakan salah satu indikator keberhasilan pemerataan pembangunan. Terkait dengan hal ini, berikut adalah gambaran tentang ketersediaan fasilitas pelayanan publik di Numfor.

1. Pelayanan Pendidikan & Kesehatan

Sejarah ketersediaan fasilitas pendidikan di Numfor pernah mengalami masa keemasan pada periode akhir tahun 1960-an. Dalam FGD di Jayapura, terungkap cerita bahwa kemandirian dan inisiatif masyarakat dalam bidang

pendidikan sangat besar. Terungkap bahwa pada tahun 1967 dan 1968, Numfor belum memiliki SMP. Pada saat generasi pertama yang mengenyam pendidikan sekolah dasar lulus, ternyata pulau ini belum memiliki SMP. Atas inisiatif masyarakat Numfor sendiri dibangunlah sebuah gedung SMP untuk memenuhi kebutuhan tersebut.¹⁰⁵

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang berkualitas merupakan salah satu prasyarat bagi terwujudnya kehidupan masyarakat yang berkualitas. Pulau Numfor memiliki beberapa Puskesmas sebagai tulang punggung unit pelayanan kesehatan, mengingat di Numfor belum ada rumahsakit. Numfor Timur memiliki 2 Puskesmas yaitu Puskesmas Yemburwo dan Puskesmas Mandori yang terletak di ujung Numfor Timur. Sedangkan wilayah Numfor Barat memiliki 1 Puskesmas Kameri yang berada di desa Pomdori. Puskesmas ini melayani 18 desa yang jumlah penduduknya mencapai 4400 jiwa dengan tenaga kesehatan yang terdiri dari 2 dokter, 6 perawat dan 1 bidan.¹⁰⁶ Di masa depan perlu dilakukan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan baik dari sisi ketercukupan tenaga kesehatan maupun peningkatan kualitas sarana dan prasarana pelayanan kesehatan.

2. Ketersediaan Infrastruktur Energi

Selain bidang kesehatan, keberadaan fasilitas-fasilitas pelayanan dasar lain yang terdapat di Numfor merupakan modal dasar yang sangat diperlukan dalam rangka melakukan aktivasi potensi dalam rangka meningkatkan kemandirian daerah. Persoalan energi merupakan salah satu masalah yang masih dihadapi oleh Numfor. Listrik sebagai sumberdaya yang penting masih sangat terbatas. Listrik hanya ada selama 4 jam setiap hari, 18.30 WIT sampai 22.30 WIT. Berikut adalah data ketersediaan infrastruktur penyediaan energi listrik di Numfor:

105 FGD dengan masyarakat Numfor dan Ikatan Keluarga Numfor di Jayapura, 18 Mei 2008.

106 Informasi dari dr. Luluch Mulyani, dokter PTT yang bekerja di Puskesmas Kameri selama tahun 2007-2008.

Tabel 5.3
Fasilitas Pembangkit Lides

Pembangkit	Σ Pelanggan	Σ Gardu
Lides Yemburwo	373	6
Lides Saribi	100	3
Lides Kameri	160	3

(Sumber Biak Numfor Dalam Angka 2007).

Listrik ini merupakan program Lides PLN yang menggunakan pembangkit solar. Padahal harga solar di Numfor sangat tinggi sehingga perlu dicarikan solusi alternatif pembangkit listrik yang lebih ekonomis. Membangun kerjasama atau kemitraan dengan sektor swasta dapat menjadi skenario yang ditawarkan untuk menjamin ketersediaan energi di Pulau Numfor, baik untuk menyediakan prasarana/ infratraktur energi maupun dalam proses distribusinya ke masyarakat.

3. Penyediaan Fasilitas Sarana dan Prasarana Transportasi

Secara umum pembagian wilayah di Numfor adalah meliputi Numfor Barat dan Numfor Timur. Kedua wilayah ini memiliki perbedaan karakteristik yang mencerminkan tingkat kemajuan yang berbeda. Wilayah Numfor Barat adalah wilayah yang relatif lebih tertinggal jika dibandingkan dengan wilayah Numfor Timur. Hal ini dapat dicerminkan dari ketersediaan fasilitas-fasilitas pelayanan dasar.

Numfor Timur relatif lebih maju dari Numfor Barat salah satunya disebabkan oleh kemudahan akses di wilayah timur yang lebih mudah. Perbedaan kondisi ini salah satunya disebabkan oleh fasilitas-fasilitas transportasi dan infrasturktur lebih banyak terdapat di wilayah Numfor Timur. Sehingga perkembangan perekonomian maupun kemajuan pembangunan daerah lebih banyak dapat dirasakan di Numfor Timur jika dibandingkan dengan kondisi Numfor Barat. Namun demikian, perbedaan kondisi ini pada

umumnya tidak begitu jauh berbeda. Baik Numfor Barat maupun Numfor Timur masih membutuhkan percepatan pembangunan.

Secara kebetulan, ternyata wilayah Numfor Barat ini lebih banyak dihuni oleh penduduk asli Numfor atau yang dikenal dengan *Numfor Tulen*. Salah satu studi yang dilakukan pada tahun 1970 telah mengidentifikasi persebaran penduduk Numfor Tulen yang lebih banyak terdapat di wilayah barat Pulau Numfor¹⁰⁷. Wilayah Numfor Barat yang kebetulan banyak dihuni oleh penduduk Numfor Tulen ternyata relatif lebih tertinggal jika dibandingkan dengan wilayah timur yang banyak dihuni pendatang.

Berangkat dari kondisi riil di lapangan seperti disebutkan di atas, maka program-program percepatan pembangunan di Numfor perlu memperhatikan keseimbangan antara Numfor Barat dengan Numfor Timur. Beberapa wilayah di Numfor yang masih menghadapi kesenjangan pembangunan perlu segera dilakukan percepatan pembangunan guna mendorong kemandirian daerah. Selain itu, mengingat mayoritas penduduk asli Numfor yang berdomisili di wilayah Numfor Barat masih relatif tertinggal jika dibanding dengan penduduk yang berdomisili di wilayah Numfor Timur maka percepatan pembangunan yang menjangkau kelompok masyarakat ini perlu untuk digalakkan. Pemerataan pembangunan dengan demikian harus mempertimbangkan pemerataan antara wilayah di bagian timur Pulau Numfor dengan bagian barat Pulau Numfor. Pemerataan pembangunan dengan demikian harus mempertimbangkan pemerataan antara wilayah di bagian timur Pulau Numfor dengan bagian barat Pulau Numfor.

D. FISIBILITAS DAN LIMITASI KEBIJAKAN

Strategi pemberdayaan kemandirian Numfor yang diwujudkan melalui beberapa skenario di atas merupakan

107 KW Galis, *Land Tenure in the Biak-Numfor Area*, 1961. Dalam Anton Ploeg (ed), *Land Tenure in West Irian*, Guinea Research Bulletin No 38, Canberra; New Guinea Research Unit, Australian National University, 1970

strategi pembangunan Numfor sebagai bagian dari wilayah Kabupaten Biak Numfor. Alternatif-alternatif skenario di atas adalah pilihan yang dapat diimplementasikan untuk mengatasi berbagai persoalan ketertinggalan dan keterisolasian Numfor. Memperkuat modal internal, menjembatani keterisolasian Numfor hingga pilihan untuk meletakkan Numfor sebagai sentra yang sejajar dengan Biak adalah alternatif ideal sebagai solusi.

Namun demikian, berbagai alternatif tersebut selain memiliki fisibilitas, dalam derajat tertentu juga memiliki beberapa limitasi. Kebijakan-kebijakan di atas agar benar-benar fisibel untuk diterapkan menuntut adanya mobilisasi dukungan yang penuh dari Pemerintah Kabupaten Biak Numfor. Kemampuan dan komitmen Pemerintah Kabupaten Biak Numfor untuk mengalokasikan dana pembangunan tentu menjadi hal mendasar yang harus dipertimbangkan.

Sebab bagaimana pun Biak Numfor sebagai sebuah kabupaten juga wajib memperhatikan pembangunan-pembangunan di wilayahnya secara merata. Dengan limitasi semacam ini, maka skenario alternatif-alternatif pembangunan Numfor sebagai bagian dari wilayah Kabupaten Biak Numfor seperti telah disebutkan di atas, memerlukan pertimbangan resiko yang sangat matang.

Melihat kompleksitas dan ragam kebutuhan yang harus segera dipenuhi untuk mewujudkan kemajuan Numfor, maka perlu diterapkan skala prioritas. Hal penting pertama yang harus dilakukan adalah revitalisasi partisipasi dan dukungan masyarakat dalam proses pembangunan yang dilakukan melalui aktivasi tiga tungku. Kedua mengambil langkah riil untuk membuka keterisolasian Numfor baik melalui aktivasi unit pemerintahan yang ada dan mewujudkan kerjasama daerah. Ketiga adalah perbaikan kualitas dan kapasitas SDM lokal sehingga dapat menjadi aktor utama dalam usaha mewujudkan kemajuan Numfor.

BAB VI

MERANCANG

MANAJEMEN TRANSISI

Sigit Pamungkas

Kebijakan aktivasi dan akselerasi pembangunan Numfor yang diusulkan dalam Bab V merupakan agenda prioritas paling fisibel yang bisa dikerjakan saat ini. Kebijakan tersebut pada dasarnya sudah bisa mulai dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor mulai sekarang tanpa terpengaruh oleh perkembangan ke depan, apakah Numfor akan menjadi daerah otonom baru ataupun tetap menjadi bagian dari Kabupaten Biak Numfor. Perhatian terhadap wilayah dan masyarakat Numfor, baik dalam bentuk kebijakan maupun alokasi anggaran yang lebih besar untuk peningkatan pelayanan publik dan fasilitasi pertumbuhan ekonomi di Numfor adalah sebuah keharusan untuk menjawab keterisolasian yang dialami masyarakat setempat.

Namun demikian, jika aktivasi dan akselerasi kebijakan ini sulit dilakukan karena pertimbangan-pertimbangan politis maupun teknokratis tertentu, alternatif berikutnya yang harus dipertimbangkan secara matang adalah memfasilitasi Numfor untuk tumbuh dan berkembang menjadi kabupaten tersendiri terpisah dari induknya Kabupaten Biak Numfor. Jika pilihan ini yang hendak dilakukan, banyak hal-hal baru yang

mendesak untuk dicermati dan dipersiapkan. Pembentukan daerah otonom baru tidak selalu berarti penyelesaian suatu masalah tetapi bisa juga menimbulkan masalah baru yang lebih kompleks. Hal inilah yang sangat penting untuk dihindari. Oleh karena itu, ketika agenda pembentukan Numfor sebagai kabupaten baru sudah mulai dirintis, pada saat yang sama manajemen transisi sebagai kabupaten baru harus segera dipersiapkan.

A. MEMBANGUN ENERGI KOLEKTIF UNTUK MENGELOLA TRANSISI

Pembentukan daerah baru membawa implikasi-implikasi serius bagi semua pihak. Pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten induk, dan tentunya pemerintah kabupaten baru harus melakukan langkah-langkah persiapan secara matang. Hal ini karena semua *stakeholders* memiliki tanggungjawab dalam pembentukan daerah baru ini. Pemerintah pusat bertanggungjawab memastikan pembentukan daerah baru dapat memperkuat struktur sosial, budaya, politik, dan ekonomi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan daerah otonom baru di Papua semestinya juga harus dikerangkai sebagai usaha percepatan pembangunan di kawasan timur Indonesia. Hal ini berangkat dari kenyataan rentannya politisasi persoalan ketertinggalan Kawasan Indonesia Timur yang sering dijadikan argumen untuk mempertanyakan relevansi kehadiran NKRI di tanah Papua, khususnya dalam bentuk pelayanan publik yang paling mendasar.

Sementara itu bagi Pemerintah Provinsi Papua, tanggungjawab pemerintah provinsi terhadap eksistensi kabupaten baru di Numfor berjalan beriringan dengan tanggungjawab yang dipikul oleh pemerintah nasional. Provinsi Papua sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat bertanggungjawab memperpendek rentang kendali pemerintahan serta mendekatkan pelayanan publik sehingga kehadiran pemerintah benar-benar dapat dirasakan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah provinsi

bertanggungjawab menyelesaikan persoalan-persoalan lintas kewilayahan yang turut menopang eksistensi kabupaten baru yang akan terbentuk.

Adapun tanggungjawab pemerintah Kabupaten Biak Numfor sebagai kabupaten induk bagi calon Kabupaten Numfor adalah memastikan kabupaten baru dapat melalui fase transisi sebagai kabupaten tersendiri dengan baik. Pemerintah kabupaten induk harus mempersiapkan fondasi bagi keberlangsungan kabupaten baru sehingga pembentukan kabupaten baru ini tidak kontraproduktif dengan semangat memberikan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat setempat, dan secara bersamaan tidak membebani kabupaten induk secara berlarut-larut. Aktivasi potensi segala sumberdaya yang ada Numfor, seperti telah dijelaskan dan sub-bab sebelum ini, perlu menjadi perhatian serius pemerintah Kabupaten Biak Numfor.

Di luar itu semua, aktor yang paling bertanggungjawab terhadap keseluruhan sukses dari terbentuknya kabupaten baru adalah kabupaten baru itu sendiri, dalam hal ini Kabupaten Numfor. Pemerintah kabupaten baru akan menjadi penentu paling penting sejauh mana keinginan dan cita-cita peningkatan derajat hidup masyarakat Numfor akan terwujud. Pemerintah kabupaten baru akan menjadi titik simpul dan eksekutor dari berbagai kepentingan dan program kerja setiap *stakeholders* di Numfor.

Terkait dengan hal itu, pemerintah kabupaten baru dituntut untuk sanggup menyusun perencanaan-perencanaan strategis terkait dengan berbagai potensi yang mereka miliki dan masa depan yang dibayangkan hendak diraih untuk kemajuan Numfor. Segenap aktor di tingkat lokal juga harus bersinergi untuk mengkaji secara komprehensif segala persoalan yang melingkupi, dan pandai menangkap dan menciptakan peluang bagi terwujudnya kemajuan masyarakat di wilayah baru tersebut. Kabupaten baru juga harus mampu membangun kerjasama yang baik antar berbagai *stakeholders* untuk menjamin mobilisasi sumberdaya terkonsolidasi dengan baik.

Sinergi antar aktor menjadi penentu dalam keberhasilan daerah otonom baru ini. Para aktor di sini adalah pemerintah nasional, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten induk, pemerintah kabupaten baru hasil pemekaran serta masyarakat Numfor itu sendiri baik yang menetap di Pulau Numfor maupun yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia.

B. MEMPERSIAPKAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH

Menjadi kabupaten baru berarti harus menyiapkan sumber daya pendukung yang memadai bagi bekerjanya fungsi-fungsi pemerintahan dengan baik. Persoalan pertama yang akan segera dihadapi oleh pemerintah kabupaten baru adalah minimnya daya dukung yang diperoleh di tengah kuatnya tuntutan untuk memaksimalkan fungsi dasar pemerintahan yang harus segera dilakukan. Belajar dari pengalaman pembentukan daerah baru khususnya di Papua,¹⁰⁸ beberapa masalah yang akan segera dihadapi paska terbentuknya daerah otonom baru antara lain adalah:

1. Lambatnya proses penyusunan kelembagaan daerah dan pengisian personalia karena terkait dengan ketersediaan sumberdaya aparatur dari tingkat provinsi maupun daerah lain.
2. Anggaran yang terbatas dihadapkan pada harapan besar masyarakatnya agar pemerintah daerah baru segera melaksanakan tugas-tugas pelayanan dengan maksimal. Terkait dengan hal ini adalah tersendatnya proses penyerahan sarana dan prasarana pendukung bagi berfungsinya pelayanan di kabupaten baru.
3. Pilihan kebijakan prioritas yang seringkali tidak secara langsung bermanfaat bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

108 Misalnya pengalaman dari pendampingan tim peneliti dalam proses pembentukan Kabupaten Puncak Provinsi Papua dan pendampingan dalam aktivasi pembangunan di Kabupaten Sorong Selatan Provinsi Papua Barat.

Belajar dari pengalaman daerah-daerah pemekaran baru sebagaimana digambarkan di atas, alangkah baiknya jika Pemerintah Kabupaten Biak Numfor maupun para aktor yang kini sedang bekerja mempersiapkan pembentukan Kabupaten Numfor dapat secara serius menyiapkan langkah-langkah strategis sebagai berikut: 1) Membangun komunikasi intensif dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat sambil mempersiapkan pembentukan kelembagaan daerah baru disertai dengan rencana pengisian personalia; 2) Merancang dan menyepakati sumber-sumber anggaran yang bisa digunakan untuk mendukung biaya operasional kabupaten baru sampai dengan adanya dana dari APBD; 3) Menyepakati pembentukan kelembagaan daerah dan mekanisme pengisian kepegawaian antara pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten induk, dan pemerintahan kabupaten baru yang dipimpin oleh penjabat bupati sehingga birokrasi sebagai mesin penggerak pembangunan daerah dapat berfungsi dengan baik dan berjalan dengan lancar.

Sebagai kabupaten baru, birokrasi pemerintah daerah tentunya masih menjadi motor penggerak sekaligus pelaku utama dalam pembangunan daerah baru. Meskipun tidak menutup kemungkinan peran serta masyarakat yang lebih besar dalam menyambut pembentukan daerah baru ini, instansi pemerintah sebagai otoritas utama dalam penyusunan prioritas kebijakan mempunyai peran sentral sebagai aktor yang akan menentukan prioritas pembangunan sekaligus eksekutor pembangunan. Karena itu, kapasitas pemerintah daerah kabupaten baru harus disiapkan dengan sebaik-baiknya.

Dalam rangka mempersiapkan kapasitas birokrasi pemerintahan kabupaten baru, hal yang paling fundamental adalah membuat kelembagaan pemerintah daerah yang efektif dan efisien. Kelembagaan yang efektif memastikan bahwa kehadiran lembaga itu dapat secara tepat mencapai sasaran-sasaran yang hendak diraih. Format kelembagaan pemerintah daerah harus berkorelasi signifikan untuk menjawab persoalan-persoalan fundamental masyarakat Pulau Numfor

sebagai daerah baru. Pada titik ini, desain kelembagaan pemerintah daerah harus secara kuat mencerminkan atau mengekspresikan visi dan misi yang hendak dibangun oleh Numfor, dan secara kuat pula mengakomodasi kebutuhan masyarakat setempat untuk mewujudkan cita-citanya.

Sementara itu, kelembagaan yang efisien memastikan bahwa desain kelembagaan pemerintah kabupaten tidak boleh membuang-buang secara percuma sumberdaya yang ada di Numfor. Sumberdaya manusia dan finansial harus dialokasikan secara produktif. Desain kelembagaan harus memastikan bahwa sumberdaya manusia dan finansial digunakan secara tepat untuk melayani dan mengembangkan Numfor secara maksimal.

Di luar isu desain kelembagaan, masih terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan dalam memperkuat kapasitas birokrasi pemerintahan baru agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik. Beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

1. Penyiapan Sumber Daya Aparatur

Ketersediaan aparat birokrasi sangat menentukan keberhasilan pembangunan dan pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat. Kekurangan aparat birokrasi dapat berakibat pembangunan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tersendat dan bahkan berhenti. Pada saat yang bersamaan, jumlah aparat birokrasi yang berlebihan juga akan membawa dampak pada besarnya beban anggaran pemerintah daerah. Oleh karena itu, ketersediaan aparat birokrasi yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat menjadi kata kuncinya.

Pada pemerintahan baru Kabupaten Numfor, kelangkaan jumlah pegawai pemerintah akan menjadi persoalan pertama dalam birokrasi. Hal ini misalnya, dapat digambarkan dari kurangnya ketersediaan tenaga yang mengurus pelayanan-pelayanan publik mendasar. Pada pelayanan pendidikan, data dari Dinas Pendidikan Nasional

Kabupaten Biak Numfor tahun 2006 menunjukkan jumlah guru yang berada di Numfor hanya 150 orang. Jumlah tersebut terdistribusi untuk melayani sebanyak 28 sekolah dari tingkat Taman Kanak-kanak (TK) sampai pada SMA. Sedangkan jumlah siswa yang bersekolah mencapai 2.593 siswa. Artinya, rata-rata di setiap sekolah adalah 5 orang guru dan setiap guru harus mengajar 1: 17 siswa.

Kelangkaan aparat birokrasi juga dapat digambarkan dari ketersediaan tenaga medis yang melayani kesehatan. Dari data Dinas Kesehatan, jumlah Puskesmas dan Puskesmas Pembantu adalah 11 buah. Sementara itu jumlah tenaga kesehatan hanya terdapat 2 orang dokter umum, 5 orang bidan, dan 15 apoteker. Tenaga medis di luar itu sudah tidak ada lagi.

Persoalan kelangkaan aparat birokrasi dalam struktur pemerintahan kabupaten baru akan semakin menjadi-jadi. Sebab, pada kabupaten baru perlu dibentuk struktur pemerintahan yang lebih lengkap seperti sekretariat daerah, dinas-dinas, badan, dan kantor serta kecamatan, yang kesemuanya itu membutuhkan jumlah pegawai yang tidak sedikit.

Apabila situasi kelangkaan ini tidak diatasi atau disiapkan secara lebih dini maka pemerintahan tidak akan bisa bekerja secara baik. Akibatnya, pembangunan dan pelayanan masyarakat juga tidak akan dapat berjalan meskipun pada tingkatan paling minimal. Menghadapi situasi kelangkaan aparat birokrasi ini maka perlu dilakukan beberapa langkah untuk mengatasinya. *Pertama*, dengan menempatkan sebagian aparat birokrasi di kabupaten induk, dalam hal ini birokrat yang berada di Kabupaten Biak Numfor ke Pulau Numfor sebagai kabupaten baru. Penempatan ini dapat memprioritaskan mereka yang memiliki asal kelahiran dan kekerabatan di Numfor dan saat ini menjadi birokrat di Kabupaten Biak Numfor untuk memperkuat kabupaten baru. Ataupun mereka yang berasal dari mana saja namun memiliki minat, semangat dan komitmen untuk bekerja membangun Numfor. *Kedua*, mengambil sumber daya aparatur pemerintah

daerah yang berasal dari Numfor yang tersebar di berbagai tempat di Papua untuk mengisi kekurangan personalia di Numfor sebagai kabupaten baru. *Terakhir*, mendorong dan memfasilitasi putra-putri dari pulau Numfor yang menempuh pendidikan di berbagai perguruan tinggi untuk kembali ke Numfor dan memperkuat pemerintahan kabupaten baru.

Persoalan yang muncul dalam pengisian aparat birokrasi ini adalah, apakah mereka bersedia kembali ke Numfor untuk bekerja di lingkungan pemerintah kabupaten baru ini? Menilik alasan eksodus penduduk Numfor maka diperlukan struktur insentif yang membuat mereka bersedia memperkuat organisasi pemerintahan daerah kabupaten baru ini. Pembentukan sentra-sentra pertumbuhan ekonomi dan sentra-sentra pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, pasar, dan sebagainya, harus diprioritaskan agar mereka tertarik tinggal di Numfor.

Betapun penempatan sumberdaya aparatur di kabupaten baru akan menghadapi masalah terkait dengan kelangkaan sumberdaya manusia yang tersedia, perlu diperhatikan bahwa dalam rekrutmen untuk pengisian jabatan dalam birokrasi harus tetap dilakukan secara obyektif dan rasional berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kapasitas, kompetensi, pengetahuan, dan komitmen kerja. Proses rekrutmen jabatan-jabatan publik yang strategis di level sekretariat daerah, asisten sekretaris daerah, kepala dinas dan jabatan publik lainnya benar-benar harus dilakukan secara transparan dan akuntabel. Hal ini perlu ditekankan karena isu representasi atau klaim antara “asli Numfor” dengan “Numfor pendatang” sempat mengemuka dalam proses penjjagan pembentukan kabupaten baru ini. Dengan adanya proses pengisian yang mengacu pada pertimbangan obyektif dan transparan menjadikan semua pihak yang berkontestasi dalam birokrasi dapat berkompetisi secara sehat dan menaruh kepercayaan kepada siapapun yang akan terpilih. Untuk tujuan itu, rekrutmen dapat dilakukan dengan menyerahkannya pada tim atau institusi independen seperti perguruan tinggi ataupun lembaga konsultan.

Selain itu, yang juga perlu diperhatikan dalam rekrutmen aparat birokrasi ini adalah masalah sebaran tugas aparat birokrasi. Sebaran aparat birokrasi perlu memilah antara aparat birokrasi untuk keperluan pelayanan kepada masyarakat, dikenal dengan mereka yang berada dalam jabatan fungsional, dan aparat birokrasi yang memberi pelayanan birokrasi pada umumnya, dikenal dengan aparat untuk jabatan struktural. Agar kehadiran negara benar-benar dirasakan oleh masyarakat maka memenuhi ketercukupan pegawai fungsional perlu diprioritaskan. Sementara itu, pemenuhan untuk aparat yang duduk dalam jabatan struktural diletakkan pada prioritas berikutnya.

2. Meningkatkan Kualitas SDM Aparatur Birokrasi

Selain ketercukupan aparat, kualitas sumberdaya manusia (SDM) juga menjadi dimensi penting dalam mempengaruhi keberhasilan dari sebuah organisasi. Adanya kapasitas SDM yang baik diperlukan dalam rangka membuat perencanaan yang teratur, penempatan prioritas, eksekusi dan evaluasi kebijakan. Kualitas SDM yang baik menjadikan inovasi akan senantiasa muncul, segenap peluang dapat ditangkap, peluang dimunculkan, serta mengubah sesuatu yang semula dianggap sebagai hambatan menjadi kekuatan. Kebutuhan akan kualitas SDM yang berkualitas semakin penting dengan semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi.

Jika Numfor akhirnya dapat terbentuk menjadi kabupaten baru, bisa dikatakan bahwa kabupaten ini akan memiliki potensi kualitas SDM yang relatif baik. Sebagai masyarakat pesisir, mereka memiliki sikap inklusif dan egaliter serta semangat untuk maju yang tinggi. Meskipun demikian, terkait dengan kualitas SDM yang berada di birokrasi secara keseluruhan membutuhkan peningkatan kualitas yang lebih baik lagi. Hal ini karena Numfor sebagai kabupaten baru menghadapi persoalan-persoalan yang tidak mudah diselesaikan. Persoalan keterpinggiran dan keterisolasian wilayah Numfor serta marginalisasi ekonomi dan pelayanan

publik menjadi argumen penting bagi keberadaan SDM yang berkualitas.

Secara geografis, Numfor dapat dikatakan terisolasi. Dengan wilayah atau kabupaten lain, Numfor dipisahkan oleh Laut Pasifik. Wilayah paling dekat adalah Manokwari, dan bukan Pulau Biak yang merupakan Ibukota Kabupaten Biak Numfor. Untuk menuju Manokwari, waktu tempuh menggunakan kapal adalah 5 jam, sementara itu waktu yang dibutuhkan untuk mencapai Pulau Biak mencapai 12 jam. Keterisolasian wilayah itu diperparah dengan sarana transportasi yang terbatas.

Pada saat yang bersamaan Numfor sebagai kabupaten baru dituntut untuk mengembangkan beberapa potensi lokal yang ada disana. Beberapa potensi yang dapat diidentifikasi diantaranya meliputi potensi perikanan, pertanian, dan pariwisata. Terkait dengan SDM aparat birokrasi kabupaten baru, dari persoalan keterisolasian dan pengembangan potensi Numfor tersebut diperlukan;

- (1) Aparat pemerintahan yang relevan dengan kebutuhan untuk menjawab persoalan-persoalan tersebut, dan
- (2) mereka itu memiliki kualitas SDM yang baik. Kebutuhan SDM yang demikian itu dimaksudkan agar persoalan dan potensi yang ada dapat dikelola dengan baik. Dengan cara itu, keterisolasian dapat segera dicarikan solusinya dan geliat perekonomian Numfor dapat segera dilihat.

Untuk meningkatkan kualitas SDM aparat birokrasi tersebut ada beberapa langkah yang perlu dilakukan. *Pertama*, memetakan kompetensi pegawai yang telah ada. *Kedua*, membuat prioritas peningkatan kualitas pegawai kepada mereka yang memiliki korelasi langsung dengan upaya kabupaten baru membuka keterisolasi dan memanfaatkan potensi Numfor. *Ketiga*, mengikuti berbagai pelatihan yang berkaitan langsung dengan dimensi-dimensi yang membuka keterisolasian Numfor dan pendayagunaan potensi Numfor. *Keempat*, melakukan *horizontal learning* kepada daerah-daerah yang memiliki karakter persoalan yang sama. *Kelima*,

menyekolahkan kejenjang yang lebih tinggi para pegawai yang masuk dalam prioritas pada bidang ilmu yang relevan dengan kebutuhan pengembangan potensi daerah.

3. Meningkatkan Kapasitas Berjejaring

Membuat sebuah kebijakan yang berkualitas bukan pekerjaan yang mudah atau sederhana. Hal ini karena terdapat kerumitan yang harus diketahui dan dipertimbangkan sebelum sebuah kebijakan diambil. *Pertama*, dalam membuat kebijakan harus mampu mendefinisikan atau mendeteksi persoalan secara tepat. Kekeliruan dalam mendefinisikan persoalan akan mengakibatkan kebijakan yang dikeluarkan tidak menjawab atau mengatasi persoalan yang sesungguhnya. *Kedua*, dalam membuat kebijakan terdapat kerumitan yang disebabkan oleh hadirnya banyak aktor. Aktor yang banyak ini tidak sekedar persoalan jumlah, tetapi lebih pada setiap aktor memiliki kepentingan, persepsi, keyakinan tersendiri atas sebuah persoalan. kompleksitas aktor menjadikan semakin besar kesulitan dalam membangun konsensus. Terakhir, kesulitan ketidakmampuan mengkonversi ide untuk menjadi agenda kolektif. Adanya kesepakatan bersama diantara para aktor yang terlibat dalam kebijakan bukan hal yang mudah dilakukan. Terlebih lagi saat ini kita berada pada situasi dimana sistem kepartaian sangat berpengaruh dalam dinamika sebuah kebijakan.

Pemerintah Kabupaten Numfor dalam fase awal pemerintahan, dan juga seterusnya, juga akan menghadapi persoalan-persoalan tersebut dalam proses pembuatan kebijakan. Persoalan pertanahan untuk pembangunan fasilitas-fasilitas publik, penentuan prioritas pembangunan, masuknya pendatang ke kabupaten baru, pembangunan infrastruktur ekonomi, dan sebagainya membutuhkan ketrampilan tersendiri dalam perumusan kebijakan. Terlebih lagi pemerintah Kabupaten Numfor berada pada situasi masyarakat yang memiliki ekspektasi besar terhadap perbaikan kualitas hidup mereka. Ledakan partisipasi dengan pengharapan yang melandasinya dapat menjadi hambatan

dalam perumusan kebijakan yang baik, meskipun pada saat yang bersamaan dapat dikelola menjadi energi untuk memperbaiki kualitas sebuah kebijakan. Respon yang lambat dalam masa awal transisi sangat riskan bagi keberlangsungan energi partisipasi masyarakat. Oleh karena itu aparat pemerintah daerah baru diharapkan memiliki kepekaan atau sensitifitas yang tinggi terhadap lonjakan aspirasi dan ledakan energi partisipasi.

Masalahnya, sebagai kabupaten baru kapasitas birokrasi untuk mengelola berbagai kepentingan dan merumuskan persoalan menjadi sebuah kebijakan belum banyak teruji. Pengalaman berkarir birokrasi belum menjadi jaminan akan dapat mengelola berbagai kepentingan secara baik jika dihadapkan pada konteks sosio-politik dan ekonomi yang berbeda. Pengalaman masyarakat Numfor sendiri dalam berpranata masih terbatas pada lingkup kampung, klasis, serta ikatan distrik yang masih sangat baru sebagai hasil pemekaran distrik dan kampung beberapa saat lalu. Peran partai politik juga masih sangat terbatas, sehingga lokus perhatian masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan partisipasinya sangat tertuju pada aparat birokrasi dan lembaga pemerintahan yang ada. Pada saat bersamaan, sebagai kabupaten baru ketersediaan kanal-kanal penyaluran aspirasi masih sangat minim, belum terlembagakan secara baik, serta multiaktor dengan varian kepentingan yang sangat beragam.

Oleh karena itu, kemampuan aparat pemerintahan daerah dalam proses pembuatan kebijakan harus terus ditingkatkan. *Pertama*, pemerintah daerah perlu berjejaring dalam proses pembuatan kebijakan. berjejaaring dalam proses pembuatan kebijakan merupakan bentuk interaksi antara berbagai stakeholders, dalam konteks masyarakat Numfor minimal harus melibatkan tiga tungku yaitu pemerintah, adat dan gereja. Pada tingkat yang lebih luas, Pemerintah daerah baru perlu berjejaring dengan aktor-aktor lainnya seperti elemen partai politik, masyarakat ekonomi, ikatan keret maupun Ikatan Keluarga Numfor yang berdiaspora di

berbagai tempat akan menjadi kunci sukses keberhasilan masa transisi. Semangat melakukan perubahan tampak jelas akan mampu menaungi dan merangkul banyak elemen ini untuk mendukung pemerintah daerah baru. Berjejaring dalam proses pembuatan kebijakan ini terutama memiliki dua tujuan utama, yaitu (1) untuk meminimalisir atau mengelola konflik dalam proses kebijakan; (2) mengefektifkan implementasi kebijakan.

Kedua, peningkatan kapasitas proses pembuatan kebijakan dapat dilakukan dengan menyediakan mekanisme, tata cara atau prosedur, maupun aksesibilitas bagi stakeholder untuk masuk dalam diskusi kebijakan. Jalur-jalur Musrenbang perlu dapat diefektifkan. Selain itu, pemanfaatan media komunikasi elektronik dapat diefektifkan dalam rangka memperluas saluran-saluran aspirasi.

C. MERANCANG PRIORITAS PELAYANAN DASAR

Setelah masa transisi pasca pembentukan Numfor sebagai kabupaten baru maka kemandirian Numfor sebagai sebuah daerah otonom menjadi hal benar-benar harus segera diwujudkan. Kabupaten baru harus mampu membuktikan kemampuannya sebagai unit pemerintahan otonom dengan melaksanakan fungsi penyelenggaraan pelayanan dasar secara berkualitas. Penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah kabupaten baru harus mampu mengidentifikasi kewenangan/urusan wajib yang harus diselenggarakan sesuai dengan skala prioritas yang berangkat dari kebutuhan riil di Numfor. Terlebih lagi, isu pelayanan publik merupakan salah satu yang mendorong menguatnya pembentukan kabupaten baru.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia serta dalam kerangka otonomi khusus, dikenal beberapa fungsi dasar yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota. Fungsi pelayanan tersebut dikenal dengan istilah urusan wajib dan urusan pilihan. Sedangkan dalam konteks otonomi khusus, fungsi pelayanan ini dikenal

sebagai bagian dari bidang-bidang yang menjadi prioritas pembangunan.

Otonomi khusus yang dikerangkai menggunakan Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, memuat berbagai agenda yang merupakan prioritas pembangunan untuk mengatasi masalah yang umum terjadi di Provinsi Papua. Sektor tersebut adalah pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat dan pembangunan infrastruktur. Pemerintah kabupaten baru harus segera mengidentifikasi kewenangan/urusan wajib yang akan menjadi prioritas program pembangunannya.

Seperti diuraikan pada Bab II, masalah ketertinggalan Numfor juga berangkat dari kondisi-kondisi yang secara umum dialami oleh wilayah di Papua. Relatif minimnya fasilitas pendidikan, pelayanan kesehatan yang belum optimal, keterisolasian wilayah, hingga roda perekonomian masyarakat yang belum bergerak maksimal, merupakan karakter yang juga dimiliki Numfor. Setelah masa transisi berakhir, berikut adalah bidang pembangunan yang harus ditindaklanjuti dalam kerangka kabupaten baru;

1. Bidang Perencanaan

Perencanaan merupakan aspek penting dalam mengelola perubahan. Sebuah perencanaan akan menentukan keberhasilan dan kegagalan sebuah aktivitas. Secara bersamaan, melalui perencanaan akan diperoleh gambaran menyeluruh tentang tujuan yang akan dicapai. Perencanaan menjadi peta untuk menentukan langkah-langkah yang akan diambil. Dengan perencanaan pula tahap-tahap atau prioritas-prioritas kebijakan akan rumuskan. Penyusunan dokumen perencanaan bagi daerah baru adalah sebuah langkah penting untuk menyusun kerangka landasan yang menjadi pedoman bagi arah pengembangan ke depan.

Sebagai kabupaten baru, keberadaan perencanaan pembangunan yang komprehensif menjadi kebutuhan yang tidak terhindarkan. Kebutuhan itu untuk memastikan bahwa Numfor nantinya akan berjalan di atas jalur yang benar untuk

mewujudkan cita-citanya, menjamin keselarasan antar sektor, dan mampu mengantisipasi perubahan-perubahan yang akan terjadi. Untuk itu, Numfor harus memiliki rencana induk (*master plan*) yang akan menjadi rujukan atas keseluruhan pembangunan yang akan dilakukan. Rencana induk itu yang dikemudian hari akan senantiasa dirujuk untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), hingga perencanaan tahunan pada setiap Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang laizmnya dalam bentuk Rencana Kerja atau Rencana Strategis SKPD.

Dalam menyusun rencana induk daerah terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan sebagai berikut. *Pertama*, pengembangan rencana induk harus melibatkan identifikasi sektor-sektor ekonomi prioritas strategis yang dapat menggerakkan ekonomi masyarakat. Hasil identifikasi tersebut merupakan basis penting dalam menciptakan arah kebijakan pembangunan dalam bentuk program-program pembangunan daerah yang riil. Seperti telah banyak dielaborasi dalam bab sebelumnya, potensi unggulan di Numfor adalah perikanan, pertanian, dan pariwisata. Bidang-bidang ini perlu dipertimbangkan sebagai sektor unggulan yang diharapkan dapat menjadi tulang punggung perekonomian/pendapatan daerah.

Tetapi ada hal mendasar yang harus diingat oleh pemerintah kabupaten baru. Identifikasi potensi erat kaitannya dengan usaha-usaha untuk meningkatkan pendapatan daerah yang harus diidentifikasi secara hati-hati dan bijak. Misalnya dalam merencanakan dan mengidentifikasi bidang-bidang yang menjadi objek retribusi daerah. Pelajaran berharga dari beberapa daerah lain yang mencoba memaksimalkan pendapatan daerah melalui penambahan jenis objek pajak ternyata justru berdampak kontraproduktif bagi iklim usaha. Pemerintah kabupaten baru yang terbentuk di Numfor harus mengantisipasi hal ini melalui perencanaan kebijakan yang matang dalam mengelola pendapatan daerah.

Kedua memperhatikan kelemahan dan problema daerah sebagai basis menyusun langkah-langkah antisipatif

terhadap tantangan yang akan muncul dari kegiatan pembangunan. Antisipasi ini akan menentukan tingkat responsifitas pemerintah daerah dalam menjawab persoalan-persoalan yang kelak muncul.

Ketiga memperhatikan prinsip *suistanable development* agar aktivitas pembangunan maupun perekonomian yang digulirkan dapat menjadi sebuah program yang berkelanjutan dan mengacu pada kemajuan jangka panjang. Berbagai potensi, peluang, dan persoalan-persoalan yang saat ini menghimpit Numfor harus dihitung dalam perencanaan itu.

Perencanaan daerah merupakan sebuah proses penting yang akan menentukan arah dan kemajuan daerah, terutama daerah baru. Pemerintah kabupaten baru harus mampu membuat perencanaan daerah yang sesuai dengan tantangan dan potensi yang dimiliki oleh Numfor. Perencanaan daerah yang berupa RPJPD, RPJM, hingga perencanaan tahunan merupakan pedoman yang sangat penting untuk menjaga agar arah pembangunan daerah sesuai dengan konteks dan kebutuhan di Numfor.

Ketepatan identifikasi terhadap potensi dan tantangan yang dimiliki oleh Numfor menjadi langkah awal yang sangat penting bagi terciptanya perencanaan daerah yang berkualitas. Untuk itu pemerintah kabupaten yang baru perlu menempatkan program perencanaan daerah ini sebagai salah satu bidang prioritas dalam membangun Numfor.

2. Pendidikan

Pemerintah kabupaten baru harus semakin melembagakan pelayanan pendidikan yang semakin berkualitas. Dengan kewenangannya sebagai pemerintah daerah, penyelenggaraan pelayanan bidang ini harus ditingkatkan baik melalui kerjasama dengan daerah lain, mendatangkan tenaga pendidik dari luar daerah jika diperlukan, memperbaiki ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan, hingga merancang beberapa materi pengajaran yang sesuai dengan kebudayaan dan kekayaan lokal.

Terkait dengan kebijakan otonomi khusus, pengalokasian anggaran yang kelak didapatkan dari pos DAU nasional harus benar-benar dialokasikan untuk bidang pendidikan dan kesehatan, sesuai dengan yang diamanatkan oleh UU 21/2001. Pembelanjaan yang dilakukan untuk menyelenggarakan bidang ini juga harus diarahkan pada belanja yang benar-benar menjadi skala prioritas.

Pemerintah kabupaten baru juga harus memantapkan program perluasan akses pendidikan, terutama untuk tingkat dasar sehingga seluruh masyarakat di Numfor diharapkan dapat memiliki akses yang luas terhadap pelayanan pendidikan.

3. Kesehatan

Pemerintah kabupaten baru harus mampu melanjutkan usaha penyediaan fasilitas kesehatan dasar yang lebih berkualitas. Seperti halnya bidang pendidikan, penyelenggaraan pelayanan kesehatan juga merupakan salah satu bidang prioritas yang termasuk dalam kerangka kebijakan otonomi khusus. Pemerintah kabupaten baru harus mampu memantapkan penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang berkualitas baik melalui penyediaan sarana dan prasarana kesehatan yang lebih memadahi, menjamin ketercukupan tenaga kesehatan, maupun membangun fasilitas kesehatan yang belum dimiliki. Pemerintah kabupaten baru juga harus menjamin keterjangkauan pelayanan kesehatan untuk semua lapisan masyarakat terutama masyarakat yang kurang mampu.

4. Infrastruktur

Numfor memang telah memiliki infrastruktur transportasi yang dapat dikatakan telah menjangkau seluruh wilayah pulau. Namun demikian, kualitas fasilitas tersebut perlu untuk ditingkatkan sehingga mempermudah jalur transportasi di dalam pulau. Selain itu, perbaikan kualitas infrastruktur juga harus diarahkan untuk meningkatkan akses daerah dengan wilayah-wilayah strategis di luar pulau.

Pembangunan infrastruktur juga perlu diarahkan tidak hanya terbatas pada infrastruktur transportasi namun juga infrastruktur perhubungan dalam arti luas. Keberadaan fasilitas pembangkit energi, perbaikan fasilitas telekomunikasi juga merupakan sebuah agenda yang tidak dapat dilepaskan dari program pembangunan infrastruktur di Numfor.

D. MENGEMBANGKAN PEREKONOMIAN NUMFOR

Pengembangan perekonomian memiliki implikasi yang luas bagi masyarakat maupun pemerintah daerah. Bagi masyarakat, pengembangan ekonomi dapat meningkatkan daya beli, kemakmuran, dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia. Sedangkan bagi pemerintah, berkembangnya perekonomian masyarakat akan dapat meningkatkan PAD, mengurangi kriminalitas, dan memperingan tugas pemerintah untuk menciptakan masyarakat yang makmur. Meskipun demikian, harus diingat bahwa dalam pengembangan perekonomian masyarakat seringkali justru dinikmati oleh segelintir orang atau dinikmati pendatang. Sebagian besar masyarakat justru tidak menikmati upaya pengembangan perekonomian. Dengan kata lain sebagian besar masyarakat tersisihkan dalam proses pembangunan. Boleh jadi masyarakat tersisih lebih dikarenakan keterbatasan-keterbatasan yang diciptakan secara struktural, baik disengaja ataupun tidak disengaja. Oleh karena itu pembangunan harus sensitif dengan isu ini.

Dalam rangka pengembangan perekonomian masyarakat Numfor, kabupaten baru perlu melakukan beberapa hal berikut ini:

1. Jaminan Perlindungan Kepemilikan Sumber Daya Lokal

Sebagai sebuah daerah hasil pemekaran, Numfor akan dihadapkan pada situasi yang bisa jadi sangat dilematis bagi pemerintah barunya. Kebutuhan akan akselerasi pembangunan ekonomi yang mendasarkan pada potensi

kepemilikan sumber daya lokal dapat ditempuh dengan dua jalur yang biasa dipakai oleh pemerintah daerah baru hasil pemekaran. Yaitu dengan mengandalkan mekanisme APBD yang diarahkan sepenuhnya dalam pembangunan daerah baru maupun dengan mengedepankan keterbukaan investasi.

Sebagai sebuah daerah baru hasil pemekaran, konsentrasi terbesar bagi pemerintah kabupaten akan tertuju pada pembangunan infrastruktur dan fasilitas pemerintahan seperti gedung-gedung perkantoran dan sarana publik lainnya. Pembangunan ini tentunya sangat menyita alokasi anggaran APBD kabupaten baru tersebut. Dalam kasus Numfor ini, potensi persinggungan yang cukup keras akan muncul dalam hal upaya penyediaan tanah bagi pembangunan infrastruktur tersebut. Sebagai daerah baru yang selama ini cukup terkesampingkan dengan hambatan geografis serta banyaknya distrik baru yang muncul sebagai konsekuensi hasil pemekaran kampung dan distrik, adalah masih rancunya administrasi pertanahan yang ada. Administrasi pertanahan ini menjadi landasan hukum yang dibutuhkan untuk menjamin kepastian kepemilikan lahan yang akan dibangun sarana dan fasilitas pemerintahan dan fasilitas umum. Mengingat masih kuatnya struktur adat yang ada dalam memahami konsepsi kepemilikan lahan yang ada. Penyamaan pemahaman terhadap status tanah ini menjadi penting. Hal ini untuk menghindari konflik dengan masyarakat di kemudian hari.

Jalur yang kedua dalam melakukan akselerasi pembangunan ekonomi daerah baru biasanya menempuh pilihan untuk membuka kesempatan investasi bagi pelaku ekonomi mana pun, tidak terkecuali bagi masyarakat pendatang. Hal ini bukannya tidak beresiko, mengingat Pulau Numfor sangat kecil maka kepemilikan tanah sangat penting. Akuisisi secara meluas terhadap tanah-tanah di pulau Numfor oleh investor juga akan berpotensi menimbulkan konflik dengan masyarakat. Meskipun basis potensi terbesar Pulau Numfor ada pada kekayaan lautnya berupa komoditas

perikanan dan pariwisata, namun hal ini juga membutuhkan lahan bagi infrastrukturnya. Jaminan bagi kepemilikan sumber daya lokal berupa tanah, lingkungan, pantai, laut serta ikannya, maupun kearifan lokal yang menjadi daya tarik wisata sangat penting diberikan perlindungan oleh pemerintah daerah baru ini. Tanpa itikad baik dari pemerintah daerah baru untuk melindungi kekayaan dan potensi maupun sumber daya lokal yang dimilikinya maka akan memarginalisasi masyarakat menjadi sekedar objek dari kegiatan ekonomi dan pariwisata yang digulirkan.

2. Mendorong Pengembangan Akses Pasar Terhadap Produk Lokal

Produk hasil laut yang cukup melimpah di kawasan Teluk Cenderawasih serta perairan pulau-pulau kecil di Numfor yang sangat kaya keindahan taman bawah lautnya sangat berpotensi menjadi ujung tombak perekonomian masyarakat kabupaten baru ini. Potensi alam yang besar ini akan sangat sulit dimanfaatkan bila tidak terjangkau oleh akses pasar, dalam hal ini adalah pasar ikan hasil tangkapan serta pasar pariwisata yang juga sedang berkembang di Teluk Cenderawasih.

Perlunya melakukan pengembangan infrastruktur pelabuhan untuk kapal laut maupun kapal nelayan menjadi sebuah kebutuhan yang sangat mendesak segera dipikirkan oleh pemerintah kabupaten baru ini. Pelabuhan kapal nelayan akan mempermudah akses perahu maupun kapal penangkap ikan untuk berlabuh melakukan kegiatan bongkar muat barang berupa ikan-ikan maupun hasil laut lainnya. Keterbukaan akses pelabuhan kapal penumpang juga sangat mendukung berkembangnya industri pariwisata dan mobilitas masyarakat Numfor maupun orang dari luar Numfor yang akan menikmati potensi pariwisata maupun industri perikanan lautnya. Investor dari luar daerah tentunya akan menilai sangat positif dengan adanya infrastruktur bagi pengembangan bisnisnya dengan dukungan pelabuhan penumpang dan barang yang representatif serta dukungan

sarana transportasi udara yang aksesibel serta dengan pelayanan yang baik.

Kunci membuka isolasi, sekali lagi menjadi ujung tombak kemajuan Numfor ke depan. Karena keterbukaan akses ke wilayah luar sangat menentukan keterhubungan Numfor dengan pasar komoditas maupun jasa yang lebih luas disekitar Teluk Cenderawasih maupun wilayah Papua, Indonesia bagian timur maupun akses keluar negeri secara langsung di sekitar Pasifik. Terbukanya akses bandara di Kabupaten Biak sebagai daerah induk bagi penerbangan internasional secara langsung yang menghubungkan Biak sebagai pintu masuk utama ke daratan Papua sangat menguntungkan bagi posisi Numfor sebagai daerah tujuan wisata pantai dengan kedekatan akses dari Biak serta potensi perairan yang tenang untuk dikemas sebagai keunggulan wisata bahari di kawasan sisi dalam Teluk Cenderawasih.

Posisi Numfor yang berupa gugus pulau terpisah dari daratan Papua merupakan tantangan tersendiri bagi pengembangan usaha ekonomi terutama sektor perdagangan. Proses penyediaan barang dan jasa untuk dipasarkan di Numfor harus melalui kabupaten lain terutama Manokwari dan kabupaten induk yaitu Biak. Memang selama ini untuk pemenuhan kebutuhan barang konsumsi sehari-hari dan komoditas lain yang berasal dari luar Papua banyak melalui pintu masuk dari Biak dan Manokwari sebagai gerbang utama Teluk Cenderawasih. Oleh karena itu perlu dikembangkan kerjasama antar daerah di sekitar Teluk Cenderawasih dalam membuat kawasan ekonomi perdagangan terpadu sebagai sebuah upaya membentuk semacam blok ekonomi kawasan yang lebih kuat dengan dukungan regulasi yang memberikan banyak insentif bagi para pelaku ekonomi yang bergerak di pemenuhan kebutuhan barang dan jasa. Penciptaan pasar bersama dengan skema gelaran *event* promosi bersama antar kabupaten-kabupaten di sekitar Teluk Cenderawasih dengan dukungan yang nyata dari pemerintah daerah masing-masing berupa insentif bebas retribusi untuk mendorong perdagangan antar pulau yang lebih intensif merupakan salah satu contoh pilihan kebijakan yang dapat ditempuh.

3. Jaminan Keterlibatan Masyarakat Lokal dalam Proses Ekonomi

Potensi berkembangnya komoditas barang dan jasa yang ada di Numfor berupa produk hasil perikanan tangkap serta pengembangan jasa dan industri pariwisata perairan dan pantai. Sektor yang menjadi andalan utama kabupaten baru ini hendaknya dikembangkan dengan menganut prinsip pengembangan industri yang berbasis masyarakat. Hal ini akan menjamin keterlibatan masyarakat lokal dalam proses pertumbuhan ekonomi.

Industri perikanan tangkap yang akan dikembangkan hendaknya menjadikan masyarakat nelayan Numfor sebagai basis utama di bagian hulu industri ini. Pengembangan industri pengolahan hasil perikanan tangkap tingkat lanjut yang dapat di masuki oleh aktor industri profesional yang padat modal sangat tergantung *good will* dari pemerintah kabupaten untuk melindungi masyarakat nelayannya dengan berbagai regulasi yang harusnya disusun untuk mengatur sektor hilir dari rantai produksi ini. Industri pengolahan, pengawetan maupun kemasan produk perikanan tangkap yang padat modal selain membutuhkan jaminan kepastian berbisnis dari pemerintah lokal juga membutuhkan jaminan keamanan dari masyarakat sekitar lokasi untuk terlibat secara positif menjamin hal tersebut demi keberlangsungan usaha industri ini. Hal ini dapat dijamin dengan pelibatan masyarakat sekitar dalam proses ekonomi yang berlangsung. Dengan keterlibatan masyarakat secara lebih positif terhadap proses industri dan proses ekonomi akan menumbuhkan saling ketergantungan yang juga harus dipastikan berjalan secara fair oleh regulator daerah dalam hal ini pemerintah.

Dari sisi pengembangan industri pariwisata pantai dan perairan yang ada di Numfor, pengembangan konsepsi pariwisata yang berbasis masyarakat juga sangat menjamin keterlibatan masyarakat dalam proses ekonomi ini. Pembentukan kawasan-kawasan kampung wisata dengan pendekatan yang lebih lokal akan memberikan citra yang khas dibanding pola-pola pengembangan wisata di kawasan Teluk

Cenderawasih lainnya yang umumnya telah dikonsepsikan padat modal dengan bertumbuhnya banyak *resort* dan hotel yang ada. Konsepsi kampung/desa pantai yang dikembangkan dengan mengemas keunikan budaya maupun interaksi sosial masyarakat nelayan maupun masyarakat sekitar pantai dengan kekhasan komoditas pariwisata yang tidak hanya menjual keindahan pantai dan panorama bawah laut, akan memberikan keunggulan komparatif dibanding dengan daerah tujuan wisata yang lainnya seperti wisata pantai di Manokwari, Biak maupun Kabupaten Raja Ampat misalnya.

Dengan keunggulan komparatif unik dan hanya ditemui di Numfor maka pelaku industri pariwisata yang ada di sekitar Teluk Cenderawasih akan lebih mudah untuk secara aktif mempromosikan keunggulan wisata Numfor kepada wisatawan untuk sejenak singgah ke Numfor. Hal ini juga sangat mempermudah bagi pemerintah daerah kabupaten baru maupun kabupaten induk untuk mempromosikan citra wisata daerahnya secara khas.

Sehingga secara ringkas dapat disimpulkan bahwa ketiga skenario persiapan kabupaten baru yang terdiri dari: peningkatan kapasitas birokrasi pemerintah baru, penyelenggaraan prioritas pelayanan dasar, dan pengembangan perekonomian masyarakat Numfor, merupakan fondasi penting untuk mewujudkan kemandirian Numfor. Ketiganya merupakan agenda utama yang hendaknya segera ditindak lanjuti menjadi program-program daerah yang riil.

BAB VII

PENUTUP

Pratikno

*Kururu, kururuye! Wai bedi nema i marandar
payamyum kaku raryo: Wabe ruar yo? Yabe
yayun, yabe, kururu, sewar, sewaro Sau Koreri,
sau bebrin, bebrin kaku. Kururuye!
(Sebuah lagu rakyat dari Biak Numfor-Anonim).¹⁰⁹*

Serangkaian argumen yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya telah membawa kita bertualang di Numfor di masa lalu, masa kini dan masa yang akan datang. Banyak kesengsaraan, kegelisahan dan sekaligus harapan dan perjuangan demi Numfor yang lebih sejahtera dan bermartabat di masa yang akan datang. Banyak cara yang bisa ditempuh untuk menuju ke sana, dan pembentukan daerah otonom baru hanyalah satu dari beberapa jalan lain yang tersedia.

Dalam bab penutup ini tim peneliti bermaksud menegaskan kembali beberapa temuan dan rekomendasi dasar yang didedikasikan bagi pembangunan Numfor dalam ke-Indonesia-an. Bahwa ke depan, masyarakat Numfor harus menikmati pelayanan publik yang baik,

¹⁰⁹ Terjemahan bebas: Kururu, kururuye! Perahu ini melaju dengan manis. Ke mana gerangan berlayarnya? Aku hendak berlayar. Aku, Kururu, hendak mencari, mencari Pelabuhan Sorga, pelabuhan yang teduh, teduh sekali. Kururuye!

mampu mengembangkan ekonomi setempat, dengan basis modal sosial yang kuat, serta menjadi masyarakat yang bermartabat.

A. URGENSI MENJAWAB ISOLASI DAN MARGINALISASI

Terdapat bukti yang kuat bahwa banyak permasalahan yang dihadapi masyarakat Numfor yang perlu segera dipecahkan. Keterisolasian dari pusat-pusat pelayanan dan pembangun semakin memperparah posisi marginal Numfor di Kabupaten Biak Numfor. Kekecewaan masyarakat Numfor pada kondisi dan nasibnya saat ini sangat bisa dipahami dan mempunyai landasan empirik yang kuat. Sebagai bagian dari Kabupaten Biak Numfor yang ibukota kabupatennya berada di Biak, Numfor menjadi pulau terpencil yang sulit menjangkau ibukota kabupaten. Keterpencilan geografis yang selama ini tidak tertangani dengan baik ini membawa implikasi pada keterpencilan di hampir semua lini kehidupan masyarakat Numfor.

Sebagaimana layaknya di hampir semua daerah di Indonesia, ibukota kabupaten di Biak adalah sentra dari semua kehidupan masyarakat: politik, pelayanan publik, ekonomi dan kultural. Secara politik, akses masyarakat terhadap representasi politik, proses perumusan kebijakan dan pemberitaan politik didominasi oleh masyarakat yang tinggal di Biak dan sekitarnya. Pelayanan publik, seperti pelayanan pendidikan, kesehatan dan administrasi pemerintahan juga banyak yang terkonsentrasi di ibukota kabupaten. Bagi masyarakat Numfor, untuk menjangkau pelayanan tersebut membutuhkan biaya yang sangat besar dan resiko perjalanan laut yang besar pula.

Secara ekonomi juga demikian. Karena karakter ekonomi yang sangat dimotori oleh negara (*state driven economy*) dan mengandalkan pada belanja negara, peredaran uang negarapun lebih terkonsentrasi di ibukota kabupaten. Hal ini semakin diperparah dalam dimensi politik, yang mana representasi politik masyarakat Numfor dalam pemerintahan

Kabupaten Biak Numfor juga sangat lemah. Walaupun Numfor merupakan pulau terpisah yang sangat jauh dari pulau Biak, namun dalam pendistrikan untuk pemilihan anggota legislatif pulau ini disatukan dengan wilayah lain.

Permasalahan keterisolasian dan marginalisasi ini membutuhkan pemecahan secepatnya melalui kebijakan akselerasi pembangunan. Kebijakan ini bisa dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Biak Numfor tatkala Numfor masih berstatus sebagai beberapa distrik. Tetapi, dalam jangka panjang jika dimungkinkan, akselerasi pembangunan tersebut juga bisa dilanjutkan oleh pemerintah kabupaten baru jika pembentukan Kabupaten Numfor dimungkinkan.

B. URGENSI MENJAWAB TUNTUTAN MASYARAKAT

Kegelisahan masyarakat Numfor terkait dengan keterisolasian, ketermarginalan dan keterbelakangan semakin mengental dari waktu ke waktu. Ketika politik nasional mengalami krisis dan ketidakpastian di akhir 1990an, dan bendera Bintang Kejora sempat dikibarkan di Pulau Numfor, maka merdeka dari Indonesia sempat dipandang oleh sebagian warga Numfor sebagai jalan untuk keluar dari keterisolasian, ketermarginalan dan keterbelakangan tersebut.

Seiring stabilitas politik nasional yang semakin mantap dan semakin membaiknya hubungan pemerintah nasional dan Papua melalui skema otonomi khusus, opsi merdeka menjadi semakin menyurut dan akhirnya lenyap tak berkelanjutan di Numfor. Perhatian pemerintah provinsi dan Kabupaten Biak Numfor meningkat. Namun demikian, permasalahan mendasar masyarakat Numfor tetap tidak tersentuh secara signifikan.

Dalam pelayanan kesehatan, masyarakat Numfor harus pergi ke Biak untuk memperoleh pelayanan di rumah sakit milik pemerintah melalui perjalanan laut menerjang keganasan ombak selama empat jam dengan biaya yang sangat mahal. Pendidikan tertinggi yang tersedia di pulau ini hanya sampai SMA dan SMK, dan sekolah yang berkualitas

baik berada di Biak. Dalam hal pembangunan ekonomi, dinamika yang terjadi belakangan ini hanya dinikmati oleh pejabat pemerintah dan para pedagang migran yang menguasai ekonomi berbasis konsumsi. Sementara itu, ekonomi berbasis produksi lokal Numfor, seperti pertanian kedelai dan gandum, hasil laut serta pariwisata sejarah dan alam, tidak mengalami gejala perkembangan yang berarti.

Di tengah kesulitan demi kesulitan ini, muncul sebuah gagasan baru untuk menuntut pembentukan kabupaten baru tersendiri untuk pulau Numfor dengan ibukota di Numfor. Dengan membentuk kabupaten sendiri, berarti pelayanan administrasi pemerintahan kabupaten, sentra pelayanan publik seperti rumah sakit dan pendidikan tinggi, akan berlokasi di pulau Numfor. Lebih dari itu, dengan menjadi kabupaten sendiri diharapkan pertumbuhan ekonomi yang pesat dapat diwujudkan. Dengan kata lain, di mata banyak pihak, melalui pembentukan kabupaten baru khusus untuk pulau Numfor, maka permasalahan yang selama ini mereka hadapi bisa diselesaikan.

Pengalaman Supiori semakin memperteguh semangat para elit asal Numfor yang berada di kota Biak dan masyarakat Numfor yang tinggal di Numfor untuk menuntut agar Numfor diberi status kabupaten tersendiri yang terpisah dari kabupaten Biak Numfor. Walaupun tidak banyak disadari secara luas oleh warga asli Numfor yang telah bermigrasi ke daerah lain, keinginan untuk membentuk kabupaten tersendiri ini juga didukung oleh kalangan masyarakat Numfor yang ada di Biak dan juga di Jayapura. Tuntutan ini telah berkembang sedemikian masif dalam masyarakat dan telah menjadi gelombang politik lokal dalam beberapa tahun terakhir.

C. RELATIF MAMPU MENJADI, TETAPI SULIT SAAT INI

Tuntutan masyarakat di Numfor untuk mewujudkan sebuah kabupaten baru tersebut perlu ditanggapi secara teliti dan hati-hati dengan pendekatan yang komprehensif bagi

kepentingan Numfor dan Biak, dalam konteks Papua dan Indonesia. Urgensi bagi akselerasi pembangunan Numfor telah ditegaskan dalam uraian di atas. Jika urgensi ini dijawab dengan pembentukan pemerintahan kabupaten tersendiri bagi Numfor, apakah Numfor memiliki kapasitas yang memadai untuk itu.

Studi yang dilakukan telah menemukan adanya kapasitas-kapasitas yang bisa dipakai sebagai basis penting bagi Numfor apabila ia menjadi kabupaten baru. Walaupun begitu, kapasitas yang ada tidaklah cukup untuk menjadi satu-satunya hal untuk mengatakan Numfor layak menjadi sebuah kabupaten. Di tengah berbagai kapasitas yang dimiliki Numfor berbagai aspek politis dan teknis administratif menunjukkan bahwa pembentukan kabupaten baru dalam waktu dekat bisa dikatakan belum dimungkinkan.

Kalau dilihat dari dimensi administratif-kuantitatif secara kaku maka ada beberapa hal yang masih menjadi kendala bagi pembentukan kabupaten baru di Numfor. Akan tetapi apabila dilihat dari aspek urgensi dan dimensi-dimensi yang sifatnya kualitatif maka kita akan bisa menemukan berbagai kapasitas penting yang bisa menjadi fondasi bagi terbentuknya daerah otonom baru.

Data yang ada menunjukkan bahwa dari sisi kependudukan sebenarnya Numfor memiliki kapasitas yang cukup baik dilihat dari tingkat kepadatan penduduk (27 jiwa per km²) yang jauh melampaui rata-rata di Provinsi Papua (6 jiwa per km²). Pada level distrikpun, tingkat kepadatan penduduk juga lebih tinggi dibanding rata-rata distrik di Provinsi Papua. Ini ditunjukkan dengan rata-rata tingkat kepadatan di masing masing distrik sebesar 27 jiwa per km² yang artinya berada di atas rata-rata distrik di Papua yang hanya sebesar 6 orang per km². Namun, dari sisi jumlah penduduk Numfor berada di bawah rata-rata per kabupaten di Provinsi Papua (7.502 jiwa di Numfor; 10.717 jiwa untuk rata-rata Provinsi Papua)¹¹⁰.

110 Data diolah dari Bagian Tata Pemerintahan, Sekretariat Kabupaten Biak Numfor, 2006, " Hasil Survey dan Kajian Data tentang Kelayakan Pemekaran Distrik di Numfor", dan Data Papua dalam Angka 2006.

Dalam konteks luas wilayah, nampaknya Numfor memiliki kendala administratif yang agak serius. Ini terjadi karena luas wilayahnya sangat kecil (391 km²) dibanding daerah-daerah lain. Rata-rata luas wilayah kabupaten/kota di Provinsi Papua adalah 15.853 km². Ini artinya, luas wilayah Numfor jauh berada di bawah rata-rata.

Dari sisi ketersediaan lahan Numfor juga memiliki kapasitas yang mendukung, meskipun ada persoalan-persoalan yang mesti ditangani segera. *Pertama*, luas wilayah Numfor adalah 391 km² yang terbagi ke dalam 5 distrik. Ini artinya secara administratif Numfor telah memenuhi syarat jumlah minimal yang dipersyaratkan. *Kedua*, ada antusiasme yang kuat dari anggota-anggota masyarakat untuk memberikan tanahnya untuk kepentingan pembangunan calon kabupaten baru. Beberapa anggota masyarakat telah menyerahkan kepada pemerintah untuk dijadikan sebagai tempat pelayanan publik dan pembangunan. Meski begitu, ketersediaan lahan ini juga perlu dijamin dengan adanya basis legal yang kuat agar tidak melahirkan masalah baru ke depan.

Dilihat dari hal infrastruktur lokal, Numfor sudah memiliki kapasitas dan potensi pengembangan yang jauh lebih baik dibandingkan rata-rata daerah lain di Papua baik infrastruktur darat, laut, udara dan komunikasi. Kapasitas infrastruktur ini dibayangkan akan bisa menopang bekerjanya ekonomi lokal dan mengakselerasi pembangunan di Numfor. Tantangan yang kemudian perlu dipikirkan adalah bagaimana caranya agar kapasitas yang relatif kuat dalam infrastruktur ini bisa mentransformasi corak ekonomi lokal. Selama ini bekerjanya ekonomi di Numfor masih sangat dipengaruhi dan bergantung pada suplai sumberdaya publik dari ibukota kabupaten. Selain itu, ke depan Numfor juga harus bisa mengorientasikan potensi ekonominya tidak semata pada pemenuhan kebutuhan lokal namun juga ke luar.

Upaya ini tentunya sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan pemerintahan dan juga kapasitas SDM yang dimiliki Numfor. Memang selama ini sebagian besar sumber daya manusia terbaik dari Numfor tidak tinggal di Numfor,

akan tetapi tinggal di daerah-daerah lain di Papua, Jawa, maupun tempat-tempat lain. Sebagian besar dari mereka enggan untuk kembali ke Numfor karena tidak adanya struktur insentif dan struktur peluang yang memadai. Meski begitu masalah ini bisa diatasi apabila kabupaten baru terbentuk, karena otomatis struktur insentif dan peluang baru akan hadir di Numfor dan diharapkan bisa mendorong SDM yang ada di luar Numfor kembali lagi ke daerah tersebut.

Kendala dalam hal kapasitas SDM ini juga pelan-pelan dibayangkan akan bisa diatasi mengingat kuatnya mekanisme *governance* terutama dalam hubungan antara gereja dan negara. Selama ini gereja bisa berperang untuk membantu peran-peran dan fungsi-fungsi yang belum bisa dijalankan secara baik oleh pemerintah. Apabila jaringan *governance* ini bisa lebih jauh lagi dikembangkan, maka problema SDM dalam institusi pemerintah juga sedikit banyak akan teratasi.

Di tengah berbagai hal tersebut nampaknya modal paling kuat yang dimiliki Numfor selama ini adalah kemampuan berdemokrasi dan mengelola konflik. Secara umum tingkat kematangan masyarakat untuk mendiskusikan masalah-masalah yang dihadapi telah diwadahi dalam mekanisme dan prosedur lokal yang sejalan dengan gagasan-gagasan demokrasi serta penyelesaian masalah tanpa kekerasan.

Pada sisi yang lain, upaya pembentukan daerah otonom baru juga mendapatkan modal politik yang kuat terkait dengan luas dan kuatnya dukungan terhadap terbentuknya kabupaten baru. Hal ini tentunya bisa menjadi pendorong ke depan bagi masyarakat apabila kabupaten baru benar-benar terwujud. Meski begitu, di tengah dukungan politik lokal yang kuat untuk menjadi kabupaten baru akan tetapi kehendak ini dalam jangka pendek nampaknya belum bisa terwujud. Hal ini disebabkan karena adanya posisi politik dari pemerintah pusat bahwa semua proses pemekaran di Indonesia tidak akan dilakukan sampai dengan tahun 2010.

Uraian di atas hanya ingin menunjukkan bahwa di tengah kapasitas yang dimiliki Numfor akan tetapi ada berbagai kendala dan masalah fisibilitas yang menjadikan

Numfor sulit menjadi kabupaten baru dalam waktu dekat ini. Meski begitu, rentang waktu yang tersisa bisa dimanfaatkan untuk melakukan penyiapan-penyiapan serta akselerasi pembangunan di Numfor secepatnya.

D. MENGAKSELERASI PEMBANGUNAN SECEPATNYA

Akselerasi pembangunan yang bisa dimulai saat ini juga adalah akselerasi pembangunan di bawah naungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor. Artinya, status pemerintahan di Numfor adalah distrik yang saat ini sudah berjumlah lima distrik. Tentu saja hal ini membutuhkan komitmen politik dan instrumentasi kebijakan yang memadai dari Pemerintah Kabupaten Biak Numfor. Walaupun komitmen tersebut sudah terasa membaik dalam beberapa tahun terakhir ini, tetapi pendekatan kebijakan konvensional tidak mungkin memadai untuk mengakselerasi pembangunan Numfor. Perlu gebrakan kebijakan untuk tidak sekedar melanjutkan apa yang terjadi selama ini.

Terlepas dari berbagai persoalan ketertinggalan dan keterisolasian yang melingkupinya, masyarakat di pulau Numfor sebenarnya telah memiliki berbagai modal internal yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung kemajuan pembangunan daerah. Modal internal utama yang dimiliki Numfor antara lain adalah modal fisik seperti keberadaan fasilitas infrastruktur dan potensi-potensi sumber daya alam (SDA), dan modal sosial berupa sumber daya manusia dengan kapasitas dan jejaring yang relatif baik. Infrastruktur yang telah ada di pulau Numfor dalam bentuk jalan, pelabuhan, maupun landasan pesawat udara merupakan aset yang penting bagi proses akselerasi dan pencapaian kemajuan pembangunan daerah.

Potensi-potensi SDA yang dimiliki oleh Numfor baik di bidang perikanan yang menjadi sektor ekonomi utama maupun potensi-potensi lain seperti pertanian dan pariwisata menjadi modal penting untuk mewujudkan kemajuan perekonomian rakyat Numfor. Potensi sumberdaya alam

yang sangat kaya tersebut merupakan sektor-sektor andalan yang dapat dimanfaatkan untuk menopang bergeraknya roda ekonomi sehari-hari masyarakat. Akselerasi pembangunan ekonomi rakyat ini harus didukung oleh kebijakan pemerintah untuk memberdayakan ekonomi rakyat melalui penggalakan perkoperasian. Aktivasi koperasi dengan demikian patut dipertimbangkan sebagai solusi yang terintegrasi dalam pemberdayaan ekonomi.

Di sektor pertanian, Numfor juga memiliki beberapa komoditas pertanian yang potensial untuk dikembangkan. Budaya keladi, kacang hijau, dan *poken* yang sempat jaya di masa lalu perlu untuk dihidupkan kembali. Program untuk kembali menggalakkan produksi makanan pokok asli Numfor untuk membangun kemandirian dalam bidang ketahanan pangan sangat penting untuk dilakukan. Kekayaan alam yang dikembangkan di sektor pertanian dan perikanan tersebut juga bisa dikembangkan untuk kepariwisataan. Dengan keindahan pantai, dan peninggalan sejarah (terutama warisan peninggalan Perang Dunia II), dengan fasilitas penerbangan dan pelabuhan yang memadai, sektor pariwisata ini juga potensial untuk dikembangkan.

Pengembangan potensi alam tersebut tidak mungkin dilakukan tanpa adanya kapasitas para pelaku yang secara sinergis dikembangkan di Numfor. Aktor sosial utama yang telah terlembaga dalam sejarah Numfor adalah kelembagaan “tiga tungku”. Tiga tungku merupakan sebutan bagi tiga unsur utama dalam pembuatan keputusan yang penting dalam struktur sosial masyarakat di Papua yang terdiri dari gereja, adat, dan pemerintah. Sinergi antar ketiganya diharapkan dapat menjadi instrumen efektif bagi aktivasi potensi sosial dalam pembangunan. Aktivasi ketiganya menjadi hal yang sangat penting dalam usaha membangun Numfor. Partisipasi yang seimbang di antara ketiga tungku dengan basis masing-masing yang kuat di masyarakat menjadi salah satu faktor kunci untuk mewujudkan kondisi Numfor yang lebih baik.

Modal internal Numfor yang lain yang sangat urgen untuk dikembangkan adalah kapasitas SDM. Kondisi

riil SDM khususnya di wilayah Numfor saat ini masih memerlukan penanganan khusus agar terjadi peningkatan kualitas untuk menjawab kebutuhan daerah. Pemerintah Kabupaten Biak Numfor perlu meningkatkan komitmennya untuk menyelenggarakan pelayanan di bidang ini dengan lebih berkualitas. Komitmen tersebut dapat diwujudkan misalnya dengan memberikan perhatian yang lebih dalam bentuk penganggaran hingga kebijakan-kebijakan afirmatif untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta maupun gereja dalam menyelenggarakan pelayanan pendidikan di Numfor.

Setelah potensi-potensi yang terdapat di Numfor dapat dimanfaatkan secara optimal, maka langkah selanjutnya adalah membuka keterisolasian Numfor dengan wilayah-wilayah lain. Terbukanya hubungan dengan sentra-sentra lain merupakan langkah yang sangat penting untuk mengatasi berbagai problematika yang disebabkan oleh keterisolasian wilayah. Dengan terbangunnya sistem perhubungan yang baik, maka aktivisasi ekonomi masyarakat maupun kegiatan-kegiatan pembangunan yang lain dapat dilakukan dengan lebih baik.

Prasarana transportasi laut harus diprioritaskan untuk mengembangkan sektor perdagangan, melalui kerjasama dengan daerah lain di wilayah Teluk Cendrawasih. Walaupun Pemerintah Kabupaten Biak Numfor sebenarnya telah mengusahakan agar kesulitan transportasi ini dapat diminimalisir, namun juga harus diakui permasalahan keterjangkauan Biak sebagai ibu kota kabupaten belum dapat teratasi secara maksimal. Mengingat besarnya investasi yang harus dilakukan, maka dibutuhkan mobilisasi sumberdaya melakukan program-program kemitraan dengan swasta dan Pemerintah Provinsi Papua Barat.

Selain itu, pengembangan kualitas pelayanan publik yang berlokasi di Numfor dan terjangkau oleh masyarakat Numfor merupakan sebuah kebutuhan yang juga sangat mendesak. Penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang berkualitas merupakan salah satu prasyarat bagi terwujudnya kehidupan masyarakat yang berkualitas. Di masa depan perlu

dilakukan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan baik dari sisi ketercukupan tenaga kesehatan maupun peningkatan kualitas sarana dan prasarana pelayanan kesehatan.

Program akselerasi pembangunan ekonomi dan pelayanan publik yang telah dikemukakan tersebut juga membutuhkan daya dukung dalam ketersediaan energi listrik dan transportasi internal Numfor. Listrik masih merupakan sumberdaya penting yang masih sangat terbatas. Dan transportasi juga belum merata dan masih terkonsentrasi di wilayah Numfor Timur. Oleh karena itu program-program percepatan pembangunan di Numfor perlu memperhatikan keseimbangan antara Numfor Barat dengan Numfor Timur.

Tawaran akselerasi pembangunan yang ditawarkan oleh studi ini pada dasarnya adalah memperkuat modal internal, menjembatani keterisolasian Numfor hingga pilihan untuk meletakkan Numfor sebagai sentra yang sejajar dengan Biak adalah alternatif ideal sebagai solusi. Namun demikian, berbagai alternatif tersebut selain memiliki fisibilitas, dalam derajat tertentu juga memiliki beberapa limitasi. Kemampuan dan komitmen pemerintah kabupaten Biak Numfor untuk mengalokasikan dana pembangunan yang sangat besar untuk Numfor tentu menjadi hal mendasar yang harus dipertimbangkan. Hal inilah yang bagi masyarakat Numfor kemudian menumpukan harapan pada perubahan status pemerintahan agar Numfor sebagai kabupaten sendiri.

E. MENGELOLA TRANSISI JIKA PEMEKARAN TERJADI

Jikapun suatu saat nanti pembentukan Kabupaten Numfor dimungkinkan dan ditetapkan, maka masa depan Numfor akan benar-benar terletak pada pemerintah Kabupaten Numfor. Pembentukan kabupaten baru ini memberikan harapan besar bagi terwujudnya kemajuan Numfor, sebab pemerintah kabupaten baru telah memiliki kewenangan sebagai daerah otonom secara utuh. Namun jika tidak dikelola secara hati-hati, fase awal sebagai sebuah daerah otonom baru juga menjadi sebuah fase yang kritis.

Setiap daerah otonom baru, apalagi dalam kasus Numfor sebagai pulau terpencil jika dijadikan sebagai kabupaten sendiri, tentu akan banyak menghadapi keterbatasan kapasitas. Sebagai bayi yang baru lahir, tidak mungkin sang bayi ini bisa langsung mandiri. Oleh karena itu harus disiapkan infrastruktur hukum dan kelembagaan bahwa pemerintah nasional, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten induk harus ikut bertanggung jawab memberdayakan daerah otonom baru ini. Oleh karena itu manajemen transisi untuk mempersiapkan daerah otonom baru ini perlu dirancang secara hati-hati dan perlu secara serius didukung oleh pemerintah kabupaten induk, provinsi dan nasional.

Di luar itu semua, aktor yang paling bertanggungjawab terhadap keseluruhan sukses dari terbentuknya kabupaten baru adalah kabupaten baru itu sendiri, dalam hal ini Kabupaten Numfor. Kabupaten baru ini akan menjadi penentu paling penting sejauhmana substansi keinginan dan cita-cita masyarakat Numfor akan terwujud. Kabupaten baru akan menjadi titik simpul dan eksekutor dari berbagai kepentingan dan program dari setiap *stakeholders* di Numfor.

Terkait dengan hal hal tersebut terdapat beberapa langkah awal krusial yang harus menjadi perhatian dan agenda utama dari daerah baru. Pertama adalah memantapkan bentuk kelembagaan pemerintahan daerah pasca transisi. Penataan kelembagaan ini harus disesuaikan dengan urusan-urusan yang kontekstual dengan kondisi Numfor baik dari segi tantangan maupun potensi. Selain itu penataan aparatur juga menjadi sebuah kebutuhan pokok untuk menggerakkan roda birokrasi kabupaten baru. Dalam tahapan ini penempatan birokrasi harus dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan kapasitas kinerja pemerintahan baru yang pastinya akan menghadapi tantangan yang jauh lebih tinggi dari daerah-daerah yang telah mapan.

Kedua adalah membuat berbagai tingkat perencanaan daerah yang akan digunakan untuk menentukan arah dan prioritas pembangunan di Numfor. Perencanaan ini menjadi

sebuah tahapan yang krusial bagi keberhasilan pembangunan daerah, sebab didalamnya terkandung identifikasi potensi, tantangan dan strategi yang akan digunakan untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan di Numfor.

Ketiga adalah memantapkan dan melanjutkan program-program transisi seperti meningkatkan akses transportasi, jaringan kerjasama, maupun perekonomian ke Numfor dalam kerangka Kabupaten Numfor. Agenda-agenda ini menjadi sebuah prasyarat terwujudnya kemampuan daerah baru untuk mewujudkan kemandiriannya, serta mengangkat kesejahteraan dan martabat warganya.

F. MEMPRIORITASKAN AGENDA KERJA

Walaupun pembentukan sebagai kabupaten baru merupakan pilihan yang bisa diperhitungkan, tetapi sangat penting bagi masyarakat Numfor dan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor untuk tidak terjebak dalam pilihan ini semata. Sebagaimana telah dikemukakan, peta kebijakan di tingkat nasional tidak memungkinkan untuk mendorong pemekaran daerah dalam beberapa tahun mendatang ini. Pada tahun 2009 ini akan diselenggarakan pemilihan umum yang kemudian diikuti dengan pemilihan presiden pada tahun 2010. Peristiwa politik nasional ini bukan hanya menyita perhatian nasional yang tidak memungkinkan untuk mengagendakan pembentukan Kabupaten Numfor dalam proses kebijakan di tingkat nasional. Lebih dari itu, pembentukan daerah baru akan sangat dihindari dalam situasi seperti ini karena akan mempengaruhi daerah pemilihan. Oleh karena itu, di tengah kemendesakan untuk mengakselerasi pembangunan Numfor, membangun Numfor dalam naungan Kabupaten Biak Numfor sangatlah mendesak untuk dilakukan.

Dalam konteks ini, momentum Pemilihan Umum 2009 seharusnya dimanfaatkan untuk meningkatkan representasi politik Numfor di DPRD Kabupaten Biak Numfor. Penentuan daerah pemilihan (dapil) untuk pemilu 2009 seharusnya menempatkan Numfor menjadi dapil tersendiri sehingga terdapat representasi Numfor dalam DPRD Kabupaten Biak

Numfor. Kalaupun ini terjadi, representasi Numfor tidak cukup hanya perwakilan 'jumlah kursi' di DPRD. Yang juga sangat penting untuk dikembangkan adalah representasi gagasan, atau kesamaan ide, tentang urgensi akselerasi pembangunan Numfor pada derajat jauh lebih tinggi dari yang telah dilakukan selama ini. Hal ini seharusnya menjadi kesepakatan di kalangan politisi, birokrat dan masyarakat luas di Kabupaten Biak Numfor.

Program kerja yang ditawarkan pada bab lima sangat penting untuk dipertimbangkan sebagai upaya untuk mengakselerasi pembangunan Numfor. Selain itu program-program tersebut tidak mungkin bisa dilakukan hanya dengan pengalokasian sumberdaya ke Numfor sebagaimana yang terjadi selama ini. Yang perlu dilakukan adalah terobosan kebijakan yang cukup strategis untuk mengurai kompleksitas permasalahan dasar yang dihadapi oleh masyarakat Numfor. Salah satu yang telah ditawarkan adalah menghubungkan Numfor dengan pusat kegiatan ekonomi dan pelayanan publik sekitarnya, seperti Biak, Supiori dan Manokwari, dengan kapal besar yang bagus dan terjangkau oleh masyarakat. Agenda ini sangat penting untuk bukan hanya membangun ekonomi Numfor, tetapi juga terobosan untuk meningkatkan keterjangkauan pelayanan publik di wilayah lain.

Tetapi, hal tersebut tidak mungkin terjangkau dengan model kebijakan konvensional yang terjadi selama ini. Hal ini memerlukan komitmen politik yang besar dari pemerintah Kabupaten Biak Numfor untuk memobilisasi energi internal maupun energi eksternal. Kerjasama dengan kabupaten tetangga, memobilisasi dari pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat serta memobilisasi dukungan pemerintah nasional merupakan sebuah keharusan. Lebih dari itu, sinergi pemerintah dengan organisasi kemasyarakatan dan pelaku bisnis merupakan hal yang penting untuk dilakukan.

Mobilisasi energi eksternal tersebut tidak akan bisa dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat Numfor apabila kapasitas masyarakat Numfor tidak disiapkan terlebih dahulu. Sinergi kekuatan di internal masyarakat Numfor

dalam bentuk kekuatan tiga tungku (pemerintah, gereja dan adat) sangat perlu untuk dikembangkan. Sebagaimana yang telah dikemukakan pada bab lima, semua ini mempunyai akar sejarah dan kultural untuk bisa dikembangkan. Dengan cara ini kapasitas sosial, politik dan ekonomi masyarakat Numfor akan semakin kuat untuk menyambut Numfor yang semakin terbuka dan terhubung dengan masyarakat luar.

Selama dua tahun mendatang (2009-2010), program-program yang telah dikemukakan di bab lima dan ditegaskan kembali pada bab ini sangat penting untuk dikerjakan. Hal ini bukan saja ditempatkan sebagai upaya untuk memulai memecahkan permasalahan krusial yang dihadapi oleh masyarakat Numfor. Upaya ini juga bisa ditempatkan sebagai bagian dari peningkatan kapasitas dan kesiapan Numfor untuk menjadi kabupaten baru pasca 2010 jika diperlukan. Jika pemekaran ini nantinya benar-benar terjadi, maka manajemen transisi sebagai daerah baru sebagaimana dikemukakan di akhir bab lima juga sangat penting untuk dikembangkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dirdjasanjoto, Pradjarta, 2007, Laporan Pelaksanaan “Study Pemekaran Daerah dalam Konteks Territorial Reform di Indonesia”, Salatiga: Percik.
- DRSP-USAID. 2006. *Decentralization 2006: Stock Taking on Indonesia’s Recent Decentralisation Reforms* (Main Report). Prepared by USAID-Decentralization Reform Support Program (DRSP) for the Donor Working Group on Decentralization.
- Ferazzi, Gabe, 2007, “International Experiences in Territorial Reform – Implications for Indonesia”, Report for USAID Democratic Support Program (DRSP for the management Group on Territorial Reform).
- Fitriani, Fitria, Bert Hofman dan Kai Kaiser, 2005, “Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in A Decentralising Indonesia”, Jurnal Bulletin of Indonesian Economic Studies Vol.41 No.1 tahun 2005
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI, Partnership For Governance Reform dan AIPI. Cetakan ke-2.
- Jumrana, 2007, “Meninjau Pemekaran Wilayah di Provinsi Sulawesi Tenggara”, Makalah Seminar Internasional ke-8, Percik “Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan

- Daerah (*Territorial Reform*) dan Dinamikanya”, Salatiga, 17-20 Juli 2007.
- Jurnal Antropologi Papua, “Sistem Politik Etnis Byak : Kajian Tentang Pemerintahan Tradisional”, Volume 1. No.3, April 2003
- Keban, Yeremias T., *Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk Dan Prinsip*
- KW Galis, *Land Tenure in the Biak-Numfor Area*, 1961. Dalam Anton Ploeg (ed), *Land Tenure in West Irian*, Guinea Research Bulletin No 38, Canberra; New Guinea Research Unit, Australian National University, 1970
- Mansoben, JR, “*Sistem Politik Tradisional Etnis Byak: Kajian Tentang Pemerintahan Tradisional Papua*”, dalam Jurnal Papua Volume 1 No 3, Agustus 2003
- Mudrajad Kuncoro, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Elangga.
- Nur, M. Aliem, 2007, “Pemekaran Kabupaten Wakatobi: Akankah Surga di Bawah Laut Menjadi Surga Ekonomi Masyarakat”, Makalah Seminar Internasional ke-8, Percik “Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Dinamikanya”, Salatiga, 17-20 Juli 2007.
- Percik, 2007, ‘Pemekaran Daerah: Temuan Penelitian Aras Lokal dan Nasional’, Hasil Kajian Percik, bekerjasama dengan DRSP-USAID, dan Ford Foundation dalam rangka Penyusunan Kebijakan Regional Reform di Indonesia (Tidak dipublikasikan).
- Pratikno, 2006, *Politik Kebijakan Pemekaran Daerah* dalam Mubarak M. Zaki, dkk. (eds). 2006. *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa bekerja sama dengan *Partnership for Governance Reform in Indonesia* (PGRI) dan *European Union* (EU).
- Pratikno, dan Hasrul Hanif, 2006, *Kerangka Pikir Kebijakan Pemekaran*, dalam Lay, Cornelis, 2006, *Perjuangan Menuju Puncak*, Yogyakarta: S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM dengan Pemkab Puncak Jaya
- Pratikno, 2007, “Policy Paper: Usulan Perubahan Kebijakan

- Penataan Daerah (Pemekaran dan Penggabungan Daerah)", Kajian Akademik Penataan Daerah di Indonesia kerjasama dengan DRSP-Depdagri.
- Putra, R. Alam Surya, 2006, "Pemekaran Daerah di Indonesia: Kasus di Wilayah Penelitian IRDA, Makalah Seminar Internasional Percik ke-7 "Dinamika Politik Lokal di Indonesia", Salatiga, 11-14 Juli 2006.
- Ratnawati, Tri dan Cahyo Pamungkas, 2007, '*Pemekaran Daerah dalam Perspektif Nasional*', Laporan Pemekaran Daerah kerjasama DRSP, LIPI, dan Percik
- Ratnawati, Tri dan Jaweng, Endi, 2005, "Meninjau Kebijakan Pemekaran Daerah", *Jurnal Hukum Jentera*, Oktober 2005.
- Rutherford, Danilyn, *Raiding the Land of the Foreigners*, Princeton University Press, 2002.
- Suaib, Eka, 2006, "Defisit Politik Pemekaran Wilayah", Makalah Seminar Internasional Percik ke-7 "Dinamika Politik Lokal di Indonesia", Salatiga, 11-14 Juli 2006.
- Tahara, Tasrifin, 2007, "Pemekaran Wilayah dan Kontestasi Elit Politik Lokal: Suatu Tinjauan di Wilayah Bekas Kesultanan Buton", Makalah Seminar Internasional ke-8, Percik "Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Dinamikanya", Salatiga, 17-20 Juli 2007.
- Tanje, Sixtus, 2007, "Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Lemahnya Pelayanan Publik Sektor Pendidikan di Kabupaten Manggarai Barat", Makalah Seminar Internasional ke-8, Percik "Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Dinamikanya", Salatiga, 17-20 Juli 2007.
- Tirtosudarmo, Riwanto, 2007, "Pemekaran sebagai Arena Perebutan dan Pembagian Kekuasaan: Kritik terhadap Dominasi Public Administration School dalam kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Makalah Seminar Internasional ke-8, Percik "Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Dinamikanya", Salatiga, 17-20 Juli 2007.

Wospakrik, Frans A. Ir. M.Sc (Rektor Uncen) Drs. Festus Simbiak, M.Pd (Dekan FKIP Uncen), *Keadaan Pendidikan Dan Peran Dewan Adat Biak Dalam Pembangunan Pendidikan Di Kabupaten Biak-Numfor*, Makalah disajikan pada Musyawarah dan Konverensi Adat Biak yang diselenggarakan pada tanggal 9 - 12 Agustus 2002 di Biak.

Media Massa

Presiden Prihatin Pemekaran Akibatkan Perkelahian, Kompas, 05 September 2003

Pentingnya Mengamankan Wilayah Perbatasan, Kompas, 5 Maret 2005

Dua Pulau Lagi Terancam dikuasai Malaysia, Kompas, 6 Maret 2005

Potret Lima Tahun Pemekaran Daerah, Jawa Pos, 21 November 2005

Stop Dulu Pemekaran, Kompas, 3 Februari 2006

Pemekaran Daerah Semakin Menjauh Dari Kesejahteraan Rakyat, Kompas, 3 Maret 2006

Pemekaran Belum Bawa Perubahan, Kompas 11 Februari 2008

Dokumen

UU No. 35 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Supiori

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua

PP No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

Penjelasan PP No. 78/2007

Papua Dalam Angka 2007

Kabupaten Biak Numfor Dalam Angka Tahun 2005

Kabupaten Biak-Numfor Dalam Angka Tahun 2007

Dokumen RPJMD Kabupaten Biak Numfor 2004 - 2009

Dokumen Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Biak

Numfor Tahun 2004 – 2009

Surat Keputusan Bersama No. 01/DANB-NT-IKN/VII/2006
tentang Pembentukan Panitia Pemekaran Kabupaten
Pulau Numfor

SK Bupati Nomor 98 Tahun 2007 tanggal 28 Agustus 2007
Buklet dan CD-rom KPU 2004, “Daerah Pemilihan & Hasil
Pemilu Legislatif Indonesia 2004”.

Internet

Pemkab Biak Didesak Tindak Lanjuti Pemekaran Numfor, 28
Juli 2007 03:37:27, www.cendrawasih.com

<http://www.biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=406>

http://s7digital.com/news/04/06/060604distrik_numfor_akan_bergabung_ke_kabupaten_manok-5271.html

<http://biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=613>

<http://www.biak.go.id/default.php?dir=news&file=detail&id=407>

Henky Sadsoeittoeboen, lihat www.Kompas.com, 14 Januari
2003

FAKTOR	Jenis	INDIKATOR Keterangan	Kab Biak-Numfor		Kuota Se Provinsi		Rasio	INDIKATOR
			Perhitungan	Jumlah	Perhitungan	Jumlah		
1. Kemampuan Ekonomi	1. PDRB non migas perkapita.	Nilai PDRB berlaku migas Σ penduduk	940.364.950.000*	6.971.812	46.892.056.580.000	23.437.380	29,7 %	2 tidak mampu
			134.881**		2.000.738			
			* BPS-PDRB Biak 2006/2007 ** Papua Dalam Angka 2007					
2. Kemampuan Ekonomi	2. Pertumbuhan ekonomi.	PDRB NM kons ¹ - PDRB NM berlaku ¹ PDRB NM kons ¹ x 100	681.654.3.630.961,47	8,03	22.209.192.69.18.388.879,26	20,78	38,6 %	2 tidak mampu
			630.961,47		18.388.879,26			
			* Papua Dalam Angka 2007 ** BPS Indonesia					
	3. Kontribusi PDRB non migas.	PDRB Non Migas berlaku Kab PDRB Non Migas berlaku Prov x 100	940.364,95*	2,01	46.892.056,58*	1,32	152,3 %	5 sangat mampu
			46.892.056,58**		3.540.950.100,00**			
			* Papua Dalam Angka 2007 ** BPS Indonesia					
	4. Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk.	Σ Bank + Σ Non Bank Σ Penduduk x 10.000	9 bank + 139 koperasi	10,97	147 Bank +1,927 Koperasi	10,37	105,8 %	5 sangat mampu
			134.881		2.000.738			
			* Papua Dalam Angka 2007					
2. Potensi daerah	5. Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk.	Σ RS, RSB, Poliklinik negeri/swasta Σ penduduk x 10.000.	6 RS+ 13 pus +31 pus+14 balai	4,74	23 RS + 164 pus + 589 pus+109 balai	4,42	107,2 %	5 sangat mampu
			134.881		2.000.738			
			* Papua Dalam Angka 2007					
3. Kemampuan Keuangan	6. Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk.	Σ dokter, perawat, dan mantri kesehatan Σ penduduk x 10.000.	28 dokter + 247 perawat+17 mantri	21,65	262 dokter + 2356 perawat+110 mantri	13,63	158,8 %	5 sangat mampu
			134.881		2.000.738			
			* Papua Dalam Angka 2007					
3. Kemampuan Keuangan	7. Jumlah PDS.	Σ PDS	8.340.430.000		430.914.950.000		28,7 %	2 tidak mampu
			8.340.430.000*	61835,5	430.914.950.000*	215378,0		
			* Realisasi APBD 2006 ** Papua Dalam Angka 2007					
4. Sosial Budaya (5)	9. Rasio PDS terhadap PDRB non migas.	Σ penerimaan PDS Σ PDRB non migas	8.340.430.000*	177,9	430.914.950.000*	121,7	146,2 %	5 sangat mampu
			134.881**		3.540.950.100,00**			
			* Realisasi APBD 2006 ** BPS-PDRB Biak 2006/2007					
			* Realisasi APBD 2006 se Papua ** Papua Dalam Angka 2007					
4. Sosial Budaya (5)	10. Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk.	Σ sarana peribadatan Σ penduduk x 10.000	303	22,46	6.161	30,79	72,9 %	4 mampu
			134.881		2.000.738			
			* Papua Dalam Angka 2007					

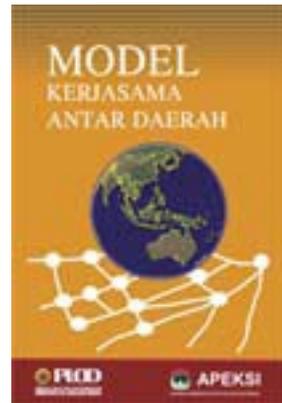
**Intisari Hasil Kajian
PROGRAM PASCASARJANA (S2) PLOD UGM
YOGYAKARTA
Tahun 2004-2006**

A. MODEL KERJASAMA ANTAR DAERAH

*Kerjasama dengan Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh
Indonesia (APEKSI), Oktober 2006*

Kehadiran berbagai lembaga kerjasama antar daerah tidak disangkal merupakan pertanda positif bagi perkembangan pelaksanaan otonomi daerah. Namun demikian hasil evaluasi menunjukkan bahwa badan-badan kerjasama antar daerah masih belum mampu memberikan kontribusi signifikan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik di daerah.

Dalam rangka merumuskan model pengelolaan kerjasama antar daerah yang efektif, S2 PLOD UGM Bekerjasama dengan Sekretariat APEKSI nasional melakukan kajian terhadap beberapa kerjasama antar daerah. Kajian ini didasarkan pada pengamatan langsung terhadap beberapa model kerjasama baik yang berorientasi pada kerjasama pengembangan ekonomi maupun kerjasama perbaikan pelayanan publik. Fokus kajian terutama di



arahkan pada aspek format kelembagaan, mekanisme kerja, pengelolaan keuangan, kerangka regulasi serta sistem pendukung bagi beroperasinya kerjasama. Pada tingkat nasional, kajian ini merekomendasikan beberapa alternatif strategi dalam mengelola badan-badan kerjasama antar daerah. Laporan studi ini ditutup dengan memberikan serangkaian agenda aksi bagi pemerintah nasional, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten serta organisasi masyarakat sipil dalam rangka pengembangan kerjasama antar daerah.

B. PENGEMBANGAN MODEL DAN INSTRUMEN PENINGKATAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH UNTUK MENDUKUNG DESENTRALISASI

*Kerjasama dengan Direktur Pengembangan Kapasitas
dan Evaluasi Kinerja Daerah, Direktorat Jenderal
Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri
(DEPDAGRI), Maret 2006*

Salah satu kebutuhan utama dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah adanya desain atau model dan instrumen penguatan kapasitas pemerintah daerah yang sejalan dengan nilai-nilai demokrasi, welfare, visioner dan tepat sasaran. Dalam rangka menjawab kebutuhan itulah riset ini diselenggarakan. Upaya pengembangan model dan instrumen capacity building ini diawali dengan melakukan review terhadap perkembangan konsep tentang capacity building serta review atas praktek kebijakan nasional yang terkait dengan upaya peningkatan kapasitas aparat pemerintah. Selanjutnya berdasarkan hasil review tersebut dan diperkuat dengan informasi yang digali langsung dari 10 daerah otonom (Solok; Jember; Klaten; Kutai Kertanegara; Kebumen; Kota

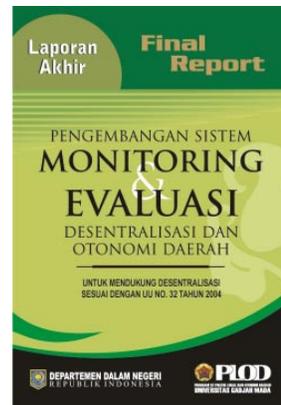


Ambon; Kota Bandung; Kota Kupang; Kota Makassar, dan Kota Palangkaraya) di 9 provinsi disusun serangkaian prinsip dan model kebijakan bagi pengembangan kerangka capacity building.

C. PENGEMBANGAN SISTEM MONITORING DAN EVALUASI DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH SESUAI DENGAN UU NO. 32 TAHUN 2004

Kerjasama dengan Direktur Pengembangan Kapasitas dan Evaluasi Kinerja Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (DEPDAGRI), Maret 2006

Secara umum studi ini bertujuan menyusun dan mengembangkan instrumen yang lebih komprehensif untuk memonitoring dan mengevaluasi praktek governance dalam rangka memperkuat desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Instrumen evaluasi dan monitoring ditekankan pada pelaksanaan 4 (empat) fungsi utama pemerintah daerah yakni: Pelayanan publik (public services), Pembuatan keputusan (policy making), Pemberdayaan (empowerment.), dan Manajemen konflik (conflict management). Studi diawali dengan melakukan review terhadap instrumen-instrumen monitoring dan evaluasi yang telah dikembangkan baik oleh pemerintah nasional, pemerintah daerah maupun organisasi-organisasi civil society. Disamping itu, studi ini juga diperkuat dengan data-data dan informasi hasil studi lapangan di 10 daerah otonom (Solok; Jembrana; Klaten; Kutai Kertanegara; Kebumen; Kota Ambon; Kota Bandung; Kota Kupang; Kota Makassar, dan Kota Palangkaraya) di 9 provinsi.



Berdasarkan evaluasi dan pengamatan langsung ke lapangan kemudian dirumuskan prinsip-prinsip serta kerangka dan metode monev. Berbeda dengan instrumen-instrumen monev yang sudah pernah ada, studi ini merekomendasikan sistem monev yang tidak hanya mengukur capaian atau output dari pemerintah daerah melainkan juga mampu menganalisa dan mengukur kapasitas potensial yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Kapasitas potensial yang dimaksudkan disini antara lain mencakup kapasitas aktor, organisasi dan sistem. Studi ini dengan demikian dihadapkan mampu menutupi kekurangan-kekurangan dari sistem monev yang ada selama ini.

D. ASOSIASI ANTAR DAERAH DALAM TATA PEMERINTAHAN INDONESIA: Evaluasi Terhadap APPSI, APEKSI, APKASI, ADEPSI, ADEKSI, dan ADKASI Dalam Kerjasama Horizontal dan Bargaining Vertikal”

Kerjasama dengan BRIDGE, BAPPENAS, dan UNDP, Maret 2006

Kajian ini bertujuan menguraikan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh asosiasi-asosiasi daerah dalam menjalankan peranannya. Evaluasi ini berhasil memetakan tiga cluster persoalan mendasar yang melekat pada asosiasi-asosiasi pemerintah dan parlemen daerah. Ketiga cluster persoalan itu meliputi Pertama, persoalan tentang derajat pemahaman. Sejauh manakah daerah-daerah sebagai anggota, negara (pemerintah nasional), dan masyarakat memahami keberadaan, tujuan, dan lain-lain yang berkaitan dengan asosiasi? Kedua, persoalan yang berkaitan dengan tujuan-tujuan asosiasi, yakni apa dan bagaimana tujuan-tujuan asosiasi dirumuskan.



Ketiga, persoalan yang berkaitan dengan pengorganisasian, yakni bagaimana asosiasi diorganisir dan faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengorganisasian tersebut. Kajian ini menghasilkan beberapa rekomendasi bagi upaya penguatan kelembagaan asosiasi pemerintah dan parlemen daerah, diantaranya mengenai perlunya mempertegas basis representasi daerah, memperkuat basis sharing dalam pelembagaan asosiasi serta memperkuat instrumentasi kelembagaan yang menopang munculnya aksi-aksi kolektif.

**E. KETERLIBATAN PUBLIK DALAM
DESENTRALISASI TATA PEMERINTAHAN:
Studi tentang Problema, Dinamika dan Prospek
Civil Society Organization di Indonesia**

*Kerjasama dengan BRIDGE, BAPPENAS, dan UNDP,
Maret 2006*

Studi ini bertujuan menganalisa keterlibatan publik dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi dengan fokus kajian pada peranan Civil Society Organization (CSO) atau yang lebih dikenal dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya di tingkat lokal. Pertanyaan-pertanyaan utama yang dijawab melalui penelitian ini antar lain terkait dengan dinamika relasi antara CSO dengan pemerintah lokal baik sebelum maupun sesudah desentralisasi diterapkan, apa saja problema yang dihadapi dalam upaya menguatkan keterlibatan CSO dalam proses pemerintahan di daerah, serta agenda-agenda apa saja yang dapat ditempuh untuk mengatasi hal tersebut. Studi ini juga memberikan rekomendasi mengenai peran yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka mengembangkan partisipasi masyarakat khususnya melalui penguatan peran CSO.



F. RAPID EVALUATION PILKADA 2005: Evaluasi dan Rekomendasi Penyelenggaraan Pilkada 2005

Kerjasama dengan DEPDAGRI, Januari-Agustus 2005

Kajian ini dilakukan pada saat pelaksanaan Pilkada Pilkada Langsung tahap pertama sampai dengan 30 Juni 2005, yang meliputi di 186 Kabupaten/Kota dan Propinsi. dengan memanfaatkan informasi yang disebarakan oleh media lokal, media nasional, dan informasi/pendapat dari aktor-aktor yang terkait (kandidat, tokoh partai, anggota/ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah, pengawas, kepolisian, dsbnya). Informasi juga diperkaya dengan studi lapangan yang diselenggarakan oleh S2 PLOD UGM di 1 propinsi (Kalteng) dan 7 kabupaten, masing-masing Belitung Timur, Sleman, Gunung Kidul, Bantul, Boven Digul, Kotawaringin Timur, Kotawaringin Barat dan Jembrana.

Ada empat pengelompokan masalah utama yang berhasil direkam selama proses monitoring, masing-masing yang terkit dengan, pertama, masalah di sekitar electoral process, kedua, penyelenggara Pilkada yakni KPUD, ketiga masalah-masalah yang terkait dengan lembaga pengawasan dan pemantau. Keempat, kesiapan aktor strategis Pilkada yakni Partai Politik dan Birokrasi, yang berpengaruh penting dalam proses pemilu secara keseluruhan. Laporan hasil kajian ditutup dengan rekomendasi-rekomendasi terhadap masalah krusial yang perlu mendapat perhatian para pengambil kebijakan.

G. KAJIAN AKADEMIS PENATAAN KELEMBAGAAN PERANGKAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA

Kerjasama dengan Pemerintah Kota Yogyakarta, April-November 2004

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran kepada Pemerintah kota Yogyakarta dalam melakukan Penataan struktur lembaga daerah yang disesuaikan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

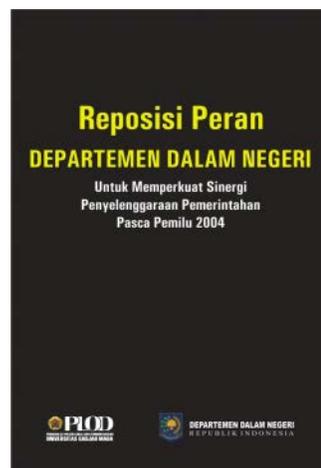
tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Kajian ini mencakup aspek regulasi, visi-misi, dinamika perkotaan dan dinamika kelembagaan Pemkot Yogya. Selain ketiga aspek di atas, kajian ini juga mempertimbangkan feasibilitas yakni pentingnya penerapan kebijakan yang mempertimbangkan aspek politis, ekonomidansumberdayam manusia. Karenapadasaatpenelitian ini produk regulasi di tingkat nasional yang berkaitan dengan pemerintahan daerah selalu mengalami perkembangan, maka hasil Kajian Akademis Penataan Kelembagaan ini perlu ditempatkan dalam skenario transisional. Oleh karena itu PP No. 8 tahun 2003 tentang tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah hanya dijadikan sebagai salah satu rujukan atau pertimbangan dalam menentukan kelembagaan daerah.



H. REPOSISI PERAN DEPARTEMEN DALAM NEGERI UNTUK MEMPERKUAT SINERGI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PASCA PEMILU 2004

*Kerjasama dengan
DEPDAGRI, September-
Oktober 2004*

Penelitian ini merupakan studi mendalam tentang reposisi peran dan fungsi DEPDAGRI untuk memperkuat sinergi penyelenggaraan pemerintahan pasca PEMILU 2004 menjadi sangat relevan. Secara umum, studi mendalam tersebut diharapkan akan mampu mengidentifikasi



perubahan tata pemerintahan dan politik yang ada serta potensi permasalahan dalam pengembangan sinergi penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya studi yang ada diharapkan akan mampu merumuskan peran Depdagri dan tata hubungan DEPDAGRI dengan lembaga lain dalam rangka mendukung pengembangan sinergi penyelenggaraan pemerintahan dalam tata pemerintahan dan tata politik baru.



"Memperkuat demokrasi dan pemerintahan efektif melalui pendidikan, penelitian dan advokasi bidang politik dan pemerintahan"

Sebagai lembaga pendidikan pascasarjana, S2 PLOD UGM tidak hanya merupakan *center of excellence* di bidang pendidikan, namun juga berperan menonjol dalam penelitian dan advokasi di bidang politik dan pemerintahan. Program pendidikan dirancang untuk para birokrat, akademisi, kader partai politik, serta aktifis *civil society* yang berperan dalam pengembangan pemerintahan dan perpolitikan di daerah. Materi pendidikan diperkuat dengan akumulasi pengetahuan yang dihasilkan dari penelitian dan di praktikkan dalam berbagai advokasi. Melalui kiprahnya, lembaga ini berperan aktif dalam *deepening democracy and developing effective governance*.

Keseluruhan program dan aktivitas di S2 PLOD UGM dikelola oleh para akademisi yang memiliki kompetensi tinggi di bidang politik dan pemerintahan, didukung oleh para peneliti serta tim asistensi dengan pengalaman penelitian yang kuat sesuai disiplin ilmunya, serta didukung penuh oleh komunitas akademik Universitas Gadjah Mada yang terpercaya. **

Berlayar Menuju Pulau Harapan:

Spesialisasi: Pendidikan dan Penelitian