

**KAJIAN DAERAH
TENTANG
RENCANA PEMBENTUKAN KABUPATEN
MUYU PEMEKARAN DARI KABUPATEN
BOVEN DIGOEL PROVINSI PAPUA**

Disusun sebagai Kerjasama



PEMERINTAH KABUPATEN BOVEN DIGOEL

dengan



PROGRAM S2 POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA
YOGYAKARTA
2009

TIM PENELITIAN
KAJIAN DAERAH
TENTANG
RENCANA PEMBENTUKAN KABUPATEN MUYU
PEMEKARAN DARI KABUPATEN BOVEN DIGOEL
PROVINSI PAPUA

Peneliti Utama

Prof. Dr. Pratikno, M.Soc.Sc
Drs. Cornelis Lay, MA
Dr. Purwo Santoso, MA
Dra. Ratnawati, SU
Drs. Haryanto, MA
Drs. Bambang Purwoko, MA
Abdul Gaffar Karim, MA
AA GN Ari Dwipayana, Msi
Nanang Indra Kurniawan, MPA
Wawan Masudi, SIP, MPA
Nur Azizah, SIP, MSc
Miftah Adhi Ikhsanto, SIP, MPA
Arie Ruhyanto, MSc

Asisten Peneliti

Desi Rahmawati, SIP
Zarah Ika Rahmawati, SIP
Amirudin, M.Ec.Dev
Joash Tapiheru, SIP
Titik Widayanti, SIP
Utari Parlindungan, SIP



PROGRAM S2 POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA

Gd. PAU UGM Lt. 3 Sayap Timur, Jl Teknika Utara Pogung Yogyakarta
Tel./Fax 0274-552212, email: s2plod@ugm.ac.id

KATA PENGANTAR

Laporan penelitian ini merupakan kajian akademis yang dilakukan atas kerjasama Pemerintah Kabupaten Boven Digoel dengan Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada (Program S2 PLOD UGM) untuk melihat problem dan peluang pembangunan di Kabupaten Boven Digoel. Secara khusus tulisan ini menyajikan paparan tentang rencana pemekaran wilayah Muyu dari Kabupaten Boven Digoel. Paparan persoalan, peluang serta rekomendasi kebijakan yang ada dalam laporan ini didasarkan pada serangkaian penggalian data yang dilakukan dalam rentang Oktober 2008 hingga April 2009 baik melalui kajian media, literatur, wawancara, focused group discussion maupun observasi lapangan.

Kajian ini awalnya digagas oleh Pemerintah Kabupaten Boven Digoel untuk memenuhi persyaratan administratif dalam pengusulan pembentukan kabupaten baru, yaitu Kabupaten Muyu. Permintaan kepada Program S2 PLOD UGM disampaikan pada pertengahan tahun 2008 dengan kesepakatan bahwa kajian ini tidak sebatas dan berujung pada soal layak tidaknya Muyu—atau yang dalam perdebatan di tingkat lokal juga diwacanakan sebagai Muyu Mandobo—menjadi kabupaten

baru. Lebih jauh dari itu, telah disepakati bersama bahwa kajian yang dilakukan ini akan menjangkau aspek pembangunan lokal yang lebih luas dan menjadikan pembentukan daerah baru sebagai salah satu opsi saja, yang itu pun masih membutuhkan prasyarat-prasyarat tertentu.

Dalam proses penggalan data yang kami lakukan baik di Yogyakarta, Jayapura, Merauke, Boven Digoel dan Mindiptana (ibu kota distrik calon kabupaten baru), tim peneliti menemukan berbagai bahan dasar yang sangat berharga untuk mbingkai persoalan pembangunan di Boven Digoel. Dari serangkaian proses panjang tersebut tim menemukan satu framework besar yang memiliki relevansi tidak hanya pada kebutuhan lokal di level kabupaten, akan tetapi juga menjangkau kepentingan besar pada level provinsi dan bahkan dalam konteks nasional. Berbagai hal yang didiskusikan responden kami ternyata sangat terkait dengan persoalan ‘perbatasan’ negara.

Perbincangan dengan berbagai pihak mulai dari birokrat, masyarakat adat, politisi, pejabat militer, kepolisian maupun masyarakat sipil tentang Boven Digoel dan Muyu hampir selalu menyebut tantangan dan ancaman—baik manifes maupun laten—perbatasan. Tantangan dan ancaman tersebut melingkupi soal-soal keamanan, ekonomi, kebudayaan dan pelayanan publik. Berangkat dari hal ini maka proses penggalan data tidak hanya kami fokuskan pada Boven Digoel dan Muyu semata akan tetapi juga menjangkau level Provinsi Papua dan Kabupaten Merauke (yang sebelumnya menjadi kabupaten induk Boven Digoel).

Di Jayapura, tim peneliti menjumpai informan-informan yang berkecimpung dalam penanganan perbatasan di level provinsi mulai dari pejabat provinsi maupun pejabat militer. Isu-isu keamanan sangat terasa kami tangkap dalam proses

ini, yang tentunya memberikan satu cara pandang yang unik. Untuk melengkapi perspektif dari mereka, tim peneliti juga melakukan diskusi kelompok dengan peneliti-peneliti dari Universitas Cendrawasih yang pernah melakukan riset-riset di daerah perbatasan serta secara khusus di Boven Digoel. Dari sini ragam problem perbatasan menjadi lebih jelas karena pada gilirannya terkait erat dengan isu-isu ekonomi, kultur dan pelayanan publik.

Berbekal informasi dari Jayapura, tim peneliti lantas menuju ke Merauke untuk mendalami persoalan perbatasan dari perspektif kabupaten induk Boven Digoel. Ini dilakukan agar dimensi historis dan argumentasi pemekaran Boven Digoel dari Merauke bisa tertangkap dan sejauh mana isu perbatasan diperhitungkan dalam kebijakan ini. Beragam informan kami temui di sini untuk melakukan pendalaman data.

Tatkala berada di Merauke tim peneliti berkesempatan untuk melakukan observasi langsung ke titik-titik perbatasan, salah satunya ke Distrik Sota. Distrik ini menjadi salah satu titik perbatasan antara Republik Indonesia dan Papua New Guinea (PNG) yang dianggap tertata baik. Melalui observasi ini tim peneliti berkesempatan mengamati kondisi daerah perbatasan yang ditempatkan sebagai wajah terdepan Indonesia.

Sebagian tim peneliti membayangkan bahwa daerah perbatasan ini akan berupa jalan aspal yang terhubung sepanjang sekitar seratus meter dimana di satu ujung terdapat gardu penjagaan dengan portal yang melintang dan dijaga oleh tentara Indonesia sementara di ujung lain portal yang serupa dijaga oleh tentara Papua New Guinea. Kami masih membayangkan seperti di televisi dan film dimana kendaraan yang hendak melintas harus diperiksa kelengkapan administrasinya untuk keluar dan masuk Indonesia.

Dua ratus meter sebelum titik perbatasan terdapat sebuah pos jaga TNI yang mengharuskan mereka yang hendak menuju perbatasan menunjukkan identitas berupa apapun. Tak ada petugas imigrasi di sekitar itu. Di sini peran imigrasi telah digantikan oleh tentara. Asisten lapangan yang memandu kami ternyata lupa membawa KTP maupun SIM. Yang tertinggal di dompetnya adalah kartu alumni dari UGM. Petugas pun menerimanya sebagai bukti identitas.

Tim lantas berjalan pelan menuju titik perbatasan. Bayangan kami buyar. Perbatasan yang ada disana adalah sebuah jalan aspal buntu yang berhenti pada sebuah patok persegi setinggi satu meter yang di satu sisi bertuliskan "Team Survey Indon", dan di sisi lain bertuliskan "Aust Survey Team". Di atas tulisan tersebut terdapat sebuah pelat yang bertuliskan "Survei dan Penegasan Bersama Garis Batas Indonesia dan Papua New Guinea 1983". Terdapat koordinat yang dituliskan di pelat itu: Lintang 8 0 25' 45" Bujur 1410 01' 10". Di sekitar patok itu dijaga petugas keamanan gabungan dari polisi, Brimob dan TNI. Sementara di seberang patok perbatasan itu adalah belukar dan pepohonan yang lebat. Tidak nampak penjaga perbatasan dari Papua New Guinea di seberang sana.

Sekitar setengah jam kami berhenti disana melihat bagaimana secara fisik patok perbatasan itu dirawat dengan baik layaknya sebuah taman oleh seorang polisi yang sudah bertugas bertahun-tahun di sana. Kami sempat pula mengajak polisi yang bernama Aiptu Ma'ruf tersebut berbincang-bincang tentang masalah-masalah perbatasan selama ini.

Ketika hendak meninggalkan titik perbatasan tersebut tim peneliti melihat seorang pengendara sepeda keluar dari jalan setapak berbelukar di seberang patok perbatasan. Ternyata ia adalah warga PNG yang mengaku mengayuh sepedanya

menembusi jalan setapak antara Indonesia dan PNG sepanjang 15 kilometer. Ia hendak membeli barang-barang keperluan sehari-hari di Ibukota Distrik Sota. Ia mengatakan bahwa lebih mudah dan murah berbelanja ke Sota ketimbang harus berbelanja ke kota terdekat di PNG.

Meskipun masih memiliki banyak persoalan, akan tetapi dibanding titik-titik perbatasan di daerah Papua lainnya, a perbatasan di Distrik Sota termasuk salah satu titik yang relatif cukup baik, terawat dan terkontrol. Meski begitu pada kenyataannya titik inipun cukup rapuh terhadap berbagai persoalan seperti penyelundupan dan masalah keamanan lainnya. Dalam kerangka yang lebih luas, perbatasan di Papua bahkan masih berupa rawa-rawa dan hutan lebat yang bergunung-gunung.

Deskripsi perjalanan tim peneliti tersebut hendak menggambarkan tentang realitas daerah perbatasan Papua. Kalau boleh dikatakan kondisi perbatasan RI-PNG ternyata selama ini masih belum dikelola dengan serius. Lalu lintas manusia bisa terjadi dengan cukup mudah dan longgar. Sementara fungsi kontrol keluar dan masuk dimainkan oleh TNI, sebuah fungsi yang semestinya dimainkan oleh imigrasi. Jumlah aparat keamanan juga tidak memadai dibandingkan dengan luas geografis yang harus dijangkau dengan medan yang tidak ringan. Hal ini masih belum ditambah dengan minimnya unit-unit pelayanan publik.

Wajah perbatasan Indonesia dengan PNG yang semacam ini bukan hanya terjadi di Sota, tapi juga di berbagai daerah termasuk Kabupaten Boven Digoel. Perjalanan tim peneliti ke Distrik Mindiptana menunjukkan bahwa masalah di daerah perbatasan menjadi sesuatu yang cukup serius. Rendahnya perhatian pengambil kebijakan di level lokal maupun nasional telah membawa pada keterabaian pelayanan publik.

Rendahnya perhatian pada daerah perbatasan dialami oleh tim peneliti yang melakukan perjalanan darat dari Ibu Kota Boven Digoel, Tanah Merah, ke Mindiptana (calon ibu kota kabupaten baru yang sedang disusulkan). Jarak ke dua tempat ini berkisar 75 kilometer namun ditempuh dalam waktu hampir 15 jam karena medan yang sangat berat. Kondisi jalan rusak parah dan bahkan agak sulit diidentifikasi sebagai ‘jalan’ dalam cara pandang orang yang hidup di daerah mapan. Perjalanan menjadi sangat menantang karena mesti melintasi jembatan rusak serta sungai tanpa jembatan. Dalam pengalaman masyarakat setempat, kondisi ini lebih parah ketika hujan tiba dimana jalan yang dilalui menjadi lumpur yang dalam yang bisa dilalui dalam hitungan hari.

Berkaca dari segala macam problem pembangunan yang ada, tim peneliti sedari awal menyadari bahwa Kabupaten Boven Digoel, dan daerah yang akan dimekarkan, sebenarnya memiliki makna yang strategis dalam konteks kepentingan nasional. Karena itu studi ini tidak sekedar meletakkan isu keterbelakangan pembangunan dalam konteks kebutuhan lokal semata tapi juga kebutuhan nasional. Pemerintah menyadari bahwa daerah perbatasan ini tidak bisa dilihat sebagai halaman belakang Indonesia, namun harus menjadi serambi timur Indonesia. Meski begitu, seperti yang sudah diutarakan sebelumnya, butuh proses-proses yang terukur dan sistematis untuk mendesain perbatasan Indonesia-PNG serta menempatkan daerah-daerah di sekitarnya sebagai serambi timur Indonesia. Tidak adanya prioritas dan lemahnya desain pembangunan perbatasan telah mengakibatkan munculnya kegagalan dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang ada.

Kajian ini bukanlah upaya untuk menjustifikasi atau menolak usulan pemekaran Muyu–atau Muyu Mandobo–dari

Boven Digoel. Tim menyadari bahwa kompleksitas persoalan yang ada dalam proses ini akan memakan waktu yang tidak pendek karena mesti berhadapan dengan tarik menarik kepentingan politik di antara aktor-aktor yang ada, kesiapan sumberdaya manusia yang masih lemah, serta kesiapan infrastruktur fisik yang masih belum memadai. Oleh karena itu berbagai rekomendasi yang dimunculkan akan lebih banyak berkisar pada bagaimana upaya untuk mengakselerasi pembangunan di Boven Digoel serta menata kembali daerah perbatasan yang lebih berorientasi pada pelayanan publik, pengembangan ekonomi, keamanan nasional serta pengembangan jejaring kebudayaan. Intinya, dan yang paling penting, dalam segala pilihan yang hendak diambil maka kesejahteraan publik mesti menjadi prinsip dan target yang harus ditegakkan.

Selesainya laporan ini tidak lepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak baik. Kami selaku tim peneliti mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada semua pihak yang secara langsung maupun tidak terlibat dalam kajian ini. Kepada Pemerintah Kabupaten Boven Digoel beserta jajarannya yang telah membantu operasionalisasi di lapangan baik di Tanah Merah maupun Mindiptana, pertama-tama terima kasih kami tujukan. Kegiatan penggalan data akan mengalami kesulitan luar biasa apabila dukungan teknis tidak kami dapatkan. Secara khusus kami berterimakasih kepada Bapak Wakil Bupati Marcelinus Yomkondo atas kebaikan beliau banyak hal bisa teratasi mulai dari pencarian informan, termasuk informasi awal dan kontak-kontak penting yang diperlukan bagi kajian kami, data keras, akomodasi maupun transportasi. Disamping juga perspektif berbeda yang diberikan kepada kami dalam melihat isu usulan pemekaran Muyu. Pengalaman beliau dalam tim pemekaran Kabupaten Boven Digoel dari Kabupaten Merauke menjadi salah satu sumber berharga bagi riset ini.

Tak lupa kami ucapkan kepada Komandan Kodim Merauke dan Boven Digoel. Dari merekalah tim peneliti menemukan informasi penting terkait dengan isu-isu keamanan di daerah perbatasan. Begitu pula dengan Kapolres Merauke dan Boven Digoel yang memberi peta persoalan keamanan perbatasan serta berbagai usulan penanganannya.

Terima kasih yang tulus juga kami haturkan untuk pejabat-pejabat pemerintah Provinsi Papua dan pejabat-pejabat militer di Jayapura. Begitu pula dengan peneliti-peneliti dari Universitas Cendrawasih, wartawan, mahasiswa, gereja, komunitas adat yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu di sini.

Sebagai penutup, kami berharap kajian ini akan memberikan kontribusi praktis dan teoritis bagi berbagai pihak. Melalui proses semacam ini, Program S2 PLOD UGM berharap bisa memberikan sumbangsuhnya dalam upaya pengembangan keilmuan serta perubahan sistem politik dan pemerintahan di Indonesia.

Yogyakarta, April 2009

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
BAB I. PENDAHULUAN: KERANGKA KONSEPTUAL	1
1. PEMBENTUKAN KABUPATEN BARU: KEPENTINGAN NASIONAL	2
1.1. Pemahaman Baru: Governability	3
1.2. Kepentingan Khusus: Mengelola Kawasan Perbatasan	13
2. MENIMBANG PEMEKARAN SEBAGAI SOLUSI	19
2.1. Overview Praktek yang Berlangsung	20
2.2. Aspirasi Lokal sebagai Pertimbangan	30
3. TAHAPAN DAN METODE KERJA	31
3.1. Tahap Pertama: Mapping Out Semua Masalah Terkait dengan Rencana Pemekaran (Desk Study)	31
3.2. Tahap Kedua: Studi Lapangan	32
3.3. Tahap Ketiga: Pelaporan	34
BAB II. GOVERNABILITY DI KAWASAN PERBATASAN: PERBATASAN RI – PNG DI PAPUA	35
1. MEMBUKA ISOLASI DAN MENGEMBANGKAN SALAH SATU KAWASAN PALING TERTINGGAL	37
1.1. Isolasi dan Dangkalnya Jangkauan Pemerintah	41
1.2. Kebijakan Pemerintah: Mengembangkan Kawasan Terisolir-Tertinggal	42
1.3. Pembentukan Kabupaten Baru: Strategi Pengembangan Kutub-Kutub Baru Pertumbuhan?	45

1.4.	Urgensi Merespon Situasi yang Khas	57
2.	PENGELOLAAN PERBATASAN	62
2.1.	Wilayah Perbatasan dalam Rencana Jangka Panjang Nasional: Perubahan Paradigma Pembangunan dan Pengelolaan	66
2.2.	Membangun Kawasan Perbatasan dengan Pemekaran: Sebuah Refleksi	70

BAB III. KAPASITAS PENGELOLAAN PERBATASAN **75**

1.	BOVEN DIGOEL SEBAGAI KAWASAN PERBATASAN	76
1.1.	Label Sebagai “Daerah Merah”	87
1.2.	Keterbatasan Governance	90
1.3.	Keterbatasan Pelayanan Dasar	96
2.	PENDEKATAN YANG KONFLIKTIF: KESEJAHTERAAN VERSUS KEAMANAN	106

BAB IV. KABUPATEN BOVEN DIGOEL SEBAGAI ARENA PENGEMBANGAN **111**

1.	SERAMBI TIMUR INDONESIA	112
2.	POTENSI KABUPATEN BOVEN DIGOEL DAN DAERAH RENCANA PEMEKARAN	118
2.1.	Modal Sosial	118
2.2.	Modal Sumberdaya Alam	122
2.3.	Kelembagaan Ekonomi	125
2.4.	Modal Sumberdaya Manusia	128
3.	KENDALA DAN PROBLEMA YANG DIHADAPI KABUPATEN BOVEN DIGOEL	130
3.1.	Problema Representasi	130
3.2.	Keterbatasan ‘Size’	133

**BAB V. MENGELOLA KERAGAMAN KEPENTINGAN
SEBAGAI MODAL GOVERNABILITY 151**

1.	TITIK KESEPAKATAN: ‘UNGOVERNABILITY’	153
2.	KELOMPOK PRO PERCEPATAN PEMEKARAN	156
2.1.	Dewan Adat: Pemekaran Sebagai Instrumen Memperkuat Identitas Etnis	157
2.2.	Pemerintah Kabupaten Boven Digoel: Pemekaran Sebagai Strategi Percepatan Pembangunan	158
2.3.	Tim Pembentukan Provinsi Papua Selatan: Pemekaran Muyu Jalan Lurus Menuju Provinsi Papua Selatan	160
2.4.	Militer: Mendorong Keamanan Melalui Pembangunan	162
3.	KELOMPOK PRO TRANSISI & KELOMPOK PENENTANG PEMEKARAN	165
3.1.	Kelompok Pro Transisi Pemekaran	166
3.2.	Kelompok Anti Pemekaran	169
4.	KONFLIK KEPENTINGAN: TANTANGAN BAGI GOVERNABILITY	171
4.1.	Konflik Antar Tim Pemekaran	172
4.2.	Kontroversi Nama Kabupaten	177
4.3.	Perebutan Lokasi Kabupaten	180
5.	PELUANG MENJEMBATANI PERBEDAAN KEPENTINGAN MENUJU GOVERNABILITY	182

BAB VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 187

1.	KONFIRMASI TENTANG KRUSIALITAS PERSPEKTIF GOVERNABILITY DAN HUMAN SECURITY	188
1.1.	Kesepakatan Governability dan Human Security sebagai Problema Dasar	188
1.2.	Krusialitas Permasalahan Governability di Kawasan Perbatasan	188

1.3.	Peningkatan Pelayanan dan Kesejahteraan sebagai Fokus Human Security	189
1.4.	Parameter Pemekaran Dibaca sebagai Ukuran Kapasitas Governability	190
2.	KESEPAKATAN, KETIDAKSEPAKATAN DAN POTENSI DI DAERAH	191
2.1.	Ketidaksepakatan Strategi, Kesepakatan Optimisme	191
3.	PROBLEMA TRADISI BERPEMERINTAHAN	192
4.	MERESPON USULAN PEMEKARAN	193
4.1.	Skenario Pembentukan Kabupaten Baru dengan Persyaratan	193
4.2.	Langkah-langkah Dasar Sebagai Persyaratan Pembentukan Daerah Baru	194
	DAFTAR REFERENSI	199

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

TABEL

Tabel I.1.	Perubahan Logika Pembentukan Daerah Baru	23
Tabel I.2.	Laju Pertambahan Kabupaten Baru Antar Rentang Waktu	25
Tabel I.3.	Proporsi Pendapatan Daerah	27
Tabel II.1.	Pemerintah Kabupaten/Kota di Papua dan Tahun Pembentukannya	48
Tabel II.2.	Rasio Aparatur Per 100 Penduduk dan Rasio Aparat Per 100 Km ² Wilayah Di Papua (2006)	52
Tabel II.3.	Rasio Aparatur Per 100 Penduduk dan Rasio Aparat Per 100 Km ² Wilayah Di Jawa Tengah (2006)	53
Tabel III.1.	Data Wilayah Distrik Perbatasan RI – PNG di Wilayah Kabupaten Boven Digoel Tahun 2003	78
Tabel III.2.	Kampung di Kawasan Perbatasan Kabupaten Boven Digoel	79
Tabel III.3.	Pos Perbatasan RI-PNG yang Sudah Disepakati	80
Tabel III.4.	Lokasi Pilar Batas (Meridian Markers) RI-PNG	80
Tabel III.5.	Rekapitulasi Jumlah Pelintas Batas Indonesia yang Kembali dari PNG untuk wilayah Kabupaten Boven Digoel (1984 – 2000)	84
Tabel III.6.	Pemasukan Dana Non Dinas Militer	89
Tabel III.7.	Tabel Jumlah Pegawai Distrik-Kampung	94
Tabel III.8.	Jumlah Sekolah, Murid dan Guru di Kabupaten Boven Digoel	98

Tabel III.9.	Jumlah Fasilitas Kesehatan 2006	100
Tabel III.10.	Banyaknya Tenaga Medis Menurut Keahlian di Lingkungan Dinas Kesehatan Boven Digoel 2006	101
Tabel IV.1.	Potensi Bahan Galian A, B, C di Distrik Mindiptana dan Waropko	123
Tabel IV.2.	Distribusi Anggota DPRD Menurut Daerah Pemilihan	131
Tabel IV.3.	Rincian Persyaratan Teknis dan Perbandingan Bobotnya	139
Tabel IV.3.	Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk Berdasarkan Distrik	145
Tabel V.1.	Diferensiasi dan Diaspora Suku Muyu	178

GAMBAR

Gambar II.1.	Peta Papua	38
Gambar II.3.	Daerah Pemilihan Dan Pemekaran Wilayah	50
Gambar III.1.	Kawasan Perbatasan Kontinen di Papua	76

BAB I

PENDAHULUAN: KERANGKA KONSEPTUAL

Berbeda dengan kajian kelayakan pemekaran wilayah yang umumnya menekankan pada usaha verifikasi dan validasi sejumlah indikator sebagaimana dirumuskan peraturan perundang-undangan untuk menentukan fisibilitas pembentukan sebuah daerah otonom baru, studi ini berangkat dari logika yang berbeda. Indikator-indikator sebagaimana diharuskan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Wilayah (PP No. 78 Tahun 2007) misalnya, akan tetap menjadi rujukan dan dikaji sebagai input dalam pengambilan keputusan politik. Syarat-syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan akan tetap disertakan sebagai pertimbangan dalam proses policy, tetapi penentuan tingkat kelayakan (feasibility) pembentukan daerah otonom baru akan lebih ditentukan oleh sejauh mana kepentingan strategis nasional membutuhkan kehadiran pemerintahan otonom baru.

Dengan kata lain, persyaratan-persyaratan administratif, teknis dan fisik kewilayah akan ditempatkan sebagai faktor yang bersifat komplementer terhadap faktor-faktor lain yang mempengaruhi viabilitas (masuk akal/tidaknya) pembentukan kabupaten baru sebagai instrumen penguatan kapasitas governability.

Kapasitas governability adalah sebuah kapasitas yang diperlukan Indonesia untuk memastikan tetap terjaganya kepentingan strategis bangsa Indonesia untuk melindungi kedaulatan, menjamin integrasi nasional, dan menghadirkan negara secara lebih konkrit di tengah-tengah masyarakat. Konsekuensinya, studi ini pertama-tama bukan dimaksudkan untuk memenuhi atau menolak tuntutan pemekaran yang berkembang, meskipun tuntutan pembentukan Kabupaten Muyu dari sebagian masyarakat Boven Digoel tetap mewarnai analisis dalam tulisan ini. Tetapi, tuntutan tersebut lebih dibaca sebagai input dalam proses policy secara nasional dan ditempatkan dalam kerangka kebijakan nasional yang lebih strategis, yakni pengelolaan wilayah perbatasan dalam kerangka perlindungan kepentingan strategis-objektif Indonesia sebagai negara-bangsa.

1. PEMBENTUKAN KABUPATEN BARU: KEPENTINGAN NASIONAL

Dalam telaah ini, kepentingan nasional dipahami lebih luas dari sekedar kepentingan pemerintah pusat. Kepentingan nasional di sini dipahami juga mencakup kepentingan-kepentingan daerah, yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat untuk memastikan bahwa kepentingan daerah tersebut terlayani dengan baik, termasuk memastikan bahwa layanan publik bisa diakses oleh seluruh warga negara Indonesia di seluruh wilayah Indonesia secara layak. Agar bisa menangkap dimensi kepentingan nasional

di kawasan Boven Digoel, telaah ini menggunakan dua perspektif, yaitu perspektif governability dan human security, yang kemudian dikombinasikan dengan pendekatan pengelolaan kawasan perbatasan, mengingat Boven Digoel merupakan sebuah wilayah yang terletak di wilayah perbatasan, yang menghadirkan problema tersendiri dan harus dikelola dengan cara yang khusus pula. Perspektif governability; human security; dan pengelolaan kawasan perbatasan akan dibahas satu persatu di bawah ini.

1.1. Pemahaman Baru: Governability

Pembentukan pemerintahan baru, secara normatif, dilakukan dalam upaya meningkatkan governability. Dalam telaah yang disampaikan dalam tulisan ini, governability dimaknai sebagai kapasitas pemerintah untuk memproduksi dan mendistribusikan political goods. Hal ini diperlukan karena rangkaian studi atas sejumlah negara yang dilabelkan sebagai collapse state, failed state, dan weak state telah mengkonfirmasi sentralitas kapasitas governability bagi survivalitas sebuah negara-bangsa¹. Sebuah kondisi yang juga sempat menjadi persoalan Indonesia dalam tahun-tahun awal reformasi². Peningkatan kapasitas governability menjadi imperatif untuk memastikan kemampuan Indonesia melindungi kedaulatannya, menjamin integrasi nasional, dan menghadirkan diri secara lebih kongkrit, terutama di daerah-

1 Lihat: Rotberg, Robert I (2003), "*Failed State, Collapse States, Weak State: Causes and Indicators*" dalam Robert I. Rotberg (2003, ed.), *State Failure and State Weakness in Time of Terror*; Rotberg, Robert I (2002), *The New Nature of Nation-State Failure*, The Washington Quarterly; Rotberg, Robert I (2003), "*The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair*" dalam Robert I. Rotberg (2003, ed.), *When State Fail*, Princeton University Press. Wanandi, Jusuf, (2002), *Indonesia: A Failed State?*, the Washington Quarterly

2 Misalnya: Emmerson, Donald K (1999, ed.), *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*, NY/London: ME Sharpe, 1999; Rotberg, Robert I (2002), *The New Nature of Nation-State Failure*, The Washington Quarterly; Wanandi, Jusuf, *Indonesia (2002): A Failed State?*, The Washington Quarterly; Dibb and Peter Prince (2001), "*Indonesia's Grim Outlook*", Orbis.

daerah yang terbelit masalah isolasi dan keterbelakangan yang kronis yang tidak tersentuh negara dalam rentang puluhan tahun sejak Indonesia menjadi sebuah negara yang merdeka.

Kapasitas *governability* seperti memproduksi dan mendistribusikan *political goods* sangat ditentukan oleh keberadaan dan kinerja sistem administrasi yang ada. Dalam konteks pembentukan daerah otonom baru (DOB) keberadaan dan kinerja sistem administrasi yang menentukan layak tidaknya dibentuk sebuah DOB diukur melalui indikator kelayakan administratif, fisik, dan teknis sebagaimana diatur dalam PP No. 78 Tahun 2007.

Namun, patut dicatat bahwa konsep *governability* yang diatur dalam PP No. 78 Tahun 2007 tersebut menggunakan nalar yang berasumsi bahwa, secara umum, daerah calon DOB adalah daerah yang telah terakses oleh layanan publik yang diselenggarakan oleh negara. Sementara, pada kenyataannya, tidak semua daerah di Indonesia telah terakses oleh layanan publik yang diselenggarakan oleh negara. Kalaupun terakses, masih perlu dipertanyakan lagi kualitas layanan dan kapasitas aparatur negara yang ada di sana untuk memproduksi layanan tersebut.

Berangkat dari kenyataan itu, telaah yang disampaikan melalui tulisan ini melihat aspek *governability* dalam kacamata yang lebih besar lagi, yang mendasarkan argumennya pada asumsi yang lebih empirik, berangkat dari satu lokus spesifik, yaitu wilayah Boven Digoel di Papua yang memiliki karakteristik keterisolasian yang relatif akut dari akses layanan publik yang diselenggarakan oleh negara.

Governability dan kapasitas *governability* di sini juga mendapatkan pemaknaan baru, karena selama ini *governability* dan kapasitas *governability* cenderung dimaknai sebagai seberapa jauh

warga mau patuh terhadap pemerintah dan seberapa jauh negara bisa 'memaksa' (to coerce) warganya untuk patuh. Pendek kata, dalam pemahaman *governability* konvensional, negara meminta rakyatnya untuk patuh mengamankan negara, dan kalau mereka patuh maka negara baru bisa menjamin keamanan warga negara. Dalam pemahaman ini peran negara dipahami secara sentralistik, terutama negara di level pusat, sementara aktor-aktor yang lain hanya dipahami berguna untuk melakukan peran yang sifatnya mendukung.

Dalam studi ini, *governability* dan kapasitas *governability* dimaknai sebagai 'seberapa negara bisa menuntut rakyatnya untuk patuh' berdasarkan 'seberapa jauh negara bisa menghadirkan dirinya dalam penyelenggaraan layanan publik yang menjadi hak warga negaranya'. Dalam pemaknaan ini, fokus utama dari kapasitas *governability* bukanlah pada kapasitas negara untuk melayani dirinya sendiri, dengan memaksa warganya untuk patuh. Tetapi, sebaliknya, *governability* dipahami sebagai sejauh mana negara bisa memenuhi kebutuhan warga negaranya, sehingga negara berhak menuntut kepatuhan dari warga negaranya.

Dalam pemahaman baru tentang *governability* tersebut, *governance* menjadi sebuah tema sentral, karena kualitas layanan publik diukur dari kacamata aktor-aktor non-negara yang menerima layanan negara, sehingga negara harus berkonsultasi dengan aktor-aktor lain untuk setiap keputusan yang harus diambilnya, termasuk tentang jenis, standar, dan kualitas pelayanan yang dianggap perlu dan baik.

Sentralitas *governance* disini tidak perlu dimaknai sebagai upaya menggerogoti kekuasaan negara. Namun sebaliknya di sini negara bisa berbagai beban kerja dan tanggung jawab untuk suatu kebaikan bersama dengan aktor-aktor lain, meskipun tanggung jawab utama untuk meningkatkan kapasitas *governability* tetap

berada di tangan pemerintah pusat. Salah satu aktor lain tersebut adalah pemerintah daerah. Pemerintah daerah bisa diajak untuk bersama-sama meningkatkan kapasitas *governability* dengan tetap mengedepankan kepentingan dan kondisi spesifik tiap daerah. Sekali lagi, ini tidak berarti mengurangi wibawa pemerintah pusat, karena pengembangan kapasitas *governability* pemerintah daerah sebetulnya merupakan kepentingan pemerintah pusat, sehingga pemerintah wajib mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas *governability*-nya.

Logika tersebut akan mudah dipahami ketika kita membahas kapasitas pemerintah memproduksi keamanan (*security*) sebagai *political goods*, dan dikerangkai dalam pemahaman *governability* yang dipakai dalam telaah ini. Sementara pemahaman konvensional tentang *security* cenderung memahami keamanan sebagai *state security*. Dalam pemahaman baru tentang *security*, yang kemudian dipakai dalam telaah ini, keamanan dimaknai sebagai *human security*.

Pemahaman *security* sekedar sebagai *state security*, dan melulu hanya mencakup area politik dan militer semakin dirasa tidak relevan semenjak berakhirnya perang dingin. Melemahnya isu perang nuklir sebagai isu utama keamanan dibarengi oleh menguatnya isu-isu ekonomi, sosial, dan lingkungan sebagai isu keamanan. Pergeseran isu ini juga berimplikasi pada perluasan objek kajian (*referent object*) dari studi keamanan, dari yang semula berfokus pada keamanan di level negara kemudian bergeser ke level unit-unit yang membentuk negara tersebut, yaitu manusia serta dimensi-dimensi lain dari kehidupannya selain dimensi politik-militer.³ Kehadiran isu-isu baru ini telah

3 Ulasan perdebatan dalam studi keamanan antara paradigma keamanan tradisional dan paradigma keamanan baru bisa dilihat dalam Buzan, Barry, Ole Waever, dan Jaap de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder London: Lynne Reiner Publishers, hal. 2 – 5.

memperluas cara pandang dalam melihat kompleksitas ancaman dan mempengaruhi perkembangan konsepsi keamanan. Sifat ancaman yang dimunculkan dalam isu-isu baru tersebut, dibarengi globalisasi yang tidak lagi memandang batas-batas negara sebagai halangan bagi masuknya berbagai ancaman atas keamanan nasional membuat perhatian pada isu-isu non tradisional menguat. Implikasi lain dari pergeseran paradigma pendekatan keamanan tersebut adalah berkurangnya hegemoni negara dalam menentukan apa yang disebut ancaman dan apa yang bukan⁴. Karena keamanan di sini mengedepankan bukan hanya keamanan negara, tetapi juga keamanan manusia, sebagai unit-unit individu maupun sosial di dalam negara, maka negara tidak lagi bisa mendaku hak untuk mendefinisikan keamanan sebagai hak prerogatifnya. Negara memang tetap diperlukan, tetapi mengalami pergeseran fungsi guna menjaga identitas sosial dan hak-hak asasi manusia yang hidup di dalamnya. Dengan demikian, ancaman tidak lagi dilihat secara tradisional sebagai ancaman militer tetapi meliputi politik, sosial, ekonomi, maupun ekologis. Kesemuanya, kemudian digolongkan menjadi bagian dari isu-isu keamanan non-tradisional. Isu-isu di atas merupakan sentral dalam perancangan strategi baru bagi pengembangan kawasan perbatasan.

Salah satu implikasi paling serius dari pergeseran di atas adalah munculnya pendekatan *critical security studies* (studi keamanan kritis). Pendekatan ini menolak asumsi bahwa keamanan dapat dicapai semata-mata melalui akumulasi kekuatan. Bagi studi ini, pondasi keamanan juga mencakup keadilan sosial dan kesejahteraan ekonomi. Pencapaian keduanya melalui penyediaan pendidikan, pengurangan kemiskinan dan kebebasan dari tekanan politik akan membuat individu maupun kelompok mendapatkan

⁴ Lihat juga Clark, Ian (1999), *Globalization and International Relations Theory*, Oxford, UK: Oxford University Press, halaman 125.

keamanannya. Bagi *critical security studies*, keamanan hadir ketika masyarakat terbebaskan dari kemiskinan (bebas berkeinginan/*freedom from want*) dan bebas dari ketakutan (*freedom from fear*). Keamanan, dengannya, terwujud bukan melalui memantapkan stabilitas dengan daya paksa dan tata keamanan tertentu yang cenderung membatasi kebebasan masyarakat. Tetapi sebaliknya, melalui bekerjanya secara efektif fungsi-fungsi pemerintahan. Beberapa cabang dari pendekatan keamanan non tradisional antara lain konstruktivisme (*constructivism*), sekuritisasi (*securitization*) dan keamanan manusia (*human security*).

Dengan logika seperti di atas, pemikir keamanan seperti Buzan, misalnya, memperluas sektor-sektor yang tercakup dalam konsep keamanan⁵. Sekalipun tetap menekankan pada kapabilitas militer sebagai dimensi penting, Buzan menderetkan sejumlah dimensi baru: (a) stabilitas insitusi-institusi negara, proses politik, sistem pemerintahan, dan ideologi; (b) akses atas sumberdaya-sumberdaya, finansial, dan pasar guna mempertahankan kemakmuran dan kekuatan negara; (c) keberlanjutan dan penerimaan masyarakat terhadap perubahan-perubahan sosial, termasuk pola-pola bahasa, budaya, kebiasaan, dan identitas nasional; dan (d) pemeliharaan lingkungan hidup sebagai sebuah sistem dimana manusia sangat tergantung kepadanya. Jadi, dalam pandangan Buzan, konsep keamanan mencakup sektor militer, sektor politik, sektor ekonomi, dan sektor lingkungan hidup atau *environmental*. Kesemuanya adalah bagian integral dari keamanan yang berdimensi majemuk yang harus dikelola oleh sebuah negara.

Seiring dengan pergeseran konsep keamanan, terjadi juga pergeseran pandangan tentang ancaman. Ancaman utama keamanan bukan lagi apa yang dipercaya oleh kaum realis datang

⁵ Barry Buzan (1991), *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, halaman 116-133.

dari kekuatan militer negara-negara lain, tetapi bersifat non-militer maupun militer yang berasal tidak hanya dari aktor-aktor negara, tetapi juga aktor-aktor non-negara.

Isu kemanusiaan menjadi bagian dari isu keamanan karena dalam banyak kasus, isu kemanusiaan ternyata memunculkan banyak ancaman yang dampaknya bisa sama buruk, atau bahkan lebih buruk dari perang atau konflik bersenjata. Dorongan untuk memunculkan isu kemanusiaan sebagai bagian dari studi keamanan juga didorong oleh paradox yang muncul dari pendekatan tradisional dalam studi keamanan yang memberikan kewenangan hampir mutlak bagi negara untuk mendefinisikan apa itu keamanan; yang berarti juga apa itu ancaman. Kemunculan negara dengan pemerintahan predatorik yang dengan alasan keamanan negara membatasi kebebasan warganya, memunculkan kritisisme bahwa alih-alih melindungi warganya dari ancaman, negara malah menjadi ancaman itu sendiri.

Dari situasi tersebut, muncul kesadaran akan betapa terabaikannya dimensi keamanan individu dan kolektifitas warga negara selama ini dalam studi keamanan, karena selama ini studi tersebut terlalu percaya pada asumsi bahwa negara adalah representasi sah dari elemen masyarakat pembentuknya. Apa yang didefinisikan negara sebagai ancaman adalah ancaman bagi warga masyarakatnya. Situasi tersebut juga memunculkan kesadaran bahwa individu dan kolektifitas masyarakat tidak hanya rentan terhadap potensi ancaman koersif dari negara, tetapi juga potensi ancaman salah urus oleh negaranya, dan juga konstelasi global yang menempatkan individu dan kolektifitasnya rentan terhadap ancaman kelaparan, kemiskinan, kebodohan, dan kerentanan ekologis.

Proses proliferasi isu dan sektor keamanan sebagai isu dan sektor kajian keamanan dipaparkan oleh Buzan,

“threats and vulneralibilities can arise in many different areas, military and non-military, but to count as security issue, they have to meet strictly defined criteria that distinguish them from the normal run of the merely political. They have to be staged as existential threats to a referent object by securitizing actor who thereby generates endorsement of emergency measures beyond rules that would otherwise bind”.⁶

Artinya, konsep keamanan bukanlah sebuah konsep yang final. Pemaknaannya akan selalu dipertarungkan, dan dalam konteks yang sekarang ini terjadi, securitizing actor yang terlibat dalam mendefinisikan keamanan (dan juga ancaman) bukan hanya negara, tetapi juga melibatkan aktor-aktor non negara. Dalam kajian termutakhir dalam studi keamanan, sebagian besar ahli dan komunitas dunia sepakat bahwa keamanan manusia pantas mendapatkan prioritas.

Sebuah pemahaman baru yang juga didorong oleh PBB lewat konsep keamanan manusia yang mulai digulirkan sejak hampir 20 tahun lalu. Dalam rumusan UNDP tahun 1990 ditegaskan,

“the concept of security must change—from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people’s security, from security through armaments to security through human development, from territorial to food, employment and environmental security”.⁷

Secara operasional, UNDP dalam Human Development Report (HDR tahun 1994) membedakan tujuh dimensi keamanan sebagai berikut:⁸

6 Buzan Barry (1991), *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, halaman: 5

7 UNDP, 1990

8 New Dimension of Human Development: UNDP Report, 1994.

- Keamanan ekonomi (economic security), dimana diperlukan pendapatan dasar dari pekerjaan produktif;
- Keamanan pangan (food security), dimana setiap orang pada setiap kesempatan memiliki akses (baik kesehatan dan ekonomi) terhadap panganan dasar.
- Keamanan kesehatan (health security), dimana setiap orang harus dijamin kesehatannya dan akses untuk menuju sehat;
- Keamanan lingkungan, dimana kesehatan dan ketertiban serta keamanan lingkungan secara fisik.
- Keamanan individu, dimana pengurangan ancaman individu dari tindakan kejahatan.
- Keamanan komunitas, dimana keamanan melalui keanggotaan dalam suatu kelompok.
- Keamanan politis, dimana dijaminnya kehidupan dalam masyarakat yang menghargai hak asasi manusia.

Terdapat tiga pendekatan atau aliran pemikiran human security. Pendekatan pertama yang memusatkan perhatian pada hak. Penguatan kerangka normatif yang sah pada level internasional dan regional dan penguatan hukum atas hak asasi manusia dan sistem peradilan pada tingkat nasional dijadikan sebagai instrumen pokok dalam pendekatan ini. Pendekatan kedua menitikberatkan pada kerangka kemanusiaan. Dalam hal ini, keselamatan masyarakat (dapat juga diartikan sebagai bebas dari rasa takut) merupakan tujuan utama yang membenarkan intervensi internasional. Konsepsi ini melihat teroris sebagai salah satu ancaman utama terhadap human security. Pendekatan ini juga melihat diperlukannya tindakan darurat dalam menangani korban jiwa dalam konflik yang melibatkan kemanusiaan.

Pendekatan ketiga menekankan pada usaha-usaha pembangunan manusia yang berkelanjutan. Konsep ini berkaitan erat dengan apa yang didefinisikan UNDP dalam Human Development Report pada tahun 1994⁹: liberalisme hubungan internasional terutama liberalisme institusional, dimana institusi internasional membantu mendorong kerja sama antara negara dan membantu menghilangkan rasa saling tidak percaya antara negara. Diandaikan ketakutan negara-negara merupakan masalah klasik yang diasosiasikan dalam suatu sistem internasional yang anarki. Terlepas dari perbedaan-perbedaan di atas, ketiganya memiliki kesamaan fokus: perhatian diutamakan pada individu ketimbang negara. Sebuah posisi ideologis yang berakar pada paham neo-liberal.

Dengan cara pandang di atas, pendekatan human security memiliki karakteristik yang khas: (a) peduli akan keselamatan dan perluasan kebebasan individu dan masyarakat; (b) berfokus pada perlindungan individu dan masyarakat dari ancaman bahaya; (c) menitik-beratkan pada individu dan komunitas, bukan negara; (d) dibangun dalam kerangka global hak asasi manusia (HAM); (e) peduli terhadap hubungan antara pelanggaran HAM dalam lingkup nasional dan ketidakamanan nasional serta internasional.

Pergeseran-pergeseran di atas tampaknya merupakan akar dari kemunculan dan sekaligus menjadi bagian dari evolusi paradigma pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Paradigma yang mengukur tingkat kemajuan melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Jika indeks komposit IPM diperhatikan, maka akan tampak keseajarannya dengan komponen-komponen human security sebagaimana didiskusikan di atas. IPM merupakan salah satu alat ukur yang terdiri dari indikator pendidikan, kesehatan, dan daya beli. Ketiganya mencerminkan kualitas sumberdaya manusia yang selanjutnya

9 *New Dimension of Human Development: UNDP Report, 1994.*

berperan sebagai penjamin bagi kontinuitas pembangunan, dan—dalam kerangka human security—menjadi parameter kunci derajat keamanan manusia. Dalam kerangka ini, IPM menjadi alat analisa situasi dan kebijakan pembangunan: ia menjadi referensi yang menduduki posisi penting dalam manajemen pembangunan baik dalam hal perencanaan, pemantauan ataupun evaluasi; dan indikator untuk mengukur tingkat keamanan manusia sebagai fondasi dari keamanan nasional.

Berangkat dari pemahaman konseptual di atas, telaah yang dilakukan di sini memandang bahwa kapasitas pemerintah untuk memproduksi dan mendistribusikan keamanan merupakan kepentingan nasional, yang akan menentukan eksistensi Indonesia sebagai sebuah negara bangsa. Sehingga dalam telaah ini, usulan pemekaran wilayah Boven Digoel, dengan mempertimbangkan karakteristik spesifiknya, ditelaah dalam kaca mata kepentingan nasional untuk peningkatan kapasitas governability-nya di sana.

1.2. Kepentingan Khusus: Mengelola Kawasan Perbatasan

Secara normatif, kapasitas governability harus tersebar secara merata di seluruh wilayah Indonesia, sehingga integritas Indonesia bisa terjamin. Namun, Pada kenyataannya, di Indonesia kapasitas governability pemerintah tidak tersebar secara merata di seluruh wilayah di Indonesia. Ketimpangan yang paling mencolok adalah Jawa dan luar Jawa. Sementara, untuk wilayah luar Jawa, kapasitas governability pemerintah terbentang dalam suatu spektrum yang menempatkan wilayah Papua sebagai salah satu kawasan di mana kapasitas governability pemerintah paling rendah.¹⁰

¹⁰ Lihat data KPPOD (2005), *Daya Saing Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia, 2005: Persepsi Dunia Usaha, Peringkat 169 Kabupaten dan 59 Kota di Indonesia, Metodologi dan Temuan Utama*, Jakarta: KPPOD, USAID, dan The Asia Foundation.

Di dalam wilayah Papua itu sendiri, kita akan menemui wilayah perbatasan sebagai salah satu wilayah yang paling tertinggal, disamping kawasan pegunungan tengah. Artinya, kawasan perbatasan merupakan kawasan utama di mana kapasitas governability pemerintah paling rendah dirasakan oleh masyarakatnya. Mengingat wilayah Boven Digoel termasuk kawasan perbatasan, telaah terhadap usulan pemekaran Kabupaten Boven Digoel, selain dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional untuk meningkatkan kapasitas governability-nya di sana, juga dilakukan dengan mempertimbangkan pengembangan Boven Digoel sebagai bagian dari kawasan perbatasan.

Perbatasan sebuah negara dikenal bersamaan dengan lahirnya negara. Dalam pengertian modern, negara sudah mulai dikenal sejak abad ke-18 di Eropa. Perbatasan negara merupakan sebuah ruang geografis yang sejak semula merupakan wilayah perebutan kekuasaan antar negara, terutama dalam kerangka memperluas wilayah kekuasaan negara. Sebagai bagian dari sejarah dan eksistensi negara, riwayat daerah perbatasan tidak mungkin dilepaskan dari sejarah kelahiran dan berakhirnya berbagai negara. Dalam kaitan ini menarik mencermati kelahiran negara-bangsa (nation-state) sebagai bentuk negara modern yang berkembang sejalan dengan merebaknya ethnic nationalism dan national identity. Smith menggambarkan identitas nasional sebagai a collective cultural phenomenon yang mengandung berbagai elemen dasar seperti kekhasan bahasa, sentimen-sentimen, dan simbolisme yang merekatkan komunitas yang mendiami teritori tertentu¹¹. Pada awalnya, negara-bangsa identik dengan 'negara etnis'. Batas-batas teritorial negara-bangsa merupakan refleksi dari batas-batas geografis etnis tertentu. Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa kesamaan cita-cita, yang tidak jarang bersifat lintas-etnis, lebih mengemuka sebagai dasar eksistensi sebuah

11 Smith, Anthony D (1986), *The Ethnic Origin of Nations*, Oxford, Basil Blackwell.

negara-bangsa. Perbatasan sebuah negara dalam konteks semacam itu menunjukkan kompleksitas tersendiri karena negara-bangsa tidak hanya membelah etnis yang berbeda, tapi juga etnis yang sama.

Pergeseran di atas membawa implikasi. Pertama-tama, 'perbatasan' tidak semata-mata merupakan konsep geografis-spasial, tetapi sekaligus menjadi konsep sosial. Sebagai konsep geografis-spasial, masalah perbatasan telah selesai ketika negara-negara yang memiliki wilayah perbatasan menyepakati batas-batas di antara mereka. Perbatasan, dengannya, menjadi persoalan negara-negara yang memiliki persentuhan secara geografis, dan akan selesai sebagai persoalan ketika dicapai kesepakatan. Tetapi karena di kawasan perbatasan sekaligus melibatkan masyarakat yang menghuni atau melintasinya, batasan-batasan konvensional ini mencair dan dengannya, melahirkan kompleksitas baru. Ini membawa perbatasan ke fase sebagai sebuah konsep sosial dengan segala implikasinya. Sebagai konstruksi sosial dan kultural yang tidak lagi terikat pada pengertian geografis-spasial, diperlukan adanya pola pengelolaan yang melibatkan politik. Dalam kerangka inilah, mendesak bagi Indonesia sebagai negara bangsa untuk merancang kebijakan yang khusus bagi kawasan-kawasan perbatasannya.

Secara konseptual, terdapat dua orientasi dasar dalam skema pembangunan wilayah perbatasan, yaitu pertama, security. Pendekatan ini menekankan pada premis bahwa keamanan dicapai melalui akumulasi kekuatan. Pendekatan pembangunan pada dimensi akumulasi kekuatan diyakini sebagai metode efektif dalam meningkatkan keamanan di sekitar kawasan perbatasan. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan 'jarak aman' secara fisik dan non fisik. Dalam logika ini, kawasan perbatasan dimaknai dan difungsikan sebagai safety belt atau buffer zone untuk daerah lain

demokratisasinya keutuhan wilayah negara secara keseluruhan. Sudut pandang ini mensyaratkan sentralitas posisi kekuatan militer dalam pembangunan kawasan perbatasan.

Kedua, prosperity. Perspektif ini menekankan pada pembangunan dan pengembangan kesejahteraan sebagai inti dari penciptaan rasa aman. Perspektif ini, sekalipun tidak menafikan peran kekuatan militer, lebih menekankan pada sentralitas fungsi-fungsi pemerintahan negara yang lebih luas. Melalui pembangunan ekonomi, misalnya, akan tercipta lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi di sekitar kawasan perbatasan. Pembangunan ekonomi yang difasilitasi atau bahkan dimotori oleh negara bisa berupa perdagangan, industri, energi, dan pembangunan sarana dan prasarana antar wilayah, seperti sarana dan prasarana transportasi, dan lain sebagainya. Dalam pembangunan ekonomi ini terkandung unsur-unsur penggunaan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia secara bersama-sama.

Dari perspektif security, terjadi pergeseran pemaknaan dan studi tentang perbatasan. Hal ini dipengaruhi pergeseran tafsir atas makna keamanan dan ancaman. Pasca perang dingin, konsep keamanan (security) banyak mengalami perkembangan. Mely Caballero-Anthony menyebutkan minimal ada tiga pandangan: (a) yang beranggapan bahwa ruang lingkup keamanan adalah lebih luas daripada semata-mata keamanan militer; (b) yang tetap bersikukuh untuk men-setali-tiga-ujung-kan ruang lingkup keamanan dengan keamanan militer; (c) dan yang tidak saja memperluas cakupan, tapi juga menekankan pada kebutuhan mengupayakan proses pencapaian emansipasi manusia (human emancipation).¹² Perspektif ketiga ini, mengharuskan sebuah negara bangsa menemukan cara baru membangun kawasan perbatasannya. Sebuah cara yang didedikasikan untuk pencapaian emansipasi

¹² Mely Caballero-Anthony (2006, et.al), *Non Traditional Security In Asia: Dilemmas in Securitization*, London: Asghate Publishing.

manusia sebagai dasar pokok bagi pembangunan keamanan sebagai salah satu syarat pokok tegaknya negara bangsa. Hal ini, boleh jadi merupakan salah satu tantangan pokok Indonesia dewasa ini di sejumlah kawasan perbatasan.

Pengelolaan wilayah perbatasan diletakkan dalam bingkai human security sebagai sebuah pendekatan menjadi penting karena pendekatan state security dan territorial defend yang menekankan pada sentralitas militer dalam realitasnya tidak lagi efektif dalam menjawab sejumlah problem pengelolaan wilayah perbatasan. Selain itu, pendekatan baru ini juga membawa dua implikasi positif di tingkatan praksis: pertama, untuk domain domestik-internal, skema human security melalui peningkatan pelayanan dan kesejahteraan akan mempertegas legitimasi ekonomi politik otoritas politik nasional di wilayah perbatasan. Pendekatan ini mendorong kehadiran negara dalam wajahnya yang lebih ramah dan tidak sekedar berwujud gelar pasukan di kawasan perbatasan. Dengannya, interaksi negara-masyarakat di wilayah perbatasan akan jauh lebih sehat. Dalam rumusan yang lain, pemberian prioritas pada keamanan manusia di kawasan perbatasan melalui kehadiran pemerintah dan fungsi-fungsi dasarnya yang lebih konkrit sebagai strategi baru menjadi krusial bagi kepentingan keamanan nasional Indonesia karena kegagalan dalam menjamin keamanan manusia bisa berakhir dengan semakin menjauhnya "jarak politik" antara warga dengan konsep ke-Indonesia-an. Kekecewaan atas kealpaan pemerintah dan fungsi-fungsi dasar pemerintah, secara hipotetik bisa melahirkan ketidakpercayaan pada otoritas politik, termasuk yang berada di tingkat lokal. Kondisi psiko-sosiologis ini bisa menjadi lahan yang subur bagi berkembang aneka sentimen anti negara, yang pada gilirannya, menjadi sentimen anti-Indonesia.

Kedua, untuk domain asing-eksternal, skema human security akan lebih memperkuat kedaulatan atas wilayah NKRI. Dalam penampakan eksternal, skema human security membawa fokus perhatian negara yang berbatasan dengan republik ini pada sebuah tingkat kehadiran pelayanan bagi kesejahteraan dan keadilan dalam derajat yang tinggi. Dengan cara seperti ini, kawasan perbatasan Indonesia bukan lagi dipahami dalam kerangka konvensional sebagai "kawasan belakang", tapi menjadi outlet dimana semua kebesaran dan kemajuan Indonesia dipamerkan. Kawasan perbatasan, dengannya, adalah pintu gerbang, garda terdepan, serambi depan, beranda depan, halaman depan, frontier, dan sekaligus pulau terdepan rumah besar Indonesia.

Dengan pendekatan yang menekankan pada human security, pembangunan wilayah perbatasan pertama-tama adalah tanggung jawab "governance", bukan militer. Keamanan nasional pertama-tama adalah fungsi dari governance, bukan fungsi kekuatan militer dan gelar pasukan sebagaimana didemonstrasikan selama ini. Ini berarti, pembangunan kawasan perbatasan tidak pertama-tama difokuskan pada usaha-usaha penguatan kekuatan militer dan operasionalisasi kekuatan koersif negara guna memastikan kawasan ini menjadi aman dari gangguan separatisme, wilayah kedaulatan Indonesia tidak tergerus oleh negara tetangga, dan ketertiban masyarakat dapat tercipta. Tetapi harus difokuskan pada penjaminan keamanan manusia melalui peningkatan kesejahteraan dan keadilan secara menyeluruh. Sebagaimana dirumuskan UNDP dalam Millenium Development Goals (2000), keamanan tidak hanya difokuskan pada negara dan aspek teritorial, tapi juga pada individu dan komunitas. Orang harus merasa aman dalam segala aspek kehidupannya: orang harus merasa aman ketika berada di rumah, harus merasa aman terhadap pekerjaannya, harus merasa aman ketika berada di jalan, dan harus merasa aman ketika berada di tengah-tengah komunitas dan lingkungannya. Singkatnya, pembangunan kawasan perbatasan

melalui pendekatan keamanan manusia diarahkan untuk mencapai dimensi-dimensi keamanan ekonomi, finansial, pangan, kesehatan, lingkungan hidup, personal, gender, serta politik.

Kerangka pikir besar di atas menjadi tuntunan bagi tim peneliti dalam melakukan studi untuk menentukan fisibilitas dan viabilitas pemekaran Kabupaten Boven Digoel menjadi Kabupaten Muyu.

2. MENIMBANG PEMEKARAN SEBAGAI SOLUSI

Dalam usulan pemekaran Kabupaten Boven Digoel, alasan mendekatkan pelayanan negara kepada publik, mengatasi keterisolasian dan mengejar ketertinggalan dengan wilayah lain memang dimunculkan sebagai bagian dari alasan utama. Argumen serupa juga hampir selalu muncul dalam setiap usulan pemekaran yang pernah dilakukan, terutama sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah seluas-luasnya tahun 1999. Namun untuk mencegah kecenderungan itu menjadi sebuah kelatahan, kita perlu mengkaji apakah pembentukan DOB atau lebih terkenal dengan istilah ‘pemekaran’ merupakan sebuah solusi untuk menjawab permasalahan yang sering diangkat sebagai alasan untuk pembentukan DOB tersebut.

Dalam telaah yang dilakukan di sini, overview terhadap praktek pemekaran yang selama ini berlangsung juga dilakukan untuk melihat apa yang masih harus dilakukan untuk menjadikan kebijakan pemekaran ini memberikan hasil sebagaimana diinginkan. Ini dilakukan mengingat adanya kecenderungan munculnya citra negatif terhadap tiap usulan pemekaran. Sampai-sampai pemerintah pusat pernah mengeluarkan keputusan tentang moratorium pemekaran¹³.

13 Lihat PP 78 Tahun 2007.

2.1. Overview Praktek yang Berlangsung

Problema keteringgalan, ketimpangan, isolasi, buruknya pelayanan, dan ketidak-seimbangan representasi politik seringkali menjadi titik-titik penting di balik perjuangan banyak kawasan untuk memiliki daerah otonom sendiri. Kehadiran pemerintahan baru yang terpisah dari daerah induk diandaikan sebagai cara termudah dan tercepat untuk menyelesaikan sejumlah masalah di atas. Sebagian alasan terkait dengan logika politik distribusi anggaran dan pelayanan publik yang berbasis pemerintahan formal. Alokasi anggaran nasional berbasis provinsi, kabupaten dan kota membuat pilihan membentuk pemerintahan sendiri menjadi satu-satunya jalan politik bagi daerah-daerah yang terbelit masalah di atas untuk dapat merebut sumberdaya nasional. Sementara problema representasi politik yang masih menjadi masalah pokok di era transisi demokrasi di Indonesia¹⁴ menemukan kehadiran struktur pemerintahan baru sebagai jalan keluar tercepat. Kehadiran struktur jabatan publik baru, memberikan keleluasaan bagi semakin banyak kelompok untuk memasuki jabatan politik dan publik. Hal ini akan mengurangi persoalan politik yang terkait dengan ketimpangan representasi dan sekaligus mengatasi persoalan pengangguran di kalangan terdidik yang sangat kronis di berbagai daerah.

Tetapi sebagian alasan lainnya di balik hasrat membentuk pemerintahan sendiri bersifat manajerial-teknokrasi: ia terkait dengan fungsi jarak, baik psikologis, kultural, maupun fisik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Diyakini, kehadiran pemerintahan baru akan meringkas ketiga jarak di atas dan dengannya akan berakibat pada pelayanan yang lebih efisien, cepat, dan murah. Jarak yang semakin pendek juga akan memacu

14 Tambunan, Rita O. (2007), *Menyoal Problema-problema Representasi di Indonesia: Studi atas Partai Politik dan Kerangka Hukum yang Mengatur Sistem Kepartaian*, Jakarta: Demos.

percepatan pembangunan, dan dengannya, problema isolasi bisa terpecahkan yang berujung pada pengurangan gap ketimpangan antar kawasan.

Berbagai argumen berikut karakteristik pemekaran di atas terekam dari aneka kajian akademik kelayakan pembentukan provinsi, kabupaten dan kota baru di berbagai daerah, berikut. Kajian-kajian yang ada umumnya berangkat dari premis normatif bahwa pemekaran wilayah merupakan instrumen kebijakan yang bersifat korektif atas problema kegagalan kebijakan pembangunan ekonomi dan politik selama ini. Dalam logika ini, terkonsentrasinya pembangunan di Pulau Jawa dan pusat-pusat kekuasaan di luar Jawa, yang mengikuti pola kolonial selama era Orde Baru merupakan akar dari ketimpangan pembangunan Jawa-luar Jawa dan antar kawasan di luar Jawa. Hal ini, dilihat sebagai salah satu penyulut semangat pemekaran daerah. Fakta pemekaran di kawasan luar Jawa yang mencapai 95% dari total pemekaran¹⁵ mendemonstrasikan kebenaran premis ini. Dengannya, kebijakan pemekaran diambil sebagai strategi menciptakan dan mendorong munculnya aktivitas perekonomian dan akselerasi pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah pinggiran dan tertinggal (UU No. 32 Tahun 2004 dan Penjelasan PP No. 78 Tahun 2007). Kehadiran daerah baru diharapkan dapat mendorong pembangunan infrastruktur dasar dan sarana-sarana pelayanan publik dasar sebagai prasyarat bagi berkembangnya sebuah kawasan. Pemekaran daerah akan semakin mendekatkan pelayanan dan menghadirkan negara secara lebih kongkrit karena span of control penyelenggaraan pemerintahan yang semakin rasional. Lebih lanjut, kehadiran pemerintahan baru sekaligus akan menciptakan stuktur kekuasaan baru sebagai arena bekerjanya kekuatan masyarakat yang selama ini bukan saja tidak memiliki saluran representasi

¹⁵ *Pemekaran Belum Bawa Perubahan*, Kompas, 11 Februari 2008.

yang memadai, tapi juga dikecualikan dari politik dan wilayah publik di daerah. Dalam sejumlah kasus, pemekaran, terutama kabupaten di provinsi-provinsi dengan tingkat rivalitas etnisitas yang tinggi bukan saja untuk mendapatkan struktur politik baru guna memecahkan persoalan representasi politik, tapi lebih luas lagi. Pemekaran diri menjadi pilihan strategi untuk memperbesar representasi di tingkat politik provinsi. Hal ini menguat terutama di daerah-daerah dengan pembilahan agama yang keras. Fakta bahwa kabupaten adalah basis penentuan daerah pemilihan menurut rancangan pemilu Indonesia, memberikan insentif bagi kelompok etnisitas untuk memperjamak diri guna memadatkan representasinya dalam kerangka persaingan di lingkup politik provinsi.

Tidak mengherankan jika studi penilaian atas pembentukan pemerintah daerah baru oleh The Ford Foundation dalam proyek IRDA 2004 (Indonesia Rapid Decentralization Assessment, 2004) misalnya, menyimpulkan adanya empat faktor pendorong: kebutuhan pemerataan ekonomi, kondisi geografis yang terlalu luas, perbedaan basis identitas, dan kegagalan pengelolaan konflik komunal. Studi lain semakin memperluas alasan-alasan di balik hasrat untuk pemekaran wilayah, misalnya, romantisme sejarah sebagaimana studi yang dilakukan Tim PLOD (2008) atas usulan pemekaran Adonara di Nusa Tenggara Timur, perjuangan untuk mendapatkan apa yang telah ditetapkan sebelumnya, dan bahkan kekecewaan terhadap turunnya status administrasi daerah (ibukota kabupaten menjadi ibukota kecamatan). Yang sama krusialnya adalah hasrat yang kuat dari para elit politik (lokal dan nasional yang turun ke daerah) untuk menciptakan ruang kekuasaan bagi diri sendiri. Hal-hal di atas, semakin dipacu oleh masuknya kepentingan bisnis yang dalam kebanyakan kasus telah berfungsi sebagai penyandang dana utama bagi “proyek” pemekaran daerah. Pembiayaan oleh kalangan bisnis, termasuk

dan terutama birokrat dan politisi nasional yang memiliki bisnis dan/atau memiliki rekanan bisnis, merupakan bagian dari investasi yang umumnya mendapatkan kompensasi berupa hak mengelola proyek-proyek pembangunan infrastruktur dan pengadaan, bahkan monopoli atas berbagai proyek yang didanai melalui anggaran publik.

Sebagian peta pergeseran aktor, motif, wilayah, pola pemisahan, jangka waktu persiapan berikut frekuensi pemekaran wilayah sebagaimana didiskusikan di atas digambarkan oleh DSF (2007) lewat tabel sebagai berikut ini:

Tabel I.1. Perubahan Logika Pembentukan Daerah Baru

Key Feature	Orde Baru (1968-1998)	Otonomi Daerah (2001)
Inisiatif	Pemerintah pusat	Pemerintah daerah (PP 129/2000 mensyaratkan dukungan politik dan aspirasi masyarakat)
Rasionalitas	Memperbaiki efisiensi administratif	Keinginan politik, memperbesar share keuntungan eksploitasi SDA.
Konsentrasi wilayah	Jawa dan Sumatera	Sumatera, Kalimantan, Papua dan Maluku
Tipe pemisahan	Pembentukan “kota”, tanpa membentuk provinsi.	Pembentukan kabupaten dan beberapa provinsi baru
Jangka waktu persiapan	Gradual (5-10 tahun persiapan)	Mendadak (0-1 tahun persiapan)
Frekuensi	+/- 2 daerah pertahun	+/- 20 daerah pertahun

Sumber: DSF, Cost and Benefits of New Region Creation in Indonesia, Jakarta, 2 November 2007, hal. 5

Meskipun dari periode ke periode tersebut terjadi perubahan mendasar dalam logika yang digunakan untuk membentuk suatu daerah maupun perubahan mekanisme yang digunakan, namun secara umum tujuan pembentukan daerah baru dapat dikatakan kurang lebih sama. Pemekaran daerah banyak dipercaya akan membuka peluang perbaikan kinerja pelayanan pemerintahan dengan tiga pertimbangan berikut ini:¹⁶

- Mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat.
- Memberikan kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan.
- Upaya pengembangan demokrasi lokal.

Di samping motif-motif yang bersifat manajerial-teknokratis dengan moralitas berpemerintahan sebagai acuan nilainya di atas, kekuatan lain yang terekam kuat di balik kuatnya hasrat menuntut pemekaran wilayah adalah efek domino dari pembentukan daerah otonom di kawasan tetangga. Terbentuknya kabupaten baru di sejumlah daerah, apalagi dengan cara yang sangat mudah dan cepat, memberikan insentif yang kuat bagi daerah lainnya untuk menempuh cara yang sama.

Sedemikian kuatnya hasrat untuk memiliki pemerintahan daerah baru yang terpisah dari daerah induk tergambar dari melonjaknya jumlah daerah pemekaran, terutama setelah PP 129/2000 yang untuk pertamakalinya memberikan ruang bagi inisiatif daerah mengusulkan pembentukan daerah otonom baru diberlakukan. Tabel berikut ini (DSF: 2007) memberikan penggambaran mengenai hal ini.

16 Fitriani (2005, et al), *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, Bappenas bekerjasama dengan UNDP, Jakarta: BRIDGE, halaman. 1-2.

**Tabel I.2. Laju Pertambahan Kabupaten Baru
Antar Rentang Waktu**

Tipe Pemisahan	1990-1998	1999-2000	2001-2005	Total
Urban-Rural	10	6	12	28
Island-mainland	-	2	4	6
Rural-rural	5	24	68	97
Combination	-	9	14	23
Jumlah Kabupaten	15	41	98	154

Sumber: DSF, Cost and Benefits of New Region Creation in Indonesia, Jakarta, 2 November 2007, hal. 7

Hanya saja, perkembangan hampir sepuluh tahun terakhir pembentukan pemerintahan baru yang terpisah dari daerah induk mengungkapkan, asumsi-asumsi di atas sebagian besar tidak terbukti. Banyak daerah otonom baru yang justru mengalami kesulitan luar biasa dan hampir-hampir tidak mengalami perkembangan kecuali hadirnya sejumlah infrastruktur pemerintahan. Hal ini tergambar dari studi evaluasi atas Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah periode 1999-2003 di 136 kabupaten/ kota yang dilakukan oleh LAN¹⁷, Kajian Percepatan Daerah Otonom Baru yang dilakukan Bappenas yang dilakukan di Kabupaten Serdang Bedagai, Sumatera Utara; Kabupaten Sekadau, Kalimantan Barat; Kota Tomohon, Sulawesi Utara; Kabupaten Sumbawa Barat, Nusa Tenggara Barat; dan Kota Tasikmalaya, Jawa Barat¹⁸. Studi atas Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi oleh Pusat Litbang Depdagri¹⁹, serta Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-

17 LAN (2005), *Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003*. Jakarta, LAN.

18 Bappenas (2005), *Kajian Percepatan Daerah Otonom Baru*, Jakarta: Bappenas.

19 Litbang Depdagri (2005), *Studi atas Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi*, Jakarta: Depdagri.

2007 yang dilakukan bersama Bappenas dan UNDP²⁰. Lebih lagi, kehadiran pemerintahan baru justru menjadi awal munculnya masalah lain yang tak kalah peliknya. Kajian Balitbang Depdagri atas 98 daerah otonom baru pada tahun 2005 menunjukkan adanya 76 daerah yang bermasalah²¹. Permasalahan tersebut antara lain belum terselesaikannya penyerahan personil, perlengkapan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D), sulitnya mutasi PNS dari daerah induk ke daerah otonom baru, serta kaburnya batas-batas wilayah. Ketidakjelasan hal-hal yang merupakan prasyarat dapat bekerjanya pemerintahan baru ini, praktis dihadapi oleh kebanyakan daerah baru.

Di samping problema di atas, studi yang dilakukan Ratnawati dan Pamungkas (2007)²² mengungkapkan, upaya mewujudkan akselerasi dan penyediaan infrastruktur di daerah otonom baru harus dibayar mahal oleh pemerintah pusat yang ditunjukkan melalui peningkatan secara luar biasa APBN dengan hasil kongkrit yang jauh dari yang diharapkan. Sebuah riset yang dilakukan DSF (DSF: 2007) pada tahun 2007 menunjukkan ketergantungan daerah yang sangat besar terhadap dana pusat. Tabel berikut ini menggambarkan hal ini.

20 Bappenas & UNDP (2007), *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, Jakarta: Bappenas & UNDP, Juli.

21 *Jatim Butuh Pemekaran*, Kompas, Kamis, 09 Maret 2006.

22 Dalam DSF (2007), *Cost and Benefits of New Region Creation in Indonesia*, Jakarta, 2 November 2007, hal. 15.

Tabel I.3. Proporsi Pendapatan Daerah

	Provinsi	Kabupaten
Central Government Transfer	48%	91%
PAD :		
Pendapatan Pemda	8%	5%
Pendapatan BUMD	38%	3%
Lain-lain	7%	1%
Total	100%	100%

Sumber: DSF, Cost and Benefits of New Region Creation in Indonesia, Jakarta, 2 November 2007, hal. 15.

Secara lebih umum, evaluasi yang dilakukan Fitriani, dkk²³ menyimpulkan:

1. Tidak ada satupun daerah otonom baru (DOB) yang dapat dikategorikan mampu meskipun penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman.
2. Pemerintahan DOB kurang mampu merumuskan dengan tepat kewenangan/urusan yang akan dilaksanakan agar sesuai dengan konteks daerah.
3. Kelembagaan yang terbentuk belum sepenuhnya disesuaikan dengan urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan daerah; jumlah SKPD cenderung berlebihan, struktur organisasi cenderung gemuk, belum memperhitungkan kriteria efektifitas dan efisiensi kelembagaan secara baik.
4. Dari sembilan daerah, hanya 1 yang dinilai mampu mengelola keuangannya.

23 Fitriani, Fitria, Bert Hofman, Kai Kaiser (2005). Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralizing Indonesia. Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol.41, No.1, halaman: 57-79. Routledge, Taylor and Francis.

5. Rendahnya kemampuan menggali PAD.

Lebih lanjut Fitriani, dkk juga mengungkapkan adanya dua kemungkinan resiko yang mengiringi kehadiran pemerintahan otonom baru antara lain²⁴:

1. Membuka peluang terjadinya bureaucratic and political rent seeking atau kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
2. Kecenderungan daerah untuk menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan PAD, terutama dikaitkan dengan keharusan DOB untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah.

Kemahalan-kemahalan dan resiko-resiko di atas semakin diperburuk oleh fakta bahwa pembentukan sejumlah pemerintahan baru sering diikuti berkembangnya konflik horizontal akibat perebutan sumberdaya ekonomi dan politik yang dipicu oleh konflik antar elit politik. Bahkan dalam sejumlah kasus, fase awal perjuangan menuju pembentukan daerah otonom baru merupakan fase yang sangat genting. Kompetisi dalam proses pengusulan memicu peningkatan sentimen lintas kategori primordial (etnis dan agama). Kondisi ini berakibat pada lahirnya konflik di tengah-tengah masyarakat (horizontal) ataupun konflik antar pemerintah induk dengan masyarakat (vertikal) yang semakin menjauhkan idealisme pembentukan daerah otonom baru dari kenyataan. Kasus meninggalnya Ketua DPRD Sumatra Utara menyusul

24 Fitriani, Fitria, Bert Hofman, Kai Kaiser (2005). Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralizing Indonesia. Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol.41, No.1, halaman: 57-79. Routledge, Taylor and Francis.

demonstrasi yang menuntut pembentukan Provinsi Tapanuli Utara²⁵ adalah salah satu contoh ekstrim dimana perjuangan mewujudkan pemerintahan baru yang terpisah dari daerah induk merupakan kontestasi yang sangat keras.

Di tengah ancaman konflik dan kenyataan adanya pemborosan anggaran, masyarakat juga mengeluhkan pengaruh negatif pemekaran. Sejumlah kasus memastikan, kebijakan pemekaran jauh dari berhasil dalam membawa perbaikan pelayanan dan kesejahteraan. Pemerintah otonom baru justru menjadi arena perebutan kekuasaan antar elit lokal. Proses transisi pasca pemekaran lebih sering menjadi arena perebutan kepentingan mulai dari perebutan jabatan, penentuan ibukota daerah, pembagian aset daerah, hingga pada konflik perbatasan²⁶. Dalam kondisi semacam ini, argumen normatif sebagaimana digambarkan pada bagian awal laporan ini praktis tidak ditemukan jejaknya. Pada ujungnya, masyarakat kembali menjadi korban dari stagnasi dan bahkan kemunduran pelayanan publik, serta konflik justru sebagai akibat langsung dari kehadiran pemerintahan baru.

Pengalaman sejumlah daerah pemekaran memberi peringatan, pemekaran wilayah tidak secara otomatis menjadi jalan pintas untuk menyelesaikan problema pembangunan ekonomi dan politik di daerah. Sebaliknya, tidak jarang pemekaran bisa melahirkan atau bahkan menjadi sumber dari persoalan baru yang jauh lebih kompleks. Karenanya, walaupun muncul usulan dan aspirasi pemekaran, hal ini tidak dapat secara otomatis diterjemahkan menjadi kebijakan. Perlu kehati-hatian yang tinggi untuk melangkah ke arah sana.

Demikian pula, evaluasi oleh Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah (PLOD), Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Politik

25 Usai di Demo Ketua DPRD Sumut Meninggal, artikel Kompas, Selasa, 3 Februari 2009.

26 Jumrana (2007), "Meninjau Pemekaran Wilayah di Provinsi Sulawesi Tenggara", Makalah Seminar Internasional ke-8, Percik, Salatiga, Juli 2007.

dan Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Fisipol UGM (2007) atas kebijakan pemekaran wilayah mengungkapkan lemahnya perumusan kepentingan nasional baik dalam dokumen legal maupun dalam praksis pembentukan daerah baru. Penekanan berlebihan pada “kepentingan daerah” telah menenggelamkan kepentingan objektif Indonesia sebagai negara-bangsa untuk mendayagunakan kebijakan pemekaran wilayah sebagai instrumen perwujudan kepentingan nasional. Inilah yang menjadi posisi akademis dari kajian ini.

2.2. Aspirasi Lokal sebagai Pertimbangan

Dalam telaah ini, aspirasi lokal tentang pengembangan Muyu sebagai DOB dari Kabupaten Boven Digoel juga penting untuk dipertimbangkan. Mengapa demikian? Karena pada analisis awal yang dilakukan oleh tim peneliti PLOD UGM, ditemui opini yang saling bertentangan tentang pengembangan Muyu sebagai DOB dari Kabupaten Boven Digoel. Masing-masing opini yang tersebut disertai narasi argumentatif yang menjustifikasi posisi mereka terhadap isu pengembangan Muyu sebagai DOB dari Kabupaten Boven Digoel. Selain narasi dan argumentasi, tentunya berbagai opini tersebut juga mengindikasikan adanya berbagai kepentingan terkait ya/tidaknya Muyu dikembangkan sebagai sebuah DOB terpisah dari Kabupaten Boven Digoel.

Agar hiruk pikuk opini yang bersliweran terkait pembentukan Muyu sebagai DOB dari Kabupaten Boven Digoel ini bisa terkerangkai secara komprehensif, maka pembahasan tentang aspirasi masyarakat lokal ini akan dikerangkai dengan pendekatan representasi politik. Pendekatan ini mencoba mengidentifikasi kelompok-kelompok opini yang muncul terkait dengan isu pembentukan Muyu sebagai DOB dari Kabupaten Boven Digoel, aktor-aktor dan kepentingan-kepentingan yang terlibat dalam masing-masing kelompok, serta bagaimana masing-

masing opini tersebut terepresentasikan dan tersalurkan dalam proses policy yang berlangsung terkait dengan isu yang terkait.

3. TAHAPAN DAN METODE KERJA

Kajian ini dilewati melalui beberapa tahapan yang sekaligus menggambarkan metode kerja yang digunakan sebagai berikut:

3.1. Tahap Pertama: Mapping Out Semua Masalah Terkait dengan Rencana Pemekaran (Desk Study)

Tahapan ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran menyeluruh mengenai pemekaran di Indonesia, termasuk persoalan-persoalan yang membelitnya. Hasil kajian pada fase ini dijadikan sebagai dasar bagi peneliti dalam merancang penelitian dan menentukan strategi lapangan. Dalam tahapan ini dilakukan beberapa aktivitas sebagai berikut:

1. Kajian Media.

Kajian media dimaksudkan untuk mengumpulkan dan menganalisis berbagai berita-berita di media cetak baik media lokal maupun nasional secara cepat. Output kajian ini adalah pemetaan masalah, aktor, pemikiran, dan lain sebagainya yang terkait dengan objek yang dikaji.

2. Kajian Pustaka (Literatur) dan Dokumen.

Kajian literatur dimaksudkan mendapatkan pemahaman konseptual menyeluruh, termasuk pemahaman komparatif yang memadai. Berbagai literatur, termasuk hasil-hasil riset, statistik, hasil monitoring dan evaluasi, dokumen resmi dari lembaga lain, hasil penelitian lembaga lain, liputan media massa dan lain-lain yang terkait dengan persoalan daerah baru dan objek yang dikaji.

3. Kajian Regulasi

Kajian regulasi dimaksudkan untuk membedah dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek yang dikaji. Output kajian ini adalah peta substansi, dimensi dan isu legal yang terkait dengan objek yang diteliti, berikut masalah yang antara lain berisi tentang substansi pengaturan dan kebijakan; keterkaitan dan koherensi di antara kebijakan; berbagai kelebihan dan kelemahan yang terkandung dalam dokumen kebijakan dan peraturan; serta usulan atau rekomendasi untuk perbaikan ke depan.

3.2. Tahap Kedua: Studi Lapangan

Kegiatan ini mencakup penelitian lapangan dan analisis hasil penelitian lapangan. Penelitian lapangan dimaksudkan untuk memperoleh data dari sumber-sumber yang relevan dan berkepentingan baik para pengambil keputusan (decision maker) dan pelaksana (executor) maupun penerima kebijakan.

Untuk menggali secara lebih mendalam berbagai informasi yang diperlukan, kajian lapangan akan mengoperasionalkan teknik pengumpulan data berupa Focussed Group Discussion (FGD), yang didukung oleh wawancara mendalam (in depth interview) dengan para informan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Secara lebih detail aktivitas tahap kedua ini adalah sebagai berikut:

1. Pra Lapangan

- a) Diskusi internal peneliti ahli guna menyepakati kerangka pikir dan metode kerja.
- b) FGD dengan warga Boven Digoel yang berada di

Yogyakarta dan sekitarnya, serta pakar/akademisi/peneliti yang memiliki pengetahuan mengenai objek yang diteliti.

2. Kajian Regulasi Dan Fisibilitas Politik Tingkat Lokal & Regional

Untuk menjajagi fisibilitas politik tingkat lokal, beberapa aktivitas yang akan dilakukan adalah sebagai berikut:

- a) FGD dan wawancara mendalam dengan MRP, DPRP dan eksekutif provinsi Papua (gubernur, sekretaris daerah, Kepala Biro Pemerintahan).
- b) FGD dan wawancara mendalam dengan pusat-pusat kajian dan para ahli dari Universitas Cendrawasih, Jayapura.
- c) FGD dan wawancara mendalam dengan DPRD dan eksekutif Kabupaten Boven Digoel (bupati, wakil bupati, sekretaris daerah, asisten sekretaris daerah, Kepala Bagian Pemerintahan, Kepala Kantor Perbatasan, Kepala Dinas Pertambangan, Kepala Dinas Pertanian, Kepala Dinas Kehutanan, Kepala Dinas Pendidikan, dan Kepala Dinas Kesehatan).
- d) Wawancara mendalam dengan Pemerintah Kabupaten Merauke (bupati/ wakil bupati, dan beberapa dinas yang relevan) sebagai “induk pertama” dari Kabupaten Boven Digoel. Wawancara dimaksudkan untuk mendapatkan penggambaran yang lebih menyeluruh dan bersifat historis.
- e) Wawancara mendalam dengan pihak keamanan, antara lain Komandan Distrik Militer (Dandim) Merauke dan Dandim Boven Digoel, Kepala Polisi

Resort (Kapolres) Boven Digoel guna mendapatkan gambaran menyeluruh mengenai peta persoalan keamanan di kawasan perbatasan.

- f) FGD dan wawancara mendalam dengan elemen masyarakat dan civil society.

3.3. Tahap Ketiga: Pelaporan

Hasil penelitian lapangan kemudian dianalisis, diinterpretasikan dan dibuat rumusan rekomendasi kebijakan. Untuk itu, tahap penyusunan laporan ini akan melewati tahapan penyusunan laporan substantif dan administratif. Laporan substantif berupa analisis dan rekomendasi kebijakan. Sedangkan laporan administratif meliputi laporan seluruh rangkaian kegiatan dan penggunaan anggaran.

Sehubungan dengan hal tersebut, beberapa aktivitas yang mendukung tahap ketiga dari penelitian ini meliputi: (1) diskusi internal; (2) penyusunan laporan dan buku; (3) presentasi hasil studi.***