

KABUPATEN BOVEN DIGOEL SEBAGAI DAERAH RURAL PERBATASAN

Kabupaten Boven Digoel, terletak di perbatasan dengan Papua New Guinea. Merupakan pecahan dari Kabupaten Merauke pada tahun 2002, kabupaten ini merupakan 1 dari 4 kabupaten yang telah dilahirkan oleh Merauke, selain Asmat, Mappi, dan Merauke. Kabupaten Boven Digoel juga 'menyapih wilayah Muyu yang pada awalnya juga direncanakan untuk mekar dari Merauke.

Kabupaten dengan luas 27.108 km² ini pernah mengalami trauma politik sebagai daerah "merah" yang selama bertahun-tahun menjadi kantong OPM. Romatisme sejarah, juga daerah Muyu menjadi salah satu pusat misionaris. Seperti halnya daerah-daerah di Papua pada umumnya, pemilahan etnik juga muncul dan bahkan menjadi latar belakang pemekaran Muyu dari kabupaten.

Namun demikian, setelah melihat persoalan secara lebih luas, aspirasi pembentukan Kabupaten Muyu ini harus diletakkan dalam dua konteks besar masalah pembangunan di Indonesia, yaitu pengembangan kawasan tertinggal atau terisolasi dan pengembangan kawasan perbatasan. Dalam kerangka tersebut, yang menjadi substansi adalah bagaimana masalah ketertinggalan dan pembangunan perbatasan bisa dilakukan, dengan mempertimbangkan pembentukan kabupaten sebagai salah satu alternatifnya. Dan, jikapun pembentukan kabupaten dikedepankan sebagai pilihan, maka dibutuhkan kecermatan dan kejujuran dalam menilai apakah langkah tersebut akan menghadirkan jalan keluar atas masalah yang sesungguhnya dihadapi kawasan tersebut.

Dari konteks lokal, sebagaimana masalah di kawasan-kawasan pedalaman dan kawasan lainnya, ukuran-ukuran kehadiran pelayanan publik sangatlah minimalis. Keterbatasan pelayanan publik dapat dilihat dari minimanya infrastruktur pelayanan, ketiadaan system pelayanan secara umum, dan termasuk minimalnya jumlah sumber daya aparatur yang bisa menjadi pengelola pelayanan tersebut. Ketiadaan infrastruktur tersebut juga menyebabkan minimalnya aktifitas ekonomi yang bisa menjadi penggerak pembangunan daerah. Penilaian obyektif atas situasi tersebut menunjukkan bahwa pengembangan *governability* untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan adalah satu-satunya pilihan yang harus dilakukan. Pertanyaannya, haruskah strategi untuk melakukan hal tersebut melalui pembentukan kabupaten baru? Aspirasi tersebut akan diuji secara lebih cermat.



Pengembangan Governability Pemerintahan di Garis Depan Wilayah RI: Haruskah Dengan Pemekaran?

Policy Brief

Program S2 Ilmu Politik
Konsentrasi Politik Lokal
dan Otonomi Daerah
Universitas Gadjah Mada

*Sejak tahun 1999, ketika pertama kali UU pemekaran, total hampir 200 daerah baru telah berdiri. Beragam alasan, beragam kepentingan telah bermain di balik alasan pemekaran sebuah daerah. Sejak beragam alasan pula telah menyebabkan pemerintah nasional untuk beberapa kali berpikir ulang tentang kebijakan ini. Beberapa langkah bahkan telah dilakukan untuk mengerem laju pemekaran, walaupun pada sisi yang lain, banyak aktor pemerintah juga menjadi "agen" pemekaran sebuah daerah. Dari 4 studi fisibilitas pemekaran yang secara selektif telah diterima oleh PLOD, tidak seluruhnya mendapatkan rekomendasi untuk mekar. Di antara keempatnya, isu pemekaran Kabupaten Boven Digoel menjadi Kabupaten Muyu di Provinsi Papua menjadi menarik karena karakteristik daerah ini yang mewakili daerah rural yang terletak di perbatasan.****

PENTINGNYA MENGUBAH PARADIGMA DAERAH PERBATASAN

Dalam konteks kepentingan nasional, perlu ditumbuhkan kesadaran untuk memperhatikan kawasan-kawasan perbatasan yang selama ini dianggap sebagai halaman belakang yang terlupakan dalam strategi pembangunan. Kawasan perbatasan adalah daerah *frontier* bukan sekedar *boundary*. Perbatasan sebagai *frontier* tidak sekedar bermakna sebagai batas terluar teritorial negara, namun kawasan tersebut sekaligus harus menjadi gambaran atas kesejahteraan Indonesia. Masyarakat dan kawasan *frontier* haruslah memiliki derajat penghidupan yang layak dari sisi pemenuhan *political goods*. Hal ini akan menjadi indikator bahwa tingkat kemajuan kawasan tersebut akan setara atau bahkan lebih baik dari wilayah negara tetangga.

Selama ini kawasan-kawasan perbatasan Indonesia yang rentangnya sangat panjang; \pm 2004 Km *borderline* dengan Malaysia di Kalimantan; \pm 715 Km dengan PNG di Papua; dan \pm 150 Km dengan Timor Leste di Pulau Timor, menjadi kawasan yang gagal untuk dikembangkan. Hampir semua kawasan perbatasan kita menjadi titik paling rawan dilihat dari kacamata keamanan nasional Indonesia. Kerawanan tersebut bukan hanya disebabkan oleh kapasitas fisik pertahanan militer yang terbatas, namun lebih parahnya dikarenakan kegagalan untuk memberikan janji Indonesia, berupa kesejahteraan dan keamanan kepada masyarakat yang ada di kawasan tersebut. Mengembangkan daerah perbatasan sebagai jaminan untuk meminimalisasi kerawanan-kerawanan tersebut adalah kebutuhan strategis dan mendesak dalam kacamata kepentingan pemerintah nasional.

Pengembangan kawasan perbatasan harus berada dalam kerangka dua orientasi besar. Sebagai upaya dari mempertahankan kedaulatan fisik teritorial, orientasi *security*, dalam arti keamanan dicapai melalui akumulasi kekuatan. Dalam logika ini, kawasan perbatasan dimaknai dan difungsikan sebagai *safety belt* atau *buffer zone* untuk daerah lain sebagai jaminan keutuhan wilayah negara secara keseluruhan. Pilar penting dalam sudut pandang ini adalah sentralitas posisi kekuatan militer dalam pembangunan kawasan perbatasan. Orientasi kedua adalah *prosperity*, dimana pembangunan kesejahteraan sebagai inti dari penciptaan rasa aman dikedepankan, meskipun tidak menafikan peran kekuatan militer. Dalam orientasi ini pengembangan fungsi-fungsi pemerintahan negara yang lebih luas melalui pembangunan ekonomi dan penciptaan pelayanan dasar misalnya, menjadi pilihan utama.

Dalam kerangka pengembangan kawasan Boven Digoel, lebih spesifik Muyu dan sekitarnya, orientasi pendekatan keamanan yang kedua menjadi pilihan yang masuk akal. Pilihan orientasi ini membawa konsekuensi bahwa akumulasi kekuatan militer di kawasan perbatasan tidak lagi menjadi pilihan pokok, dan karenanya digeser ke arah pengembangan kapasitas untuk membangun keadilan sosial dan kesejahteraan ekonomi. Orientasi yang secara konseptual berakar dari pendekatan *critical security studies*, akan merubah secara radikal pendekatan pengembangan kawasan perbatasan, tidak lagi berpilar pada kekuatan tentara, namun mendorong bekerjanya secara efektif fungsi-fungsi pemerintahan di kawasan perbatasan.

Secara lebih operasional, orientasi *prosperity* tersebut bisa dibangun dengan menggunakan indikator-indikator yang sudah dikembangkan UNDP dalam *Human Development Report* (HDR). Indikator-indikator yang dimaksud adalah; keamanan ekonomi (*economic security*), keamanan pangan (*food security*), keamanan kesehatan (*health security*), keamanan lingkungan, keamanan individual, keamanan komunitas, dan keamanan politis. Secara spesifik, UNDP menyebut pencapaian atas aspek-aspek tersebut sebagai model *human security approach*, yang menjadi pintu pilar terjaminnya *state security* dan *territorial defend*. Kawasan Muyu dan sekitarnya, dalam konteks ini menjadi *frontier* Timur Indonesia yang sedang menunggu untuk dikembangkan melalui pendekatan *human security* tersebut.

Pengembangan kawasan Muyu tidak bisa dielakkan dalam konteks kepentingan pemerintah nasional. Kawasan Muyu bukan hanya menjadi profil atas keterisolasian dan keterbelakangan, namun sekaligus menjadi salah satu titik paling rawan dalam konteks pertahanan kedaulatan teritorial secara umum. Permasalahan OPM yang sampai sekarang masih menjadi tantangan 'stabilitas' teritorial menempatkan Muyu dan sekitarnya dalam radar operasi militer dari waktu ke waktu. Persoalannya, rekam jejak sejarah menunjukkan bahwa semakin kehadiran militer diintensifkan, maka semakin solid pula perlawanan OPM terhadap kehadiran militer tersebut. Dengan kata lain, pemerintah nasional sudah saatnya untuk mempertimbangkan strategi baru dalam menyelesaikan percik-percik disintegrasi tersebut.

* * *