

Naskah Publikasi

**Menggagas Wilayah Bersama di Perbatasan
Kabupaten Keerom – Papua New Guinea:
Peluang dan Tantangan**

**Disusun Oleh
Fathan Mubarak
20020510104**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
2019**

Menggagas Wilayah Bersama di Perbatasan Kabupaten Keerom – Papua New Guinea: Peluang dan Tantangan

Abstrak

Perbatasan Indonesia – Papua New Guinea, yang selanjutnya akan disingkat RI-PNG, mengacu pada Deklarasi Raja Prusia (1885) yang membagi Papua menjadi dua wilayah administratif. Pembagian wilayah tersebut dilakukan dengan cara menarik garis lurus titik koordinat tertentu tanpa mempertimbangkan konsep kewilayahan.¹ Akibatnya, wilayah perbatasan RI-PNG mengandung sejumlah persoalan seperti kondisi geografis perbatasan yang sulit dikelola, juga kepemilikan tanah ulayat masyarakat adat setempat yang telah menerobos batas-batas wilayah kedua negara. Setidaknya dua hal inilah yang membuat perbatasan RI-PNG menjadi begitu longgar dan kerap menjadi gerbang bagi kejahatan transnasional. Dengan merujuk pada kerjasama bilateral dalam pengelolaan kawasan perbatasan yang sudah dilakukan pemerintah Indonesia dengan negara-negara tetangga, penelitian ini bermaksud hendak menguji konsep Wilayah Bersama jika diterapkan di perbatasan RI-PNG.

A. Latar Belakang Masalah

Kawasan perbatasan darat antara RI dan Papua New Guinea memanjang sejauh +780 km, melintasi Kota Jayapura, Kabupaten Keerom, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Boven Digoel hingga ujung selatan Papua,

¹ Menurut Henry J. Warman, konsep kewilayahan dapat diklasifikasi berdasarkan karakteristik tertentu hingga dapat dibedakan dengan wilayah lain di sekitarnya. Secara garis besar, karakteristik tersebut dibagi berdasarkan kondisi alam dan kondisi sosial-budaya. Karakter yang mengacu kondisi alam bisa berupa kutub, gurun, hutan hujan tropis, kawasan pantai, dataran rendah dan pegunungan. Sedang yang mengacu pada aspek sosial-budaya bisa merujuk pada sosiologi pedesaan-perkotaan, pertanian lahan basah, hortikultur dll.

Kabupaten Merauke. Lima puluh dua pilar batas bersama antara kedua negara dibangun: dua puluh empat pilar tanggung jawab Pemerintah RI dan dua puluh delapan sisanya menjadi tanggung jawab pemerintah PNG.

Lebih dari sekadar keterbelakangan dan kemiskinan,² daerah perbatasan di keempat kabupaten dan satu kota ini memiliki kompleksitas permasalahan yang cukup tinggi. Di Kabupaten Keerom, ujung Timur Papua yang berbatasan langsung dengan Provinsi Sandaun, PNG, garis demarkasi telah membelah satu kelompok etnik yang selama ribuan tahun hidup dengan intelegensinya sendiri. Namun hukum adat yang lebih *legitimate* dari teritori dan yurisdiksi sebuah negara, membuat masyarakat Keerom memiliki tanah ulayat yang secara administratif masuk ke wilayah PNG dan tanah ulayat masyarakat Sandaun berada di Indonesia.

Belum ada terobosan dari kedua negara untuk mengelola persoalan tersebut. Kecuali bahwa mereka, kedua negara yang berbatasan, memberikan kelonggaran pada masyarakat perbatasan untuk melakukan mobilitas ke masing-masing tanah ulayat atau sekadar jika mereka melakukan kunjungan kekerabatan.³ Dengan kata lain, di satu sisi pemerintah RI dan PNG mengakui batas kedaulatan masing-masing negara, namun di sisi lain tidak mampu menjaga kedaulatan tersebut dari masyarakatnya. Wilayah perbatasan Keerom-Sandaun pun menjadi sangat ambigu.

Tumpang tindih antara kekuasaan politik negara-negara modern dan fakta sosiologis masyarakat yang dikuasai, pada awalnya menjadi potret bagi hampir semua kawasan

² PDRB Kabupaten Keerom pada tahun 2014 hanya 1,87 triliun rupiah dengan nilai PDRB perkapita 35,33 juta rupiah. Bandingkan dengan PDRB Kabupaten Mimika yang mencapai Rp. 46,52 triliun dengan pendapatan perkapita Rp. 295 juta (Website Resmi Kabupaten Keerom dan Kabupaten Mimika).

³ Badan Pengelola Perbatasan dan Kerjasama Luar Negeri Provinsi Papua, Peraturan Khusus Kegiatan Lintas Batas Tradisional dan Kebiasaan Antara Republik Indonesia dan Papua New Guinea, 2014.

perbatasan di Indonesia dengan negara tetangga—bahkan sebagian besar situasi perbatasan di Asia Tenggara.⁴ Meski begitu, perbatasan Keerom-Sandaun tidak kehilangan “kelainannya”: sudah hampir satu setengah abad usia perbatasan RI-PNG semenjak Belanda dan Inggris membagi wilayah itu, dan kekacauan administratif kependudukan tidak terselesaikan hingga sekarang.⁵ Tentu saja ini tidak berarti bahwa penertiban administrasi menjadi satu-satunya solusi bagi banyak sekali persoalan di kawasan perbatasan. Bisa jadi, sebagaimana yang terdapat dalam hukum positif dan *Basic Agreement* kedua negara, hak-hak ulayat masyarakat memang harus dihormati dan dilindungi.⁶

Indonesia sendiri dalam dua dekade terakhir lebih mengedepankan *security approach* dalam mengelola perbatasan negara.⁷ Indonesia yang diapit oleh beberapa negara baik batas darat ataupun laut, dihadapkan pada sejumlah masalah yang berpotensi mengancam keamanan dan kedaulatan bangsa. Kepentingan keamanan menjadi isu pokok yang kemudian diperkuat oleh fakta bahwa pada kawasan perbatasan tertentu, memang memiliki ancaman separatisme. Namun di sisi lain, sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Keerom, kebijakan pelonggaran tapal batas sebagai manifestasi penghormatan negara terhadap hak ulayat warga

⁴ Lihat Masalah Perbatasan di Asia Tenggara dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman Indonesia di Kalimantan Timur, I Kethut Ardhana, makalah disampaikan pada Konferensi Nasional Sejarah VIII, Jakarta, 13-17 November 2006.

⁵ Berbeda, misalnya, dengan masyarakat Long Bawan (Indonesia) yang dikolonisasi oleh Belanda dan BaKelalan (Sarawak) yang di bawah kekuasaan Inggris. Mereka yang mulanya satu kesatuan secara sosial-budaya, memang tetap hidup sebagaimana biasa di bawah hukum adat tanpa melihat ada garis demarkasi yang sudah diciptakan pemerintah kolonial. Sampai saat negara modern (Indonesia dan Malaysia) berdiri dan masyarakat perbatasan diharuskan memilih kewarganegaraan, *ibid.*

⁶ Lihat Pasal 18 ayat 2-3 UUD 45 hasil amandemen dan Pembukaan UUD PNG Pasal 5 ayat 4.

⁷ Pendekatan kemaanan menjadi basis dan orientasi dari kebijakan pengelolaan perbatasan pemerintah RI, paling tidak hingga terbitnya Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM-Nasional 2004-2009).

justru meniscayakan munculnya kerawanan: penyelundupan, pelarian para kriminal, dan banyak kejahatan transnasional lainnya. Seorang pakar hukum bahkan menyebut perbatasan Keerom-Sandaun sebagai daerah ideal bagi para pelanggar hukum dari kedua negara.⁸ Di perbatasan Keerom-Sandaun, pada akhirnya, kita hanya melihat situasi ambigu yang ditangani dengan cara yang juga ambigu.

Fenomena yang terjadi di perbatasan Keerom-Sandaun memang menuntut penanganan khusus. Sebuah formulasi tata kelola perbatasan kedua negara dibutuhkan untuk menjamin kedaulatan masing-masing wilayahnya, namun pada saat yang sama tidak memberangus hak-hak tradisional warga. Sebagai langkah awal untuk menyusun formulasi tersebut, identifikasi persoalan di kawasan perbatasan perlu dilakukan.

1. Masalah-masalah Perbatasan Keerom-Sandaun

Dari sekian banyak persoalan yang terjadi di perbatasan Keerom-Sandaun, penelitian ini hanya fokus pada dua persoalan yang dianggap paling krusial dan mendesak untuk diselesaikan yaitu masalah kekerabatan dan tanah ulayat, dan kesejahteraan.

a. Kekerabatan Dan Tanah Ulayat

Perbatasan RI-PNG merujuk pada pembagian wilayah yang dilakukan oleh Belanda dan Inggris lewat Deklarasi Raja Prusia yang ditandatangani hampir satu setengah abad silam.⁹ Demarkasi ditarik lurus 141° BT dari utara perbatasan sampai Sungai Fly. Pada arah barat daya hingga tenggara dengan mengikuti aliran sungai (141° 1' 47,9" BT), demarkasi kembali ditarik ke selatan yang keseluruhan hampir

⁸ Lihat: <http://yamcoglobal.blogspot.co.id/2010/06/perbatasan-papua-new-guinie-dan.html>

⁹ Pemerintah Kolonial Belanda dan Inggris memiliki sejumlah kesepakatan atas pembagian wilayah kekuasaannya di pulau Papua. Dan deklarasi Raja Prusia 22 Mei 1885, menjadi kesepakatan perdana dari kedua negara yang menghasilkan pemisahan New Guinea Barat dan New Guinea timur.

mengikuti garis lurus sebelumnya. Tentu saja tidak ada pertimbangan topografis dan sosiologis dalam penarikan garis batas tersebut. Di bagian utara daerah perbatasan, misalnya, garis demarkasi berada pada kondisi medan yang sangat sulit dijangkau, berbeda dengan perbatasan bagian selatan yang topografinya landai, datar dan berrawa.¹⁰ Sedang pada tataran sosiologis—ini yang kemudian memunculkan persoalan cukup serius di daerah perbatasan RI dan PNG sebagai negara bekas jajahan Inggris dan belanda, penarikan garis demarkasi telah juga membelah satu komunitas sosial yang memiliki adat kuat terutama yang berkaitan dengan masalah kekerabatan dan tanah ulayat. Hal tersebut berdampak pada kepemilikan tanah ulayat yang secara yuridis diakui, namun di sisi lain, secara *de facto*, keberadaannya telah menerobos batas-batas kedua negara.

Masyarakat adat di perbatasan Keerom-Sandaun yang bermata pencaharian sebagai petani, pemburu dan pengumpul hasil hutan lainnya itu pun menjadi pelaku lintas batas yang aktif dan massif. Pelintasan batas juga dilakukan untuk kunjungan kekerabatan yang satu sama lain sudah dipisahkan oleh garis demarkasi negara. Pelonggaran garis batas yang diberikan pemerintah RI dan pemerintah PNG barangkali dapat meredam potensi-potensi konflik masyarakat perbatasan yang bisa pecah setiap saat. Namun kebijakan tersebut mengandung resiko yang tidak sepele. Seperti yang sudah disebut di awal, longgarnya perbatasan Keerom-Sandaun, sudah seakan menjadi pintu gerbang bagi kejahatan-kejahatan transnasional dan dapat mengancam kedaulatan masing-masing negara. Di titik ini,

¹⁰ Kemitraan Partnership, *Rangkuman Hasil Penelitian Proyek Strengthening of Border and Improvised Region Integrity and Governance (SOBERING)*, 2015.

pemerintah RI dan PNG berada dalam situasi yang sangat dilematis. Dan hingga kini belum ada formulasi dan konsep yang dianggap sesuai untuk diterapkan di perbatasan Keerom-Sandaun.

b. Kesejahteraan

Sejak awal berdirinya republik ini, daerah-daerah perbatasan lebih sering terabaikan dan nyaris tidak tersentuh pembangunan. Paling tidak sampai Perpres Nomor 7 Tahun 2005 dikeluarkan, paradigma pengelolaan perbatasan RI hanya mengedepankan pendekatan keamanan. Terlebih Papua yang dalam sidang PPKI tanggal 5 Agustus 1945 berstatus “perlu dianeksasi demi membangun benteng keamanan dari arah pasifik”.¹¹ Tidak mengherankan jika profile daerah-daerah perbatasan relatif tertinggal dan terbelakang. Termasuk kondisi di Kabupaten Keerom. Saat ini Kabupaten Keerom memiliki 7 Distrik dan 61 kampung. Lima diantaranya yaitu Distrik Towe, Distrik Wes, Distrik Waris, Distrik Arso Timur, dan Distrik Senggi, berbatasan langsung dengan PNG. Penduduk di lima Distrik mayoritas bermata pencaharian sebagai petani. Dalam laporan penelitian Kemitraan Partnership 2015, didapat gambaran tentang kondisi masyarakat perbatasan di Kabupaten Keerom.¹²

¹¹ Dalam forum PPKI 15 Agustus 1945, Soekarno mengatakan bahwa “Yang disebut Indonesia adalah pulau-pulau Sunda Besar (Jawa, Sumatra, Borneo, dan Celebes) dan Pulau-pulau Sunda Kecil (Bali, Lombok, NTB dan NTT, Maluku). Tetapi untuk keamanan Indonesia dari arah Pasifik, maka kita perlu menguasai Papua”. *Lihat* Alua, Agus A, Dialog nasional Papua dan Indonesia, 26 Februari 1999: “Kembalikan Kedaulatan Papua Barat, Pulang dan Renungkan Dulu”, Sekretariat Presidium Dewan Papua dan Biro Penelitian STFT Fajar Timur, Jayapura, 2002.

¹² Kemitraan Partnership, Rangkuman Hasil Penelitian *Proyek Strengthening of Border and Improvised Region Integrity and Governance (SOBERING)*, 2015.

Pertama, pelayanan air bersih di kawasan perbatasan belum berjalan dengan baik. Masyarakat sering kesulitan mendapatkan air bersih. Sumber air bersih untuk kepentingan sehari-hari diperoleh dari mata air yang ada di wilayah terdekat, yang kadang-kadang tercemar lantaran masyarakat juga membuang kotoran dekat sumber air tersebut. *Kedua*, berdasarkan pengakuan dan pengamatan di lapangan, pada umumnya masyarakat di kawasan perbatasan belum menikmati pelayanan listrik secara merata. Bagi masyarakat mampu, mereka menggunakan generator, sedang yang tidak mampu hanya menggunakan lampu minyak tanah, kayu bakar, dan lilin. *Ketiga*, fasilitas pendidikan masih sangat terbatas. Pemerintah di Kabupaten Keerom sebenarnya sudah menyiapkan infrastruktur pendidikan di tiap distrik di kawasan perbatasan, meski belum maksimal. Ada beberapa kendala pelayanan di bidang pendidikan, antara lain:

- i. Masyarakat tidak menyadari pentingnya pendidikan bagi masa depan mereka dan generasi setelahnya. Berdasarkan pengakuan Bapak Essau, seorang guru di Wandes, orang tua siswa bahkan sering tidak mengizinkan anaknya pergi bersekolah dan lebih memilih membawa mereka ke tempat kerja atau berdagang di Kota Jayapura dan sekitarnya.
- ii. Kurangnya tenaga guru yang rela mengabdikan diri ke kawasan perbatasan.

Keempat, pelayanan kesehatan masih sangat terbatas. Kendala yang dihadapi dalam pelayanan bidang kesehatan antara lain kurangnya tenaga kesehatan dokter maupun perawat yang mau mengabdikan dirinya di kawasan perbatasan. Belum ada petugas kesehatan yang bersedia tinggal di kawasan perbatasan. Mereka hanya datang berkunjung pada hari-hari tertentu dan kembali lagi ke ibu kota Kabupaten Keerom atau ke Kota Jayapura. Hal

tersebut membuat masyarakat sulit mendapatkan layanan kesehatan yang siaga apabila dibutuhkan. *Kelima*, minimnya infrastruktur. Beberapa masyarakat memberikan informasi bahwa mereka mengalami kendala karena tidak tersedianya akses jalan menuju perbatasan. Beberapa bagian wilayah tidak dapat dijangkau karena tidak tersedianya jalan yang memadai ke tempat tersebut.

Masyarakat Kabupaten Keerom masih jauh dari sejahtera. Kecuali masalah listrik, indikator-indikator di atas masih cukup representatif dan presisi untuk menggambarkan kondisi masyarakat perbatasan Kabupaten Keerom hari ini.¹³ Berdasar laporan pemerintah Kabupaten Keerom di website resminya, PDRB Kabupaten Keerom pada tahun 2014 hanya 1,87 triliun rupiah dengan nilai PDRB perkapita Rp. 35,33 juta. Bandingkan dengan Kabupaten tetangga, Mimika, yang PDRB-nya mencapai Rp. 46,52 triliun dengan pendapatan perkapita Rp. 295 juta.¹⁴

Kemiskinan dan keterbelakangan dialami juga oleh masyarakat di Sandaun Province. Orang-orang pedesaan Sandaun adalah yang termiskin di PNG. Semenjak masa awal kemerdekaannya pada tahun 1975, di PNG ada konsesnsus bahwa semua provinsi diizinkan untuk menyimpan sebagian besar pendapatan mereka. Hanya sebagian kecil yang diserahkan ke pemerintah pusat untuk kemudian didistribusikan secara merata ke semua provinsi. Skema ini

¹³ Berdasarkan SIARAN PERS Nomor: 00032.Pers/04/SJI/2017 Tanggal 10 Maret 2017 Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (EBTKE), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, sejak berita ini disiarkan, delapan kampung di perbatasan Keerom-PNG telah merasakan listrik 24 jam. Tentu saja itu hanya mencakup sebagian kecil masyarakat perbatasan di Kabupaten Keerom. Sebab dari total 61 kampung, lima Distrik yang berbatasan langsung dengan PNG mencakup 36 kampung. Lihat <http://ebtke.esdm.go.id/post/2017/03/11/1589/delapan.desa.di.perbatasan.in.donesia-papua.nugini.merasakan.listrik.24.jam>. Diakses pada 16 Maret 2017.

¹⁴ Website Resmi Pemerintah Kabupaten Keerom dan Pemerintah Kabupaten Mimika.

sangat membantu sebagian besar provinsi-provinsi terutama yang memiliki aktifitas ekonomi seperti industrialisasi, pertambangan, tanaman pangan, dan lain-lain. Namun sayangnya provinsi Sandaun, sebagaimana daerah-daerah perbatasan di Indonesia, nyaris tidak tersentuh pembangunan, hingga akhirnya provinsi tersebut tetap lebih miskin dari provinsi-provinsi lainnya di Papua Nugini. Menurut studi Pembangunan Terpadu Sepik 1982, yang menggunakan tujuh indikator; status kesehatan, layanan kesehatan, status pendidikan, kepegawaian departemen, transportasi darat, pendapatan kas kecil dan indeks komposit, Provinsi Sepik Barat, yang sekarang disebut Provinsi Sandaun, secara konsisten berada di lima terbawah dari sembilan belas provinsi yang ada Papua Nugini. Pada indeks gabungan, tingkat suku bunga paling tidak berkembang. Perhitungan ini berlaku juga untuk ibukota propinsi, Vanimo, yang bahkan dianggap lebih makmur dari daerah-daerah di dalamnya.¹⁵

2. Paradigma Baru Pengelolaan Perbatasan

Memasuki abad 21, perubahan lingkungan dan tantangan suatu negara semakin kompleks. Tatanan global dan semangat jaman membuat perubahan paradigma pengelolaan perbatasan menjadi sebuah keniscayaan. Kini, paling tidak, kepentingan keamanan atau hubungan antarnegara harus diletakkan dalam perspektif bahwa wilayah perbatasan juga memiliki potensi-potensi yang mampu memberi kontribusi bagi terciptanya perdamaian dan kesejahteraan. Dalam KTT ASEAN Ke-17 di Hanoi, Vietnam, 28 Oktober 2010, para pemimpin ASEAN telah berhasil mencapai kesepakatan dan mengadopsi *Master Plan of ASEAN Connectivity (MPAC)*. Konsep tersebut bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan mempersempit kesenjangan pembangunan dengan meningkatkan keterkaitan fisik, kelembagaan dan hubungan antara manusia (*physical, institutional, and people-*

¹⁵ Lihat http://www.global.net.pg/diocese_of_aitape/aitape/gen.html, diakses pada 9 Mei, 2017.

to-people linkages) di kawasan Asia Tenggara.¹⁶ Tiga konektivitas tersebut meliputi bidang transportasi, teknologi informasi dan komunikasi, dan energi. Selain itu, konektivitas ASEAN juga dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing ASEAN dalam kompetisi ekonomi global, serta mempererat hubungan negara-negara intra kawasan Asia Tenggara maupun antara ASEAN dengan negara-negara di kawasan lain.¹⁷

Pemerintah Indonesia sendiri telah menuangkan program dan strategi pembangunan dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014, dimana yang dijadikan sebagai indikator pembangunan adalah:

*“Meningkatnya kesejahteraan rakyat, ditunjukkan oleh membaiknya berbagai indikator pembangunan..., menurunnya Kesenjangan kesejahteraan antarindividu, antarkelompok masyarakat dan antardaerah, dipercepatnya pengembangan pusat-pusat pertumbuhan potensial di luar Jawa”.*¹⁸

Pemerintah RI juga telah mengeluarkan kebijakan kelembagaan yang cukup strategis dalam upaya mengelola daerah perbatasan secara lebih serius, fokus dan terencana.¹⁹

¹⁶ ASEAN Secretariat, *Master Plan on ASEAN Connectivity*, 2011.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Peranan KEK dalam Pembangunan Ekonomi Nasional dan Daerah, Bab Prioritas RPJMN 2010-2014 tentang Pengembangan Wilayah, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Bandung 2010.

¹⁹ UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara memberikan mandat kepada Pemerintah untuk membentuk Badan Pengelola Perbatasan di tingkat pusat dan daerah dalam rangka mengelola kawasan perbatasan. Melalui itu, Pemerintah mengeluarkan Perpres Nomor 12 Tahun 2010 dan membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Dalam konteks pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, BNPP mengedepankan sinergi kebijakan dan program. Sehingga kelemahan dan keterbatasan yang ada selama ini, yakni penanganan perbatasan negara secara *ad-hoc* dan parsial serta egosektoral, yang telah mengakibatkan *overlapping* dan *redundance* serta salah sasaran dan inefisiensi dalam pengelolaan perbatasan, diharapkan dapat diperbaiki.

Indonesia agaknya mulai meninggalkan *security approach* dan mulai berkemas untuk mewujudkan pendekatan kesejahteraan yang meletakkan daerah perbatasan sebagai salah satu prioritas pembangunan nasional. Dengan digunakannya dua konsep *connectivity* itu, yaitu konsep tata kelola perbatasan berbasis *connectivity and common prosperity* dan program *ASEAN Connectivity*, maka masalah perbatasan memang harus dilihat sebagai garis penghubung antarnegara. Sebagai konsekuensi, tata kelola yang ditawarkan akan lebih banyak berupa upaya membangun pintu masuk atau bahkan membentuk “arena bermain bersama”. Perubahan cara pandang tersebut akan membawa implikasi pada banyak hal. Dalam bidang keamanan, misalnya, akan terjadi pergeseran dari konsep keamanan negara menjadi konsep keamanan manusia. Dalam pembangunan wilayah, bergeser dari membangun benteng ke membangun sarana-prasarana untuk kepentingan sosial-ekonomi bersama. Demikian pula dengan sarana transportasi, energi, telekomunikasi, dan lain-lain.²⁰ Oleh karena itu, tata kelola perbatasan sebaiknya dirancang secara fleksibel dengan mengindahkan situasi-situasi unik yang ada di lapangan. Dalam kasus perbatasan Keerom-PNG, wacana pembentukan wilayah bersama menjadi menarik didiskusikan.

3. Menggagas Wilayah Bersama

Program konektivitas ASEAN dengan sendirinya mengikat seluruh negara anggota, termasuk Indonesia yang merupakan salah satu dari lima negara pendiri. Sedikitnya lima prioritas proyek sudah tertuang dalam *Master Plan on ASEAN Connectivity*: jaringan pelabuhan kapal *Roll on roll off (RoRo)*, jaringan jalan raya ASEAN, jalur kereta api Singapura-Kunming, jalur transportasi Malaka-Pekanbaru, dan jalur transportasi Kalimantan Barat-Sarawak.²¹ Paradigma ini dapat

²⁰ Saptopo B Ilkodar, Rezim Persahabatan ASEAN dalam Tata Kelola Lintas Perbatasan Darat Indonesia-Malaysia Berbasis *Connectivity*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada*, Volume 16, Nomor 2, November 2012 (110-124).

²¹ ASEAN Secretariat, *Lok.cit*, Chapter I.

diaplikasikan dalam berbagai bentuk kebijakan di kawasan perbatasan. Kita hanya harus berpikir bahwa kawasan perbatasan, benar-benar sudah tidak lagi bisa dianggap sebagai halaman belakang sebuah negara.

Meski begitu, sampai sejauh ini, *Master Plan on ASEAN Connectivity* hanya mengesankan lalu lintas perdagangan dalam liberalisme ekonomi kawasan: keterkaitan fisik, kelembagaan, dan hubungan antarmanusia, diletakkan pada suasana kompetitif dan serba “*survival of the fittest*”. Sehingga jika ada yang lebih substansial dari sekadar proyek-proyek pembangunan infrastruktur antarnegara anggota, maka itu adalah paradigma tata kelola perbatasan berbasis *connectivity and common prosperity*. Di kawasan perbatasan Keerom-Sandaun, paradigma ini bisa diimplementasikan dalam bentuk yang tidak sekadar memunculkan keterkaitan antarelemen. Salah satunya adalah membentuk wilayah bersama antara dua negara.

Dalam teori *Liberal Intergovernmentalism* yang sudah dianggap sebagai *baseline theory* bagi studi-studi integrasi, munculnya preferensi nasional yang kemudian memicu adanya integrasi regional dapat disebabkan oleh salah satu dari dua alasan: ide-ide serta kepentingan geopolitis atau kepentingan dalam isu yang spesifik, yang biasanya adalah isu ekonomi.²² Dan situasi di perbatasan Keerom-Sandaun juga kecenderungan politik dari pemerintah RI dan pemerintah PNG menunjukkan hal tersebut.

Kepentingan Geopolitik

Di sepanjang perbatasan RI-PNG, Kabupaten Keerom menjadi titik paling rawan karena kedua negara memberikan kelonggaran pada masyarakat adat setempat untuk melakukan mobilitas lintas batas. Pemerintah Indonesia tampak ingin melindungi hak-hak adat masyarakatnya yang memiliki tanah ulayat di wilayah PNG, begitu juga sebaliknya. Situasi

²² Antje Wiener, Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford University Press, second edition, 2009.

interdependence tersebut sayangnya tidak berada dalam disiplin tata kelola. Alhasil, perbatasan Keerom-Sandaun menjadi gerbang bagi aksi-aksi penyelundupan, pelarian kriminal, dan kejahatan-kejahatan transnasional lainnya. Dengan demikian, pemerintah RI dan Pemerintah Papua New Guinea sebenarnya memiliki kepentingan geopolitik yang cukup besar di kawasan perbatasan, terutama perbatasan Keerom-PNG.

Kepentingan Ekonomi

Tanah Papua dikenal endemik, subur, dan kaya sumber daya. Tambang emas terbesar di dunia bahkan ada di sana. Kawasan perbatasan Keerom-PNG pun memiliki banyak potensi yang belum dieksploitasi. Bagi negara dunia ketiga seperti Indonesia, keadaan tersebut menjadi peluang bagi peningkatan laju ekonomi nasional, khususnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan eksploitasi. Terlebih untuk Papua New Guinea yang karena kemandekan sosial dan ekonominya, pada tahun 2006 lalu oleh komisi PBB untuk kebijakan pembangunan statusnya sebagai negara berkembang diturunkan menjadi negara terbelakang. Pengelolaan bersama potensi-potensi SDA di perbatasan tersebut juga akan lebih mutualis bagi kedua negara. Dari sisi PNG, Indonesia akan menjadi partner yang sangat membantu dalam hal investasi, alat produksi, dan kesediaan sumber daya manusia. Sementara dari sisi Indonesia, PNG menjadi sekutu terutama yang berkaitan dengan isu-isu kesejahteraan masyarakat perbatasan, termasuk isu politik dan keamanan di kawasan perbatasan Papua-PNG.

Pemerintah RI sebetulnya memiliki cukup pengalaman soal penggarapan wilayah bersama di kawasan perbatasan. Sewatu Timor Leste masih menjadi bagian dari NKRI, pemerintah Indonesia telah melakukan kerjasama dengan pemerintah Australia dalam mengelola

daerah perbatasan. Pada studi kasus Timor Gap, (daerah landas kontinen antara Timor Leste dan Australia), kedua negara telah melahirkan sekian kerjasama: Elang Kakatua, Bayu Undan, Grater Sunrise, dimana eksploitasi gas alam di daerah perbatasan dikelola secara bersama. Sedikit keluar dari Timor Gap, RI-Australia juga mengelola Laminaria-Corralina. Tercatat, kerjasama-kerjasama tersebut telah memasok devisa kedua negara hingga miliaran dolar pertahun. Hanya saja, contoh kerjasama RI-Australia sebelum Timor Leste lepas dari Indonesia, lebih bersifat ekonomis.²³

Model dan Orientasi kerjasama sebagaimana yang pernah dilakukan oleh pemerintah RI-Australia dapat diterapkan dalam pengelolaan perbatasan Keerom-PNG. Karena faktanya, kawasan tersebut memang memiliki banyak potensi yang nyaris belum tersentuh pembangunan.²⁴ Namun lebih dari itu, gagasan pembentukan wilayah bersama mengandaikan juga kepaduan administrasi sebagian daerah dari kedua negara: wilayah bersama adalah daerah arsir bagi dua lingkaran dalam konsep himpunan diagram *venn*. Jika Pada konsep *kota kembar* kita menemukan dua konsep sama di tempat berbeda,²⁵ maka wilayah bersama yang digagas dalam penelitian ini adalah peleburan dua wilayah karena kesamaan demografi, kesamaan geografis, kesamaan sosiologis-antropologis, kesamaan persoalan, namun berbeda secara administratif.

²³ Wahyuni Kartikasari, Mempelajari Wilayah Perbatasan Sebagai Ruang Bersama, *Jurnal Hubungan Internasional* Vol. 1 No. 2 / Oktober 2012.

²⁴ Kabupaten Keerom yang sebagian besar masih berupa hutan memiliki banyak potensi terutama pada sektor perkebunan dan pertanian. Sebuah penelitian lebih lanjut menyebutkan, Kabupaten Keerom potensial sekali akan sumber daya mineral alamnya. Dengan ditemukannya batuan intrusi seperti diorit, granodiorit, monzonit dan andesit, besar kemungkinan daerah Amgotro dan Ubrub bagian selatan menyimpan mineralisasi seperti emas dan tembaga. Kemunculan batuan ultrabasa juga dapat dijadikan sebagai indikasi batuan sumber dari tersedianya berbagai endapan logam, seperti Nikel, Mangan, Timah Hitam, Besi dan Kromit serta adanya energi fosil Batubara. Website Pemerintah Provinsi Papua, lihat: <https://papua.go.id/portal/public/view-detail-kabupaten-231/Potensi-kab-Keerom.html>

²⁵ Kota kembar (bahasa Inggris: *sister city*, *twin cities*, *sister cities*) adalah konsep penggandengan dua kota yang berbeda lokasi dan administrasi politik dengan tujuan menjalin hubungan budaya dan kontak sosial antarpenduduk. Kota kembar umumnya memiliki persamaan keadaan demografi dan masalah-masalah yang dihadapi.

Dalam wilayah bersama, garis demarkasi Keerom-Sandaun hilang. Tepatnya bergeser ke bagian terluar dari dua daerah yang diandaikan menjadi wilayah bersama. Di Indonesia, bagian terluar dari wilayah bersama adalah bagian terluar dari Kabupaten Keerom atau sekadar lima distrik yang berbatasan langsung dengan PNG. Sementara di PNG, bagian terluar mencakup beberapa *Census Division* di Sandaun Province.²⁶ Di sana, pemerintah RI dan PNG dapat mengelola sumberdaya lintas nasional secara bersama melalui eksplorasi sumber daya alam, perdagangan lintas-batas, pembangunan kawasan industri, dan lain-lain.²⁷ Pembentukan wilayah bersama antara RI-PNG pada gilirannya akan memberikan keuntungan ekonomis kedua negara, juga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.²⁸ Selain itu, pembentukan wilayah bersama antara RI-PNG akan menjawab persoalan sosiologis masyarakat setempat terutama soal kekerabatan dan tanah ulayat yang keberadaannya telah menerobos batas-batas negara.

²⁶ *Census Division* biasanya digunakan untuk tujuan pemilihan umum di PNG, mengingat PNG seringkali melakukan pemilihan umum karena sistem pemerintahan yang dijalankannya. Lihat Buku 2 Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Kawasan Perbatasan Kontinental, Staf Ahli Menteri Negara PPKTI dan Kawasan Tertinggal Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003. Cakupan geografis dari wilayah bersama ini juga bersifat tentatif, dapat disepakati dengan cara-cara yang dialogis.

²⁷ Dalam *Dispute Resolution and Cross-Border Cooperation in Northeast Asia: Reflections on the Nordic Experience* (Asia Paper 2011) yang ditulis Lee Sangso dan Alec Forss, ada tiga bentuk kerjasama perbatasan. *Pertama*, pembentukan zona demiliterisasi dan zona netral. *Kedua*, pembangunan taman perdamaian. Dan *ketiga*, kerjasama ekonomi lintas batas.

²⁸ *Ibid.*