

DAFTAR ISI

BAGIAN PERTAMA: NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR TAHUN TENTANG PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN

BAB I	PENDAHULUAN	1
1.1	Latar Belakang.....	1
1.2	Identifikasi Masalah Pengelolaan Daerah Perbatasan.....	11
1.2.1	Legal Formal.....	12
1.2.2	Kelembagaan.....	13
1.2.3	Keamanan.....	13
1.2.4	Sosial, Budaya dan Ekonomi.....	14
1.3	TUJUAN DAN KEGUNAAN.....	20
1.4	METODE.....	20
BAB II	PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN: KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	22
2.1	PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN	22
2.1.1	Arti Penting Daerah Perbatasan.....	22
2.1.2	Pendekatan Pengelolaan Daerah Perbatasan.....	24
2.1.3	Pengelolaan Perbatasan Negara Lain.....	32
2.2	AZAS-AZAS PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN.....	37
2.3	PRAKTIK EMPIRIS PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN.....	39
2.3.1	Kewenangan dan Kelembagaan.....	41
2.3.1.1	Kewenangan.....	43
2.3.1.2	Kelembagaan.....	46
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN	49
3.1	Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.....	49
3.2	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).....	51
3.3	Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.....	54
	A. Pengertian Wilayah Negara, Batas Wilayah Yuridiksi, Kawasan Perbatasan, dan Badan Pengelola.....	56
	B. Tujuan Pengaturan Wilayah Negara.....	56
	C. Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.....	57

	D. Kelembagaan (Badan Pengelola) Kawasan Perbatasan.....	59
3.4	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	60
	A. Umum (Dasar Pemikiran).....	60
	B. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	63
3.5	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia.....	71
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS dan YURIDIS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN	72
4.1	Landasan filosofis	72
4.2	Landasan Sosiologis	74
4.3	Landasan Yuridis	76
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN	81
5.1.	Pengantar.....	81
5.2.	Sasaran yang akan Diwujudkan.....	81
5.3.	Arah dan Jangkauan Pengaturan.....	82
5.4.	Ruang Lingkup Materi Muatan.....	82
	5.4.1 Materi Umum.....	82
	5.4.2 Materi Khusus.....	86
	A Perencanaan	86
	B Pelaksanaan	87
	C Kewenangan	92
	D Kelembagaan	98
	E Tanggung Jawab Pembiayaan	102
	F Kerjasama dengan negara tetangga.....	106
BAB VI	PENUTUP	108
6.1	Kesimpulan.....	108
6.2	Saran.....	110
BAGIAN KEDUA:	RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR TAHUN TENTANG PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat, Konstitusi telah memberikan amanat kepada pengelola negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni adanya kehidupan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Alinea ke-4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menyebutkan bahwa negara Indonesia "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Amanat ini tidak akan bisa dicapai apabila dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa tanpa disertai adanya tata kelola yang baik yang didasarkan pada prinsip-prinsip efektivitas, efisiensi, dan partisipatif.

Untuk mewujudkan amanat Konstitusi tersebut, pemerintah telah melaksanakan pembangunan di berbagai aspek kehidupan politik, pertahanan keamanan, ekonomi, sosial dan budaya. Agar menjamin pelaksanaan pembangunan berjalan efektif, efisien dan tepat mencapai sasaran, pemerintah selanjutnya menyusun Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang tertuang dalam Undang-Undang (UU) Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004.

UU ini berfungsi sebagai acuan penyelenggaraan pembangunan dan pada hakekatnya sebagai tindak lanjut dari reformasi di sistem pemerintahan daerah, pengelolaan keuangan negara dan amandemen ke-empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meniadakan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebagai satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan nasional, SPPN ini menghasilkan rencana-rencana pembangunan baik dalam jangka panjang, menengah dan tahunan yang tersusun dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 dan Rencana Kerja Pemerintah sebagai rencana tahunan. Rencana-rencana pembangunan ini dilaksanakan oleh seluruh unsur penyelenggara negara.

Dalam pelaksanaannya, pembangunan nasional Indonesia mengacu pada strategi yang bersifat inklusif.¹ Strategi ini sejalan dengan Pancasila yang menjadi pandangan hidup dan dasar falsafah di dalam setiap penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam kerangka mewujudkan tujuan nasional, yaitu terutama butir sila ketiga dan kelima. Sila ketiga Pancasila adalah Persatuan Indonesia, dan sila kelima adalah Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Strategi inklusif ini sesuai dengan sila-sila tersebut, karena pembangunan yang inklusif berarti pembangunan diselenggarakan secara holistik mencakup seluruh aspek kehidupan, komponen dan wilayah negara secara adil dan merata.

Ironinya, idealisme pembangunan nasional di atas dalam praktiknya belum mampu terwujud memenuhi harapan yang diinginkan. Sekalipun dalam beberapa dekade terakhir pembangunan nasional telah mencatatkan keberhasilannya sebagaimana diindikasikan antara lain dengan tingkat pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita masyarakat yang cukup mengesankan, namun dalam realitasnya capaian pembangunan tersebut belum mampu sepenuhnya “menetes ke bawah” secara adil dan merata dengan menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan wilayah Indonesia. Kesenjangan sosial, kemiskinan dan ketimpangan pembangunan antarwilayah masih terus merupakan isu krusial pembangunan nasional.²

Sejauh ini, ketimpangan pembangunan antarwilayah dapat diidentifikasi pada empat konteks utama, yaitu Jawa versus luar Jawa, Kawasan Barat Indonesia (KBI) versus Kawasan Timur Indonesia (KTI), Perkotaan versus Perdesaan, dan Daerah Perbatasan versus Daerah non Perbatasan. Realitas ketimpangan antarwilayah ini antara lain dapat dilihat dari data daerah tertinggal tahun 2010, yaitu dari 541 kabupaten/kota di seluruh Indonesia terdapat 199 (43 persen) kabupaten tertinggal, dengan konsentrasi Kawasan Timur Indonesia 62 persen, dan Kawasan Barat Indonesia 38 persen.³ Dari 199 kabupaten tertinggal tersebut, 27 diantaranya merupakan kabupaten perbatasan.⁴ Data ini menggarisbawahi bahwa usia negara Indonesia yang semakin tua mendekati tujuh puluh tahun, daerah-daerah perbatasan di Indonesia masih merupakan daerah miskin dan terbelakang.

¹Lihat Pidato Presiden Republik Indonesia tentang Pembangunan Nasional dalam Perspektif Daerah, di depan Sidang Paripurna Khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 19 Agustus 2009, hlm.1-2.

² Lihat poin 2 dan 3 dari “Pernyataan Terbuka Tokoh-Tokoh Lintas Agama” yang disampaikan pada awal Februari 2011 bahwa pemerintah telah melakukan “kebohongan publik” dalam melaporkan kinerja dan pelaksanaan program pembangunan. Keberhasilan yang diklaim pemerintah hanya pada tataran makro dan kurang memperhatikan realitas di tingkat mikro. Secara kritis mereka menyatakan keadilan dan kemakmuran sejati belum dirasakan segenap masyarakat. Kantong-kantong kemiskinan mudah ditemui di masyarakat dan pemerintah dinilai gagal dalam pemerataan kesejahteraan.

³ Menteri KPDT, “Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan”, disampaikan pada Rapat Koordinasi Nasional Gubernur dan Bupati Lokasi PNPM Mandiri Perdesaan, Jakarta, 31 Januari 2008, hlm.3.

⁴ Lihat Badan Pusat Statistik, “Info Umum Daftar Kabupaten/Kota”, di <http://www.kpdt.bps.go.id/index.php?InfoUmum/Index>, diunduh 20 Mei 2013.

Ketimpangan pembangunan dan kesejahteraan di atas bukan hanya dengan masyarakat Indonesia yang berada di daerah non perbatasan, melainkan juga dengan negara tetangga. Kesenjangan ini terlihat jelas misalnya pada masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan Kalimantan yang berbatasan dengan Malaysia. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Suratman pada tahun 2009 secara jelas menggarisbawahi realitas ini. Kawasan perbatasan Kalimantan Barat yang kaya sumberdaya alam dan mempunyai akses ke pasar (Serawak), namun faktanya masih ada sekitar 45 persen desa miskin dengan jumlah penduduk miskin sekitar 35 persen. Angka ini masih jauh lebih tinggi dari angka kemiskinan Kalimantan Barat yang saat itu besarnya sekitar 11 persen. Selain itu, ketimpangan pendapatan juga sangat besar jika dibandingkan dengan penduduk Malaysia yaitu sekitar 1:10.⁵ Kondisi ini mengakibatkan mereka tidak memiliki posisi tawar yang sebanding dalam kegiatan ekonomi di perbatasan.⁶ Apalagi ketergantungan ekonomi mereka masih juga sangat tinggi terhadap Malaysia sebagai akibat minimnya peran negara dalam pelayanan publik dan tatanan kehidupan masyarakat.⁷ Realitas ini menjadi tantangan bagi pemerintah dan mendesak pentuntasannya karena dikawatirkan pembiaran terhadap persoalan ketimpangan sosial ekonomi antara masyarakat perbatasan Indonesia dengan negara tetangga akan dapat berdampak luas secara sosial, ekonomi, politik dan keamanan.

Persoalan kemiskinan dan ketertinggalan daerah perbatasan tersebut menjadi semakin rumit dengan kompleksitas permasalahan yang harus dihadapi dalam pengelolaannya sebagai implikasi dari begitu luasnya wilayah perbatasan Indonesia di darat, laut dan udara. Sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*), Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memiliki 17.504 pulau besar dan kecil, dan diantaranya yang sudah bernama sebanyak 5.707 dan tak bernama 11.801.⁸ Secara geo-strategis, Indonesia berada pada posisi silang di antara dua benua dan dua samudera, yaitu benua Asia dan Australia serta samudera Hindia dan Pasifik.

⁵ Lihat Laporan penelitian Universitas Tanjungpura dan DPD RI, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Di Kalimantan Barat)*, 2009.

⁶ Lihat buku "Kawasan Perbatasan Kalimantan, Permasalahan dan Konsep Pengembangan", Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT, 2001, hlm 13. Juga dapat dilihat pada buku "Model dan Strategi Pengembangan Kawasan Perbatasan Kabupaten Nunukan, Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT, 2003, hlm 9

⁷ MD La Ode, "Kedaulatan Wilayah Perbatasan Dalam Perspektif Politik Etnisitas Dan Sosial Budaya", http://idu.ac.id/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=63&Itemid=309, hlm.4, diunduh 8 Mei 2013

⁸ Haris Djoko Nugroho, Kasubdis Perbatasan Laut dan Udara Ditwilhan, Kemhan, "Pengelolaan PPKT Sbg Kawasan Strategis Nasional Ditinjau Dari Aspek Hankam", paparan disampaikan di FGD Pemberdayaan PPT Guna Memelihara Stabilitas Hankam, Lemhanas RI, Jakarta, 28 Juni 2013.

Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan, luas Indonesia menjadi 1,9 juta mil.² Pulau-pulau yang terhubung oleh laut-laut dan selat-selat di hamparan nusantara ini merupakan laut yuridiksi nasional yang membentuk sebuah benua kepulauan dengan panjang 5.110 km dan lebar 1.888 km, luas perairan sekitar 5.877.879 km persegi, luas laut teritorial sekitar 0.3 juta km persegi, perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) seluas 2.7 juta km persegi, panjang pantai sekitar 81.000 km, dan luas daratan mencapai 1.9 juta km persegi.⁹

Pengelolaan wilayah perbatasan juga semakin rumit dengan realitas Indonesia yang memiliki wilayah perbatasan negara dengan sepuluh negara. Di daratan Indonesia berbatasan dengan tiga negara, yaitu Malaysia, Papua New Guinea (PNG) dan Timor Leste. Kawasan perbatasan kontinen ini tersebar di tiga pulau, empat provinsi dan lima belas kabupaten/kota. Sementara di laut, Indonesia berbatasan dengan sebelas negara, yaitu Malaysia, PNG, Timor Leste, India, Thailand, Vietnam, Singapura, Filipina, Palau, Australia dan Negara Federasi Mikronesia. Kawasan perbatasan laut ini berada di 92 pulau kecil terdepan yang tersebar di 19 provinsi dan 40 kabupaten.¹⁰

Realitas luasnya wilayah perbatasan dan terpencarnya wilayah-wilayah tersebut telah menyebabkan rentang kendali pengawasan dan pengelolaan perbatasan semakin berat. NKRI yang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 25 huruf a Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai negara kepulauan tentu memiliki karakteristik khusus yaitu negara dengan ribuan pulau dan bentangan wilayah yang sangat luas. Realitas geografi wilayah tersebut sekaligus menjadikan wilayah negara Indonesia “ibarat rumah tak berpintu”, dan rentan terhadap berbagai potensi ancaman keamanan seperti aktivitas penyelundupan, perompakan, kejahatan trans-nasional, penangkapan ikan ilegal, terorisme, narkoba dan lain-lain.

Rentang kendali yang begitu luas dan jauh dari pusat kekuasaan pada kenyataannya juga telah menyebabkan daerah-daerah perbatasan tidak luput sebagai daerah yang sangat rawan terhadap konflik dengan negara tetangga. Belum tuntasnya penyelesaian penetapan batas wilayah negara di beberapa segmen batas

⁹ KASAL, “Isu Ketahanan dan Keamanan Dalam Pengelolaan Daerah Perbatasan”, paparan disampaikan dalam rangka Pembahasan RUU Daerah Perbatasan, DPD RI, Jakarta, 1 Juni 2013. Lihat juga Dewan Perwakilan Daerah RI, *Perbatasan Negara: Problema dan Solusi*, DPD RI, Jakarta, 2011, hlm.xxii.

¹⁰ Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar, NKRI memiliki 92 pulau kecil terluar berbatasan laut langsung dengan 10 negara tetangga. Pulau-pulau tersebut tersebar dan berhadapan dengan negara: India (6 pulau), Malaysia (17 pulau), Singapura (4 pulau), Vietnam (3 pulau), Filipina (11 pulau), Australia (27 pulau), Timor Leste (6 pulau), Palau (7 pulau), PNG (1 pulau) dan Samudera Hindia (9 pulau). Lihat Nugroho, “Pengelolaan PPKT Sebagai Kawasan Strategis”. Dalam paparannya, Nugroho menyampaikan bahwa Indonesia tidak hanya memiliki batas laut dengan 10 negara, melainkan 11 negara yaitu dengan penambahan negara Federasi Mikronesia. Lihat juga Dewan Perwakilan Daerah RI, *Perbatasan Negara: Problema*, hlm.35.

darat, laut dan udara melalui kesepakatan dengan negara tetangga telah menyebabkan terjadinya permasalahan-permasalahan di perbatasan, seperti tumpang tindih klaim wilayah, dan perubahan batas serta patok batas wilayah negara. Bentangan luas wilayah perbatasan yang terpencair di beberapa provinsi dan kabupaten/kota juga menyebabkan pembangunan di daerah perbatasan semakin berat dalam menghadapi tantangan dan kendala, baik dalam penyediaan sarana prasarana, sumberdaya manusia dan anggaran. Akibatnya mereka masih jauh dari rasa kesejahteraan dan perlindungan keamanan yang diselenggarakan NKRI.

Untuk mampu menjangkau komparasi-komparasi seimbang guna mengatasi ketimpangan dan ketertinggalan pembangunan antar wilayah di Indonesia, terutama untuk wilayah perbatasan, pemerintah di era reformasi dalam beberapa tahun terakhir sejatinya telah memberikan perhatian yang lebih serius untuk mengelola wilayah yang selama ini dianggap sebagai "*forgotten land*". Nuansa keseriusan ini tercermin melalui lahirnya seperangkat aturan main yang berupa aturan legal-formal terkait isu perbatasan, yaitu lima undang-undang (UU), satu peraturan pemerintah (PP) dan tiga peraturan presiden (Perpres).¹¹

Undang-Undang tersebut adalah: (1) UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025, (2) UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, (3) UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, (4) UU Nomor 27 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan (5) UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu peraturan pemerintah yang memiliki keterkaitan erat dengan pengelolaan perbatasan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Sedangkan peraturan presiden yang terkait dengan pengelolaan perbatasan adalah: (1) Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010-2014, (2) Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, dan (3) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.

Secara eksplisit dan implisit berbagai produk hukum tersebut menggarisbawahi tekad pemerintah untuk mengembangkan wilayah perbatasan sebagai prioritas utama pembangunan nasional dengan mengakomodasi pendekatan kesejahteraan dan pendekatan keamanan.¹² Pemerintah juga mengubah orientasi pengembangan wilayah perbatasan dari cara pandang yang

¹¹ Lihat Moeldoko, "Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan Tinjauan dari Perspektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia", Universitas Pertahanan Indonesia, http://www.idu.ac.id/index.php?option=com_docman&task=cat_iew&gid=116&Itemid=309, diunduh 5 Maret 2013, hlm.13.

¹² Lihat presentasi power poin BNPP di DPD, Paradigma Pengelolaan Perbatasan Negara, hlm. 3. Lihat juga Bappenas RI, *Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara, Buku Pertama, Prinsip Dasar, Arah Kebijakan, Strategi dan Program Pembangunan*, Jakarta, 2005, hlm. 2.

semula berorientasi ke dalam menjadi cara pandang yang berorientasi ke luar, yaitu dengan menjadikan wilayah perbatasan sebagai beranda depan sekaligus pintu gerbang ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga.

Perubahan paradigma pengelolaan perbatasan di atas secara jelas tersurat dalam Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025, Bab IV.1.5, Mewujudkan Pembangunan Yang Lebih Merata dan Berkeadilan, butir (4). Lampiran tersebut menyatakan:

Wilayah-wilayah perbatasan dikembangkan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi ke dalam menjadi berorientasi ke luar sehingga dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Pendekatan pembangunan yang dilakukan, selain menggunakan pendekatan yang bersifat keamanan, juga diperlukan pendekatan kesejahteraan. Perhatian khusus diarahkan bagi pengembangan pulau-pulau kecil di perbatasan yang selama ini luput dari perhatian.

Sebagai sebuah kebijakan yang visioner, kebijakan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan perundangan yang lebih spesifik dalam pengelolaan perbatasan. Landasan kebijakan ini muncul ketika pemerintah menerbitkan UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. UU ini dimaksudkan sebagai payung hukum untuk kebijakan dalam pengelolaan batas wilayah dan kawasan perbatasan negara secara terpadu.

Substansi UU ini sebagian besar telah memberikan kejelasan tentang batas wilayah, batas wilayah yurisdiksi, kewenangan pemerintah dalam mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan wilayah perbatasan, serta menjadi payung hukum untuk setiap peraturan perundangan demi lebih memastikan kedudukan perbatasan sebagai wilayah yang harus diberdayakan dan disejahterakan. Lebih dari itu, UU ini melalui Pasal 14 juga mengamatkan dibentuknya sebuah institusi khusus yang bertanggungjawab langsung terhadap persoalan di wilayah perbatasan dengan melibatkan berbagai kalangan di pusat maupun daerah, yaitu Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah.¹³

Amanat tersebut terealisasi dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan. Institusi ini diberi tugas untuk mengelola batas wilayah dan kawasan perbatasan dalam hal: (1) penetapan kebijakan dan program; (2) penetapan rencana kebutuhan anggaran; (3) pengkoordinasian pelaksanaan; dan (4) pelaksanaan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.

¹³ Lihat Andreas H.Pareira, *UU Wilayah Negara: Membentengi dan Melindungi NKRI*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pengelolaan Wilayah Perbatasan Dalam Rangka Menjaga Keutuhan Wilayah NKRI, yang diselenggarakan oleh Jurusan HI-FISIP, UPN "Veteran", Yogyakarta, 18 November 2008, hlm.2.

Sebagai lembaga yang memiliki tanggung jawab utama mengelola perbatasan, Perpres tersebut merujuk Kementerian Dalam Negeri sebagai sektor terdepan dan Menteri Dalam Negeri sebagai Ketua BNPP. Kementerian ini bersama-sama dengan 10 Kementerian lainnya, seperti Kementerian Luar Negeri, Pertahanan, Hukum dan Hak Asasi Manusia, Keuangan, Pekerjaan Umum, Perhubungan, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan, Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, bertanggungjawab dalam menjalankan lembaga tersebut. Institusi ini juga beranggotakan tiga Menteri Koordinator (Menko), yaitu Menko Politik, Hukum dan Keamanan; Menko Perekonomian; dan Menko Kesejahteraan Rakyat, masing-masing sebagai Ketua Pengarah dan wakil Ketua Pengarah BNPP.

Meskipun sudah memiliki institusi yang secara khusus diamanatkan untuk mengelola perbatasan, faktanya masih ada sejumlah institusi-institusi lain yang memiliki peran sebagai pelaksana pengelola perbatasan. *Pertama*, komite-komite perbatasan yang merupakan forum kerjasama antara Indonesia dengan negara tetangga, seperti *General Border Committtee (GBC) RI-Malaysia*, *Joint Border Committee (JBC) RI-PNG*, *JBC RI-Timor Leste*, dan *Border Committee RI-Filipina*. Masing-masing komite ini diketuai oleh tiga institusi yang saling berbeda, yaitu GBC diketuai oleh Panglima TNI, JBC *leading sector*-nya Kementerian Dalam Negeri, dan BC diketuai oleh Panglima Wirabuana. *Kedua*, lembaga-lembaga/instansi pemerintah terkait, baik secara sektoral dan teknis. Dalam hal ini, tercatat ada 27 kementerian teknis yang terkait dengan pengelolaan perbatasan dengan 72 program di tingkat satuan kerja (satker) Eselon I.¹⁴ *Ketiga*, unit atau badan khusus di daerah yang menangani pengelolaan perbatasan yang bekerja dengan negara tetangga, seperti Sosek Malindo di Kalimantan Barat, Kalimantan Utara dan Riau.

Sekalipun ada upaya pengelolaan perbatasan yang lebih baik dengan adanya perubahan paradigma dan penataan otoritas kelembagaan melalui berbagai produk hukum di atas, namun realitasnya belum mampu memaksa pemerintah menangani daerah perbatasan secara efektif. Indikasi ini terlihat dari kondisi daerah perbatasan yang terbukti secara umum hingga sekarang masih menghadapi berbagai persoalan pembangunan dasar, seperti keterbatasan dalam hal pendidikan, kesehatan, perumahan, aksesibilitas, infrastruktur, air bersih, dan listrik.

Selain itu, penataan kelembagaan melalui keberadaan BNPP yang idealnya harus mampu meniadakan hambatan koordinasi dan sinkronisasi antar pemangku kepentingan, dalam realitasnya belum sepenuhnya berhasil menghapuskan persoalan tersebut sebagaimana tercermin dari adanya tumpang tindih kebijakan

¹⁴ Laporan Bappenas dan Kementerian Dalam Negeri (2009) yang dikutip dari Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (Partnership), *Rumusan Rekomendasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Kalimantan Barat*, 2011. Lihat juga Moeldoko, "Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan", hlm.5.

dan program dari kementerian-kementerian/instansi-instansi teknis di daerah perbatasan, dan bahkan dengan Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD). Salah satunya dapat dilihat dengan sejumlah proyek pembangunan di perbatasan yang dibangun oleh beberapa kementerian terkait dan BPPD namun tidak memberikan manfaat optimal dan atau bahkan tidak bisa dimanfaatkan karena tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat perbatasan, seperti lima tugu monumen di Pulau Miangas, pasar-pasar perbatasan di perbatasan RI-Timor Leste di Motaain dan RI-Malaysia di Aruk, gedung serba guna dan *guest house* di Pulau Miangas dan di Aruk dan lain sebagainya.

Realitas di atas menggarisbawahi masih adanya persoalan serius kelembagaan di dalam pengelolaan perbatasan. Upaya penguatan pengelolaan perbatasan melalui penataan kelembagaan yang selanjutnya menjadi “roh” pembentukan BNPP dengan Perpres Nomor 12 Tahun 2010 belum menghasilkan optimalisasi pengelolaan perbatasan yang efektif. Pada tataran konsepsional, dengan mencermati kewenangan, struktur dan keterlibatannya 11 kementerian dalam struktur BNPP terlihat bahwa sistem pengelolaan perbatasan saat ini cenderung bersifat koordinatif. Otoritas terbatas yang diberikan BNPP dalam koridor legal formal menjadi kendala institusi ini untuk menangani kawasan perbatasan secara efektif dengan masih menguatnya ego sektoral kementerian teknis.

Secara kelembagaan, penanganan kawasan perbatasan juga masih terkendala dengan adanya ketidakjelasan mekanisme hubungan kerja antara pemerintah pusat dan daerah. Kebijakan pembangunan daerah perbatasan selama ini merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, namun sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sesungguhnya pemerintah pusat telah memberikan sejumlah kewenangan kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pengaturan tentang pengembangan kawasan perbatasan secara hukum berada di bawah tanggung jawab pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat hanya ada pada pintu-pintu perbatasan (*border gate*) yang meliputi aspek kepabeanan, keimigrasian, karantina, keamanan dan pertahanan (CIQS). Namun demikian, dalam pelaksanaannya kewenangan yang pemerintah daerah belum terimplementasi secara jelas. Pemerintah daerah masih menghadapi hambatan dalam mengembangkan kawasan perbatasan menjadi kawasan pertumbuhan ekonomi baru di era otonomi daerah saat ini. Salah satunya adalah karena pemerintah pusat masih cenderung mendominasi pembangunan sosial ekonomi di daerah perbatasan dengan alasan untuk mengintegrasikan berbagai kegiatan sosial ekonomi yang bersifat lintas administrasi wilayah pemerintahan sehingga diperlukan koordinasi dari institusi yang secara hirarkis lebih tinggi. Akibatnya elemen di pemerintah daerah

terkesan kurang dilibatkan secara signifikan dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan pembangunan kawasan perbatasan.¹⁵

Di samping itu, penanganan kawasan perbatasan juga masih terkendala efektivitasnya karena secara institusional belum ada kejelasan aturan hukum yang secara spesifik mengatur soal pengelolaan keamanan di perbatasan. Meskipun telah relatif menjawab kebutuhan untuk pengelolaan perbatasan yang lebih baik, namun dilihat dari substansinya UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara belum cukup komprehensif di dalam mengatur pengelolaan perbatasan. UU ini belum mengatur soal keamanan. Masalah ini hanya disinggung secara sepintas dalam Pasal 3 mengenai tujuan pengaturan wilayah negara dan Pasal 10 mengenai kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan wilayah perbatasan, yaitu “menjaga keamanan” merupakan bagian dari kewenangan pemerintah pusat.

Kejelasan lebih lanjut mengenai kewenangan tersebut perlu diatur dalam peraturan hukum, apalagi ada sejumlah pemangku kepentingan yang terlibat langsung dan tidak langsung dalam pengelolaan keamanan di perbatasan, seperti Kepolisian RI, Tentara Nasional Indonesia, Keimigrasian, Bea dan Cukai, dan Karantina. Masing-masing pihak juga memiliki peraturan hukum sebagai landasan kebijakan dan operasional mereka. Pihak kepolisian, misalnya, mengacu pada UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, sementara TNI menggunakan UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Di samping itu, pihak imigrasi mengacu pada UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, Kepabean menggunakan UU Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan, pihak Karantina merujuk pada peraturan perundangan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 265 Tahun 1990 tentang Kekarantinaan Laut dan Daerah Perbatasan dan UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan dan Tumbuhan dan berbagai peraturan perundangan lainnya yang diterbitkan oleh departemen dalam kaitannya dengan soal perbatasan.¹⁶

Realitas di atas pada gilirannya menyebabkan penanganan wilayah batas negara, termasuk dalam penanganan masalah keamanan di perbatasan terlihat bersifat parsial dan sektoral. Masing-masing departemen cenderung menjalankan program kegiatannya masing-masing di perbatasan dengan mengacu pada berbagai kebijakannya sesuai dengan kepentingan masing-masing. Sekalipun sudah ada “one gate institution” lembaga khusus yang menangani perbatasan, yaitu BNPP, namun institusi ini dalam menjalankan kebijakannya tidak secara langsung menangani soal keamanan

¹⁵ Universitas Tanjungpura dan DPD RI, *Kewenangan Pemerintah Daerah.....*, hlm.3.

¹⁶ Disampaikan AKBP W. Dwi Ariwibowo, Wakil Kepala Polres Kabupaten Belu, pada Diskusi Terbatas tentang “Model Alternatif Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Indonesia dan Timor Leste”, yang diselenggarakan oleh Tim Peneliti Perbatasan Kompetitif LIPI, di Atambua, 2 Juni 2008.

Dengan mendasarkan pada berbagai latar belakang pertimbangan permasalahan perbatasan di atas, keadaan tersebut selanjutnya menjadi dasar kuat untuk melakukan reformasi atas pengelolaan di daerah perbatasan. Pembiaran terhadap berbagai persoalan di atas akan berdampak sangat serius terhadap kepastian hukum, keamanan, keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan. Reformasi ini dilakukan dengan penataan ulang terhadap pengelolaan perbatasan secara menyeluruh dan terpadu, yang meliputi aspek legal formal, aspek institusional dan aspek praktis.

Aspek legal-formal ini perlu dilakukan karena berbagai produk hukum yang terkait dengan pengelolaan perbatasan hingga saat ini masih bersifat *lex generalis*. Dengan berbagai pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis pada akhirnya mendorong munculnya inisiasi pengelolaan daerah perbatasan perlu diatur dalam sebuah peraturan khusus dalam bentuk UU. Dengan aturan legal yang menjadi landasan kebijakan dalam pengelolaan daerah perbatasan yang bersifat *lex specialis* ini dimaksudkan agar pengelolaan perbatasan dapat berjalan lebih efektif dan optimal, sehingga masyarakat yang tinggal di perbatasan dengan berbagai kompleksitas permasalahannya dapat tumbuh, berkembang, aman dan sejahtera, seperti halnya wilayah-wilayah lainnya.

Salah satu landasan hukum yang paling mendasar di dalam pengelolaan daerah perbatasan adalah perlunya memuat kejelasan kedudukan lembaga, kewenangan dan jalur koordinasi dalam pengelolaan perbatasan mulai pemerintah pusat sampai ke tingkat provinsi, kabupaten/kota. Di samping kejelasan kewenangan, sebagai sebuah landasan legal peraturan tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan juga secara tegas memuat pembagian tanggung jawab pendanaan baik pemerintah pusat, ke tingkat provinsi, dan kabupaten/kota.

Selain aspek kelembagaan, dalam pengelolaan daerah perbatasan juga perlu mempertimbangkan penguatan aspek-aspek yang bersifat praksis. Hal ini karena masyarakat perbatasan masih menghadapi persoalan pembangunan mendasar seperti kemiskinan, ketertinggalan, keterisolasian, dan keamanan. Untuk memacu dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat di perbatasan, oleh karenanya dalam pengelolaan daerah perbatasan perlu menjawab kebutuhan-kebutuhan praksis mereka dalam sosial ekonomi, yaitu antara lain melalui peningkatan aksesibilitas masyarakat perbatasan, pengembangan sarana prasarana, pengembangan sumber daya manusia, pengembangan kapasitas kelembagaan masyarakat, pengembangan ekonomi lokal, pemantapan keamanan di daerah perbatasan, pemeliharaan data fisik/non fisik dan demarkasi daerah perbatasan, pembangunan berkelanjutan berbasis lingkungan, dan pemanfaatan dan pengembangan budaya masyarakat perbatasan.

Mengelola daerah perbatasan tentu tidak hanya memperhatikan aspek praksis dalam sosial ekonomi dan budaya, melainkan juga keamanan. Hal ini karena

menjaga keamanan di perbatasan pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perwujudan pembangunan kawasan perbatasan secara menyeluruh sebagai satu kesatuan sosial budaya, ekonomi, politik dan pertahanan. Sementara itu, terwujudnya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat di wilayah perbatasan secara langsung dan tidak langsung akan mampu sebagai penangkal terhadap setiap potensi ancaman keamanan. Kondisi ini diharapkan pada akhirnya dapat memberikan kontribusi positif terhadap kondisi keamanan di perbatasan.¹⁷

Secara praksis, oleh karena itu aspek keamanan dalam pengelolaan daerah perbatasan yang harus dilakukan adalah memperkuat kejelasan batas kedaulatan wilayah negara secara fisik dan non fisik, yaitu delimitasi dan demarkasi perbatasan. Kejelasan penetapan batas negara secara fisik/non fisik ini akan memperjelas kedaulatan wilayah yang akan memberikan kepastian hukum yang vital untuk menunjang kegiatan sosial ekonomi, dan memperkuat fungsi pertahanan keamanan nasional.

RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan yang merupakan RUU strategis atas inisiatif Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia ini tidak lain bagian dari representasi *political will* yang otentik dalam membangun dan menjaga kedaulatan negara bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera (*state and welfare society*) di daerah perbatasan. Setelah Indonesia merdeka lebih dari setengah abad silam, perbatasan masih saja merupakan daerah yang miskin, terisolir dan tidak aman, dan sudah saatnya segera diubah menjadi pintu gerbang Indonesia di mata negara-negara tetangga dan dunia internasional. Di samping itu, RUU ini juga diharapkan menjadi "*point of departure*" DPD dalam menegakkan hak, tugas, dan fungsi pokoknya dalam mewakili aspirasi masyarakat daerah yang selama ini terabaikan dalam kajian dan kebijakan negara terutama terkait dengan pengelolaan daerah perbatasan.

1.2. IDENTIFIKASI MASALAH PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN

Sesuai dengan letak geografis, wilayah Republik Indonesia (RI) memiliki wilayah darat yang berbatasan dengan tiga negara yaitu Malaysia, Papua New Guinea (PNG), dan Timor Leste, serta wilayah laut yang berbatasan dengan sebelas negara yaitu Australia, India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, PNG, Palau, Timor Leste dan Negara Federasi Mikronesia. Daerah-daerah perbatasan itu pun

¹⁷ Kepala BAKOSURTANAL dan Kapus Pemetaan Batas Wilayah BAKOSURTANAL, "Kebijakan dan Strategi Penataan dan Pemeliharaan Batas Wilayah NKRI dan Pulau-Pulau Kecil Terluar", pada Forum Koordinasi dan Konsultasi Pembangunan Wilayah Perbatasan dan Pulau-pulau Kecil Terluar, Kementrian Koordinator Bidang Polhukum, Jakarta, 18 Juli 2006, hlm.3.

terpencar di 187 Kecamatan (perbatasan darat 68 Kecamatan dan perbatasan laut 119 Kecamatan), 64 Kabupaten, 21 provinsi dan di 92 pulau kecil terluar.¹⁸

Dengan kondisi demikian, sangat sulit untuk menggeneralisir permasalahan yang dihadapi oleh daerah-daerah perbatasan di Indonesia. Masing-masing daerah perbatasan memiliki latar belakang sejarah, budaya, sejarah, kondisi alam, tipologi yang bervariasi dan karakteristik persoalan yang berkembang relatif berbeda antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Kondisi inilah yang membuat permasalahan perbatasan di beberapa daerah perbatasan menjadi spesifik. Namun demikian, permasalahan umum yang dihadapi daerah perbatasan dapat dipilah menjadi 4 (empat) aspek, yaitu *legal formal*, *institusional/kelembagaan*, *keamanan*, dan *sosial budaya dan ekonomi*.

1.2.1. Legal Formal

GBHN 1999–2004 telah mengamanatkan arah kebijakan pengembangan daerah perbatasan yaitu “meningkatkan pembangunan di seluruh daerah, terutama di Kawasan Timur Indonesia, daerah perbatasan dan wilayah tertinggal lainnya dengan berlandaskan pada prinsip desentralisasi dan otonomi daerah”.

Demikian pula dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000–2004 menyatakan “program pengembangan daerah perbatasan bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kapasitas pengelolaan potensi kawasan perbatasan, dan memantapkan ketertiban dan keamanan daerah yang berbatasan dengan negara lain”. Sasarannya adalah terwujudnya peningkatan kehidupan sosial-ekonomi dan ketahanan sosial masyarakat, terkelolanya potensi wilayah, dan ketertiban serta keamanan kawasan perbatasan.

Sejauh ini BNPP telah berhasil menyusun *Grand Design/Desain Besar* Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025. Desain Besar yang disusun berdasarkan Peraturan BNPP Nomor 1 Tahun 2011 ini merupakan suatu kebijakan nasional yang memuat visi dan misi pengelolaan perbatasan sesuai dengan RPJPN 2005-2025 yang diwujudkan dalam jangka panjang tahun 2011-2025. Sebagai sebuah kebijakan baru, implementasi kebijakan tersebut belum terlihat memberikan hasil optimal. Dalam realitasnya masih ada kekosongan di dalam pengembangan kawasan perbatasan yang bersifat menyeluruh dan mengintegrasikan fungsi dan peran seluruh *stakeholders*, baik di

¹⁸ Menteri Dalam Negeri selaku Kepala BNPP, “Pengelolaan Perbatasan Negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan)”, bahan paparan disampaikan pada Rapat Kerja DPD RI dalam rangka Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Perbatasan. Jakarta, 19 Februari 2013.

pusat maupun daerah. Hal ini mengakibatkan penanganan kawasan perbatasan terkesan masih bersifat parsial dan ego sektoral.

1.2.2. Kelembagaan

Lembaga yang menangani pengelolaan batas wilayah dan kawasan perbatasan sudah dibentuk sejak tahun 2010, yaitu BNPP. Sekalipun lembaga ini dimaksudkan sebagai institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi koordinatif yang integratif, faktanya tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan perbatasan masih menjadi sesuatu hal yang mudah ditemui dalam pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan. Pengelolaan batas wilayah negara sampai saat ini juga masih ditangani oleh forum-forum yang bersifat *ad hoc*.

Pengembangan kawasan perbatasan juga masih cenderung bersifat sektoral, parsial, tidak terpadu dan belum tercipta kolaborasi yang efektif antarsektor, baik antara pemerintah pusat dan daerah, maupun antarpemerintah daerah dalam pengembangan kawasan perbatasan sehingga sering menyebabkan terjadinya inefisiensi dan inefektifitas kegiatan pembangunan di kawasan perbatasan.

1.2.3. Keamanan

Dalam buku *Platform Penanganan Permasalahan Perbatasan Antarnegara* yang diterbitkan Departemen Dalam Negeri (2004) dikemukakan bahwa masalah-masalah pelanggaran hukum, penciptaan ketertiban, dan penegakan hukum di perbatasan perlu ditangani secara seksama. Luasnya wilayah yang harus ditangani serta minimnya prasarana dan sarana telah menyebabkan aktivitas aparat TNI dan Polri sejauh ini belum dapat dilakukan secara optimal. Pertahanan dan keamanan negara di kawasan perbatasan saat ini ditangani melalui penyediaan jumlah personil aparat TNI dan Polri serta prasarana dan sarana pertahanan dan keamanan yang belum memadai.

Sebagai konsekuensi terbatasnya prasarana, sarana, dan sumber daya manusia di bidang pertahanan dan keamanan (jumlah aparat kepolisian dan TNI AL, dan kapal patrolinya) telah menyebabkan lemahnya pengawasan di sepanjang garis perbatasan di darat maupun di perairan sekitar pulau-pulau terluar. Akibatnya adalah sering terjadinya pelanggaran batas negara oleh nelayan atau masyarakat negara tetangga terutama di pulau-pulau di sekitar perbatasan selama bertahun-tahun. Sebagai contoh, di kawasan perbatasan darat berbagai praktek pelanggaran hukum seperti aktivitas pencurian kayu, penyelundupan barang, dan perdagangan manusia dan pemindahan patok-patok perbatasan masih sering terjadi, namun banyak kasus yang tidak ditindaklanjuti. Demikian pula di kawasan perbatasan laut sering terjadi pembajakan dan perompakan, penyelundupan senjata, pencurian ikan, penyelundupan manusia dan penyelundupan obat-obat terlarang.

Pelanggaran batas wilayah negara dan konflik dengan negara tetangga juga terjadi sebagai akibat ketidakjelasan batas wilayah RI dan negara tetangga. Indonesia hingga saat ini belum mampu sepenuhnya menyelesaikan secara menyeluruh batas darat, laut dan udara dengan 11 negara tetangganya. Ketidakjelasan ini menjadi potensi terhadap munculnya konflik dengan negara tetangga, antara lain terkait dengan soal tumpang tindih kedaulatan wilayah, dan perebutan dalam pengelolaan sumber daya alam.

1.2.4. Sosial Budaya dan Ekonomi

Dilihat dari aspek sosial budaya dan ekonomi, daerah-daerah perbatasan di Indonesia pada umumnya masih merupakan daerah tertinggal. Upaya yang sudah dilakukan pemerintah untuk membangun daerah perbatasan melalui sejumlah kebijakan dan program pada kenyataannya belum mampu mengangkat kehidupan sosial ekonomi masyarakat perbatasan secara signifikan. Kemiskinan dan keterbatasan baik sarana prasarana, aksesibilitas, sumber daya manusia (SDM), kapasitas kelembagaan masyarakat, dan ekonomi lokal, masih menjadi potret buram yang melekat daerah-daerah perbatasan di Indonesia. Selain itu, realitas bahwa kesamaan budaya dan kearifan lokal yang ada pada masyarakat perbatasan yang tinggal di wilayah Indonesia dan negara tetangga pada umumnya juga belum dimanfaatkan secara optimal untuk pembangunan daerah perbatasan.

1.2.4.1. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan fenomena umum daerah perbatasan. Hal ini antara lain terlihat dari masih minimnya tingkat penghasilan penduduk. Mereka pada umumnya juga termasuk dalam kelompok keluarga prasejahtera. Kondisi kemiskinan tersebut pada gilirannya telah menyebabkan masyarakat di daerah perbatasan memiliki keterbatasan kemampuan untuk mengakses pendidikan, kesehatan dan pelayanan sosial lain yang bermutu. Kondisi serba keterbatasan ini juga terbaca jelas pada bidang kesehatan, dimana secara umum kondisi kesehatan masyarakatnya masih memprihatinkan.

Realitas sosial ekonomi ini pada gilirannya memiliki implikasi luas. Salah satunya di bidang kesehatan, dimana angka kematian ibu dan anak pada umumnya masih besar. Secara umum hal ini mengindikasikan pula, bahwa soal kesehatan masih menjadi masalah besar yang dihadapi penduduk di daerah perbatasan. Tingkat harapan hidup yang demikian rendah menjadi indikator keterbatasan kemampuan masyarakat dan pemerintah dalam mengatasi persoalan mendasar bagi kemanusiaan ini. Hal ini sayangnya diperumit dengan rendahnya cakupan pelayanan kesehatan, rendahnya sarana dan prasarana penunjang kesehatan dan

pengobatan, dan belum memadainya jumlah, jenis dan mutu sumber daya manusia (SDM) kesehatan.¹⁹

Persoalan kemiskinan ini bila tidak segera teratasi dengan baik akan menyebabkan persoalan perbatasan semakin kompleks. Selain membatasi mereka untuk mengakses pendidikan, kesehatan dan pelayanan sosial lain yang bermutu, kondisi kemiskinan masyarakat di kawasan perbatasan juga dapat menjadi faktor pendorong masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan ilegal demi untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, seperti pembalakan liar, perdagangan ilegal, perdagangan manusia, penyelundupan senjata/amunisi/bahan peledak dan lain sebagainya. Selain melanggar hukum dan potensial menimbulkan kerawanan keamanan dan ketertiban, aktivitas ilegal ini juga merugikan kepentingan nasional, terutama ekonomi. Kegiatan ilegal ini sering kali terorganisir dengan baik secara internasional sehingga perlu koordinasi dan kerjasama bilateral/regional yang baik untuk menuntaskannya.

Kemiskinan di daerah perbatasan di atas tidak hanya membuat disparitas kesenjangan dengan daerah lainnya di Indonesia semakin lebar, melainkan juga dengan negara tetangga. Kemiskinan yang menghinggapi sebagian besar masyarakat menyebabkan mereka tidak memiliki *bargaining position* yang kuat dengan para pihak terkait terutama dengan pemodal dari negara tetangga. Kedudukan mereka sangat kuat, misalnya, dalam penentuan harga komoditas. Hubungan perdagangan antara para nelayan dan petani yang tinggal di Pulau Sebatik dan Nunukan dengan pedagang Malaysia dalam laporan penelitian yang dilakukan oleh Agus R.Rachman (et.al., 2009) dapat diambil sebagai salah satu ilustrasi tentang hal tersebut.

Dalam laporan tersebut dinyatakan bahwa hubungan mereka diwarnai dengan ketergantungan yang kuat dengan pihak Malaysia. Mereka memilih menjual hasil bumi dan hasil tangkapan laut mereka ke Tawau dibanding ke Tarakan, karena menginginkan barang dagangan mereka yang berupa bahan mentah cepat habis dan tidak membusuk. Kondisi ini sebagai dampak dari belum tersedianya pabrik es di Nunukan dan Sebatik yang dibutuhkan nelayan-nelayan setempat untuk menjaga kesegaran kualitas ikan supaya tidak cepat membusuk. Realitas ini yang menjadikan posisi tawar dan negosiasi nelayan Indonesia dalam soal harga ikan selalu menjadi posisi lemah dihadapan pengumpul dan pelaku pasar dari Tawau. Keinginan menjual hasil ikannya dengan cepat karena tidak menginginkannya dibawa kembali ke Sebatik dengan kondisi membusuk sering menjadi ajang permainan pasar. Nelayan diberi harga yang sangat murah dipasaran Tawau, dengan alasan kualitas ikannya tidak memenuhi standar kelayakan, ukuran ikannya tidak sama. Ini semua

¹⁹ Kepala Dinas Kesehatan Provinsi NTT, "Pelayanan Kesehatan Daerah Perbatasan dan Provinsi Nusa Tenggara Timur", disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pengelolaan Batas Antar Negara, Fasilitasi Penetapan Batas Antar Negara Darat dan Laut serta Penyusunan Bahan Sosialisasi Pengelolaan Batas Antar Negara", Kupang 11-13 Desember 2007.

alasan pengusaha Malaysia untuk memeras nelayan untuk memaksimalkan keuntungannya sendiri.²⁰

Di samping itu, kesenjangan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan dengan masyarakat negara tetangga juga bisa mempengaruhi watak dan pola hidup masyarakat setempat dan berdampak negatif bagi pengamanan daerah perbatasan dan rasa nasionalisme. Maka tidak jarang daerah perbatasan sebagai pintu masuk atau tempat transit pelaku kejahatan dan teroris.

1.2.4.2. Keterbatasan sarana dan prasarana

Ketersediaan prasarana dan sarana di daerah perbatasan, baik sarana dan prasarana wilayah maupun fasilitas sosial ekonomi, pada umumnya masih jauh dari memadai. Jaringan jalan dan angkutan perhubungan darat, laut maupun udara masih sangat terbatas, yang menyebabkan sulit berkembangnya kawasan perbatasan, karena tidak memiliki keterkaitan sosial maupun ekonomi dengan wilayah lain. Kondisi prasarana dan sarana komunikasi seperti pemancar atau transmisi radio dan televisi serta sarana telepon di kawasan perbatasan umumnya juga masih relatif minim. Sekalipun bisa mendapatkan sinyal telekomunikasi menjadi ironi karena pengaruh sinyal negara tetangga untuk siaran radio, televisi, dan telepon jauh lebih kuat. Di perbatasan RI-Malaysia, misalnya jaringan DIGI Malaysia jauh lebih kuat dibandingkan Telkomsel dan Indosat, demikian pula yang terjadi di perbatasan RI-Timor Leste dimana pengaruh jaringan telekomunikasi Timor Leste lebih kuat sinyalnya dibandingkan dengan milik jaringan Indonesia. Sementara di Pulau Miangas perbatasan RI-Filipina, masyarakat tidak selalu mendapatkan sinyal telekomunikasi setiap hari. Keterbatasan sarana komunikasi dan informasi ini menyebabkan masyarakat perbatasan lebih mengetahui informasi tentang negara tetangga dari pada informasi dan wawasan tentang perkembangan nasional Indonesia.

Ketersediaan sarana dasar sosial dan ekonomi, seperti pusat kesehatan masyarakat, sekolah, pasar, air bersih dan listrik juga pada umumnya masih sangat terbatas dan atau tidak ada di daerah perbatasan. Hal ini menyebabkan kawasan perbatasan sulit untuk berkembang dan bersaing dengan wilayah negara tetangga. Kehidupan masyarakat di kawasan perbatasan yang miskin infrastruktur dan tidak memiliki aksesibilitas yang baik, pada umumnya sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi di negara tetangga. Kawasan perbatasan di Kalimantan dan Maluku misalnya, kehidupan sosial ekonomi masyarakat, pada umumnya berkiblat ke wilayah negara tetangga. Hal ini disebabkan adanya infrastruktur yang lebih baik

²⁰ Lihat Ganewati Wuryandari, "Peluang dan Kendala Perdagangan Perbatasan di Kalimantan", di Agus R.Rachman (et.al), *Kerjasama Perdagangan Perbatasan dan Strategi Ekonomi Politik Lokal: Studi Kasus Perdagangan Perbatasan di Kalimantan*, Laporan Penelitian Insentif, Kementerian Ristek, 2009, Jakarta, hlm.113.

atau pengaruh sosial ekonomi yang lebih kuat dari wilayah negara tetangga. Secara jangka panjang, adanya kesenjangan pembangunan dengan negara tetangga tersebut berpotensi untuk mengundang kerawanan di bidang politik.

Kerawanan di bidang politik di daerah perbatasan dengan negara tetangga juga menjadi sangat potensial, manakala sarana dan prasarana pengamanan daerah perbatasan dan aparat keamanan di perbatasan juga sangat minim. Hal ini telah menyebabkan terjadinya berbagai permasalahan seperti, perubahan patok-patok batas-batas wilayah, penyelundupan barang dan jasa, serta kejahatan lintas negara.

1.2.4.3. Keterbatasan Aksesibilitas

Hingga saat ini, untuk menuju daerah-daerah perbatasan termasuk yang berada di 92 pulau kecil terluar pada umumnya masih mengalami kesulitan aksesibilitas baik darat, laut maupun udara. Kemajuan teknologi transportasi dan informasi yang seharusnya memudahkan mobilitas manusia dan pergerakan arus barang dari satu wilayah ke wilayah lainnya, nampaknya belum dinikmati sepenuhnya oleh mereka. Aksesibilitas perhubungan yang belum memadai tersebut telah memiliki andil terhadap keterisolasian wilayah-wilayah perbatasan.

Keterisolasian di atas menjadi salah satu sumber masalah pelik yang dihadapi masyarakat perbatasan. Sulitnya moda transportasi menuju wilayah perbatasan pada gilirannya telah menjadi salah sebab yang menghambat pembangunan dan pengembangan wilayah perbatasan, karena arus pergerakan manusia/pelaku ekonomi dan arus barang/jasa ke dan dari wilayah tersebut menjadi terganggu. Sekalipun ada moda transportasi menuju wilayah perbatasan, moda ini dalam realitasnya masih sering dihindangi sejumlah persoalan yang terkait dengan jumlah armada transportasi, frekwensi, ketepatan jadwal keberangkatan dan kedatangan serta kualitas pelayanan penumpang.

Pada sisi lain, sebagian besar masyarakat perbatasan juga masih sulit memperoleh akses ke kabupaten/kecamatan/desa tertentu yang memiliki fungsi pelayanan pemerintahan dan pelayanan sosial ekonomi karena keterbatasan sarana transportasi. Keterbatasan ini pada gilirannya telah menimbulkan kecenderungan masyarakat setempat untuk berorientasi kepada pelayanan sosial ekonomi di wilayah negara tetangga yang lebih mudah diakses. Di wilayah Kalimantan, misalnya, sulitnya aksesibilitas memunculkan kecenderungan masyarakat untuk lebih berinteraksi sosial ekonomi dengan masyarakat di wilayah Serawak dan Sabah. Apabila hal ini dibiarkan, dalam jangka panjang dikhawatirkan akan memunculkan degradasi nasionalisme masyarakat perbatasan, dan kedaulatan negara.

1.2.4.4. *Rendahnya kualitas SDM*

Sebagai dampak dari kemiskinan dan tingkat kesejahteraan mereka yang masih rendah, minimnya sarana dan prasarana di bidang pendidikan dan kesehatan, serta aksesibilitas yang sulit menuju daerah perbatasan, kualitas SDM masyarakat di sebagian besar daerah perbatasan pada umumnya masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari tingkat pendidikan masyarakat yang umumnya tidak tamat dan atau tamat Sekolah Dasar (SD). Data tahun 2006, misalnya memperlihatkan bahwa masyarakat di kabupaten di daerah perbatasan darat RI yang ada di Provinsi NTT, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur dan Papua tingkat pendidikannya pada umumnya hanya tamat SD, yaitu masing-masing sebesar 61.12 persen, 56.39 persen, 48,21 persen dan 67,66 persen dari total jumlah penduduk.²¹

Di samping itu, masyarakat di perbatasan pada umumnya juga mengalami persoalan jarak pemukiman dengan pusat pelayanan kesehatan dan pendidikan yang jauh dan moda transportasi yang sulit untuk menjangkau berbagai fasilitas pelayanan kesehatan dan pendidikan tersebut. Akibatnya mereka semakin terpuruk dari sisi kualitas SDM. Rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat ini menjadi faktor yang menghambat pengembangan ekonomi kawasan perbatasan. Optimalisasi potensi sumber daya alam dan pengembangan ekonomi di kawasan perbatasan sulit dilakukan. SDM berkualitas rendah juga sangat sulit diharapkan untuk memiliki daya saing tinggi dalam pasar tenaga kerja yang kompetitif, apalagi untuk dapat bersaing dengan wilayah negara tetangga.

1.2.4.5. *Pengelolaan Sumberdaya Alam*

Meskipun masyarakat di daerah perbatasan pada umumnya miskin, sebagian daerah perbatasan memiliki sumber kekayaan alam yang melimpah, seperti kehutanan, pertambangan, perkebunan, perikanan, dan pariwisata. Hanya saja optimalisasi sumber-sumber tersebut belum dilaksanakan secara terencana dengan baik untuk memberikan jaminan atas kemanfaatan ekonomi yang optimal, antara lain untuk mendatangkan devisa yang besar.

Pada sisi lain, kurang seriusnya pemerintah dalam menggarap sumber-sumber kekayaan alam tersebut dalam bentuk kebijakan, program kegiatan dan pendanaan telah menyebabkan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam di kawasan perbatasan cenderung menjadi tidak terkendali. Potensi sumberdaya alam di kawasan perbatasan, baik yang di laut atau di darat, tidak jarang dieksploitasi untuk kepentingan individu dan kelompok tertentu. Kondisi ini mengganggu keseimbangan lingkungan, misalnya penebangan kayu ilegal di kawasan hutan lindung secara liar dan besar-besaran di Kalimantan dan Papua. Selain itu, juga

²¹ Data diolah dari Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan 2005-2006: Buku 2 Kabupaten*, BPS, Jakarta, 2007, hlm. 20-66.

masih terjadi penambangan pasir laut di pesisir dan pulau-pulau kecil di Kepulauan Riau yang mengakibatkan kerusakan lingkungan. Oleh karenanya, SDA yang ada harus dikelola baik dengan prinsip keberlanjutan. Tidak hanya untuk menjamin ketersediaan SDA tersebut, pengelolaan dengan prinsip keberlanjutan juga akan berfungsi untuk menjaga keseimbangan lingkungan.

1.2.4.6. Belum optimalnya pemanfaatan dan pengembangan budaya masyarakat perbatasan.

Masyarakat Indonesia yang tinggal di kawasan perbatasan pada umumnya memiliki keterikatan kekeluargaan dan kesamaan budaya dengan masyarakat negara tetangganya. Bahkan sebagian diantara mereka masih memiliki hubungan kawin mawin dan kepemilikan atas tanah. Namun demikian, kekerabatan dan norma sosial, kesamaan adat istiadat, bahasa, keyakinan (religi), mata pencaharian, teknologi, dan kesenian yang tumbuh di masyarakat perbatasan kedua negara yang secara operasional sudah lama terwujud sebagai sistem norma yang mengatur berbagai tindakan warga masyarakat perbatasan karena dianggap baik dan menguntungkan oleh masyarakat yang bersangkutan belum sepenuhnya dimanfaatkan secara optimal. Hal ini termasuk didalamnya, misalnya, menggunakan kearifan lokal dan hubungan kekerabatan mereka dalam penyelesaian masalah konflik perbatasan dan meningkatkan kesejahteraan bersama.

Ketika batas politik diberlakukan sebagai representasi kedaulatan wilayah masing-masing sebagai negara merdeka muncul sejumlah persoalan-persoalan kompleks. Hal ini misalnya dapat dilihat pada kasus perbatasan Indonesia-Timor Leste. Sebagai konsekwensi Timor Leste yang sebelumnya menjadi bagian wilayah kedaulatan Indonesia sebagai negara merdeka telah mengakibatkan adanya perubahan titik garis batas yang mengakibatkan hilangnya lahan garapan dan sumber warga perbatasan Nusa Tenggara Timur (NTT). Persoalan ini mengakibatkan renggangnya, atau bahkan putusnya hubungan sosial antara warga sekerabat di kedua negara.

Sebuah LSM lokal, LAKMAS Cendana Wangi, yang berkantor di Fatukeke, Kefamenanu, misalnya telah melakukan fasilitasi dialog untuk menciptakan perdamaian, keharmonisan, dan kesejahteraan bersama. Upaya ini dimulai dari perwakilan masyarakat Tu'fuf-Tasinifu-NTT dengan perwakilan dari Malelat-Ambenu-RDTL, yang dilanjutkan ke daerah lain seperti perwakilan Haumeni-Ana-NTT dan perwakilan dari Pasabe-Ambenu-Timor Leste. Rangkaian dialog inipun dilakukan di beberapa daerah lainnya. Walaupun upaya untuk mempertemukan utusan Crus dan Ninisu di Manusasi-NTT dengan perwakilan Haemnanu dan Pope Abenu-Timor Leste menemui jalan buntu akibat konflik kepemilikan lahan, dialog-dialog di tempat lain pada umumnya berlangsung kondusif, karena lebih berorientasi pada upaya bersama untuk menyelesaikan perbedaan dalam soal pemilikan tanah

yang berada di wilayah perbatasan. Pertemuan-pertemuan tersebut, antara lain merekomendasikan kepada pemerintah masing-masing untuk segera membuka pasar *Puah Manus-Baka-ao* (Pasar tempat berjualan sirih, pinang dan tembakau) dan Pasar hewan/ternak yang dikelola bersama, pemberlakuan Pas Lintas Batas sesegera mungkin, penyuluhan tentang peraturan dan ketentuan perbatasan se jelas mungkin, dan pengutamaan kearifan sebagai penyelesaian konflik.²² Pendekatan ini seharusnya diikuti oleh pemerintah setempat dan LSM-LSM lainnya, agar keamanan dan kesejahteraan di daerah perbatasan dapat ditingkatkan.

1.3. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Naskah Akademik RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan ini disusun dengan tujuan:

1. Memberikan landasan ilmiah yang memuat arah dan ruang lingkup bagi penyusunan RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan.
2. Mewadahi aturan hukum yang diperlukan sebagai pedoman dalam pengelolaan daerah perbatasan.
3. Mengisi kekosongan aturan hukum dalam pengelolaan daerah perbatasan yang hingga sekarang belum ada.
4. Memberikan bahan masukan bagi pembuatan draft RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan dan berbagai pihak yang berkepentingan.

Adapun kegunaan Naskah Akademik ini adalah:

1. Sebagai dasar konseptual dalam penyusunan pasal-pasal dan penjelasan RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan.
2. Sebagai landasan pemikiran bagi anggota DPD RI, DPR RI, dan Pemerintah dalam pembahasan RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan.
3. Sebagai rujukan bagi semua pihak, DPD RI, DPR RI, dan Pemerintah serta pihak-pihak terkait dalam mengelola daerah perbatasan.

1.4. METODE

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah deskriptif, analitik, evaluatif dan preskriptif. Melalui pendekatan *deskriptif* menjelaskan secara konseptual mengenai permasalahan pengelolaan perbatasan yang kemudian dielaborasi secara mendalam dan dijelaskan keterkaitannya satu sama lain,

²² Lihat Ganewati Wuryandari (Ed.), *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste: Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan P2P-LIPI, 2009, hlm.312.

sehingga akan diperoleh kejelasan mengenai kompleksitas pengelolaan perbatasan di Indonesia. *Analitik*, yaitu menganalisis data yang ada dengan menggunakan teori interpretasi, melakukan konstruksi melalui *rechtsanalogie* dengan cara berpikir *abstractie* dan *determinatie (rechtsverfijning)* dengan cara berpikir *determinatie* sampai pada melakukan sistematisasi dari undang-undang terkait. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis melalui pendekatan *evaluatif* yaitu dengan memberikan penelaahan antara fakta dan praktik yang dijalankan dalam pengelolaan perbatasan. Atas dasar analisis data yang ada, naskah akademik ini secara *preskriptif* memberikan jalan penyelesaian dalam menjawab persoalan yang terjadi dalam pengelolaan perbatasan di Indonesia.

Untuk menyusun Naskah Akademik ini, data yang dipakai adalah data primer dan sekunder. Data primer ini bersumber dari peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya yang berkaitan dengan perbatasan. Untuk melengkapi data primer ini, data juga diperoleh melalui beberapa pertemuan dan diskusi kelompok terfokus dengan instansi-instansi terkait baik yang ada di pusat dan di daerah, dan para pakar/tenaga ahli yang kompeten dalam bidang perbatasan. Data sekunder yang bersumber dari buku, artikel dalam jurnal atau internet, atau karya tulis ilmiah lainnya yang relevan dengan perbatasan diperoleh dengan melakukan studi kepustakaan.

BAB II

PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN: KAJIAN

TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN

2.1.1. Arti Penting Daerah Perbatasan

Perbatasan (*border*) memiliki konotasi yang sangat kuat dengan geografi. Dalam konteks ini, *border* dipahami sebagai suatu garis imajiner yang memisahkan wilayah suatu negara yang secara geografis berbatasan langsung dengan wilayah negara lain. Namun, sesungguhnya pengertian mengenai perbatasan tidak sesederhana itu, karena didalamnya juga mengandung beberapa dimensi lain, yaitu garis batas (*border lines*), sempadan (*boundary*) dan perhinggaan (*frontier*), yang tentu merupakan persoalan politik.²³

Secara umum, garis batas tidak hanya merupakan garis demarkasi yang memisahkan sistim hukum yang berlaku antar negara, tetapi juga merupakan *contact point* (titik singgung) struktur kekuatan teritorial nasional dari negara-negara yang berbatasan. Garis batas ini pada dasarnya memiliki dua fungsi, yaitu (1) kedalam, untuk pengaturan administrasi pemerintahan dan penerapan hukum nasional dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara; dan (2) keluar, berkaitan dengan hubungan internasional, untuk menunjukkan hak-hak dan kewajiban menyangkut perjanjian bilateral, regional maupun internasional dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara.²⁴

Sementara konsep kedua perbatasan sebagai *boundary* merujuk pada tapal batas yang pasti, misalnya penghalang fisik atau segala sesuatu yang kasat mata. Kategori pembentukan batas itu sendiri dapat bermula dari kriteria geografis, ikatan primordial atau bahkan idiologi. Kategori apapun yang digunakan seseorang tidak dapat lagi berperilaku bebas seperti ketika masih berada didalamnya. Dalam wilayah yang sama dapat diketemukan kesadaran kolektif (*collective identity*). Beberapa

²³ Lihat Marsma TNI. P. Simamora, MSc, Dirkersin Ditjen Strahan Dephan RI, "Permasalahan Keamanan di Wilayah Perbatasan", disampaikan pada Diskusi Terbatas, "Model Alternatif Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste", yang diselenggarakan oleh Tim Perbatasan Kompetitif LIPI, LIPI, Jakarta, 14 Mei 2008; Kusnanto Anggoro, "Kedaulatan, Teritorialitas, dan Keamanan Pasca-Wesphalia", *Global*, Vol. 6, No.2, Mei 2004, hlm. 5-7.

²⁴ A.Bey Sofyan, "Tinjauan ke Depan Hubungan Bilateral RI-RDTL", makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas Deplu "Indonesia-Timor Leste: Upaya Memperkokuh Hubungan Bertetangga Baik dan Berorientasi Ke Depan", Bali, 22-23 Mei 2008, hlm.2.

bentukan geologis menentukan batas alami, seperti gunung, danau atau sungai. Di samping itu, benda-benda buatan manusia, seperti pilar, tugu, kawat berduri, dan dinding beton juga dapat digunakan sebagai penanda batas antar negara. Bahkan, kombinasi batas alami dan buatan manusia juga sangat lazim digunakan.

Sedangkan konsep terakhir merujuk pada pemahaman perbatasan sebagai *frontier*, yang bermakna "daerah depan". Pada jaman dahulu, *frontier* ini dianalogikan sebagai daerah tempur, sehingga harus dikosongkan karena akan digunakan sebagai daerah tempat dilaksanakannya pertempuran. Pada dewasa ini, "daerah depan" tersebut seharusnya lebih dimaknai sebagai daerah "etalase" untuk menunjukkan berbagai kemajuan dan keberhasilan pembangunan.

Dengan melihat konsep-konsep tersebut tidak sulit untuk mengatakan bahwa pengertian mengenai perbatasan sangat kompleks. Meski konsep-konsep tersebut cenderung mengandung konotasi pemisahan, dalam realitasnya selalu ada kemungkinan tumpang tindih. Di perbatasan Indonesia-Timor Leste, misalnya, ide-ide mengenai *border lines* dan *boundary* pun menjadi tidak terpisahkan. Ini terutama muncul ketika persoalan ketidakjelasan tapal batas menyebabkan klaim tumpang tindih antar dua masyarakat yang tinggal di sekitar perbatasan, baik mengenai wilayah maupun dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada di sekitar wilayah tersebut.

Persoalan wilayah dan tapal batas ini menjadi isu menarik terutama karena isu-isu tersebut sering menimbulkan konflik dan peperangan antar negara. Selain menyangkut hak kedaulatan, kejelasan wilayah dan tapal batas juga berhubungan erat dengan harga diri dan martabat suatu bangsa yang berdaulat. Sehingga mudah dipahami jika ada klaim sepihak atas wilayah tertentu di perbatasan, situasi tersebut dapat menjadi sumber terjadinya konflik dan kekerasan fisik di antara warga lokal yang tinggal saling sebelah menyebelah di perbatasan. Konflik kekerasan di perbatasan antara RI -Timor Leste yang terjadi di Desa Haumeni Ana, Bikomi Utara, Kabupaten Timor Tengah Utara pada tanggal 31 Juli 2012 adalah salah satu contohnya. Masyarakat desa tersebut terlibat konflik dengan warga Desa Pasabe, Distrik Oecuse (Timor-Leste). Mereka saling melempar batu dan berkelahi memakai senjata tajam. Konflik tersebut dipicu oleh kebijakan pemerintah negara baru tersebut yang membangun pos imigrasi dan kepabeian sekitar 20 meter masuk ke dalam wilayah yang diklaim Indonesia.²⁵

Sengketa Indonesia-Timor Leste di atas, dan juga sengketa lainnya antara Indonesia dengan negara tetangga seperti Malaysia atas blok Ambalat dan Sipadan-Ligitan, misalnya, merupakan beberapa contoh yang secara jelas mengilustrasikan akan tetap pentingnya wilayah bagi negara. Dalam perspektif hubungan internasional, hal tersebut terkait dengan pandangan tradisional yang menganggap

²⁵ Tempo.com, "Wilayah Sengketa RI-Timor Leste Jadi Zona Netral", 2 Agustus 2012.

wilayah negara akan menentukan kedaulatan, kekuasaan, dan bahkan keamanan. Berdasar pandangan ini, dapat dimengerti bahwa perbatasan nasional akan memainkan peran penting dalam menentukan eksistensi suatu negara bangsa. Negara akan siap melakukan apa pun untuk melindungi wilayah dari kemungkinan ancaman keamanan. Untuk itu diperlukan adanya dukungan militer yang kuat. Sebagaimana dikemukakan oleh Morgenthau bahwa yang paling penting bagi kepentingan keamanan nasional adalah *"to protect [its] physical, political, and cultural identity against encroachment by other nations"*.²⁶ Dalam konteks ini, pengelolaan perbatasan yang efektif merupakan prasyarat untuk menciptakan negara yang kuat.

Namun demikian, perlu juga dipahami bahwa isu perbatasan tidak hanya mencakup aspek fisik teritorialitas. Sebagaimana disampaikan Emmanuel Brunet-Jailly, perbatasan tidak semata menyangkut aspek fisik, yaitu *"the boundaries of sovereign and territorially demarcated states"*, tetapi jauh lebih kompleks karena memiliki keterkaitan yang sangat erat antara aspek fisik dan masyarakat yang menempati wilayah tersebut serta dengan negara, kegiatan ekonomi, dan budaya setempat.²⁷

Pandangan di atas menandai perdebatan tentang fungsi perbatasan itu sendiri yang memberikan bobot lebih pada aspek sosial, tidak semata pada aspek politik. Melalui perubahan pemahaman mengenai fungsi perbatasan ini, diyakini oleh Brunet-Jailly, akan mampu secara efektif mengurangi ketegangan di daerah perbatasan.²⁸ Pandangan ini juga didukung oleh Boggs yang secara khusus melihat kegiatan ekonomi di perbatasan. Menurut pandangannya, wilayah perbatasan sebaiknya mampu menciptakan keseimbangan ekonomi. Interaksi sosial yang terbentuk melalui mekanisme kegiatan ekonomi di perbatasan, dapat meminimalisasi kemungkinan terjadinya gangguan keamanan.²⁹ Pada poin ini jelas bahwa pengelolaan perbatasan memerlukan pemahaman dan pendekatan komprehensif atas fungsi perbatasan yang melingkupi fungsi keamanan dan sosial. Sistem pengelolaan keamanan perbatasan merupakan salah satu bagian penting dalam agenda pembangunan nasional secara holistik.

2.1.2. Pendekatan Pengelolaan Daerah Perbatasan

Catatan penting dari pemahaman di atas menggarisbawahi bahwa apapun pemahaman yang melekat dalam konsep perbatasan, semua itu menunjukkan bahwa perbatasan memiliki arti yang sangat strategis. Perbatasan sebagai "beranda

²⁶ Jutta Welds, "Constructing National Interests", *European Journal of International Relations*, No.2 Vol.3, 1996, hlm. 275-318.

²⁷ Emmanuel Brunet-Jailly, "Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective", *Geopolitics*, No.10, 2005, hlm.643.

²⁸ *Ibid*, hlm. 634-636.

²⁹Whittemore Boggs, *International Boundaries: A Study of Boundary Functions and Problems*, New York, Columbia University Press, 1940.

terdepan” yang secara geografis berbatasan langsung dengan negara lain, memiliki fungsi-fungsi yang melekat sangat kuat, yaitu pertahanan-keamanan, kesejahteraan dan lingkungan.³⁰ Di luar ketiga fungsi itu, fungsi budaya juga dianggap penting mengingat masyarakat yang tinggal di perbatasan dua negara pada umumnya memiliki kesamaan budaya dan bahkan sebagian masih memiliki hubungan kekerabatan.

Fungsi pertahanan-keamanan sangat terkait dengan pemahaman perbatasan yang secara geo-strategis diyakini sebagai penjelmaan dari kedaulatan politik suatu negara. Makna yang terkait didalamnya sangat luas, tidak hanya memberikan kepastian hukum atas yurisdiksi wilayah teritorial Indonesia, tetapi juga mengkait aspek-aspek lain, seperti aspek kewenangan administrasi pemerintahan nasional dan lokal, kebebasan navigasi, lalu lintas perdagangan, eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam. Sebagai wilayah batas antar negara, perbatasan juga merupakan sabuk keamanan (*security belt*) yang berada pada lingkaran prioritas pertama dalam strategi pertahanan keamanan Indonesia terhadap segala bentuk potensi ancaman luar (*external threat*). Wilayah perbatasan berpotensi menjadi salah satu sasaran ancaman yang bersifat lintas negara. Wilayah ini merupakan wilayah yang sangat rentan terhadap pengaruh dari luar, baik dalam bentuk ideologi, politik, sosial budaya maupun yang menyangkut pertahanan dan keamanan.

Di samping fungsi pertahanan-keamanan, perbatasan juga memiliki fungsi yang sangat penting lainnya, yaitu kesejahteraan. Sebagai pintu gerbang negara, wilayah perbatasan tentu memiliki keuntungan lokasi geografis yang sangat strategis untuk berhubungan dengan negara tetangga. Dalam konteks ini, wilayah perbatasan dipandang dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan Indonesia dengan negara tetangga. Sehingga perbatasan dilihat sebagai daerah “kerjasama” antar negara dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah perbatasan kedua negara.

Fungsi ini sangat penting apalagi dengan mempertimbangkan realitas kondisi sosial-ekonomi masyarakat perbatasan yang pada umumnya masih menunjukkan karakteristik sebagai daerah terbelakang, yang antara lain disebabkan oleh lokasi wilayah perbatasan yang sebagian besar terpencil/terisolasi dengan tingkat aksesibilitas yang rendah, keterbatasan tingkat pendidikan dan layanan kesehatan, tingkat kesejahteraan masyarakat yang rendah yang ditandai dengan banyaknya

³⁰ Disampaikan oleh Kautsar, Direktur Jenderal Pemerintahan Umum, Kemendagri, “Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara RI-Timor Leste”, pada Diskusi Terbatas tentang “Model Alternatif Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste” yang diselenggarakan oleh LIPI bekerjasama dengan Kedeputusan Bidang Politik, Kantor Setwapres, di LIPI, Jakarta, 11 Agustus 2008, hlm.7.

jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal, serta keterbatasan informasi tentang pemerintahan dan pembangunan.³¹

Apabila fungsi kesejahteraan di daerah perbatasan dapat diwujudkan, hal tersebut akan berdampak positif terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat perbatasan. Terciptanya kondisi ideal ini akan memiliki daya tangkal terhadap berbagai kegiatan ilegal, maupun upaya provokasi-provokasi pihak lawan yang dapat membahayakan kedaulatan negara. Dengan kata lain, terlaksananya fungsi kesejahteraan yang mantap di wilayah perbatasan dapat secara efektif membantu menciptakan suatu kekuatan ipoleksosbud dan pertahanan-keamanan.

Aspek ketiga yang melekat pada wilayah perbatasan adalah fungsi lingkungan. Fungsi ini terkait dengan karakteristik yang berlangsung di wilayah perbatasan tersebut, yaitu antara lain sebagai pintu gerbang negara yang mempunyai keterkaitan yang saling mempengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan di wilayah lainnya yang berbatasan, baik dalam lingkup nasional maupun regional.

Aspek berikutnya yang mesti diperhatikan dalam pengelolaan daerah perbatasan adalah fungsi budaya. Fungsi ini sangat penting mengingat masyarakat yang tinggal di perbatasan dua negara pada umumnya memiliki memelihara, memanfaatkan, dan mengembangkan budaya yang hampir sama. Budaya dimaksud terdiri dari pengetahuan, kepercayaan, dan nilai-nilai yang mencakup: adat istiadat, bahasa, keyakinan (religi), kekerabatan dan norma sosial, mata pencaharian, teknologi, dan kesenian yang tumbuh di masyarakat perbatasan yang secara operasional sudah lama terwujud sebagai sistem norma yang mengatur berbagai tindakan warga masyarakat perbatasan karena dianggap baik dan menguntungkan oleh masyarakat yang bersangkutan

Fungsi ini sejalan dengan kebijakan tata ruang wilayah perbatasan Indonesia, sebagaimana dikatakan oleh Kautsar, secara fungsional dibagi dalam tiga kawasan, yaitu: (1) kawasan penyangga, yaitu kawasan terdepan perbatasan yang meliputi seluruh wilayah kecamatan perbatasan; (2) kawasan pendukung, yaitu kawasan yang mempunyai keterkaitan langsung dengan wilayah perbatasan yang meliputi wilayah kabupaten perbatasan; dan (3) daerah *hinterland*, yaitu kawasan yang mempunyai keterkaitan secara regional meliputi seluruh wilayah Provinsi.³²

Dengan demikian, pengembangan wilayah perbatasan negara Indonesia idealnya dengan mempertimbangkan perwujudan fungsi-fungsi perbatasan negara di atas, yaitu keamanan, kesejahteraan dan lingkungan. Hal ini sebagai sesuatu keniscayaan dalam upaya pembangunan daerah perbatasan, yaitu antara lain untuk

³¹ Lihat Ganewati Wuryandari (Editor), *Isu-isu Keamanan Antara Indonesia dan Timor Leste*, LIPI Press, Jakarta, 2007.

³² Lihat Kautsar, "Pengelolaan Kawasan Perbatasan....", hlm 7.

mendorong agar perbatasan negara Indonesia tersebut dapat bertransformasi dari “halaman belakang” menjadi “beranda terdepan” wilayah RI.

2.1.2.1. Pendekatan Pertahanan Keamanan

Penyelenggaraan pertahanan keamanan merupakan fungsi utama pemerintahan dengan TNI dan POLRI sebagai intinya. Wujud pertahanan keamanan tercermin dalam kemampuan memelihara stabilitas pertahanan keamanan negara yang dinamis, mengamankan pembangunan dan hasil-hasilnya serta kemampuan mempertahankan kedaulatan negara.

Terkait dengan pengelolaan kawasan perbatasan, seharusnya luas wilayah perbatasan Indonesia mencerminkan adanya sebuah kebijakan pengelolaan perbatasan yang efektif dan akuntabel dari aspek pertahanan keamanan. Namun, harapan tersebut dalam praktiknya belum tercapai optimal. Hal ini diindikasikan dengan masih maraknya tindak-tanduk kejahatan di perbatasan (*border crimes*), seperti penyelundupan kayu, barang dan obat-obatan terlarang, perdagangan manusia, terorisme, pencurian ikan oleh nelayan asing dan penetrasi ideologi asing yang mengganggu kedaulatan dan stabilitas keamanan.

Terkait dengan pendekatan keamanan di atas, “Grand Design Pengelolaan Batas Wilayah Perbatasan Negara dan Kawasan Perbatasan di Indonesia Tahun 2011-2025” yang disusun oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) secara jelas menyatakan bahwa pendekatan keamanan ini

memandang kawasan perbatasan sebagai kawasan yang bersebelahan langsung dengan negara lain. Selain itu, wilayah perairan perbatasan memiliki peranan vital bagi perekonomian banyak bangsa karena menjadi lintasan perdagangan dunia sekaligus didalamnya menyimpan sumberdaya alam yang sangat besar. Usaha mengamankan dan melindungi berarti mewujudkan kondisi perairan yurisdiksi nasional yang terkendali dan dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan nasional. Dengan demikian, pendekatan keamanan di samping melihat kawasan perbatasan sebagai kawasan yang memiliki nilai strategis bagi keutuhan wilayah namun juga bagi kepentingan untuk melindungi kepentingan pembangunan kelautan nasional. Di kawasan perbatasan darat, [k]onsep struktur ruang pertahanan dan keamanan yang dikembangkan ialah membentuk “sabuk komando” perbatasan negara. Sabuk komando perbatasan negara ini berupa *buffer area* atau *security zone* sejauh ± 4 km dari garis perbatasan sebagai wilayah pengawasan.³³

Dengan demikian, mengingat posisi geografis kawasan perbatasan Indonesia sebagai garis pertahanan terluar negara, maka pendekatan keamanan (*security approach*) dibutuhkan dalam mengelola daerah perbatasan.

³³ BNPP, *Grand Design Pengelolaan Batas Wilayah Perbatasan Negara dan Kawasan Perbatasan di Indonesia Tahun 2011-2025*, Jakarta, BNPP, 2011, hlm.18.

2.1.2.2. Pendekatan Kesejahteraan

Pada umumnya daerah perbatasan belum mendapat perhatian yang proporsional. Ini terindikasikan dengan kondisi masyarakat di sepanjang perbatasan yang pada umumnya masih miskin dengan tingkat kesejahteraan yang rendah jika dibandingkan dengan pembangunan di wilayah lain.³⁴

Keterbatasan ketersediaan sarana prasarana dasar di perbatasan, seperti pendidikan, kesehatan, sarana prasarana transportasi, ketersediaan listrik, air bersih, informasi, dan lain sebagainya, ditengarai menjadi penghambat keberhasilan pembangunan daerah perbatasan. Mereka senantiasa menjadi daerah miskin dan tertinggal. Aksesibilitas yang sulit ditempuh ke daerah perbatasan juga menyebabkan wilayah tersebut menjadi terisolir, sulit dijangkau. Padahal potensi yang dimiliki oleh daerah perbatasan yang dapat dikembangkan relatif banyak dan bahkan bernilai ekonomi tinggi, terutama potensi Sumber Daya Alam (SDA), seperti hutan, tambang, mineral, perikanan, dan kelautan, yang terbentang di sepanjang dan sekitar perbatasan.

Namun potensi-potensi tersebut sampai saat ini masih belum tergarap optimal untuk meningkatkan pertumbuhan dan kesejahteraan rakyat di perbatasan, maupun untuk kemajuan bangsa dan negara Indonesia. Di sisi lain sistem pengamanan daerah perbatasan yang tidak memadai juga menyebabkan terjadinya berbagai pelanggaran lintas batas negara, pencurian dan penjarahan SDA.

Masalah lain yang dihadapi di beberapa kawasan perbatasan adalah adanya kesenjangan pembangunan dengan wilayah lainnya, termasuk juga dengan negara tetangga. Amatan secara mendalam memperlihatkan keterbatasan sarana prasarana dasar di perbatasan berpengaruh terhadap minimnya kegiatan investasi, rendahnya optimalisasi pemanfaatan SDA, rendahnya penciptaan lapangan kerja, dan sulit berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi, keterisolasian wilayah, ketergantungan masyarakat terhadap pelayanan sosial ekonomi dari negara tetangga, tingginya biaya hidup serta rendahnya kualitas SDM.

Mengacu pada permasalahan-permasalahan sosial ekonomi di atas maka diperlukan upaya-upaya pengelolaan wilayah perbatasan yang hendaknya mampu memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan. Melalui pendekatan kesejahteraan ini, dalam pengelolaan wilayah perbatasan tentunya akan diarahkan pada pemenuhan

³⁴ Kemiskinan di kabupaten-kabupaten perbatasan Indonesia terlihat dari data BPS tahun 2006, misalnya, yang menyatakan tiga kabupaten di Provinsi NTT yang berbatasan dengan wilayah negara lain prosentase penduduk miskinnya adalah 29,34 persen, sementara lima kabupaten di Provinsi Kalbar adalah 15,24 persen, tiga kabupen di Provinsi Kalimantan Timur 11, 41 persen dan dua kabupen di Provinsi Papua sebesar 41,52 persen. Data ini diolah dari Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan 2005-2006: Buku 2 Kabupaten*, BPS, Jakarta, 2007, hlm. 20-66.

berbagai kebutuhan dasar dan penunjang peningkatan kesejahteraan, serta pengembangan SDM. Strategi yang dapat dikembangkan antara lain dengan:

- Meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dengan menggali potensi unggulan ekonomi, sosial dan budaya di setiap daerah perbatasan, serta keuntungan lokasi geografis yang sangat strategis untuk berhubungan dengan negara tetangga.
- Mempercepat peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pembangunan sarana prasarana, peningkatan pelayanan kesehatan, peningkatan kapasitas SDM, pemberdayaan kapasitas aparatur pemerintah dan kelembagaan, serta peningkatan mobilisasi pendanaan untuk menggerakkan kegiatan ekonomi.
- Mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di kecamatan yang langsung berbatasan secara selektif dan bertahap sesuai prioritas dan kebutuhan.

Untuk mengimplementasikan strategi pengembangan kawasan perbatasan di atas agar tepat mencapai sasaran diperlukan upaya dan komitmen sungguh-sungguh dari seluruh komponen bangsa, mulai dari pemerintah, legislatif, dunia usaha, dan masyarakat. Dari pihak pemerintah diperlukan kebijakan dan strategi pengembangan dan investasi sarana dasar, seperti jalan, pelabuhan, dermaga, air bersih dan sebagainya. Sementara dari pihak legislatif perlu mendukung setiap kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan pengembangan kesejahteraan sosial ekonomi daerah perbatasan. Dari pihak dunia usaha diperlukan dukungan pendanaan, dan bagi masyarakat di sekitar perbatasan seperti masyarakat adat, mereka juga perlu diberi ruang partisipasi yang luas bagi perwujudan peran masyarakat sebagai pusat pelaku pembangunan di perbatasan karena mereka memiliki hak ulayat, sehingga pengembangan daerah perbatasan dapat memberikan rasa keadilan dan transparan.

2.1.2.3. Pendekatan Lingkungan

Pendekatan lingkungan merupakan pendekatan ketiga yang dipakai dalam mengelola daerah perbatasan. Melalui pendekatan ini, pembangunan kawasan perbatasan diarahkan untuk selalu memperhatikan aspek kelestarian lingkungan yang merupakan wujud dari pembangunan berkelanjutan. Pembangunan yang seimbang dan terpadu antara aspek ekonomi, sosial, hankam dan lingkungan hidup menjadi prinsip pembangunan yang hendaknya senantiasa menjadi dasar pertimbangan utama bagi seluruh sektor dan daerah guna menjamin keberlanjutan proses pembangunan di daerah perbatasan.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004–2009, pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup pada intinya

diarahkan untuk memperbaiki sistem pengelolaan sumber daya alam agar sumber daya alam mampu memberikan manfaat ekonomi dalam jangka panjang dengan tetap menjamin kelestariannya. Dengan demikian, sumber daya alam diharapkan dapat tetap mendukung perekonomian nasional dan mampu dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tanpa mengorbankan daya dukung dan fungsi lingkungan hidupnya, agar tetap dapat dinikmati oleh generasi mendatang. Pembangunan berkelanjutan terus diupayakan menjadi arus utama dari pembangunan nasional di semua bidang dan daerah, termasuk di daerah perbatasan.

Dalam konteks ini, keberhasilan pengembangan daerah perbatasan secara nyata dipengaruhi oleh kemampuan dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup. Permasalahan yang dihadapi di perbatasan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah belum menyatunya kegiatan perlindungan fungsi lingkungan hidup dengan pemanfaatan sumber daya alam, sehingga melahirkan konflik kepentingan antara ekonomi sumber daya alam dengan lingkungan. Pada satu sisi, kebijakan ekonomi selama ini cenderung berpihak pada kegiatan eksploitasi sumber daya alam di wilayah perbatasan. Pada sisi lain, kondisi tersebut telah memunculkan dampak negatif ekologis, seperti meningkatnya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, menyebabkan terjadinya degradasi sumber daya alam, meningkatnya dampak dari perubahan iklim, ancaman terhadap keanekaragaman hayati dan lain sebagainya.

Degradasi sumberdaya alam tersebut sebagaimana telah umum diketahui banyak terjadi di sejumlah daerah perbatasan di Indonesia. Misalnya, kerusakan kawasan hutan di Kalimantan, yang sebagian besar berada di kawasan perbatasan. Kerusakan hutan ini lebih diakibatkan pembakaran dan penebangan hutan oleh Perusahaan yang memperoleh Hak Pengelolaan Hutan (HPH) tanpa diikuti dengan kegiatan reboisasi (penanaman kembali), dan juga oleh masyarakat perbatasan untuk pelandangan berpindah serta kegiatan *illegal logging*. Di wilayah perbatasan lain, seperti di Kepulauan Riau juga terjadi degradasi lingkungan sebagai akibat penambangan pasir yang tidak terkendali untuk diekspor ke Singapura yang menyebabkan abrasi pantai dan hampir hilangnya pulau-pulau terluar Indonesia. Kegiatan *illegal fishing* oleh nelayan-nelayan asing di perairan laut terluar Indonesia juga tidak saja menimbulkan pencemaran lingkungan, melainkan juga *over fishing* yang mempengaruhi *stock* ikan di Indonesia.

Degradasi sumberdaya alam ini bila tidak diberikan perhatian yang serius akan berdampak pada kerusakan ekosistem alam seperti hilangnya paru-paru dunia akibat ditebangnya pohon-pohon di hutan perbatasan, hilangnya keanekaragaman hayati seperti hewan-hewan dan tumbuhan langka, hilangnya ketersediaan sumber daya air baik secara kualitas dan kuantitas, hilangnya lahan-lahan produktif yang mengancam ketahanan pangan, banjir, longsor dan kekeringan, serta potensi

hilangnya sumber pendapatan negara dan daerah, yang sejatinya bisa dimanfaatkan generasi mendatang di wilayah perbatasan.

Atas dasar hal-hal tersebut di atas, pengelolaan sumber daya alam perlu dilakukan secara bijaksana melalui pembatasan kerusakan lingkungan dan menjaga berkesinambungan di dalam mengeksploitasi sumberdaya alam yang terpadu dan berdaya guna demi melindungi kerusakan secara ekologi, guna mencegah bencana ekologi, yang dapat merusak secara ekologis sumberdaya alam.

Hal tersebut antara lain dapat dilakukan antara lain dengan kepentingan menjaga fungsi kawasan lindung/konservasi, tidak dilampauinya daya dukung dan daya tampung lingkungan, tidak terjadi alih fungsi pemanfaatan ruang, menjaga kelestarian fungsi ekosistem dan lingkungan hidup, serta mengurangi dampak dari adanya perubahan iklim. Di samping itu, meningkatnya kepatuhan pelaku pembangunan baik pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat, untuk menjaga kualitas fungsi lingkungan juga sangat diperlukan dan juga untuk secara konsisten menerapkan kebijakan Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan.

2.1.2.4. Pendekatan Budaya

Pendekatan budaya merupakan pendekatan keempat yang dipakai dalam mengelola daerah perbatasan. Pendekatan budaya adalah suatu pendekatan yang menempatkan budaya sebagai dasar dari keseluruhan perencanaan pembangunan, termasuk dalam bidang ekonomi dan investasi. Dalam hal ini budaya berfungsi sebagai pedoman dan strategi adaptasi kebutuhan yang perlu dipenuhi untuk melangsungkan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat perbatasan.

Pada umumnya masyarakat Indonesia yang tinggal di kawasan perbatasan memiliki kesamaan budaya dengan masyarakat negara tetangganya. Bahkan sebagian diantaranya masih memiliki hubungan keluarga dan kepemilikan atas tanah. Oleh karena itu, pembangunan di perbatasan harus mempertimbangkan kesamaan adat istiadat, bahasa, keyakinan (religi), kekerabatan dan norma sosial, mata pencaharian, teknologi, dan kesenian yang tumbuh di masyarakat perbatasan kedua negara yang secara operasional sudah lama terwujud sebagai sistem norma yang mengatur berbagai tindakan warga masyarakat perbatasan karena dianggap baik dan menguntungkan oleh masyarakat yang bersangkutan.

Dalam kondisi normal, pada daerah perbatasan yang demikian menggunakan pendekatan non militer berupa pemberdayaan sosial ekonomi dan budaya masyarakat perbatasan dengan memperhatikan budaya setempat dan kearifan lokal, seperti pembangunan pasar bersama yang melibatkan masyarakat kedua negara yang berbatasan, penetapan zona perdagangan bebas, pertukaran budaya antar warga masyarakat (guru, atlet, murid sekolah, seniman, dan lain-lain), mengupayakan dialog antar masyarakat perbatasan kedua negara yang difasilitasi

oleh pemerintah, pemerintah daerah, lembaga adat, dan atau lembaga swadaya masyarakat untuk membahas perselisihan yang ada, pembekalan keterampilan dan manajerial serta pembentukan koperasi bagi masyarakat perbatasan di kedua wilayah agar dapat melakukan kegiatan produktif bersama.

2.1.3. Pengelolaan Perbatasan Negara Lain

Terdapat banyak negara di dunia yang memiliki kawasan perbatasan cukup panjang dan strategis. Negara-negara itu telah melakukan pengelolaan perbatasan dalam waktu yang cukup lama, baik untuk kepentingan pertahanan dan keamanan maupun untuk kepentingan kesejahteraan. Untuk bisa membandingkan dan terutama mengambil pelajaran dari negara-negara dimaksud, maka pada bagian ini akan diuraikan sekilas bagaimana negara-negara lain, seperti India, Amerika Serikat, Afrika Selatan, dan Turki melakukan pengelolannya

2.1.3.1. India

India adalah salah satu negara yang mengembangkan perbatasannya dengan kombinasi pendekatan keamanan dan kesejahteraan, dengan titik berat pada pendekatan keamanan. Pilihan strategi ini bisa dimaklumi mengingat India memiliki perbatasan yang cukup panjang dengan sejarah konflik bersenjata, khususnya dengan negara tetangganya, Pakistan. Untuk memperkuat keamanan perbatasannya, Departemen Manajemen Pertahanan India yang berada di bawah Kementerian Dalam Negeri telah membangun infrastruktur jalan di sepanjang perbatasan dengan Pakistan, Bangladesh, Cina, Nepal, dan Bhutan. Pembangunan jalan tersebut juga dilengkapi dengan lampu sorot, pagar, dan pos pemeriksaan terpadu.

Dalam membangun perbatasannya, India fokus pada empat hal, yaitu: (1) Menjaga keamanan perbatasan; (2) Merumuskan peraturan perbatasan; (3) Membangun dan mengembangkan perbatasan; dan (4) Membentuk mekanisme kelembagaan bilateral untuk menghindari konflik dengan negara tetangga. Meski pendekatan keamanan lebih menonjol, tapi India juga menjalankan dengan baik pembangunan sosial ekonomi melalui Program Pembangunan Area Perbatasan (*Border Area Development Program*) yang fokus pada penyediaan infrastruktur. Program ini 100% didanai oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan secara partisipatif dan terdesentralisasi oleh Dewan Otonomi atau Badan Lokal.

2.1.3.2. Amerika Serikat

Kebijakan yang dijalankan pemerintah Amerika Serikat (AS) secara umum antara daerah perbatasan dengan non perbatasan tidaklah berbeda, yaitu dalam artian kewenangan pengelolaan (formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan pembiayaan) sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Negara Bagian atau Pemerintah Kota.

Akan tetapi model pengelolaan daerah perbatasan yang digunakan AS bervariasi tergantung pada kondisi dan karakteristik masing-masing negara yang berbatasan. Model pengelolaan yang berbeda itu sangat tampak terutama di dua negara, yaitu Kanada dan Meksiko. Di wilayah perbatasannya dengan Kanada, AS cenderung menggunakan rezim perbatasan lunak (*soft border regime*) dengan fungsi utama pendekatan kesejahteraan yang garis perbatasannya hampir tidak dijaga sama sekali.

Hal yang berbeda diterapkan AS di wilayah perbatasannya dengan Meksiko, di mana AS menggunakan rezim perbatasan keras (*hard border regime*) dengan fungsi utama pendekatan keamanan. Dalam hal ini, untuk menjaga perbatasannya dengan Meksiko, hampir seluruh garis perbatasannya dipagari dan dijaga ketat oleh aparat keamanan AS, terutama oleh *U.S. Border Patrol* yang merupakan bagian dari *U.S. Customs and Border Protection (US-CBP)*.

Dengan pendekatan yang berbeda itu, kedua sisi wilayah perbatasan AS mempunyai intensitas volume lalu lintas perdagangan dan pelintas batas terbesar di dunia. *Full Report of the Binational Task Force on the U.S.-Mexico Border* dalam Budi H. Bangun (2013) mengemukakan bahwa di perbatasan AS-Meksiko terjadi perdagangan dengan jumlah sekitar US \$ 300 milyar per tahun dan sekitar 200 juta orang yang melakukan lintas batas (migrasi) setiap tahunnya.³⁵ Jumlah perdagangan dan pelintas batas yang hampir serupa juga terjadi di perbatasan AS dengan Kanada. Evans Carolyn dalam Suratman (2008) juga menunjukkan begitu besarnya signifikansi perbatasan pada perekonomian AS.³⁶ Realita tersebut menyebabkan pentingnya aspek kerjasama antara AS dengan negara-negara tetangganya untuk melakukan pengelolaan perbatasan negara.

Kerjasama AS dan Kanada dalam pengelolaan perbatasan tergambar dari hubungan antara pusat-pusat populasi penduduk, berbagai tingkatan pemerintahan, dan kelompok-kelompok masyarakat di kedua sisi perbatasan. Secara kelembagaan, pengelolaan perbatasan AS dan Kanada masing-masing dilakukan oleh suatu lembaga/badan bernaung di bawah sebuah kementerian/departemen. Di Kanada, pengelolaan perbatasan merupakan urusan dari *Canada Border Services Agency (CBSA)* yang merupakan bagian integral dari Kementerian Keamanan Publik (*Minister of Public Safety*) Kanada.

Sementara pengelolaan perbatasan AS merupakan urusan dari *United States Customs and Border Protection (US-CBP)* yang merupakan sebuah bagian dari Departemen Keamanan Dalam Negeri (*Department of Homeland Security*). Selain itu pula, AS mempunyai "*Northern Border Advisory Task Force*" yaitu sebuah gugus

³⁵ Budi H. Bangun, *Pemanfaatan Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Perbatasan Negara Bagi Pemenuhan Hak Ekonomi Masyarakat (Studi di Perbatasan Kalimantan Barat-Sarawak)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, UNDIP, Semarang 2013, hlm. 272

³⁶ Suratman, *Kawasan Perbatasan dan Pembangunan Daerah*, Untan Press, 2008, hlm 38

tugas yang dibentuk oleh *Homeland Security Advisory Council* yang juga merupakan bagian dari *Department of Homeland Security*, dan secara khusus bertugas untuk mengawasi dan memberikan pendapat terhadap isu-isu strategis dan aktual yang terjadi di wilayah perbatasan AS-Kanada.³⁷

Di perbatasan AS-Mexico, otoritas pengelola perbatasan dikembangkan berdasarkan wilayah di empat wilayah perbatasan AS-Meksiko, yaitu: California-Baja California, Arizona-Sonora, New Mexico-Chihuahua-West Texas, dan South Texas-Coahuila-Nuevo Leon-Tamaulipas. Otoritas pengelola perbatasan ini dilengkapi dengan komisi-komisi yang bertugas untuk mengkoordinasi kebijakan dan memberikan saran berkaitan isu-isu yang berkenaan dengan: infrastruktur, perdagangan dan pembangunan ekonomi, masalah air dan lingkungan, imigrasi dan integrasi pekerja, serta penegakan hukum dan keamanan.

2.1.3.3. Afrika Selatan

Afrika Selatan memiliki perbatasan dengan Namibia, Botswana dan Zimbabwe di utara, Mozambik dan Swaziland di timur laut dan keseluruhan negara Lesotho yang terletak di pedalaman Afrika Selatan. Afrika Selatan merupakan negara dengan kondisi ekonomi dan politik paling stabil dan berkembang di kawasan Afrika, sebagai konsekuensinya banyak pengunjung dari negara-negara tetangga yang mencari suaka ke negara ini.

Perbatasan darat Afrika Selatan sepanjang 4800 km sangat rentan terhadap kejahatan transnasional. Pada tahun 2010 hampir 32 juta orang masuk ke wilayah Afrika Selatan dan diantaranya, sebanyak 8,3 juta orang masuk melalui perbatasan darat. Setiap hari rata-rata 600 truk melewati jalur perbatasan darat melalui jembatan Beit dan Pos Perbatasan Lembobo. Pada tahun 2011 pemerintah Afrika Selatan berhasil menyita obat-obatan terlarang dan barang-barang ilegal yang masuk melalui perbatasan senilai 1 miliar Rand dalam 20 operasi.³⁸ Selain itu masalah korupsi dan keamanan mengemuka di perbatasan laut.

Menurut Departemen Dalam Negeri Afrika Selatan, jumlah orang asing yang menetap di wilayah perbatasan Afrika Selatan telah berkembang pesat. Berdasarkan hasil survei, sekitar 80% dari orang-orang yang menetap di wilayah perbatasan adalah pendatang ilegal dan 43% adalah pengangguran.³⁹ Kehadiran mereka menarik lebih banyak orang asing dari negara-negara tetangga Afrika Selatan dan memberikan kontribusi terhadap meningkatnya masalah keamanan di sepanjang

³⁷ Bangun, *Pemanfaatan Perjanjian Kerjasama*, hlm 273-283.

³⁸ Laporan hasil kegiatan studi referensi Komite I DPD RI dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Perbatasan di Afrika Selatan pada tanggal 19-25 Mei 2013, hlm. 7.

³⁹ Laporan hasil kegiatan studi Komite I DPD RI....., hlm. 7.

perbatasan. Kesamaan budaya antara negara-negara di Afrika mengakibatkan sulitnya untuk mengidentifikasi orang asing atau penduduk asli.

Saat ini pemerintah Afrika Selatan sedang meningkatkan koordinasi antara polisi, angkatan bersenjata, departemen kehakiman, departemen dalam negeri dan badan intelijen. Selain itu Afrika Selatan juga sedang giat meningkatkan hubungan internasional dengan negara-negara tetangganya untuk mengatasi masalah perbatasan terutama masalah pengungsi dari negara-negara tetangga yang menghadapi krisis politik dan ekonomi.

Terdapat beberapa institusi yang terlibat dalam pengelolaan perbatasan Afrika Selatan, yaitu *Department of International Relations and Cooperation* (DIRCO/Kementerian Luar Negeri), *Department of Rural Development and Land Reform*, *Department of Home Affairs*, dan *South African Police Service* (SAPS).

DIRCO berperan dalam kerangka kerjasama dengan negara-negara perbatasan dengan berpegang pada prinsip pengutamakan stabilitas kawasan dengan penghormatan terhadap batas-batas wilayah teritorial dari masing-masing negara tetangga. Dalam kaitan dengan kerjasama keamanan, DIRCO melakukan fungsi yang bersifat monitoring terhadap perkembangan kerjasama keamanan antar negara. Sementara peran DIRCO dalam kerjasama ekonomi adalah memberi fasilitasi dan inisiatif terhadap kelancaran proses implementasi terwujudnya kerjasama ekonomi yang saling menguntungkan antar negara dengan berdasarkan pada pendekatan kesejahteraan.

Afrika Selatan memiliki kebijakan pembangunan daerah tertinggal dan daerah perbatasan yang termuat dalam *Comprehensive Rural Development Program* (CRDP) yang diadopsi pada tahun 2009. CRDP merupakan strategi pemerintah Afrika Selatan untuk jangka menengah yang memberikan fokus pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan meminimalisasi adanya ketidakadilan di masyarakat. CRDP adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan masukan dari masyarakat atau komunitas akan hal-hal yang menjadi kebutuhan masyarakat daerah tertinggal dan perbatasan (*bottom up policy*). Dengan adanya partisipasi masyarakat tersebut (*participatory approach*), kebijakan yang dibuat oleh pemerintah diharapkan tidak berganti setiap saat. Kebijakan tersebut akan dibuat berkesinambungan, karena adanya rasa memiliki dari komunitas tersebut dan pelaksanaannya akan melibatkan *Council of Stake Holders* di level komunitas.

Melalui Visi 2030, pemerintah Afrika Selatan ingin menjadikan daerah tertinggal dan perbatasannya sebagai daerah yang aktif secara ekonomi, memiliki ketahanan pangan, perluasan akses jasa bagi masyarakat setempat terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan dan pelayanan publik lainnya, dan pembukaan lapangan pekerjaan yang seluas-luasnya untuk mengatasi masalah pengangguran.

Terkait dengan manajemen keimigrasian, pemerintah Afrika Selatan memiliki ketentuan yang diatur dalam *Immigration Act 2002*. Undang-Undang ini berupaya untuk mengatasi lalu lintas penduduk terutama di daerah perbatasan. Tantangan yang dihadapi oleh Afrika Selatan dalam menghadapi isu *human trafficking* adalah perbedaan tingkat kesejahteraan dan perekonomian antara Afrika Selatan dengan negara-negara yang berbatasan langsung, sehingga hal ini dapat menjadi faktor penarik dimana penduduk negara tetangga berusaha untuk masuk ke wilayah Afrika Selatan untuk mencari pekerjaan yang lebih baik.

2.1.3.4. Turki

Republik Turki adalah sebuah negara besar di Kawasan Eurasia. Wilayahnya terbentang dari Semenanjung Anatolia di Asia Barat Daya hingga di Balkan, Eropa Tenggara. Luas wilayahnya sekitar 814.578 km dan berada di dua benua, yaitu Asia dan Eropa. Lebih dari 90 persen wilayahnya berada di benua Asia, selebihnya masuk ke benua Eropa. Kondisi seperti ini menjadikan negara Turki sebagai jembatan antara Timur dan Barat.

Turki berbatasan dengan Laut Hitam di sebelah utara; Bulgaria di sebelah barat laut; Yunani dan Laut Aegea di sebelah barat; Georgia di timur laut; Armenia, Azerbaijan, dan Iran di sebelah timur; dan Irak dan Suriah di tenggara; dan Laut Mediterania di sebelah selatan. Laut Marmara yang merupakan bagian dari Turki digunakan untuk menandai batas wilayah Eropa dan Asia, sehingga Turki dikenal sebagai negara transkontinental.

Daerah perbatasan paling sibuk di Turki terdapat di Provinsi Edirne yang berbatasan dengan Bulgaria dan Yunani. Provinsi Edirne hanya berjarak 5 (lima) km dari Yunani dan 15 km dari Bulgaria. Dalam satu tahun, terdapat sekitar 800 ribu truk dan 7 juta orang yang keluar masuk melalui Edirne yang menjadikan daerah ini sebagai pintu perbatasan nomor dua tersibuk di dunia setelah Meksiko.

Masalah yang sering ditemukan di perbatasan Turki hampir sama dengan yang terjadi di perbatasan negara lain, yaitu *illegal trading*, *human trafficking*, penyelundupan narkoba dan obat-obatan terlarang. Namun demikian, satu hal yang menarik dalam pengelolaan perbatasan Turki adalah fakta bahwa kondisi sosial ekonomi masyarakat di daerah perbatasan Turki relatif sama dengan masyarakat Turki lain yang tinggal di wilayah non perbatasan. Disparitas yang rendah antara daerah perbatasan dengan non perbatasan terjadi karena dua faktor, yaitu:

1. Meskipun tidak memiliki lembaga khusus untuk menangani daerah perbatasan, tetapi pemerintah Turki mampu menyediakan infrastruktur/*public service* yang relatif sama untuk semua wilayah baik perbatasan maupun non perbatasan.

2. Pemerintah Turki menggunakan sistem BOT (*Build-Operate and Transfer*) dalam membangun daerah perbatasan, dimana sebagian besar pembangunan perbatasan ditangani oleh swasta sehingga pemerintah tidak mengeluarkan terlalu banyak biaya.

Dengan mengacu pada pengalaman pengelolaan perbatasan di India, Amerika Serikat, Afrika Selatan, dan Turki di atas, terlihat jelas bahwa keempat negara tersebut tidak menggunakan model pengelolaan perbatasan yang sama. Mereka mengembangkan modelnya sendiri-sendiri yang disesuaikan dengan kondisi perbatasan yang memiliki kekhasan persoalan masing-masing.

2.2. AZAS-AZAS PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN

Saat ini kita hidup dalam fenomena globalisasi yang mempunyai pengaruh signifikan terhadap eksistensi kedaulatan dan wilayah negara. Dalam pandangan beberapa ahli, globalisasi dianggap telah menggeser makna kedaulatan yang sebelumnya terkonsentrasi pada negara dan kini berpindah ke komunitas global. Globalisasi juga meniadakan batas-batas wilayah yang dahulu tersekat-sekat dan kini berubah tanpa batas dan bahkan mereduksi peran negara di pentas dunia.

Artinya, pada fenomena globalisasi seperti saat ini, tanpa membangun daerah perbatasan pun pada hakekatnya sangat mudah bagi penduduk di suatu negara untuk berinteraksi dengan penduduk di negara lain. Apalagi jika daerah perbatasan dikelola (dibangun) dengan baik. Pengelolaan atau pembangunan daerah perbatasan sangat mungkin akan menjadikan dua daerah yang berbatasan menjadi tanpa batas yang dapat mengganggu semangat kebangsaan dan nasionalisme serta mengganggu eksistensi kedaulatan dan wilayah negara. Oleh karena itu, untuk mengurangi dampak negatif tersebut, maka materi muatan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan harus dilakukan dengan selalu mengedepankan prinsip atau azas-azas berikut ini:

1. Azas Kedaulatan

Materi muatan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah berfungsi memberikan kepastian perlindungan, penghormatan, dan pengakuan atas hak, kewenangan, dan kewajiban bagi seluruh lembaga negara, lembaga pemerintah, pemerintah daerah, badan hukum, baik badan hukum publik dan badan hukum perdata, dan pemangku kepentingan (*stake holder*) lainnya dalam mengelola daerah perbatasan antar negara sebagai bagian dari kedaulatan negara demi terjaganya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dijamin Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Azas Kebangsaan

Materi muatan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dan terintegrasi yang menghormati hak dan kewajiban semua pihak dengan tetap menjaga prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Azas Kenusantaraan

Materi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah memperhatikan kepentingan seluruh Indonesia dan menghormati kepentingan daerah, demikian juga sebaliknya.

4. Azas Keadilan

Materi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah memberikan ruang hak dan kewajiban bagi semua pihak secara proporsional dalam pengelolaan daerah perbatasan. Materi Rancangan Undang-undang ini tidak boleh mengatur materi muatan yang bersifat diskriminasi dalam pengelolaan daerah perbatasan.

5. Azas Kesejahteraan

Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah berfungsi meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah perbatasan yang dapat diukur dari terjadinya percepatan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia-nya yang secara rata-rata lebih tinggi dibandingkan peningkatan di daerah non perbatasan, dimana dari aspek pendidikan terjadi peningkatan Angka Melek Huruf dan Angka Rata-Rata Lama Sekolah, dari aspek kesehatan terjadi peningkatan Angka Usia Harapan Hidup, dan dari aspek ekonomi terjadi peningkatan besaran pengeluaran perkapita yang disesuaikan.

6. Azas Keamanan dan Ketentraman

Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan keamanan dan ketentraman bagi lembaga negara, lembaga pemerintah, pemerintah daerah, badan hukum, baik badan hukum publik dan badan hukum perdata, dan pemangku kepentingan lainnya dalam melaksanakan hak, kewenangan, dan kewajibannya mengelola daerah perbatasan.

7. Azas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Materi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah menciptakan tertiban dalam pengelolaan daerah perbatasan, sehingga tercipta kepastian hukum bagi semua pihak.

8. Azas Kerjasama dan Kemanfaatan

Materi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan bagi semua pihak dan masyarakat dalam melakukan kerjasama dan menikmati manfaat dari pengelolaan daerah perbatasan.

2.3. PRAKTIK EMPIRIS PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN

Selama ini pengelolaan daerah perbatasan sudah diatur dalam beberapa dokumen peraturan perundangan nasional, yaitu antara lain: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014, Undang-Undang Nomor 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil, Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, dan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.

Substansi dari peraturan perundangan tersebut sudah semakin baik, karena secara jelas mencerminkan adanya pergeseran pendekatan pengelolaan perbatasan, yang lebih mengedepankan kombinasi pendekatan kesejahteraan dengan pendekatan keamanan dan pendekatan lingkungan, serta dengan paradigma dan arah kebijakan pembangunan yang lebih "*outward looking*" sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga.

Akan tetapi karena peraturan perundangan itu tidak secara khusus mengatur pengelolaan daerah perbatasan, maka kemajuan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat perbatasan tetap saja bergerak sangat lambat. Bagi masyarakat perbatasan di Kalimantan misalnya, perbedaan kemajuan dan kesejahteraan dimaksud bukan hanya jauh tertinggal dari masyarakat Malaysia, tetapi juga tertinggal dari masyarakat Indonesia yang berada di wilayah non-perbatasan. Hasil penelitian Suratman (et.al.,2009) menunjukkan bahwa meskipun kawasan perbatasan Kalimantan Barat kaya sumberdaya alam dan mempunyai akses ke pasar (Serawak), tapi terdapat sekitar 45 persen desa miskin dengan jumlah penduduk miskin sekitar 35 persen jauh lebih tinggi dari angka kemiskinan Kalimantan Barat saat itu yang besarnya sekitar 11 persen. Jika dibandingkan

dengan penduduk Malaysia tampak adanya ketimpangan pendapatan yang luar biasa besarnya (sekitar 1:10). Akibatnya penduduk kita tidak memiliki posisi tawar yang sebanding dalam kegiatan ekonomi di perbatasan.⁴⁰

Peraturan perundangan yang tidak fokus tersebut menyebabkan ketidakjelasan kewenangan, kelembagan, dan tanggung jawab dalam pengelolaan daerah perbatasan. Hampir semua Kementerian dan Lembaga terlibat dalam pengelolaan daerah perbatasan, tetapi pada saat yang sama hampir semua Kementerian dan Lembaga itu seperti tidak melakukan apa-apa di daerah perbatasan. Dalam dokumen yang disusun oleh BNPP “Grand Design Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan di Indonesia Tahun 2011-2025”, disebutkan bahwa setidaknya ada 60-an program yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan kepentingan kemajuan perbatasan. Program ini tersebar secara sektoral di 29 Kementerian/Lembaga pemerintah non kementerian dan tidak memiliki keterkaitan yang jelas dalam sebuah koordinasi yang mantap, sehingga hasilnya pun tidak menunjukkan kemajuan yang signifikan di perbatasan.⁴¹

Di tingkat daerah, meski beberapa Pemerintah Daerah sudah membentuk Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Perbatasan, tetapi ketidakjelasan kewenangan dan tanggung jawab menjadikan mereka juga gamang dalam mengelola daerah perbatasan. Sebagai pintu gerbang negara, pengelolaan daerah perbatasan sebagian besar memang merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Akan tetapi semangat otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya juga telah memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk mengelola daerah perbatasan. Sementara kehadiran BNPP yang berada di bawah Kementerian Dalam Negeri dengan kewenangan yang sangat terbatas sebagaimana yang ditetapkan dalam aturan legal formal, pada kenyataannya belum banyak membantu mempercepat peningkatan kemajuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat perbatasan. Kondisi yang serba tidak jelas inilah barangkali yang menyebabkan keinginan pemerintah untuk menjadikan daerah perbatasan sebagai beranda depan NKRI sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2004-2009 hanya tetap sebagai keinginan hingga saat ini.

Pengelolaan daerah perbatasan membutuhkan landasan hukum yang tegas, komprehensif dan mampu mengikat semua pihak. Salah satu landasan hukum yang paling mendasar adalah kejelasan wewenang dan jalur koordinasi dalam

⁴⁰ Lihat buku “Kawasan Perbatasan Kalimantan, Permasalahan dan Konsep Pengembangan”, Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT, 2001, hlm 13. Juga dapat dilihat pada buku “Model dan Strategi Pengembangan Kawasan Perbatasan Kabupaten Nunukan, Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT, 2003, hlm 9

⁴¹ Lihat BNPP, Grand Design Pengelolaan, hlm. 10.

pengelolaan kawasan perbatasan. Hingga saat ini belum ada kejelasan soal siapa yang memiliki kewenangan mengelola kawasan perbatasan, apakah pemerintah pusat, provinsi, atau kabupaten.

Desentralisasi dan otonomi daerah sesungguhnya telah memberikan sejumlah kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Berbagai kewenangan yang selama ini dilakukan pusat telah diserahkan ke pemerintah daerah, seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Namun dalam pembangunan perbatasan kewenangan pelaksanaannya masih berada pada pemerintah pusat, dengan alasan untuk mengintegrasikan berbagai kegiatan sosial ekonomi yang bersifat lintas administrasi wilayah pemerintahan sehingga diperlukan koordinasi dari institusi yang secara hirarkis lebih tinggi. Akan tetapi karena jarak yang begitu jauh dari Jakarta ke perbatasan, maka kewenangan ini belum dapat dijalankan oleh pemerintah pusat dengan baik. Kondisi ini makin diperparah oleh kurang efektifnya struktur dan kewenangan BNPP, lembaga yang secara khusus ditunjuk oleh pusat untuk mengelola keseluruhan aspek pembangunan di kawasan perbatasan.

Dalam konteks ini, tidak jarang masing-masing level pemerintahan berebut pengaruh di perbatasan ketika ada potensi penerimaan dan sebaliknya seolah lepas tanggungjawab pada saat timbul masalah. Akibatnya, perbatasan menjadi kawasan “remang-remang” yang dinikmati oleh segelintir oknum, berasal dari kedua negara, untuk menumbuh-suburkan kegiatan ilegal. Sebagian dari oknum tersebut memiliki status sebagai aparat pemerintah baik sipil maupun militer. Mereka ini merupakan kelompok yang sebagian besar justru bukan berasal dari masyarakat perbatasan serta cenderung tidak menginginkan adanya kejelasan kewenangan dan jalur koordinasi dalam penanganan daerah perbatasan.

2.3.1 Kewenangan dan Kelembagaan

Kesadaran akan pentingnya membangun perbatasan sudah mulai tampak pada periode 1999-2004 saat pemerintah mencanangkan upaya “meningkatkan pembangunan di seluruh daerah, terutama di Kawasan Timur Indonesia, daerah perbatasan dan wilayah tertinggal lainnya dengan berlandaskan pada prinsip desentralisasi dan otonomi daerah”.⁴²

Konsep ini kemudian diperbaiki dan dipertajam sarannya dalam Program Pembangunan Nasional 2000-2004 melalui program pengembangan daerah perbatasan yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan

⁴² Lihat buku “Platform Penanganan Permasalahan Perbatasan Antarnegara”, Departemen Dalam Negeri, Dirjen PUM, Direktorat Wilayah Administrasi dan Perbatasan. Jakarta, 2004, hlm 57.

masyarakat, meningkatkan kapasitas pengelolaan potensi kawasan perbatasan, dan memantapkan ketertiban dan keamanan daerah perbatasan.

Jauh sebelum itu, sebenarnya pada masa pemerintahan Orde Baru juga sudah muncul kesadaran akan pentingnya melakukan pengelolaan daerah perbatasan dengan keluarnya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 44 Tahun 1994 tentang Badan Pengendali Pelaksanaan Pembangunan Wilayah Perbatasan di Kalimantan. Kelahiran Keppres ini dimaksudkan untuk mendorong pembangunan kawasan perbatasan antara Indonesia dan Malaysia, khususnya di Kalimantan. Namun, dalam perkembangan selanjutnya, Keppres tersebut tidak menghasilkan sesuatu apa pun bagi pembangunan kawasan perbatasan, bahkan tidak dalam bentuk konsep. Eksistensi badan ini tidak memiliki pengaruh signifikan bagi pembangunan kawasan perbatasan. Oleh karena itu, pemerintahan Presiden RI B.J. Habibie kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 63 Tahun 1999 untuk mencabut Keppres Nomor 44 Tahun 1994, sehingga fungsi pengelolaan kawasan perbatasan negara dikembalikan kepada instansi terkait.

Pada era Reformasi, pemerintah kembali berupaya melahirkan peraturan yang dapat menjadi landasan dalam membangun daerah perbatasan. Peraturan itu berupa Undang-Undang Nomor 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara, yang antara lain mengamanatkan bahwa:

- Kawasan perbatasan mempunyai fungsi yang strategis sebagai daerah terdepan negara.
- Pengaturan wilayah negara antara lain bertujuan untuk: (1) menjamin keutuhan wilayah negara, kedaulatan negara, serta perlindungan dan kesejahteraan masyarakat; dan (2) mengatur kedaulatan, hak-hak berdaulat, pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan.
- Batas wilayah negara ditentukan atas dasar perjanjian bilateral atau trilateral di bidang batas darat, laut dan udara serta berdasarkan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional.
- Peran pemerintah dan pemerintah daerah menjadi sangat penting terkait dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi daerah dalam mengelola pembangunan Kawasan Perbatasan.
- Pelibatan peran serta masyarakat dalam pembangunan, pengelolaan dan pengawasan kawasan perbatasan.
- Penanganan dan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan selama ini belum berjalan dengan baik dan terdapat tarik-menarik serta tumpang-tindih antar instansi terkait. Karena itu, telah disepakati untuk membentuk badan khusus yang mampu mengkoordinasikan instansi terkait dalam menyelesaikan permasalahan di kawasan perbatasan.

- Untuk mengelola batas wilayah negara dan mengelola kawasan perbatasan pada tingkat pusat dan daerah, Pemerintah dan Pemerintah Daerah membentuk Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah.
- Keanggotaan Badan Pengelola berasal dari unsur Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang terkait dengan perbatasan wilayah negara. Adapun tugas Badan Pengelola ini adalah menetapkan kebijakan pembangunan kawasan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan, dan melaksanakan evaluasi serta pengawasan. Hubungan kerja antara Badan Pengelola di tingkat pusat dan daerah merupakan hubungan koordinatif.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 tahun 2008 ini, maka untuk mengelola kawasan perbatasan pada tingkat pusat dan daerah, Pemerintah dan Pemerintah Daerah membentuk badan pengelola nasional dan badan pengelola daerah yang bertugas: (a) menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, (b) menetapkan rencana kebutuhan anggaran, (c) mengkoordinasikan pelaksanaan, dan (d) melaksanakan evaluasi dan pengawasan.

2.3.1.1 Kewenangan

Bab V Pasal 9 dan 10 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara menjelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan. Dalam hal ini Pemerintah berwenang:

1. Menetapkan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan;
2. Mengadakan perundingan dengan negara lain mengenai penetapan Batas Wilayah Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional;
3. Membangun atau membuat tanda Batas Wilayah Negara;
4. Melakukan pendataan dan pemberian nama pulau dan kepulauan serta unsur geografis lainnya;
5. Memberikan izin kepada penerbangan internasional untuk melintasi wilayah udara teritorial pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
6. Memberikan izin lintas damai kepada kapal-kapal asing untuk melintasi laut teritorial dan perairan kepulauan pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
7. Melaksanakan pengawasan di zona tambahan yang diperlukan untuk mencegah pelanggaran dan menghukum pelanggar peraturan perundang-undangan di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter di dalam wilayah negara atau laut teritorial;

8. Menetapkan wilayah udara yang dilarang dilintasi oleh penerbangan internasional untuk pertahanan dan keamanan;
9. Membuat dan memperbaharui peta wilayah negara dan menyampaikannya kepada DPR sekurang-kurangnya setiap lima tahun sekali; dan
10. Menjaga keutuhan, kedaulatan, dan keamanan wilayah negara serta kawasan perbatasan.

Di samping itu, pasal ini juga mengatur soal kewenangan pembiayaan. Dalam hal ini, pemerintah berkewajiban menetapkan biaya pembangunan kawasan perbatasan dan dalam rangka menjalankan kewenangannya pemerintah dapat menugasi pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangannya dalam rangka tugas pembantuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan kewenangan dalam pengelolaan daerah perbatasan, Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 tahun 2008 juga telah mengatur bahwa Pemerintah Provinsi berwenang: (a) melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan; (b) Melakukan koordinasi pembangunan di Kawasan Perbatasan; (c) Melakukan pembangunan Kawasan Perbatasan antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga; dan (d). Melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan Kawasan Perbatasan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/Kota. Untuk melaksanakan keseluruhan kewenangan itu, maka Pemerintah Provinsi berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan.

Sementara itu, kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang diatur pada Pasal 12 adalah: (1) Melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan; (b) Menjaga dan memelihara tanda batas; (c) Melakukan koordinasi dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan di Kawasan Perbatasan di wilayahnya; dan (d) Melakukan pembangunan Kawasan Perbatasan antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga. Untuk itu Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan.

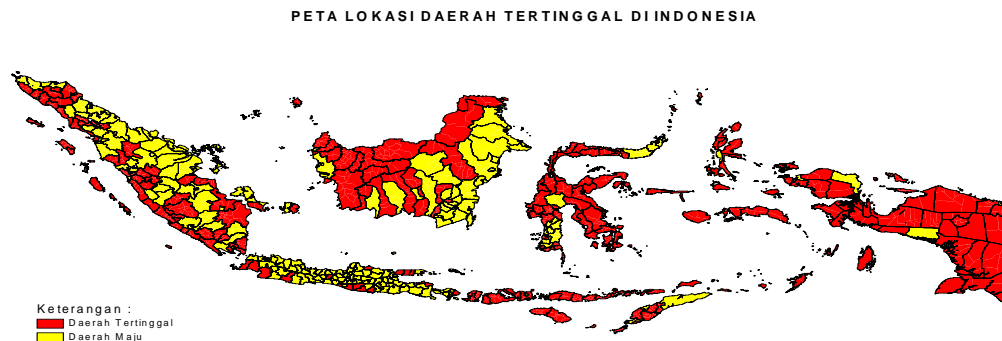
Pasal 9, 10, 11, dan 12 tersebut di atas memang tidak menunjukkan adanya kejelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Masing-masing level pemerintahan seolah bisa melakukan apapun yang mau mereka lakukan di daerah perbatasan, sebaliknya masing-masing juga bisa sama sekali tidak melakukan apa-apa. Undang-Undang ini tidak mengatur secara jelas kewajiban masing-masing level pemerintahan dalam membangun daerah perbatasan. Hal yang sama tampak dalam kewajiban penganggaran, dimana hanya disebutkan bahwa masing-masing level pemerintahan berkewajiban

menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan. Tidak diatur secara tegas siapa yang paling bertanggung jawab dalam hal pembiayaan.

Pengaturan yang demikian diduga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan lambannya kemajuan pembangunan di daerah perbatasan. Seolah-olah masing-masing level pemerintahan hanya wajib menetapkan biaya pembangunan kawasan perbatasan. Berapa besarnya dan darimana sumbernya tidak lagi menjadi persoalan. Akibatnya, pemerintah menetapkan biaya pembangunan yang besarnya sangat tidak sebanding dengan tingkat 'ketertinggalan' pembangunan di daerah perbatasan dengan pola pembagian tanggung jawab pembiayaan yang tidak proporsional dengan kemampuan keuangan masing-masing level pemerintahan. Padahal daerah-daerah yang memiliki wilayah administratif perbatasan pada umumnya merupakan daerah tertinggal dengan kemampuan keuangan yang sangat rendah (lihat Gambar 1).

Oleh karena itu, memberikan proporsi tanggung jawab pembiayaan yang tidak tegas, apalagi yang sama besarnya antar masing-masing level pemerintahan, hanya akan menambah jarak ketertinggalan daerah perbatasan dengan negara lain tetangganya juga dengan daerah lainnya di Indonesia.

Gambar 1
Peta Lokasi Daerah Tertinggal di Indonesia



2.3.1.2 Kelembagaan

Dalam Rumusan Rekomendasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Kepulauan Riau, yang diterbitkan oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership*) tahun 2011 dikemukakan bahwa selama ini telah ada beberapa kelembagaan *ad-hoc* yang menangani masalah perbatasan, seperti:⁴³

1. Di tingkat nasional, pada tahun 1974 dibentuk Panitia Koordinasi Penanganan Wilayah Nasional (Pankorwilnas), yang didalamnya terdapat unsur-unsur dari berbagai instansi pemerintah, namun sangat didominasi oleh unsur dari ABRI. Pankorwilnas dipimpin langsung oleh Presiden, dan sehari-hari dilaksanakan oleh Menteri Pertahanan-Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Menhankam/Pangab). Di bawah Pankorwilnas terdapat panitia-panitia teknis, diantaranya adalah Panitia Teknik Survei dan Demarkasi yang diketuai oleh Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal). Pada tahun 1996 Pankorwilnas dibubarkan, dan tanpa hubungan jelas, pada tahun 1996 dibentuk Dewan Kelautan Nasional (DKN). Pada tahun 1998 DKN berubah menjadi Dewan Maritim Indonesia (DMI), dan sejak 2009 DMI diubah menjadi Dewan Kelautan Indonesia (DEKIN). Dalam konteks penanganan perbatasan, setelah Pankorwilnas diubah menjadi DKN, DMI hingga DEKIN, dapat dikatakan 'quo vadis' penanganan perbatasan;
2. Catatan lain, pada saat Indonesia menghadapi kasus Sipadan dan Ligitan dan menyerahkannya ke Mahkamah Internasional pada tahun 1997, setahun

⁴³ Agung Djojosoekarto (Editor), *Rumusan Rekomendasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Di Kepulauan Riau*, Jakarta, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership*), 2011, hlm. 10.

sebelumnya (1996) Presiden telah membubarkan Pangkorwilnas. Pasca Pankorwilnas, koordinasi penanganan masalah wilayah nasional dan perbatasan negara praktis bekerja bagai 'anak ayam kehilangan induknya'. Masing-masing instansi bekerja sesuai inisiatifnya sendiri-sendiri, inilah awal penanganan batas negara yang parsial dan sektoral. Pada tahun 2000 walau agak terlambat, pasca Pankorwilnas, ditetapkan UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yang untuk penetapan (delimitasi) batas negara ditunjuk Kementerian Luar Negeri sebagai penanggung jawab;

3. Pasca Pankorwilnas beberapa pola penanganan masalah perbatasan secara *ad-hoc* terus berjalan parsial dan sektoral dengan pendekatan *security*, yakni melalui forum-forum *General Border Committee* (GBC) Indonesia-Malaysia dipimpin oleh Panglima ABRI (sekarang TNI), *Joint Border Committee* (JBC) Indonesia-Papua Nugini dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri), dan JBC Indonesia-Timor Leste dipimpin oleh Dirjen Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri, masing-masing untuk penanganan batas-batas darat di Kalimantan, Papua, dan Timor. Sedangkan untuk batas-batas maritim diakomodir dalam forum *Joint Ministerial Committee* (JMC) yang dipimpin oleh Menteri Luar Negeri. Hingga akhirnya atas dasar perintah UU Nomor 43 Tahun 2008, dibentuk BNPP melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2010;
4. Sebagai tindak lanjut dari UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan di Daerah. Berdasarkan peraturan itu maka dibentuklah Badan Pengelola Perbatasan Provinsi dan Badan Pengelola Perbatasan Kabupaten/Kota di sebagian besar daerah yang memiliki wilayah administratif perbatasan. Akan tetapi, khusus di Kalimantan Barat, Badan Pengelola Perbatasan Provinsi telah dibentuk jauh sebelum lahirnya Permendagri Nomor 2 Tahun 2011 tersebut. Badan Pengelola Perbatasan Provinsi dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 161 Tahun 2005 tentang Pembentukan Badan Persiapan Pengembangan Kawasan Khusus Perbatasan (BP2KKP) Provinsi Kalimantan Barat.
5. Permendagri Nomor 2 Tahun 2011 tersebut juga mengatur tentang Susunan Organisasi Badan Pengelola Perbatasan Provinsi dan Kabupaten/Kota yang terdiri atas: Kepala Badan, Sekretariat, Bidang Pengelolaan Batas Negara, Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan, Bidang Pengelolaan Infrastruktur Kawasan, Bidang Kerjasama, dan Unit Pelaksana Teknis. Hubungan kerja antara BNPP dengan BPP Provinsi dan BPP Kabupaten/Kota merupakan hubungan koordinatif. Sementara terkait dengan pembiayaan, Permendagri ini hanya mengatur bahwa sumber utama anggaran BPP Provinsi berasal dari

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi dan sumber utama anggaran BPP Kabupaten/Kota berasal dari APBD Kabupaten/Kota. Sama sekali tidak diatur berapa besarnya dan bagaimana pembagian tanggung jawab pembiayaan pembangunan perbatasan antara BNPP dengan BPP Provinsi dan BPP Kabupaten/Kota.

6. Sejak diberlakukannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 tahun 2004, pengaturan pengembangan kawasan perbatasan juga menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah dapat mengembangkan kawasan perbatasan selain di pintu-pintu masuk di dalam wilayah negara Indonesia. Namun pemerintah daerah tidak dapat begitu saja langsung melaksanakan kewenangannya, karena antara lain: (i) Pemerintah Daerah belum memiliki kapasitas dalam pengelolaan kawasan perbatasan, terutama berkenaan dengan masalah administrasi wilayah dan pembangunan yang melibatkan banyak pihak dan sektor; (ii) masih belum jelasnya tarik-menarik kewenangan antara pusat dan daerah dalam hal pelaksanaan (eksekusi) berbagai rencana pembangunan dan pengelolaan kawasan perbatasan atas dasar berbagai peraturanperundang-undangan yang tumpang tindih, dan; (iii) Pemerintah Daerah memiliki keterbatasan akses terhadap anggaran.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan dengan Undang-Undang yang lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan undang-undang yang akan dibentuk.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada, untuk menghindari terjadinya tumpang-tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang Pengelolaan Daerah Perbatasan.

Berkaitan dengan hal tersebut, di bawah ini dikaji dan dipaparkan beberapa substansi materi regulasi, baik yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dalam undang-undang yang berkaitan atau beririsan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan. Dengan demikian akan diketahui materi muatan mana yang sudah diatur maupun yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang telah berlaku, sehingga menjadi penting dan tidak berbenturan jika materi muatan yang belum diatur tersebut, menjadi muatan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan.

3.1 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Sebagaimana yang termaktub dalam alinea ke-2 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa perjuangan kemerdekaan Indonesia telah mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Untuk mewujudkan tujuan kemerdekaan tersebut dibentuklah Pemerintah Negara Indonesia yang mengemban amanat "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...". Manifestasi yang sekaligus sebagai instrumen perwujudan dari tujuan kemerdekaan dan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut tercantum di dalam pasal-pasal batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Norma hukum yang ada dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, yang dapat dijadikan landasan konstitusional dan sekaligus sebagai harmonisasi vertikal dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Daerah Perbatasan adalah :

1. Pasal 18

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)*
- (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)*
- (3)
- (4)
- (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)*

2. Pasal 18A

- (1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)*

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)

3. Pasal 18B

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)

(2)

4. Pasal 25A

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. **)

5. Pasal 28C

(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. **)

(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. **)

3.2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)* diatur beberapa hal yang berkaitan dengan Daerah Perbatasan sebagai berikut:

1. Pasal 2 ayat (1) :

The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.

(Kedaulatan suatu Negara pantai, selain wilayah daratan dan perairan pedalaman, dan dalam hal suatu Negara kepulauan dengan perairan

kepuluannya, meliputi pula suatu jalur laut yang berbatasan dengannya yang dinamakan laut teritorial). [garis bawah dari tim]

2. Pasal 3:

Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention.

(Setiap Negara mempunyai hak untuk menetapkan lebar laut teritorialnya sampai suatu batas yang tidak melebihi 12 mil laut, diukur dari garis pangkal yang ditentukan sesuai dengan Konvensi ini).

3. Pasal 16:

The baselines for measuring the breadth of the territorial sea determined in accordance with articles 7, 9 and 10, or the limits derived therefrom, and the lines of delimitation drawn in accordance with articles 12 and 15 shall be shown on charts of a scale or scales adequate for ascertaining their position. Alternatively, a list of geographical coordinates of points, specifying the geodetic datum, may be substituted.

(Garis pangkal untuk mengukur lebar laut teritorial sebagaimana ditetapkan sesuai dengan pasal 7, 9 dan 10, atau garis batas yang diakibatkan oleh ketentuan-ketentuan itu dan garis batas yang ditarik sesuai dengan pasal 12 dan 15, harus dicantumkan dalam peta dengan skala atau skala-skala yang memadai untuk penetapan garis posisinya. Sebagai gantinya dapat diberikan suatu daftar titik-titik koordinat geografis, yang menjelaskan datum geodetik).

4. Pasal 33 ayat (2):

The contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured. (Zona tambahan tidak dapat melebihi lebih 24 mil laut dari garis pangkal dari mana lebar laut teritorial diukur).

5. Pasal 46:

"archipelagic State" means a State constituted wholly by one or more archipelagos and may include other islands;

6. Pasal 56 ayat (1) huruf a:

In the exclusive economic zone, the coastal State has:

- (a) *sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;*

(Dalam zona ekonomi eksklusif, Negara pantai mempunyai:

- (a) Hak-hak berdaulat untuk keperluan eksplorasi dan eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber kekayaan alam, baik hayati maupun non-hayati, dari perairan di atas dasar laut dan dari dasar laut dan tanah di bawahnya dan berkenaan dengan kegiatan lain untuk keperluan eksplorasi dan eksploitasi ekonomi zona tersebut, seperti produksi energi dari air, arus dan angin;)

7. Pasal 57

The exclusive economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured.

(Zona ekonomi eksklusif tidak boleh melebihi 200 mil laut dari garis pangkal dari mana lebar laut teritorial diukur).

8. Pasal 76

The continental shelf of a coastal State comprises the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin, or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured where the outer edge of the continental margin does not extend up to that distance.

(Landas kontinen suatu Negara pantai meliputi dasar laut dan tanah di bawahnya dari daerah di bawah permukaan laut yang terletak di luar laut teritorialnya sepanjang kelanjutan alamiah wilayah daratannya hingga pinggir luar tepi kontinen, atau hingga suatu jarak 200 mil laut dari garis pangkal darimana lebar laut teritorial diukur, dalam hal pinggir luar tepi kontinen tidak mencapai jarak tersebut).

3.3. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara mempunyai kedaulatan atas wilayah serta memiliki hak-hak berdaulat di luar wilayah kedaulatannya untuk dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 25A mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Wilayah negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem:

- a. pengaturan suatu Pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. pemanfaatan bumi, air, dan udara serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- c. desentralisasi pemerintahan kepada daerah-daerah besar dan kecil yang bersifat otonom dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- d. kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka mengejawantahkan maksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut diperlukan pengaturan-pengaturan kewilayahan secara nasional, antara lain pengaturan mengenai:

- a. perairan;
- b. daratan/tanah;
- c. udara;
- d. ruang; dan
- e. sumber kekayaan alam dan lingkungannya.

Mengingat sisi terluar (beranda terdepan) dari wilayah negara atau yang dikenal dengan Kawasan Perbatasan merupakan kawasan strategis dalam menjaga integritas Wilayah Negara, maka diperlukan juga pengaturan secara khusus.

Pengaturan batas-batas Wilayah Negara dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum mengenai ruang lingkup wilayah negara, kewenangan pengelolaan Wilayah Negara, dan hak-hak berdaulat. Negara berkepentingan untuk ikut mengatur pengelolaan dan pemanfaatan di laut bebas dan dasar laut internasional sesuai dengan hukum internasional. Pemanfaatan di laut bebas dan di dasar laut meliputi pengelolaan kekayaan alam, perlindungan lingkungan laut dan keselamatan navigasi.

Pengelolaan Wilayah Negara dilakukan dengan pendekatan kesejahteraan, keamanan dan kelestarian lingkungan secara bersama-sama. Pendekatan kesejahteraan dalam arti upaya-upaya pengelolaan Wilayah Negara hendaknya memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di Kawasan Perbatasan. Pendekatan keamanan dalam arti pengelolaan Wilayah Negara untuk menjamin keutuhan wilayah dan kedaulatan negara serta perlindungan segenap bangsa. Sedangkan pendekatan kelestarian lingkungan dalam arti pembangunan Kawasan Perbatasan yang memperhatikan aspek kelestarian lingkungan yang merupakan wujud dari pembangunan yang berkelanjutan.

Peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi sangat penting terkait dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi daerah dalam mengelola pembangunan Kawasan Perbatasan. Mengingat Kawasan Perbatasan merupakan kawasan strategis dalam menjaga keutuhan Wilayah Negara maka diperlukan pengaturan secara tersendiri dalam Undang-Undang.

Pengaturan Batas Wilayah Negara dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum mengenai Wilayah Negara, kewenangan pengelolaan Wilayah Negara, dan hak-hak berdaulat. Hal-hal pokok yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, yakni:

- a. Ruang lingkup Wilayah Negara yang meliputi wilayah daratan, wilayah perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, dasar laut, dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya.
- b. Hak-hak berdaulat Negara Republik Indonesia di Zona Ekonomi Eksklusif dan Landas Kontinen serta hak pengawasan di Zona Tambahan.
- c. Kewenangan Pemerintah melakukan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara serta Kawasan Perbatasan.
- d. Kelembagaan yang diberi kewenangan untuk melakukan penanganan Kawasan Perbatasan. Unsur keanggotaan kelembagaan ini berasal dari unsur Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengingat posisi strategis wilayah perbatasan terkait dalam hal seperti kedaulatan negara, keutuhan wilayah, penegakan hukum dan kesejahteraan rakyat.
- e. Keikutsertaan masyarakat dalam menjaga dan mempertahankan Wilayah Negara termasuk Kawasan Perbatasan.
- f. Larangan dan sanksi bagi setiap orang yang melakukan pelanggaran terkait dengan Wilayah Negara dan batas-batasnya.

Secara detail pasal-pasal yang berkaitan dengan pengaturan kawasan/daerah perbatasan di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, adalah sebagai berikut :

A. Pengertian Batas Wilayah Negara, Batas Wilayah Yuridiksi, Kawasan Perbatasan, dan Badan Pengelola.

Pasal 1 angka 4:

Batas Wilayah Negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan atas hukum internasional.

Pasal 1 angka 5:

Batas Wilayah Yurisdiksi adalah garis batas yang merupakan pemisah hak berdaulat dan kewenangan tertentu yang dimiliki oleh negara yang didasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional.

Pasal 1 angka 6:

Kawasan Perbatasan adalah bagian dari Wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal Batas Wilayah Negara di darat, Kawasan Perbatasan berada di kecamatan.

Pasal 1 angka 11:

Badan Pengelola adalah badan yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang ini di bidang pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.

B. Tujuan Pengaturan Wilayah Negara

Pasal 3 :

Pengaturan Wilayah Negara bertujuan:

- a. *menjamin keutuhan Wilayah Negara, kedaulatan negara, dan*
- b. *ketertiban di Kawasan Perbatasan demi kepentingan*
- c. *kesejahteraan segenap bangsa;*
- d. *menegakkan kedaulatan dan hak-hak berdaulat; dan*
- e. *mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan*
- f. *Kawasan Perbatasan, termasuk pengawasan batas-batasnya.*

C. Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.

1. Pasal 9:

Pemerintah dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.

2. Pasal 10:

(1) Dalam pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, Pemerintah berwenang:

- a. menetapkan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan;*
- b. mengadakan perundingan dengan negara lain mengenai penetapan Batas Wilayah Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional;*
- c. membangun atau membuat tanda Batas Wilayah Negara;*
- d. melakukan pendataan dan pemberian nama pulau dan kepulauan serta unsur geografis lainnya;*
- e. memberikan izin kepada penerbangan internasional untuk melintasi wilayah udara teritorial pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;*
- f. memberikan izin lintas damai kepada kapal-kapal asing untuk melintasi laut teritorial dan perairan kepulauan pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundangundangan;*
- g. melaksanakan pengawasan di zona tambahan yang diperlukan untuk mencegah pelanggaran dan menghukum pelanggar peraturan perundang-undangan di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter di dalam Wilayah Negara atau laut teritorial;*
- h. menetapkan wilayah udara yang dilarang dilintasi oleh penerbangan internasional untuk pertahanan dan keamanan;*
- i. membuat dan memperbarui peta Wilayah Negara dan menyampaikannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat sekurang-kurangnya setiap 5 (lima) tahun sekali; dan*
- j. menjaga keutuhan, kedaulatan, dan keamanan Wilayah Negara serta Kawasan Perbatasan.*

- (2) *Dalam rangka melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan.*
- (3) *Dalam rangka menjalankan kewenangannya, Pemerintah dapat menugasi pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangannya dalam rangka tugas pembantuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

3. Pasal 11

- (1) *Dalam pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, Pemerintah Provinsi berwenang:*
 - a. *melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;*
 - b. *melakukan koordinasi pembangunan di Kawasan Perbatasan;*
 - c. *melakukan pembangunan Kawasan Perbatasan antarpemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga; dan*
 - d. *melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan Kawasan Perbatasan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/Kota.*
- (2) *Dalam rangka melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Provinsi berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan.*

Penjelasan ayat (1) huruf c:

Yang dimaksud dengan ketentuan ini adalah pembangunan Kawasan Perbatasan yang bersifat lintas kabupaten atau lintas provinsi dan/atau melibatkan investasi swasta.

4. Pasal 12

- (1) *Dalam pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang:*
 - a. *melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;*
 - b. *menjaga dan memelihara tanda batas;*
 - c. *melakukan koordinasi dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan di Kawasan Perbatasan di wilayahnya; dan*
 - d. *melakukan pembangunan Kawasan Perbatasan antarpemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga.*

- (2) *Dalam rangka melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan.*

Penjelasan ayat (1) huruf d : Yang dimaksud dengan ketentuan ini adalah pembangunan Kawasan Perbatasan yang bersifat lintas kabupaten atau lintas provinsi dan/atau melibatkan investasi swasta.

D. Kelembagaan (Badan Pengelola) Kawasan Perbatasan

1. Pasal 14

- (1) *Untuk mengelola Batas Wilayah Negara dan mengelola Kawasan Perbatasan pada tingkat pusat dan daerah, Pemerintah dan pemerintah daerah membentuk Badan Pengelola nasional dan Badan Pengelola daerah.*
- (2) *Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang kepala badan yang bertanggung jawab kepada Presiden atau kepala daerah sesuai dengan kewenangannya.*
- (3) *Keanggotaan Badan Pengelola berasal dari unsur Pemerintah dan pemerintah daerah yang terkait dengan perbatasan Wilayah Negara.*

Penjelasan ayat (1) : Badan Pengelola di tingkat daerah hanya dibentuk di daerah provinsi, kabupaten/kota yang memiliki Kawasan Perbatasan antar negara.

2. Pasal 15

- (1) *Badan Pengelola bertugas:*
- a. menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan;*
 - b. menetapkan rencana kebutuhan anggaran;*
 - c. mengoordinasikan pelaksanaan; dan*
 - d. melaksanakan evaluasi dan pengawasan.*
- (2) *Pelaksana teknis pembangunan dilakukan oleh instansi teknis sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.*

3. Pasal 16

Hubungan kerja antara Badan Pengelola nasional dan Badan Pengelola daerah merupakan hubungan koordinatif.

4. Pasal 17

Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pengelola dibantu oleh sekretariat tetap yang berkedudukan di kementerian yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pemerintahan dalam negeri.

5. Pasal 18

- (1) *Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi, serta tata kerja Badan Pengelola dan sekretariat tetap di tingkat pusat diatur dengan Peraturan Presiden.*
- (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi, serta tata kerja Badan Pengelola ditingkat daerah diatur dengan peraturan daerah.*

3.4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

A. Umum (Dasar Pemikiran)

Dasar pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, adalah :

- a. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk

menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota, maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada Daerah.

Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip "uang mengikuti fungsi".

Di dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah

sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

B. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

1. Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah.

Pasal 10

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.*
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;*
 - b. pertahanan;*
 - c. keamanan;*
 - d. yustisi;*
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan*
 - f. agama.**
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.*
- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
 - a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;*
 - b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau*
 - c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.**

Pasal 11

- (1) *Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.*
- (2) *Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.*
- (3) *Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.*
- (4) *Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.*

Pasal 12

- (1) *Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.*
- (2) *Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.*

Pasal 13

- (1) *Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:*
 - a. *perencanaan dan pengendalian pembangunan;*
 - b. *perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;*
 - c. *penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;*
 - d. *penyediaan sarana dan prasarana umum;*
 - e. *penanganan bidang kesehatan;*
 - f. *penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;*
 - g. *penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;*
 - h. *pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;*
 - i. *fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;*
 - j. *pengendalian lingkungan hidup;*
 - k. *pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;*

- l. *pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;*
 - m. *pelayanan administrasi umum pemerintahan;*
 - n. *pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;*
 - o. *penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan*
 - p. *urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.*

Pasal 14

- (1) *Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:*
- a. *perencanaan dan pengendalian pembangunan;*
 - b. *perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;*
 - c. *penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;*
 - d. *penyediaan sarana dan prasarana umum;*
 - e. *penanganan bidang kesehatan;*
 - f. *penyelenggaraan pendidikan;*
 - g. *penanggulangan masalah sosial;*
 - h. *pelayanan bidang ketenagakerjaan;*
 - i. *fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;*
 - j. *pengendalian lingkungan hidup;*
 - k. *pelayanan pertanahan;*
 - l. *pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;*
 - m. *pelayanan administrasi umum pemerintahan;*
 - n. *pelayanan administrasi penanaman modal;*
 - o. *penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan*
 - p. *urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.*
- (3) *Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*

2. Hubungan dalam Bidang Keuangan

Pasal 15

- (1) *Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:*
 - a. *pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;*
 - b. *pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan*
 - c. *pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.*
- (2) *Hubungan dalam bidang keuangan antarpemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:*
 - a. *bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota;*
 - b. *pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;*
 - c. *pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah; dan*
 - d. *pinjaman dan/atau hibah antarpemerintahan daerah.*
- (3) *Hubungan dalam bidang keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan perundang-undangan.*

3. Hubungan dalam Bidang Pelayanan Umum

Pasal 16

- (1) *Hubungan dalam bidang pelayanan umum antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:*
 - a. *kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;*
 - b. *pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; dan*
 - c. *fasilitasi pelaksanaan kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.*
- (2) *Hubungan dalam bidang pelayanan umum antarpemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:*
 - a. *pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;*

- b. kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan*
 - c. pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.*
- (3) *Hubungan dalam bidang pelayanan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan perundang-undangan.*

4. Hubungan dalam Bidang Pemanfaatan SDA dan Sumber Daya Lainnya

Pasal 17

- (1) *Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:*
- a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;*
 - b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan*
 - c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.*
- (2) *Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:*
- a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;*
 - b. kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah; dan*
 - c. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.*
- (3) *Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan perundang-undangan.*

Pasal 18

- (1) *Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.*
- (2) *Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

- (3) *Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
- a. *eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;*
 - b. *pengaturan administratif;*
 - c. *pengaturan tata ruang;*
 - d. *penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;*
 - e. *ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan*
 - f. *ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.*
- (4) *Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.*
- (5) *Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.*
- (6) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.*
- (7) *Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.*

5. Perencanaan Pembangunan Daerah

Pasal 150

- (1) *Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.*
- (2) *Perencanaan pembangunan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.*

- (3) *Perencanaan pembangunan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disusun secara berjangka meliputi:*
- a. *Rencana pembangunan jangka panjang daerah disingkat dengan RPJP daerah untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional;*
 - b. *Rencana pembangunan jangka menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional;*
 - c. *RPJM daerah sebagaimana dimaksud pada huruf b memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif;*
 - d. *Rencana kerja pembangunan daerah, selanjutnya disebut RKPD, merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah;*
 - e. *RPJP daerah dan RPJMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan b ditetapkan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.*

Pasal 152

- (1) *Perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.*
- (2) *Data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:*
- a. *penyelenggaraan pemerintahan daerah;*
 - b. *organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah;*
 - c. *kepala daerah, DPRD, perangkat daerah, dan PNS daerah;*
 - d. *keuangan daerah;*
 - e. *potensi sumber daya daerah;*
 - f. *produk hukum daerah;*
 - g. *kependudukan;*

- h. informasi dasar kewilayahan; dan*
- i. informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.*

- (3) Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, untuk tercapainya daya guna dan hasil guna, pemanfaatan data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional.*

Pasal 153

Perencanaan pembangunan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 152 disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.

Pasal 154

Tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah yang berpedoman pada perundang-undangan.

Pasal 195

- (1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.*
- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.*
- (3) Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga.*
- (4) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.*

Pasal 196

- (1) Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait.*
- (2) Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat.*
- (3) Untuk pengelolaan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), daerah membentuk badan kerja sama.*

- (4) *Apabila daerah tidak melaksanakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pengelolaan pelayanan publik tersebut dapat dilaksanakan oleh Pemerintah.*

3.5 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia diatur beberapa hal yang berkaitan dengan daerah perbatasan, yaitu :

1. Pasal 2

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kepulauan.

2. Pasal 3

- (1) *Wilayah Perairan Indonesia meliputi laut teritorial Indonesia, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman.*
- (2) *Laut Teritorial Indonesia adalah jalur laut selebar 12 (dua belas) mil laut yang diukur dari garis pangkal kepulauan Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.*
- (3) *Perairan Kepulauan Indonesia adalah semua perairan yang terletak pada sisi dalam garis pangkal lurus kepulauan tanpa memperhatikan kedalaman atau jaraknya dari pantai.*
- (4) *Perairan Pedalaman Indonesia adalah semua perairan yang terletak pada sisi darat dari garis air rendah dari pantai-pantai Indonesia, termasuk ke dalamnya semua bagian dari perairan yang terletak pada sisi darat dari suatu garis penutup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.*

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG

PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN

Pembuatan peraturan perundang-undangan, terutama Undang-undang dan Peraturan Daerah harus didasarkan pada tiga argumentasi penting, yaitu argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Secara metodologis penyusunan Naskah Akademik, rumusan argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis merupakan abstraksi dari hasil kajian teoritis, konstatarung fakta empiris, dan evaluasi peraturan perundang-undangan sampai pada urgensi pembentukan suatu undang-undang.

Oleh karena itu, rumusan argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan ini merupakan abstraksi dari uraian-uraian dalam bab sebelumnya, terutama mengenai kajian teoritis dan konstatarung kebijakan penanganan dan pengelolaan daerah perbatasan, hasil analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan di bidang wilayah/daerah perbatasan, pemerintahan daerah, perencanaan pembangunan, sampai pada pemikiran urgensi pembentukan Undang-Undang Pengelolaan Daerah Perbatasan.

4.1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁴

Pembentukan Undang-Undang Pengelolaan Daerah Perbatasan didasarkan pada beberapa argumentasi filosofis, yaitu:

- a. Memberikan jaminan tetap eksisnya cita-cita pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjaga kedaulatan bangsa, mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa, serta kesejahteraan yang merata di seluruh wilayah Indonesia tanpa terkecuali daerah-daerah perbatasan.

⁴⁴ Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- b. Tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terdiri dari beragam pulau dan suku bangsa, agama serta budaya, termasuk memberikan jaminan rasa aman dan bebas dari rasa takut serta dalam rangka terwujudnya kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta menumbuhkembangkan cinta tanah air dan bangsa.
- c. Tanggungjawab negara memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi melalui upaya penciptaan suasana yang aman, tentram, damai dan sejahtera lahir maupun batin sebagai wujud hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, melalui pengupayaan dan pemerataan pembangunan serta peningkatan akses di bidang politik, sosial, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan khususnya pada daerah perbatasan.

Untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional di atas salah satunya melalui pembangunan. Pembangunan nasional Indonesia dalam pelaksanaannya mengacu pada strategi yang bersifat inklusif.⁴⁵ Strategi ini sejalan dengan Pancasila yang menjadi pandangan hidup dan dasar falsafah di dalam setiap penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam kerangka mewujudkan tujuan nasional, yaitu terutama butir sila ketiga dan kelima. Sila ketiga Pancasila adalah Persatuan Indonesia, dan sila kelima adalah Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Strategi inklusif ini sesuai dengan sila-sila tersebut, oleh karena pembangunan yang inklusif berarti pembangunan diselenggarakan secara holistik mencakup semua aspek kehidupan, komponen dan wilayah negara secara adil dan merata.

Sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat, Konstitusi telah memberikan amanat kepada pengelola Negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional di seluruh wilayah nusantara, sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 yakni terwujudnya kehidupan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Alinea ke-4 UUD Negara RI Tahun 1945 juga menyebutkan bahwa negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Mandat ini tidak akan bisa dicapai apabila dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa tanpa disertai adanya tata kelola pemerintahan yang baik.

⁴⁵Lihat Pidato Presiden Republik Indonesia Tentang Pembangunan Nasional Dalam Perspektif Daerah di depan Sidang Paripurna Khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 19 Agustus 2009, hlm.1-2.

Untuk mewujudkan amanat konstitusi tersebut, pemerintah telah melaksanakan pembangunan di berbagai aspek kehidupan politik, keamanan, ekonomi, sosial dan budaya. Agar menjamin pelaksanaan pembangunan berjalan efektif, efisien dan tepat mencapai sasaran, pemerintah selanjutnya menyusun Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang tertuang dalam Undang-Undang (UU) Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004. UU ini berfungsi sebagai acuan penyelenggaraan pembangunan dan pada hakekatnya sebagai tindak lanjut dari reformasi di sistem pemerintahan daerah, pengelolaan keuangan negara dan amandemen keempat UUD 1945.

Secara konstitusional pengaturan Pengelolaan Daerah Perbatasan didasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik”. Artinya, keberadaan daerah yang mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri harus diletakkan dalam kerangka negara kesatuan. Selain itu, Pasal 25A UUD 1945 menegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan haknya ditetapkan dengan Undang-Undang”. Secara filosofis kedua pasal ini juga menjadi dasar dalam pengelolaan daerah perbatasan.

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara yang terkait dengan daerah perbatasan.

Pembentukan Undang-Undang Pengelolaan Daerah Perbatasan didasarkan pada argumentasi sosiologis, yaitu bahwa Negara Republik Indonesia memiliki daerah perbatasan dengan negara lain sehingga seringkali daerah-daerah ini disebut sebagai “beranda atau etalase terdepan” dari negara ini. Namun, persoalan kedaulatan tidak hanya ditentukan oleh adanya garis batas wilayah negara, tetapi juga harus dikaitkan dengan adanya perasaan memiliki dan bangga sebagai bangsa Indonesia (nasionalisme) dari masyarakat yang berada di sekitar daerah perbatasan. Hal ini dapat menjadi luntur atau bahkan hilang sama sekali karena adanya kesenjangan baik yang terkait dengan infrastruktur yang berpengaruh pada mobilitas masyarakat, sarana prasarana yang tersedia, dan hal-hal lain antara daerah perbatasan di wilayah Indonesia dengan wilayah perbatasan negara tetangga. Selain itu, juga masih adanya ketimpangan pembangunan, ketidakadilan, kesenjangan sosial, ekonomi, dan politik, serta kemiskinan khususnya di daerah perbatasan dibandingkan dengan daerah-daerah non-perbatasan. Oleh karena itu, daerah-daerah perbatasan perlu mendapatkan perhatian khusus dalam penerapan kebijakan pembangunan nasional dan perlindungan hukumnya.

Kebijakan pembangunan nasional di daerah perbatasan sebenarnya oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah telah dilakukan. Paradigma dan sekaligus sebagai pendekatan dalam pengembangan daerah perbatasan sebagai prioritas utama pembangunan nasional melalui pendekatan keamanan, pendekatan kesejahteraan, pendekatan kelestarian lingkungan,⁴⁶ dan dalam perkembangannya perlu juga memasukkan pendekatan budaya. Pemerintah juga mengubah orientasi pengembangan wilayah perbatasan dari cara pandang yang semula berorientasi ke dalam menjadi cara pandang yang berorientasi ke luar, yaitu dengan menjadikan wilayah perbatasan sebagai beranda depan sekaligus pintu gerbang ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga.

Perubahan paradigma pengelolaan perbatasan di atas secara jelas tersurat dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025, Bab IV.1.5, Mewujudkan Pembangunan Yang Lebih Merata dan Berkeadilan, butir (4), yang menyatakan:

Wilayah-wilayah perbatasan dikembangkan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi ke dalam menjadi berorientasi ke luar sehingga dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Pendekatan pembangunan yang dilakukan, selain menggunakan pendekatan yang bersifat keamanan, juga diperlukan pendekatan kesejahteraan. Perhatian khusus diarahkan bagi pengembangan pulau-pulau kecil di perbatasan yang selama ini luput dari perhatian.

Sekalipun sudah ada upaya di atas, namun hasilnya belum optimal untuk memajukan daerah perbatasan. Hal ini lebih dikarenakan masih adanya tumpang tindih kebijakan dan masih lemahnya tingkat koordinasi antar pemangku kepentingan dalam pengelolaan daerah-daerah perbatasan. Penanganan wilayah batas negara, termasuk dalam penanganan masalah keamanan di perbatasan bahkan terlihat bersifat parsial dan sektoral. Masing-masing kementerian/instansi/lembaga terkait cenderung menjalankan program kegiatannya di perbatasan dengan mengacu pada berbagai kebijakan dan kepentingannya masing-masing. Sekalipun sudah ada *one gate institution*, lembaga khusus yang menangani perbatasan yaitu BNPP, namun institusi ini dalam menjalankan kebijakannya tidak secara langsung menangani soal keamanan.

Secara kelembagaan, meskipun sudah memiliki BNPP sebagai institusi yang secara khusus diamanatkan untuk mengelola perbatasan, faktanya masih ada sejumlah institusi-institusi lain yang memiliki peran sebagai pelaksana pengelola perbatasan. *Pertama*, komite-komite perbatasan yang merupakan forum kerjasama

⁴⁶ Lihat presentasi power poin BNPP di DPD, Paradigma Pengelolaan Perbatasan Negara, hal, 3 Lihat Bappenas RI, *Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara, Buku Pertama, Prinsip Dasar, Arah Kebijakan, Strategi dan Program Pembangunan*, Jakarta, 2005, hlm. 2.

antara Indonesia dengan negara tetangga, seperti *General Border Committee* (GBC) RI-Malaysia, *Joint Border Committee* (JBC) RI-PNG, JBC RI-Timor Leste, dan *Border Committee* RI-Filipina. Masing-masing komite ini diketuai oleh tiga institusi yang saling berbeda, yaitu GBC diketuai oleh Panglima TNI, JBC *leading sector*-nya Kementerian Dalam Negeri, dan BC diketuai oleh Panglima Wirabuana. *Kedua*, lembaga-lembaga/instansi pemerintah terkait, baik secara sektoral dan teknis. Dalam hal ini, tercatat ada 27 kementerian yang terkait dengan pengelolaan perbatasan dengan 72 program di tingkat satuan kerja (satker) Eselon I.⁴⁷ *Ketiga*, unit atau badan khusus di daerah yang menangani pengelolaan perbatasan yang bekerja dengan negara tetangga, seperti Sosek Malindo di Kalimantan Barat, Kalimantan Utara dan Riau.

Perubahan paradigma dan penataan otoritas kelembagaan sebagai bagian upaya pengelolaan perbatasan yang lebih baik di atas pada faktanya belum mampu memaksa pemerintah menangani daerah perbatasan secara efektif. Indikasi ini terlihat dari kondisi daerah perbatasan yang secara umum hingga sekarang masih menghadapi berbagai persoalan pembangunan dasar, seperti keterbatasan dalam hal pendidikan, kesehatan, perumahan, aksesibilitas, infrastruktur, air bersih, listrik dan lain-lain. Untuk itu, hal yang perlu dipikirkan adalah adanya instrumen hukum dan kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mewujudkan pengelolaan daerah perbatasan sebagai beranda depan NKRI yang lebih berkeadilan dan berkeadilan.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

⁴⁷ Laporan Bappenas dan Kementerian Dalam Negeri (2009) dikutip oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership*), *Rumusan Rekomendasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Kalimantan Barat*, 2011; lihat juga Moeldoko, "Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan Tinjauan dari Perspektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia", Universitas Pertahanan Indonesia, http://www.idu.ac.id/index.php?option=com_docman&task=cat_iew&gid=116&Itemid=309, diunduh 5 Maret 2013, hlm.5. Sementara BNPP menyatakan ada 29 lembaga/instansi terkait dengan soal perbatasan.

Berkaitan dengan hal tersebut, pengelolaan dan pemberdayaan daerah perbatasan belum diatur dalam UU tersendiri. Dengan kata lain, pengelolaan daerah perbatasan secara regulatif masih 'nyantol' di beberapa peraturan perundang-undangan yaitu sebagaimana telah dipaparkan dalam Bab III. Karena pengaturannya masih tersebar di beberapa UU sektoral, maka secara substansi materi (*das sollen*) pengelolaan daerah perbatasan menjadi tidak fokus dan optimal. Demikian halnya dengan implementasinya (*das sein*) masih terjadinya tumpah tindih kewenangan dan masih lemahnya kelembagaan.

Undang-undang yang relatif 'dekat' substansi materinya dengan Pengelolaan Daerah Perbatasan adalah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Undang-Undang ini dimaksudkan sebagai payung hukum untuk kebijakan dalam pengelolaan batas wilayah dan kawasan perbatasan negara secara terpadu. Substansi UU ini sebagian besar telah memberikan kejelasan tentang batas wilayah, batas wilayah yurisdiksi, kewenangan pemerintah dalam mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan wilayah perbatasan, serta menjadi payung hukum untuk setiap peraturan perundangan demi lebih memastikan kedudukan perbatasan sebagai wilayah yang harus diberdayakan dan disejahterakan. Lebih dari itu, Undang-Undang ini melalui Pasal 14 juga mengamanatkan dibentuknya sebuah institusi khusus yang bertanggungjawab langsung terhadap persoalan di wilayah perbatasan dengan melibatkan berbagai kalangan di pusat maupun daerah, yaitu Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah.⁴⁸

Upaya penguatan pengelolaan perbatasan melalui penataan kelembagaan yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Perpres Nomor 12 Tahun 2010 tentang pembentukan BNPP, dalam realitasnya belum menghasilkan optimalisasi pengelolaan perbatasan yang efektif. Pada tataran konsepsional, dengan mencermati kewenangan, struktur dan keterlibatannya 11 kementerian dalam struktur BNPP terlihat bahwa sistem pengelolaan perbatasan saat ini cenderung bersifat koordinatif. Otoritas terbatas yang diberikan BNPP dalam koridor legal formal menjadi kendala institusi ini untuk menangani kawasan perbatasan secara efektif dengan masih menguatnya ego sektoral kementerian teknis.

Seharusnya BNPP mampu meniadakan hambatan koordinasi dan sinkronisasi antar pemangku kepentingan, namun sekali lagi pada tataran realitasnya belum sepenuhnya berhasil menghapuskan persoalan tersebut sebagaimana tercermin dari adanya tumpang tindih kebijakan dan program dari kementerian-kementerian/instansi-instansi teknis di daerah perbatasan, dan bahkan dengan Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD). Salah satunya dapat dilihat dengan sejumlah proyek pembangunan di perbatasan yang dibangun oleh beberapa

⁴⁸ Lihat Andreas H.Pareira, *UU Wilayah Negara: Membentengi dan Melindungi NKRI*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pengelolaan Wilayah Perbatasan Dalam Rangka Menjaga Keutuhan Wilayah NKRI, yang diselenggarakan oleh Jurusan HI-FISIP, UPN "Veteran", Yogyakarta, 18 November 2008, hlm.2.

kementerian terkait dan BPPD, namun tidak memberikan manfaat optimal dan atau bahkan tidak bisa dimanfaatkan karena tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat perbatasan.

Secara kelembagaan, penanganan kawasan perbatasan juga masih terkendala dengan adanya ketidakjelasan mekanisme hubungan kerja antara pemerintah pusat dan daerah. Kebijakan pembangunan daerah perbatasan selama ini merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, namun sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sesungguhnya pemerintah pusat telah memberikan sejumlah kewenangannya kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pengaturan tentang pengembangan kawasan perbatasan secara hukum berada di bawah tanggung jawab pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat hanya ada pada pintu-pintu perbatasan (*border gate*) yang meliputi aspek kepabeanan, keimigrasian, karantina, keamanan (CIQS). Namun demikian, dalam pelaksanaannya kewenangan pemerintah daerah belum terimplementasi secara jelas. Pemerintah daerah masih menghadapi hambatan dalam mengembangkan kawasan perbatasan menjadi kawasan pertumbuhan ekonomi baru di era otonomi daerah saat ini. Salah satunya adalah karena pemerintah pusat masih cenderung mendominasi pembangunan sosial ekonomi di daerah perbatasan dengan alasan untuk mengintegrasikan berbagai kegiatan sosial ekonomi yang bersifat lintas administrasi wilayah pemerintahan sehingga diperlukan koordinasi dari institusi yang secara hirarkis lebih tinggi. Akibatnya elemen di pemerintah daerah terkesan kurang dilibatkan secara signifikan dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan pembangunan kawasan perbatasan.⁴⁹

Di samping itu, penanganan kawasan perbatasan juga masih terkendala efektivitasnya karena secara institusional belum ada kejelasan aturan hukum yang secara spesifik mengatur soal pengelolaan pertahanan keamanan di perbatasan. Meskipun telah relatif menjawab kebutuhan untuk pengelolaan perbatasan yang lebih baik, namun dilihat dari substansinya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara belum cukup komprehensif di dalam mengatur pengelolaan perbatasan. Undang-Undang ini belum mengatur soal pertahanan keamanan. Masalah ini hanya disinggung secara sepintas dalam Pasal 3 mengenai tujuan pengaturan wilayah negara dan Pasal 10 mengenai kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan wilayah perbatasan, yaitu “menjaga keamanan” merupakan bagian dari kewenangan pemerintah pusat.

⁴⁹ DPD RI dan Universitas Tanjungpura, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Di Kalimantan Barat)*, Laporan Penelitian, 2009, hlm.3.

Kejelasan lebih lanjut mengenai kewenangan tersebut perlu diatur dalam peraturan hukum, apalagi ada sejumlah pemangku kepentingan yang terlibat langsung dan tidak langsung dalam pengelolaan keamanan di perbatasan darat, seperti Kepolisian RI, Tentara Nasional Indonesia, Keimigrasian, Bea dan Cukai, dan Karantina. Masing-masing pihak juga memiliki peraturan hukum sebagai landasan kebijakan dan operasional mereka. Pihak kepolisian, misalnya, mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, sementara TNI menggunakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Di samping itu, pihak imigrasi mengacu pada Undang-Undang No 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, Kepabean menggunakan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan, pihak Karantina merujuk pada peraturan perundangan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 265 Tahun 1990 tentang Kekarantinaan Laut dan Daerah Perbatasan dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan dan Tumbuhan dan berbagai peraturan perundangan lainnya yang diterbitkan oleh departemen dalam kaitannya dengan soal perbatasan.⁵⁰

Salah satu aspek yang juga lalai diperhatikan dalam sistem perundang-undangan Indonesia terkait perbatasan adalah soal pemanfaatan ruang udara beserta sumber daya di dalamnya. Prinsip-prinsip dalam yurisdiksi adalah prinsip teritorial, nasional, perlindungan atau keamanan, universalitas dan kejahatan menurut kriteria hukum yang berlaku. Hubungan yurisdiksi negara di ruang udara, sangat erat hubungannya dengan penegakan hukum di ruang udara tersebut, karena dengan adanya yurisdiksi, negara yang bersangkutan mempunyai wewenang dan tanggung jawab di udara untuk melakukan penegakan hukum di udara. Sesuai Konvensi Chicago 1944, dalam Pasal 1 menyatakan bahwa 'setiap Negara mempunyai kedaulatan yang utuh dan penuh (*complex and exclusive sovereignty*) atas udara di wilayah kedaulatannya'.

Secara yuridis formal wilayah kedaulatan atas ruang udara nasional belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara holistik, sampai dikeluarkannya perjanjian atau Konvensi Hukum Laut PBB Tahun 1982 (UNCLOS). Di lain sisi, pemangku kepentingan di wilayah perairan Indonesia yang melibatkan 13 kementerian dengan kesimpangsiuran dalam kebijakan dan peraturan hukumnya sendiri-sendiri menambah kerumitan permasalahan yang ada. Berbagai kegiatan ilegal kerap terjadi di wilayah perairan dan dirgantara Indonesia termasuk pelanggaran batas wilayah, penyerobotan wilayah maupun pencurian sumber daya alam. Masalah peraturan perundang-undangan dalam wilayah hukum daerah perbatasan negara banyak yang masih kosong, belum terpadu dan terkadang saling

⁵⁰ Disampaikan AKBP W. Dwi Ariwibowo, Wakil Kepala Polres Kabupaten Belu, pada Diskusi Terbatas tentang "Model Alternatif Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Indonesia dan Timor Leste", yang diselenggarakan oleh Tim Peneliti Perbatasan Kompetitif LIPI, di Atambua, 2 Juni 2008.

berbenturan, dimana pada dasarnya bermuara pada konflik kepentingan sektoral yang pada gilirannya berdampak pada penegakan hukum yang tidak mencerminkan supremasi hukum.

Meskipun berbagai produk hukum tersebut telah menggambarkan adanya tekad pemerintah untuk mengembangkan wilayah/daerah perbatasan, akan tetapi karena bersifat generalis dan sektoral, maka keberadaan berbagai produk hukum tersebut belum banyak membantu kemajuan pembangunan di daerah perbatasan. Hingga saat ini, daerah perbatasan tetap saja merupakan “daerah belakang” dan menjadi kawasan yang sangat tertinggal di Indonesia. Untuk itu, secara yuridis diperlukan adanya undang-undang yang secara khusus (*lex specialist*) yang mengatur pengelolaan daerah perbatasan dengan cakupan beberapa materi yang belum diatur dalam undang-undang yang telah berlaku. Adapun muatan materi UU tersebut nantinya akan diuraikan dalam Bab V.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGELOLAAN DAERAH PERBATASAN

5.1. PENGANTAR

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu, maka materi muatan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan dibagi menjadi dua bagian besar yaitu Materi Umum dan Materi Khusus. Materi Umum memuat ketentuan tentang pengelolaan daerah perbatasan sebagai obyek yang hendak diatur dalam RUU tersebut. Materi Khusus mengandung ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan daerah perbatasan yang meliputi: pembagian kewenangan, kelembagaan, tanggung jawab pembiayaan, fokus utama pengelolaan, ketentuan sanksi dan hal-hal lain yang diarahkan untuk menjadikan perbatasan sebagai beranda depan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebelum sampai pada materi muatan dimaksud, pada bagian awal diuraikan terlebih dahulu tentang sasaran yang akan diwujudkan serta arah dan jangkauan pengaturan naskah akademik RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan.

5.2. SASARAN YANG AKAN DIWUJUDKAN

Sasaran yang akan diwujudkan dari RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan adalah untuk memberikan pedoman kepada pemerintah dan pemerintah daerah serta *stakeholders* terkait dalam mengelola daerah perbatasan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan, keamanan, dan menjamin berlangsungnya pembangunan berkelanjutan di daerah perbatasan, sehingga mempercepat teratasinya kesenjangan antara daerah perbatasan dengan non perbatasan.

5.3. ARAH DAN JANGKAUAN PENGATURAN

Pembentukan RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan memberikan arah agar pelaksanaan pengelolaan daerah perbatasan dapat dilakukan secara berkeadilan, kebhinekatunggalikaan, kenusantaraan, partisipatif, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Jangkauan pembentukan RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan ini adalah menyangkut pengaturan tentang:

1. Perencanaan meliputi perumusan kebijakan, strategi, program, dan anggaran;
2. Pelaksanaan meliputi implementasi dari kebijakan, strategi, program, dan anggaran yang ditetapkan, untuk itu harus diatur secara jelas terkait dengan pembagian kewenangan, kelembagaan, dan pembiayaan;
3. Pengawasan meliputi kegiatan monitoring dan evaluasi perencanaan dan pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada poin 1 dan 2.

5.4. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Sebagaimana diuraikan pada pengantar bab ini bahwa materi muatan RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan dibagi menjadi dua bagian besar yaitu Materi Umum dan Materi Khusus, sebagai berikut:

5.4.1. Materi Umum

Materi umum ini akan memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa dalam RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan, yaitu:

1. **Daerah Perbatasan** adalah kabupaten/kota yang berbatasan dengan negara lain.
2. **Provinsi Perbatasan** adalah provinsi yang memiliki daerah perbatasan.
3. **Pengelolaan Daerah Perbatasan** adalah kegiatan manajemen penanganan daerah perbatasan mulai dari Perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), Pelaksanaan (*actuating*), hingga Pengawasan (*controlling*) yang didasarkan pada pengaturan fokus pengelolaan, pengaturan kelembagaan, dan pengaturan distribusi kewenangan dan tanggung jawab pembiayaan.

4. **Obyek Pengelolaan Daerah Perbatasan** meliputi keseluruhan daerah perbatasan beserta sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya, di atas tanah, di bawah tanah, di laut, di dasar laut, dan di udara.
5. **Pengelola Daerah Perbatasan** yang utama adalah Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, sementara institusi lainnya seperti perusahaan swasta, perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), merupakan institusi yang dapat mengambil peran dalam pengelolaan daerah perbatasan.
6. **Pendekatan pembangunan** adalah dasar dan arah kebijakan yang digunakan dalam pengelolaan daerah perbatasan, yaitu pendekatan keamanan, pendekatan kesejahteraan, pendekatan lingkungan, dan pendekatan budaya. Pendekatan keamanan mengandung arti bahwa pengelolaan daerah perbatasan diarahkan untuk menjamin keutuhan wilayah dan kedaulatan serta perlindungan segenap bangsa. Sementara pendekatan kesejahteraan mengandung arti bahwa upaya-upaya pengelolaan daerah perbatasan diarahkan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan. Pendekatan lingkungan mengandung arti bahwa pengelolaan daerah perbatasan diarahkan untuk senantiasa menempatkan aspek kelestarian lingkungan sebagai faktor penting dalam pengelolaan perbatasan untuk menjamin terwujudnya pembangunan berkelanjutan.

Sedangkan pendekatan budaya adalah suatu pendekatan yang menempatkan budaya sebagai dasar dari keseluruhan perencanaan pembangunan, termasuk dalam bidang ekonomi dan investasi. Dalam hal ini budaya berfungsi sebagai pedoman dan strategi adaptasi kebutuhan yang perlu dipenuhi untuk melangsungkan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat perbatasan.

Keempat pendekatan tersebut dalam pelaksanaannya tidak saling meniadakan, namun saling selaras mendukung satu dan lainnya. Artinya, pendekatan keamanan akan selalu berdampingan dengan pendekatan kesejahteraan, pendekatan lingkungan, dan pendekatan budaya dalam pengelolaan daerah perbatasan.

7. **Perencanaan Pengelolaan Daerah Perbatasan** adalah suatu proses yang partisipatif dan koordinatif untuk menentukan tindakan yang tepat di daerah perbatasan baik dalam jangka panjang, jangka **menengah, maupun jangka pendek, melalui urutan pilihan, dengan** memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

8. **Kewenangan** adalah pembagian urusan dalam pengelolaan daerah perbatasan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota sehingga pengelolaan tersebut dapat berjalan dengan efisien, efektif dan terpadu.
9. **Kelembagaan Pengelola Daerah Perbatasan** adalah organisasi yang dibentuk untuk mengelola daerah perbatasan.
10. **Pembiayaan Pengelolaan Daerah Perbatasan** adalah jumlah dana beserta sumbernya yang dibutuhkan dalam pengelolaan daerah perbatasan.
11. **Pengawasan Pengelolaan Daerah Perbatasan** adalah proses untuk memastikan bahwa segala kegiatan yang terlaksana di daerah perbatasan sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.
12. **Pemerintah Pusat** yang selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
13. **Pemerintah Daerah** adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, atau kota.
14. **Pemangku Kepentingan** adalah individu atau kelompok yang berkepentingan terhadap keberhasilan pengelolaan daerah perbatasan.
15. **Lokasi Prioritas** adalah area pada daerah perbatasan yang menjadi fokus utama dalam pengelolaan daerah perbatasan.
16. **Prioritas Kebijakan** adalah problem utama yang menjadi fokus penyelesaian dalam pengelolaan daerah perbatasan.
17. **Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan** adalah kementerian yang secara khusus ditugaskan untuk membantu Presiden melakukan percepatan pembangunan di daerah perbatasan.
18. **Badan Pengelola Perbatasan Provinsi** adalah badan yang dibentuk di provinsi perbatasan untuk membantu gubernur dalam mengelola daerah perbatasan.
19. **Badan Pengelola Perbatasan Kabupaten/Kota** adalah badan yang dibentuk di daerah perbatasan untuk membantu bupati/walikota dalam mengelola daerah perbatasan.

20. **Azas pengelolaan** adalah prinsip dasar yang digunakan dalam pengelolaan daerah perbatasan yang terdiri dari:

a) Azas Kedaulatan

Materi muatan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah berfungsi memberikan kepastian perlindungan, penghormatan, dan pengakuan atas hak, kewenangan, dan kewajiban bagi seluruh lembaga negara, lembaga pemerintah, pemerintah daerah, badan hukum, baik badan hukum publik dan badan hukum perdata, dan pemangku kepentingan (*stake holder*) lainnya dalam mengelola daerah perbatasan antar negara sebagai bagian dari kedaulatan negara demi terjaganya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dijamin Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

b) Azas Kebangsaan

Materi muatan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dan terintegrasi yang menghormati hak dan kewajiban semua pihak dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c) Azas Kenusantaraan

Materi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah memperhatikan kepentingan seluruh Indonesia dan menghormati kepentingan daerah, demikian juga sebaliknya.

d) Azas Keadilan

Materi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah memberikan ruang hak dan kewajiban bagi semua pihak secara proporsional dalam pengelolaan daerah perbatasan. Materi Rancangan Undang-undang ini tidak boleh mengatur materi muatan yang bersifat diskriminasi dalam pengelolaan daerah perbatasan.

e) Azas Kesejahteraan

Materi Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah berfungsi meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah perbatasan yang dapat diukur dari terjadinya percepatan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia-nya yang secara rata-rata lebih tinggi dibandingkan peningkatan di daerah non perbatasan, dimana dari

aspek pendidikan terjadi peningkatan Angka Melek Huruf dan Angka Rata-Rata Lama Sekolah, dari aspek kesehatan terjadi peningkatan Angka Usia Harapan Hidup, dan dari aspek ekonomi terjadi peningkatan besaran pengeluaran perkapita yang disesuaikan

f) Azas Keamanan dan Ketentraman

Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan keamanan dan ketentraman bagi lembaga negara, lembaga pemerintah, pemerintah daerah, badan hukum, baik badan hukum publik dan badan hukum perdata, dan pemangku kepentingan (*stake holder*) lainnya dalam melaksanakan hak, kewenangan, dan kewajibannya mengelola daerah perbatasan.

g) Azas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Materi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah menciptakan ketertiban dalam pengelolaan daerah perbatasan, sehingga tercipta kepastian hukum bagi semua pihak.

h) Azas Kerjasama dan Kemanfaatan

Materi Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan haruslah mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan bagi semua pihak dan masyarakat dalam melakukan kerjasama dan menikmati manfaat dari pengelolaan daerah perbatasan.

5.4.2. Materi Khusus

Materi khusus ini akan memuat ketentuan teknis terkait dengan Pengelolaan Daerah Perbatasan yang meliputi:

A. Perencanaan

- Perumusan perencanaan kebijakan umum dan anggaran pengelolaan daerah perbatasan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah;
- Perumusan perencanaan kebijakan umum dan anggaran pengelolaan daerah perbatasan disusun untuk jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang;
- Perumusan perencanaan kebijakan umum dan anggaran pengelolaan daerah perbatasan dilakukan secara partisipatif dan koordinatif;
- Perumusan perencanaan kebijakan umum dan anggaran pengelolaan daerah perbatasan difokuskan pada peningkatan aksesibilitas masyarakat perbatasan,

pengembangan sarana prasarana, pengembangan sumber daya manusia, pengembangan kapasitas kelembagaan masyarakat, pengembangan ekonomi lokal, percepatan penetapan batas negara, pemeliharaan data fisik/non fisik dan demarkasi daerah perbatasan, dan pembangunan berkelanjutan berbasis lingkungan.

B. Pelaksanaan

Fokus utama pelaksanaan kebijakan pengelolaan daerah perbatasan meliputi dua aspek pokok, yaitu:

1. Lokasi Prioritas yaitu tempat yang menjadi sasaran pengelolaan daerah perbatasan yang ditentukan dengan parameter tertentu oleh pemerintah pada setiap tahun anggaran terutama untuk mengetahui area mana yang jadi prioritas pengelolaan dengan anggaran yang terbatas.

2. Prioritas Kebijakan adalah agenda utama yang menjadi fokus dalam pengelolaan daerah perbatasan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang untuk meningkatkan kesejahteraan, keamanan, dan pembangunan berkelanjutan di daerah perbatasan. Prioritas kebijakan sebagaimana dimaksud di atas adalah menyangkut:

a) Peningkatan Aksesibilitas Masyarakat Perbatasan

Aksesibilitas dinilai masih menjadi salah satu permasalahan utama dalam pengembangan daerah perbatasan. Terbatasnya kuantitas dan kualitas infrastruktur seperti sarana dan prasarana transportasi perhubungan, jalan darat, pelabuhan laut, bandara udara, jaringan listrik, dan telekomunikasi informasi telah menyebabkan daerah-daerah perbatasan di Indonesia pada umumnya memiliki aksesibilitas yang rendah dan terisolasi serta tertinggal dari wilayah sekitarnya.

Mengingat lemahnya aksesibilitas masyarakat perbatasan tersebut diperlukan upaya-upaya terobosan di dalam pengelolaan daerah perbatasan yang berupa peningkatan aksesibilitas mereka. Sasaran upaya tersebut adalah agar masyarakat dapat lebih mendapatkan kemudahan dan kenyamanan di dalam melakukan aktivitas maupun mobilitas barang dan orang untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan mereka. Peningkatan aksesibilitas juga akan memberikan kemudahan mereka untuk mendapatkan pelayanan dasar yang dibutuhkan, seperti pendidikan, kesehatan dan sumber-sumber pembiayaan. Aksesibilitas yang lebih dalam bidang informasi dan telekomunikasi juga akan mendukung aktivitas ekonomi mereka dan juga bermanfaat sebagai instrumen untuk memperkuat rasa kebangsaan masyarakat perbatasan.

Untuk mencapai sasaran tersebut, maka Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan sebaiknya mengatur agar strategi yang

diterapkan untuk peningkatan aksesibilitas masyarakat perbatasan terfokus pada upaya percepatan aksesibilitas, yaitu untuk mendukung mobilitas barang dan orang (seperti pengembangan infrastruktur untuk moda transportasi angkutan barang dan orang, jalan raya darat, pelabuhan laut, dermaga, bandara udara, jembatan, telekomunikasi, Pos Lintas Batas (PLB) dan fasilitas CIQS); pelayanan sosial dasar (sekolah, puskesmas, jaringan listrik dan air bersih); pelayanan kegiatan ekonomi (lembaga-lembaga keuangan mikro, koperasi, pasar). Dalam pelaksanaannya, strategi tersebut disesuaikan dengan karakteristik daerah perbatasan yang memiliki tingkat kesulitan aksesibilitas yang berbeda-beda. Upaya peningkatan aksesibilitas ini perlu dukungan semua pihak terkait sehingga terjadi peningkatan ketersediaan, jangkauan dan mutu pelayanan pada masyarakat di kawasan perbatasan.

b) Pengembangan Sarana Prasarana

Pemikiran untuk memfokuskan pengembangan sarana dan prasarana berdasarkan kenyataan bahwa pembangunan yang selama ini telah dilaksanakan di daerah perbatasan belum dapat memberikan hasil yang optimal berupa kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Perbaikan kesejahteraan masyarakat di daerah perbatasan ini salah satunya sangat ditentukan oleh dukungan perbaikan sarana dan prasarana dalam pembangunan. Pada umumnya kondisi pelayanan dan penyediaan sarana prasarana di daerah perbatasan yang meliputi transportasi, ketenagalistrikan, telekomunikasi dan informatika, perumahan, pelayanan air minum, pendidikan, dan kesehatan sangat memprihatinkan baik dari sisi kuantitas dan kualitas. Keterbatasan, berkurangnya kualitas pelayanan dan tertundanya pembangunan sarana prasarana baru telah menghambat kemajuan pembangunan di daerah perbatasan dan kepentingan nasional akan memperkuat kedaulatan wilayah NKRI di perbatasan.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan sebaiknya mengatur agar strategi peningkatan sarana prasarana di daerah perbatasan ditujukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan perbaikan kondisi perekonomian masyarakat sehingga menjadi lebih sejahtera, dan untuk memperkuat kedaulatan wilayah NKRI. Untuk tujuan itu, percepatan penyediaan dan pengembangan sarana prasarana menjadi keniscayaan.

Dalam hal percepatan penyediaan dan pengembangan sarana prasarana tersebut, beberapa elemen yang penting dilakukan adalah: menyediakan sarpras (infrastruktur) guna mendukung kebutuhan perbatasan sebagai beranda depan negara untuk kegiatan ekonomi dan investasi antara lain melalui sistim jaringan listrik, air, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan, pasar, dan ketersediaan dan keterpeliharaan Alutsista (Alat Utama Sistem Senjata) bagi terwujudnya tugas TNI di seluruh wilayah perbatasan darat, laut dan udara.

Jaringan jalan dan transportasi juga dibangun atas dasar prinsip konektivitas secara internal ke ibukota kabupaten/kota perbatasan, ibukota provinsi dan ibukota negara; serta secara eksternal ke negara tetangga. Selain itu pembangunan sarpras yang berkualitas, seperti sekolah dan pusat kesehatan mutlak diperlukan terutama di wilayah perbatasan dengan negara tetangga yang ekonominya relatif lebih baik dari Indonesia. Pembangunan sarana prasarana pemerintahan di perbatasan yang memadai dibutuhkan untuk menjamin efektivitas pelayanan administrasi pemerintahan, termasuk pembangunan unit fasilitas pendukung untuk mendukung Pos Lintas Batas (PLB) dan fasilitas CIQS-nya.

c) Pengembangan Sumber Daya Manusia

Kualitas sumberdaya manusia di daerah perbatasan pada umumnya masih relatif rendah jika dibandingkan dengan daerah non perbatasan. Hal ini disebabkan terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, serta komunikasi dan perhubungan yang dapat dinikmati oleh masyarakat di daerah perbatasan. Pada beberapa kampung perbatasan, sebagian kecil masyarakat dapat memanfaatkan pelayanan kesehatan, pendidikan, perhubungan, dan komunikasi yang tersedia di negara tetangga, namun sebagian besar lainnya tidak menikmati pelayanan kesehatan, pendidikan, perhubungan, dan komunikasi yang memadai.

Oleh karena itu, RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan sebaiknya mengatur agar peningkatan kualitas SDM menjadi prioritas. Peningkatan kualitas SDM dapat dilakukan dengan dua kebijakan: *pertama*, mempercepat pembangunan sarana dan prasarana sosial, seperti sekolah, pusat kesehatan, fasilitas perhubungan dan komunikasi dengan kualitas yang minimal setara dengan yang ada di daerah non perbatasan; dan *kedua*, meningkatkan kualitas guru, tenaga medis, dan metode komunikasi dengan masyarakat perbatasan. Jika kebijakan ini tidak dilakukan dikhawatirkan jumlah masyarakat perbatasan yang sekolah dan berobat di negara tetangga akan terus meningkat. Hal ini dapat mengganggu kedaulatan negara dari perspektif ekonomi dan politik.

d) Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Masyarakat

Pengembangan kapasitas kelembagaan masyarakat perbatasan merupakan kebijakan sangat penting, terutama untuk menanggulangi kemiskinan. Berdasarkan beberapa kajian yang dikemukakan pada bab sebelumnya diketahui bahwa angka kemiskinan di perbatasan jauh lebih tinggi dibandingkan angka kemiskinan di daerah non perbatasan. Di samping itu, desa-desa perbatasan sebagian besar merupakan desa miskin dan tertinggal.

Oleh karena itu, RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan sebaiknya mengatur agar pengembangan kapasitas kelembagaan masyarakat juga menjadi prioritas. Pengembangan kapasitas kelembagaan masyarakat itu dapat dilakukan antara lain

melalui program pelatihan untuk meningkatkan keterampilan, kemampuan manajerial, kemampuan memilih dan memanfaatkan teknologi tepat guna sesuai dengan sumberdaya alam yang potensial di lingkungannya, dan keterbukaan menerima pendampingan agar program dapat memenuhi target dan berkelanjutan. Pemberdayaan kelembagaan masyarakat ini diharapkan akan memberikan nilai tambah berupa pendapatan yang lebih tinggi kepada masyarakat dari kegiatan produksinya sehingga jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dapat terus berkurang.

Sejalan dengan upaya pengembangan kapasitas masyarakat, pengelolaan daerah perbatasan harus membuka ruang seluas-luasnya bagi keterlibatan masyarakat perbatasan dalam proses pembangunan mulai dari tahap perencanaan, tahap pelaksanaan hingga pada tahap evaluasi. Hingga saat ini masih ada beberapa kegiatan pembangunan di daerah perbatasan yang masyarakat sama sekali tidak tahu-menahu, tiba-tiba saja sudah pada tahap pelaksanaan. Mereka tidak pernah dilibatkan sebelumnya dalam proses perencanaan.

e) *Pengembangan Ekonomi Lokal*

RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan sebaiknya mengatur agar kecamatan-kecamatan di daerah perbatasan yang memiliki potensi ekonomi dapat dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan bagi kawasan di sekitarnya, termasuk wilayah bagian dalam (*hinterland*) dari kawasan perbatasan. Pusat pertumbuhan ekonomi tersebut dapat dikembangkan secara bertahap dengan memperhatikan perencanaan yang sama dari negara tetangga. Pengembangan pusat pertumbuhan ekonomi ini merupakan salah satu upaya peningkatan pendapatan masyarakat dan pemerintah melalui kegiatan kerjasama perdagangan yang selama ini lebih banyak dilakukan secara ilegal.

Pengembangan pusat pertumbuhan dimaksud diharapkan sekaligus bisa menjamin terpenuhinya secara rutin pasokan kebutuhan pokok seperti sembako, bahan makanan pokok lainnya dan keperluan sehari-hari melalui kerjasama dengan aparat keamanan. Hal ini penting dilakukan untuk menjaga kestabilan harga, sehingga masyarakat perbatasan tidak dihadapkan pada tingkat harga kebutuhan pokok yang relatif tinggi.

f) *Pemantapan Keamanan di Daerah Perbatasan*

Dari aspek keamanan, patok-patok perbatasan banyak yang hilang dan berpindah tempat serta ketidakpastian batas negara sangat menyulitkan dalam menentukan garis perbatasan. Jumlah pos perbatasan yang sangat tidak sebanding dengan panjangnya garis perbatasan dan lemahnya kordinasi antar instansi (TNI, POLRI, Bea Cukai, Kehutanan, dan Imigrasi) menimbulkan sulitnya pengawasan pelintas batas ilegal. Di samping itu, rendahnya tingkat kesadaran hukum, disiplin, dan

keterampilan masyarakat menimbulkan pelanggaran lintas batas dan tindak kriminal lainnya.

Oleh karena itu, pemantapan keamanan harus menjadi prioritas pengelolaan daerah perbatasan yang meliputi percepatan penetapan batas negara, pembangunan pos-pos perbatasan, peningkatan kerjasama pengawasan dan pengamanan dengan negara tetangga, pembentukan kekuatan pembinaan teritorial yang memadai, penyediaan fasilitas pendukung pertahanan keamanan, perangkat komando dan pengendalian yang mencukupi, dan peningkatan upaya pencegahan dan penindakan hukum bagi pelanggar hukum dan pelanggar lintas batas.

g) Pemeliharaan data fisik/non fisik, dan demarkasi daerah perbatasan

Batas fisik wilayah negara di kawasan perbatasan sangat memperhatikan, di samping banyak patok batas yang hilang, sebagian besar yang lain kondisinya sudah tidak layak sebagai patok batas yang menjadi tanda bagi batas kedaulatan negara dari aspek geografi. Sedangkan batas non fisik pada beberapa wilayah perbatasan, terutama di laut, belum memiliki titik-titik koordinat yang pasti karena belum dicapainya kesepakatan dengan negara tetangga.

Oleh karena itu, RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan sebaiknya mengatur agar upaya demarkasi daerah perbatasan menjadi bagian dari prioritas pengelolaan daerah perbatasan. Demarkasi adalah penentuan titik batas atau penegasan batas negara di wilayah perbatasan yang merupakan tahapan selanjutnya setelah garis batas ditetapkan oleh pemerintahan negara yang berbatasan.

h) Pembangunan Berkelanjutan Berbasis Lingkungan

Kawasan perbatasan memiliki sumberdaya alam yang sangat kaya akan keanekaragaman hayati. Sebagian besar kawasan perbatasan terdiri atas hutan tropis dan kawasan konservasi. Potensi sumberdaya alam berupa hutan tropis dan kawasan konservasi ini harus dapat dilindungi kelestariannya selain dibudidayakan bagi kesejahteraan masyarakat sekitarnya. Selama ini harus diakui bahwa kesulitan ekonomi telah memaksa penduduk untuk terlibat dalam kegiatan ilegal logging, sehingga langkah pemberantasan menjadi semakin rumit. Di samping itu, ketimpangan kondisi infrastruktur, pemahaman hukum yang berbeda, dan ketimpangan ekonomi dengan daerah non perbatasan juga turut menyebabkan kayu-kayu yang melewati garis batas sulit ditangkap oleh aparat keamanan Indonesia.

Oleh karena itu, RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan sebaiknya mengatur agar pembangunan di perbatasan dilaksanakan dengan menerapkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berbasis lingkungan. UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 15 ayat 1 sebenarnya sudah mengatur bahwa

”pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah”.

Prinsip pembangunan berkelanjutan yang berbasis lingkungan ini dapat dioperasionalkan antara lain dengan cara menjaga keseimbangan lingkungan dalam eksploitasi sumber daya alam (SDA), pencegahan terhadap eksploitasi SDA yang tidak ramah lingkungan, dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk upaya menjaga keseimbangan lingkungan.

i) Pemanfaatan dan pengembangan budaya masyarakat perbatasan

Pada umumnya masyarakat Indonesia yang tinggal di kawasan perbatasan memiliki kesamaan budaya dengan masyarakat negara tetangganya. Bahkan sebagian diantaranya masih memiliki hubungan keluarga dan kepemilikan atas tanah.

Oleh karena itu, pembangunan di perbatasan harus mempertimbangkan kesamaan adat istiadat, bahasa, keyakinan (religi), kekerabatan dan norma sosial, mata pencaharian, teknologi, dan kesenian yang tumbuh di masyarakat perbatasan kedua negara yang secara operasional sudah lama terwujud sebagai sistem norma yang mengatur berbagai tindakan warga masyarakat perbatasan karena dianggap baik dan menguntungkan oleh masyarakat yang bersangkutan. Dalam kondisi normal, pada daerah perbatasan yang demikian digunakan pendekatan non militer berupa pemberdayaan sosial ekonomi dan budaya masyarakat perbatasan dengan memperhatikan budaya setempat dan kearifan lokal, seperti pembangunan pasar bersama yang melibatkan masyarakat kedua negara yang berbatasan, penetapan zona perdagangan bebas, pertukaran budaya antar warga masyarakat (guru, atlet, murid sekolah, seniman, dan lain-lain), mengupayakan dialog antar masyarakat perbatasan kedua negara yang difasilitasi oleh pemerintah, pemerintah daerah, lembaga adat, dan atau lembaga swadaya masyarakat untuk membahas perselisihan yang ada, pembekalan keterampilan dan manajerial serta pembentukan koperasi bagi masyarakat perbatasan di kedua wilayah agar dapat melakukan kegiatan produktif bersama.

C. Kewenangan

Pembagian urusan dalam Pengelolaan daerah perbatasan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota memerlukan kejelasan kewenangan dan keterpaduan. Pembagian urusan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya telah mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pasal 10 Ayat (2) menegaskan bahwa “Pemerintah daerah memiliki otonomi

yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Akan tetapi sebagai negara yang berbentuk negara kesatuan, kewenangan pemerintah daerah yang demikian luas itu tetap dibatasi sebagaimana diatur pada Pasal 10 Ayat (1), bahwa “Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah”.

Pengaturan demikian didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan dimaksud terutama yang terkait dengan upaya menjaga kelangsungan hidup bangsa dan negara, sebagaimana diatur pada Pasal 10 ayat (3) jo Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 38 Tahun 2007, yaitu meliputi Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional, serta Agama.

Selain mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana tersebut di atas, khusus pada daerah perbatasan, pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah telah diatur dalam Bab V Pasal 9, 10, 11, dan 12 Undang-Undang Nomor 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Namun demikian, harus diakui bahwa pasal-pasal tersebut belum menunjukkan kejelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Masing-masing level pemerintahan seolah bisa melakukan apapun yang mau mereka lakukan di daerah perbatasan, sebaliknya masing-masing juga bisa sama sekali tidak melakukan apa-apa. Undang-Undang ini tidak mengatur secara jelas kewajiban masing-masing level pemerintahan dalam membangun daerah perbatasan.

Oleh karena itu, materi muatan RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan harus bisa mengatur secara jelas pembagian kewenangan di antara masing-masing level pemerintahan, di mana pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk:

- 1) Merumuskan, melaksanakan, dan mengendalikan seluruh operasional kebijakan yang menjadi kewenangannya, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama di daerah perbatasan, sebagaimana di atur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian, kegiatan seperti penetapan garis batas, pemetaan wilayah perbatasan, pemasangan patok-patok perbatasan, kegiatan terkait dengan aktivitas kepabeanan, keimigrasian, karantina, dan keamanan (CIQS), dan pertahanan tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat.
- 2) Merumuskan dan melaksanakan kebijakan, program, serta kegiatan dalam pengelolaan daerah perbatasan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini penting diatur karena diluar kewenangan mutlak pemerintah

pusat tersebut masih ada kebijakan, program, dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat untuk mewujudkan prioritas pembangunan nasional di daerah. Misalnya, program pembangunan jalan yang berstatus jalan nasional, program pendidikan, kesehatan, ketahanan pangan, dan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan.

- 3) Mengalokasikan anggaran pembiayaan pengelolaan daerah perbatasan dalam APBN.
- 4) Merumuskan dan menetapkan kebijakan dan peruntukan (alokasi) anggaran pengelolaan daerah perbatasan berdasarkan aspirasi (usulan) Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.
- 5) Melakukan koordinasi dan pengawasan intern dalam pelaksanaan pengelolaan daerah perbatasan.
- 6) Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan daerah perbatasan.

Kewenangan pemerintah selama ini masih tersebar di beberapa Kementerian dan Lembaga sehingga mempersulit dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan dan peruntukan anggaran secara komprehensif dan terpadu. Oleh karena itu RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan harus mengatur agar kewenangan merumuskan dan menetapkan kebijakan dan peruntukan anggaran tersebut hanya boleh dilakukan oleh suatu lembaga yang secara khusus ditugaskan mengelola pembangunan daerah perbatasan. Sementara dalam pelaksanaannya dapat diserahkan kepada kementerian teknis terkait. Misalnya, perumusan dan penetapan peruntukan anggaran untuk pembangunan jalan di perbatasan dilakukan oleh lembaga khusus yang ditugaskan mengelola pembangunan daerah perbatasan, tetapi pelaksanaannya diserahkan kepada Kementerian Pekerjaan Umum yang memiliki keahlian teknis untuk melaksanakan pembangunan jalan.

2. Pemerintah Provinsi

Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi telah diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan tersebut didasarkan pada azas desentralisasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 12 ayat (1) yang berbunyi “Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana-prasarana serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan”. Selain kewenangan tersebut, berdasarkan Pasal 12 ayat (2), Pemerintah Provinsi (Gubernur) juga memiliki kewenangan dekonsentrasi.

Dengan pertimbangan kewenangan Pemerintah Provinsi di atas, maka dalam pengelolaan daerah perbatasan, sebaiknya diatur agar Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan untuk:

- 1) Merumuskan dan melaksanakan kebijakan, program, serta kegiatan dalam pengelolaan daerah perbatasan sesuai dengan tugas desentralisasi dan dekonsentrasi.
- 2) Mengkoordinasikan, mengharmonisasikan, mensinkronkan usulan pemerintah kabupaten/kota tentang prioritas dan fokus pembangunan daerah perbatasan di provinsinya sebelum disampaikan ke pemerintah pusat.
- 3) Melakukan pengawasan atas perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan daerah perbatasan.
- 4) Mengalokasikan anggaran pembiayaan dalam APBD provinsi untuk pengelolaan daerah perbatasan.
- 5) Memberikan rekomendasi terhadap rencana kerjasama antara kabupaten/kota perbatasan dengan wilayah perbatasan negara tetangganya untuk memperoleh persetujuan pemerintah.

3. Pemerintah Kabupaten/Kota

Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten/Kota telah diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, sepanjang masih dalam lingkup pelaksanaan desentralisasi, pemerintah kabupaten/kota perbatasan dan non perbatasan memiliki kewenangan penuh untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengendalikan seluruh operasional pembangunan di daerahnya.

Khusus di kabupaten/kota perbatasan sebaiknya diatur agar Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut memiliki kewenangan untuk:

- 1) Menyusun perencanaan, melaksanakan, dan mengendalikan seluruh operasional pengelolaan daerah perbatasan di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundangan.
- 2) Memberikan usulan tentang prioritas dan fokus pembangunan perbatasan di wilayahnya.
- 3) Mengalokasikan anggaran pembiayaan dalam APBD kabupaten/kota untuk pengelolaan daerah perbatasan.
- 4) Melakukan kerjasama di bidang sosial, budaya, dan ekonomi dengan wilayah perbatasan negara tetangganya setelah memperoleh rekomendasi dari pemerintah provinsi dan persetujuan dari pemerintah pusat.

Gambaran pembagian kewenangan di antara masing-masing level pemerintahan dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 5.1
Kewenangan masing-masing Level Pemerintahan dalam
Pengelolaan Daerah Perbatasan

Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
<p>1) Merumuskan, melaksanakan, dan mengendalikan seluruh operasional kebijakan yang menjadi kewenangannya, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama di daerah perbatasan, sebagaimana di atur dalam UU No. 32 tahun 2004. Dengan demikian, kegiatan seperti penetapan garis batas, pemetaan wilayah perbatasan, pemasangan patok-patok perbatasan, kegiatan terkait dengan aktivitas kepabeanan, keimigrasian, karantina, dan keamanan (CIQS), serta pertahanan tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat.</p> <p>2) Merumuskan dan melaksanakan kebijakan, program, serta kegiatan dalam pengelolaan daerah perbatasan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini penting diatur karena diluar kewenangan mutlak pemerintah pusat tersebut masih ada kebijakan, program, dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah</p>	<p>1) Merumuskan dan melaksanakan kebijakan, program, serta kegiatan dalam pengelolaan daerah perbatasan sesuai dengan tugas desentralisasi dan dekonsentrasi.</p> <p>2) Mengkoordinasikan, mengharmonisasikan, mensinkronkan usulan pemerintah kabupaten/kota tentang prioritas dan fokus pembangunan daerah perbatasan di provinsinya sebelum disampaikan ke pemerintah pusat.</p> <p>3) Melakukan pengawasan atas perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan daerah perbatasan.</p> <p>4) Mengalokasikan anggaran pembiayaan dalam APBD provinsi untuk pengelolaan daerah perbatasan.</p> <p>5) Memberikan rekomendasi terhadap rencana kerjasama antara kabupaten/kota perbatasan dengan wilayah perbatasan</p>	<p>1) Menyusun perencanaan, melaksanakan, dan mengendalikan seluruh operasional pengelolaan daerah perbatasan di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundangan.</p> <p>2) Memberikan usulan tentang prioritas dan fokus pembangunan perbatasan di wilayahnya.</p> <p>3) Mengalokasikan anggaran pembiayaan dalam APBD kabupaten /kota untuk pengelolaan daerah perbatasan.</p> <p>4) Melakukan kerjasama di bidang sosial, budaya, dan ekonomi dengan wilayah perbatasan negara tetangganya setelah memperoleh rekomendasi dari pemerintah provinsi dan persetujuan dari pemerintah pusat.</p>

<p>pusat untuk mewujudkan prioritas pembangunan nasional di daerah. Misalnya, program pembangunan jalan yang berstatus jalan nasional, program pendidikan, kesehatan, ketahanan pangan, dan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan.</p> <p>3) Mengalokasikan anggaran pembiayaan pengelolaan daerah perbatasan dalam APBN.</p> <p>4) Merumuskan dan menetapkan kebijakan dan peruntukan (alokasi) anggaran pengelolaan daerah perbatasan berdasarkan aspirasi (usulan) Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.</p> <p>5) Melakukan koordinasi dan pengawasan intern dalam pelaksanaan pengelolaan daerah perbatasan.</p> <p>6) Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan daerah perbatasan.</p>	<p>negara tetangganya untuk memperoleh persetujuan pemerintah.</p>	
--	--	--

Distribusi kewenangan di atas menunjukkan bahwa pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan yang sangat luas dalam pengelolaan daerah perbatasan. Di samping memiliki kewenangan mutlak merumuskan, melaksanakan, dan mengendalikan seluruh operasional kebijakan terkait politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama di daerah perbatasan, pemerintah juga masih berwenang melaksanakan kebijakan, program, dan kegiatan dalam pengelolaan daerah perbatasan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Artinya, perumusan kebijakan dan alokasi APBN sebagaimana selama ini sudah terjadi tetap dapat dilakukan oleh pemerintah.

Perbedaannya adalah kebijakan pusat akan berada pada satu lembaga khusus, di luar itu akan ada tambahan kebijakan, program dan anggaran yang secara khusus difokuskan untuk pengelolaan daerah perbatasan. Dengan kata lain, setelah RUU ini diundangkan akan ada percepatan pembangunan daerah perbatasan sebagai akibat kebijakan, program dan anggaran yang lebih sinergis, integratif dan partisipatif.

D. Kelembagaan

a. Pengantar

Secara kelembagaan, pemerintah telah membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) melalui Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2010 sebagai institusi yang diberi kewenangan untuk mengelola daerah perbatasan. Akan tetapi faktanya kehadiran BNPP belum secara optimal memberikan perbaikan terhadap kondisi masyarakat di daerah perbatasan⁵¹. Indikasi ini terlihat dari kondisi daerah perbatasan yang terbukti secara umum hingga sekarang masih menghadapi berbagai persoalan dasar pembangunan, seperti keterbatasan dalam hal pendidikan, kesehatan, perumahan, aksesibilitas, infrastruktur, air bersih, dan listrik.

Selain itu, keberadaan BNPP belum secara optimal dapat meniadakan hambatan koordinasi dan sinkronisasi antar pemangku kepentingan. Hal ini tercermin dari masih terjadinya tumpang tindih kebijakan dan program dari kementerian-kementerian/instansi-instansi teknis di daerah perbatasan, dan bahkan dengan Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD). Secara eksplisit hambatan kelembagaan tersebut diakui oleh BNPP sebagaimana yang dinyatakan dalam "Grand Design Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan di Indonesia Tahun 2011-2025" sebagai berikut:

- 1) Masih belum adanya keterpaduan program dan kejelasan prosedur penetapan kebijakan program, untuk program-program terkait dengan perbatasan yang secara sektoral menjadi tanggung jawab Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian;
- 2) Masih belum adanya keterpaduan proses menentukan prioritas kebutuhan anggaran seluruh sektor dan keterbatasan keuangan negara untuk dapat memenuhi anggaran program sebagaimana telah direncanakan.
- 3) Masih belum adanya koordinasi pelaksanaan program-program pengelolaan perbatasan, sehingga terjadi aktivitas yang "bertabrakan" atau "kekosongan" di perbatasan, bahkan banyak yang kurang fungsional karena tak saling terkait. Sering terjadi, pembangunan gedung atau pasar, tak ada listrik dan sarana transportasinya, sehingga kurang fungsional, bahkan dibiarkan kosong.

⁵¹ Lihat BNPP, *Grand Design Pengelolaan*, hlm.10-11.

4) Masih belum adanya pola evaluasi dan pengawasan pelaksanaan program-program untuk perbatasan negara, sehingga kemajuan dan permasalahan yang dihadapi tidak terpetakan secara komprehensif, sehingga menyulitkan untuk mengambil tindakan korektif dan penanganan yang efektif atas situasi dan kondisi.

Pada tataran konsepsional, dengan mencermati kewenangan, struktur dan keterlibatan 11 kementerian dalam struktur BNPP terlihat bahwa sistem pengelolaan perbatasan saat ini cenderung bersifat koordinatif. Otoritas terbatas yang diberikan kepada BNPP dalam koridor legal formal menjadi kendala institusi ini untuk menangani kawasan perbatasan secara efektif dengan masih menguatnya ego sektoral kementerian teknis.

Oleh karena itu, materi muatan RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan diharapkan mampu memberikan perbaikan (reformasi) dari aspek kelembagaan. Pengelolaan daerah perbatasan sebaiknya dilakukan oleh satu kementerian yang memiliki otoritas penuh (*one gate one box policy*).

Urgensi pembentukan kementerian ini sangat tinggi mengingat daerah tertinggal yang jumlahnya 199 kabupaten/kota (BPS, 2010) saja dikelola oleh satu Kementerian khusus, yaitu Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal. Padahal, Indonesia memiliki kawasan perbatasan sangat panjang, dan terpecah di 187 Kecamatan (perbatasan darat 68 Kecamatan dan perbatasan laut 119 Kecamatan), 64 Kabupaten, 21 provinsi dan di 92 pulau kecil terluar yang sebagian besar memiliki posisi sangat strategis serta kaya sumber daya alam, tetapi hanya dikelola oleh sebuah institusi yang berupa Badan dan diketuai secara *ex-officio* oleh Menteri Dalam Negeri.

Sebagai konsekuensi dari reformasi kelembagaan di atas, seluruh kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan perbatasan yang selama ini tersebar di 29 kementerian dan lembaga akan menjadi kewenangan Kementerian yang diusulkan. Diharapkan dengan adanya kementerian tersebut, kesulitan koordinasi dan komunikasi serta tumpang tindih program antara kementerian dan lembaga dapat dihilangkan. Di samping itu, kebingungan daerah harus berkoordinasi dan berkomunikasi dengan kementerian dan lembaga mana untuk mempercepat pembangunan daerah perbatasan juga dapat dihilangkan, karena daerah cukup berkoordinasi dan berkomunikasi dengan satu institusi saja.

b. Struktur Organisasi

Berdasarkan Perpres Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, susunan organisasi kementerian yang menyelenggarakan fungsi: (a) Perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya; (b) Koordinasi dan sinkronisasi kebijakan di bidangnya; (c) Pengelolaan barang milik/kekayaan negara

yang menjadi tanggungjawabnya; dan (d) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya, terdiri atas unsur:

1. Pemimpin, yaitu Menteri
2. Pembantu Pemimpin, yaitu Sekretariat Kementerian
3. Pelaksana, yaitu Deputi atau Direktur Jenderal Kementerian
4. Pengawas, yaitu Inspektorat.

Merujuk pada Perpres No. 47 tahun 2009 tersebut, maka struktur organisasi Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan yang diusulkan adalah sebagai berikut:

1. Pemimpin, yaitu Menteri Pembangunan Daerah Perbatasan.
2. Pembantu Pemimpin, yaitu Sekretaris Menteri Pembangunan Daerah Perbatasan.
3. Pelaksana, yaitu sekurang-kurangnya terdiri dari Direktur Jenderal (Dirjen) Perbatasan Darat, Dirjen Perbatasan Laut dan Udara, Dirjen Kerjasama Perbatasan, dan Dirjen Lintas Batas.
4. Pengawas, yaitu Inspektorat Jenderal Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan.

Struktur organisasi kementerian ini akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden.

c. Tugas dan Fungsi

Tugas:

Menyelenggarakan pengelolaan daerah perbatasan dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, khususnya dalam melakukan percepatan pembangunan di daerah perbatasan.

Fungsi:

1. Merumuskan dan menetapkan kebijakan dan anggaran pengelolaan daerah perbatasan;
2. Melaksanakan kebijakan pemerintah pusat dalam pengelolaan daerah perbatasan;
3. Mendelegasikan pelaksanaan program pembangunan daerah perbatasan kepada kementerian dan lembaga atau kepada Pemerintah Daerah jika program tersebut secara teknis menjadi tugas dan fungsi kementerian dan lembaga tertentu yang ditugaskan untuk itu atau jika program tersebut lebih tepat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah;
4. Mengkoordinasikan dan mensinkronisasikan pelaksanaan kebijakan pengelolaan daerah perbatasan;
5. Mengelola, mengefisiensikan, dan mengefektifkan fungsi-fungsi Pos Lintas Batas Negara yang terdiri dari unsur Bea Cukai, Imigrasi, Karantina, dan Keamanan;
6. Mengawasi perencanaan dan pelaksanaan kebijakan dan anggaran pengelolaan daerah perbatasan;

d. Mekanisme Perumusan Kebijakan dan Pengawasan**1. Perencanaan Pengelolaan Daerah Perbatasan**

- a) Pengelolaan daerah perbatasan dilaksanakan dengan berdasarkan perencanaan yang sistematis, terukur, partisipatif, dan kordinatif;
- b) Perencanaan tersebut dimaksudkan untuk memberikan prioritas, arah, pedoman, dan alat pengendali pencapaian tujuan pengelolaan daerah perbatasan.
- c) Perencanaan didasarkan pada penetapan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan dan dapat diakses oleh daerah perbatasan.
- d) Perencanaan pengelolaan daerah perbatasan terdiri dari perencanaan nasional, perencanaan provinsi dan perencanaan kabupaten/kota.
- e) Perencanaan pengelolaan daerah perbatasan dilakukan oleh pemerintah, pemerintah provinsi. dan pemerintah kabupaten/kota.
- f) Perencanaan pengelolaan daerah perbatasan disusun berdasarkan pendekatan kesejahteraan, keamanan, dan lingkungan.
- g) Perencanaan pengelolaan daerah perbatasan disusun untuk jangka pendek dalam waktu satu tahun, jangka menengah dalam waktu lima tahun, dan jangka panjang dalam waktu dua puluh tahun.
- h) Mekanisme perencanaan pengelolaan daerah perbatasan dilakukan dengan metode yang sistematis, terukur, partisipatif, dan koordinatif.

2. Pelaksanaan

- a) Kebijakan dan Anggaran Pengelolaan Daerah Perbatasan merupakan pelengkap dari pelaksanaan program pembangunan normal.
- b) Pelaksanaan program pengelolaan daerah perbatasan berbasis pada perencanaan kebijakan dan anggaran yang telah disusun dan ditetapkan oleh Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan.
- c) Pelaksanaan program yang didelegasikan ke kementerian dan lembaga dan atau pemerintah daerah dilakukan secara koordinatif.
- d) Kementerian, Lembaga, dan pemerintah daerah yang menerima pendelegasian pelaksanaan program wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pendelegasian program kepada Kementerian Percepatan Pembangunan Daerah Perbatasan dan Daerah Tertinggal sesuai peraturan perundangan.

3. Pengawasan

Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan dan Badan Pengelola Perbatasan Daerah melakukan pengawasan internal terhadap pelaksanaan kebijakan umum dan anggaran pengelolaan daerah perbatasan pada setiap tahun anggaran.

E. Tanggung Jawab Pembiayaan

Ketidakjelasan pengelolaan daerah perbatasan selama ini juga tampak dari distribusi tanggung jawab pembiayaan, di mana UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara hanya mengatur bahwa masing-masing level pemerintahan berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan. Tidak diatur secara tegas siapa yang paling bertanggung jawab dalam hal pembiayaan. Pengaturan yang demikian diduga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan lambannya kemajuan pembangunan di daerah perbatasan. Seolah-olah masing-masing level pemerintahan hanya wajib menetapkan biaya pembangunan kawasan perbatasan. Berapa besarnya dan darimana sumbernya tidak lagi menjadi persoalan.

Akibatnya, pemerintah menetapkan biaya pembangunan yang besarnya sangat tidak sebanding dengan tingkat 'ketertinggalan' pembangunan di daerah perbatasan dengan pola pembagian tanggung jawab pembiayaan yang tidak proporsional dengan kemampuan keuangan masing-masing level pemerintahan. Padahal daerah-daerah yang memiliki wilayah administratif perbatasan pada umumnya merupakan daerah tertinggal dengan kemampuan keuangan yang sangat rendah.

Oleh karena itu, materi muatan RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan harus bisa mengatur secara jelas pembagian tanggung jawab pembiayaan di antara

masing-masing level pemerintahan dengan prinsip *money follows function*. Dengan prinsip itu berarti seluruh kegiatan yang terkait dengan kewenangan mutlak pemerintah pusat akan didanai oleh APBN, sebaliknya seluruh kegiatan yang terkait dengan kewenangan yang sudah didesentralisasikan kepada daerah akan didanai oleh APBD.

Dalam hal ini kewenangan di wilayah perbatasan yaitu di garis batas wilayah negara seluruhnya milik pusat dan akan dibiayai oleh APBN, karena wilayah perbatasan terkait dengan kedaulatan (pos lintas batas, garis batas, pulau terluar, dan lain-lain) yang merupakan kewenangan absolut pusat. Sementara di Kawasan Perbatasan yaitu di wilayah perbatasan yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, akan ada *sharing* kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang berarti juga akan ada *sharing* pembiayaan antara APBN dengan APBD sebagaimana sudah diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Kebijakan, program, dan kegiatan di kawasan perbatasan yang secara nyata menjadi urusan yang sudah didesentralisasikan kepada daerah akan dibiayai oleh APBD, baik APBD kabupaten maupun APBD provinsi sesuai dengan peraturan perundangan. Masalahnya, kemampuan keuangan pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten/kota perbatasan hingga saat ini masih sangat terbatas. Tidak akan mungkin percepatan pembangunan daerah perbatasan dapat dilakukan jika tetap mengandalkan sumber pembiayaan yang berasal dari kabupaten/kota perbatasan seperti yang ada saat ini.

Sebagai gambaran, pada Tabel 5.2 berikut ini ditunjukkan besaran kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Belanja APBD di seluruh kabupaten yang memiliki wilayah administratif perbatasan darat di Indonesia, yang menggambarkan tingkat kemandirian keuangan masing-masing kabupaten tersebut. Data pada tabel tersebut menunjukkan bahwa kemandirian kabupaten perbatasan relatif rendah, dimana secara rata-rata kontribusi PAD mereka terhadap belanja APBD hanya sekitar 3,88%. Angka ini jauh lebih rendah dibandingkan rata-rata seluruh kabupaten di Indonesia (daerah non perbatasan dan perbatasan) pada tahun 2010 yang besarnya hampir 8% (Suratman, dkk, 2011). Dengan demikian, kemampuan keuangan sendiri dari kabupaten-kabupaten perbatasan hanya sekitar 4% untuk membiayai belanjanya.

Tabel 5.2

Kemampuan Keuangan Daerah Perbatasan Darat di Indonesia Tahun 2011

No	Provinsi	Kabupaten Perbatasan	PAD (dalam Jutaan Rp)	Total Belanja APBD (dalam Jutaan Rp)	PAD/ Total Belanja APBD (%)
1	Kalimantan Barat	Sambas	30.135	830.103	3,63
		Bengkayang	12.000	528.196	2,27
		Sanggau	29.022	783.935	3,70
		Sintang	27.700	806.255	3,43
		Kapuas Hulu	12.200	817.434	1,49
2	Kalimantan Timur	Kutai Barat	72.132	1.510.257	4,77
		Nunukan	44.003	1.091.088	4,03
		Malinau	76.628	1.320.350	5,80
		Berau	110.000	1.482.759	7,42
3	Papua	Jayapura	16.453	574.522	2,86
		Keerom	12.062	507.994	2,37
		Pegunungan Bintang	8.213	672.190	1,22
		Merauke	88.501	1.211.027	7,31
		Boven Digul	9.075	774.863	1,17
		Supiori	3.114	528.447	0,59
		Asmat	17.158	752.543	2,28
4	Nusa Tenggara Timur	Kupang	35.199	722.028	4,88
		Timor Tengah Utara	39.278	516.786	7,60
		Belu	47.174	583.536	8,08
		Alor	18.511	499.855	3,70
		Rote Ndao	16.573	368.207	4,50
		Sabu Raijua	1.178	281.468	0,42
		Sumba Timur	32.525	567.417	5,73
Rata-rata					3,88

Sumber: DJPK Kementerian Keuangan, 2012.

Berdasarkan perhitungan ini, maka materi muatan RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan juga harus bisa mengatur agar daerah perbatasan dapat memperoleh dana transfer yang lebih besar. Hal ini dapat dilakukan dengan tiga kebijakan sekaligus, yaitu melalui:

1. *Peningkatan Dana Alokasi Khusus (DAK) perbatasan*

Sejak tahun 2011 pemerintah telah mengalokasikan secara khusus DAK Sarana Prasarana Kawasan Perbatasan. Namun besarnya masih sangat rendah sehingga belum dapat mempengaruhi secara signifikan kemajuan ekonomi dan

pembangunan di daerah perbatasan. Pada tahun 2011, dari total DAK sebesar Rp 25,23 Triliun hanya Rp 100 Miliar yang dialokasikan untuk DAK Sarana Prasarana Kawasan Perbatasan. Sementara pada tahun 2012, dari total DAK sebesar Rp 26,11 Triliun hanya Rp 121,39 Miliar yang dialokasikan untuk DAK Sarana Prasarana Kawasan Perbatasan. Dari 19 jenis DAK, DAK Sarana Prasarana Kawasan Perbatasan selalu memperoleh alokasi paling rendah pada tahun 2011 dan 2012.

Oleh karena itu peningkatan DAK perbatasan menjadi keniscayaan dalam upaya percepatan pembangunan daerah perbatasan. Perhitungan besaran peningkatan tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan formula tertentu sesuai dengan tingkat keparahan ketertinggalan masing-masing daerah perbatasan.

2. Peningkatan Dana Alokasi Umum (DAU) atau DAU+

Dalam formula DAU saat ini besaran DAU merupakan penjumlahan dari Alokasi Dasar (AD) dengan Celah Fiskal (CF), dimana Celah Fiskal merupakan selisih antara Kebutuhan Fiskal (K_bF) dengan Kapasitas Fiskal (K_pF).

Daerah yang Celah Fiskal-nya besar (K_bF jauh lebih besar dari K_pF) cenderung memperoleh DAU yang besar, demikian sebaliknya. Dengan kata lain, bagi daerah perbatasan yang Kapasitas Fiskal-nya pada umumnya sangat kecil, maka besar kecilnya DAU sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel penentu Kebutuhan Fiskal.

Dalam formula DAU saat ini variabel-variabel penentu Kebutuhan Fiskal itu terdiri dari: jumlah penduduk, luas wilayah, IPM (Indeks Pembangunan Manusia), IKK (Indeks Kemahalan Konstruksi), dan PDRB (*Product Domestic Regional Bruto*). Sebaiknya status sebagai daerah perbatasan juga dimasukkan sebagai variabel dalam perhitungan Kebutuhan Fiskal agar besaran DAU yang akan diperoleh daerah perbatasan menjadi lebih besar. Dengan DAU yang lebih besar diharapkan kemampuan mereka melaksanakan percepatan pembangunan di kawasan perbatasan juga menjadi lebih besar. Namun demikian peningkatan besaran DAU (DAU+) tersebut harus diatur agar tidak dialokasikan ke kawasan non perbatasan, tetapi digunakan sepenuhnya untuk mempercepat pembangunan di kawasan perbatasan.

3. Penyediaan Dana Khusus Percepatan Pembangunan Daerah Perbatasan

Untuk percepatan pembangunan daerah perbatasan diperlukan adanya tambahan pendanaan di luar Dana Perimbangan (DAU, DAK, dan DBH) berupa dana khusus untuk percepatan pembangunan daerah perbatasan yang berlaku selama dua puluh tahun dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun ke lima besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU)

nasional dan untuk tahun ke enam belas sampai dengan tahun ke dua puluh besarnya setara dengan 1% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) nasional.

Sebagai contoh, jika pada tahun pertama undang-undang ini diberlakukan anggaran DAU Nasional (26% x PDN Netto) sebesar Rp 500 Triliun, maka dana khusus percepatan pembangunan daerah perbatasan akan sebesar 2% x Rp 500 Triliun, yaitu sebesar Rp 10 Triliun. Selanjutnya jika pada tahun ke tujuh belas undang-undang ini diberlakukan anggaran DAU Nasional (26% x PDN Netto) sebesar Rp 750 Triliun, maka dana khusus percepatan pembangunan daerah perbatasan akan sebesar 1% x Rp 750 Triliun, yaitu sebesar Rp 7,5 Triliun.

Di samping meningkatkan DAK dan DAU daerah perbatasan (DAU+), serta menyediakan dana khusus untuk percepatan pembangunan daerah perbatasan, pembangunan di daerah perbatasan juga bisa lebih dipercepat dengan mendorong agar pemerintah pusat tidak sekedar membiayai dan melaksanakan kebijakan, program, dan kegiatan yang sudah menjadi urusannya seperti pengelolaan pos lintas batas, pengamanan garis batas, dan pembangunan jalan nasional, tetapi juga harus meningkatkan perannya dalam membiayai dan melaksanakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dapat mengurangi ketertinggalan daerah perbatasan dengan non perbatasan. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan dimaksud akan dikendalikan sepenuhnya oleh Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan. Artinya, pemerintah pusat memiliki tanggung jawab yang lebih besar dalam membiayai pembangunan di daerah perbatasan. Pemerintah pusat merupakan pelaku utama dalam pengelolaan daerah perbatasan, sedangkan pemerintah daerah menjadi pendukungnya. Keduanya harus berjalan sinergis di bawah kordinasi Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan.

F. Kerjasama dengan Negara Tetangga

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa di luar kewenangan mutlak pemerintah pusat untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengendalikan operasional kebijakan politik luar negeri, pemerintah kabupaten/kota tetap berwenang melaksanakan kerjasama lintas batas antar negara terutama yang ditujukan untuk peningkatan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat perbatasan di wilayahnya.

Oleh karena itu RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan sebaiknya mengatur tentang kerjasama lintas batas antar negara dimaksud terutama terkait dengan:

1. Legalitas, di mana kerjasama lintas batas antara pemerintah kabupaten perbatasan dengan bagian dari negara yang memiliki garis perbatasan dengan daerahnya harus memperoleh rekomendasi dari pemerintah provinsi dan persetujuan dari pemerintah pusat.

2. Prinsip, di mana kerjasama lintas batas antar negara yang dibangun harus memegang teguh prinsip mengutamakan kepentingan nasional, adil, transparan, sukarela, efisien, akuntabel, dan menjaga kelestarian lingkungan demi pembangunan yang berkelanjutan.
3. Ruang Lingkup, di mana pemerintah kabupaten perbatasan hanya boleh bekerjasama secara langsung dengan bagian dari satu negara yang memiliki garis perbatasan dengan daerahnya.
4. Fokus, dimana kegiatan utama kerjasama lintas batas antar negara hanya terkait dengan upaya peningkatan ekonomi, sosial, budaya di wilayah perbatasan, seperti pembangunan jalan dan jembatan yang menghubungkan ke dua wilayah yang berbatasan untuk memperlancar arus barang dan orang, penyediaan fasilitas pendidikan, kesehatan, listrik, dan air bersih, pembangunan pasar, pemanfaatan teknologi tepat guna, menjaga kelestarian lingkungan, olah raga dan lain-lain.
5. Eksternalitas, di mana kerjasama lintas batas antar negara yang memiliki jangkauan dan dampak yang melebihi tugas pokok dan fungsi pemerintah kabupaten hanya boleh dilakukan oleh pemerintah pusat dan atau gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

BAB VI

P E N U T U P

6.1. KESIMPULAN

1. Daerah perbatasan memiliki potensi sumber daya alam yang sangat besar seperti perikanan, pertambangan, pariwisata, dan kekayaan hayati laut, namun belum dimanfaatkan secara optimal. Daerah perbatasan juga potensial meningkatkan kegiatan perdagangan internasional, yang saling menguntungkan baik bagi Indonesia maupun bagi negara tetangga. Akan tetapi sebaliknya, posisi geografis yang dekat dengan negara lain juga berpotensi menjadi pintu bagi masuknya pengaruh ideologi dan sosial budaya asing yang negatif serta kemungkinan terjadinya kegiatan kejahatan lintas negara, pembalakan liar, pemancingan ilegal, perdagangan dan penyelundupan manusia, imigran ilegal, peredaran narkoba, terorisme, perompakan, dan konflik sosial budaya yang berpotensi mengancam stabilitas keamanan nasional.
2. Untuk memaksimalkan terwujudnya potensi positif sekaligus meminimalkan terwujudnya potensi negatif itu, maka daerah perbatasan seharusnya dikelola dengan baik melalui pengaturan kewenangan, kelembagaan, dan tanggung jawab penganggaran melalui sebuah Undang-Undang yang secara khusus mengatur tentang pengelolaan daerah perbatasan.
3. Selama ini pengelolaan daerah perbatasan sudah diatur dalam beberapa dokumen peraturan perundangan nasional, yaitu antara lain: UU Nomor 17 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025, Perpres Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014, UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil, Perpres Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, dan Perpres Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.
4. Akan tetapi karena peraturan perundangan itu tidak secara khusus mengatur pengelolaan daerah perbatasan, maka kemajuan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat perbatasan tetap saja bergerak sangat lambat. Di samping itu, peraturan perundangan yang tidak fokus tersebut menyebabkan ketidakjelasan kewenangan, kelembagaan, dan tanggung jawab dalam pengelolaan daerah perbatasan.
5. Dalam jangka panjang pengelolaan daerah perbatasan akan difokuskan pada sembilan agenda prioritas, yakni: (1) Peningkatan Aksesibilitas Masyarakat Perbatasan; (2) Pengembangan Sarana Prasarana; (3)

Pengembangan Sumber Daya Manusia; (4) Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Masyarakat; (5) Pengembangan Ekonomi Lokal; (6) Pemantapan keamanan di daerah perbatasan; (7) Pemeliharaan data fisik/non fisik, dan demarkasi daerah perbatasan; (8) Pembangunan Berkelanjutan Berbasis Lingkungan; dan (9) Pemanfaatan dan pengembangan budaya masyarakat perbatasan.

6. Untuk melaksanakan ke sembilan agenda prioritas itu, maka kewenangan dalam pengelolaan daerah perbatasan diatur secara jelas apa saja yang boleh dilakukan oleh pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Pengaturan ini di samping akan sejalan dengan semangat otonomi daerah juga akan terhindar dari tumpang tindih kebijakan dan program, sebagaimana selama ini sering ditemukan baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah juga antara Kementerian dan Lembaga di level pemerintah pusat.
7. Mengingat secara geografis Indonesia memiliki kawasan perbatasan sangat panjang, di darat tersebar di 187 Kecamatan (perbatasan darat 68 Kecamatan dan perbatasan laut 119 Kecamatan), 64 Kabupaten, 21 provinsi dan di 92 pulau kecil terluar yang sebagian besar memiliki posisi sangat strategis serta kaya sumber daya alam, maka sebaiknya pengelolaan daerah perbatasan dilakukan oleh satu kementerian yang memiliki otoritas penuh (*one gate one box policy*), dimana semua kebijakan dan anggaran yang diarahkan untuk mempercepat kemajuan pembangunan di kawasan perbatasan harus melalui kementerian ini.
8. Ketidakjelasan pengelolaan daerah perbatasan selama ini juga tampak dari distribusi tanggung jawab pembiayaan, dimana UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara hanya mengatur bahwa masing-masing level pemerintahan berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan. Tidak diatur secara tegas siapa yang paling bertanggung jawab dalam hal pembiayaan. Oleh karena itu, RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan harus mengatur secara jelas pembagian tanggung jawab pembiayaan di antara masing-masing level pemerintahan dengan prinsip *money follows function*. Dengan prinsip itu berarti seluruh kegiatan yang terkait dengan kewenangan mutlak pemerintah pusat akan didanai oleh APBN, sebaliknya seluruh kegiatan yang terkait dengan kewenangan yang sudah didesentralisasikan kepada daerah akan didanai oleh APBD.
9. Namun mengingat kemampuan keuangan daerah perbatasan masih sangat rendah, maka perlu dilakukan kebijakan yang dapat meningkatkan besaran dana transfer ke daerah perbatasan. Hal ini dapat dilakukan dengan tiga kebijakan sekaligus, yaitu *pertama*, melalui peningkatan Dana Alokasi Khusus (DAK) perbatasan; *kedua*, melalui peningkatan Dana Alokasi Umum (DAU) atau disebut sebagai DAU+ Daerah Perbatasan dengan memasukkan status sebagai daerah perbatasan sebagai variabel

baru dalam formula perhitungan DAU; dan *ketiga*, melalui penyediaan Dana Khusus Percepatan Pembangunan Daerah Perbatasan yang berlaku selama 20 (dua puluh) tahun dengan rincian untuk tahun ke-1 (satu) sampai dengan tahun ke-15 (lima belas) besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) nasional dan untuk tahun ke-16 (enam belas) sampai dengan tahun ke-20 (dua puluh) besarnya setara dengan 1% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) nasional.

10. Di samping meningkatkan DAK dan DAU daerah perbatasan (DAU+), serta menyediakan dana khusus untuk percepatan pembangunan daerah perbatasan, pemerintah pusat juga harus berperan lebih besar dengan tidak hanya membiayai dan melaksanakan kewenangan mutlaknya, tetapi juga harus ikut membiayai dan melaksanakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dapat mempercepat pengurangan kesenjangan antara daerah perbatasan dengan daerah non perbatasan. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan dimaksud akan dikendalikan sepenuhnya oleh Kementerian Pembangunan Daerah Perbatasan.

6.2. SARAN

Setelah Indonesia merdeka hampir 70 tahun, daerah perbatasan masih saja merupakan daerah yang miskin, tertinggal, terisolir, dan tidak aman. Sudah saatnya daerah perbatasan segera diubah menjadi pintu gerbang Indonesia di mata negara-negara tetangga dan dunia internasional melalui pengaturan kewenangan, kelembagaan, dan tanggung jawab penganggaran dalam sebuah Undang-Undang yang secara khusus mengatur tentang pengelolaan daerah perbatasan. Untuk itu disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Sebagai lembaga yang mewakili aspirasi masyarakat daerah perbatasan yang selama ini masih terabaikan dalam kebijakan negara, maka sebaiknya DPD RI menggunakan hak inisiatif penyusunan RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan.
2. RUU tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan harus dapat menyempurnakan UU Nomor 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara yang belum secara jelas mengatur tentang kewenangan, kelembagaan, dan tanggung jawab pembiayaan dalam pengelolaan daerah perbatasan. Karena itu disarankan untuk memperjelas pembagian kewenangan dalam pengelolaan daerah perbatasan dengan mendistribusikan secara jelas apa saja kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
3. Untuk mengatasi kelemahan BNPP sebagai lembaga pusat yang ditugaskan mengelola daerah perbatasan, maka disarankan agar pengelolaan daerah perbatasan dilakukan oleh satu kementerian yang lebih *powerfull* dan memiliki

otoritas penuh (*one gate one box policy*), dimana semua kebijakan dan anggaran yang diarahkan untuk mempercepat kemajuan pembangunan di kawasan perbatasan harus melalui kementerian ini.

4. Kemajuan pembangunan di daerah perbatasan selama ini sering terhambat oleh minimnya anggaran. Untuk itu disarankan agar peningkatan anggaran dilakukan melalui: (1) Peningkatan Dana Alokasi Khusus (DAK) perbatasan; (2) Peningkatan Dana Alokasi Umum (DAU) atau disebut sebagai DAU+ Daerah Perbatasan dengan memasukkan status sebagai daerah perbatasan sebagai variabel baru dalam formula perhitungan DAU; dan (3) Penyediaan Dana Khusus Percepatan Pembangunan Daerah Perbatasan yang berlaku selama 20 (dua puluh) tahun dengan rincian untuk tahun ke-1 (satu) sampai dengan tahun ke-15 (lima belas) besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) nasional dan untuk tahun ke-16 (enam belas) sampai dengan tahun ke-20 (dua puluh) besarnya setara dengan 1% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Disertasi

- Adolf, Huala (2002). *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Edisi Revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Alkadri dan Hamid (ed.) (2003). *Model dan Strategi Pengembangan Kawasan Perbatasan Kabupaten Nunukan*. Jakarta: Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT.
- Arianto, Melda Kamil (2007). *Hukum Internasional Hukum yang Hidup*. Jakarta: Media.
- Asshiddiqie, Jimly (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Austin, J. L.(1954). *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan (2011). *Grand Design Pengelolaan Batas Wilayah Perbatasan Negara dan Kawasan Perbatasan di Indonesia Tahun 2011-2025*, Jakarta: BNPP.
- Bangun, Budi H.(2013). *Pemanfaatan Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Perbatasan Negara Bagi Pemenuhan Hak Ekonomi Masyarakat (Studi di Perbatasan Kalimantan Barat-Sarawak)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, UNDIP. Semarang.
- Bappenas RI (2005). *Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara, Buku Pertama, Prinsip Dasar, Arah Kebijakan, Strategi dan Program Pembangunan*. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (2007). *Data dan Informasi Kemiskinan 2005-2006: Buku 2 Kabupaten*, BPS. Jakarta.
- Boggs, Whittermore (1940). *International Boundaries: A Study of Boundary Functions and Problems*. New York: Columbia University Press.
- Buana, Mirza Satria (2007). *Hukum Internasional Teori dan Praktek*. Bandung: Nusamedia
- Burns, J.H. dan H.L.A.Hart (ed.)(1996). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Claredon Press.
- Dewan Perwakilan Daerah RI (2011). *Perbatasan Negara: Problema dan Solusi*. Jakarta: DPD RI.

- DPD RI dan Universitas Tanjungpura (2009) *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Di Kalimantan Barat)*, Laporan Penelitian.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti (2009). *Batas Wilayah Negara Indonesia: Dimensi, Permasalahan, dan Strategi Penanganan (Suatu Tinjauan Empiris dan Yuridis)*. Yogyakarta: GavaMedia.
- Hayati, Sri dan Ahmad Yani (2007). *Geografi Politik*. Bandung: Refika Aditama.
- Hamidi, Jazim (2006). *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Jakarta dan Yogyakarta: Konstitusi Press.
- Jusnadi Ahmad, et. Al (2004). *Platform Penanganan Permasalahan Perbatasan Antarnegara*. Jakarta: Direktorat Wilayah Administrasi dan Perbatasan, Dirjen PUM, Departemen Dalam Negeri.
- Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (Partnership) (2011), *Rumusan Rekomendasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Kalimantan Barat*. Jakarta.
- Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (Partnership) (2011), *Rumusan Rekomendasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Kepulauan Riau*. Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Ety R. Agoes (2003). *Pengantar Hukum Internasional, Cases & Materials dan Lampiran-lampiran*. Bandung: Alumni.
- Kurnia, Mahendra Putra (2011). *Hukum Kewilayahan Indonesia: Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI berbasis Teknologi Geospasial*. Malang: UB Press.
- Martin, Glassner (1993). *Political Geography*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Mauna, Boer (2000). *Hukum Internasional : Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Alumni.
- Ndraha, Taliziduhu (2003). *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jilid I. Jakarta: Rineka Cipta
- Parthiana, I Wayan (1990). *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Mandar Maju.
- Rebecca M, Wallace (1993). *Hukum Internasional*. Semarang: IKIP Semarang Press.
- Suratman, Eddy (2008). *Kawasan Perbatasan dan Pembangunan Daerah*. Pontianak: Untan Press.

Suratman, Eddy dan Noldy Tuerah (2011). *Kebijakan Pengelolaan Pendapatan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Belanja dan Kemandirian Daerah*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

Thontowi, Jawahir dan Pranoto Iskandar (2006). *Hukum Internasional Kontemporer*. Bandung: Refika Aditama.

Wuryandari, Ganewati (Ed.) (2007). *Isu-isu Keamanan Antara Indonesia dan Timor Leste*. Jakarta: LIPI Press.

----- (2009). "Peluang dan Kendala Perdagangan Perbatasan di Kalimantan", di Agus R.Rachman (et.al), *Kerjasama Perdagangan Perbatasan dan Strategi Ekonomi Politik Lokal: Studi Kasus Perdagangan Perbatasan di Kalimantan*, Laporan Penelitian Insentif, Kementerian Ristek. Jakarta.

----- (2012). "Peluang dan Kendala Pembagunan Ekonomi di Miangas", di Japanton Sitohang (et.al), *Pembangunan Ekonomi Perbatasan Sulawesi Utara: Kaitan Kawasan Perbatasan Miangas dengan Pusat Ekonomi Manado*. Laporan Penelitian Insentif, Kementerian Ristek. Jakarta.

----- (Ed.) (2009). *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste: Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P-LIPI.

Jurnal

Anggoro, Kusnanto (2004, Mei). "Kedaulatan, Teritorialitas, dan Keamanan Pasca-Wesphalia", *Global*, 6(2).

Brunet-Jailly, Emmanuel (2005). "Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective". *Geopolitics*, 10.

Welds, Jutta (1996). "Constructing National Interests". *European Journal of International Relations*, 2 (3).

Makalah, Bahan Paparan, Pidato, Pernyataan

BNPP (2005). "Paradigma Pengelolaan Perbatasan Negara", paparan disampaikan di DPD RI. Jakarta.

Djalal, Hasyim (2003). "Mengelolan Potensi Laut Indonesia", makalah disampaikan di Bandung.

- KASAL (2013, 1 Juni). "Isu Ketahanan dan Keamanan Dalam Pengelolaan Daerah Perbatasan", paparan disampaikan dalam rangka Pembahasan RUU Daerah Perbatasan, DPD RI. Jakarta.
- Kautsar (2008, 11 Agustus). "Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara RI-Timor Leste", paparan pada Diskusi Terbatas tentang "Model Alternatif Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste" yang diselenggarakan oleh LIPI bekerjasama dengan Kedepatian Bidang Politik, Kantor Setwapres, di LIPI. Jakarta.
- Kepala BAKOSURTANAL dan Kapus Pemetaan Batas Wilayah BAKOSURTANAL (2006, 18 Juli). "Kebijakan dan Strategi Penataan dan Pemeliharaan Batas Wilayah NKRI dan Pulau-Pulau Kecil Terluar", paparan pada Forum Koordinasi dan Konsultasi Pembangunan Wilayah Perbatasan dan Pulau-pulau Kecil Terluar, Kementerian Koordinator Bidang Polhukum. Jakarta
- Kepala Dinas Kesehatan Provinsi NTT (2007, 11-13 Desember). "Pelayanan Kesehatan Daerah Perbatasan dan Provinsi Nusa Tenggara Timur", paparan disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pengelolaan Batas Antar Negara, Fasilitasi Penetapan Batas Antar Negara Darat dan Laut serta Penyusunan Bahan Sosialisasi Pengelolaan Batas Antar Negara", Kupang.
- La Ode, M.D. (n.d). "Kedaulatan Wilayah Perbatasan Dalam Perspektif Politik Etnisitas dan Sosial Budaya", makalah.
- Laporan hasil kegiatan studi referensi Komite I DPD RI dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Perbatasan di Afrika Selatan pada tanggal 19 s.d. 25 Mei 2013.
- Laporan hasil kegiatan studi referensi Komite I DPD RI dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Perbatasan di Amerika Serikat pada tanggal 19 s.d. 25 Mei 2013
- Laporan hasil kegiatan studi referensi Komite I DPD RI dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Perbatasan di Turki pada tanggal 19 s.d. 25 Mei 2013
- Menteri Dalam Negeri selaku Kepala BNPP (2013, 19 Februari). "Pengelolaan Perbatasan Negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan", bahan paparan disampaikan pada Rapat Kerja DPD RI dalam rangka Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Perbatasan. Jakarta.
- Menteri KPDT (2008, 31 Januari). "Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan", paparan disampaikan pada Rapat Koordinasi Nasional Gubernur dan Bupati Lokasi PNPM Mandiri Perdesaan. Jakarta.
- Nugroho, Haris Djoko (2013, 28 Juni). "Pengelolaan PPKT Sbg Kawasan Strategis Nasional Ditinjau Dari Aspek Hankam", paparan disampaikan di FGD

Pemberdayaan PPT Guna Memelihara Stabilitas Hankam, Lemhanas RI. Jakarta.

Oegroseno, Arif Havas (2006, 6-7 Juni). "Kebijakan Dasar Indonesia Dalam Penetapan Perbatasan Maritim", makalah disampaikan di Penataran Singkat Pengembangan Bahan Ajar Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.

Pareira, Andreas H.(2008, 18 November). "UU Wilayah Negara: Membentengi dan Melindungi NKRI", makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pengelolaan Wilayah Perbatasan Dalam Rangka Menjaga Keutuhan Wilayah NKRI, yang diselenggarakan oleh Jurusan HI-FISIP, UPN "Veteran".Yogyakarta.

"Pernyataan Terbuka Tokoh-Tokoh Lintas Agama" (2011, Februari)

Presiden RI (2009, 19 Agustus). Pidato Presiden Republik Indonesia Tentang Pembangunan Nasional Dalam Perspektif Daerah di depan Sidang Paripurna Khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Jakarta.

Simamora, P.(2008, 14 Mei). "Permasalahan Keamanan di Wilayah Perbatasan", paparan disampaikan pada Diskusi Terbatas, "Model Alternatif Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste", yang diselenggarakan oleh Tim Perbatasan Kompetitif LIPI, LIPI. Jakarta.

Sofyan, A.Bey (22-23 Mei, 2008). "Tinjauan ke Depan Hubungan Bilateral RI-RDTL", makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas Deplu "Indonesia-Timor Leste: Upaya Memperkukuh Hubungan Bertetangga Baik dan Berorientasi Ke Depan", Bali.

Media Online

Badan Pusat Statistik. "Info Umum Daftar Kabupaten/Kota", di <http://www.kpdt.bps.go.id/index.php?InfoUmum/Index>. Diunduh 20 Mei 2013.

Dokumen Indonesia dalam PBB, <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONNDTREATIES/STATEFILES/IDN.htm> Diunduh 30 Mei 2013.

Moeldoko. "Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan Tinjauan Dari Perspektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia", Universitas Pertahanan Indonesia, http://www.idu.ac.id/index.php?option=com_docman&task=cat_iew&gid=116&Itemid=309. Diunduh 5 Maret 2013.

Tempo.com (2012, 2 Agustus). "Wilayah Sengketa RI-Timor Leste Jadi Zona Netral", <http://www.tempo.com>

Ministry of Home Affairs, Gov. of India, Border Area Development Program: Revised Guidelines (February, 2009), <http://mha.nic.in/pdfs/BADP-RGuid-0209.pdf>. Diunduh tanggal 29 Juni 2013.

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nation Convention On The Law of The Sea (UNCLOS)*;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar.

Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar.

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN).

Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.

Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

