

# Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia





Partnership Policy Paper No. 2/2011

# Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia

Mei 2011



## **The Partnership for Governance Reform**

Jl. Wolter Monginsidi No. 3  
Kebayoran Baru  
Jakarta Selatan 12110  
T: +62-21-7279-9566  
F: +62-21-720-5260, +62-21-720-4916  
<http://www.kemitraan.or.id>

Copyright © Mei 2011 The Partnership for Governance Reform

All rights reserved.

Unless otherwise indicated, all materials on these pages are copyrighted by the Partnership for Governance Reform in Indonesia. All rights reserved. No part of these pages, either text or image may be used for any purpose other than personal use. Therefore, reproduction, modification, storage in a retrieval system or retransmission, in any form or by any means, electronic, mechanical or otherwise, for reasons other than personal use, is strictly prohibited without prior written permission.

## Kata Pengantar

Untuk menyelaraskan, memperjelas dan menyebarluaskan berbagai kebijakan publik yang diadvokasikan oleh Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (Partnership for Governance Reform), mulai tahun ini kami secara berkala menerbitkan serangkaian “makalah kebijakan” yang disebut Partnership Policy Paper. Policy Paper No. 2/2011 yang ada di tangan pembaca budiman ini dihasilkan dari serangkaian kegiatan yang terkait dengan penguatan integritas dan tata kelola pemerintahan daerah perbatasan dan tertinggal.

Dukungan ini sangat penting mengingat bahwa Republik Indonesia memiliki batas darat dengan tiga negara, yaitu: Malaysia, Papua New Guinea dan Timor Leste. Selain berbatasan laut dengan negara-negara tersebut, Republik Indonesia juga memiliki batas laut dengan Singapura, Filipina, Vietnam dan Australia. Sementara itu, daerah-daerah terluar yang langsung berbatasan dengan negara-negara tersebut sebagian besar adalah daerah tertinggal. Selama ini pemerintah Indonesia hanya menjaga daerah-daerah perbatasan tersebut hanya dari segi keamanan karena dianggap sebagai tempat potensial untuk persembunyian para pemberontak NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Oleh karena itu, pembangunan secara menyeluruh di daerah tersebut kurang diperhatikan sehingga jumlah penduduk miskinnya masih besar.

Sesuai dengan visi misi Kemitraan untuk mewujudkan Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun atas dasar prinsip-prinsip dan praktik-praktik tata pemerintahan yang baik, policy ini mengajukan serangkaian rekomendasi

berkaitan dengan penguatan integritas dan tata kelola pemerintahan daerah perbatasan dan tertinggal. Rekomendasi ini dihasilkan melalui telaah secara mendalam serta melibatkan berbagai pihak yang berkompeten. Harapan kami Partnership Policy Paper ini dapat memberikan kontribusi positif di dalam upaya mewujudkan kehendak rakyat sesuai dengan janji demokrasi.

Akhir kata, saya sangat berterimakasih kepada Tim Public Service Governance Cluster: Agung Djojosoekarto, Rudiarto Sumarwono, dan Cucu Suryaman, yang bersama dengan seluruh tim peneliti yang berasal dari Badan Daerah Pengelola Kawasan Perbatasan, Akademisi/ Universitas dan Organisasi Masyarakat Sipil di kelima provinsi perbatasan di Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kepulauan Riau, Nusa Tenggara Timur, dan Papua yang telah melakukan penelitian lapangan sehingga dihasilkannya Partnership policy paper ini.

Wicaksono Sarosa

### **Direktur Eksekutif**

### ***Partnership for Governance Reform***

## Ringkasan Eksekutif

Hampir semua kawasan perbatasan Indonesia adalah daerah tertinggal yang kondisinya sangat memprihatinkan sebagai wajah luar negara. Selama ini kawasan perbatasan dikelola dengan mengedepankan pendekatan keamanan (*safety belt approach*) sehingga pembangunan sosial ekonomi menjadi terabaikan. Pemerintah Pusat menyadari seriusnya permasalahan ini, dan sejak 28 Januari 2010 telah membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) sebagai institusi koordinasi dan implementasi program-program pemerintah untuk membangun kawasan perbatasan.

Mengingat pentingnya kawasan perbatasan bagi keutuhan NKRI, Kemitraan bagi Pembaruan Tata-Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform*) menginisiasi kerjasama dengan BNPP tersebut untuk menemukenali persoalan kawasan perbatasan secara lebih rinci dalam mengajukan beberapa butir rekomendasi kebijakan. Selain mengingat perlunya perhatian yang lebih besar terhadap kawasan perbatasan, kertas kebijakan ini juga mendukung peningkatan koordinasi tindakan, baik oleh pemerintah maupun pihak-pihak lain.

Penguatan modal sosial, ekonomi dan budaya masyarakat di kawasan perbatasan (termasuk peningkatan kualitas dan kuantitas sarana prasarana) harus disertai peningkatan SDM. Sementara itu, harus dibangun sistem serta pola pengelolaan perbatasan darat maupun maritim serta pengawasan pemanfaatan sumber daya alam, sehingga dapat terwujud pembangunan kawasan perbatasan yang berkelanjutan.

Kemitraan juga mendukung disusunnya suatu Desain Besar Pengelolaan Kawasan

Perbatasan Indonesia yang dapat menjadi panduan kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memiliki

kawasan perbatasan. Dengan adanya suatu kebijakan pengelolaan yang komprehensif, maka diharapkan pembangunan kawasan perbatasan dapat dilakukan secara lebih terencana, terprogram, terarah, dan terukur. Kebijakan tentang desain besar ini diharapkan dapat dimasukkan dalam revisi peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah terkait pengelolaan kawasan perbatasan.

Untuk menunjang terbentuknya kebijakan tersebut, maka Kemitraan memfasilitasi kajian-kajian terkait daerah-daerah perbatasan di Provinsi-Provinsi Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Papua. Beberapa rekomendasi yang muncul adalah penguatan berbagai bidang kelembagaan, pembuatan kebijakan komprehensif untuk percepatan pembangunan kawasan perbatasan, peningkatan kualitas pelayanan publik, hingga perluasan pembangunan infrastruktur ekonomi dan industri-industri pertanian yang dapat mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat di kawasan perbatasan.

Mengingat arti strategis dan kompleksitas permasalahan kawasan perbatasan, maka pengelolaan kawasan ini memerlukan kerja kolektif dan koordinasi yang intensif. Untuk itu, peranan lembaga-lembaga pemerintah lainnya di luar BNPP, perguruan tinggi, swasta, dan masyarakat sipil perlu terus ditingkatkan. Pengelolaan kawasan ini juga perlu melibatkan pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya di daerah dan karena urgensinya maka desain besar pengelolaan kawasan perbatasan ini semestinya dapat dirumuskan

pada tahun ini supaya pembangunan kawasan perbatasan dapat lebih dioptimalkan.

## Masalah Inti: Bagaimana Mengefektifkan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia?

Perbatasan Indonesia hingga saat ini masih memprihatinkan dari berbagai segi. Daerah-daerah perbatasan banyak yang mengalami keterbelakangan ekonomi karena tiadanya program dan proyek pemerintah maupun swasta. Panjangnya garis perbatasan baik di daratan maupun lautan sangat sulit untuk diawasi dengan reguler oleh aparat keamanan. Akibatnya pelanggaran wilayah perbatasan, penyelundupan, dan aktivitas ilegal lintas batas lainnya seringkali terjadi.

Di beberapa daerah yang jauh dari kantor-kantor pemerintahan Indonesia, masyarakat di perbatasan justru mendapat banyak fasilitas administrasi dan pelayanan publik dari negara tetangga membuat nasionalisme mereka terbelah. Akses komunikasi dan informasi juga seringkali lebih mudah didapat dari negara-negara tetangga yang telah memajukan kawasan perbatasannya.

Jika kawasan perbatasan tidak segera dikelola dengan baik dan efektif, tentu kedaulatan negara akan segera menjadi pertaruhannya. Selama ini pemerintah dan masyarakat luas baru tersentak oleh seriusnya masalah perbatasan ketika ada ramai-ramai tentang hilangnya beberapa wilayah Indonesia karena kalah di pengadilan internasional, atau karena adanya klaim sepihak terhadap wilayah kita dari negara tetangga. Selain itu, karena buruknya

kesejahteraan dan infrastruktur di daerah perbatasan, banyak penduduk di kawasan ini lebih memiliki kedekatan emosional dan interaksi sosial ekonomi dengan masyarakat negara tetangga. Tidak jarang mereka ini mengalami krisis identitas kebangsaan berhubung rendahnya perhatian negara kita terhadap nasib mereka dan perkembangan daerahnya.

Dalam beberapa tahun belakangan ini Pemerintah Pusat telah mengambil sejumlah kebijakan untuk menjawab persoalan yang rumit di kawasan perbatasan.

Selain membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) pada tanggal 28 Januari 2010, pemerintah juga mulai mengucurkan banyak sumber daya dan proyek pembangunan di daerah perbatasan. Karena sudah lamanya pengabaian terhadap kawasan ini, maka berbagai kebijakan pemerintah saat ini terasa masih jauh dari memadai.

Untuk itu Kemitraan bagi Pembaruan Tata Kelola Pemerintahan (Kemitraan) memandang perlunya suatu desain besar yang komprehensif untuk mengefektifkan pengelolaan kawasan perbatasan. Kemitraan mendukung terciptanya sinergi antar lembaga, revitalisasi kelembagaan, maupun peningkatan sumber daya manusia dan perangkat kerja melalui berbagai kegiatan diskusi, seminar, lokakarya, penelitian, dan advokasi ke semua pemangku kepentingan guna tercapainya tujuan kawasan perbatasan yang sejahtera, maju, aman, dan menjamin kedaulatan negara.

## Dinamika Permasalahan Kawasan Perbatasan

Masalah perbatasan memiliki dimensi yang kompleks, terdapat sejumlah faktor krusial

yang terkait di dalamnya, seperti yurisdiksi dan kedaulatan negara, politik, sosial, ekonomi, dan pertahanan keamanan. Secara garis besar terdapat tiga isu utama dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara, yaitu:

1. Penetapan garis batas baik di darat maupun di laut
2. Pengamanan kawasan perbatasan
3. Pengembangan kawasan perbatasan.

Penanganan berbagai permasalahan pada tiga isu utama tersebut masih menghadapi berbagai kendala, terutama yang berkaitan dengan aspek-aspek kelembagaan.

Karena terabaikan untuk kurun waktu yang lama, kawasan perbatasan di Indonesia selama ini dinilai memiliki citra negatif di mata dunia. Citra negatif yang tercipta tersebut merupakan akibat dari dijadikannya wilayah perbatasan sebagai tempat lalu-lalangnya masalah tenaga kerja ilegal (*illegal workers*), pembalakan dan penggundulan hutan (*illegal logging*), serta penyelundupan (*smuggling*). Selain itu, ketertinggalan pembangunan di kawasan perbatasan serta munculnya ketegangan-ketegangan sebagai akibat isolasi wilayah, menyebabkan kawasan ini dapat menjadi jalan masuk bagi larinya teroris yang mengkhawatirkan dunia internasional (*transnational-terrorists*).

Kawasan perbatasan biasanya menjadi agenda utama dalam pembahasan dan pembicaraan misalnya ketika keputusan Mahkamah Internasional mengenai Pulau Sipadan – Ligitan menempatkan Indonesia pada posisi yang “kalah.” Kekalahan ini mendorong semakin tingginya intensitas perhatian pemerintah pusat dan pemerintah

daerah di dalam pengembangan, penataan dan pemberdayaan kawasan perbatasan.

Permasalahan yang ada di kawasan perbatasan pada umumnya meliputi:

1. Belum adanya kepastian dan ketegasan garis batas, baik garis batas laut maupun garis batas darat, serta administrasi dan pemeliharannya. Akibatnya perencanaan pembangunan wilayah perbatasan menjadi terkendala. Adanya permasalahan batas negara ini banyak menimbulkan dampak negatif dan berbagai insiden di perbatasan dan pelanggaran wilayah kedaulatan.
2. Kondisi masyarakat di kawasan perbatasan pada umumnya masih miskin, tertinggal, terbelakang, tingkat pendidikan dan kesehatan rendah, serta secara komunitas terisolir.
3. Lemahnya penegakan hukum, menyebabkan maraknya pelanggaran hukum di kawasan perbatasan. Implementasi pos-pos perbatasan dan fasilitasi bea cukai, imigrasi, dan karantina (CIQ/ Custom, Immigration and Quarantina) tidak optimal dan terkendala banyak hal, sehingga mengakibatkan terjadinya berbagai kegiatan ilegal lintas batas.
4. Belum sinkronnya pengelolaan kawasan perbatasan, baik menyangkut kelembagaan, program, maupun kejelasan wewenang.
5. Adanya kegiatan penyelundupan barang dan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)
6. Rentannya persoalan yang terkait dengan nasionalisme penduduk karena kurangnya informasi yang masuk dari Indonesia, dan masyarakat di kawasan



perbatasan lebih mengenal negara tetangga daripada negara sendiri.

Apabila ditinjau dari aspek fisik dan infrastruktur, maka karakteristik kawasan perbatasan memiliki berbagai permasalahan berikut ini:

1. Batas wilayah darat di kawasan perbatasan sangat memprihatinkan, karena banyak patok/pilar batas yang hilang dan sebagian kondisinya kurang baik. Untuk batas wilayah laut (maritim), Indonesia sebagai negara pihak terhadap The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), memiliki beberapa rejim batas maritim yang harus diselesaikan dengan sepuluh negara tetangga, baik penetapan batas, maupun berkaitan dengan penegasan batas yang belum tuntas. Adapun rejim batas maritim yang dimaksud adalah:
  - a. Batas Laut Teritorial
  - b. Batas Zona Tambahan
  - c. Batas Zona Eksklusif Ekonomi (ZEE)
  - d. Batas Landas Kontinen
2. Pada umumnya kawasan perbatasan darat berada di daerah yang terisolir dan pedalaman dengan kondisi alam yang sulit dijangkau.
3. Hutan yang ada di kawasan perbatasan umumnya hutan alam dan sebagian besar dikategorikan sebagai kawasan konservasi atau kawasan hutan lindung.
4. Infrastruktur di kawasan perbatasan relatif masih sangat terbatas dan memerlukan penanganan yang lebih serius.

Sementara itu, beberapa kawasan perbatasan di Indonesia memiliki sejumlah permasalahan

khas atau spesifik yang membutuhkan perhatian berbeda-beda antar satu daerah dengan daerah lainnya. Berikut ini adalah gambaran sejumlah permasalahan di beberapa daerah perbatasan di Indonesia yang telah dilakukan studi oleh Tim Kemitraan bersama para ahli.

## A. Kalimantan Timur

Provinsi Kalimantan Timur mempunyai kawasan yang berbatasan darat dengan Malaysia. Kawasan perbatasan membentang dari Utara (Kabupaten Nunukan) ke Selatan (Kabupaten Kutai Barat) sepanjang 1.035 km dengan luas sekitar 53.653 km<sup>2</sup>. Kawasan ini terletak pada 4° 20' dan 1° 20' Lintang Utara, dan 113° 35' Bujur Timur. Secara geografis kawasan ini berbatasan langsung dengan Negara Bagian Sabah di utara dan Serawak di barat, serta Selat Makassar di timur. Kawasan ini juga berada di jalur pelayaran nasional dan internasional sekaligus merupakan outlet Kalimantan ke Asia Pasifik. Tiga kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur yang terletak di kawasan perbatasan adalah Kabupaten Nunukan, Malinau dan Kutai Barat.

Sebagian besar kawasan perbatasan di Kalimantan Timur terdiri atas dataran tinggi, dengan ketinggian lebih dari 1000 meter di atas permukaan air laut (dpl), melalui perbatasan dengan Kutai Barat dan sebagian Malinau yang merupakan rangkaian Pegunungan Iban. Sebagian Malinau dan Nunukan merupakan kawasan dataran rendah, dengan ketinggian 100 sampai 200 meter dpl. Sebagian perbatasan Nunukan adalah perbatasan laut, dan terdapat perbatasan yang melalui sebuah pulau kecil, yaitu Pulau Sebatik. Bagian utara pulau ini merupakan wilayah Malaysia dan bagian selatan pulau ini merupakan wilayah Indonesia.

Kondisi geografis ini yang mempengaruhi persebaran penduduk dan kegiatan di kawasan perbatasan menjadi kompleks.

Secara umum penduduk Kalimantan Timur dibedakan atas dua kelompok, yaitu kelompok suku bangsa Melayu dan Suku bangsa Dayak. Suku bangsa Melayu tinggal di pesisir pantai dan sepanjang tepi sungai dengan menganut agama Islam. Sedangkan Suku bangsa Dayak atau Lundaye dianggap sebagai penduduk asli Pulau Kalimantan, dan biasanya berdiam di pegunungan/pedalaman. Pola kehidupan orang Dayak adalah mengikuti sistem ladang berpindah.

Pembangunan kawasan perbatasan di Kalimantan Timur merupakan bagian integral dari pembangunan kawasan perbatasan secara nasional. Wilayah perbatasan di Kalimantan Timur ini memiliki potensi sumber daya alam yang cukup besar, serta merupakan wilayah yang sangat strategis bagi pertahanan dan keamanan negara. Namun secara umum pembangunan wilayah perbatasan masih jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan di wilayah negara tetangga.

Kondisi sosial dan ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah ini umumnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi warga negara tetangga. Hal ini telah mengakibatkan timbulnya berbagai kegiatan ilegal di daerah perbatasan yang dikawatirkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan berbagai kerawanan sosial.

Keadaan wilayah perbatasan Kalimantan Timur dengan negara Malaysia hingga saat ini kondisinya masih sangat memprihatinkan. Permasalahan mendasar pembangunan di wilayah perbatasan adalah isolasi wilayah,

sehingga berdampak terhadap kegiatan pengembangan kawasan pada seluruh bidang pembangunan, termasuk kualitas sumber daya manusia, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pertanian dalam arti luas.

Kawasan perbatasan di Provinsi Kalimantan Timur memiliki permasalahan pada:

1. Rendahnya kualitas sumber daya manusia, Yang dapat diukur dengan menggunakan indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM meliputi tiga dimensi dasar yaitu: pengetahuan, lamanya hidup dan suatu standar hidup yang layak. Tiga dimensi ini kemudian dapat diukur dengan angka harapan hidup yang menunjukkan kualitas kesehatan masyarakat, pencapaian pendidikan yang menggambarkan tingkat pengetahuan dan keterampilan penduduk yang diwakili oleh tingkat literasi (melek huruf) dan rata-rata lama sekolah, serta pendapatan/konsumsi per kapita yang telah disesuaikan menjadi paritas daya beli yang merupakan ukuran untuk standar hidup layak (decent living).
2. Keterbatasan sarana prasarana pendukung. Kondisi transportasi antar wilayah di perbatasan masih belum mampu menjadi penopang kegiatan ekonomi masyarakat, dan ini disebabkan oleh minimnya prasarana transportasi darat. Sarana transportasi darat, baik jalan, jembatan maupun kendaraan relatif sedikit. Kawasan perbatasan Kalimantan memiliki aksesibilitas yang tinggi terhadap wilayah perbatasan Sabah maupun terhadap kota-kotanya. Sebaliknya aksesibilitas kawasan perbatasan Kalimantan terhadap kota-kota di Kalimantan justru sangat rendah.

3. Buruknya kondisi kesehatan.  
Pelayanan kesehatan di kawasan perbatasan masih minim. Daerah-daerah perbatasan masih belum memiliki rumah sakit swasta maupun rumah sakit daerah dan fasilitas kesehatan khusus lainnya. Fasilitas kesehatan di perbatasan Kalimantan sebagian besar dilayani oleh Puskesmas yang berada di ibukota kecamatan. Rumah Sakit Umum Daerah hanya terdapat di ibukota kabupaten.

4. Keterbatasan sarana dan kualitas pendidikan.  
Fasilitas pendidikan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia sudah ada akan tetapi masih sebagian besar berada di ibukota kecamatan, sementara sebaran penduduk di wilayah perbatasan Kalimantan ini sangat tinggi.

5. Keterbatasan jangkauan telekomunikasi.  
Sarana perhubungan khususnya telekomunikasi di kawasan perbatasan Kalimantan masih sangat terbatas. Sebaliknya, kawasan perbatasan Sabah sudah memiliki sarana telekomunikasi yang sangat baik, sehingga daerah yang sudah terdapat sarana telekomunikasi biasanya kemampuannya masih di bawah sinyal operator Malaysia.

6. Buruknya kondisi perekonomian.  
Secara umum kondisi kedua wilayah perbatasan sangat berbeda, wilayah Malaysia relatif lebih maju dibandingkan dengan wilayah Indonesia. Globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas menyebabkan produk-produk yang dihasilkan oleh penduduk di kawasan perbatasan tidak dapat bersaing. Terdapat kecenderungan perubahan orientasi kegiatan sosial ekonomi penduduk di wilayah Indonesia ke wilayah Malaysia.

7. Pemekaran wilayah yang tidak diikuti oleh kesiapan aparatnya.
8. Degradasi sumber daya alam yang berdampak pada kerusakan ekosistem alam dan hilangnya keanekaragaman hayati.
9. Lunturnya rasa nasionalisme dan rendahnya kesadaran politik masyarakat perbatasan Kalimantan Timur akibat sulitnya jangkauan pembinaan dan adanya peluang ekonomi di negara Malaysia.
10. Terancam dan berkurangnya batas wilayah NKRI di kawasan perbatasan Kalimantan Timur.

## B. Kalimantan Barat

Secara geografis, kawasan perbatasan Kalimantan Barat dengan Serawak berada pada bagian paling utara wilayah Provinsi Kalimantan barat, yang membentang dari barat ke timur sepanjang 966 kilometer (km) yang meliputi Kabupaten Sambas sampai ke Kabupaten Kapuas Hulu. Secara kewilayahan ada lima daerah kabupaten dan empat belas kecamatan di Provinsi Kalimantan Barat yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Malaysia.

Tantangan pengelolaan kawasan perbatasan darat Kalimantan Barat – Serawak adalah sebagai berikut:

1. Belum jelasnya penataan ruang dan pemanfaatan sumber daya alam.  
Kondisi ini ditunjukkan dengan terjadinya konflik ataupun tumpang tindih pemanfaatan ruang (lahan) baik antara kawasan budidaya dengan kawasan lindung, maupun antar kawasan budidaya seperti kegiatan pertambangan dan kehutanan yang berkaitan dengan ekonomi daerah dan masyarakat.

2. Kawasan perbatasan sebagai daerah tertinggal

Kawasan perbatasan di Kabupaten Sanggau dan Sambas, masuk dalam kategori daerah tertinggal karena kurangnya perhatian pemerintah. Kebijakan pembangunan saat ini cenderung menjadikan dua kawasan perbatasan hanya difungsikan sebagai sabuk keamanan.

3. Kendala geografis

Secara geografis kawasan perbatasan merupakan daerah yang sangat luas. Di Kalimantan Barat saja panjang garis perbatasan 966 km, sehingga cukup menyulitkan dalam penanganan terutama ditinjau dari aspek rentang kendali pelayanan, kebutuhan dana, dan kebutuhan aparatur. Kondisi ini semakin diperparah oleh kondisi infrastruktur jalan yang relatif sangat terbatas baik kualitas maupun kuantitasnya.

4. Adanya inkonsistensi antara perencanaan dengan pelaksanaan

Di dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999 – 2004 dan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000 – 2004 telah diamanatkan perlunya arah kebijakan dan program pembangunan wilayah perbatasan, namun pada tataran implementasi tidak terbukti, karena selama periode 1999 – 2004 tidak terjadi peningkatan kegiatan pembangunan yang signifikan di kawasan perbatasan. Untuk pasca 2004, pembangunan kawasan perbatasan belum menjadi prioritas kebijakan nasional.

5. Ketidakjelasan wewenang dan koordinasi

Penanganan masalah di kawasan perbatasan membutuhkan landasan hukum yang tegas, komprehensif dan mampu mengikat semua pihak. Salah satunya adalah kejelasan wewenang dan jalur koordinasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Tidak jarang masing-masing level pemerintahan berebut pengaruh di perbatasan ketika ada potensi penerimaan dan lepas tanggung jawab pada saat timbul masalah.

6. Rendahnya sumber daya manusia (SDM)

Kondisi ini ditunjukkan dengan rendahnya tingkat pendidikan dan kualitas kesejahteraan penduduk dengan penyebaran yang tidak merata dibandingkan dengan luas wilayah dan garis perbatasan yang panjang, sehingga berimplikasi pada kegiatan pelintas batas yang ilegal. Demikian pula banyak TKI maupun TKW yang bekerja di luar negeri hanya sebagai buruh, pembantu rumah tangga dan pekerja kasar lainnya, yang jelas-jelas menggambarkan rendahnya kualitas SDM pada umumnya.

7. Kemiskinan

Walaupun saat ini kawasan perbatasan kaya dengan sumber daya alam dan letaknya mempunyai akses ke pasar (Serawak), tetapi terdapat sekitar 45% desa miskin dengan jumlah penduduk miskin sekitar 35%. Jika dibandingkan dengan penduduk Malaysia tampak adanya ketimpangan pendapatan yang besar sekali. Akibatnya penduduk di kawasan perbatasan tidak memiliki posisi tawar yang sebanding dalam kegiatan ekonomi di perbatasan. Akibat

lainnya adalah mendorong masyarakat semakin terlibat dalam kegiatan ekonomi ilegal guna memenuhi kebutuhannya.

#### 8. Keterbatasan infrastruktur

Tingkat ketersediaan dan kualitas pelayanan publik di kawasan perbatasan masih sangat terbatas, seperti sistem perhubungan dan telekomunikasi, pelayanan listrik dan air bersih, serta fasilitas lainnya seperti kesehatan, pendidikan dan pasar. Hal ini membuat penduduk di daerah perbatasan masih cenderung untuk berorientasi ke negara tetangga yang tingkat aksesibilitas infrastruktur fisik dan informasinya relatif lebih tinggi. Demikian pula dengan jaringan jalan darat di kawasan perbatasan Kalimantan Barat yang masih kurang, membuat masyarakat lebih sering bepergian dan berinteraksi dengan masyarakat di Serawak.

Untuk fasilitas listrik, dari 14 ibukota kecamatan yang ada di kawasan perbatasan Kalimantan Barat, baru 6 ibukota kecamatan (43%) yang mendapat pelayanan. Hal ini menunjukkan besarnya perbedaan kesejahteraan masyarakat Indonesia dengan masyarakat Serawak yang hampir seluruhnya telah mendapat layanan listrik. Ini menjadi salah satu penyebab rendahnya investasi ke kawasan perbatasan. Akibatnya kawasan ini menjadi daerah yang tertinggal, dan sebagian besar penduduknya hidup dalam kemiskinan.

#### 9. Lemahnya penegakan hukum

Akibat penegakan hukum yang masih lemah, maka berbagai bentuk pelanggaran hukum sering terjadi di kawasan perbatasan. Luasnya wilayah yang harus ditangani

serta minimnya prasarana dan sarana telah menyebabkan aktivitas aparat keamanan dan kepolisian belum dapat dilakukan dengan optimal. Ini menyebabkan lemahnya pengawasan di sepanjang garis perbatasan.

Berbagai permasalahan seperti perubahan batas-batas wilayah, penyelundupan barang/jasa (smuggling), pembalakan liar (illegal logging), perdagangan manusia, anak-anak dan wanita (human trafficking) menjadi fenomena kontemporer kejahatan lintas negara.

#### 10. Pemanfaatan sumber daya alam belum optimal

Potensi sumber daya alam yang berada di kawasan perbatasan sebenarnya sangat besar, seperti bahan tambang (emas dan batu bara), potensi hutan dan perkebunan, namun sejauh ini upaya pengelolaannya belum dilakukan secara optimal. Selain karena permasalahan keterbatasan infrastruktur juga terkait dengan ketidakjelasan regulasi yang mengatur tentang masalah pengelolaan ekonomi di kawasan perbatasan.

#### 11. Terjadinya eksploitasi sumber daya alam yang tidak terkendali

Di sebagian besar kawasan perbatasan, upaya pemanfaatan sumber daya alam dilakukan secara ilegal dan tak terkendali, sehingga mengganggu keseimbangan ekosistem dan kelestarian lingkungan hidup. Berbagai dampak lingkungan seperti polusi asap lintas batas, banjir, longsor, tenggelamnya pulau kecil dan lain sebagainya terjadi.

## C. Provinsi Kepulauan Riau

Karakteristik daerah perbatasan yang berada pada Provinsi Kepulauan Riau pada umumnya merupakan kawasan perbatasan perairan dan lautan dan merupakan pulau-pulau kecil. Pintu masuk lintas batas antara Indonesia – Singapura dan Indonesia – Malaysia terkonsentrasi pada Pulau Batam dan Karimun (untuk kawasan industri dan maritim) dan Pulau Bintan (untuk industri pariwisata).

Salah satu ancaman yang paling mengemuka dari kondisi Kepulauan Riau yang berada pada kawasan perbatasan adalah keberadaan pulau-pulau terluar yang berpotensi hilang, karena penambangan pasir yang hampir menenggelamkan pulau-pulau tersebut. Penambangan pasir ini tentu akan memunculkan permasalahan baru dan besar, yaitu terancamnya garis batas dan kaburnya titik koordinat ketiga negara (Indonesia, Singapura, dan Malaysia). Permasalahan lain adalah dijadikannya pulau-pulau ini sebagai sarang perompak kapal, basis penyelundupan barang, perdagangan ilegal, penyelundupan manusia untuk tenaga kerja ilegal di Malaysia dan Singapura.

Dari sisi budaya, substansi budaya masyarakat perbatasan di Kepulauan Riau tercermin antara lain melalui sistem ilmu pengetahuannya yang kompleks, dengan berbagai macam aplikasi ilmu di tengah sistem sosial yang terbentuk. Substansi nilai didominasi oleh nilai etika dan estetika budaya Melayu. Nilai estetika tampak ketika etika kehidupan dijabarkan dalam bentuk unggahan puisi yang dikenal sebagai Gurindam Duabelas. Di sisi lain, etos kerja masyarakat pesisir masih harus ditingkatkan, karena yang bekerja di sektor formal dan informal belum menggambarkan semangat kerja yang membanggakan.

Perusahaan swasta sebenarnya juga sudah berpartisipasi dalam pembangunan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau melalui berbagai program pemberdayaan masyarakat (community development) yang telah dilakukan. Program-program tersebut merupakan wujud dari tanggung-jawab sosial perusahaan (CSR- Corporate Social Responsibility) yang bertujuan: membantu meredam konflik yang telah dan atau mungkin terjadi terkait dengan adanya perbedaan kepentingan antara masyarakat dan perusahaan.

## D. Provinsi Papua

Papua adalah pulau terbesar yang dimiliki Indonesia, dan memiliki potensi sumber daya alam yang sangat kaya. Papua juga dikenal sebagai penghasil tambang emas terbesar di dunia, demikian juga dengan kekayaan alam lainnya, seperti tambang minyak, batubara, hutan, kekayaan laut, dan panorama alam. Namun ironisnya, provinsi ini masih menjadi salah satu yang termiskin di Indonesia. Kemiskinan yang banyak terjadi di daerah pelosok dan daerah perbatasan. Permasalahan tersebut semakin kompleks mengingat bentangan kawasan perbatasan di provinsi ini sangat luas dan tipologinya bervariasi.

Pengelolaan perbatasan di Provinsi Papua belum sepenuhnya pula menjalankan pengelolaan yang berbasis pada pengelolaan “manusianya.” Hal ini dikarenakan masih dominannya pembuatan kebijakan dalam pengelolaan perbatasan yang berbasis pada kepentingan pemerintah. Layaknya kawasan perbatasan dengan negara lain di Indonesia, kendala umum yang dihadapi oleh Provinsi Papua adalah kesenjangan pembangunan dengan ciri-ciri: masih rendahnya aksesibilitas, terbatasnya sarana

dan prasarana, kepadatan penduduk relatif rendah, rendahnya kualitas SDM, dan belum optimalnya pembangunan. Penduduk di kawasan perbatasan memiliki keterampilan yang rendah dan minimnya pendapatan masyarakat, sehingga berdampak pada aspek kehidupan mereka seperti kesehatan, pendidikan, dan perumahan.

Terkait dengan kenyataan sosial bahwa masyarakat yang tinggal di kawasan perbatasan Provinsi Papua sejatinya masih memiliki kesatuan adat dan budaya, maka faktor nilai dan norma adat biasanya lebih kuat dibandingkan norma dan ikatan nasional. Ini tentu dapat menjadi masalah dalam pengelolaan wilayah perbatasan.

Peran civil society, akademisi dan lainnya belum menunjukkan kontribusi yang baik. Persoalannya terletak pada ketidakmampuan pemerintah dalam menjalankan program-program pembangunan yang berbasis kepentingan masyarakat.

Sementara itu program-program yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas dan daya saing daerah di Papua dari pemerintah pusat, daerah dan BUMN belum optimal. Ini dikarenakan tingginya ego-sektoral dan lemahnya koordinasi antar instansi, di mana mereka berjalan sendiri-sendiri sehingga dampak program justru nyaris tidak terdengar. Keterlibatan dari sektor swasta dalam mengembangkan wilayah perbatasan juga masih minim sehingga membuat perkembangan kawasan perbatasan tidak cepat dan teratur.

Masalah lain yang sering terjadi di Papua adalah adanya pemindahan batas wilayah, yang biasanya terjadi di kawasan perbatasan Kabupaten Boven Digoel dan Kabupaten Merauke dengan negara Papua New Guinea. Hal ini menunjukkan lemahnya manajemen pengelolaan masalah keamanan di daerah perbatasan. Pergeseran batas wilayah biasanya terjadi karena tidak

adanya data yang tegas mengenai posisi yang tepat dari lokasi wilayah perbatasan tersebut, sehingga mudah dipindahkan. Selain itu, karena kesamaan suku dan identitas antar dua suku yang berbeda kebangsaan nasional menjadikan batas wilayah negara tidak lagi menjadi penting.

Lingkungan geografis Papua dikelilingi oleh pegunungan. Ini sangat menyulitkan pembangunan infrastruktur jalan sebagai akses menuju pemukiman penduduk khususnya di kawasan perbatasan.

Sementara itu, keamanan di kawasan perbatasan Papua yang begitu luas membutuhkan kerjasama pertahanan dan keamanan di antara berbagai pihak. Wilayah tersebut selama ini menjadi tempat lintas pelaku kejahatan baik di Provinsi Papua maupun negara Papua New Guinea, tempat pelarian dan persembunyian kelompok separatis serta pintu masuk penjualan ganja.

## E. Provinsi Nusa Tenggara Timur

Kondisi kawasan perbatasan di Provinsi NTT yang berada di Kabupaten Belu, Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Kupang belum menunjukkan gambaran yang ideal. Permasalahan mendasar yang dihadapi oleh masyarakat di kawasan perbatasan NTT ini meliputi:

1. Rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat di kawasan perbatasan.

Pada 3 kabupaten tersebut yang ditandai dengan rendahnya penghasilan masyarakat dan terbatasnya kesempatan berusaha karena sebagian besar wilayahnya adalah lahan kering. Hal ini diperparah dengan tiadanya keterampilan dalam mengelola sumber daya

lahan yang kering serta terbatasnya sarana permodalan untuk membangun investasi di bidang perkebunan, rendahnya derajat kesehatan masyarakat yang ditandai dengan tingginya angka kematian bayi dan ibu yang melahirkan, kasus gizi buruk, meningkatnya HIV-AIDS dari tahun ke tahun, serta tidak tersedianya pemukiman yang sehat dan persediaan air bersih yang tidak memadai.

2. Tidak memadainya sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, perhubungan, penerangan dan komunikasi, sehingga menyebabkan penduduk di kawasan perbatasan menjadi terisolir.
3. Kerusakan lingkungan hidup sebagai akibat dari beralihnya fungsi hutan menjadi lahan pertanian.  
Pengambilan galian tambang mangan, marmer dan galian C yang tidak memperhatikan kelestarian lingkungan, serta rendahnya kepedulian masyarakat dalam mengelola daerah aliran sungai (DAS) di perbatasan.
4. Ketertiban dan keamanan perbatasan masih menunjukkan dinamika yang tinggi.  
Masih terdapatnya permasalahan lahan sengketa yang terkait dengan belum tuntasnya garis batas negara, serta belum ditaatinya peraturan-peraturan lintas batas yang menyebabkan terjadinya pelintas batas ilegal.
5. Pemecahan masalah di kawasan perbatasan NTT terkesan belum efektif.  
Karena beragamnya pelaku pembangunan baik pemerintah, lembaga swadaya masyarakat (LSM), maupun dunia usaha

yang memiliki prioritas berbeda, ego-sektoral, dan tidak didukung dengan sistem koordinasi yang baik. Kemudian juga karena tidak memadainya kapasitas aparat di tingkat kecamatan dan desa sebagai pelaku pembangunan utama pada garis depan perbatasan, terbatasnya kewenangan pemerintah daerah dalam menangani perbatasan, serta terbatasnya alokasi anggaran pembangunan kawasan perbatasan.

## Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Saat Ini

Untuk mengelola kawasan perbatasan, Pemerintah telah membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) pada tanggal 28 Januari 2010 melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 12 Tahun 2010, dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 31 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja BNPP. Ini merupakan tindaklanjut dari Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara yang mengamanatkan bahwa untuk mengelola batas wilayah negara dan mengelola kawasan perbatasan pada tingkat pusat dan daerah, pemerintah nasional dan pemerintah daerah membentuk Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah.

Namun, pelaksanaan program di kawasan perbatasan banyak yang masih tumpang tindih antar sektor dan institusi, serta tidak berjalannya koordinasi karena ego-sektoral dan prioritas yang berbeda. Kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah di kawasan perbatasan lebih cenderung menjadikan kawasan perbatasan hanya difungsikan sebagai sabuk keamanan (security belt). Kondisi demikian menyebabkan



sebagian besar desa di sepanjang perbatasan sulit dijangkau (terisolir) dan secara umum memiliki infrastruktur dasar yang sangat terbatas.

## Kebijakan daerah

Di Kalimantan Timur telah terbentuk Badan Pengembangan Wilayah Perbatasan dan Daerah Tertinggal Kalimantan Timur. Di Kalimantan Barat, pemerintah provinsinya telah mengeluarkan Peraturan Gubernur (Pergub) No. 161/2005 tentang Pembentukan Badan Persiapan Pengembangan Kawasan Khusus Perbatasan Provinsi Kalimantan Barat, akan tetapi masih bersifat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) non-struktural. Pada tahun 2008, Gubernur Kalimantan Barat mengeluarkan Perda Provinsi Kalimantan Barat No. 10/2008 tentang Susunan Organisasi Perangkat daerah Provinsi Kalimantan Barat, yang membentuk SKPD struktural dengan nama Badan Pengelolaan Kawasan Perbatasan dan Kerjasama (BPKPK) Provinsi Kalimantan Barat. Pada tahun yang sama dikeluarkan Pergub Kalimantan Barat No. 65/2008 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja BPKPK Provinsi Kalimantan Barat.

Untuk Provinsi Kepulauan Riau hingga kini masih belum memiliki Badan Pengelola Daerah Perbatasan sehingga permasalahan daerah perbatasan untuk wilayah Kepulauan Riau ditangani oleh SKPD terkait. Sementara itu, Pemerintah Provinsi NTT melalui Badan Pengelola Perbatasan Provinsi (BPPP) yang baru terbentuk, telah berperan dalam pelaksanaan pengelolaan kawasan perbatasan melalui tahapan perencanaan, penganggaran, implementasi, monitoring dan evaluasi. Badan Pengelola Perbatasan Provinsi NTT telah dibentuk dengan Peraturan Gubernur No. 28 Tahun

2010 yang memiliki fungsi menyusun rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan.

## Rancangan Desain Besar Pengelolaan Kawasan Perbatasan

Mendesaknya percepatan dan penanganan terhadap isu kawasan perbatasan ini dikarenakan:

1. Berbagai isu perbatasan terus bergulir namun penanganannya masih sporadis dan insidental. Berbagai pertemuan bilateral tentang perbatasan juga terus berjalan dan menghasilkan berbagai komitmen untuk kerjasama perbatasan tapi kurang terdapat kejelasan arah penyelesaian masalah perbatasan ini.
2. Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Papua dan Nusa Tenggara Timur telah memiliki Badan Pengelola Perbatasan di daerah, beberapa kabupaten perbatasan telah proaktif membentuk badan pengelola perbatasan. Tapi hal ini bisa menjadi bom waktu kesemrawutan birokrasi dalam penanganan masalah perbatasan jika tidak ada mekanisme koordinasi dan kebijakan yang efektif.
3. Masalah perbatasan belum mendapat perhatian yang memadai dari pemerintah. Hal ini tercermin dari kebijakan pembangunan yang masih kurang memperhatikan kawasan perbatasan.
4. Laporan dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada tahun 2009 mencatat adanya 26 Kementerian/Lembaga yang memiliki

program pembangunan di perbatasan melalui 72 program di tingkat Satuan Kerja (Satker) Eselon I. Akibatnya pembangunan kawasan perbatasan tetap tidak mengalami kemajuan yang berarti, malah berbagai isu dan kasus dari perbatasan cenderung meningkat, seperti pergeseran patok batas, pelanggaran batas kedaulatan, kejahatan lintas batas, menurunnya nasionalisme masyarakat perbatasan, dan terjadinya berbagai kegiatan ilegal di perbatasan, sementara masyarakat di kawasan perbatasan tetap miskin dan tertinggal.

Arah kebijakan pengembangan kawasan perbatasan sendiri sebenarnya sudah dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005 – 2025, yang meliputi dua hal berikut ini:

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

Memasuki Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2010 – 2014 Pemerintah melakukan penajaman prioritas pembangunan, yaitu melalui 11 prioritas

nasional Kabinet Indonesia Bersatu II. Salah satu dari 11 prioritas tersebut adalah menempatkan daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pasca konflik sebagai daerah prioritas pembangunan. Arah kebijakan yang telah ditetapkan oleh Kabinet Indonesia Bersatu II ini adalah “mempercepat pembangunan kawasan perbatasan di berbagai bidang sebagai beranda depan negara dan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga secara terintegrasi dan berwawasan lingkungan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjamin pertahanan keamanan nasional.”

Adapun fokus sasarannya meliputi:

- a. Penyelesaian dan penetapan batas wilayah negara;
- b. Peningkatan upaya pertahanan, keamanan dan penegakan hukum;
- c. Peningkatan pertumbuhan ekonomi kawasan perbatasan;
- d. Peningkatan pelayanan sosial dasar termasuk pendidikan dan kesehatan;
- e. Penguatan kapasitas kelembagaan dalam pengembangan kawasan perbatasan secara terintegrasi;
- f. Peningkatan pembangunan sarana dan prasarana pendukung untuk masyarakat di kawasan perbatasan.

Guna mendukung tercapainya fokus sasaran pembangunan tersebut, maka perlu diperhatikan berbagai aspek penting terkait pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan. Aspek-aspek penting pengelolaan kawasan perbatasan yang

menjadi dasar pemikiran dari upaya penataan kawasan perbatasan adalah sebagai berikut:

#### 1. Aspek batas wilayah negara

Secara geografi politik (political geography) Indonesia berada di kawasan Asia Pasifik (Asia Tenggara), merupakan negara kepulauan (archipelagic state) dan berbatasan dengan sepuluh negara tetangga. Batas wilayah negara meliputi batas darat, batas laut (maritim) dan batas udara.

#### 2. Aspek Ekonomi

Secara umum terdapat disparitas kondisi ekonomi dan pertumbuhan ekonomi serta pelayanan publik yang kurang seimbang, baik antara wilayah Indonesia barat maupun timur (kondisi nasional), maupun antara Indonesia dengan negara tetangganya. Penataan ruang yang disusun belum pro-rakyat, pro-pengentasan kemiskinan, dan pro-perbatasan sebagai beranda depan negara. Akibatnya berimplikasi pada kondisi ekonomi di perbatasan seperti tercermin dewasa ini, yaitu:

- a. Sangat kurangnya infrastruktur ekonomi di perbatasan, baik transportasi, komunikasi, informasi maupun perbankan. Ini menyebabkan terjadinya kesenjangan pembangunan baik di dalam negeri maupun dengan negara tetangga;
- b. Ketersediaan prasarana dan sarana berkenaan dengan perekonomian wilayah dan fasilitas sosial ekonomi yang masih sangat kurang memadai;
- c. Angka kemiskinan yang tinggi dengan jumlah keluarga pra-sejahtera yang

tinggi pula menjadi fenomena umum masyarakat perbatasan;

- d. Terisolasinya masyarakat perbatasan akibat rendahnya aksesibilitas kawasan perbatasan menuju pusat pertumbuhan dan pasar baik melalui jalan darat, laut maupun udara.

#### 3. Aspek Sosial Budaya

Kualitas sumber daya manusia yang relatif rendah membuat nilai keunggulan kompetitif masyarakat perbatasan dan berakibat pada kendala dalam pengembangan ekonomi di kawasan perbatasan. Kondisi prasarana dan sarana pendidikan, kesehatan dan akses terhadap informasi dan lapangan kerja yang sangat kurang memadai dihadapi oleh masyarakat perbatasan, yang mengakibatkan tingkat kehidupan sosial mereka tertinggal dibandingkan dengan masyarakat di negara tetangga dan dengan masyarakat di luar kawasan perbatasan.

Demikian pula dalam hal kesehatan dan pendidikan, dikarenakan jauhnya jarak pemukiman penduduk dengan fasilitas yang tersedia, maka hanya sedikit yang mampu dan bisa mendapatkan pendidikan yang layak dan pelayanan kesehatan yang memadai. Pada umumnya akses terhadap fasilitas kesehatan dan pendidikan masyarakat yang disediakan oleh negara sangatlah terbatas karena lokasinya yang biasanya berada di ibu kota kecamatan atau kabupaten, sementara akses di negara tetangganya seperti yang terjadi di Kalimantan Barat, Kalimantan Timur dan Sulawesi Utara lebih mudah. Hal ini akan berimplikasi kepada masuknya pengaruh sosial dan budaya dari luar, dan dalam jangka panjang penduduk wilayah perbatasan akan menjadi asing terhadap negerinya sendiri.

Keberadaan tanah adat atau hak ulayat masyarakat. Di beberapa daerah perbatasan terdapat tanah-tanah adat/ulayat yang oleh tatanan hukum Indonesia diakui dan dihormati keberadaannya. Tanah ulayat tersebut sangat erat hubungannya dengan kehidupan sehari-hari masyarakat perbatasan, dan oleh karena tanah ulayat tersebut terdapat di kedua negara, maka pelintasan batas di luar pengetahuan administrator perbatasan menjadi tidak terkontrol. Mereka pun kurang terjangkau oleh administrasi kependudukan.

#### 4. Aspek Pertahanan dan Keamanan

Aspek pertahanan dan keamanan sangat erat berhubungan dengan status penyelesaian garis batas antar negara dan pembangunan di perbatasan. Isu yang sering muncul adalah pemindahan patok batas, kerusakan lingkungan, dan berbagai pelanggaran perbatasan serta aktivitas ilegal lainnya.

Terbatasnya jumlah aparat serta prasarana dan sarana pendukung operasi lapangan dalam rangka pelaksanaan kegiatan pertahanan dan keamanan di perbatasan negara masih menjadi kendala umum pengawasan kawasan perbatasan. Personel dan sarana serta prasarana pertahanan-keamanan yang ada juga tidak sebanding dengan panjang garis batas yang harus diawasi yang telah menyuburkan terjadinya kegiatan-kegiatan ilegal dan pelanggaran hukum di kawasan perbatasan.

Terdapat pula keterbatasan jumlah prasarana dan sarana lintas batas (PLB, PPLB, dan fasilitas CIQS) yang menyebabkan lemahnya pengawasan keamanan arus

keluar-masuk orang dan barang yang berdampak pada kerugian ekonomi dan dapat mengancam kedaulatan negara.

#### 5. Aspek Sumber daya alam dan lingkungan

Pemanfaatan sumber daya alam yang belum dikelola dengan baik, terencana dan berkelanjutan. Potensi sumber daya alam yang potensial dikelola di sepanjang kawasan perbatasan, antara lain hutan, tambang, perkebunan, perikanan, pariwisata, sumber daya energi dan ekologi dan plasma-nuftah. Potensi lain adalah pelayanan jasa di perbatasan.

#### 6. Aspek Kelembagaan dan Capacity Building

Beberapa kelembagaan ad-hoc dalam menangani perbatasan, seperti Panitia Koordinasi Penanganan Wilayah Nasional (Pangkorwilnas) di tahun 1974, maupun badan-badan pengelola perbatasan saat ini belum memiliki sumber daya manusia serta kewenangan dan pendanaan yang memadai untuk mengelola pembangunan di kawasan perbatasan.

#### 7. Aspek Kerjasama Antar Negara

Salah satu aspek strategis dalam pengelolaan perbatasan negara adalah kerjasama antar negara, baik di forum bilateral, sub-regional, maupun regional dan multilateral, untuk membuka berbagai peluang besar dalam pengembangan kawasan perbatasan.

Forum-forum kerjasama seperti ASEAN, Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle (IMS-GT/Segitiga Pertumbuhan Indonesia-Malaysia-Singapura), Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT/Segitiga Pertumbuhan Indonesia-Malaysia-

Thailand), Australia-Indonesia Development Area (AIDA/Wilayah Pembangunan Australia-Indonesia), dan Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines East Asian Growth Area (BIMP-EAGA/Wilayah Pertumbuhan Asia Timur Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippina) bertujuan untuk meningkatkan kerjasama perdagangan dan investasi, yang dapat dikaitkan dengan pembangunan di provinsi-provinsi perbatasan serta pembangunan kawasan perbatasan Indonesia.

Pada tingkatan bilateral terdapat forum-forum JMC (Joint Ministerial Committee), JBC (Joint Border Committee), Sosek Malindo, dan forum technical committee (komite teknis) antar negara, baik dalam rangka pemeliharaan tugu dan garis batas, pemetaan sepanjang koridor perbatasan, pembangunan Pos Lintas Batas (PLB) dan Pos Pemeriksaan Lintas Batas (PPLB), patroli perbatasan bersama, pasar perbatasan, penanganan kejahatan lintas batas, survei demarkasi bersama, dan survei hidrografi bersama.

Kerjasama antar negara sangat penting dalam penangkalan terorisme dan penanggulangan pelanggaran hukum di perbatasan, seperti trans-boundary illegal trading (perdagangan ilegal lintas batas), illegal logging (pembalakan hutan ilegal), illegal fishing (penangkapan ikan ilegal), human trafficking (penyelundupan manusia), dan berbagai kegiatan penyelundupan lainnya.

Selain telah adanya kebijakan nasional yang tengah dijalankan oleh Pemerintah Pusat, beberapa kawasan perbatasan memerlukan juga kebijakan khusus, seperti untuk wilayah perbatasan di Kaltim, Kalbar, Riau, Papua, NTT berikut ini.

## A. Kalimantan Timur

Model pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kalimantan Timur harus dirancang secara terintegrasi, dengan memperhatikan sumber daya pendukung dan kebijakan pembangunan nasional. Untuk itu diperlukan informasi tentang kawasan perbatasan Provinsi Kalimantan Timur secara utuh. Ini meliputi aspek geografis, pemerintahan, kependudukan, sosial budaya, ekonomi maupun aspek pertahanan dan keamanan. Namun demikian, penyusunan kebijakan pembangunan kawasan perbatasan di wilayah ini haruslah mengakomodir peran pembangunan sektoral yang dikoordinasikan oleh Badan Pengelola Kawasan Perbatasan Pedalaman dan Daerah Tertinggal Provinsi Kalimantan Timur, agar tumpang tindih program dan akumulasi beberapa kegiatan di satu wilayah yang sama tidak akan terjadi. Dengan demikian, kegiatan pembangunan dapat berjalan secara efektif dan merata.

Pembangunan kawasan perbatasan di Provinsi Kalimantan Timur idealnya dilaksanakan berdasarkan kondisi dan kebutuhan aktual dengan tetap berpedoman kepada kebijakan pemerintah yang telah diputuskan. Untuk mengoptimalkan pembangunan ini, maka berbagai sumber daya yang dimiliki sebagai faktor internal dipilah menjadi kekuatan dan kelemahan, sedangkan faktor eksternal dipilah menjadi peluang dan tantangan.

## B. Kalimantan Barat

Model pembangunan daerah perbatasan Provinsi Kalimantan Barat yang paling tepat dilakukan adalah model pengelolaan daerah khusus berbasis administratif kecamatan. Tiga pilar utama penopang pembangunan daerah

perbatasan Kalimantan Barat yaitu adalah security (keamanan), prosperity (kemakmuran) dan sustainability (keberlanjutan). Di atas ketiga pilar tersebut tersusun program-program pembangunan sektoral dan regional secara terpadu dan konsisten yang disebut daerah khusus administratif berbasis kecamatan.

### C. Kepulauan Riau

Untuk daerah ini, telah ada kesepakatan mengenai Rencana Jangka Pendek 2011 – 2012 yang meliputi:

1. Bidang Kelautan dan Perikanan.
 

Tujuannya adalah mulai terdatanya potensi kelautan dan perikanan dan ini dilakukan sejalan dengan pendataan dan pembinaan nelayan tradisional (tangkap dan budidaya), pembangunan sarana pendukung perikanan, dan mulai mengoptimalkan pelabuhan perikanan yang terpadu, serta pemetaan dan pengembangan potensi unggulan daerah.
2. Bidang angkutan antar pulau.
 

Mulai dibangunnya dermaga penyeberangan, sekaligus menyediakan sarana kapal penyeberangan, dan menyediakan fasilitas embarkasi dan debarkasi penumpang dan barang yang representatif. Bidang keselamatan pelayaran perlu menyediakan sarana bantu navigasi pelayaran (SBNP). Bidang transportasi udara perlu mempertahankan dan meningkatkan status Bandara International Hang Nadim Batam sebagai pusat distribusi dan bandara penghubung nasional.
3. Bidang infrastruktur.
 

Dengan membangun dan menyediakan infrastruktur dasar dengan cara menyediakan sarana dan prasarana pemerintahan dan aparatur untuk memperlancar pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
4. Bidang pertanian dan perkebunan
 

Yang menjadi penyangga pemenuhan kebutuhan pangan dan sumber PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) perlu untuk dikembangkan ke arah produktif dan konservatif. Dengan dukungan dari pembangunan sarana dan prasarana seperti jaringan irigasi, kios sarana produksi pertanian (Saprotan) serta lembaga kemasyarakatan bidang pertanian – perkebunan.
5. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat Kepulauan Riau
 

Ditandai dengan terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat dan menurunnya angka pengangguran. Ditandai juga dengan berkurangnya kesenjangan antar daerah termasuk meningkatnya aksesibilitas antar daerah; meningkatnya pengelolaan pulau terluar, pulau kecil dan pulau perbatasan.
6. Keterlibatan perusahaan migas yang berada di kawasan perbatasan antara lain melalui partisipasi dalam percepatan peningkatan kesejahteraan melalui divisi pengembangan masyarakat yang sinergis.
7. Bidang pengembangan perbatasan.
 

Dengan menyusun kerangka koneksitas antar wilayah dalam rangka pengembangan potensi maritim Kepulauan Riau.

Sementara itu, Rencana Jangka menengah (2013 – 2018) Kepulauan Riau meliputi:

1. Bidang Pariwisata

Meningkatkan sarana dan prasarana dan jenis ODTW (Obyek Daerah Tujuan Wisata) yang ada di kabupaten/kota dan merekrut tenaga pariwisata yang profesional dan memiliki nilai kompetensi yang tinggi, serta mengadakan pelatihan dan pendidikan. Juga perlu terus melakukan promosi objek wisata Kepulauan Riau.

2. Bidang sumber daya energi.

Dengan potensi migas terus diupayakan peningkatan penerimaan dan hasilnya sehingga kemampuan keuangan daerah terus meningkat.

3. Bidang perikanan dan kelautan.

Dengan dilakukannya upaya menjaga daerah penangkapan ikan bagi nelayan kecil dan lebih memperhatikan sektor perikanan dan kelautan dengan penyediaan berbagai fasilitas. Pembangunan fasilitas penunjang dan penyederhanaan peraturan/perijinan juga perlu dilakukan untuk menjadi daya tarik bagi investor.

4. Bidang kesehatan.

Dengan melakukan peningkatan status Rumah Sakit yang terdapat di wilayah perbatasan.

## D. Provinsi Papua

Pengelolaan batas wilayah negara dan pembangunan kawasan perbatasan di Provinsi Papua harus dilaksanakan secara fokus dan

tersistem serta memiliki urgensi yang sangat tinggi. Untuk itu sangat dibutuhkan grand design, rencana induk dan rencana aksi yang akan menjadi panduan bagi seluruh sektor dan kepala daerah yang terlibat dalam pengelolaan wilayah perbatasan di Papua ini.

Karena faktor geografis yang membuat tingginya tingkat kesulitan dalam menjangkau kawasan perbatasan di Papua, maka diperlukan strategi tersendiri. Setiap kementerian/lembaga terkait selama ini memiliki program dan proyek di kawasan perbatasan yang saling tumpang tindih. Karena itu, untuk mekanisme dan koordinasi integrasi serta sinkronisasi pengelolaan kawasan perbatasan Papua diperlukan aturan main dan komitmen bersama baik di tingkat pemerintah pusat maupun di tingkat pemerintah daerah.

## E. Provinsi Nusa Tenggara Timur

Pembangunan kawasan perbatasan di Provinsi NTT sejatinya adalah fokus pada manusia (people centered development), berbasis pada pengembangan sumber daya masyarakat dan aparatur pemerintahan di desa dan kecamatan.

Untuk itu, program pendidikan menjadi sangat penting, dan ini harus diarahkan pada pemenuhan kesempatan mengikuti pendidikan dasar 9 tahun, pendidikan lanjutan tingkat atas (SMA), dan pendidikan luar sekolah yang memberikan ketrampilan hidup (life skill). Pengembangan pendidikan juga diarahkan pada aspek pengembangan muatan lokal untuk mengembangkan potensi daerah wilayah NTT yang berbasis pada pertanian lahan kering di mana unsur keterpaduan antara usaha tani dan ternak menjadi ciri utamanya.

Untuk program kesehatan perlu diarahkan pada upaya penurunan angka kematian ibu dan bayi melalui strategi revolusi KIA (Kesehatan Ibu Anak), peningkatan status gizi dan penanggulangan gizi buruk, pemberantasan penyakit masyarakat seperti frambusia, malaria serta penyakit seksual. Hal ini bisa dilakukan dengan melibatkan institusi masyarakat seperti Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), Pos Kesehatan Desa (Poskesdes) dalam wadah Desa Siaga dan penempatan tenaga medis pada desa-desa di perbatasan.

Peningkatan pendapatan masyarakat di kawasan perbatasan diarahkan melalui pengembangan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha yang berbasis pada pengelolaan sumber daya yang dikuasai oleh masyarakat. Pengembangan pertanian berkelanjutan perlu didorong melalui pengembangan usaha berbasis pertanian tanaman pangan, peternakan, perkebunan dan kehutanan. Pengembangan industri berbasis pengolahan bahan baku pertanian dan peternakan merupakan pilihan mata pencarian alternatif. Kemudian, pelestarian sumber daya lahan dengan mengubah pola pengelolaan lahan tradisional yang merugikan kesuburan tanah dan pola pengolahan yang intensif, didukung dengan penerapan teknologi tepat guna yang efektif menjadi kebutuhan yang mendesak juga.

Kebijakan khusus dalam mengelola kawasan perbatasan di Provinsi NTT adalah:

#### 1. Bidang Pertanian

Diperlukan kebijakan penyelesaian masalah pertanian berbasis ulayat menjadi tanah yang memiliki keabsahan untuk diatur dengan legitimasi peraturan berdasarkan undang-undang pertanian

yang berlaku, yang diwujudkan dalam bentuk sertifikat tanah

#### 2. Bidang Batas Antar Negara

Diperlukan kebijakan yang mengakomodir aspek sosial-budaya untuk menyelesaikan sengketa batas lahan yang berkepanjangan

#### 3. Bidang Potensi Pertanian dan Peternakan

Diperlukan kebijakan affirmative action yang berkenaan dengan faktor intervensi teknologi, dukungan modal, bibit, air, budi daya. Lemahnya dukungan sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan tersebut, merupakan bukti bahwa kebijakan khusus baik dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat belum cukup memadai bagi kawasan perbatasan sehingga kawasan ini biasanya selalu mendapatkan prioritas akhir dalam pengalokasian sumber daya.

## Prospek dan Progres Menuju Kebijakan Nasional

Pengelolaan perbatasan sangat erat berkaitan dengan masalah kedaulatan bangsa dan negara, kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik kepada masyarakat perbatasan yang masih tertinggal dan kurang terurus, serta keberlanjutan lingkungan hidup yang sehat. Berbagai isu tentang batas wilayah negara dan pengelolaan kawasan perbatasan telah diinventarisasi dan diidentifikasi permasalahannya dalam rangka perumusan kebijakan nasional pengelolaan perbatasan negara yang bertujuan untuk mewujudkan kawasan perbatasan sebagai beranda depan negara.



Masalah perbatasan adalah masalah lintas negara yang memerlukan kerjasama antar negara, oleh karena itu pemerintah perlu meninjau ulang berbagai komisi (kerjasama) perbatasan bersama, baik secara substantif maupun fungsional, sesuai dengan perkembangan jaman dan kepentingan nasional yang dinamis.

Penataan kawasan perbatasan sangat terkait dengan proses nation and state building (pembangunan bangsa dan negara) yang dapat meminimalisasi kemunculan potensi konflik internal di suatu negara dan bahkan dengan negara lainnya. Penanganan perbatasan negara pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perwujudan ruang wilayah nusantara sebagai satu kesatuan geografi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.

Dalam upaya mendukung penataan kawasan perbatasan ini, Kemitraan telah memfasilitasi berbagai pertemuan ahli maupun kelompok kerja untuk mengkaji masalah-masalah umum maupun yang spesifik dari kawasan perbatasan ini. Hasil dari berbagai pertemuan dan kajian ini akan digunakan sebagai bahan untuk diserahkan kepada berbagai pihak pembuat kebijakan dan politisi guna mendapatkan dukungan supaya pemikiran-pemikiran konstruktif yang ada dapat menjadi dasar kebijakan nasional. Kemitraan juga akan menggelar berbagai konsultasi publik guna menyebarluaskan gagasan terbentuknya kebijakan mengenai desain besar pengelolaan kawasan perbatasan serta mendapatkan masukan dari masyarakat luas mengenai berbagai hal yang perlu diperhatikan dalam upaya memajukan kawasan beranda depan negara kita.

## Rekomendasi

Untuk mencapai tujuan pengelolaan kawasan perbatasan yang efektif, maka perlu adanya koordinasi lintas kementerian, sektor dan instansi pemerintah dalam menjalankan program di kawasan perbatasan sehingga memiliki gaung dan dampak yang terasa bagi masyarakat di kawasan tersebut. Berbagai upaya berikut perlu dilakukan, yaitu:

1. Penguatan bidang sosial, ekonomi dan budaya.
2. Peningkatan akses ke pelayanan pemerintah dan pelayanan umum serta keamanan pada umumnya di daerah perbatasan.
3. Interkoneksi dan operabilitas lintas institusi pemerintah supaya program pemerintah yang ada cepat terasa dampak dan manfaatnya.
4. Penguatan kapasitas sumber daya manusia di perbatasan.
5. Penyusunan pola pengelolaan batas dan perbatasan darat.
6. Penyusunan pola pengelolaan batas maritim.
7. Pengawasan lingkungan dan optimalisasi sumber daya alam guna menjamin pertumbuhan ekonomi daerah yang berkelanjutan.

Sukses tidaknya suatu kebijakan pengembangan masyarakat tergantung dari kecermatan dan ketepatan skenario perencanaan. Dalam skenario itu sebaiknya terdapat butir-butir kegiatan yang akan diimplementasikan ke dalam tata laksana pengorganisasian dan pengembangan masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan skenario harus berangkat dari akar permasalahan yang mendasar di tempat yang akan dikembangkan.

Sementara itu, program strategis untuk mendorong percepatan pembangunan di kawasan perbatasan, antara lain:

1. Merealisasikan program-program pembangunan wilayah perbatasan yang telah disusun oleh pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten dengan meningkatkan koordinasi teknis antar sektor;
2. Meningkatkan pengelolaan, pengawasan dan pengendalian pemungutan hasil hutan dan sumber daya alam lainnya di wilayah perbatasan;
3. Peningkatan dan perluasan (ekstensifikasi) areal budi daya pertanian secara luas pada lahan-lahan potensial dengan memperhatikan prinsip dan kaidah konservasi lahan dalam rangka menunjang pusat-pusat pertumbuhan ekonomi berbasis pertanian;
4. Pembangunan prasarana transportasi wilayah jalan darat dan pelabuhan laut di pusat-pusat pertumbuhan;
5. Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana pertahanan dan keamanan;
6. Pembangunan pusat pertanian;
7. Membangun dan meningkatkan SDM di bidang pertahanan dan keamanan;
8. Transmigrasi yang disesuaikan dengan kebutuhan dan potensi wilayah yang akan dikembangkan;
9. Mengembangkan pusat perindustrian;
10. Meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dan pendidikan, baik sarana, prasarana dan sumber daya manusianya;
11. Meningkatkan kerjasama dengan negara tetangga;
12. Menumbuhkan industri pariwisata.

## Daftar Istilah

<b>AIDA</b>	: <i>Australia-Indonesia Development Area</i>
<b>ASEAN</b>	: Association of Southeast Asian Nation
<b>Bappenas</b>	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
<b>BIMP-EAGA</b>	: <i>Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines East Asian Growth Area</i>
<b>BNPP</b>	: Badan Nasional Pengelola Perbatasan
<b>BPP</b>	: Badan Pengelola Perbatasan Provinsi
<b>BPKPK</b>	: Badan Pengelolaan Kawasan Perbatasan dan Kerjasama
<b>BUMN</b>	: Badan Usaha Milik Negara
<b>CIQ</b>	: Custom, Immigration and Quarantina
<b>CSR</b>	: Corporate Social Responsibility
<b>DAS</b>	: Daerah Aliran Sungai
<b>Dpl</b>	: Diatas Permukaan Air Laut
<b>GBHN</b>	: Garis Besar Haluan Negara
<b>HIV-AIDS</b>	: Human Immunodeficiency Virus-Acquired Immunodeficiency Syndrome
<b>IMS</b>	: <i>Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle</i>
<b>IMT-GT</b>	: <i>Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle</i>
<b>IPM</b>	: Indeks Pembangunan Manusia
<b>JBC</b>	: Joint Border Committee
<b>JMC</b>	: Joint Ministerial Committee
<b>KIA</b>	: Kesehatan Ibu Anak
<b>Kemendagri</b>	: kementerian Dalam Negeri
<b>LSM</b>	: Lembaga Swadaya Masyarakat
<b>NKRI</b>	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
<b>NTT</b>	: Nusa Tenggara Timur
<b>ODTW</b>	: Obyek Daerah Tujuan Wisata
<b>Pangkorwilnas</b>	: Panitia Koordinasi Penanganan Wilayah Nasional
<b>Perpres</b>	: Peraturan Presiden
<b>Permendagri</b>	: Permendagri
<b>Pergub</b>	: Peraturan Gubernur
<b>PDRB</b>	: Produk Domestik Regional Bruto
<b>PLB</b>	: Pos Lintas Batas

## Daftar Istilah

<b>Posyandu</b>	: Pos Pelayanan Terpadu
<b>Poskesdes</b>	: Pos Kesehatan Desa
<b>PPLB</b>	: Pos Pemeriksaan Lintas Batas
<b>Propenas</b>	: Program Pembangunan Nasional
<b>RPJM</b>	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
<b>RPJP</b>	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang
<b>Satker</b>	: Satuan Kerja
<b>Saprotan</b>	: Sarana Produksi Pertanian
<b>SBNP</b>	: Sarana Bantu Navigasi Pelayaran
<b>SDM</b>	: Sumber Daya Manusia
<b>SKPD</b>	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
<b>Sosek Malindo</b>	: Sosial Ekonomi Malaysia-Indonesia
<b>TKI</b>	: Tenaga Kerja Indonesia
<b>TKW</b>	: Tenaga Kerja Wanita
<b>UNCLOS</b>	: United Nation Convention on The Law of the Sea
<b>ZEE</b>	: Zona Ekonomi Eksklusif







**Partnership for Governance Reform**

Jl. Wolter Monginsidi No. 3  
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110  
INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>