

JURNAL

MEDIA HUKUM

Transboundary Haze Pollution in the Perspective of International Law of State Responsibility
YORDAN GUNAWAN | Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Penilaian Profesionalisme Advokat dalam Penegakan Hukum Melalui Pengukuran Indikator Kinerja Etisnya
AGUS RAHARJO & SUNARNYO | Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.

Model Kerjasama Antar Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Pada Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran
MUHAMMAD FAUZAN & KADAR PAMUJI | Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.

Penyelesaian Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasispranata Adat
SULASTRIONO | Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada.

Otonomi Khusus Daerah Perbatasan, Alternatif Solusi Penyelesaian Masalah Perbatasan di Indonesia
ANE PERMATASARI | Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia
NANIK PRASETYONINGSIH | Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
WIDAYATI, ABSORI, & AIDUL FITRICIADA AZHARI | Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana Perikanan
EDDY RIFAI DAN KHAIDIR ANWAR | Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Pemberdayaan Hak Konsumen Atas Informasi Obat
NORMA SARI | Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan.

Pembangunan Hukum Perlindungan Nelayan Tradisional di Aceh dalam Kaitan Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan Secara Berkeadilan
SULAIMAN, M. ADLI ABDULLAH, TEUKU MUTTAQIN MANSUR, ZULFAN | Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.

Ane Permatasari

Fakultas Isipol, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Jl. Lingkar Barat Tamantirto, Kasihan,
Bantul Yogyakarta.
Email: interaction@zorpia.com

OTONOMI KHUSUS DAERAH PERBATASAN, ALTERNATIF SOLUSI PENYELESAIAN MASALAH PERBATASAN DI INDONESIA

ABSTRACT

Border dispute of Indonesia is not a new thing. Since Indonesia got its sovereignty, border had been becoming an unsolved problem until now. A problem that frequently happens is bordered disputes with neighboring countries that have a direct border with Indonesia either land or water borders. In addition, the Indonesian government should pay more attention to problems related to the welfare of people who live in the border. Development and facilities such as education, health, transportation, information and so on should be adequate. The Indonesian government should pay more attention to the needs of people in border areas, therefore they are not segregated from the external world. In accordance with that perspective, this paper would like to identify how the special autonomy of border areas could become the alternative solution to settle disputes in border areas. Generally, poverty and backwardness of people in border areas are the lack of their social and economic accessibility. Border areas have an important function since the complexity of problem that being faced. Border areas should be treated as a front yard, not the back yard of Republic of Indonesia. The treatment for border areas should be differentiated in accordance with the situation and condition of those areas. Therefore, metric decentralization should become the mindset of policy-making related to the relationship between the center and the region, especially related to the border areas and that is not reactive because of the demand of the region. Special autonomy in border areas is an option solution which is worth to be considered, to solve the complex problems in the border areas.

Keywords: Border Areas, Autonomy of the Region, Special Autonomy

ABSTRAK

Sejak Indonesia menjadi negara yang berdaulat, perbatasan sudah menjadi masalah yang bahkan belum menemukan titik terang sampai sekarang. Permasalahan yang paling sering muncul adalah sengketa perbatasan dengan negara tetangga yang berbatasan langsung dengan wilayah darat maupun wilayah laut Indonesia. Selain itu, masalah kesejahteraan masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah perbatasan juga perlu diperhatikan. Makalah ini ingin mengidentifikasi bagaimana otonomi khusus daerah perbatasan bisa menjadi alternatif solusi untuk menyelesaikan masalah daerah perbatasan. Secara umum kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat di wilayah perbatasan adalah minimnya aksesibilitas sosial dan ekonomi mereka. Pembangunan fisik infrastruktur harus dibarengi dengan pembangunan sosial ekonomi mereka. Integrasi perencanaan, regulasi, kelembagaan dan pembiayaan pembangunan harus berjalan sinergis yang melibatkan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Pendekatan yang dibutuhkan bersifat ganda, yakni pendekatan keamanan dan pendekatan kesejahteraan. Perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Oleh karena itu, desentralisasi asimetris harus menjadi pola pikir pengambilan kebijakan terkait hubungan pusat daerah, terutama menyangkut daerah-daerah perbatasan dan bukan bersifat reaktif karena tuntutan daerah.

Kata Kunci: Daerah Perbatasan, Otonomi Daerah, Otonomi Khusus

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan garis pantai sekitar 81.900 kilometer dan memiliki wilayah perbatasan dengan banyak negara baik perbatasan darat (kontinen) maupun laut (maritim). Batas darat wilayah Republik Indonesia berbatasan langsung dengan negara-negara Malaysia, Papua Nugini dan Timor Leste. Sedangkan wilayah laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua Nugini. Wilayah perbatasan laut pada umumnya berupa pulau-pulau terluar yang jumlahnya 92 pulau dan termasuk pulau-pulau kecil.

Sebelah utara Indonesia berbatasan dengan Malaysia yang berupa daratan di Pulau Kalimantan, tepatnya di Kalimantan Barat dan Timur. Selain batas darat, juga berbatasan laut dengan negara Singapura, Malaysia, Filipina. Di sebelah timur, berbatasan darat dan laut dengan Papua Nugini di Papua. Sebelah selatan berbatasan darat dengan Timor Leste di Nusa Tenggara Timur dan berbatasan laut dengan Australia di Samudra Hindia. Di sebelah barat berbatasan dengan Samudra Hindia.

Masalah perbatasan wilayah Indonesia bukan lagi menjadi hal baru saat ini. Sejak Indonesia menjadi negara yang berdaulat, perbatasan sudah menjadi masalah yang bahkan belum menemukan titik terang sampai saat ini. Permasalahan yang paling sering muncul adalah sengketa perbatasan dengan negara tetangga yang berbatasan langsung dengan wilayah darat maupun wilayah laut Indonesia. Selain itu, masalah kesejahteraan masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah perbatasan juga perlu diperhatikan.

Daerah perbatasan merupakan pintu masuk suatu negara, oleh sebab itu diperlukan perhatian lebih. Pembangunan dan juga fasilitas seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, informasi dan sebagainya harus memadai. Masyarakat di daerah perbatasan harus lebih diperhatikan kebutuhannya, sehingga mereka tidak terisolir dari dunia luar.

Kawasan perbatasan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari wilayah yang dibentuk dengan Undang-Undang maka dari itu penataan, pengembangan dan pembangunan kawasan perbatasan merupakan sesuatu/hal yang sangat penting dan mendasar dalam rangka percepatan pelaksanaan pembangunan nasional dan pelayanan masyarakat, serta bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat.

Perbatasan suatu wilayah merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah/daerah, dimana perbatasan mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumber daya dan kepastian hukum bagi penyelenggaraan aktifitas pemerintahan.

Kawasan perbatasan negara memiliki potensi dan peluang untuk berkembang dengan baik, jikalau sejumlah kendala dan hambatan mendasar yang juga telah menyebabkan berbagai masalah mendasar, seperti rendahnya taraf kehidupan masyarakat, tingginya kesenjangan sosial dan ekonomi, masalah politik, keamanan dan ketertiban dapat dikelola demi pemecahannya dengan baik, melalui kebijakan yang lebih baik dalam arti lebih terintegrasi dan menyeluruh dengan semangat pembaharuan dan perubahan pada berbagai aspek/dimensinya, seperti hal pembaharuan dan perubahan paradigma berpikir dan strategi, aturan, organisasi dan tata kelola termasuk bidang-bidang pengelolaan; serta dukungan sumberdaya. Sedemikian rupa proses dari semua hal itu, sehingga terciptanya kondisi yang lebih menjamin proses dan pencapaian tujuan pembangunan nasional umumnya dan pengelolaan batas negara dan kawasan perbatasan khususnya (Rupidara, 2010: 1).

Selain itu, pada wilayah perbatasan ini juga menyimpan banyak masalah laten yang kalau tidak diselesaikan akan sangat merugikan kedua belah pihak khususnya masyarakat yang berdiam pada wilayah tersebut. Bahaya laten tersebut salah satunya adalah konflik perebutan lahan yang sering sekali terjadi antara masyarakat di wilayah tersebut. Terdapat empat jenis perbatasan yang sering kali memunculkan konflik, yaitu: (1) *Territorial*, dimana suatu Negara/daerah mengaku suatu kawasan tertentu sebagai milik yang sah, (2) *Positional*, dimana suatu Negara/daerah mempermasalahkan definisi dan demarkasi tentang batas-batasnya dengan Negara/daerah yang lainnya, (3) *Functional*, suatu Negara mempunyai perselisihan paham tentang penggunaan fungsi-fungsi dari objek yang ada di kawasan perbatasan, (4) *Resources Based*, dimana suatu Negara/daerah bersaing untuk mendapatkan penguasaan atas suatu negara/daerah bersaing untuk mendapatkan penguasaan atas suatu daerah tapal batas.

Dalam perspektif pertahanan, perbatasan negara merupakan kedaulatan negara, kedua hal ini mempunyai kaitan yang sangat erat yaitu perwujudan kedaulatan negara dengan baik dapat menjaga perbatasan negara, begitupun juga sebaliknya dengan terjaganya perbatasan negara dengan baik maka itu merupakan perwujudan dari kedaulatan negara. Namun, pengelolaan perbatasan tidak hanya sampai pada rasa aman dan tertib di wilayah tersebut akan tetapi mencakup banyak dimensi termasuk didalamnya pembangunan manusia dalam aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur di wilayah perbatasan. Begitupun juga dengan dimensi kehidupan politik masyarakat perlu dilakukan sehingga masyarakat yang berdiam pada wilayah tersebut paham

akan hak-hak politiknya dan berpartisipasi secara aktif dalam proses, perencanaan, pelaksanaan dan pembangunan yang dilaksanakan di wilayah tersebut.

Kawasan perbatasan perlu mendapatkan perhatian yang serius karena kondisi tersebut akan mendukung kedaulatan suatu wilayah. Kesadaran akan adanya perbedaan persepsi kawasan perbatasan antar daerah telah mendorong para birokrat dan perumus kebijakan untuk mengembangkan suatu kajian tentang penataan kawasan perbatasan yang dilengkapi dengan perumusan sistem-sistemnya yang akan menjadi isu strategis karena penataan kawasan perbatasan terkait dengan proses *nation state building* terhadap kemunculan potensi konflik internal disuatu wilayah dan bahkan pula dengan wilayah tetangganya. Tulisan ini akan mengidentifikasi bagaimana otonomi khusus daerah perbatasan bisa menjadi alternatif solusi untuk menyelesaikan masalah daerah perbatasan.

II. PEMBAHASAN

A. OTONOMI KHUSUS DI INDONESIA

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*. Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan persoalan yang bercorak teknokratis-menejerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.

Alasan-alasan yang bercorak teknokratis-manajerial umumnya terkait dengan kapasitas pemerintahan daerah. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat pemerintah yang berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini bisa dibatasi di kemudian hari apabila telah terbangun kapasitas yang cukup memadai. Untuk itu, perlu dilakukan pengukuran terhadap kapasitas.

Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan atau sebagai apresiasi atas keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan/khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong kelompok/daerah, yang menuntut status keistimewaan/kekhususan,

meniadakan/meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan wilayah.

Otonomi khusus atau desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari kebijakan tersebut dapat dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Otonomi khusus menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut disain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Otonomi khusus setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Pusat pengembangan ekonomi didasarkan atas pertimbangan geografis karena potensial memicu kecemburuan antar daerah.

B. DASAR-DASAR OTONOMI KHUSUS BAGI INDONESIA KONTEMPORER

Dalam penelitian yang dilakukan oleh JPP Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia. *Pertama*, alasan konflik dan tuntutan separatisme. Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Otonomi khusus untuk kedua daerah ini diatur dengan, bagi Aceh diberlakukan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; dan untuk Provinsi Papua dan Papua Barat diberlakukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Jika diringkaskan, otonomi khusus untuk Aceh dan Papua secara prinsipil terdiri dari: *Pertama*, dana Otonomi Khusus sebagai kompensasi ketiga provinsi masih dapat bergabung di Republik Indonesia. *Kedua*, pengakuan terhadap identitas lokal yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja. *Ketiga*, pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dan lain-lain. *Keempat*, partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada. *Kelima*, adanya *affirmative action* untuk menjadi pemimpin lokal. Di Aceh wujudnya dengan dapat membaca Al Quran, di Papua pemimpinnya harus orang asli papua yang disahkan oleh Majelis Rakyat Papua. *Keenam* dan mungkin paling penting, pengaturan terkait sumber daya. Selain dana otsus yang jumlahnya sangat besar, pengelolaan sumberdaya daerah adalah isu yang spesifik. Aceh memiliki beberapa kekhususan spesifik terkait dengan pengelolaan sumber daya, misalnya pertanahan, hutan dan eksploitasi minyak. Karena peliknya urusan sumber daya ini, Pemerintah belum diserahkan ke Aceh dalam bentuk regulasi pendukung misalnya Peraturan Pemerintah sesuai batas waktu yang tertera dalam UU.

Kedua, alasan ibukota negara. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi DKI dengan Bagi Provinsi DKI Jakarta dengan diberlakukannya UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat DKI yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem absolut majority dimana pemenang sedikitnya mendapatkan 50% suara. Di daerah lain, kecuali Yogyakarta, cukup mendapatkan lebih dari 30% suara.

Ketiga, alasan sejarah dan budaya. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Dalam perjalanan sejarah, kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Otonom setingkat Provinsi sesuai dengan maksud pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) diatur dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah. Sebagai tindak lanjutnya kemudian Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah, dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan DIY meliputi Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan DIY tetap diakui, sebagaimana dinyatakan terakhir dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Saat ini Keistimewaan DIY diatur dengan Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 yang meliputi (UU No. 13/2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 7 Ayat (2):

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur, dan Wakil Gubernur;
2. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. kebudayaan;
4. pertanahan; dan
5. tata ruang.

Kewenangan istimewa ini terletak di tingkatan Provinsi Dalam tata cara pengisian jabatan gubernur, dan wakil gubernur salah satu syarat yang harus dipenuhi calon gubernur, dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur, dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk, dan susunan pemerintahan asli yang selanjutnya diatur dalam Perdais.

Kewenangan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara, dan mengembangkan hasil cipta,

rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY yang selanjutnya diatur dalam Perdais.

Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan Yogyakarta, dan Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan, dan Kadipaten berwenang mengelola, dan memanfaatkan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Kewenangan Kasultanan, dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan, dan pemanfaatan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten yang selanjutnya diatur dalam Perdais. Perdais adalah peraturan daerah istimewa yang dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Selain itu, pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan, dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

Keempat, alasan perbatasan. Menurut Tim JPP (JPP-UGM 2010), perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi penting karena kompleksitas masalah yang dihadapi. Daerah perbatasan harus diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan halaman belakang RI. Perlakuan daerah perbatasan, misalnya di Kalimantan Barat hendaknya berbeda, misalnya dengan mewajibkan Gubernurnya berasal dari kalangan militer karena potensi pelintas batas yang tinggi disamping penguatan infrastruktur dan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Detail tentang asimetrisme perbatasan masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Kelima, pusat pengembangan ekonomi. Daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi seharusnya dikembangkan agar memiliki daya saing ekonomi tinggi. Daerah seperti Batam dapat dikembangkan dan dibentuk untuk menyaingi Singapura. Alokasi kekhususan misalnya menyangkut bea masuk dan pengembangan infrastruktur pengembangan ekonomi seperti pelabuhan dan tata system pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Indonesia saat ini, Tanjung Priok di Jakarta lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena posisi geografisnya. Jika Batam dikembangkan dengan pelabuhan modern dengan sistem yang baik, tidak mustahil mampu mengambil potensi pelabuhan Singapura yang memiliki keterbatasan ruang. Detail tentang asimetrisme pengembangan ekonomi masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Itulah kelima alasan bagi munculnya otonomi khusus di Indonesia pasca reformasi. Selain itu, muncul wacana agar undang-undang yang mengatur tentang pemekaran daerah di tingkat provinsi dapat memasukkan asas desentralisasi asimetris yang menambah daya jual provinsi baru. Artinya, rencana Provinsi baru seharusnya memasukkan pengaturan asimetris terkait dengan fungsi perbatasan. Pemekaran provinsi tidak hanya sama dengan daerah lain di Indonesia tetapi sudah harus memperhatikan kekhususan yang dimiliki menyangkut wewenang, lembaga, keuangan dan kontrol yang berbeda sehingga tidak perlu membuat dua kali undang undang. Sayangnya, sampai pembentukan Provinsi Kalimantan Utara disahkan DPR, ruang asimetrisme tidak ada.

C. OTONOMI KHUSUS DAERAH PERBATASAN

Kenapa wacana tentang otonomi khusus daerah perbatasan begitu penting? Daerah perbatasan merupakan wilayah pembelahan kultural sebuah komunitas yang dianggap berasal dari satu akar budaya yang sama namun oleh kebijakan pemerintah dua negara bertetangga, akhirnya dibagi menjadi dua entitas yang berbeda. Daerah perbatasan juga merupakan cerminan dari tingkat kemakmuran antara dua negara dan tidak jarang, daerah ini menjadi ajang konflik antara penduduk yang berbeda kewarganegaraannya karena tujuan-tujuan tertentu. Bahkan daerah perbatasan merupakan salah satu wilayah yang potensial untuk melakukan penyelundupan dan merugikan negara dalam jumlah besar, bahkan kerugian negara untuk darat dan laut bila dinominalkan bisa mencapai \pm 20 milyar US\$ per tahun. Sedangkan kemiskinan merupakan masalah klasik di daerah perbatasan, yang sampai sekarang belum tuntas ditangani. Daerah perbatasan juga sangat rawan terjadi tindak illegal logging dimana penyebabnya adalah beberapa patok tapal batas Indonesia dan negara tetangga, yaitu Malaysia, rusak dimakan waktu serta hilang atau terkubur oleh alam.

Batas darat wilayah Republik Indonesia berbatasan langsung dengan negara-negara Malaysia, Papua Nugini dan Timor Leste. Sedangkan wilayah laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua Nugini. Wilayah perbatasan laut pada umumnya berupa pulau-pulau terluar yang jumlahnya 92 pulau dan termasuk pulau-pulau kecil.

Sebelah utara Indonesia berbatasan dengan Malaysia yang berupa daratan di Pulau Kalimantan, tepatnya di Kalimantan Barat dan Timur. Selain batas darat, juga berbatasan laut dengan negara Singapura, Malaysia, Filipina. Di sebelah timur, berbatasan darat dan laut dengan Papua Nugini di Pulau Irian Jaya. Sebelah selatan berbatasan darat dengan Timor Leste di Nusa Tenggara Timur dan berbatasan laut dengan Australia di Samudra Hindia. Di sebelah barat berbatasan dengan Samudra Hindia. Masalah perbatasan wilayah Indonesia bukan lagi menjadi hal baru saat ini. Sejak Indonesia menjadi negara yang berdaulat, perbatasan sudah menjadi masalah yang bahkan belum menemukan titik terang sampai saat ini. Permasalahan perbatasan tersebut tidak hanya menyangkut batas fisik yang telah disepakati namun juga menyangkut cara hidup masyarakat di daerah tersebut, misalnya para nelayan tradisional atau kegiatan lain di sekitar wilayah perbatasan.

Ada sepuluh negara tetangga yang perairannya berbatasan langsung dengan wilayah Nusantara. Mereka adalah Malaysia, Singapura, Thailand, India, Filipina, Vietnam, Papua New Guinea, Australia, Republik Palau dan Timor Leste.

Berdasarkan permasalahan yang telah diungkapkan terlebih dahulu, maka yang perlu kita ketahui terlebih dahulu adalah pengertian batas itu sendiri. Menurut Hayati dan Yani, 2007: 45; batas merupakan pemisah unit regional geografi (fisik, sosial, budaya) yang dikuasai oleh suatu negara. Kesan umum mengenai batas negara dipeta adalah tanda kawasan kedaulatan dan yuridiksi suatu negara biasanya berupa garis tegas di peta. Secara politis, batas negara adalah garis kedaulatan

yang terdiri dari daratan, lautan dan termasuk potensi yang berada pada perut bumi.

Sedangkan, istilah batas (*boundary*) dan perbatasan (*frontier*) dibedakan. Batas didefinisikan sebagai “*an international boundary marks the outer limits of the area over which government has sovereignty*” (Carlson, 1960), yaitu tanda yang membatasi bagian wilayah yang paling luar yang dikuasai oleh suatu negara. Sedangkan perbatasan (*frontier*) adalah tapal batas atau garis pemisah antara dua negara. *Boundary* memiliki makna ke dalam (*intern*), sedangkan *frontier* memiliki makna batas relasi antara dua negara yang bertetangga. Jika “*a boundary is a line, separating factor, which is inner oriented*” maka “*a frontier is a zone of transition, an integrating factor...*” (Alexander, 1966).

Pada kondisi ini, memberikan keleluasaan lebih kepada pemerintah daerah setempat untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan pendanaan yang cukup menjadi sebuah pilihan yang rasional. Oleh karena itu, pemberian otonomi khusus kepada daerah perbatasan menjadi sebuah opsi yang bisa dipertimbangkan.

Ada beberapa hal mengapa pemberian otonomi khusus untuk daerah perbatasan menjadi alternatif solusi bagi penyelesaian masalah perbatasan di Indonesia. Penulis mencoba untuk menganalisa permasalahan perbatasan tersebut di atas kedalam beberapa perspektif, yakni:

1. Perspektif Geopolitik

Pandangan tentang geopolitik dikemukakan oleh Haushofer. Geopolitik dapat dikatakan sebagai perkembangan dari geografi politik, dimana negara dipandang sebagai suatu organisme yang hidup dan berkembang dari waktu ke waktu. Perkembangan atau evolusi tersebut berlangsung secara *spatial* dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat bangsanya atau tuntutan kebutuhan akan ruang (*Lebensraum*). Ditangan para ahli geografi Jerman pada saat itu, khususnya Haushofer, geopolitik berkembang dengan pesat sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan, dimana politik dan ruang merupakan fokus utamanya. Sehingga kemudian Haushofer menamakan geopolitik sebagai *science of the state* yang mencakup bidang-bidang politik, ruang, ekonomi, sosiologi, antropologi, sejarah dan hukum.

Batas-batas negara menjadi pusat perhatian para ahli geografi politik karena batas negara adalah bagian dari urusan negara. Lokasi pengawasannya dan persatuannya adalah tugas negara yang paling utama mengingat bahwa tujuan pemerintah adalah untuk melindungi daerah teritorial negara dan melindungi otonomi warga negaranya. Tujuan pemerintah pada daerah perbatasan adalah perlindungan secara tegas, pihak luar yang akan masuk ke suatu negara harus dihentikan atau diseleksi, tanah milik negara harus diawasi untuk menentukan jika pihak luar bertindak merugikan (Hayati dan Yani, 2007: 49).

Perbatasan negara juga menggambarkan kedaulatan suatu negara yang mana keberadaannya diakui oleh dunia. Selain itu keamanan di wilayah perbatasan juga merupakan salah satu faktor pendukung kehadiran negara pada wilayah tersebut untuk melindungi hak-hak warganya. Permasalahan atau konflik yang sering terjadi pada wilayah perbatasan tersebut dapat mengganggu stabilitas keamanan suatu negara, sehingga apabila stabilitas keamanan suatu negara tersebut

terganggu maka bukan tidak mungkin kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat pada wilayah tersebut tidak dapat berjalan dengan baik.

Kebijakan peningkatan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan kebijakan yang lebih terintegrasi dan komprehensif yang meliputi berbagai aspek/dimensi pembangunan nasional, karena pada dasarnya kondisi keamanan dan ketertiban merupakan akumulasi fungsi dari berbagai aspek/dimensi tersebut.

Kebijakan penjagaan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia di perbatasan, terarah pada rangkaian cara dan upaya yang lebih terintegrasi dan komprehensif dalam berbagai aspek/dimensinya, yang secara umum meliputi dua kebijakan pokok yakni kebijakan penjagaan kedaulatan dalam arti sempit dan dalam arti luas. Dalam arti sempit, kebijakan penjagaan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia diarahkan pada rangkaian upaya penjagaan garis batas pemisah wilayah kedua negara yang ditandai dengan pilar batas oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) dengan dukungan komponen lainnya. Dalam arti luas, kebijakan penanganan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, terarah pada rangkaian cara dan upaya penjagaan berbagai kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia di wilayah negara termasuk batas negara dan kawasan perbatasannya oleh semua komponen bangsa dan negara dalam mewujudkan kedaulatan negara dalam arti yang sebenar-benarnya yakni adanya kekuasaan tertinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia atas wilayah negaranya termasuk batas negara dan kawasan perbatasannya, berdasarkan pengakuan dan kekuatan riil Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjaga wilayah negaranya termasuk batas dan kawasan perbatasan tersebut, demi kepentingan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Dalam konteks politik modern, pengelolaan wilayah perbatasan secara efektif dan terus-menerus dapat dilihat tidak hanya perlu kehadiran simbol-simbol pelaksanaan pemerintahan negara yang bersangkutan tetapi juga sejauh mana politik dan pendekatan pembangunan yang dilakukan di wilayah-wilayah dimaksud dapat dirasakan manfaatnya bagi rakyat setempat dan diakui reputasinya oleh negara-negara lainnya. Secara lebih konkrit NKRI, pengelolaan wilayah perbatasan harus digunakan paradigma baru yang menjadikan wilayah perbatasan tidak lagi menjadi pagar belakang tetapi merupakan beranda depan suatu negara. Dengan demikian, dalam pengelolaan wilayah perbatasan, politik pembangunan yang ditempuh dengan paradigma baru tersebut sebagai contoh dapat diwujudkan dengan sejauh mana Indonesia dapat mendesain sebuah rencana induk pengelolaan perbatasan secara nasional dan terpadu (Hariyadi, 2007: 7).

2. Perspektif Ekonomi Kerakyatan

Berdasarkan pada kondisi dan permasalahan kawasan perbatasan, maka kebijakan pengelolaan perbatasan di bidang perekonomian kerakyatan diarahkan pada peningkatan nilai tambah dan nilai lebih pada potensi dan sumber daya ekonomi yang ada di dalam kawasan perbatasan. Kebijakan ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

a. Pemberdayaan masyarakat di bidang pengelolaan sumber daya alam sehingga menjadi lebih

- produktif dan bernilai ekonomis untuk menjamin kecukupan pangan dan gizi serta peningkatan pendapatan untuk berpartisipasi memenuhi kebutuhan sosial lainnya dalam hal ini pendidikan, kesehatan dan hubungan sosial kemasyarakatan.
- b. Pemberdayaan masyarakat di bidang kehidupan beragama dan ideologi negara untuk menjamin terlaksananya kehidupan yang rukun antar warga.
 - c. Peningkatan derajat pendidikan masyarakat untuk menjamin pendidikan dasar 9 tahun dan tersedianya tenaga-tenaga terampil pengelola sumber daya alam dan jasa pada kawasan perbatasan.
 - d. Peningkatan derajat kesehatan masyarakat untuk menurunkan kasus-kasus kematian ibu dan bayi, kasus penyakit endemik seperti malaria dan penyakit karena rendahnya kebersihan seperti frambosia, menurunnya kasus gizi buruk pada anak balita serta penyakit IMS dan HIV-AIDS.
 - e. Peningkatan kondisi kesehatan lingkungan pemukiman untuk penyediaan perumahan sehat dan sanitasi lingkungan rumah tangga desa-desa perbatasan dan penyangga perbatasan; pengelolaan waduk, embung-embung dan tempat penyimpanan air lainnya untuk pencegahan penyakit yang bersifat endemik.
 - f. Pembangunan dan rehabilitasi prasarana perhubungan berupa jalan desa, jalan antar desa, kecamatan dan kabupaten.
 - g. Pengaktifan pasar perbatasan yang dilengkapi dengan prosedur yang tegas tentang pengelolaan lalu lintas barang dan jasa dengan pengaturan porsi pelayanan yang tegas antara pedagang pasar perbatasan dengan pedagan antar negara.

Dari permasalahan tersebut, perlu dilakukan upaya-upaya penanganan sebagai salah satu bentuk penguatan ekonomi kerakyatan sehingga derajat hidup masyarakat di kawasan perbatasan pada bidang perekonomian dapat meningkat. Upaya-upaya tersebut dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Mendorong atau memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat agar secara intensif mengadakan perundingan dengan pihak Republik Demokratik Timor Leste agar kesepakatan yang sudah ditandatangani dapat dilaksanakan;
- b. Dengan segala keterbatasan melaksanakan Kesepakatan Perdagangan Lintas Batas sehingga dapat dapat berjalan dengan baik dan hal ini dapat dilakukan apabila kedua belah pihak merespon dan mempersiapkannya dengan baik;
- c. Pemerintah daerah kabupaten yang berbatasan agar lebih aktif dalam mendorong dan memfasilitasi warga dan pedagang di sekitar perbatasan agar dapat memanfaatkan bangunan pasar dan infrastruktur penunjang yang sudah ada untuk kegiatan perdagangan;
- d. Optimalisasi pemanfaatan bantuan dengan meningkatkan koordinasi yang intensif antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten mulai dari perencanaan sampai pada monitoring dan evaluasi.

Selain langkah-langkah penanganan tersebut, yang perlu dilakukan juga adalah implementasi

dari kebijakan perdagangan yang selama ini telah ada, yakni:

- a. Meningkatkan pembinaan dan pengembangan industri di wilayah perbatasan;
- b. Meningkatkan daya saing produk industri khususnya industri kecil menengah di wilayah perbatasan;
- c. Mendorong partisipasi masyarakat profesional (Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Perbankan) untuk berperan dalam pembinaan dan pengembangan industri di wilayah perbatasan;
- d. Meningkatkan pengawasan barang beredar di wilayah perbatasan;
- e. Meningkatkan sistem distribusi barang di wilayah perbatasan;
- f. Meningkatkan pembinaan kepada pedagang kecil wilayah perbatasan;
- g. Meningkatkan perdagangan lintas batas dan ekspor di wilayah perbatasan;

Ketujuh kebijakan perdagangan tersebut bukan hanya slogan semata yang hanya bisa dikumandangkan tanpa harus dilaksanakan karena implementasi dari kebijakan-kebijakan tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat yang bermukim pada kawasan perbatasan secara khusus dan peningkatan perekonomian daerah secara umum, sehingga implementasi dari pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut merupakan cara atau upaya untuk meningkatkan derajat hidup masyarakat pada kawasan perbatasan.

Tujuan dari perdagangan lintas batas ini yakni; i) Memfasilitasi perdagangan penduduk yang tinggal di daerah perbatasan; ii) Meningkatkan kesejahteraan penduduk yang tinggal di daerah perbatasan; iii) Memudahkan penempatan lalu lintas orang dan barang; iv) Meningkatkan kapasitas pengelolaan potensi wilayah perbatasan; v) Mengurangi penyelundupan.

3. Perspektif Pemberdayaan

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa kondisi masyarakat di wilayah perbatasan selalu dihantui dengan masalah-masalah sosial seperti kemiskinan dan keterbelakangan. Bila dilihat lebih dalam lagi maka jenis kemiskinan yang terjadi di wilayah perbatasan tersebut bisa bilang kemiskinan struktural dan situasional. Yang dimaksud dengan kemiskinan struktural dalam konteks ini adalah tidak hadirnya pemerintah untuk melaksanakan pembangunan pada wilayah tersebut yang mana tercermin dari kurangnya sarana dan prasarana pendukung pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan transportasi serta perumahan. Sedangkan kemiskinan situasional adalah kemiskinan yang terjadi karena adanya konflik yang berkepanjangan pada wilayah lain sehingga menyebabkan adanya eksodus secara besar-besaran pada wilayah yang mengakibatkan wilayah tujuan eksodus tersebut menerima beban yang berlebih, kelompok eksodus inilah yang kemudian menjadi kelompok orang miskin baru pada wilayah tersebut.

Masalah tersebut yang kemudian menjadikan wilayah perbatasan menjadi suatu wilayah yang sangat terbelakang dan rawan konflik-konflik sosial dalam hal perebutan lahan dan sebagainya. Masalah ini menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk menyelesaikannya terutama untuk

mengurangi angka kemiskinan pada wilayah tersebut, cara yang dapat dipakai untuk mengatasi masalah tersebut dengan jalan memberdayakan masyarakat yang bermukim di wilayah perbatasan tersebut karena dengan begitu masyarakat dapat membebaskan dirinya dari lingkaran kemiskinan baik secara fisik maupun mental.

Melalui konsep pemberdayaan ini pemerintah dapat membangun strategi untuk mulai dapat meningkatkan partisipasi masyarakat baik itu dalam proses maupun pelaksanaan pembangunan, konsep atau kebijakan pembangunan menganut dua filosofi dasar yaitu *public touch* dan *bringing the public in* yakni suatu konsep kebijakan yang sungguh-sungguh menyentuh kebutuhan masyarakat dan juga mampu membawa masyarakat masuk kedalam ruang-ruang kebijakan atau yang dikenal dengan nama pembangunan partisipatif.

Seperti apa yang diutarakan oleh Jim Ife, bahwa pemberdayaan adalah memberikan sumberdaya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan kepada warga untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam menentukan masa depannya sendiri dan berpartisipasi didalamnya serta mempengaruhi kehidupan dari masyarakatnya (Zubaedi, 2007). Sedangkan prinsip demokrasi dijabarkan dalam partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan perencanaannya.

Konsep pemberdayaan yang dilakukan dengan maksud untuk mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan, sehingga kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, sedangkan kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi di lingkungannya.

Konsep yang digunakan dalam pelaksanaan program tersebut adalah konsep pemberdayaan. Konsep ini digunakan karena munculnya dua premis kepermukaan, yaitu kegagalan dan harapan. Kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi kemiskinan dan lingkungan berkelanjutan. Sedangkan harapan muncul karena adanya alternatif pembangunan yang memasukan nilai-nilai demokrasi, persamaan gender, persamaan antar generasi dan pertumbuhan ekonomi yang memadai (Friedman: 1992).

Untuk mendorong terwujudnya masyarakat yang berdaya perlu sekiranya dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat (*empowerment society*) yang lebih komprehensif serta berorientasi jauh kedepan dan berkelanjutan (*sustainable*). Pemberdayaan yang dilakukan adalah bagaimana pemerintah dan *stakeholder* lainnya mampu bersinergi dalam merencanakan program dan tetap mempertimbangkan nilai-nilai sosial (*social value*) dan kearifan lokal (*local wisdom*) yang sudah ada (Huri, dkk, 2008: 93).

Merujuk pada teori implementasi kebijakan versi Grindle, maka berhasil tidaknya kebijakan ini dalam implementasinya sangat didasarkan pada beberapa hal yang menjadi *content* dan *context* kebijakan tersebut. *Content* dari kebijakan tersebut yakni sejauhmana persoalan pemberdayaan masyarakat di perbatasan terakomodir dalam desain kebijakan penanganan perbatasan dan sejauhmana perubahan yang diinginkan dari kebijakan tersebut. Sedangkan *context* kebijakan

penanganan masalah perbatasan ini menyangkut tiga hal yang saling berkaitan, yakni *pertama* kewenangan pemerintah untuk melakukan intervensi kebijakan secara tepat dalam mengatasi persoalan pemberdayaan masyarakat di wilayah perbatasan dengan terlebih dahulu memahami akar masalah-masalah sosial yang terjadi. *Kedua*, karakteristik pemerintahan yang demikian, diharapkan mampu mengimplementasikan kebijakan secara tepat. *Ketiga*, jika ini bisa dilakukan, maka respons masyarakat pun menjadi positif dan memiliki kepatuhan dan daya tanggap yang memadai dalam mendukung secara total pelaksanaan kebijakan penanganan masalah perbatasan.

Hal penting yang sering terlupakan dalam implementasi kebijakan tersebut adalah bagaimana membuat masyarakat berkeinginan untuk berpartisipasi secara aktif baik itu dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Perspektif pengembangan wilayah perbatasan sebagai teras depan bangsa bukan saja terlihat pada infrastruktur yang memadai tetapi juga harus dibarengi dengan pembangunan karakter masyarakat di wilayah tersebut.

Konsep pemberdayaan ini digunakan karena munculnya dua premis ke permukaan, yaitu kegagalan dan harapan. Kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi kemiskinan dan lingkungan berkelanjutan. Sedangkan harapan muncul karena adanya alternatif pembangunan yang memasukan nilai-nilai demokrasi, persamaan gender, persamaan antar generasi dan pertumbuhan ekonomi yang memadai (Friedman, 1992).

Didalam konsep pemberdayaan masyarakat ini yang lebih ditekankan pada peningkatan partisipasi secara aktif dari masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan mereka. Banyak pakar kebijakan publik yang berbicara mengenai konsep partisipasi, baik itu strategi maupun teknik untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Unsur penting dari partisipasi adalah keterlibatan dan keterwakilan publik dalam proses-proses kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Ini berarti dalam partisipasi berlangsung proses dimana negara membuka ruang dan adanya aktivitas masyarakat untuk turut mengambil bagian didalamnya.

Seperti yang dikatakan oleh Nanang dan Hanif bahwa keterwakilan warga menjadi salah satu unsur penting dalam partisipasi karena merupakan aspek penting dari apa yang disebut dengan keadilan demokratis. Ini artinya, adanya peluang yang sama untuk memberikan suara dan menyatakan pilihan bagi dari seluruh warganegara tanpa pengecualian menjadi sesuatu yang mutlak. Sebab Konsep keadilan demokratis ini selalu erat kaitannya dengan konsep "penyertaan" (*inclusion*). Namun demikian perwujudan partisipasi dalam proses kebijakan tidak berarti mengambilah mekanisme-mekanisme formal dan ruang lembaga representasi formal yang sudah ada. Pola hubungan mekanisme partisipasi dengan mekanisme perwakilan formal yang sudah ada lebih bersifat saling mengisi bukan saling meniadakan. Kehadiran mekanisme partisipasi akan menjadi elemen penting yang akan membuat proses kebijakan berlangsung optimal. Selain itu dengan adanya partisipasi, ada banyak *lesson learning* yang akan didapat pemerintah daerah maupun masyarakat sendiri. Sedangkan makna dari keterlibatan adalah adanya keterlibatan pihak-pihak yang berkepentingan dan yang merasakan langsung efek kebijakan mutlak adanya. Sebab pada dasarnya, yang menjadi kekhawatiran utama dalam kebijakan publik adalah masalah

publik itu sendiri. Bila masalah tersebut adalah masalah publik maka publik pula lah yang berhak menentukan penyelesaiannya (*if the problem is ours, the solution must be ours*).

Dengan demikian kawasan perbatasan dapat dijadikan sebagai teras depan bangsa yang mana cerminan awal wajah bangsa dapat terlihat dari kawasan perbatasan negara sehingga pengelolaan perbatasan bukan hanya sampai pada rasa aman dan nyaman saja akan tetapi juga pada pembangunan karakter manusianya demi mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang bermukim pada kawasan perbatasan tersebut.

III. SIMPULAN DAN SARAN

Masalah paling utama masyarakat yang tinggal di perbatasan adalah kesejahteraan dan kurangnya pembangunan infrastruktur. Hal ini menyebabkan masyarakat perbatasan tertarik untuk menyeberang ke negara lain yang terlihat lebih sejahtera.

Wilayah-wilayah perbatasan yang merupakan beranda depan Republik ini harus tetap dijaga. Penjagaannya melalui orientasi pembangunan kawasan perbatasan yang integratif dan berkesinambungan. Artinya segenap komponen bangsa memiliki peran dan tanggungjawab yang sama, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat dalam memajukan kawasan perbatasan. Integrasi perencanaan, regulasi, kelembagaan dan pembiayaan pembangunan harus berjalan sinergis yang melibatkan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Secara umum kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat di wilayah perbatasan adalah minimnya aksesibilitas sosial dan ekonomi mereka. Pembangunan fisik infrastruktur harus dibarengi dengan pembangunan sosial ekonomi mereka. Dalam kerangka itulah Presiden SBY melakukan panen raya padi, sekaligus meresmikan Universitas Musamus Merauke pada November 2010 lalu.

Komitmen untuk mengubah paradigma pembangunan perbatasan telah diambil Presiden SBY yang mengubah arah kebijakan pembangunan dari *inward looking* ke *outward looking*, yakni disamping sebagai wilayah pertahanan karena berbatasan dengan negara tetangga juga untuk meningkatkan aktivitas perekonomian masyarakat. Dengan demikian, pendekatan yang dibutuhkan bersifat ganda, yakni pendekatan keamanan dan pendekatan kesejahteraan.

Kehadiran Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) diharapkan mampu mewujudkan hasil konkret pembangunan wilayah perbatasan dengan arahan yang jelas. Peran BNPP adalah memberikan petunjuk umum berupa *grand design* pengelolaan kawasan perbatasan negara. Daerah-daerah yang memiliki kawasan perbatasan akan menjadikan *grand design* tersebut sebagai acuan rencana aksi mereka sesuai karaktersitik wilayah perbatasannya.

Sejauh ini, masing-masing Kabupaten/Kota yang termasuk daerah perbatasan berjalan sendiri-sendiri. Untuk kasus Kalimantan dan Papua misalnya, terdapat beberapa Kabupaten/Kota di kedua wilayah itu yang termasuk wilayah perbatasan. Pemerintah provinsi dapat memfasilitasi Kabupaten/Kota di wilayahnya menyusun rencana strategi (*renstra*) bersama pengelolaan perbatasan di wilayahnya berdasarkan *grand design* dari BNPP tersebut. Sudah lama rakyat kita di

perbatasan menantikan kesejahteraan itu datang menyapa mereka. Untuk itu, tidak ada jalan lain kecuali menjadikan tema “membanjir beranda depan Republik” sebagai gerakan pembangunan nasional yang bersifat terpadu, urgen sekaligus emergen.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Lewis M (1966). *World Politic Pattern*, Chicago: Rand McNally and Company;
- Carlson, Lucile dan Philbrick, Allenk (1960). *Geography and World Politics*, New Jersey: Prentice Hall Inc;
- Friedman, John. (1992). *Empowerment The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell Publisher;
- Haryati, Sri dan Yani, Ahmad. (2007). *Geografi Politik*, Bandung: PT. Refika Aditama;
- Huri, Daman., dkk. (2008). *Demokrasi dan Kemiskinan*, Malang, Averroes Press, Program Sekolah Demokrasi PLaCIDS (Public Policy Analysis and Community Development Studies) Averroes dan KID (Komunitas Indonesia untuk Demokrasi);
- JPPUGM (2010). *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.
- Tallo, Piet. (2005). *Memahami Dengan Hati Dalam Membangun Nusa Tenggara Timur, Abstraksi Pemikiran Piet Alexander Tallo*, Jakarta: Bentara;
- Zubaedi. (2007). *Wacana Pembangunan Alternatif, Ragam Perspektif Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Nanang dan Hanif., *Mengarusutamakan Partisipasi dalam Proses Kebijakan di Pemerintah Daerah, Modul Partisipasi, S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM*, Yogyakarta;
- Rupidara, Lerry (2010). *Policy Paper Pengelolaan Batas Negara dan Kawasan Perbatasan*, Kupang: Badan Pengelolaan Perbatasan Provinsi NTT.
- Hariyadi (2007). <http://www.dpr.go.id/kajian/Pengelolaan-Perbatasan-Indonesia-Timor-Leste-dalam-Perspektif-Kebijakan-Publik-2008.pdf>. Diakses pada tanggal 1 Juni 2011 Pukul 17.00 wita;
- Website Resmi Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. <http://www.nttprov.go.id>. Diakses pada tanggal 6 Juni 2001 Pukul 19.00 wita.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta