

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERBATASAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI WILAYAH PERBATASAN PULAU SEBATIK, INDONESIA

Sonny Sudiar*

Abstrak

The main issue of this article is all about the development policy and prosperity of the people in the border area. Development policy becomes the key role in order to increase the quality of social life especially for the people in Sebatik Island. This article is an effort to capture the implemented policy and the real condition in particular after the enlargement of Sebatik Island. The instruments of analysis are the concept of development and the welfare state. The research findings show that development policy in the border didn't go with the basic human need. So it is important for the government to apply the participatory model in excuting development programs.

Keywords: *development; welfare, border area*

Pendahuluan

Development as freedom begitulah kira-kira sebuah frase yang pernah diungkap oleh seorang Amartya Sen peraih penghargaan nobel di bidang ilmu ekonomi tahun 1988 dalam sebuah introduksi bukunya dengan judul yang sama. Menurutnya pembangunan dapat dipandang sebagai sebuah proses perluasan kebebasan sejati yang dapat dinikmati oleh segenap manusia. Pandangan ini tentu saja sangat jauh berbeda dengan kalangan yang memaknai pembangunan dengan dimensi persepektif yang sangat sempit, yakni mengidentifikasi pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan individu, industrialisasi, kemajuan teknologi atau bahkan memaknai pembangunan sebagai modernisasi sosial (Amartya Sen, 1999: 3).

Pembangunan memang sebuah keniscayaan yang harus dilakukan untuk alasan kemajuan dan perubahan untuk menjadi lebih baik. Dengan demikian pembangunan menjadi sebuah proses yang senantiasa harus dilakukan oleh setiap pemerintahan dari sebuah negara sebagai

upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya.

Di Indonesia, kata "*pembangunan*" sudah menjadi kata kunci bagi segala hal. Secara umum, kata ini diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya. Seringkali, kemajuan yang dimaksud terutama adalah kemajuan material. Maka, pembangunan seringkali diartikan sebagai kemajuan yang dicapai oleh sebuah masyarakat di bidang ekonomi (Arif Budiman, 2000:1).

Apabila pembangunan dimaknai seperti yang tersebut di atas, maka keberhasilan proses pembangunan di suatu negara dapat dilihat dari kondisi perkembangan kesejahteraan masyarakatnya. Apakah proses pembangunan yang telah atau sedang dilakukan dapat memperbaiki dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau justru sebaliknya belum bisa memberikan kontribusi apapun bagi perbaikan kesejahteraan masyarakat.

Agar cita-cita pembangunan untuk memperbaiki dan meningkatkan

* Sonny Sudiar adalah Koordinator Sukarelawan Indonesia untuk Perubahan Wilayah Kaltim dan Staf Pengajar Prodi Hubungan Internasional Universitas Mulawarman Samarinda.

kesejahteraan masyarakat dapat terwujud, maka sangat dibutuhkan serangkaian strategi kebijakan pembangunan yang jelas dan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Dalam konteks Indonesia, pembangunan menjadi sebuah agenda mutlak yang harus selalu digalakkan di negeri ini. Hal ini perlu dilakukan agar bangsa Indonesia dapat terbebas dari persoalan ketertinggalan yang terus menghantuinya. Adapun agenda pembangunan yang paling mendesak adalah pembangunan di wilayah perbatasan Indonesia.

Isu pembangunan kawasan perbatasan saat ini memang telah menjadi salah satu isu yang cukup penting pada level nasional, sehingga masuk menjadi salah satu agenda prioritas dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional. Pembangunan wilayah perbatasan memiliki keterkaitan erat dengan misi pembangunan nasional, terutama untuk menjamin keutuhan dan kedaulatan wilayah, pertahanan dan keamanan nasional serta peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan.

Kawasan perbatasan negara adalah wilayah kabupaten/kota yang secara geografis dan demografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dan/atau laut lepas. Kawasan perbatasan terdiri dari kawasan perbatasan darat dan laut, yang tersebar secara luas dengan tipologi yang sangat beragam mulai dari pedalaman hingga pulau-pulau kecil terdepan (terluar) (Bappenas, 2010: 63).

Dari sekian banyak wilayah perbatasan negara yang dimiliki oleh Indonesia, perbatasan Kalimantan merupakan perbatasan yang saat ini lebih banyak permasalahannya jika dibandingkan dengan wilayah perbatasan Indonesia lainnya. Secara keseluruhan panjang wilayah Kalimantan yang berbatasan langsung dengan Negara Bagian Serawak dan Sabah (Malaysia) lebih kurang 1.600 km. Dari panjang garis perbatasan tersebut 70,58 persen berada di wilayah Provinsi

Kalimantan Barat atau sepanjang lebih kurang 847,3 km dan melintasi 5 (lima) daerah Kabupaten, yaitu: Sambas, Bengkayang, Sanggau, Sintang dan Kapuas Hulu, yang meliputi 14 daerah kecamatan. Sedangkan perbatasan Provinsi Kalimantan Timur dengan Negara Bagian Sabah dan Negara Bagian Serawak sepanjang lebih kurang sekitar 850 km yang meliputi 3 (tiga) daerah Kabupaten yaitu: Kutai Barat, Malinau dan Nunukan yang meliputi 9 kecamatan (Deddy Koespramoedyo, 2003: 4).

Di antara wilayah perbatasan tersebut yang sering mendapat perhatian oleh banyak kalangan adalah kawasan perbatasan negara yang terletak di pulau Sebatik. Berbagai kebijakan telah diformulasikan dan diimplementasikan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah provinsi Kalimantan Timur sebagai upaya untuk mengembangkan dan meningkatkan kualitas pembangunan di daerah perbatasan pulau Sebatik. Tulisan ini adalah sebuah upaya untuk menggambarkan potret kebijakan dan kondisi pembangunan yang diterapkan di pulau Sebatik, terutama gambaran terakhir setelah daerah ini dimekarkan.

Konsep Pembangunan dan Welfare State

Paling tidak terdapat lima paradigma dalam konsep pembangunan, paradigma-paradigma tersebut mendasari proses pelaksanaan pembangunan dalam suatu negara, yaitu: paradigma *growth*, yang menekankan pada *trickle down effect* dan teori pertumbuhan Rostowian; paradigma *welfare state*, yang menekankan pada *redistribution with growth/basic need* (Chenery); paradigma *neo-economy* yang menekankan pada ekonomi yang mementingkan rakyat kecil (Ul-Haq, Seer); paradigma *structuralize*, yang menekankan pada kondisi keterbelakangan yang disebabkan oleh struktur ekonomi (Frank, Dos Santos); dan paradigma *humanizing*,

yang menekankan pada wawasan manusia (Goulet, Korten), (Tjokrowinoto, 1996).

Terdapat beberapa strategi pembangunan, yaitu: Strategi pembangunan berorientasi pada pertumbuhan (*growth strategy*); Strategi pembangunan berorientasi pada kesejahteraan (*welfare strategy*); Strategi pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*).

Strategi pembangunan berorientasi pertumbuhan (*growth strategy*) merupakan strategi pembangunan yang memandang bahwa pembangunan identik dengan pertumbuhan ekonomi dengan tolok ukurnya adalah pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Sedangkan strategi pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan (*welfare strategy*) merupakan suatu pendekatan yang di satu sisi dapat digunakan untuk memacu produktivitas, kesempatan kerja dan pendapatan, dan di sisi lain mampu pula mengurangi akibat-akibat negatif yang berwujud ketimpangan-ketimpangan pendapatan serta penguasaan asset pembangunan. Adapun strategi pembangunan yang terfokus pada manusia (*People Centered Development/Human Centered Development*) menekankan pentingnya penguatan (*empowerment*) manusia yaitu kemampuan manusia untuk mengaktualisasikan segala potensinya sebagai manusia (Korten, 1988; Tjokrowinoto, 1996).

Ternyata paradigma *People Centered Development* menjangkau dimensi yang lebih luas dari sekedar membentuk manusia profesional dan terampil yang sesuai dengan kebutuhan untuk dapat memberikan kontribusinya di dalam proses pembangunan. Manusia diletakkan sebagai inti dalam pembangunan. Pelaksanaan pembangunan harus berasal dari manusia, dilakukan oleh manusia, serta untuk kepentingan manusia. Dengan demikian, pendekatan ini menempatkan manusia sebagai subjek dalam proses pembangunan

sebagai upaya pemecahan masalah-masalah pembangunan melalui pemberdayaan.

Logika yang melandasi paradigma ini adalah keseimbangan ekologi manusia (*balanced human ecology*), sumber pembangunan yang utama adalah informasi prakarsa yang kreatif yang tidak pernah habis, dan tujuannya adalah perkembangan manusia dalam arti aktualisasi yang optimal dari potensi manusia. Paradigma ini memberi peran kepada individu, bukan hanya sebagai objek tetapi sebagai subjek/pelaku (*actors*) yang menentukan tujuan, menguasai sumber daya dan mengarahkan proses yang menentukan hidupnya. Oleh karena itu paradigma ini memberikan tempat yang paling bagi prakarsa dan keanekaragaman lokal, serta pentingnya masyarakat lokal yang mandiri (Korten, 1989). Dalam pandangan Budiman (1995), paradigma ini diterjemahkan sebagai upaya pembangunan yang ditujukan kepada manusia melalui penciptaan kondisi atau lingkungan, baik lingkungan politik maupun lingkungan budaya yang dapat mendorong lahirnya manusia yang kreatif. Karena hanya manusia kreatif yang mampu menyelenggarakan pembangunan dan memecahkan masalah yang dimilikinya.

Pembangunan harus dilakukan dengan cara memberikan kesempatan kepada kelompok lapisan bawah untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan yang mereka pilih sendiri. Oleh karenanya Bryan & White (1987) menegaskan bahwa pembangunan yang berwawasan kepada manusia (*people centered development*) adalah proses peningkatan kemampuan manusia untuk menentukan masa depannya dan ini berarti masyarakat perlu dilibatkan dalam proses pembangunan dan atau masyarakat berperan serta sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan pembangunan. Pembangunan manusia tidak dapat berdiri sendiri melainkan saling terkait dengan pembangunan masyarakat karena manusia secara kodrati mempunyai kecenderungan

hidup bermasyarakat sesuai dengan kedudukannya sebagai makhluk individu, makhluk sosial dan makhluk Tuhan. Masyarakat terdiri dari individu, kelompok, dan komunitas yang saling berinteraksi dan berkomunikasi satu sama lain, baik yang terorganisir maupun yang tidak terorganisir dalam upaya memenuhi berbagai kebutuhan hidup. Dalam hal ini, suatu masyarakat menekankan pada kebersamaan, pemerataan, keberdayaan, kemandirian dan saling ketergantungan (Supriyatna, 2000).

Sehubungan dengan hal tersebut, faktor yang paling penting dalam membangun masyarakat adalah memperhatikan karakteristik komunitas dan masyarakat umum, informasi yang bersifat global dan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan sumber daya manusianya, karena faktor-faktor tersebut menjadi faktor utama bagi perubahan sosial dan kemajuan masyarakat. Dengan demikian, pembangunan masyarakat dalam arti luas dapat diartikan sebagai perubahan sosial yang terencana untuk meningkatkan dan memperbaiki kehidupan masyarakat secara umum baik dari segi budaya, ekonomi, sosial maupun agama. Sebaliknya pembangunan masyarakat dalam arti sempit berarti perubahan sosial yang terencana untuk meningkatkan kehidupan lokalitas atau komunitas tertentu seperti pada masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan. Relevan dengan hal tersebut maka peningkatan taraf kehidupan masyarakat seyogyanya bermuara pada terwujudnya negara kesejahteraan.

Negara kesejahteraan bukanlah sebuah konsep dengan pendekatan yang baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara (pemerintah) kepada warganya, seperti; pelayanan pendidikan; transfer pendapatan; pengurangan kemiskinan, dll. Negara kesejahteraan, pada dasarnya, mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi

perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya. Secara umum, suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (i) *social citizenship*; (ii) *full democracy*; (iii) *modern industrial relation system*; serta (iv) *rights to education and the expansion of modern mass education systems* (Esping Andersen, 1990: 21).

Negara kesejahteraan berusaha untuk membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga negara yang dapat diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan oleh negara (Darmawan Triwibowo & Sugeng Bahagijo, 2006: 9). Lebih jauh lagi, keberadaan hak-hak sosial ini digunakan oleh negara untuk menata ulang relasi kelas dalam masyarakat, serta menghapuskan kesenjangan kelas yang terjadi. Seperti yang diungkapkan oleh Esping-Andersen (1999):

“...negara kesejahteraan bukan hanya suatu mekanisme untuk melakukan intervensi terhadap, atau mengoreksi struktur ketidakadilan yang ada; namun, merupakan suatu sistem stratifikasi sosial yang khas. Negara kesejahteraan merupakan suatu kekuatan yang dinamis dalam penataan ulan relasi sosial....”

Maka jelaslah bahwa negara kesejahteraan adalah lebih dari sekedar kumpulan kebijakan sosial. Keberadaannya tidak bias dengan sederhana diukur melalui besaran pengeluaran sosial (*social expenditure*) oleh negara, karena negara kesejahteraan adalah upaya negara untuk menggunakan kebijakan sosial sebagai alat

untuk mendefinisikan relasinya terhadap warga.

Dalam negara kesejahteraan, dengan adanya sistem kesejahteraan sebagai hak sosial maka warga harus diimbangi oleh dua hal yang saling terkait, yaitu pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja penuh (*full employment*). Di satu sisi, hak sosial tidak seharusnya menjadi disinsentif bagi warga untuk terlibat dalam pasar tenaga kerja (*labor market*), sehingga negara harus menerapkan kebijakan ketenagakerjaan yang aktif (*active labor policy*) untuk mendorong partisipasi penuh warga dalam pasar tenaga kerja. Di sisi lain, luasnya basis hak sosial membutuhkan sumber pembiayaan yang memadai melalui sistem perpajakan yang kuat yang hanya dimungkinkan melalui pertumbuhan ekonomi dengan peran aktif pemerintah di dalamnya. Segitiga antara peran negara dalam pertumbuhan ekonomi-jaminan hak sosial-kebijaksanaan aktif tenaga kerja merupakan karakteristik kunci dari suatu negara kesejahteraan

Dalam tataran praktis, negara kesejahteraan bukanlah satu entitas yang berwajah tunggal. Cakupannya luas dan beragam kebijakan sosial yang diterapkan oleh negara bervariasi dari satu negara kesejahteraan dengan negara kesejahteraan lainnya. Menurut Titmuss (1958) terdapat dua tipologi negara kesejahteraan, yaitu: *residual welfare state* dan *institutional welfare state*.

Residual welfare state mengasumsikan tanggung jawab negara sebagai penyedia kesejahteraan berlaku hanya jika keluarga dan pasar gagal dalam menjalankan fungsinya serta terpusat pada kelompok tertentu dalam masyarakat, seperti kelompok marginal serta mereka yang patut mendapat alokasi kesejahteraan dari negara; sementara *institutional welfare state* bersifat universal, mencakup semua populasi warga, serta terlembaga dalam basis kebijakan sosial yang luas dan vital

bagi kesejahteraan masyarakat (Darmawan Triwibowo & Sugeng Bahagijo, 2006: 12).

Penggolongan Titmuss memberikan pemahaman tentang pengaruh rezim kesejahteraan terhadap kemampuan negara kesejahteraan untuk memproduksi dan mendistribusi kesejahteraan melalui kebijakan sosial. Rezim kesejahteraan mengacu pada pola interaksi dan saling keterkaitan dalam produksi dan alokasi kesejahteraan antara negara, sistem pasar, dan keluarga/rumah tangga.

Lebih lanjut konsep negara kesejahteraan sebenarnya tidak pernah dimaksudkan untuk mengeliminasi peran pasar sebagai penyedia kesejahteraan bagi individu dan masyarakat. Seperti yang diuraikan oleh Goodin (1988), bahwa negara kesejahteraan dibangun dalam kerangka ekonomi pasar dan tidak pernah menolak ekonomi pasar kapitalis. Goodin menyatakan, “...fungsi dari kesejahteraan adalah untuk memodifikasi bekerjanya kekuatan pasar...negara kesejahteraan tidak menolak keberadaan sistem ekonomi pasar kapitalis, tapi meyakini bahwa terdapat elemen-elemen dalam tatanan masyarakat yang lebih penting (dari tujuan-tujuan pasar) dan hanya dapat dicapai dengan mengendalikan dan membatasi bekerjanya mekanisme pasar tersebut...”

Sementara dalam pandangan lain Barr (1998) menyatakan bahwa mekanisme pasar hanya bisa mengalokasikan sumber daya secara efisien jika seperangkat asumsi dasarnya bisa dipenuhi dan jika itu tidak terjadi maka kelembagaan lain, seperti negara, mempunyai pembenaran yang kuat untuk melakukan intervensi, baik melalui regulasi, produksi maupun transfer. Negara kesejahteraan dengan demikian juga tidak menafikan pertimbangan efisiensi perekonomian. Myrdal dalam Esping-Andersen (1990) bahkan menyatakan bahwa kebijakan sosial dalam negara kesejahteraan merupakan prakondisi bagi terciptanya efisiensi ekonomi karena menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warga untuk

bisa berfungsi secara produktif dalam perekonomian.

Hal senada juga disampaikan oleh Goodin (1988) tentang komparasi empirik yang dilakukannya terhadap kaitan antara negara kesejahteraan dan efisiensi perekonomian menunjukkan bahwa: (i) negara kesejahteraan memberikan kontribusi positif bagi efisiensi perekonomian dengan memastikan bahwa sumber daya manusia warga/masyarakat bisa dimanfaatkan secara optimal dan produktif dengan terjaminnya kebutuhan dasar mereka (*investment on human capital*); (ii) kebijakan-kebijakan sosial dalam negara kesejahteraan tidak terbukti secara nyata menghambat tercapainya efisiensi perekonomian, baik dalam konteks partisipasi dalam pasar tenaga kerja maupun insentif bagi aktivitas investasi dan menabung (*investment and saving*). Goodin dalam argumen penutupnya menyatakan, “Alih-alih menghalangi tercapainya efisiensi ekonomi, negara kesejahteraan justru mendorong pencapaian efisiensi ekonomi tersebut. Meskipun dampak positifnya (terhadap efisiensi ekonomi) tidak cukup kuat untuk menjadi karakter utama negara kesejahteraan, namun (kontribusi positif tersebut) jauh lebih kuat dibandingkan dengan dampak negatif yang ditimbulkannya terhadap efisiensi, seperti yang selama ini dituduhkan oleh kelompok-kelompok kanan baru dan neoliberal....”

Alasan utama dari penggunaan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah bahwa konsep ini sangat tepat untuk menjelaskan kondisi riil kehidupan masyarakat di wilayah perbatasan seperti pulau Sebatik yang menjadi lokus studi.

Permasalahan di Wilayah Perbatasan Kalimantan Timur

Terdapat sejumlah masalah serius yang dihadapi daerah perbatasan Kalimantan Timur, dan masalah tersebut tidaklah sederhana melainkan cukup kompleks dan berdimensi majemuk. Dari

berbagai permasalahan yang perlu mendapat perhatian dan perlu segera ditangani adalah sebagai berikut:

- Kaburnya garis perbatasan wilayah negara akibat rusaknya patok-patok di perbatasan yang merupakan ancaman kehilangan wilayah kedaulatan.
- Kurang sinkronnya kebijakan-kebijakan yang dilakukan di wilayah-wilayah perbatasan oleh instansi pemerintah, sehingga perlu dilakukan koordinasi yang lebih mantap dan terpadu yang melibatkan banyak instansi (baik di pusat maupun di daerah).
- Keteringgalan perkembangan ekonomi kawasan perbatasan Kalimantan Timur menyebabkan tingginya kesenjangan wilayah bila dibandingkan dengan kawasan perbatasan negara tetangga (Sabah dan Serawak).
- Terbatasnya sarana dan prasarana dasar serta transportasi dan telekomunikasi di perbatasan Kalimantan Timur yang menyebabkan wilayah ini memiliki aksesibilitas yang rendah dan terisolir dari wilayah sekitarnya.
- Masih rendahnya komitmen politik masyarakat, pemerintah pusat dan daerah dalam membangun kawasan perbatasan.
- Tingkat kesehatan, pendidikan dan keterampilan penduduk di kawasan perbatasan Kalimantan Timur umumnya masih rendah
- Kemiskinan akibat keterisolasian wilayah perbatasan menjadi pemicu pelintas batas untuk memperbaiki perekonomiannya.
- Globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas menyebabkan produk-produk kawasan perbatasan Kalimantan Timur diklaim sebagai produk Malaysia.

- Belum terintegrasinya pengelolaan sumberdaya alam, khususnya wilayah lindung dan konservasi hutan, lintas negara dalam program kerjasama bilateral antara Indonesia-Malaysia mengakibatkan perbedaan penggunaan lahan perbatasan antara kedua negara.
- Berbagai peristiwa-peristiwa baik yang terkait dengan aspek keamanan dan politis, maupun pelanggaran dalam pengelolaan dan eksploitasi sumberdaya alam lintas batas negara, baik sumberdaya alam darat maupun laut telah mengakibatkan timbulnya masalah atau gangguan hubungan bilateral antar negara.
- Pemekaran wilayah yang tidak diikuti dengan kesiapan sarana dan prasarana serta aparatnya.

Dari permasalahan yang telah teridentifikasi di atas memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap kondisi pembangunan dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang berada di wilayah perbatasan seperti pulau Sebatik. Sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut, maka pemerintah Republik Indonesia memformulasikan kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi di wilayah perbatasan.

Kebijakan Pembangunan Wilayah Perbatasan

Perbatasan merupakan kawasan strategis karena letaknya yang langsung berhadapan dengan wilayah lainnya, tetapi potensi yang sangat besar ini belum dimanfaatkan secara optimal, sehingga wilayah perbatasan tergolong dalam kawasan tertinggal, terisolir dan belum berkembang. Oleh karena itu, untuk menjadikan kawasan perbatasan sebagai daerah yang tidak lagi tertinggal dari aspek pembangunan, maka perlu dirancang seperangkat kebijakan pembangunan yang komprehensif dan terpadu. Kebijakan pembangunan kawasan perbatasan merupakan

bagian integral yang tidak bisa dipisahkan dari kebijakan pembangunan nasional maupun kebijakan pembangunan Propinsi Kalimantan Timur secara khusus. Dalam konteks pembangunan nasional, ada beberapa kebijakan yang menjadi acuan bagi pelaksanaan pembangunan di kawasan perbatasan, antara lain :

1. Rancangan Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Salah satu dokumen kebijakan nasional berupa dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun kedepan yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang sementara masih dalam bentuk Rancangan Undang-Undang yang memuat penjabaran dan tujuan dibentuknya pemerintahan negara dengan salah satu misi pembangunan nasional, khususnya berkaitan dengan pembangunan kawasan perbatasan adalah “*Mewujudkan Pemerataan Pembangunan dan Berkeadilan*” mengandung pengertian : Meningkatkan pembangunan daerah; Mengurangi kesenjangan sosial secara menyeluruh; Keberpihakan kepada masyarakat, kelompok dan wilayah daerah yang masih lemah; Menanggulangi kemiskinan secara drastis; Menyediakan akses yang sama bagi masyarakat terhadap berbagai pelayanan sosial serta sarana dan prasarana ekonomi.

Adapun arah pembangunan jangka panjang nasional dikaitkan dengan pembangunan kawasan perbatasan dijabarkan bahwa wilayah perbatasan dikembangkan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi *inward looking* menjadi *outward looking*, sehingga kawasan tersebut dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga.

2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

Dokumen perencanaan yang menjelaskan secara komprehensif tentang program pembangunan nasional lima tahunan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang berkedudukan sebagai dokumen perencanaan induk, dimana acuan utama memuat visi, misi, arah kebijakan dan rencana program indikatif kepala pemerintahan terkait dengan rancangan pembangunan secara nasional yang akan dijadikan pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja Daerah, antara lain program pembangunan berupa penyusunan rencana pengembangan wilayah perbatasan dengan program kegiatan :

- a. Penetapan arah kebijakan pembangunan wilayah perbatasan dengan orientasi mendukung pergerakan aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga.
- b. Penetapan garis batas negara secara jelas dan benar.
- c. Peningkatan sarana dan prasarana pendukung terhadap aktivitas sosial ekonomi masyarakat setempat serta guna membantu pengamanan kawasan perbatasan.
- d. Pengembangan kawasan perbatasan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi strategis dengan pemanfaatan sumberdaya alam setempat.
- e. Peningkatan kualitas sumberdaya manusia agar lebih berpotensi dan profesional.
- f. Penetapan fungsi lembaga pengelola kawasan perbatasan sesuai dengan kapasitasnya.

3. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)

Di dalam RTRWN 1992-2002 dinyatakan secara tegas bahwa perbatasan termasuk salah satu kawasan tertentu karena mempunyai nilai strategis secara nasional,

sehingga harus diprioritaskan pengembangannya. Merujuk pada klasifikasi tadi, maka rencana strategis pengembangan kawasan perbatasan menjadi sebuah KAPET Perbatasan diskenariokan untuk dikembangkan menjadi lima kawasan, yaitu :

- a. Kawasan Cepat Tumbuh.
- b. Kawasan Agropolitan.
- c. Kawasan Transito.
- d. Kawasan Ekowisata dan Riset Ilmiah.
- e. Kawasan Pantai dan Laut.

4. Rancangan Keputusan Presiden Republik Indonesia Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Kalimantan Timur

Rancangan Keputusan Presiden Republik Indonesia disusun sebagai acuan bagi penetapan ruang propinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur beserta Kabupaten pada propinsi tersebut yang berbatasan langsung dengan negara Malaysia dengan tujuan :

- a. Mendorong keterpaduan pembangunan kawasan perbatasan dalam rangka mewujudkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang sejahtera, melindungi fungsi lingkungan dan menciptakan pertahanan keamanan di kawasan perbatasan negara.
- b. Mengurangi kesenjangan wilayah lintas negara.
- c. Mempercepat pembangunan kawasan melalui upaya pengembangan pusat pertumbuhan ekonomi dan membuka keterisolasian wilayah dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan dan nilai sosial budaya setempat.
- d. Mendorong kerjasama ekonomi sub regional secara sinergis, seimbang dan serasi antara kepentingan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan.

Ilustrasi acuan kebijakan pembangunan wilayah perbatasan di atas mengindikasikan bahwa pemerintah telah berupaya semaksimal mungkin untuk mewujudkan kawasan perbatasan sebagai daerah yang tidak lagi tertinggal dan terisolir. Apalagi esensi dari kebijakan-kebijakan tersebut sedikit-banyak telah berorientasi pada kepentingan masyarakat di perbatasan. Namun sayang pada tataran implementasi masih mengalami kendala yang cukup serius. Dalam tataran empirik ternyata implementasi kebijakan sering mengalami penundaan dan keterlambatan. Karena dalam pelaksanaan program pembangunan sering terjadi tumpang tindih kebijakan antara instansi yang terkait program pembangunan kawasan perbatasan. Selain itu, kewenangan terbatas yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi hambatan tersendiri. Gambaran di atas juga mengindikasikan betapa selama ini pemerintah menerapkan strategi dan kebijakan pembangunan yang bersifat elitis dan *top down policy*. Akibatnya banyak program pembangunan kawasan perbatasan yang tidak sesuai dengan kebutuhan dasar dan kepentingan masyarakat di pulau Sebatik. Dalam banyak hal masyarakat sering kali tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Bahkan yang lebih ironis lagi pemerintah kecamatan di daerah perbatasan juga merasa tidak pernah ikut terlibat dalam proses penyusunan program, atau hanya sekedar diminta informasi atau pendapat mengenai persoalan perbatasan.

Pada kenyataannya memang terjadi pembangunan sejumlah infrastruktur perbatasan, seperti: fasilitas jalan, pelabuhan, fasilitas pendidikan, dan fasilitas kesehatan. Akan tetapi hasil pembangunan kurang terlalu maksimal dan secara keseluruhan belum bisa memenuhi kebutuhan masyarakat perbatasan seperti yang ada di pulau Sebatik. Untuk kebutuhan pokok beberapa masih mereka beli dari negara tetangga Malaysia, untuk pengobatan

yang membutuhkan tindakan operasi atau penyakit serius masyarakat di pulau Sebatik lebih memilih untuk berobat ke Tawao, Sabah (Malaysia). Kenyataan ini membuktikan betapa pembangunan di kawasan perbatasan pulau Sebatik masih jauh dari harapan seperti yang termuat dalam tujuan kebijakan yang sudah diformulasikan.

Dampak Kebijakan Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Perbatasan

Harus diakui bahwa kebijakan pembangunan kawasan perbatasan memang belum sepenuhnya terimplementasikan. Karena untuk mewujudkan pembangunan tersebut membutuhkan koordinasi yang apik antara seluruh instansi terkait baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Secara substansial isi kebijakan pembangunan kawasan perbatasan memang telah berorientasi pada pemenuhan kepentingan masyarakat, itu artinya pemerintah telah berupaya untuk menerapkan paradigma *People Centered Development*, yang meletakkan manusia sebuah pusat pertumbuhan.

Visi pembangunan kawasan perbatasan seperti yang tertuang dalam Rancangan Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 menyebutkan bahwa tujuan pembangunan perbatasan adalah untuk "*Mewujudkan Pemerataan Pembangunan dan Berkeadilan*" dan ini mengandung pengertian : Meningkatkan pembangunan daerah; Mengurangi kesenjangan sosial secara menyeluruh; Keberpihakan kepada masyarakat, kelompok dan wilayah daerah yang masih lemah; Menanggulangi kemiskinan secara drastis; Menyediakan akses yang sama bagi masyarakat terhadap berbagai pelayanan sosial serta sarana dan prasarana ekonomi. Visi ini sekali lagi menegaskan betapa pemerintah Republik Indonesia telah merubah paradigma pembangunan kawasan perbatasan.

Pada kenyataannya, implementasi kebijakan pembangunan kawasan perbatasan yang diwujudkan dalam sejumlah program sedikit banyak telah merubah wajah kawasan perbatasan Indonesia seperti yang terjadi di Pulau Sebatik. Adapun dampak yang paling terlihat adalah kebijakan pemekaran daerah di Pulau Sebatik. Pulau Sebatik merupakan salah satu pulau terluar Indonesia, di samping itu pulau Sebatik adalah sebuah pulau yang terletak di sebelah timur laut pulau Kalimantan. Pulau ini secara administratif dibagi menjadi dua bagian. Bagian utara dari pulau Sebatik merupakan daerah yang termasuk dalam wilayah teritorial Negeri Sabah, Malaysia. Sementara bagian selatannya merupakan wilayah kedaulatan Indonesia yang termasuk dalam wilayah provinsi Kalimantan Timur. Pulau Sebatik dengan luas wilayah sekitar 247,5 km², dan secara geografis terletak pada 117°40'BT-117°54' BT dan 4° 02'LU-4°10'LU, sebelum dimekarkan wilayah Sebatik Indonesia terdiri dari dua kecamatan yakni Sebatik Induk dan Sebatik Barat.

Posisi pulau Sebatik sebagai beranda depan NKRI yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Malaysia dianggap sangat strategis dan menjadi kepentingan nasional sehingga menjadi salah satu daerah perbatasan prioritas untuk dikembangkan. Hal ini sesuai dengan PP nomor 19 tahun 2008 tentang kecamatan dimana pada pasal 9 ayat (2) berbunyi "Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), atas pertimbangan kepentingan nasional dan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan".

Sebagai wilayah perbatasan yang saat ini menjadi perhatian pemerintah untuk dikembangkan, maka pada tahun 2011 pulau Sebatik kembali dimekarkan dari 2 (dua) kecamatan menjadi 5 (lima) kecamatan yang ditandai dengan dibentuknya Kecamatan Sebatik Tengah, Sebatik Utara dan Sebatik Timur. Pemekaran ini ditandai dengan

disahkannya Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2011 tentang Pembentukan Kecamatan Sebatik Timur, Sebatik Utara dan Sebatik Tengah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Nunukan pada tanggal 10 Agustus 2011 yang ditindak lanjuti dengan pengisian Struktur Pemerintahan Kecamatan pada pelantikan tanggal 27 Oktober 2011 berdasarkan Keputusan Bupati Nunukan Nomor : 821.2/1992/BKDD-III/X/2011.

Pada awalnya secara historis dan administratif, Pulau Sebatik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari wilayah pemerintahan Kabupaten Bulungan. Pada tahun 1999 terjadi pemekaran Kabupaten Bulungan sehingga terbentuklah Kabupaten Nunukan yang ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur, dan Kota Bontang. Wilayah administrasi Kabupaten Nunukan pada awal pembentukannya meliputi wilayah Kecamatan Nunukan, Kecamatan Sebatik, Kecamatan Sembakung, Kecamatan Lumbis dan Kecamatan Krayan.

Pemerintahan pertama kali di Pulau Sebatik adalah berbentuk desa dengan dua desa induk yaitu : Desa Setabu dan Desa Sungai Pancang yang masuk ke dalam wilayah Kabupaten Bulungan, kemudian statusnya berubah dari desa menjadi kecamatan pada tahun 1997. Pada tahun 1999 Kabupaten Bulungan dimekarkan menjadi tiga kabupaten yaitu: Kabupaten Bulungan, Kabupaten Nunukan, dan Kabupaten Malinau.

Kabupaten Nunukan sebagai daerah otonomi yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999, telah beberapa kali melakukan pemekaran wilayah kecamatan. Khusus Kecamatan Sebatik telah 2 (dua) kali dimekarkan, antara lain berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor : 03 tahun 2006 tentang Pembentukan Kecamatan Sebatik Barat dalam Wilayah Kabupaten

Nunukan, dan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor : 25 tahun 2011 tentang Pembentukan Kecamatan Sebatik Timur, Sebatik Utara dan Sebatik Tengah Dalam Wilayah Kabupaten Nunukan. Dengan demikian, sampai dengan akhir tahun 2011, jumlah keseluruhan wilayah kecamatan di Sebatik adalah sebanyak 5 kecamatan yaitu:

1. Kecamatan Sebatik dengan ibukota Tanjung Karang
2. Kecamatan Sebatik Barat dengan ibukota Binalawan
3. Kecamatan Sebatik Timur dengan ibukota Sei Nyamuk
4. Kecamatan Sebatik Utara dengan ibukota Sei Pancang
5. Kecamatan Sebatik Tengah dengan ibukota Aji Kuning

Pemekaran daerah perbatasan yang dilakukan di Pulau Sebatik memang baru seumur jagung, namun harapan wilayah ini untuk dapat berkembang lebih pesat sangat potensial. Namun tentu saja program pemekaran ini harus didukung oleh kemampuan dan kesadaran masyarakat di perbatasan agar mereka bersedia untuk melaksanakan program pembangunan bersama pemerintah. Terutama dalam program pengembangan potensi sumber daya ekonomi yang tertengarai sangat potensial, agar masyarakat perbatasan di Pulau Sebatik tidak lagi terlalu tergantung pada suplai barang-barang kebutuhan pokok dari negara tetangga Malaysia.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kebijakan pembangunan kawasan perbatasan merupakan bagian integral yang tidak bisa dipisahkan dari kebijakan pembangunan nasional maupun kebijakan pembangunan Propinsi Kalimantan Timur secara khusus. Dalam konteks pembangunan nasional, ada beberapa kebijakan yang menjadi acuan bagi pelaksanaan pembangunan di kawasan perbatasan, antara lain : *Rancangan Undang-Undang Rencana*

Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025; Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional; Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN); Rancangan Keputusan Presiden Republik Indonesia Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Kalimantan Timur.

Namun sayang keseluruhan kebijakan yang menjadi acuan tersebut masih sangat terkesan pemerintah sedang menerapkan strategi dan kebijakan pembangunan yang bersifat elitis dan *top down policy*. Akibatnya banyak program pembangunan kawasan perbatasan yang tidak sesuai dengan kebutuhan dasar dan kepentingan masyarakat di pulau Sebatik. Dalam banyak hal masyarakat sering kali tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Oleh karena itu, agar tujuan utama dari kebijakan pembangunan dapat diwujudkan, maka perlu adanya perbaikan strategi dan perubahan pendekatan dalam pelaksanaan proses pembangunan di daerah perbatasan khususnya pulau Sebatik. Adapun rekomendasi dari penelitian ini yang ingin tujukan kepada pihak pemerintah provinsi Kalimantan Timur, antara lain:

1. Seyogyanya pemerintah Provinsi Kalimantan Timur mulai menerapkan model pembangunan partisipatif. Model pembangunan yang memberikan ruang kepada masyarakat untuk terlibat secara aktif dalam proses pembangunan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi program pembangunan, termasuk program pembangunan daerah perbatasan dalam kerangka kerjasama Sosek Malindo. Untuk poin ini pemerintah harus membuka forum musyawarah dengan masyarakat dari level yang paling rendah bisa berbentuk *focus group discussion*. Dalam forum tersebut masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya secara langsung terkait dengan kebutuhan utama mereka sebagai masyarakat yang tinggal di perbatasan,

hal ini sekaligus menjadi media bagi pemerintah untuk mengeksplorasi potensi dan kepentingan masyarakat secara langsung. Tidak berhenti sampai di situ, wakil masyarakat juga perlu dihadirkan dalam proses perundingan kerjasama, dan kemudian ikut mengawasi proses implementasi perjanjiannya.

2. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sesegera mungkin untuk mengagendakan kegiatan sosialisasi program pembangunan, hasil kerja dan perkembangan terkini dari program pembangunan kepada masyarakat perbatasan dan aparat pemerintah di daerah perbatasan seperti pulau Sebatik. Program sosialisasi tersebut bisa berbentuk lisan dan tulisan. Untuk sosialisasi secara lisan baik oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi Kaltim dengan meminta dukungan dari aparat pemerintah desa di daerah perbatasan dengan mengumpulkan masyarakat, sehingga mereka dapat mendengarkan secara langsung informasi tentang proses pembangunan.

Daftar Pustaka

- Bappeda Provinsi Kaltim, (2009). *Laporan Perkembangan Kerjasama Sosial Ekonomi Malaysia-Indonesia (Tingkat Daerah Kalimantan Timur-Peringkat Negeri Sabah*, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur.
- Bappeda Kab. Nunukan, (2008). *Profil Kabupaten Nunukan 2008*. Pemerintah Kabupaten Nunukan
- BPS Kab. Nunukan. (2009). *Kabupaten Nunukan Dalam Angka 2009*. Pemerintah Kabupaten Nunukan
- Bryan, Coralie & Louise G. White. (1987). *Negara Manajemen Pembangunan untuk Berkembang*, LP3ES, Jakarta.
- Budiman, Arif. (1995). *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta, Gramedia
- Crocker, A. David. (2002), *Ethic of Global Development: Agency, Capability, and Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, New York
- Farouk Ishak, Awang. (2003). *Membangun Wilayah Perbatasan Kalimantan Dalam Rangka Memelihara dan Mempertahankan Integritas Nasional*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Irewati, Awani. (2005). "Sikap Indonesia dalam Menghadapi Kejahatan Lintas Negara: Ilegal Logging di Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur" dalam *Jurnal Politik*, Vol.2 No. 1 Tahun 2005, LIPI, Jakarta.
- Koespramoedyo, Deddy dkk, (2003). *Strategi dan Model Pengembangan Wilayah Perbatasan Kalimantan*. Direktorat Pengembangan Kawasan Khusus & Tertinggal Deputy Bidang Otonomi Daerah & Pengembangan Regional BAPPENAS, Jakarta.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS. (2010). *RPJNM 2010-2014*, Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal, Jakarta.
- Korten, David C. (1989). *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta, Yayasan Obor
- Sen, Amartya. (1999), *Development as Freedom*. Anchor Books, New York
- Siburian, Robert. (2004). "Kondisi Perkonomian Masyarakat Perbatasan: Entikong dan Nunukan" dalam *Masyarakat Indonesia:*

Majalah Ilmu-ilmu Sosial Indonesia,
Jilid XXX, No. 2, Tahun 2004,
LIPI, Jakarta.

Tjokroaminoto, Moeljarto. (1996).
Pembangunan Dilema dan
Tantangan, Jakarta, Pustaka Pelajar

Wahab, Abdul. (1994). "Kebijakan Publik:
Konsep dan Realita dalam Konteks
Politik Indonesia dalam Z.A.
Achmady dkk. Kebijakan Publik dan
Pembangunan, Malang, IKIP.

Wolfer, Loreen. (2007). *Real Research:
Conducting and Evaluating Research
in the Social Sciences*, Pearson
Education Inc, Boston.

