

Evolusi Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia Di Kalimantan Utara

Muhammad Nizar Hidayat

Staf Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Mulawarman Samarinda

Abstract: *This research aims to describe Indonesian border management in North Kalimantan Province, this include the previous border policies when the area was still included in East Kalimantan Province. Descriptions of previous policies to contemporary policies is meant to provide some kind of guidelines for stakeholders to formulate a better policy in the future. That means, among some descriptions there will be some analitical views regarding the policies.*

Keywords: *Border Policies in North Kalimantan*

Abstrak: *Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan pengelolaan kawasan perbatasan Indonesia di Provinsi Kalimantan Utara, dalam hal ini termasuk pada pembahasan mengenai kebijakan pengelolaan perbatasan di kawasan tersebut ketika Kalimantan Utara masih tergabung ke dalam Provinsi Kalimantan Timur. Deskripsi dari kebijakan-kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan sebelumnya hingga kebijakan kontemporer dimaksudkan untuk menyediakan semacam panduan bagi para stakeholder untuk merumuskan kebijakan pengelolaan perbatasan yang lebih baik di kemudian hari. Dengan demikian maka diantara deskripsi yang dipaparkan akan ada analisis terkait dengan masing-masing kebijakan tersebut.*

Kata Kunci : *Pengelolaan Perbatasan di Kalimantan Utara*

Indonesia berbatasan dengan 10 negara yakni, Australia, Papua Nugini, Malaysia, Singapura, Filipina, Thailand, Vietnam, Timor Leste, India, dan Palau. Diantara 10 negara yang berbatasan dengan Indonesia, ada 3 negara yang berbatasan langsung melalui daratan yakni dengan Papua Nugini, Malaysia dan Timor Leste. (Departemen Kominfo 2006:v) Dengan kata lain, Indonesia sebagai entitas berdaulat harus bersinggungan langsung dengan 10 entitas berdaulat lainnya. Untuk itu, Indonesia sangat berkepentingan dalam menjaga perbatasannya, hal ini tidak terlepas dari sejarah panjang perjuangan Indonesia dalam memperoleh kemerdekaan dan kedaulatan atas Belanda. Sejak diproklamasikan pada tahun 1945, Pemerintah Indonesia selalu berupaya untuk mencari dukungan bagi legitimasinya. Kehadiran Negara pada kawasan perbatasan merupakan suatu hal yang tidak bisa ditawar apabila Indonesia sebagai Negara kesatuan ingin mempertahankan eksistensinya. Kehadiran Negara itu diimplementasikan dengan berbagai kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia baik pada tingkat nasional (pusat) maupun lokal (Pemerintah Daerah).

Salah satu daerah perbatasan Indonesia yang memiliki permasalahan serius adalah daerah perbatasan antara Indonesia-Malaysia di Kalimantan Utara. Permasalahan yang kerap terjadi di Kalimantan Utara antara lain: 1) Tidak jelasnya garis perbatasan negara yang diakibatkan rusaknya patok-patok perbatasan, 2) Tidak sinkronnya kebijakan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang terkait, 3)

Ketertinggalan perekonomian masyarakat perbatasan di Kalimantan Utara dibandingkan dengan masyarakat di perbatasan Negeri Sabah dan Serawak, 4) Akseibilitas yang rendah dikarenakan terbatasnya sarana transportasi dan komunikasi, 5) Rendahnya komitmen politik masyarakat dan pemerintah pusat dan daerah untuk membangun kawasan perbatasan, 6) Tingkat kesehatan masyarakat yang rendah, 7) Kemiskinan dan keterisolasian masyarakat perbatasan, 8) Globalisasi ekonomi yang menyebabkan produk-produk kawasan perbatasan diklaim sebagai produk Malaysia, 9) Permasalahan terkait dengan sumberdaya alam yang ada di kawasan perbatasan, 10) Permasalahan terkait dengan aspek keamanan, dan 11) Permasalahan terkait dengan ketidaksiapan sarana dan prasarana aparatur negara di daerah pemekaran perbatasan. (Sudiar 2010:7-8)

Dengan demikian kebijakan pengelolaan perbatasan di Kalimantan Utara menjadi penting untuk diteliti mengingat urgensi permasalahan yang menyertai kawasan tersebut. Penelitian ini akan mendeskripsikan kebijakan pengelolaan perbatasan Indonesia di Kalimantan Utara dari waktu ke waktu. Diharapkan dengan tersedianya gambaran mengenai kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan di Kalimantan Utara ini akan berguna untuk menjadi bahan masukan bagi para *stakeholders* untuk merumuskan kebijakan pengendalian kawasan perbatasan di masa yang akan datang.

Kalimantan Utara Sebagai Provinsi Termuda Di Indonesia

Provinsi Kalimantan Utara secara resmi dibentuk setelah diterbitkannya UU No.20 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara yang ditandatangani oleh Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 16 November 2012. Ibukota Provinsi Kalimantan Utara adalah Tanjung Selor yang juga merupakan ibukota dari Kabupaten Bulungan. Secara administratif Kalimantan Utara terbagi menjadi empat Kabupaten serta satu Kota yakni Kabupaten Bulungan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Tana Tidung dan Kabupaten Nunukan serta Kota Tarakan. Luas Provinsi ini mencapai 72.567.49 Km² dengan jumlah penduduk sekitar 738.163 orang berdasarkan perhitungan pada tahun 2013.

Kalimantan Utara merupakan Provinsi termuda di Indonesia dan menjadi Provinsi ke-34 dalam NKRI. Sebelumnya Provinsi ini merupakan bagian dari Provinsi Kalimantan Timur. Namun luasnya wilayah Kalimantan Timur serta kondisi geografis yang sangat sulit untuk menuju bagian utara dari Kalimantan Timur membuat wilayah Kalimantan Timur di utara tertinggal baik dari pertumbuhan ekonomi maupun sumber daya manusianya. Untuk itu muncul gagasan untuk memisahkan diri dari Kalimantan Timur dan membentuk provinsi sendiri untuk mempermudah pelayanan publik yang datang dari masyarakat setempat. Gagasan untuk membentuk Kalimantan Utara sebenarnya sudah digulirkan sejak tahun 2000, namun baru dua belas tahun kemudian gagasan tersebut direalisasikan. Pemerintah Indonesia kemudian menyadari bahwa memang benar bahwa salah satu faktor yang membuat kondisi Kalimantan Utara tertinggal dari daerah lainnya di Kalimantan Timur adalah karena jauhnya daerah tersebut dengan ibukota Provinsi yang berada di Samarinda, Kalimantan Timur bagian tenggara, hal itu belum lagi ditambah dengan aksesibilitas menuju daerah di utara yang sangat sulit.

Selain itu pemerintah Indonesia juga mengharapkan bahwa dengan dibentuknya Provinsi Kalimantan Utara, maka pengelolaan wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia di sana akan lebih baik. Hal itu seperti yang disampaikan oleh Ketua Komisi II DPR RI pada tahun 2012 Agun Gunanjar yang mengatakan bahwa pembentukan Provinsi Kalimantan Utara ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik dan kontrol di perbatasan yang berada di Kabupaten Malinau dan Kabupaten Nunukan. (http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2012/10/121025_kalimantan_utara.shtml)

Terminologi Kawasan Perbatasan Menurut Peraturan

Pertama-tama untuk menghilangkan kerancuan pemikiran terhadap konsep “wilayah” dan “kawasan” perbatasan ada baiknya dijelaskan perbedaan diantara keduanya. Jika mengacu pada Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Rencana Aksi Pengelolaan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Tahun 2013 disebutkan bahwa “Wilayah negara adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut territorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya”, sedangkan kawasan perbatasan adalah “...bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan”. (BNPP:2013)

Sejak Provinsi Kalimantan Utara resmi didirikan pada tahun 2012, maka kawasan perbatasan yang dahulu berada di Provinsi Kalimantan Timur sebagian besar masuk ke dalam Provinsi Kalimantan Utara yakni di Kabupaten Nunukan dan Malinau, sedangkan kawasan perbatasan yang masih termasuk ke dalam wilayah Kalimantan Timur hanya Kabupaten Mahakam Ulu. Dari dua Kabupaten yang berbatasan langsung dengan Malaysia di Kalimantan Utara kemudian dibagi-bagi lagi menjadi beberapa kecamatan yakni Kecamatan Nunukan, Nunukan Selatan, Sebuku, Krayan, Krayan Selatan, Sebatik, Sebatik Selatan, dan Lumbis yang berada di Kabupaten Nunukan, dan Kecamatan Kayan Hulu, Kayan Hilir, Kayan Selatan, Pujungan, dan Bahau Hulu di Kabupaten Malinau.

Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia Di Kalimantan Utara Dari Waktu Ke Waktu

Untuk mengetahui tentang pengelolaan perbatasan Indonesia di Kalimantan Utara ada baiknya sekilas dipaparkan mengenai dasar hukum dari penentuan batas wilayah Indonesia-Malaysia yang secara resmi diadopsi oleh kedua negara. Menurut hukum kebiasaan internasional, Indonesia dan Malaysia sebagai negara bekas jajahan Belanda dan Inggris mewarisi seluruh bekas daerah jajahan dari Belanda dan Inggris sesuai dengan prinsip *Uti Possidetis*. Selain prinsip tersebut, penetapan batas wilayah negara juga didasarkan oleh prinsip *self determination* dan perjanjian batas wilayah dengan negara tetangga. (Arifin 2009:183-204) Penetapan batas wilayah Indonesia-Malaysia kemudian merujuk pada kesepakatan batas wilayah antara Belanda dan Inggris, serta perjanjian antara kedua negara antara lain: (BNPP:2011)

1. *The Boundary Convention* antara Belanda dan Inggris yang disepakati di London 20 Juni 1891.
2. *The Boundary Agreement* antara Belanda dan Inggris yang disepakati di London 28 September 1915.
3. *The Boundary Convention* antara Belanda dan Inggris yang disepakati di Hague 26 Maret 1918.
4. *Memorandum of Understanding* antara Indonesia dan Malaysia yang disepakati di Jakarta 26 November 1973.
5. *Minute of the First Meeting of the Joint Indonesia Malaysia Boundary Committee* yang disepakati di Kinibalu, Sabah Malaysia pada 16 November 1974.

Berbagai perjanjian tersebut merupakan dasar hukum bagi kedua negara untuk menetapkan batas-batas wilayah mereka di Kalimantan, secara garis besar (Makro) perjanjian-perjanjian tersebut memang memberikan kepastian bagi kedua negara dalam mengelola perbatasan mereka, namun dalam perkembangan selanjutnya permasalahan terkait dengan klaim-klaim teritorial antara Indonesia dan Malaysia terus terjadi di level mikro seperti penentuan patok batas yang harus melibatkan survey-survey lapangan dan memerlukan kesepakatan mengenai teknis pelaksanaannya. (Arifin 2009:183) Untuk itulah pengelolaan wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia di Kalimantan termasuk di Kalimantan Utara bukan merupakan hal yang sederhana dan banyak dihadapkan pada masalah-masalah yang bukan hanya disebabkan oleh faktor eksternal seperti kaburnya batas negara dengan Malaysia, namun juga oleh faktor internal terkait dengan kebijakan-kebijakan yang kurang tepat.

Pemerintah pusat sebenarnya telah melakukan berbagai upaya untuk mengelola serta menanggulangi permasalahan yang kerap terjadi di perbatasan Kalimantan-Malaysia dengan diterbitkannya aturan seperti Keppres No.44 Tahun 1994 tentang Badan Pengendali Pelaksanaan Pembangunan Wilayah Perbatasan di Kalimantan, namun Keppres tersebut tidak memiliki dampak yang signifikan sehingga pada era pemerintahan Presiden BJ Habibie Keppres tersebut dicabut dan pengelolaan daerah perbatasan dikembalikan ke instansi terkait. (Moeldoko 2012:6)

Untuk konteks lokal, pengelolaan kawasan perbatasan di Kalimantan Utara yang pada saat itu masih tergabung di dalam Provinsi Kalimantan Timur- sebenarnya sudah memiliki institusi tersendiri yang khusus dibentuk untuk mengelola perbatasan. institusi tersebut adalah Badan Pengelolaan Kawasan Perbatasan, Pedalaman dan Daerah Tertinggal (BPKP2DT) Provinsi Kalimantan Timur yang dibentuk pada tahun 2009 atas dasar Peraturan Daerah Kalimantan Timur No.13 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Timur.

Dalam melaksanakan tugasnya, BPKP2DT bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekertaris Daerah. Institusi ini bertugas untuk melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pengkajian wilayah perbatasan yang meliputi pengkajian mengenai sumber daya alam di wilayah perbatasan, peningkatan pembangunan serta infrastruktur, peningkatan ekonomi masyarakat, pengembangan dunia usaha, pengembangan sosial dan budaya serta

kesekretariatan. (Perda Prov. Kaltim No.12 Tahun 2009) BPKP2DT dikepalai oleh seorang Kepala Badan yang dibantu oleh seorang Sekertaris, dan memiliki empat Bidang khusus yang meliputi: (1) Bidang Pengembangan Kawasan Perbatasan dan Daerah Tertinggal dengan Sub Bidang Pengembangan Kawasan Perbatasan dan Sub Bidang Pengembangan Pedesaan dan Daerah Tertinggal, kemudian (2) Bidang Peningkatan Pembangunan Insfrastruktur dengan Sub Bidang Peningkatan Pengembangan Trasportasi, Informasi dan Telekomunikasi, serta Sub Bidang Peningkatan Pengembangan Sosial, Ekonomi dan Energi, (3) Bidang Pembinaan Ekonomi dan Dunia Usaha dengan Sub Bidang Kelembagaan Ekonomi, Kemitraan Usaha dan Pendanaan, dan Sub Bidang Investasi dan UMKM, dan terakhir (4) Bidang Pembinaan Lembaga Sosial dan Budaya yang membawahi Sub Bidang Lembaga Sosial dan Sub Bidang Kebudayaan. (Perda Prov. Kaltim No.12 Tahun 2009)

Namun peran BPKP2DT dalam pengelolaan perbatasan di Kalimantan Timur – dan Kalimantan Utara- sangat terbatas. Hal ini sempat dikemukakan oleh Sekertaris BPKP2DT, Drs. H. Sufian Agus, M.Si yang mengatakan bahwa institusi ini hanya mampu untuk melakukan pengkoordinasian antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait dengan pembangunan perbatasan seperti Dinas Pekerjaan Umum dalam pembangunan infrastruktur seperti bandara, jalan, rumah sakit dan infrastruktur dasar lainnya. Dalam hal itu BPKP2DT tidak membangun langsung segala infrastruktur tersebut, namun hanya mengkoordinasi Dinas PU dan SKPD lainnya yang terkait misalnya Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Kesehatan dan Dinas Kehutanan. Untuk itu, ia merasakan betapa terbatasnya wewenang yang dimiliki oleh instansinya, dan hal itu yang dikeluhkan oleh warga perbatasan ketika ia dan pejabat-pejabat BPKP2DT berkunjung ke daerah perbatasan untuk melakukan sosialisasi mengenai program-program instansinya. (Wawancara dengan Sekertaris BPKP2DT, Drs. H. Sufian Agus, M.Si, 13 Oktober 2014)

Permasalahan pengelolaan perbatasan seperti yang dikemukakan oleh Sekertaris BPKP2DT tersebut memang merupakan permasalahan lama yang berakar pada keterbatasan wewenang lembaga yang secara ideal dibentuk untuk mengurus semua persoalan yang terkait dengan perbatasan, namun pada kenyataannya urusan teknis dan strategis dikembalikan kepada instansi-instansi terkait seperti pembangunan infrastruktur kepada Dinas PU.

Selain institusi daerah seperti BPKP2DT, pengelolaan perbatasan di Kalimantan Timur dan Utara juga ditangani oleh institusi bilateral seperti Sosek Malindo, yaitu suatu forum kerjasama di bidang sosial dan ekonomi di daerah perbatasan. Forum kerjasama Sosek Malindo berawal dari perluasan bidang kerjasama antara Indonesia dan Malaysia pada bidang keamanan setelah sebelumnya terlibat dalam perseteruan yang dikenal sebagai "konfrontasi" antara dua negara karena Presiden Soekarno menganggap pembentukan negara Federasi Malaysia oleh Tunku Abdul Rahman sebagai bentuk lain dari neo-kolonialisme. (Liow 2005:97-8)

Setelah menandatangani perjanjian untuk menormalisasi hubungan kedua negara pada tahun 1966, Indonesia dan Malaysia sepakat untuk membentuk suatu kerjasama di bidang pertahanan dengan disetujuinya *Security Agreement in Border Regions between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of*

Malaysia 6 April 1972 di Kuala Lumpur. Salah satu hasil dari normalisasi hubungan Indonesia-Malaysia tersebut adalah dibentuknya *General Border Committee* (GBC) sebagai lembaga bilateral untuk mengelola isu-isu yang terkait dengan perbatasan, khususnya di bidang keamanan. (Arifin 2014:112) Kedua negara menghadapi ancaman serius di daerah perbatasan kedua negara dengan adanya gerakan separatis dan Komunisme, sehingga Indonesia dan Malaysia mengadakan latihan gabungan militer di bidang angkatan udara (*Joint Air Force*) dengan nama “Elang Malindo IV” pada tahun 1978 untuk menanggulangi ancaman tersebut. (Anwar 1994:144)

Seiring dengan perkembangan waktu perjanjian keamanan itu kemudian mengadopsi bidang-bidang kerjasama yang lebih luas yang meliputi kerjasama di bidang ideologi, politik, sosial budaya dan ekonomi. (Sudiar 2013:4) Kesepakatan kerjasama tersebut kemudian melahirkan forum kerjasama Sosek Malindo tingkat daerah Provinsi Kalimantan Barat-Negeri Serawak pada tahun 1985, dan forum kerjasama Sosek Malindo tingkat daerah Provinsi Kalimantan Timur-Negeri Sabah pada tahun 1995. Kerjasama Sosek Malindo memiliki tujuan untuk menciptakan kondisi sosial ekonomi dan budaya yang kondusif bagi kesejahteraan masyarakat di masing-masing daerah di kedua negara, kemudian meningkatkan kerjasama ekonomi yang berkeadilan dan saling menguntungkan serta berorientasi pada kelestarian lingkungan, dan terakhir meningkatkan kerjasama sosial budaya lewat peningkatan kualitas dan pemberdayaan sumber daya manusia di kedua daerah perbatasan. (Sudiar 2013:42)

Dalam struktur organisasinya, forum kerjasama Sosek Malindo diketuai oleh *General Border Committee* (GBC) di masing-masing negara, dan untuk Indonesia, Ketua GBC Sosek Malindo dipimpin oleh Panglima TNI. Namun beberapa sumber lain menyebutkan bahwa setelah sidang GBC ke-33 tahun 2004, Ketua Sosek Malindo tidak lagi dipimpin oleh Panglima TNI, melainkan Menteri Pertahanan di kedua negara. Perubahan jabatan ini diusulkan oleh pihak Indonesia yang merasa bahwa konteks perjanjian kerjasama GBC pada awalnya melibatkan Panglima ABRI/TNI yang juga merangkap sebagai Menteri Pertahanan RI, sedangkan sekarang, Menteri Pertahanan dan Panglima TNI merupakan dua jabatan yang terpisah. (Valarasi:2013)

Dalam melaksanakan kerjasama Sosek Malindo, GBC di masing-masing negara membentuk Kelompok Kerja (KK) di tingkat Pusat, Provinsi dan Peringkat Negeri (Malaysia) yang bertugas untuk menentukan proyek-proyek yang terkait dengan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi untuk kepentingan kedua negara, kemudian merumuskan hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan proyek-proyek tersebut, selanjutnya KK di kedua daerah bertugas untuk menjalin komunikasi serta pertukaran informasi mengenai proyek-proyek pembangunan sosial ekonomi yang telah dilaksanakan, dan terakhir KK bertugas untuk menyampaikan hasil dari kerjasama yang telah dirumuskan sebelumnya. (Sudiar 2013:43) Pertemuan antara kedua negara dalam forum kerjasama Sosek Malindo diadakan setiap tahun dengan tempat yang saling bergantian di Indonesia dan Malaysia. Untuk Indonesia, KK Sosek Malindo di tingkat Pusat diketuai oleh Asisten Teritorial Kepala Staf Umum TNI (Aster Kasum TNI), sedangkan KK Sosek Malindo di tingkat Provinsi dikepalai oleh masing-masing Kepala Badan Perencanaan dan

Pembangunan Daerah (Bappeda) di Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Riau. (Rachmawati dan Fauzan 2009: 95-109)

Sebagian akademisi berpendapat bahwa forum kerjasama Sosek Malindo telah berhasil dalam mencapai sasaran-sarannya seperti pembangunan infrastruktur maupun pembangunan sumber daya manusia. (Arifin 2012: 85-90) Meski demikian, forum kerjasama Sosek Malindo banyak dikritik baik sebagian akademisi lainnya maupun khalayak umum karena dianggap tidak memberikan hasil yang signifikan. Rachmawati dan Fauzan mengemukakan setidaknya dua sebab mengapa forum kerjasama Sosek Malindo tidak bisa berjalan maksimal, *pertama* terkait dengan permasalahan teknis administrasi. (Rachmawati dan Fauzan 2009:103) Seperti permasalahan yang dihadapi oleh BPKP2DT, forum kerjasama Sosek Malindo sangat lemah pada bidang kewenangan. Kelompok kerja baik yang berada di pusat maupun daerah hanya sebatas memberikan informasi mengenai pembangunan di bidang sosial dan ekonomi yang diperlukan untuk memberdayakan masyarakat di perbatasan serta memberikan masukan dan saran terhadap kebijakan yang akan diambil terkait dengan pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat di perbatasan. (Rachmawati dan Fauzan 2009:103)

Selain itu, sebagai forum kerjasama yang bersifat *ad hoc*, Sosek Malindo tidak memiliki sumberdaya yang memadai untuk menjalankan fungsinya secara maksimal. Akibatnya, semua hasil kesepakatan yang telah dicapai terkait dengan pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat di perbatasan tidak sepenuhnya terealisasi. Tidak adanya payung hukum yang jelas untuk mengatur kerjasama ini membuat kewenangan pemerintah daerah yang terkait dengan sosek Malindo menjadi sangat terbatas. Memang setelah era desentralisasi, kewenangan daerah dalam mengatur wilayahnya menjadi semakin luas, namun ada beberapa hal penting dan dianggap sangat vital yang masih dikelola sepenuhnya oleh pemerintah pusat, dan salah satunya adalah masalah politik luar negeri, dan dalam hal ini kewenangan untuk membuat perjanjian internasional dengan negara lain.

Tumpang tindih atau *overlapping* baik dalam hal kebijakan maupun institusi dalam pengelolaan perbatasan memang merupakan masalah yang selalu dihadapi oleh Indonesia. Ganewati Wuryandari adalah salah satu dari sekian banyak akademisi yang menyinggung masalah tumpang tindih kebijakan maupun institusi pengelolaan perbatasan di Indonesia. Wuryandari menyebutkan setidaknya ada tiga bentuk kelembagaan dalam pengelolaan perbatasan, *pertama*, komite-komite perbatasan bilateral antara Indonesia dan negara tetangga yang didalamnya termasuk *General Border Committee* (GBC) yang menangani perbatasan Indonesia-Malaysia, kemudian *Joint Border Committee* (JBC) untuk perbatasan Indonesia-Papua Nugini, dan perbatasan Indonesia-Timor Leste, dan *Border Committee* (BC) untuk perbatasan Indonesia-Filipina. *Kedua*, lembaga pemerintah baik Kementerian ataupun Non-Kementerian yang berjumlah 24 lembaga terkait dengan 35 program program perbatasan, dan *ketiga*, unit dan badan khusus di daerah yang dibentuk untuk menangani pengelolaan maupun kerjasama bilateral di kawasan perbatasan yang termasuk didalamnya Sosek Malindo di Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Riau, dan badan daerah seperti BPKP2DT di Provinsi

Kalimantan Timur, dan Badan Perbatasan dan Kerjasama Daerah (BPKD) di Provinsi Papua. (Wuryandari:2010)

Tidak hanya bentuk kelembagaan yang tumpang tindih, persoalan pengelolaan perbatasan juga dihadapkan pada kaburnya garis komando atau hirarki institusi seperti komite perbatasan bilateral yang dipimpin oleh instansi yang berbeda misalnya GBC untuk Indonesia-Malaysia yang diketuai Menteri Pertahanan, JBC untuk Indonesia-Timor Leste dan Indonesia-Papua Nugini yang diketuai Kementerian Dalam Negeri, dan BC untuk Indonesia-Filipina yang diketuai Panglima Wirabuana, yakni Komando Kewilayahan Pertahanan yang meliputi Provinsi Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara. (Wuryandari:2010)

Selain itu Wuryandari juga menggarisbawahi banyaknya peraturan legal formal yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk pengelolaan perbatasan. Setidaknya terdapat 23 peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pengelolaan perbatasan Indonesia, namun dari sekian banyak peraturan tersebut ada beberapa peraturan perundangan yang memiliki dampak langsung bagi pengelolaan sebelum dikeluarkannya UU.No.43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Perbatasan dan PP No.12 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan perbatasan antara lain: (Wuryandari:2010, dan Moeldoko 2012:13)

1. TAP MPR RI No.IV Tahun 1999 Tentang Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004
2. UU. No.24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional,
3. UU. No.25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004
4. UU. No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
5. UU. No.3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan
6. UU. No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
7. UU. No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia
8. UU. No.7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009
9. UU. No.17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025
10. UU. No.27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
11. PP No.26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)
12. Perpres No.78 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar

Institusi Pengelola Perbatasan Sebagai Mandat Dari UU No.43 Tahun 2008 dan PP No.12 Tahun 2010

Dari berbagai peraturan yang disebutkan sebelumnya, terdapat dua peraturan yang penting dalam pengelolaan perbatasan Indonesia, yakni UU No.43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan PP No.12 Tahun 2010 tentang Badan

Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Kedua peraturan tersebut berujung pada pembentukan Badan Pengelola Perbatasan baik di tingkat nasional maupun daerah.

BNPP memiliki empat tugas pokok antara lain: a) menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, b) menetapkan rencana kebutuhan anggaran, c) mengoordinasikan pelaksanaan, dan d) melaksanakan evaluasi dan pengawasan. (UU No.43 Tahun 2008).

Di pasal 6 PP 12/2010 disebutkan bahwa struktur organisasi BNPP terdiri dari satu Ketua Pengarah, dua Wakil Ketua Pengarah, Kepala BNPP, dan anggota BNPP. (PP No.12 Tahun 2010) Ketua Pengarah dijabat oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, dan dua Wakil Ketua Pengarah masing-masing dijabat oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Kepala BNPP dijabat oleh Menteri Dalam Negeri secara *ex-officio* dengan 14 anggota yang terdiri dari menteri atau pimpinan lembaga negara dan Gubernur di Provinsi-Provinsi perbatasan yakni: 1) Menteri Luar Negeri, 2) Menteri Pertahanan, 3) Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, 4) Menteri Keuangan, 5) Menteri Pekerjaan Umum, 6) Menteri Perhubungan, 7) Menteri Kehutanan, 8) Menteri Kelautan dan Perikanan, 9) Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, 10) Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal, 11) Panglima Tentara Nasional Indonesia, 12) Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, 13) Kepala Badan Intelijen Negara, dan 14) Kepala Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Indonesia serta Gubernur di empat belas Provinsi perbatasan Indonesia.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi BNPP sehari-hari, maka dibentuklah Sekertariat Tetap BNPP yang diketuai oleh Sekertaris BNPP yang dibantu oleh tiga Deputi yakni Deputi Bidang Pengelolaan Batas Wilayah Negara, Deputi Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan dan Deputi Bidang Pengelolaan Infrastruktur Kawasan Perbatasan. Sekertaris dan tiga Deputi BNPP tersebut berada dibawah serta bertanggung jawab kepada Kepala BNPP dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari.

Sedangkan amanat untuk membentuk institusi serupa yang berada di daerah perbatasan, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Daerah. Di provinsi Kalimantan Utara, pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) ditetapkan oleh Peraturan Gubernur (Pergub) Kalimantan Utara No.4 Tahun 2013 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja Dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Posisi BPPD adalah sebagai lembaga teknis daerah yang dibentuk khusus untuk melaksanakan tugas di bidang tertentu, dalam hal ini pengelolaan perbatasan. Dalam pasal 32 pada Pergub No.10/2014 itu disebutkan bahwa tugas utama BPPD adalah untuk membuat susunan rencana serta melaksanakan kebijakan daerah terkait dengan pengelolaan perbatasan di daerah tersebut. (Pergub Kaltara No.4 Tahun 2013)

Fungsi dari BPPD Kaltara dijelaskan lebih lanjut di pasal selanjutnya yang memuat rincian dari fungsi institusi pengelola perbatasan di daerah tersebut, namun dari sekian banyak fungsi yang dimiliki oleh BPPD seperti yang termuat di pasal 32 dari Pergub Kaltara No.12/2014 bisa diringkas menjadi tiga fungsi yakni: (1)

Merumuskan, merencanakan, membina, mengkoordinasi, dan mengendalikan kebijakan teknis yang terkait dengan pengelolaan perbatasan di bidang pengelolaan batas negara, pengelolaan potensi kawasan, dan pengelolaan infrastruktur kawasan, (2) Menyelenggarakan urusan kesekretariatan, dan (3) Melaksanakan tugas lain yang terkait dengan pengelolaan perbatasan sesuai dengan kebutuhan daerah. (Pergub Kaltara No.4 Tahun 2013)

Undang-Undang No.43/2008 dan PP No.10/2010 sebagai dasar dari pembentukan BNPP memang memberikan wewenang yang terbatas pada perencanaan, koordinasi dan evaluasi saja. Dengan kata lain, BNPP tidak mengeksekusi langsung program-program yang telah ditetapkan, dan jikapun ada, BNPP terkendala pada anggaran yang relatif kecil sehingga program yang bisa dilaksanakan terbatas pada pekerjaan-pekerjaan yang kecil, sedangkan program-program besar dan menyerap banyak anggaran seperti pembuatan jalan serta infrastruktur dasar lainnya dikerjakan langsung oleh Kementerian terkait dalam contoh ini adalah Kementerian Pekerjaan Umum.

Bagi beberapa pihak, hal ini dirasa menghambat pengelolaan perbatasan Indonesia yang lebih efisien. BNPP belum terlalu maksimal dalam pengelolaan perbatasan Indonesia karena memang BNPP hanya sebagai koordinator dan bukan sebagai eksekutor. Jika BNPP pusat saja tidak memiliki wewenang yang luas dalam mengatur kebijakan terkait dengan pengelolaan perbatasan, maka hal yang sama dirasakan pula oleh BPPD yang berada di daerah. Tidak ada perubahan yang signifikan setidaknya dalam urusan administrasi setelah BNPP terbentuk. Jika ada yang berubah, itupun hanya dari nomenklatur saja, namun secara wewenang, BPPD tidak memiliki otoritas untuk mengeksekusi langsung program-program yang terkait dengan pengelolaan perbatasan di Kalimantan Utara.

Kesimpulan

Pengelolaan kawasan perbatasan Indonesia di Kalimantan Utara dari waktu ke waktu dipegang oleh berbagai institusi yang seakan tumpang tindih (*overlapping*) secara administratif. Terdapat beberapa institusi yang bertugas untuk mengelola perbatasan Indonesia di Kalimantan Utara. Pertama adalah komite perbatasan bilateral antara Indonesia dan Malaysia yakni *General Border Committee* (GBC). Selanjutnya adalah lembaga pemerintah baik Kementerian ataupun Non-Kementerian yang berjumlah 24 lembaga terkait dengan 35 program program perbatasan. Terakhir adalah unit dan badan khusus di daerah yang dibentuk untuk menangani pengelolaan maupun kerjasama bilateral di kawasan perbatasan yang termasuk didalamnya Sosek Malindo dan badan daerah seperti BPKP2DT di Provinsi Kalimantan Timur. Setelah BNPP dibentuk sesuai dengan amanat dari UU No.43 Tahun 2008 dan PP No.12 Tahun 2010 maka pengelolaan perbatasan Indonesia termasuk di Kalimantan Utara dikoordinasi oleh BNPP yang kemudian mengamanatkan pembentukan BPPD di Kalimantan Utara. Meski demikian wewenang BNPP dibatasi hanya sebagai koordinator dari anggota-anggotanya dalam merumuskan kebijakan terkait dengan pengelolaan perbatasan, sedangkan eksekutor dari kebijakan-kebijakan tersebut tetap dipegang oleh lembaga negara yang menangani permasalahan terkait.

Daftar Pustaka**Buku, Jurnal dan Tulisan Ilmiah**

- Anwar, Dewi Fortuna. (1994). *Indonesia In ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Arifin, Saru. (2009). "Pelaksanaan Asas *Uti Possidetis* Dalam Penentuan Titik Patok Perbatasan Darat Indonesia dengan Malaysia", *Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, Vol.16, No.2, 16 April.
- Arifin, Saru. (2012). "Trans Border Cooperation Between Indonesia-Malaysia And Its Implication To The Border Development", *International Journal of Business, Economic and Law*, Vol.1
- Arifin, Saru. (2014). *Hukum Perbatasan Darat Antarnegara*, Jakarta: Sinar Grafika
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan. *Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan) Tahun 2015-2019*, Jakarta
- Departemen Komunikasi dan Informatika. (2006). *Menelusuri Batas Nusantara Tinjauan Atas Empat Kawasan Perbatasan*, Pusat Pengelolaan Pendapat Umum Badan Informasi Publik Departemen Komunikasi dan Informatika
- Liow, Joseph Cinyong. (2005). *The Politics of Indonesia-Malaysia Relations*, New York: RoutledgeCurzon
- Moeldoko. (2012). *Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan Tinjauan dari Perspektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia*, Universitas Pertahanan Indonesia
- Rachmawati, Iva dan Fauzan. (2012). "Problem Diplomasi Perbatasan dalam Tata Kelola Perbatasan Indonesia-Malaysia", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada*, Vol.16, No.2, November
- Sudiar, Sonny. (2010). *Kebijakan Pembangunan Perbatasan dan Kesejahteraan Masyarakat di Wilayah Perbatasan Pulau Sebatik, Indonesia*
- Sudiar, Sonny. (2013). *Sosek Malindo Kaltim-Sabah Kerjasama Pembangunan Internasional di Wilayah Perbatasan Negara*, Surabaya: Pustaka Radja
- Valarasi, Ardita. (2013). "Kerjasama Indonesia Dan Malaysia Mengenai General Border Committee Dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional", *Electronic Journal Opini Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya*, Agustus
- Wuryandari, Ganewati. *Mewujudkan Manajemen Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Darat Secara Terintegrasi Dalam Perspektif Keamanan dan Kesejahteraan*. Materi yang disampaikan dalam Seminar "Menggagas Format Ideal Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Ssebagai Halaman Depan NKRI", Jakarta: Bappenas, 8 Desember 2010
- Wuryandari, Ganewati, ed. (2008). *Politik Luar Negeri Indonesia Ditengah Pusaran Politik Domestik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No.43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara

Perpres No.12 Tahun 2010 Tentang *Badan Nasional Pengelola Perbatasan*
Peraturan Gubernur Kalimantan Utara No.4 Tahun 2013 Tentang *Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja Dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Kalimantan Utara.*

Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 10 Tahun 2014 Tentang *Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pembangunan Perbatasan Daerah Provinsi Kalimantan Timur*

Wawancara

Wawancara dengan Sekertaris BPKP2DT Provinsi Kalimantan Timur, Drs. H. Sufian Agus, M.Si, di kantor BPKP2DT di Samarinda, Kalimantan Timur, 13 Oktober 2014

Internet

Anonim, *Kalimantan Utara Resmi Jadi Provinsi Baru*, dalam http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2012/10/121025_kalimantanutara.shtml, diakses pada 17 Februari 2015