

RENCANA INDUK PENGELOLAAN BATAS WILAYAH NEGARA
DAN KAWASAN PERBATASAN TAHUN 2011-2014

A. PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Sebagai negara dengan garis pantai terpanjang kedua di dunia, yaitu sepanjang 81.900 km, Indonesia dihadapkan dengan masalah perbatasan yang kompleks. Bila secara internal tantangan dan masalah yang dihadapi Indonesia lebih bersifat struktural-administratif, secara eksternal tantangan dan masalah yang dihadapi berkaitan dengan kemampuan Indonesia dalam mengatasi persoalan delimitasi, delineasi, demarkasi dan ancaman-ancaman non-tradisional baru, serta kemampuan Indonesia dalam beradaptasi dan berinteraksi dengan negara-negara tetangga.

Berdasarkan konsepsi hukum internasional, cakupan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah seluruh wilayah yang diwarisi dari penjajah Belanda, sesuai dengan prinsip hukum *Uti Possidetis Juris*, yang artinya bahwa suatu negara mewarisi wilayah penguasa penjajahnya. Di dalam hukum nasional, cakupan wilayah Indonesia tercantum di dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 25A UUD 1945 dinyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan haknya ditetapkan dengan Undang-Undang”. Ketentuan UUD 1945 ini sejalan dengan UNCLOS 1982 yang berlaku sejak 16 November 1994 dan telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 17 tahun 1985 menegaskan pengakuan dunia internasional terhadap konsepsi negara kepulauan (*archipelagic state*) yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sejak Deklarasi Juanda tahun 1957.

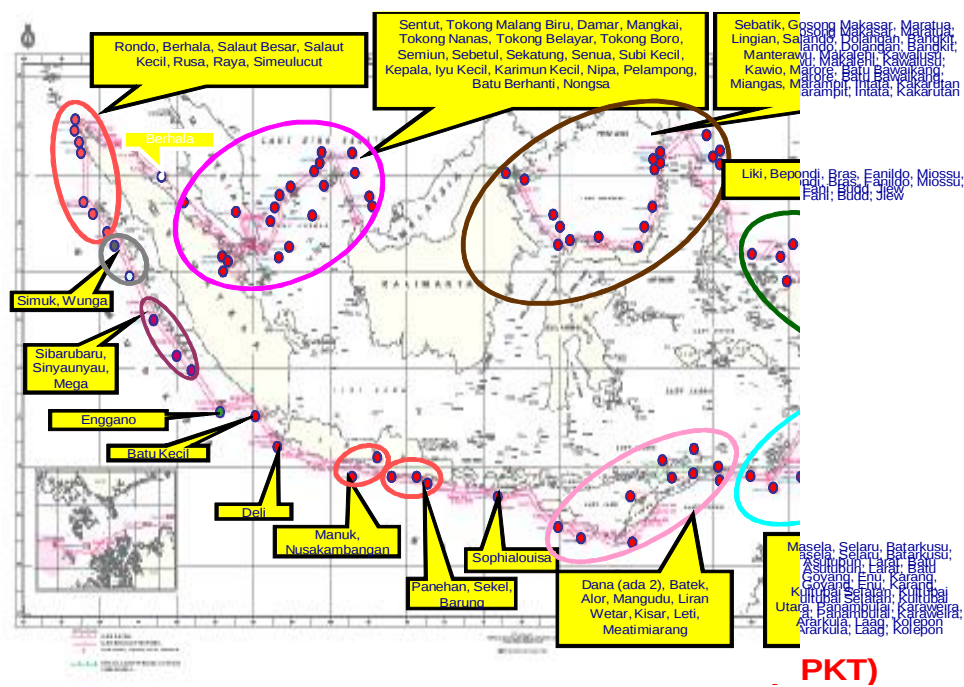
Sebagai Negara kepulauan, secara geografis Indonesia terletak di antara dua benua, yaitu Benua Asia dan Benua Australia, dan dua samudera, yaitu Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Dengan letak tersebut, Indonesia memiliki posisi yang strategis dalam geopolitik dan geoekonomi regional dan global. Posisi ini di satu sisi memberikan peluang yang besar bagi Indonesia, namun di sisi lain juga memberikan berbagai tantangan dan ancaman. Indonesia dengan wilayah kepulauan yang terdiri atas 17 ribu pulau dengan luas wilayah perairan mencapai 5,8 juta km² memiliki kerentanan yang besar dalam masalah teritori/perbatasan. Batas darat wilayah Indonesia berbatasan langsung dengan negara Malaysia, Papua Nugini (PNG) dan Timor Leste. Sedangkan wilayah laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Papua Nugini (PNG), Timor Leste dan Australia. Gambar 1. menunjukkan posisi Indonesia yang berbatasan dengan 10 negara tetangga.

Gambar 1
Perbatasan RI dengan 10 Negara Tetangga (Darat dan Laut)



Kawasan perbatasan laut termasuk juga pulau-pulau kecil terluar dengan jumlah mencapai 92 pulau. Beberapa pulau diantaranya masih perlu penataan dan pengelolaan yang lebih intensif karena mempunyai kecenderungan permasalahan dengan negara tetangga. Posisi ke 92 pulau tersebut terlihat dalam Gambar 2 berikut ini.

Gambar 2.
Peta Ilustrasi Letak 92 Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT)



Secara keseluruhan kawasan perbatasan Indonesia tersebar di 10 kawasan. Kawasan perbatasan darat tersebar di 3 (tiga) kawasan, yaitu : (1) Kawasan Perbatasan Darat RI-Malaysia di Pulau Kalimantan, (2) Kawasan Perbatasan Darat RI-PNG di Papua, dan (3) Kawasan Perbatasan Darat RI-Timor

Leste di Nusa Tenggara Timur. Garis batas negara di Pulau Kalimantan antara RI-Malaysia terbentang sepanjang 2004 Km, di Papua antara RI-Papua Nugini (PNG) sepanjang 107 km, dan di Nusa Tenggara Timur antara RI-Timor Leste sepanjang kurang lebih 263,8 km.

Sementara itu, kawasan perbatasan laut termasuk pulau-pulau kecil terluar berada di 7 (kawasan) yaitu: (1) Kawasan Perbatasan Laut RI dengan Negara Thailand/India/Malaysia termasuk 2 pulau kecil terluar di Provinsi Aceh dan Sumut; (2) Kawasan Perbatasan Laut RI dengan Negara Malaysia/Vietnam/Singapura termasuk 20 pulau kecil terluar di Provinsi Riau dan Kepulauan Riau; (3) Kawasan Perbatasan Laut RI dengan Negara Malaysia dan Filipina termasuk 18 pulau kecil terluar di Provinsi Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Utara; (4) Kawasan Perbatasan Laut RI dengan negara Palau termasuk 8 pulau kecil terluar di Provinsi Maluku Utara, Papua Barat, dan Papua; (5) Kawasan perbatasan laut dengan Negara Timor Leste/Australia termasuk 20 pulau kecil terluar di Provinsi Maluku dan Papua; (6) Kawasan Perbatasan Laut RI dengan Negara Timor Leste termasuk 5 pulau kecil terluar di Provinsi NTT; (7) Kawasan Perbatasan Laut dengan laut lepas termasuk 19 pulau kecil terluar di Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat.

Kawasan Perbatasan merupakan kawasan strategis dalam menjaga integritas wilayah Negara yang memerlukan pengelolaan secara khusus. Pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan diperlukan untuk memberikan kepastian hukum mengenai ruang lingkup wilayah negara, kewenangan pengelolaan wilayah negara, dan hak-hak berdaulat, serta dilakukan dengan pendekatan kesejahteraan, keamanan dan kelestarian lingkungan secara bersama-sama.

Secara teoritis, pengelolaan perbatasan terdiri dari 4 (empat) tahapan, yakni alokasi, delimitasi, demarkasi, dan administrasi (manajemen pembangunan). Kalau tahap alokasi, delimitasi, dan demarkasi lebih banyak terkait pada aspek pengelolaan batas wilayah negara (*boundary line*), maka tahap administrasi lebih terkait pada aktivitas pembangunan di kawasan perbatasan (*boundary area*).

Pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan Indonesia saat ini masih menghadapi permasalahan yang kompleks, baik dari sisi delimitasi, demarkasi maupun delineasi, pertahanan dan keamanan, persoalan penegakan hukum, maupun pembangunan kawasan. Sesuai dengan Amanat Proklamasi Kemerdekaan dan Konstitusi (UUD 1945), menjaga keutuhan wilayah NKRI, baik wilayah darat, laut, dan udara, termasuk warga negara, batas-batas maritim, pulau-pulau dan sumber daya alamnya adalah suatu hal yang mutlak dilakukan. Namun, hingga saat ini masih ada beberapa segmen batas yang belum tuntas disepakati dengan negara tetangga sehingga dapat mengancam kedaulatan dan integritas wilayah NKRI.

Kawasan perbatasan juga banyak diwarnai oleh berbagai aktivitas pelanggaran hukum lintas batas seperti *illegal trading*, *illegal mining*, *illegal dredging/sand*, *illegal migration*, *illegal logging*, *human trafficking*, *people smuggling*, penyelundupan barang, pencurian ikan (*illegal fishing*), perompakan (*sea piracy*), dan sebagainya. Kasus-kasus tersebut sangat merugikan negara karena merusak lingkungan, melanggar hak asasi manusia serta menyebabkan kerugian ekonomi negara. Sementara itu, dari sudut pandang pembangunan wilayah, masih banyak wilayah di kawasan perbatasan yang perkembangannya lambat dengan aksesibilitas rendah dan didominasi oleh daerah tertinggal dengan sarana dan prasarana sosial dan ekonomi yang masih sangat terbatas. Wilayah-wilayah tersebut pada umumnya kurang tersentuh oleh dinamika pembangunan

sehingga kondisi masyarakat pada umumnya berada dalam kemiskinan, bahkan pada beberapa wilayah yang berbatasan dengan negara tetangga (Malaysia) masyarakatnya cenderung berorientasi kepada negara tetangga dalam hal pelayanan sosial dan ekonomi.

Merespon berbagai persoalan tersebut, paradigma pembangunan kawasan perbatasan di masa lampau yang lebih mengutamakan pendekatan keamanan (*security approach*) daripada pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) mulai dirasakan perlu disesuaikan. Undang Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional 2005-2025) menetapkan arah pengembangan wilayah perbatasan negara dari "yang selama ini cenderung berorientasi *inward looking*, menjadi *outward looking*", sehingga wilayah tersebut dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Berdasarkan UU tersebut, disamping pendekatan keamanan, upaya pengelolaan batas wilayah negara dan pembangunan kawasan perbatasan harus menggunakan pendekatan kesejahteraan juga. Di samping itu, perhatian khusus harus diarahkan juga bagi pengembangan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan yang selama ini luput dari perhatian.

Implementasi pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan sesuai amanat RPJPN 2005-2025 tersebut telah dimulai sejak RPJMN I (2004-2009), sekalipun belum menampakkan hasil yang signifikan. Untuk mendorong percepatan pembangunan kawasan perbatasan, RPJMN II (2010-2014) menempatkan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan sebagai prioritas nasional. Berdasarkan Perpres Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, sasaran-sasaran pokok pembangunan 5 (lima) tahun kedepan terkait pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan adalah sebagai berikut:

1. Terwujudnya keutuhan dan kedaulatan wilayah negara yang ditandai dengan kejelasan dan ketegasan batas-batas wilayah Negara.
2. Menurunnya kegiatan ilegal (*transboundary crimes*) dan terpeliharanya lingkungan hidup di kawasan perbatasan.
3. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat yang ditandai dengan menurunnya jumlah penduduk miskin di kecamatan perbatasan dan pulau kecil terluar.
4. Berfungsinya Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) sebagai pusat pelayanan kawasan perbatasan, dan
5. Meningkatnya kondisi perekonomian kawasan perbatasan, yang ditandai dengan meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi di 38 kabupaten/kota perbatasan yang diprioritaskan penanganannya, khususnya pada 27 kabupaten perbatasan yang tergolong daerah tertinggal.

Berdasarkan sasaran pembangunan jangka menengah di atas, maka pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan difokuskan pada: (1) Penyelesaian penetapan dan penegasan batas wilayah negara; (2) Peningkatan upaya pertahanan, keamanan, serta penegakan hukum; (3) Peningkatan pertumbuhan ekonomi kawasan perbatasan; (4) Peningkatan pelayanan sosial dasar; dan (5) Penguatan kapasitas kelembagaan dalam pengembangan kawasan perbatasan secara terintegrasi.

Reorientasi paradigma pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan menjadi *outward looking* diwujudkan pula ke dalam kebijakan spasial nasional. Undang-Undang (UU) Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menetapkan kawasan perbatasan sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN) dalam bidang pertahanan dan keamanan dengan tetap memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Dalam PP Nomor 26 Tahun 2008

ditegaskan bahwa pada tahun 2019 seluruh kawasan perbatasan negara sudah dapat dikembangkan dan ditingkatkan kualitasnya dalam aspek kesejahteraan, pertahanan-keamanan, dan lingkungan. Untuk mendorong pertumbuhan kawasan perbatasan, 26 kota di kawasan perbatasan diarahkan menjadi Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) sehingga dapat dimanfaatkan sebagai pusat pelayanan atau pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga.

Namun demikian, komitmen melalui kebijakan di atas belum dapat diimplementasikan secara optimal karena berbagai kendala yang masih ada, baik dari sisi konsepsi pembangunan dan kebijakan yang perlu dibuat, maupun dari sisi sistem dan prosedur pengelolaan kawasan perbatasan yang berlaku. Hal ini tercermin, misalnya, dari realitas masih kuatnya pendekatan sektoral, lemahnya sinergi antarsektor serta antara pusat dan daerah, serta belum terpadunya penanganan program pembangunan di kawasan perbatasan.

Sejalan dengan reorientasi kebijakan yang baru, Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat RI kemudian membentuk UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara yang memberikan mandat bagi Pemerintah untuk membentuk Badan Pengelola Perbatasan di tingkat pusat dan daerah untuk mengelola kawasan perbatasan. Berdasarkan UU tersebut, Pemerintah kemudian membentuk dan menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). BNPP bertugas menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengoordinasikan pelaksanaan, serta melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan (Pasal 15 UU Nomor 43 Tahun 2008 dan Pasal 3 Perpres Nomor 12 Tahun 2010). Untuk melaksanakan tugas tersebut, salah satu fungsi BNPP adalah penyusunan dan penetapan Rencana Induk dan Rencana Aksi Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan (Perpres No. 12/2010, Pasal 4 poin a).

Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan ini dimaksudkan sebagai instrumen untuk mengintegrasikan program pembangunan yang berbasis pendekatan wilayah secara terarah, bertahap, dan terukur, serta menjadi pedoman dan acuan bagi seluruh kementerian dan lembaga Pemerintah non kementerian (K/L) dan daerah dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan dan program pengelolaan batas wilayah Negara dan kawasan perbatasan Negara. Seluruh kebijakan, program, dan kegiatan K/L, antarsektor, antardaerah, maupun antara pusat dan daerah, serta peran pihak swasta dalam upaya percepatan pengembangan kawasan perbatasan sangat penting dilakukan secara sinergis dan terkoordinasi dalam kerangka Rencana Induk Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan ini.

2. MAKSUD DAN TUJUAN

Maksud penyusunan Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan adalah untuk:

1. Menyediakan pedoman dalam penyusunan rencana aksi pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, yang langsung akan dilaksanakan oleh berbagai pihak (*stakeholders*) yang terkait seperti: Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
2. Menghasilkan instrumen untuk melakukan koordinasi, integrasi, sinergitas, dan sinkronisasi (KISS) rencana dari berbagai sektor, dunia usaha dan masyarakat (*multistakeholders*) dalam mengelola batas wilayah negara dan