

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsepsi hukum internasional menetapkan bahwa cakupan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah seluruh wilayah yang dahulunya merupakan wilayah yang dikuasai oleh pemerintahan kolonial Belanda. Konsep ini Sesuai prinsip hukum *Utti Possidetis Juris* yang berarti bahwa suatu negara mewarisi wilayah penguasa penjahannya. Cakupan wilayah tersebut kemudian tercantum dalam pasal 25 A UUD 1945 yaitu “*Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan haknya ditetapkan dengan Undang-Undang*”. Ketentuan UUD 1995 ini sesuai dengan UNCLOS 1982 yang berlaku sejak 16 November 1994 dan diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985. Hal tersebut kemudian menegaskan Indonesia sebagai negara kepulauan.

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki letak yang sangat strategis jika dinilai melalui aspek geografis. Negara Indonesia terletak diantara dua benua, yaitu Benua Asia dan Benua Australia. Negara Indonesia juga terletak diantara dua samudera, yaitu Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Letak geografis ini

menempatkan negara Indonesia pada posisi yang sangat strategis dalam hal geopolitik, dan juga geoekonomi baik skala regional dan juga global.

Namun posisi geografis ini juga menempatkan batas negara Indonesia tersebar di 10 kawasan, baik perbatasan wilayah darat maupun perbatasan wilayah laut. Salah satu dari 10 titik wilayah perbatasan tersebut adalah perbatasan darat dan laut Indonesia-Malaysia di Pulau Kalimantan. Garis perbatasan Darat dan laut Indonesia-Malaysia di Pulau Kalimantan terbentang sepanjang ± 2400 Km.

Berbagai masalah pengelolaan seringkali muncul di wilayah perbatasan. Salah satu masalah di wilayah perbatasan adalah permasalahan pada aspek ekonomi kawasan. Kesejahteraan warga di wilayah perbatasan masih rendah dibandingkan wilayah lain di Indonesia. kemiskinan menjadi permasalahan yang terjadi di setiap kawasan perbatasan baik wilayah perbatasan darat, ataupun wilayah perbatasan laut. Hal ini dapat dilihat dari tingginya jumlah keluarga prasejahtera di kawasan perbatasan serta kesenjangan sosial ekonomi antar masyarakat di wilayah perbatasan. Hal ini biasanya disebabkan oleh berbagai faktor, seperti rendahnya mutu sumberdaya manusia, minimnya infrastruktur pendukung, rendahnya produktifitas masyarakat dan belum optimalnya pemanfaatan sumberdaya alam di kawasan perbatasan. Masalah tersebut kemudian berimplikasi pada tingkat kemiskinan masyarakat di kawasan perbatasan dan mendorong masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan ekonomi ilegal untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Garis perbatasan wilayah Indonesia-Malaysia di Provinsi Kalimantan Utara terletak di Kabupaten Malinau dan Kabupaten Nunukan dengan garis perbatasan sepanjang 990 KM yang memisahkan wilayah NKRI dengan negara bagian Sabah dan Serawak Malaysia. Kondisi pemeliharaan tanda batas dan kondisi keberadaan patok negara di wilayah darat Indonesia–Malaysia perlu menjadi perhatian serius dikarenakan pergeseran patok batas dan aktivitas di sekitar kawasan perbatasan yang tidak terkontrol dengan baik karena keterbatasan infrastruktur di wilayah perbatasan.

Di wilayah perbatasan laut, wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia juga mengalami masalah sehingga diklaim secara sepihak oleh Malaysia berdasarkan Peta 1979. Malaysia mengklaim bahwa wilayah maritim yang sangat eksektif mencakup wilayah maritim yang belum disepakati batasnya seperti di Laut Sulawesi. Hal ini dikarenakan Malaysia menerapkan prinsip–prinsip penarikan pangkal lurus kepulauan padahal Malaysia bukan merupakan negara kepulauan menurut Konvensi PBB tentang UNCLOS 1982. Hal ini mengakibatkan sebagian ZEE Indonesia di Laut Sulawesi masuk menjadi laut teritorial Malaysia. belum jelasnya batas wilayah maritim antara Indonesia-Malaysia berdampak pada adanya klaim wilayah laut oleh Malaysia dan klaim zona maritim yang saling overlap satu sama lain sehingga dibutuhkan upaya penyelesaian terkait permasalahan batas wilayah laut ini.

Masyarakat di wilayah perbatasan sering kali terkendala pada aspek pemenuhan kebutuhan bahan pokok. Kendala ini lalu mengakibatkan terjadinya kegiatan ekonomi lintas batas di wilayah perbatasan. Ekonomi lintas batas yang terjadi di wilayah

Kalimantan Utara merupakan kegiatan ekonomi yang dilakukan melalui kegiatan perdagangan terbatas antar kawasan baik kegiatan ekonomi lintas batas yang bersifat legal ataupun illegal. Kegiatan perdagangan dilakukan di pasar-pasar di wilayah perbatasan ataupun dibawa secara langsung ketika melintasi pos lintas batas. Komoditas perdagangan pun sangat beragam seperti hasil pertanian yang masih berbentuk bahan mentah atau belum melalui proses pengolahan seperti kakao, lada, karet, sawit, dan perikanan. Sedangkan produk perdagangan yang masuk ke Indonesia berupa produk-produk makanan dan minuman, gas, minyak goreng, susu bubuk, pupuk dan berbagai produk mesin dan onderdil.

Namun kegiatan ekonomi lintas batas yang dilakukan masyarakat cenderung merugikan Negara Indonesia. Kerugian ini didapat karena belum optimalnya nilai tambah produksi di wilayah perbatasan terhadap negara tetangga. Hal ini dikarenakan masyarakat membangun sendiri aktivitas ekonomi lintas batas dikarenakan kebutuhan bahan pokok pribadi yang harus dipenuhi. Fenomena ini kemudian dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk mendapatkan keuntungan dengan membeli bahan mentah dengan harga yang murah, ataupun melakukan transaksi perdagangan secara illegal hingga penyelundupan.

Kegiatan ekonomi lintas batas tidak dapat dihindari karena ketergantungan yang tinggi oleh masyarakat di wilayah perbatasan terhadap masyarakat di wilayah negara tetangga. Ketergantungan ekonomi ini kemudian memunculkan ancaman terhadap kepastian hukum, keamanan, dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik

Indonesia di wilayah Perbatasan. Selain melanggar hukum dan menimbulkan kerawanan dan ketertiban juga sangat merugikan negara. kegiatan ekonomi ilegal ini terorganisir dengan baik sehingga diperlukan koordinasi dan kerjasama bilateral yang baik untuk menuntaskannya.

Kawasan perbatasan merupakan wilayah yang sangat strategis terkait hubungannya dengan integritas dan kedaulatan wilayah negara yang harus dikelola dengan cara khusus. Pengelolaan batas wilayah negara diperlukan untuk mewujudkan Tujuan Nasional Negara Indonesia yang telah tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu *“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”*. Pengelolaan wilayah perbatasan kemudian dilaksanakan oleh badan khusus sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (DPRRI, Tentang Wilayah Negara, 2008).

Berdasarkan amanat Undang-Undang tersebut maka ditetapkanlah Peratauran Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) agar pengelolaan wilayah perbatasan lebih fokus, sinkron, terkoordinasi, dan berada pada satu pintu pengelolaan. BNPP kemudian bertugas untuk merumuskan dokumen pengelolaan yang terdiri atas Desain Besar (*Grand Design*), Rencana Induk, dan Rencana Aksi Pengelolaan Perbatasan Negara sebagai

upaya mengutamakan pengelolaan wilayah perbatasan kedalam kebijakan pemerintah.

Ketiga dokumen tersebut bersifat saling melengkapi (komplemen) dan mengelaborasi terhadap dokumen perencanaan terkait seperti RPJPN, RPJMN, dan RKP. Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara ini dimaksud agar menjadi 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 serta daerah dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan dan program dalam rangka melakukan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan negara.

B. Pokok Permasalahan

Dari latar belakang masalah tersebut maka penulis merumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

“Bagaimana kebijakan pengembangan Ekonomi Lintas Batas di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara?”

C. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab pokok permasalahan tersebut, penulis menggunakan beberapa kerangka pemikiran sebagai berikut:

Konsep Perbatasan

Perbatasan sebuah negara tercipta dengan munculnya negara itu sendiri. Kemunculan negara tersebut mengakibatkan penduduk yang semula memiliki etnis yang sama dan tinggal dengan harmonis harus dipisahkan oleh batas negara dan status kewarganegaraan.

Dalam Bahasa Inggris, daerah perbatasan diistilahkan dengan kata *Boundary* dan *Frontier*. Kedua definisi kata tersebut memiliki arti dan makna yang berbeda dalam geografi politik, meskipun dalam istilah sehari-hari kedua kata ini merupakan sinonim.

Istilah *Boundary* digunakan untuk menjelaskan demarkasi yang membatasi wilayah terluar dari suatu negara. Istilah ini digunakan karena fungsi yang mengikat atau membatasi suatu unit politik dalam hal ini adalah negara. Sementara *Frontier* menjelaskan tentang perbatasan yang menggambarkan letak posisi terdepan.

Menurut *D. Whitterley, (Whottersley, 1982 : 101-102)* *Boundary* merupakan batas wilayah negara atau perbatasan dimana secara demarkasi letak negara dalam rotasi dunia yang telah ditentukan, dan mengikat secara bersama-sama atas rakyatnya dibawah suatu hukum dan pemerintah yang berdaulat. Sedangkan *Frontier* adalah daerah perbatasan dalam suatu negara yang mempunyai ruang gerak terbatas, tetapi karena lokasinya berdekatan dengan negara lain, mengakibatkan pengaruh dari negara lain dapat masuk ke negara tersebut yang berakibat pada munculnya masalah pada sektor ekonomi, politik, dan sosial

budaya setempat. Pengaruh tersebut berakibat pada terganggunya kestabilan dan keamanan serta Integrasi suatu negara.

Menurut Martinez sebagaimana yang dikutip oleh Riwanto Tirtosudarmo mengategorikan perbatasan menjadi empat tipe, yaitu:

a. Alienated borderland

Suatu wilayah perbatasan yang tidak terjadi aktifitas lintas batas, sebagai akibat berkecamuknya perang, konflik, dominasi nasionalisme, kebencian ideologis, permusuhan agama, perbedaan kebudayaan dan persaingan etnik.

b. Coexistent borderland

Suatu wilayah perbatasan dimana konflik lintas batas bisa ditekan sampai ke tingkat yang bisa dikendalikan meskipun masih muncul persoalan yang terselesaikan, misalnya yang berkaitan dengan masalah kepemilikan sumber daya strategis di perbatasan.

c. Interdependent borderland

Suatu wilayah perbatasan yang di kedua sisinya secara simbolik dihubungkan oleh hubungan internasional yang relatif stabil. Penduduk di kedua bagian perbatasan, juga di kedua negara terlibat dalam berbagai kegiatan perekonomian yang saling menguntungkan dan kurang lebih dalam tingkat yang setara, misalnya salah satu pihak mempunyai fasilitas produksi sementara yang lain memiliki tenaga kerja yang murah.

d. Integrated borderland

Suatu wilayah perbatasan yang kegiatannya ekonominya merupakan sebuah kesatuan, nasionalisme jauh menyurut pada kedua negara dan keduanya tergabung dalam sebuah persekutuan yang erat.

Garis perbatasan wilayah Indonesia-Malaysia di Provinsi Kalimantan Utara terletak di Kabupaten Malinau dan Kabupaten Nunukan dengan garis perbatasan sepanjang 990 KM yang memisahkan wilayah NKRI dengan negara bagian Sabah dan Serawak Malaysia. Kondisi pemeliharaan tanda batas dan kondisi keberadaan patok negara di wilayah darat Indonesia–Malaysia perlu menjadi perhatian serius dikarenakan pergeseran patok batas dan aktivitas di sekitar kawasan perbatasan yang tidak terkontrol dengan baik karena keterbatasan infrastruktur di wilayah perbatasan. Dalam hal ini perbatasan yang ada di Provinsi Kalimantan Utara juga merupakan wilayah perbatasan yang sesuai dengan konsep perbatasan dimana mengkategorikan wilayah perbatasan baik secara *Boundary* dan *Frontier*.

Konsep Kebijakan

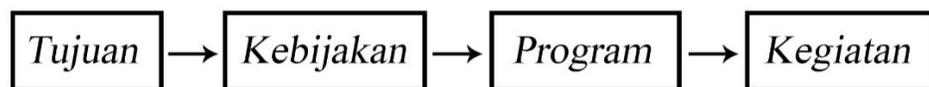
Kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu lembaga atau instansi pemerintah selalu dikaitkan dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan suatu wilayah. Menurut Dye (1992), kebijakan publik secara prinsip dapat diartikan sebagai “*whatever government choose to do or not to do*”. Jadi, kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah adalah tentang pilihan terhadap sesuatu untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Hogwood dan Gun (1986) menyebutkan

bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Kebijakan publik dapat berbentuk aturan-aturan umum atau aturan khusus yang berisi pilihan-pilihan tindakan yang merupakan keharusan, larangan, atau sesuatu yang dibenarkan untuk mengatur seluruh masyarakat, pemerintah, ataupun dunia usaha dengan tujuan tertentu.

Kebijakan yang telah dibentuk pemerintah akan melahirkan program untuk mewujudkan tujuan dari terbentuknya kegiatan tersebut. Pengertian program menurut Charles O.Jones adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Program merupakan penjabaran dari langkah-langkah dalam mencapai tujuan yang kemudian dilaksanakan dalam bentuk kegiatan (Murdani, 2011). Menurut Nur Azizah (Azizah, 2013), "*definisi program adalah instrumen kebijakan yang berisi suatu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah / lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah*".

Pembuatan program selalu berkaitan dengan kebijakan dan tujuan nasional. Alur implementasi pelaksanaan program menurut Nur Azizah sebagai berikut :

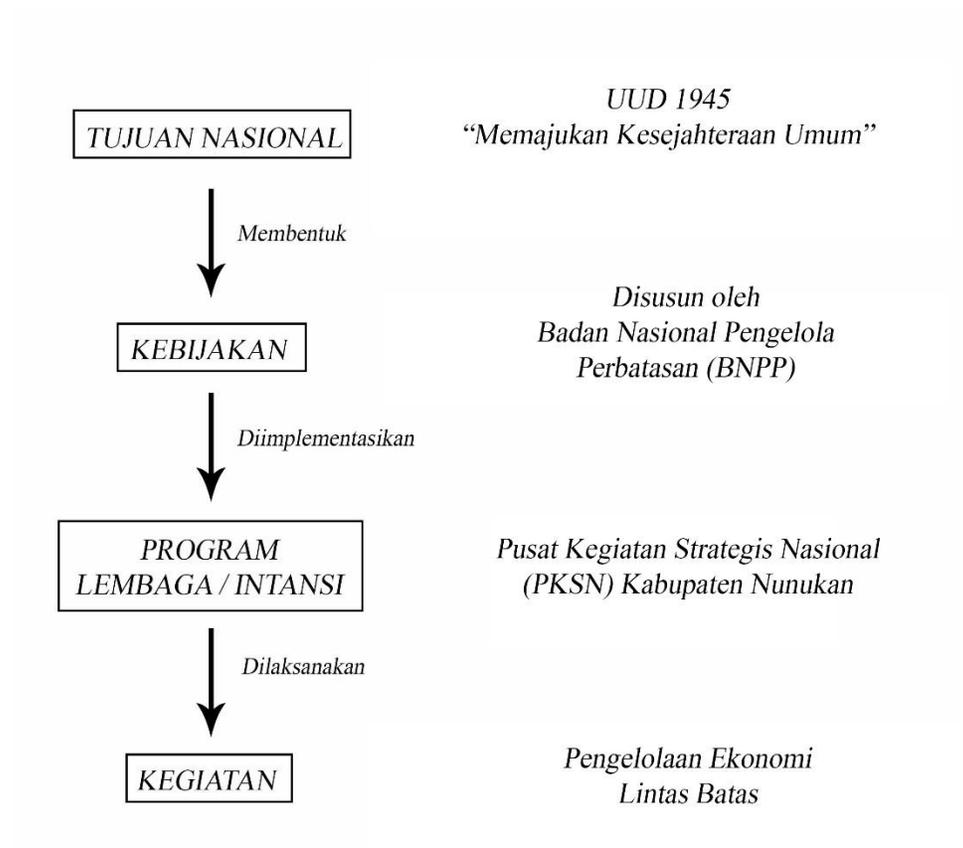
Gambar 1. 1 Alur Pembuatan Program menurut Nur Azizah



(Sumber : Gender dan Pembangunan dalam pelatihan PPRG Badan
Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi DIY
2013)

Alur Implementasi program tersebut kemudian diaplikasikan untuk menganalisa dan menjawab rumusan masalah dengan pola sebagai berikut:

Gambar 1.2 Aplikasi Alur Pembuatan Program Nur Azizah



Tujuan nasional Negara Indonesia telah tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu *"Membentuk Suatu Pemerintahan negara*

Indonesai yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial” (1945).

Dari tujuan nasional yang diamanatkan oleh Undang–Undang Dasar 1945 tersebut, tujuan nasional Indonesai dibidang ekonomi yaitu “*memajukan kesejahteraan umum*” yang berarti pemerintah Indonesia bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat Indonesia yang bisa didapatkan melalui aktivitas ekonomi.

Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, maka pemerintah membentuk rencana pengelolaan, arah dan strategi kebijakan pengelolaan ekonomi lintas batas di wilayah perbatasan negara melalui Badan Pengelolaan Perbatasan Negara (BNPP). Rencana pengelolaan ini kemudian dilaksanakan oleh lembaga dan instansi terkait dalam bentuk program dan kegiatan.

Konsep Ekonomi Lintas Batas

Ekonomi merupakan salah satu ilmu sosial yang mempelajari aktivitas manusia yang berhubungan dengan produksi, distribusi, pertukaran dan konsumsi barang dan jasa. Istilah ekonomi berasal dari kata Yunani *O Koc* (*Oikos*) yang berarti “Keluarga, Rumah tangga” dan *Vouoc* (*Nomos*), atau “peraturan hukum”. Secara garis besar kedua kata ini diartikan sebagai “aturan rumah tangga” atau “manajemen rumah tangga”. Adam Smith mendefinisikan

ekonomi sebagai kajian tentang sebab–sebab terjadinya kekayaan. F.A. Walker menyatakan ekonomi adalah satu cabang ilmu yang berhubungan dengan kekayaan. David Ricardo mendefinisikan ekonomi sebagai suatu kajian tentang hukum berbagai jenis golongan masyarakat. Jadi dapat disimpulkan bahwa *“ekonomi merupakan suatu ilmu yang mempelajari segala perilaku manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dengan tujuan memperoleh kesejahteraan”*.

Ekonomi lintas batas adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia dengan tujuan memperoleh kesejahteraan yang dilakukan melibatkan lebih dari satu negara. baik itu komoditas yang dibawa dari negara lain, atau aktivitas transaksi yang terjadi di negara lain sehingga mengakibatkan terjadinya aturan, atau regulasi yang melibatkan lebih dari satu negara.

Kondisi perdagangan di Kabupaten Nunukan merupakan salah satu permasalahan perdagangan yang ada di wilayah perbatasan adalah adanya kegiatan aktivitas ekonomi lintas batas dengan berupa ekspor-impor barang yang beredar di wilayah tersebut. Terjadinya interaksi kedua warga negara antara masyarakat Indonesia dan Malaysia dipengaruhi oleh faktor kebutuhan pasokan bahan pokok antara masyarakat yang ada di wilayah perbatasan kedua negara. Bagi masyarakat perbatasan yang berada di wilayah Kabupaten Nunukan seperti lokasi prioritas Pulau Sebatik, umumnya masyarakat yang

tinggal di wilayah tersebut membutuhkan bahan pokok kehidupan sehari-hari seperti beras, sayur-sayuran dan lain sebagainya. Lain halnya dengan masyarakat yang berada di Kota Tawau Malaysia, adanya mereka melakukan lintas batas untuk memenuhi kebutuhan atau keperluan masyarakat kota yang tidak dapat ditemukan pada wilayah perkotaan.

Terjadinya ekonomi lintas batas dikarenakan kebutuhan yang sangat mendesak bagi masyarakat di wilayah perbatasan. Di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara dengan keterbatasan infrastruktur dan akses pemenuhan bahan pokok maka kegiatan ekonomi lintas batas menjadi hal yang mutlak untuk dilaksanakan demi mendapatkan kesejahteraan dan pemenuhan bahan pokok masyarakat di wilayah perbatasan.

D. Hipotesa

Kebijakan pengembangan ekonomi lintas batas di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara yaitu dilaksanakan dengan :

- Menjadikan Kabupaten Nunukan sebagai Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN)
- Mengelola ekonomi lintas batas melalui strategi pelaksanaan PKSN yang berdasarkan dengan rencana program pengelolaan wilayah perbatasan oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) tahun 2015-2019.

E. Jangkauan Penelitian

Studi ini memiliki jangkauan penelitian terkait isu ekonomi lintas batas di Kabupaten Nunukan sejak tahun 2011-2016. Pengelolaan ekonomi lintas batas di Perbatasan berdasarkan rencana induk pengelolaan ekonomi lintas batas pada tahun 2015-2019. Studi ini juga tidak menutup kemungkinan menggunakan data *relevan* yang berasal dari waktu sebelumnya untuk mendukung proses penulisan.

F. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memenuhi syarat akhir memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Penelitian ini dimaksud untuk menjawab permasalahan yang dituliskan penulis dan membuktikan hipotesa.
3. Penelitian ini dapat bermanfaat sebagai sumber pustaka khususnya dibidang kebijakan pengelolaan ekonomi di wilayah perbatasan, dan ekonomi lintas batas pada khususnya.

4. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan dan kerjasama antar *stakeholder*, instansi, lembaga, dan pemerintah dalam melakukan pengelolaan ekonomi di wilayah perbatasan.

G. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menjelaskan data yang dikumpulkan berdasarkan studi kepustakaan. Hal ini dimaksud untuk mengumpulkan data sekunder yang berasal dari jurnal, buku, literatur, surat kabar, dokumen negara, dan data yang berasal dari artikel online (website).

H. Sistematika Penulisan

Bab 1 skripsi ini berisi tentang Pendahuluan, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab 2 skripsi ini akan menjelaskan tentang gambaran umum Provinsi Kaltara dan wilayah perbatasan Indonesia yang terdapat di wilayah Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

Bab 3 skripsi ini akan menjelaskan tentang visi, arah, dan strategi pelaksanaan kebijakan yang disusun untuk pengelolaan ekonomi lintas batas di Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara.

Bab 4 skripsi ini akan menjelaskan tentang bentuk pelaksanaan kebijakan pengelolaan ekonomi lintas batas di Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara.

Bab 5 skripsi ini berisi kesimpulan.

