

Reformasi Sistem Manajemen Perbatasan Indonesia

I. Latar Belakang

I.1. Deskripsi kawasan perbatasan Indonesia

Indonesia adalah negara kepulauan dengan jumlah pulau yang mencapai 17.499 pulau dan luas wilayah perairan mencapai 5,8 juta km², serta panjang garis pantai yang mencapai 81.900 km².¹ Dua pertiga dari wilayah Indonesia adalah laut, implikasinya, hanya ada tiga perbatasan darat dan sisanya adalah perbatasan laut. Perbatasan laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara diantaranya Malaysia, Singapura, Filipina, India, Thailand, Vietnam, Republik Palau, Australia, Timor Leste, dan Papua Nugini. Sedangkan untuk wilayah darat, Indonesia berbatasan langsung dengan tiga negara, yakni Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste dengan panjang garis perbatasan darat secara keseluruhan adalah 2914,1 km. Luasnya wilayah perbatasan laut dan darat Indonesia tentunya membutuhkan dukungan sistem manajemen perbatasan yang terorganisir dan profesional, baik itu ditingkat pusat maupun daerah. Akan tetapi minimnya infrastruktur di kawasan perbatasan telah menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki sebuah sistem manajemen perbatasan yang baik. Selama ini, tanggung jawab pengelolaan wilayah perbatasan hanya bersifat koordinatif antar lembaga pemerintah departemen dan non departemen, tanpa ada sebuah lembaga pemerintah yang langsung bertanggung jawab melakukan manajemen perbatasan dari tingkat pusat hingga daerah.

I.2. Kondisi Manajemen Perbatasan Indonesia

Arus perpindahan manusia, barang, dan informasi yang meningkat telah menjadi implikasi nyata dari fenomena globalisasi sekarang ini. Hal ini menjadikan kawasan perbatasan sebagai sebuah aspek yang sangat strategis bagi sebuah negara, baik itu dari sisi sosial, ekonomi, politik, dan hankam. Tentunya, hal ini menuntut adanya sebuah sistem pengelolaan kawasan perbatasan yang baik dan akuntabel.

Luasnya kawasan perbatasan Indonesia seharusnya mencerminkan adanya sebuah kebijakan pengelolaan perbatasan yang efektif dan akuntabel baik itu dari aspek sosial-ekonomi dan keamanan. Namun, kondisi di lapangan menunjukkan bahwa sistem manajemen perbatasan Indonesia selama ini berada dalam tahap yang mengkhawatirkan. Meningkatnya tindak kejahatan di perbatasan (*border crime*) seperti penyelundupan kayu, barang, dan obat-obatan terlarang, perdagangan manusia, terorisme, serta penetrasi ideologi asing telah mengganggu kedaulatan serta stabilitas keamanan di perbatasan negara. Selama ini, kawasan perbatasan Indonesia hanya dianggap sebagai garis pertahanan terluar negara, oleh karena itu pendekatan yang digunakan dalam mengelola perbatasan hanya pada pendekatan keamanan (*security approach*). Padahal, di beberapa negara tetangga, misalnya Malaysia, telah menggunakan pendekatan kesejahteraan (*prosperity*) dan keamanan secara berdampingan pada pengembangan wilayah perbatasannya.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pengaturan tentang pengembangan wilayah perbatasan di kabupaten/kota secara hukum berada dibawah tanggung jawab pemerintah daerah tersebut. Kewenangan pemerintah pusat hanya ada pada pintu-pintu perbatasan (*border gate*) yang meliputi aspek kepabeanan, keimigrasian, karantina, keamanan dan pertahanan (CIQS). Meskipun demikian, pemerintah daerah masih menghadapi beberapa hambatan dalam mengembangkan aspek sosial-ekonomi kawasan perbatasan. Beberapa hambatan tersebut diantaranya, masih adanya paradigma pembangunan wilayah yang terpusat, sehingga kawasan perbatasan hanya dianggap sebagai "halaman belakang", sosialisasi peraturan perundang-undangan mengenai pengembangan wilayah perbatasan yang belum sempurna, keterbatasan anggaran, dan tarik-menarik kepentingan pusat-daerah.

Otoritas pengelolaan keamanan di perbatasan sendiri telah lama diserahkan kepada TNI. Hal ini salah satunya didasarkan pada Undang-Undang No. 34, tahun 2004 mengenai Tentara Nasional Indonesia (TNI) bahwa wewenang untuk menjaga keamanan di area perbatasan adalah salah satu fungsi pokok dari TNI. Masih lemahnya motivasi dan peran pemerintah pusat dan daerah untuk mengelola kawasan perbatasan dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) berimplikasi pada otoritas penuh TNI sebagai pengelola perbatasan negara dengan penekanan pada keamanan bukan pada kesejahteraan sosial ekonomi.

Otoritas penuh bagi TNI di perbatasan tersebut tentunya sarat dengan penyimpangan, seringkali beberapa media massa mengungkap kasus oknum TNI yang terlibat dalam penyelundupan barang dan kayu ilegal di kawasan perbatasan. Kondisi ini sangat bertentangan dengan fungsi TNI yang sesungguhnya di perbatasan.

Selain itu, di beberapa negara yang demokratis seperti di Inggris, Amerika Serikat, dan negara-negara transisi seperti di kawasan Eropa Timur, urusan pengelolaan keamanan perbatasan diserahkan kepada pihak penegak hukum, yang dalam hal ini adalah Kepolisian. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa wilayah perbatasan adalah area penegakkan hukum (*law enforcement*) yang bukan menjadi fungsi militer. Tentunya hal ini dapat menjadi wacana baru bagi posisi TNI sebagai penjaga perbatasan (*border guard*) di Indonesia di masa depan.

II. Pemetaan Masalah dan Rekomendasi Awal

Kawasan perbatasan adalah sebuah wilayah yang sangat strategis bagi stabilitas keamanan sosial dan ekonomi seluruh warga negara bukan hanya bagi masyarakat di perbatasan, maka dari itu diperlukan sebuah komitmen nasional untuk mereformasi sistem manajemen perbatasan di Indonesia agar menjadi lebih efektif dan akuntabel. Dari hasil pengamatan LESPERSI, ada dua hal mendasar yang patut dijadikan catatan dalam melakukan reformasi sistem manajemen perbatasan di Indonesia, yakni:

Pemetaan Masalah	Konsekuensi	Rekomendasi Kepada Pemerintah dan DPR
<ul style="list-style-type: none"> - UU Wil. Negara belum tersosialisasi dan belum ada deskripsi yg jelas atas otoritas pengelola perbatasan. - Lemahnya Kesepakatan bilateral dan multilateral ttg batas wil. Indonesia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya “kewarganegaraan ganda” pada masyarakat di perbatasan. • Resiko konflik bersenjata dengan negara lain. • Pemanfaatan SDA yang tidak maksimal 	<p>Pemerintah dan DPR harus secepat mungkin melakukan proses penetapan batas darat dan laut negara baik itu secara nasional maupun internasional.</p>
<p>Tidak adanya pembagian wewenang yang jelas mengenai pengelolaan perbatasan negara</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya otoritas penuh kepada TNI/border guard dalam hal pengelolaan area perbatasan negara (aspek keamanan dan sosial-ekonomi) yang sarat dengan indikasi penyalahgunaan wewenang. • Pembangunan aspek sosial-ekonomi bagi masyarakat di perbatasan terhambat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Memisahkan secara tegas otoritas pengelolaan aspek sosial-ekonomi kepada Depdagri dan aspek keamanan kepada TNI/aparat penegak hukum • Membangun profesionalisme TNI sebagai <i>border guard</i>. • Membentuk sebuah badan pengelola perbatasan di tingkat nasional dan daerah sebagai otoritas pengelolaan kawasan perbatasan. • Memprioritaskan pendekatan kesejahteraan (<i>prosperity approach</i>) dalam mengelola kawasan perbatasan.

Sistem manajemen perbatasan yang efektif dan akuntabel seharusnya selaras dengan wacana yang dibawa oleh arus reformasi sektor keamanan, yakni adanya sebuah pembagian peran yang jelas antar aktor keamanan sebuah negara. Pembagian yang tegas dan jelas tersebut nantinya menjadi sebuah “aturan main” yang harus disepakati oleh para *stakeholders* dalam pengelolaan perbatasan negara sehingga pembangunan sektor keamanan dan sosial-ekonomi dapat berjalan secara selaras di perbatasan negara. Manajemen perbatasan adalah salah satu bentuk arsitektur pertahanan dan keamanan

sebuah negara oleh karena itu sudah seharusnya pemerintah dan DPR melaksanakan sebuah reformasi sistem manajemen perbatasan negara sebagai salah satu agenda reformasi sektor keamanan selain reformasi TNI, Polisi, dan Intelijen secara institusional.

III. Kesimpulan

Reformasi sektor keamanan yang tengah dijalankan Indonesia selama ini cenderung mengabaikan reformasi manajemen perbatasan negara. Kawasan perbatasan selama ini dianggap hanya sebagai garis perbatasan negara dari perspektif pertahanan sehingga paradigma keamanan mendominasi pengelolaannya.

Padahal, aspek keamanan itu sendiri tidak semata-mata membicarakan aspek keamanan secara sempit yang melibatkan ancaman konvensional seperti invasi militer negara lain namun secara lebih kompleks, yakni keamanan manusia (*human security*) secara nasional yang meliputi aspek sosial, ekonomi, bahkan politik. Otoritas penuh TNI di wilayah perbatasan juga sarat dengan indikasi penyelewengan karena tidak adanya badan lain yang mewakili masyarakat yang dapat mengontrol kinerja TNI sebagai penjaga perbatasan negara. Selain itu, strategi pengelolaan perbatasan negara yang hanya memfokuskan pada pendekatan keamanan pada wilayah perbatasan dengan kondisi demarkasi dan delimitasi perbatasan yang belum lengkap tentunya sangat beresiko akan terjadinya konflik bersenjata dengan negara lain di lapangan. Memang, tidak dapat disangkal bahwa manajemen perbatasan adalah bagian dari arsitektur pertahanan suatu negara, namun bukan berarti bahwa membangun kekuatan militer saja di kawasan perbatasan akan menjamin keamanan nasional secara multi-dimensional.

Oleh karena itu, ada dua hal yang harus dilakukan dalam jangka panjang terkait dengan reformasi manajemen perbatasan sebagai bagian dari reformasi sektor keamanan. *Pertama*, mempercepat proses penetapan demarkasi dan delimitasi perbatasan Indonesia. *Kedua*, membentuk sebuah badan pengelola perbatasan negara yang bertugas mengelola perbatasan negara dengan menjunjung tinggi supremasi sipil atas militer. Kemudian, untuk jangka pendek, diperlukan sebuah upaya untuk membangun karakter TNI yang profesional sebagai penjaga perbatasan Negara, mengingat TNI memiliki otoritas penuh secara kontekstual dalam pengelolaan perbatasan negara. Karakter profesionalisme TNI yang dimaksud harus melibatkan unsur tanggung jawab utama sebagai penjaga perbatasan negara, dan mendukung supremasi sipil atas militer dalam manajemen perbatasan negara.