KAJIAN NORMATIF: PENGELOLAAN PERBATAAN DAN KELEMBAGAAN PUSAT-DAERAH BERDASARKAN RENCANA INDUK PENGELOLAAN PERBATASAN NEGARA

Posma Sariguna Johnson Kennedy[1], Suzanna Josephine L.Tobing[2]
Rutman L.Toruan[3], Emma Tampubolon[4], Adolf Heatubun[5], Anton Nomleni[6]

[1,2,3,4]FEB Universitas Kristen Indonesia, Jakarta
[5]Universitas Pattimura, Ambon, [6]Universitas Matana, Serpong
Jl. Mayjen Sutoyo No.2, Cawang, 13630 Jakarta Timur, Indonesia
E-mail : posmahutasoit@gmail.com[1], yosephine.tobing@uki.ac.id[2]

ABSTRAK

Penulis ingin menelaah bagaimana rentang kendali kelembagaan dari pusat ke daerah dalam mengelola wilayah perbatasan berdasarkan rencana induk pengelolaan perbatasan negara. Rencana induk pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan atau Rinduk adalah rencana pembangunan nasional jangka menengah 5 (lima) tahun yang memberikan arah kebijakan, strategi, dan program pengelolaan batas wilayah negara dan pembangunan kawasan perbatasan yang berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional atau RPJPN dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional atau RPJMN. Metode penelitian pada paper ini menggunakan metode normatif, dimana secara kualitatif ditelaah berbagai regulasi yang terkait dengan lembaga dan kelembagaan pengelola perbatasan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Regulasi mengenai kelembagaan (Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) yang mengatur tata kelola wilayah perbatasan negara sudah ada, namun perlu penguatan kelembagaan yang lebih lagi, pelatihan sumber daya manusia dan penyediaan dana yang dibutuhkan sesuai dengan prioritas penanganan perbatasan Negara.

Kata kunci : BNPP, Perbataan Negara, Pengelolaan Perbatasan, Rencana Induk, RPJPN, RPJMN.

ABSTRACT

The author wants to examine how the range of institutional control from the center to the regions in managing the border area, based on the national borders master plan (rencana induk pengelolaan perbatasan negara). *The national borders master plan or Rinduk is a 5 (five) year medium-term national development plan that provides direction on policies, strategies and programs for managing national borders and the development of border areas that are guided by the National Long Term Development Plan or RPJPN and National Medium Term Development Plan or RPJMN. The research method in this paper uses the normative method, where various regulations are qualitatively examined related to institutions that manage the border of Indonesia Republic. Institutional regulation of National Border Management Agency (BNPP) which regulates the governance of the country's border areas already exists, but needs more institutional strengthening, training in human resources and the provision of funds needed in accordance with the priority of handling State borders.*

Keywords: BNPP, National Border, Border Management, Master Plan, RPJPN, RPJMN

1. PENDAHULUAN

Mengelola batas wilayah negara dan kawasan perbatasan bukanlah tugas yang mudah. Namun, tugas mulia membela dan cinta negara harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh sebagai tanggung jawab menjalankan amanat konstitusi. Untuk itu dibutuhkan arah kebijakan serta berbagai pendekatan dalam kebijakan mengelola perbatasan yang lebih terarah, terintegrasi, dan terukur. (BNPP RI, 2015, Rinduk, 2015-2019)

Pengelolaan perbatasan bernilai sangat strategis dan penting mengingat terkait langsung dengan upaya penegakan kedaulatan negara, penegakan pertahanan dan keamanan negara, pendayagunaan sumber daya dan pemerataan pembangunan, serta tanggung jawab bersama dalam membangun daya saing warga masyarakat untuk mengimbangi aktivitas social ekonomi masyarakat negara tetangga. Maka, dalam pengelolaan perbatasan tidak bisa mengandalkan hanya pendekatan keamanan (*security approach*), tetapi harus juga dibarengi dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan pendekatan lingkungan (*environment approach*). (Istijono, 2012)

Pendekatan *prosperity* atau kesejahteraan masyarakat perbatasan, dilakukan dengan mengorientasikan agar seluruh upaya pembangunan perbatasan ditujukan untuk meningkatkan kegiatan ekonomi dan lapangan kerja masyarakat, memberikan pelayanan sosial dasar masyarakat perbatasan, dan berkembangnya budaya dan kekerabatan masyarakat kedua Negara di perbatasan. Pendekatan *security* atau pertahanan dan keamanan perbatasan, dilaksanakan dengan meningkatkan intensitas dan kualitas patroli pengamanan perbatasan di darat dan laut termasuk menambah jumlah personil petugas pengamanan, meningkatkan kualitas pos-pos pengamanan perbatasan (pamtas), penegasan dan perapatan tanda batas darat, sosialisasi tanda batas laut bagi nelayan dan masyarakat penghuni pulau terluar. Prinsip terakhir adalah pendekatan *sustainability*/*environment* (keberlanjutan lingkungan). Mengingat kawasan perbatasan pada umumnya masih terjalin keseimbangan lingkungan antara kehidupan masyarakat dengan lingkungan sekitarnya, maka setiap rencana pembangunan infrastruktur, pelaksanaan investasi ekonomi, dan pelayanan dasar baik di hulu maupun hilir harus mempertimbangkan dan memperhitungkan tata kelola lingkungan kawasan sekitar, baik kawasan hutan lindung, lingkungan budidaya, dan lingkungan permukiman. (Poetro, 2015)

Pengelolaan perbatasan ini harus mampu menjawab lima kondisi serta permasalahan umum di perbatasan, yaitu (Istijono, 2012):

1. Kondisi masyarakat yang masih terisolir dan sosial ekonomi masih tertinggal, walaupun memiliki potensi sumber daya cukup besar;
2. Kondisi infrastruktur yang minim dan pos-pos di wilayah perbatasan belum memadai, sehingga pengawasan wilayah perbatasan menjadi lemah;
3. Terjadinya kasus-kasus pelanggaran lintas batas oleh warga negara RI ke negara tetangga dan sebaliknya;
4. Terjadinya kesenjangan sosial ekonomi masyarakat di wilayah perbatasan negara Malaysia yang dapat menimbulkan kecemburuan; serta
5. Beberapa batas wilayah darat dan laut dengan beberapa negara tetangga yang berbatasan belum tuntas

Keterisolilasian kawasan perbatasan negara merupakan isu utama perbatasan, karena keterbatasan infrastruktur dasar wilayah, yaitu transportasi, energi (listrik dan BBM), komunikasi dan informasi, menyebabkan lambannya pertumbuhan ekonomi, dan minimnya pelayanan sosial dasar, khususnya pendidikan dan kesehatan. (Poetro, 2015)

Hadi mengatakan, strategi pengembangan kawasan perbatasan secara umum meliputi:

1. Menjadikan kawasan perbatasan sebagai pintu gerbang ke negara tetangga
2. Membangun kawasan perbatasan dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity*), keamanan (*security*), dan lingkungan (*environment*) secara serasi.
3. Mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di kecamatan-kecamatan yang langsung berbatasan secara selektif dan bertahap sesuai prioritas dan kebutuhan.
4. Meningkatkan perlindungan sumberdaya alam hutan tropis (tropical forest) dan kawasan konservasi, serta mengembangkan kawasan budidaya secara produktif bagi kesejahteraan masyarakat lokal.
5. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (SDM) melalui pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, perhubungan dan informasi.
6. Meningkatkan kerjasama pembangunan di bidang sosial, budaya, keamanan dan ekonomi dengan negara tetangga.

Pengelolaan perbatasan negara tidak terlepas dari sistem perencanaan pembangunan yang berlaku secara nasional. Dalam konteks pembangunan di Indonesia, perencanaan pembangunan diatur dalam UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam hal ini, pengelolaan perbatasan negara merupakan bagian dari pembangunan nasional sehingga memiliki kedudukan tertentu terhadap dokumen-dokumen perencanaan pembangunan, agar rencana yang sudah disusun dapat implementatif sebagaimana mekanisme pembangunan nasional. (BNPP RI, 2015, Rinduk, 2015-2019)

Sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dan RPJMN 2015-2019, diterbitkanlah UU No.43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 tentang rencana Tata Ruang wilayah Nasional, Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2010 tentang Badan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 31 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Tetap BNPP. (Istijono, 2012)

Agar pengelolaan perbatasan lebih terarah, terintegrasi, dan terukur, pemerintah c.q. BNPP telah menerbitkan beberapa produk kebijakan dan strategi pengelolaan perbatasan, yaitu: Peraturan BNPP No.1 tahun 2011 tentang Desain Besar Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025, Peraturan BNPP tentang Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2014, Peraturan BNPP No.1 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara tahun 2015-2019, Peraturan Kepala BNPP No.2 tahun 2015 tentang Rencana Strategis Badan Nasional

Pengelolaan Perbatasan Tahun 2015-2019. (Istijono, 2012)

Sebagaimana diatur dalam Perpres 12/2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), rencana induk pengelolaan perbatasan negara (Rinduk) disusun berdasarkan rencana tata ruang, agar pengelolaan perbatasan negara dilakukan secara menyeluruh dan berbasis kewilayahan. Mendudukan konteks pengelolaan perbatasan negara terhadap sistem perencanaan pembangunan nasional dan sistem penataan ruang perlu dilakukan agar mampu menghasilkan rencana induk yang menyeluruh dan berbasiskan kewilayahan, serta implementatif dalam sistem pembangunan nasional.

Oleh karena itu, penulis ingin menelaah bagaimana rentang kendali kelembagaan dari pusat ke daerah dalam mengelola wilayah perbatasan berdasarkan rencana induk pengelolaan perbatasan negara.

2. METODOLOGI

Penulisan pada paper ini menggunakan metode normatif. Penelitian secara normatif mengacu pada berbagai literatur dan pedoman-pedoman etik, aturan, klausul, ketentuan, hukum, dan lain-lain yang telah ditetapkan pada keputusan politis atau ahli/perumus kebijakan. Pada penelitian ini, sebagai bahan *literatur review,* secara kualitatif menelaah regulasi-regulasi yang terkait dengan kelembagaan yang bertugas mengelola perbatasan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari tingkat pusat sampai daerah, berdasarkan Buku Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara yang dikeluarkan oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP).

3. LANDASAN TEORI

A. Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara[4]

Pengelolaan perbatasan dilakukan oleh suatu badan khusus yang membidangi pengelolaan perbatasan sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Berdasarkan amanat Undang-undang tersebut, ditetapkanlah Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Pembentukan BNPP melalui Perpres Nomor 12 Tahun 2010 dimaksudkan agar pengelolaan perbatasan lebih fokus, sinkron, terkoordinasi, dan berada pada satu pintu pengelolaan.

[4] BNPP RI, 2015, Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Tahun 2015-2019) hal.7-11 dan 21-24

Dalam rangka pengelolaan batas wilayah negara dan pembangunan kawasan perbatasan, BNPP merumuskan dokumen pengelolaan yang terdiri atas Desain Besar (*Grand Design*), Rencana Induk, dan Rencana Aksi Pengelolaan Perbatasan Negara sebagai acuan bersama para *stakeholders* dalam pembangunan kawasan perbatasan, serta sebagai upaya mengarusutamakan pembangunan kawasan perbatasan ke dalam kebijakan pemerintah. Ketiga dokumen tersebut bersifat saling melengkapi (komplemen) dan mengelaborasi terhadap dokumen perencanaan seperti RPJPN, RPJMN, serta Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA).



Sumber : BNPP RI, 2015, Rinduk, 2015-2019

Gambar 1. Tahapan Sasaran RPJMN

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional atau RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional atau RPJM Nasional, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahun. Desain Besar Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025) adalah dokumen perencanaan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan mengikuti RPJP Nasional. Rencana induk pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan atau Rinduk adalah rencana pembangunan nasional jangka menengah 5 (lima) tahun yang memberikan arah kebijakan, strategi, dan program pengelolaan batas wilayah negara dan pembangunan kawasan perbatasan. Rencana aksi pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan atau Renaksi adalah pedoman implementasi tahunan dari Rencana induk pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan. (BNPP RI, 2011, Desain Besar 2011-2025)

Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara, 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 nonkementerian (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 ini.

Landasan hukum dalam penyusunan Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara adalah:

1. UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
2. UU No.40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional;
3. UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025;
4. UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
5. UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
6. UU No.43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara;
7. UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil;
8. UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil Terluar;
11. Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pulau-pulau Kecil Terluar;
12. Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan;
13. Peraturan Kepala BNPP No. 1 Tahun 2011 tentang Desain Besar Pengelolaan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025.

Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan adalah rencana pengelolaan perbatasan negara jangka menengah (lima tahunan) yang memberikan arah kebijakan, strategi, dan program pengelolaan batas wilayah negara dan pembangunan kawasan perbatasan. Periode Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan tahun 2011-2014 akan berakhir seiring dengan berakhirnya periode RPJM Nasional periode ke-II. Dalam penyusunan Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara 2015-2019 dipertimbangkan hasil capaian Renduk 2011-2014. (Lihat BNPP RI, 2011, Rinduk 2011-2014)

Dalam rangka pengelolaan perbatasan Negara pada RPJM Nasional periode ke-III (2015-2019), dibuat dokumen rencana yang mengatur pengelolaan perbatasan Negara yakni Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara 2015-2019. Maksud penyusunan Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015-2019 adalah tersusunnya pedoman pengelolaan perbatasan negara sesuai amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara untuk kurun waktu tahun 2015-2019. Tujuan dan sasaran Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015-2019 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

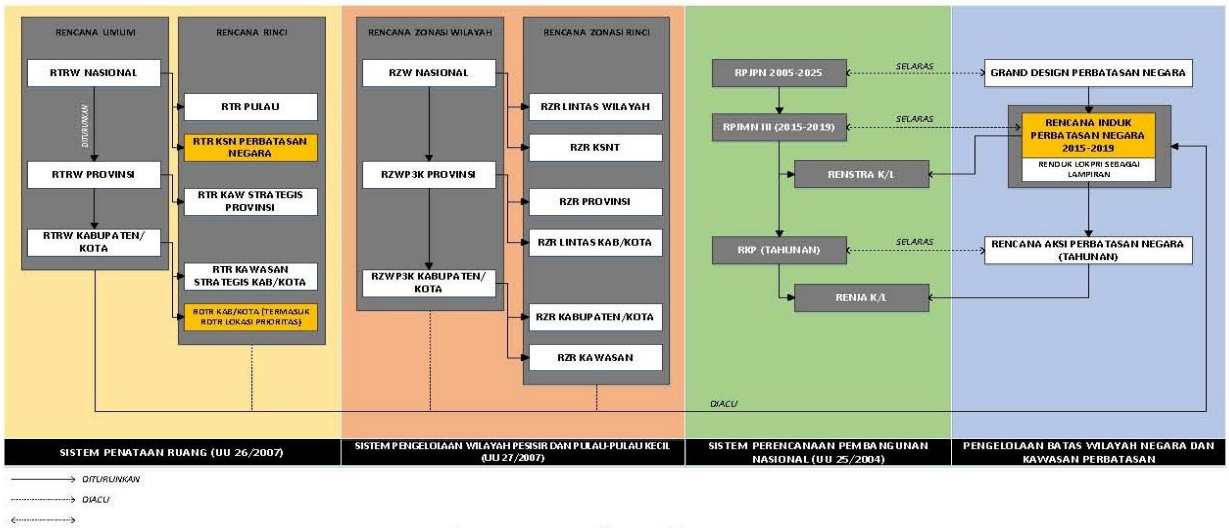
Tabel 1. Tujuan dan Sasaran Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015-2019

Tujuan	Sasaran
Terumuskannya kebijakan, strategi, program dan kegiatan sebagai pedoman pelaksanaan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan yang melibatkan berbagai pihak (*stakeholders*) yang terkait, antara lain: kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, dunia usaha, dan masyarakat (*multistakeholders*).	Tersedianya pedoman atau acuan pelaksanaan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan yang memuat Visi, Misi, Arahan Kebijakan, Agenda prioritas yang akan dilaksanakan oleh pihak-pihak terkait (*stakeholders*) antara lain: kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanakan pengelolaan kawasan perbatasan.
Terumuskannya instrumen untuk melakukan koordinasi, integrasi, sinergitas, dan sinkronisasi (KISS) dengan berbagai pihak (*stakeholders*) dalam rangka penyusunan rencana kegiatan dan anggaran pembangunan dan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan yang dilakukan oleh kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.	Tersedianya instrumen untuk melakukan koordinasi, integrasi, sinergitas, dan sinkronisasi (KISS) dengan berbagai pihak (*stakeholders*) dalam rangka penyusunan rencana kegiatan dan anggaran pembangunan dan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan yang dilaksanakan oleh: kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota
Terumuskannya instrumen dalam rangka koordinasi dan fasilitasi pelaksanaan pembangunan lintas sektor, pengendalian dan pengawasan, serta evaluasi dan pelaporan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.	Tersedianya instrumen dalam rangka koordinasi dan fasilitasi pelaksanaan pembangunan lintas sektor, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi dan pelaporan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.

Sumber: BNPP RI, 2015, Renduk 2015-2019.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Rencana lnduk merupakan instrumen untuk melakukan koordinasi, integrasi, sinergitas, dan

sinkronisasi (KISS) rencana pembangunan perbatasan dalam kerangka waktu, lokasi, sumber pendanaan, dan penanggung jawab pelaksanaannya. Grand Design/Desain Besar, Rencana lnduk, dan Rencana Aksi pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan menjadi acuan BNPB Kementerian/Lembaga Terkait, dan BPP di daerah dalam pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan. Pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, yang selama ini masih berjalan secara parsial, bisa diintegrasikan penanganannya secara komprehensil integral, dan terukur oleh BNPP. Sekretariat BNPP dapat berfungsi sebagai clearing house dalam memverifi kasi, memfasilitasi, mengevaluasi, dan mengawasi pelaksanaan rencana kerja serta anggaran pembangunan perbatasan oleh berbagai pemangku kepentingan. (Istijono, 2012)



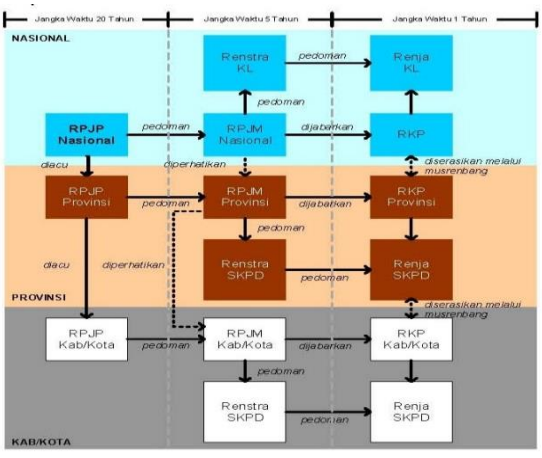
Sumber: BNPP RI, 2015, Rinduk 2015-2019

Gambar 3 . Kedudukan Dokumen Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara

B. Pengelolaan Perbatasan Negara dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional[5]

Dalam kerangka pembangunan di Indonesia, dokumen rencana pembangunan (*development plan*) berfungsi untuk memberikan arahan untuk terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi dalam pembangunan baik antarwilayah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah, antarsektor, maupun antara Pusat dan Daerah. Dokumen rencana pembangunan ini memberikan payung konseptual bagi pembangunan secara umum suatu wilayah, baik bagi pembangunan fisik maupun non fisik, baik yang sifatnya spasial maupun non-spasial. Adapun arahan pembangunan yang dirumuskan pada dasarnya merupakan penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang disusun oleh Presiden (pada level nasional)/Kepala Daerah (dalam level daerah Provinsi/Kabupten/Kota).

Berdasarkan Undang-undang (UU) No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat lima produk rencana pembangunan, yang meliputi: (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), (3) Rencana Strategis Pembangunan (Renstra), (4) Rencana Kerja Pemerintah/Pembangunan (RKP), dan (5) Rencana Kerja (Renja). Kelima produk ini ada pada tingkat nasional, provinsi, dan kota/kabupaten, serta mencakup semua sektor yang terepresentasi dalam departemen/kementrian dan dinas.



Sumber : BNPP RI, 2015, Rinduk 2015-2019

Gambar 4. Sistem Perencanaan Pembangunan

Dalam rangka pengelolaan perbatasan negara, Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara memiliki kaitan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional agar muatan

[5] BNPP RI, 2015, Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Tahun 2015-2019) hal.18-19

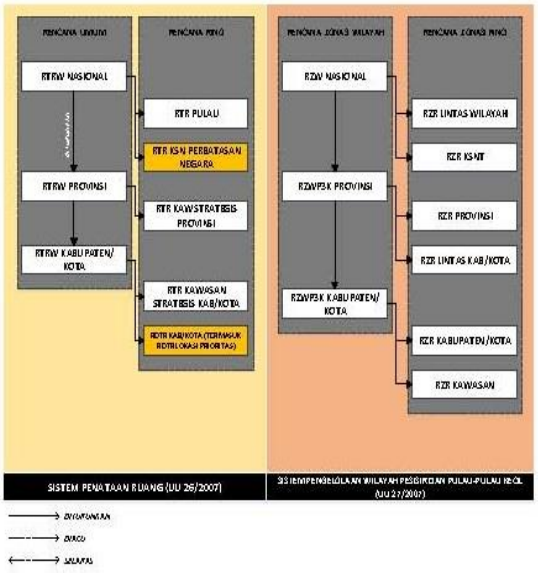
di dalam rencana induk dapat diimplementasikan secara kongkrit dalam perencanaan pembangunan. Dalam kaitanya dengan rencana pembangunan baik itu nasional maupun daerah maka perlu dilakukan sinkronisasi antara rencana pembangunan dan rencana induk pengelolaan perbatasan negara. Hal ini dilakukan agar rencana yang disusun dapat sinkron dan saling mengisi antara satu dengan lainnya.

C. Pengelolaan Perbatasan dalam Sistem Penataan Ruang[6]

Sesuai Perpres 12/2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), rencana induk pengelolaan perbatasan negara disusun berdasarkan rencana tata ruang, agar pengelolaan perbatasan negara dilakukan secara menyeluruh dan berbasis kewilayahan. Dalam sistem penataan ruang, perspektif pengeloaan perbatasan negara didasarkan pada perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan perbatasan. Hal ini menitikberatkan pada upaya mengelola perbatasan dengan menggunakan perspektif ruang/kewilayahan, sehingga mengelola perbatasan tidak lagi dipandang secara parsial/sektoral, melainkan terintegrasi dalam satu kesatuan ruang yang utuh. Maka rencana tata ruang merupakan dasar dalam memanfaatkan ruang di kawasan perbatasan, begitu pula sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan perbatasan.

Dalam sistem penataan ruang, rencana tata ruang yang secara khusus mengatur pemanfaatan ruang di kawasan perbatasan terdiri dari perencanaan pada tingkat makro dan mikro. Pada tingkat makro, pemanfaatan ruang di kawasan perbatasan diatur di dalam "Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional (KSN) Perbatasan Negara", yang mengatur pemanfaatan ruang kawasan perbatasan dalam lingkup makro, melalui pengaturan struktur dan pola ruang regional. Sedangkan pada tingkat mikro, diposisikan pada "Rencana Detail Tata Ruang" yang mengatur pemanfaatan blok di kecamatan (Lokpri) yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Oleh karenanya, terkait dengan perencanaan pengelolaan perbatasan negara, rencana induk pengelolaan perbatasan negara harus sinkron dengan produk rencana tata ruang baik di tingkat makro maupun mikro. Produk rencana tata ruang ini akan menghasilkan program-program pemanfaatan ruang, yang dapat menjadi referensi utama dalam pemanfaatan ruang di kawasan perbatasan, serta penyusunan program dan penganggaran pembangunan, sehingga muatan di dalamnya perlu menjadi acuan dalam merumuskan rencana induk pengelolaan perbatasan negara.

Tidak hanya darat, ruang dalam perspektif perbatasan juga dikenal dalam perspektif perbatasan laut. Dalam perspektif pengelolaan kawasan perbatasan laut, pemanfaatan ruang laut diatur di dalam rencana zonasi pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana diatur dalam UU 27/2007 tentang Sistem Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Oleh karena itu, pengelolaan perbatasan laut juga perlu mengacu pada arahan-arahan pemanfaatan ruang sebagaimana diarahkan di dalam rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, agar perencanaan pengelolaan kawasan perbatasan laut dilakukan secara menyeluruh, berbasis kewilayah laut, serta mempertimbangkan karakteristik ruang kelautan.



Sumber : Diolah dari UU 26/2007 dan UU 27/2007

Gambar 5. Sistem Penataan Ruang dan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil

4. PEMBAHASAN

A. Pengelola Perbatasan di Tingkat Pusat[7]

BNPP merupakan Badan Pengelola Perbatasan di tingkat pusat, seperti halnya Badan Nasional lain yang dibentuk oleh Peraturan Presiden, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sesuai UU N0.43 Tahun 2008 Pasal 15 dan Perpres No. l2 Tahun 20.l0 Pasal 3, BNPP bertugas menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan, serta melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan. Berdasarkan landasan landasan hukum tersebut, dalam pengelolaan perbatasan BNPP pun berperan sebagai regulator, koordinator, akselerator, dan dinamisator. (Istijono 2012)

[6] BNPP RI, 2015, Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Tahun 2015-2019) hal.19-21

[7] BNPP RI, 2015, Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Tahun 2015-2019) hal.135-138.

BNPP dikepalai oleh seorang Menteri Dalam Negeri dan terdiri dari 15 anggota, baik Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah, Kepala Lembaga Pemerintah non-Kementerian, maupun Gubernur Provinsi terkait. Selaku Kepala BNPP, Menteri Dalam Negeri memimpin dan mengendalikan pelaksanaan tugas dan fungsi BNPP. Dalam kesehariannya, tugas BNPP yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri ini dilakukan oleh Sekretaris BNPP melalui Sekretariat BNPP. Selain membantu tugas Kepala BNPP, Sekretariat BNPP juga memberikan dukungan teknis, koordinatif dan administratif.

Untuk khusus Sekretariat BNPP, terdiri dari paling banyak dua Biro, dimana masing-masing Biro terdiri paling banyak tiga Bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari tiga Sub bagian. Jika dibandingkan dengan Badan Nasional lainnya yang memiliki perwakilan hingga di daerah serta analisa Peraturan Presiden, kewenangan BNPP hanya kurang lebih sebagai koordinator dan pembuat kebijakan. Sedangkan Badan Nasional lainnya memiliki kewenangan sampai ke tahap eksekusi kebijakan.

Dalam menjalankan tugasnya, Kepala BNPP membawahi beberapa Kedeputian, di antaranya: Deputi Bidang Pengelolaan Batas Wilayah Negara, Deputi Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan, Deputi Bidang Pengelolaan Infrastruktur Kawasan Perbatasan. Ketiga Kedeputian ini dalam melaksanakan tugasnya masing-masing dibantu oleh tiga Asisten Deputi, dimana masing-masing Asisten Deputi terdiri dari tiga Kepala Bidang, dan masing-masing Kepala Bidang membawahi dua Kepala Subbidang. Selain itu tiap-tiap Deputi juga memiliki kelompok jabatan fungsional.

Tabel 2. Tugas BNPP dan Kelembagaannya

BNPP	– menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan; – menetapkan rencana kebutuhan anggaran; – mengkoordinasikan pelaksanaan; dan – melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.
Sekretariat BNPP	– memfasilitasi perumusan kebijakan pembangunan, rencana induk dan rencana aksi pengelolaan serta pemanfaatan batas wilayah Negara dan kawasan perbatasan; – melakukan koordinasi dan memfasilitasi penyusunan rencana kegiatan dan anggaran pembangunan dan pengelolaan batas wilayah Negara dan kawasan perbatasan; – melakukan koordinasi dan memfasilitasi pelaksanaan pembangunan lintas sektor, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi dan pelaporan pengelolaan batas wilayah Negara dan kawasan perbatasan; – melaksanakan pelayanan administrasi umum, kepegawaian, keuangan, kerumahtanggaan dan ketatausahaan.
Deputi Bidang Pengelolaan Batas Wilayah Negara	– Melakukan penyusunan dan perumusan rencana induk dan rencana aksi serta pengoordinasian penyusunan kebijakan dan pengelolaan serta pemanfaatan batas wilayah Negara; – Melakukan koordinasi pengelolaan dan fasilitasi penegasan, pelaksanaan pembangunan, pemeliharaan, dan pengamanan batas wilayah Negara; – Mengoordinasikan penyusunan anggaran pembangunan dan pengelolaan batas wilayah Negara sesuai dengan skala prioritas; dan – Melakukan pengendalian, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan pembangunan serta pengelolaan batas wilayah Negara.
Deputi Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan	– Melakukan penyusunan dan perumusan rencana induk dan rencana aksi serta pengoordinasian penyusunan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan, pengelolaan, dan pemanfaatan potensi kawasan perbatasan; – Melakukan inventarisasi potensi sumber daya dan membuat rekomendasi penetapan zona pengembangan ekonomi, pertahanan, sosial budaya, lingkngan hidup dan zona lainnya di kawasan perbatasan; – Mengoordinasikan penyusunan anggaran pembangunan dan pengelolaan potensi kawasan perbatasan sesuai dengan skala prioritas; dan – Melakukan pengendalian, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan pembangunan serta pengelolaan potensi kawasan perbatasan.
Deputi Bidang Pengelolaan Infrastruktur Kawasan Perbatasan	– Melakukan penyusunan dan perumusan rencana induk dan rencana aksi serta pengoordinasian penyusunan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan, pengelolaan serta pemanfaatan infrastruktur kawasan perbatasan; – Mengoordinasikan perumusan kebijakan dan fasilitasi pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan darat, laut, dan udara, serta sarana dan prasarana pendukung zona perekonomian, pertahanan, sosial budaya, lingkungan hidup, dan zona lainnya di kawasan perbatasan; – Mengoordinasikan penyusunan anggaran pembangunan dan pengelolaan infrastruktur kawasan perbatasan sesuai dengan skala prioritas; dan – Melakukan pengendalian dan pengawasan serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan infrastruktur kawasan perbatasan.

Sumber: BNPP RI, 2015, Renduk 2015-2019.

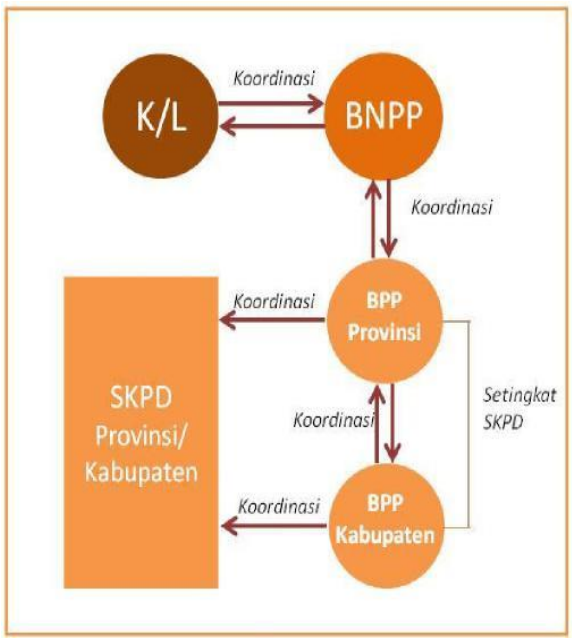
Berdasarkan pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 terdapat 20 kementerian anggota terhadap dalam pelaksanaakan tupoksi BNPP. Keanggotan BNNP yang terdiri atas: Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan sebagai Ketua Pengarah; Wakil Ketua

Pengarah I adalah Menteri Koordinator Bidang Perekonomian; Wakil Ketua Pengarah II adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat; sedangkan Kepala BNPP adalah Menteri Dalam Negeri; dengan anggota Menteri Luar Negeri, Menteri PertahananMenteri Hukum dan Hak Asasi ManusiaMenteri KeuanganMenteri Pekerjaan UmumMenteri PerhubunganMenteri KehutananMenteri Kelautan dan PerikanaMenteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BadaPerencanaan Pembangunan NasionalMenteri Pembangunan Daerah Tertinggal;Panglima Tentara Nasional Indonesia;Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;Kepala Badan Intelijen Negara; Kepala Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional;Gubernur Provinsi terkait.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan memuat perihal BNPP dalam melakukan koordinasi seperti:

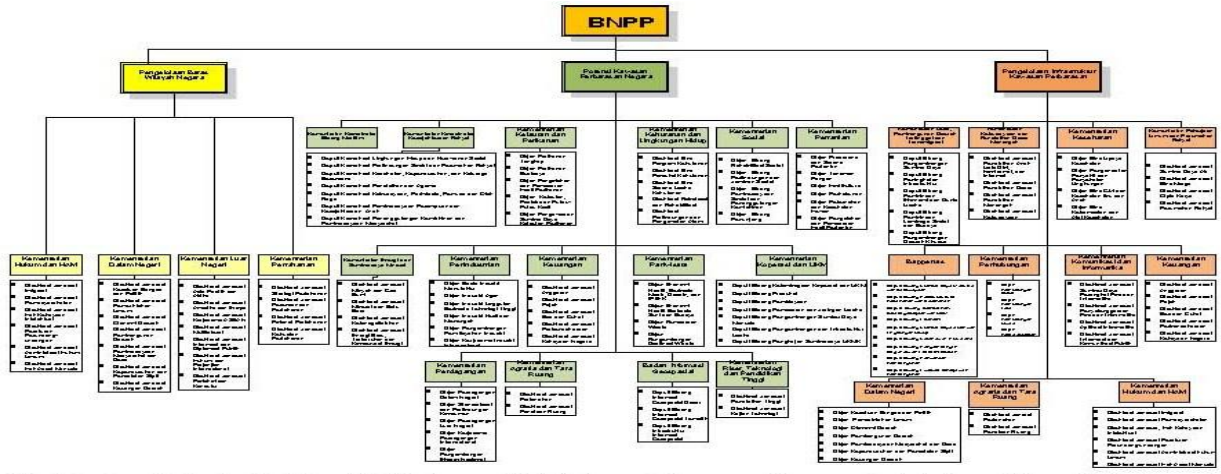
- Kepala BNPP dalam melaksanakan tugasnya dapat mengundang dan mengikutsertakan menteri, pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, dan pejabat lainnya dari lembaga pemerintah, pemerintah daerah dan non pemerintah sesuai dengan kebutuhan;
- Dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya, BNPP melakukan koordinasi dengan badan pengelola perbatasan di tingkat daerah;
- Hubungan koordinasi antara BNPP dan badan pengelola perbatasan daerah meliputi pembinaan, fasilitasi dan pengawasan;
- Dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya badan pengelola perbatasan di daerah dikoordinasi oleh Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah dan anggota BNPP;
- Tata cara hubungan kerja BNPP dengan badan pengelola perbatasan di daerah diatur oleh Kepala BNPP.

Hubungan koordinasi antara BNPP dan anggotanya dapat dilihat pada gambar dibawah ini:



Sumber : BNPP RI, 2015, Rinduk 2015-2019.

Gambar 6. Hubungan Koordinasi K/L, BNPP, BPPD, dan SKPD daerah terhadap BNPP menurut Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2010



Sumber : BNPP RI, 2015, Rinduk 2015-2019

Gambar 7 Keterkaitan Sekretariat tetap BNPP dengan K/L

B. Pengelola Perbatasan di Tingkat Daerah[8]

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki 10 provinsi yang berbatasan dengan Negara tetangga, yaitu Provinsi Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, NTT, Papua, Sulawesi Utara, NAD, Riau, Maluku, Maluku Utara. Namun demikian hanya 6 diantaranya yang memiliki Badan Pengelola Perbatasan pada tingkat provinsi. Keenam provinsi tersebut adalah Provinsi Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, NTT, Papua, dan Sulawesi Utara.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.02 tahun 2011 menyebutkan bahwa Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan (BPP) Provinsi ditetapkan dengan Peraturan Daerah. BPP di tingkat provinsi yang memiliki dasar hukum pembentukan berupa Peraturan Daerah adalah Provinsi Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, NTT, Papua, Sulawesi Utara. Provinsi-provinsi tersebut adalah provinsi yang sudah memiliki Badan Pengelola Perbatasan yang berdiri sendiri. Sementara, provinsi lainnya seperti NAD yang masih bergabung dengan Sekretaris Daerah, Riau dan Maluku Utara yang masih bergabung dengan Bappeda, dan Maluku yang masih bergabung di dalam Dinas di tingkat provinsi masih mengacu kepada Peraturan Daerah Instansi lain yang menaunginya.

Dalam pelaksanannya, pengelola perbatasan yang masih bergabung dengan instansi lain karena mengalami kesulitan dalam memprioritaskan pembangunan wilayah perbatasan. Keberadaan Badan Pengelola Perbatasan di provinsi bervariasi, terdapat badan yang sudah dibentuk sebelum arahan mengenai pembentukan BPP di daerah ditetapkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri. Provinsi-provinsi tersebut adalah Kalimantan Barat, Papua, Kalimantan Timur, dan NTT. Sementara itu, Kepulauan Riau dan Sulawesi Utara dibentuk pada tahun yang sama ketika Peraturan Menteri Dalam Negri mengenai pembentukan BPP di daerah di keluarkan, yaitu tahun 2011.

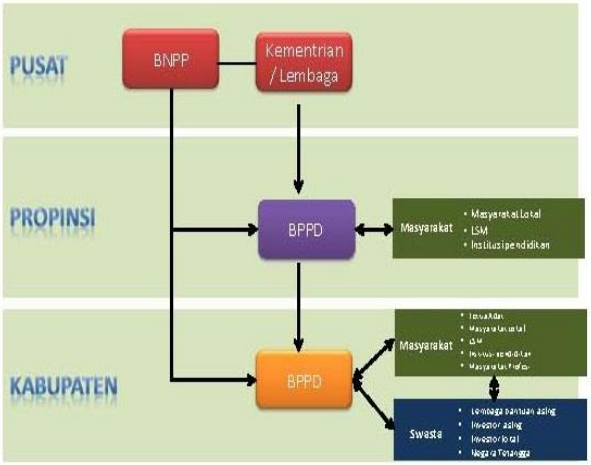
Mekanisme koordinasi antara badan pengelola perbatasan di daerah dengan badan pengelola perbatasan yang berada di pusat diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri 02/2011. Dalam Pasal 24 ayat 2 disebutkan bahwa rapat koordinasi nasional BNPP dengan BPP Provinsi dan BPP Kabupaten/kota diadakan paling sedikit 2(dua) kali dalam 1 (satu) tahun atau sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan. Lebih lanjut, rapat koordinasi yang dimaksud diatur dalam pasal 25, yaitu koordinasi mengenai perencanaan, pengorganisasian/ pelaksanaan, monitoring dan evaluasi serta pelaporan pembangunan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan. Selain itu, berdasarkan Peraturan Presiden No. 12/2010 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2/2011, BNPP dalam hubungannya dengan BPP di daerah memiliki peran pembinaan, fasilitasi dan pengawasan yang dilakukan oleh kepala BNPP.

Kewenangan BPP di tingkat provinsi diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri 02/2011. Kewenangan-kewenangan tersebut antara lain ialah:

- Melaksanakan kebijakan pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- Melakukan koordinasi pembangunan di kawasan perbatasan;
- Melakukan pembangunan kawasan perbatasan antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga;
- Melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan yang dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota.

[8] BNPP RI, 2015, Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Tahun 2015-2019) hal.138-140

Berdasarkan Peraturan Presiden No 12 tahun 2010 disebutkan bahwa Badan Pengelola Perbatasan Daerah memiliki fungsi koordinasi dengan BNPP dengan hubungan kerja yang diatur oleh kepala BNPP. Dalam peraturan BNPP No 2 Tahun 2011, BNPP yang diwakili oleh Biro Perencanaan, Kerjasama, dan Hukum menyelenggarakan beberapa fungsi koordinasi dengan daerah. Biro Perencanaan, Kerjasama, dan Hukum dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi penyiapan dan pelaksanaan kerjasama lintas sektor dan kerjasama pusat dan daerah. Berikut adalah bagan kerjasama BNPP dan BPP provinsi. Dari gubernur provinsi terkait, tugas pengelolaan perbatasan di daerah diturunkan ke badan pengelola perbatasan daerah.



Sumber : BNPP RI, 2015, Rinduk 2015-2019, Need Assesstment Pembangunan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan

Gambar 8. Kerjasama Pengelolaan Perbatasan BNPP dan BPPD

KESIMPULAN

Mekanisme koordinasi kelembagaan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) pusat-daerah adalah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010. Kepala BNPP (Menteri dalam negeri) dalam melaksanakan tugasnya dapat mengundang dan mengikutsertakan menteri, pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, dan pejabat lainnya dari lembaga pemerintah, pemerintah daerah dan non pemerintah sesuai dengan kebutuhan. Dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya, BNPP melakukan koordinasi dengan badan pengelola perbatasan di tingkat daerah. Hubungan koordinasi antara BNPP dan badan pengelola perbatasan daerah meliputi pembinaan, fasilitasi dan pengawasan. Dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya badan pengelola perbatasan di daerah dikoordinasi oleh Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah dan anggota BNPP. Tata cara hubungan kerja BNPP dengan badan pengelola perbatasan di daerah diatur oleh Kepala BNPP.

Kewenangan BPP di tingkat provinsi diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri 02/2011. Kewenangan-kewenangan tersebut antara lain ialah: Melaksanakan kebijakan pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan; Melakukan koordinasi pembangunan di kawasan perbatasan; Melakukan pembangunan kawasan perbatasan antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga; dan Melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan yang dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota.

Regulasi mengenai kelembagaan yang mengatur tata kelola wilayah perbatasan negara sudah ada, namun perlu penguatan kelembagaan yang lebih, pelatihan sumber daya manusia dan penyediaan dana yang dibutuhkan sesuai dengan prioritas penanganan perbatasan Negara.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Nasional Pengelola Perbatasan. (2011). *Desain Besar (Grand Design) Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025.*

Badan Nasional Pengelola Perbatasan. (2011). *Peraturan Kepala BNPP No 2 Tahun 2011* tentang Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2014;

Badan Nasional Pengelola Perbatasan. (2015). *Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2015* tentang Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015-2019.

Hadi, Suprayoga, *Program Pembangunan Kawasan Perbatasan*, Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal, Bappenas.

Istijono, Bambang, (2012). Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, Arah Kebijakan Menuju Kebijakan yang Terarah, *Jurnal Puskasastra* Pusat Kajian Strategis, Juli-Desember 2012 hal 48-51, Jakarta.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 tentang rencana Tata Ruang wilayah Nasional.

Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2010 tentang Badan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP)

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 31 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Tetap BNPP.

Poetro, Aryawan Soetiarso, (2015), Kebijakan Pembangunan Kawasan Perbatasan 2015-2019, *Buletin Tata Ruang & Pertanahan*, edisi 1 tahun 2015, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Badan Peencanaan Pembangunan Nasional.

UU No.43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian ini dilakukan, berkat dana penelitian yang diberikan oleh Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Koordinasi Perguruan Tinggi Swasta Wilayah III Tahun Anggran 2018.. Peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Kristen Indonesia (LPPM UKI), Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Kristen Indonesia dan semua pihak yang telah membantu.