



Prosiding

SEMINAR NASIONAL

Malang, 30 Nopember 2015

ANALISIS KEBIJAKAN POLITIK HUKUM

Dalam Upaya Penegakan Hukum di Indonesia
Menghadapi Era MEA



ANALISIS KEBIJAKAN POLITIK HUKUM

Dalam Upaya Penegakan Hukum di Indonesia
Menghadapi Era MEA

Setting Layout & Desain Sampul

- Andik

Penyunting

- Miya Savitri
- Ririen Ambarsari

Diterbitkan oleh

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Kanjuruhan Malang

Alamat:

- Jl. S. Supriyadi 48 Malang
Tlp./Faks. (0341) 801488
e-Mail: miyavice@gmail.com

Cetakan September 2016

Ukuran: 21 x 28,5 cm

Jumlah: x + 326 halaman

ISBN: 978-602-60097-0-8

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apa pun, secara elektronik, maupun mekanis, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Hak Cipta, Bab XII Ketentuan Pidana, Pasal 72, Ayat (1), (2), dan (6).

PENGUATAN OTONOMI DAERAH MENYULITKAN EFEKTIVITAS KOORDINASI ANTAR LEMBAGA

Nany Suryawati

Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika Surabaya

Email: ra.nany@yahoo.com

ABSTRAK

Masalah pertahanan termasuk penjagaan batas wilayah memang termasuk urusan pemerintah pusat, tetapi otonomi daerah menghendaki juga diberikannya wewenang kepada daerah di samping kewajiban dan tanggung jawab saja, karena permasalahan yang terjadi di daerah perbatasan antara lain: pencabutan patok-patok tapal batas dan terjadinya tindakan illegal seperti: penyelundupan kayu, penyelundupan barang, pencurian ikan dan sumber daya alam lainnya. Demikian juga di kawasan perbatasan sering terjadi kejahatan transnasional seperti: penyelundupan wanita dan anak-anak, penyelundupan narkoba, senjata api, bahan peledak, pembajakan kapal, terorisme, dan berbagai kejahatan transnasional lainnya, sehingga yang harus bertanggung jawab adalah pemerintah daerah di kawasan perbatasan, padahal tanggung jawab ini tidak disertai dengan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah supaya penanganan permasalahan yang terjadi di daerah perbatasan ini dapat segera teratasi dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga kebijakan pemerintah daerah setempat. Beberapa permasalahan dalam pengelolaan daerah atau kawasan perbatasan ini melibatkan beberapa lembaga atau instansi terkait, tetapi dalam implementasinya terjadi miskoordinasi dan kurang efisien dalam penanganan di lapangan, oleh karena itu diperlukan pembaharuan sistem koordinasi dan kerjasama antar lembaga terkait dalam penanganan dan penyelesaian permasalahan-permasalahan yang terjadi di wilayah perbatasan baik di kawasan darat termasuk perairan sungai dan juga kawasan laut perbatasan.

Kata Kunci: *Wewenang; Tanggung jawab; Kawasan Perbatasan; Permasalahan.*

PENDAHULUAN

Sejak Deklarasi Djuanda - 13 Desember 1957, yang berbunyi : "Bahwa segala perairan sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk Negara Indonesia dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Indonesia dan dengan demikian bagian daripada perairan pedalaman atau nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak Negara Indonesia. Lalu lintas yang damai di perairan pedalaman ini bagi kapal-kapal asing dijamin selama dan sekadar tidak bertentangan dengan/mengganggu kedaulatan dan keselamatan Indonesia. Penentuan batas landas lautan territorial (yang lebarnya 12 mil)ukur dari garis yang menghubungkan titik-titik ujung yang terluar pada pulau-pulau

Negara Indonesia. Ketentuan-ketentuan tersebut akan diatur selekas-lekasnya dengan Undang-Undang”¹

Deklarasi Djuanda ini menjadi landasan politis dan hukum bagi Negara Indonesia dalam memperjuangkan teritorialnya di dunia Internasional. Di samping itu, menurut konsepsi Hukum Internasional, wilayah Indonesia pasca kemerdekaan tahun 1945, meliputi seluruh wilayah bekas jajahan Belanda, sesuai prinsip ‘uti possidetis juris’ (dalam bahasa Latin : “sebagai milik Anda” (*as you possess*), terminologi ini secara historis berasal dari hukum Romawi yang berarti wilayah dan kekayaan lainnya mengikuti pemilik asal pada akhir konflik antara negara baru dengan penguasa sebelumnya yang disajikan dalam sebuah perjanjian².

Secara makro, konsep ini tidak banyak menimbulkan masalah, akan tetapi ketika diimplementasikan dalam konteks mikronya, seperti penentuan titik patok perbatasan maka cukup banyak permasalahan yang ditimbulkan, karena harus melibatkan negara tetangga yang berbatasan langsung dengan Negara Indonesia, seperti Malaysia, pulau Kalimantan, NTT dengan Timor Leste dan Irian Jaya dengan Papua Nugini, sehingga perundingan perbatasan menjadi sangat penting untuk dilakukan oleh Negara Indonesia dalam penentuan titik-titik patok perbatasan pada wilayah yang tersebut. Perbatasan ini merupakan kawasan yang strategis dan vital dalam Negara Kesatuan republic Indonesia (NKRI), karena secara geografis kawasan perbatasan memiliki potensi sumber daya alam dan peluang pasar yang besar mengingat kedekatan jarak dengan negara tetangga, sekaligus juga secara politik kawasan perbatasan berkaitan dengan kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan, nasionalisme, ideologi, ekonomi, sosial dan budaya. Selama masa kemerdekaan, wilayah perbatasan ini belum mendapatkan perhatian secara optimal dari pemerintah Indonesia, sehingga menimbulkan banyak permasalahan hukum dan keamanan. Di pulau Kalimantan yang berbatasan dengan Malaysia, khususnya perbatasan darat, ada beberapa masalah antara lain: adanya kesenjangan pendapatan, akses fasilitas pendidikan dan ketersediaan infrastruktur demikian pula untuk masalah keamanan, seperti: *illegal logging*, dan kejahatan lintas batas lainnya. Adapun permasalahan yang berdimensi internasional khususnya yang menyangkut kedaulatan Negara Indonesia, hal ini karena sikap agresif negara jiran Malaysia yang mengklaim wilayah tertentu sebagai bagian dari kedaulatan negaranya, oleh karena itu perlu penanganan dan pengamanan secara intensif dan terpadu antar lembaga di wilayah perbatasan ini. Demikian pula untuk wilayah perbatasan yang berbatasan dengan Timor Leste dan Papua Nugini.

Adanya otonomi daerah sebenarnya memberikan suatu kesempatan untuk menangani permasalahan yang timbul di wilayah perbatasan baik darat maupun laut. Kenyataannya adalah pemerintah Indonesia belum siap untuk mempergunakan kesempatan ini, karena koordinasi antar lembaga belum berjalan dengan baik, walaupun telah diberlakukannya Undang Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

¹ Saru Arifin, 2014, *Hukum Perbatasan Darat Antar Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2

² *Ibid*, hlm. 65

yang menjadi landasan hukum bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengelola kawasan perbatasan. Di dalam Undang Undang Nomor 43 Tahun 2008 Pasal 1 ditegaskan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah Negara dan kawasan perbatasan, tetapi dalam Pasal 10, 11 dan 12 Undang Undang Nomor 43 Tahun 2008, mengatur kewenangan antara Pemerintah Pusat, Daerah (Provinsi) dan Kabupaten/Kota, dan tersirat bahwa masih ada sentralisasi kebijakan, dalam arti kebijakan pembangunan perbatasan ditentukan oleh pemerintah pusat dan kemudian diderivasikan kepada pemerintah daerah, sehingga mengakibatkan lambannya pembangunan di kawasan perbatasan. Hal ini menunjukkan belum adanya pengelolaan yang dilakukan secara terpadu mengingat belum ada lembaga pengelolanya, sampai dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 yang menjadi dasar terbentuknya Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP); dan kemudian Perpres ini diikuti dengan Permendagri Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan di Daerah.

2. PEMBAHASAN

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 361 yang mengatur Kawasan Perbatasan Negara, dalam ayat (2) dikatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat meliputi kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan, dan dalam ayat (4) dikatakan bahwa Gubernur bertugas mengkoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan dan dalam ayat (5) dikatakan bahwa Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat ini dalam tugasnya tersebut dibantu oleh Bupati/Walikota.

Mencermati ayat-ayat dari Pasal 361 ini, dapat dikatakan bahwa kewenangan untuk pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan ini tetap berada di tangan Pemerintah Pusat, dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menjadi koordinator dalam pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan.

Pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan ini sangat penting dalam era MEA sekarang ini, karena kawasan perbatasan ini memiliki potensi sumber daya alam yang luar biasa, akan tetapi pemanfaatan yang terjadi dalam kenyataannya kurang memperhatikan kelestarian alam itu sendiri, khususnya peneglolaan daerah pesisir dan pulau-pulau kecil yang ada di kawasan perbatasan.

Adanya penguatan terhadap otonomi daerah sesuai Undang Undnag Nomor 23 Tahun 2014 dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan terhadap masyarakat yang didukung oleh peran serta masyarakat; pemberian otonomi seluas-luasnya ini dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; sedangkan pelaksanaan otonomi daerah pada hakikatnya merupakan delimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada masyarakat daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah, yang tentunya termasuk urusan pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan baik darat maupun laut, terutama dengan telah dibentuknya BNPP. Perubahan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang Undang Nomor 9 tahun 2015

ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam mensejahterakan masyarakat. Melalui Undang-Undang ini dilakukan pengaturan yang bersifat afirmatif dimulai dari pemetaan urusan pemerintahan yang akan menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, melalui pemetaan ini akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang urusannya diserahkan kepada pemerintah daerah, sinergi ini tercipta di daerah, sehingga sudah tepatlah BNPP melakukan tugasnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sekaligus menyelesaikan permasalahan yang timbul di kawasan perbatasan khususnya yang menyangkut wilayah kedaulatan Negara Indonesia, pertahanan dan keamanan kawasan perbatasan. BNPP adalah lembaga structural yang bersifat permanen dan memiliki tanggung jawab utama untuk mengelola perbatasan negara. Adapun tugas BNPP yaitu: (1) menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan; (2) menetapkan rencana kebutuhan anggaran; (3) mengkoordinasikan pelaksanaan; dan (4) melaksanakan evaluasi dan pengawasan.

Tugas BNPP ini mencerminkan fungsi managerial yang tidak memiliki kewenangan eksekusi, sehingga dalam mengambil suatu keputusan terkait dengan tidak berjalannya program yang dilakukan instansi teknis, akan sulit karena masing-masing instansi memiliki pola kerja dan pertanggungjawaban secara otonom ke instansi induknya, padahal sebelum ada BNPP ini telah terjadi ketidakmampuan koordinasi antar lembaga pemerintah /non pemerintah, sehingga kawasan perbatasan tidak mengalami perkembangan yang signifikan, oleh karena itu dalam pelaksanaan tugasnya, BNPP didukung oleh segenap masyarakat daerah melalui Gubernur, Bupati/Walikota. Bidang tugas dan kewenangan BNPP dikelompokkan dalam tiga strata pemerintahan: Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota. Konsep ini selaras dengan ketentuan yang ada dalam undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, yang menyiratkan sentralisasi kebijakan. Hal ini mengesankan kurang responsifnya kebijakan yang dibuat dengan kondisi dan situasi yang ada di kawasan perbatasan, padahal posisi Badan Pengelola Kawasan Perbatasan dan Kejrjasama (BPKPK) seharusnya sebagai ujung tombak dalam memetakan permasalahan dan isu-isu yang terkait dengan perbatasan, dan kebutuhan yang diperlukan kawasan perbatasan.³

Kenyataan di lapangan, BPKPK hanya sebagai *supporting system* dan bukan sebagai *main system*, dalam pengelolaan perbatasan. Hal ini menunjukkan ketidakseriusan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakannya khususnya dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Tindakan pemerintah lebih mengedepankan pendekatan birokratis daripada pendekatan permasalahan yang riil terjadi di kawasan perbatasan. Adanya upaya untuk mengoptimalkan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya memerlukan pemahaman elemen-elemen dasar yaitu: (1) kewenangan atas urusan pemerintahan; (2) kelembagaan; (3) personil; (4) keuangan daerah; (5) perwakilan daerah; (6) pelayanan publik; (7) pembinaan dan pengawasan;⁴ yang keseluruhan ini menjadi agenda utama dalam mengevaluasi kinerja pemerintah daerah khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan. Cara ini

³ *Ibid*, hlm. 125

⁴ Didik Sukriono, (2013), *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, hlm. 131.

dipergunakan untuk memperjelas pemetaan urusan yang menjadi kewenangan pusat, provinsi dan kabupaten/kota; dan untuk mencegah terjadinya multi interpretasi, maka setiap urusan yang diserahkan ke daerah disertai dengan aturan yang jelas untuk pelaksanaannya. Provinsi Kalimantan Barat telah mempersiapkan aturan tersebut dengan Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Barat Nomor 65 Tahun 2008, tentang Tugas Pokok dan Fungsi BPKPK, Pasal 2 ayat (1) menyebutkan : BPKPK mempunyai tugas penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang pengelolaan perbatasan dan kerjasama, melaksanakan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diserahkan Gubernur dan Peraturan Perundang-undangan.

Adapun fungsi yang dimiliki oleh BPKPK dalam menjalankan tugas pokoknya meliputi 7 (tujuh) hal sebagai berikut:

- a. perumusan kebijakan teknis di bidang penataan kawasan dan pengembangan fisik, prasarana perbatasan, pemberdayaan dan pengembangan masyarakat perbatasan, serta kerjasama;
- b. pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang penataan kawasan dan pengembangan fisik prasarana perbatasan, pemberdayaan dan pengembangan masyarakat perbatasan, serta kerjasama sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. pelaksanaan tugas di bidang penataan kawasan dan pengembangan fisik prasarana perbatasan, pemberdayaan dan pengembangan masyarakat perbatasan, pemberdayaan, serta kerjasama sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. penyelenggaraan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas di bidang penataan kawasan dan pengembangan prasarana fisik perbatasan, pemberdayaan dan pengembangan masyarakat perbatasan dan kerjasama;
- e. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang penataan kawasan dan pengembangan fisik prasarana perbatasan, pemberdayaan dan pengembangan masyarakat perbatasan, serta kerjasama pada kabupaten/kota;
- f. pengelolaan administrasi kepegawaian, keuangan, dan asset di lingkungan badan;
- g. pelaksanaan tugas dekonsentrasi, tugas pembantuan dan tugas lainnya di bidang pengelolaan kawasan perbatasan dan kerjasama yang diserahkan oleh Gubernur.⁵

Dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi BPKPK dikoordinasi oleh Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah dan anggota Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP), dengan mempergunakan prinsip pokok BNPP, yaitu: koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi - sesuai Pasal 19 - PP Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.

Apabila dicermati, maka sebenarnya sudah ada upaya pemerintah untuk memperhatikan kawasan perbatasan, hanya saja, kondisi yang ditandai dengan kepentingan-kepentingan tiap tiap instansi dan adanya ego sektoral yang dapat menumpulkan upaya koordinasi serta menjadikan koordinasi sebagai sekadar aktivitas simbolik tanpa makna.

3. KESIMPULAN

Mencermati timbulnya permasalahan-permasalahan di kawasan perbatasan, sementara penulis menyimpulkan bahwa: adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebenarnya sangat mendukung pengelolaan kawasan perbatasan, di samping itu juga telah dibentuk BNPP dan BPKPK, untuk menangani pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sehingga dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat kawasan perbatasan. Pelaksanaan tugas dari BNPP dan BPKPK, di dukung dengan koordinasi antar lembaga pemerintah dan non pemerintah dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibantu Bupati/Walikota, melakukan tugasnya melalui pengawasan dan evaluasi dari penyelesaian tiap permasalahan, dengan tetap memperhatikan asas integritas dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu pelaksanaan otonomi daerah sebaiknya disertai pelimpahan kewenangan dalam menangani permasalahan yang perlu penyelesaian segera, hal ini dimaksudkan agar permasalahan di kawasan perbatasan tidak merongrong kedaulatan Negara Indonesia.

4. DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Saru, (2014), *Hukum Perbatasan Darat Antar Negara*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Sukriono, Didik, (2013), *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Malang, Setara Press
- Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas
Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014
- Undang Undang Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara