

**LAPORAN AKHIR**  
**PENELITIAN PRODUK TERAPAN**



**PENGELOLAAN WILAYAH PERBATASAN  
BERBASIS *STAKEHOLDERS COLLABORATIVE GOVERNANCE*  
Studi di Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara**

**PENGUSUL**

**Ketua :**

**Tunjung Sulaksono, S.I.P., M.Si. (0501057701)**

**Anggota :**

- 1. Suswanta, S.Sos., M.Si. (012086701)**
- 2. David Efendi (0523028301)**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

**NOVEMBER 2017**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**Judul** : PENGELOLAAN WILAYAH PERBATASAN BERBASIS STAKEHOLDER COLLABORATIVE GOVERNANCE (Studi di Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara)

**Peneliti/Pelaksana**  
Nama Lengkap : TUNJUNG SULAKSONO, S.IP, M.Si  
Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
NIDN : 0501057701  
Jabatan Fungsional : Lektor  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Nomor HP : 08122965861  
Alamat surel (e-mail) : mas\_ranjung@yahoo.com

**Anggota (1)**  
Nama Lengkap : Drs SUSWANTA M.Si.  
NIDN : 0012086701  
Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

**Institusi Mitra (jika ada)**  
Nama Institusi Mitra : -  
Alamat : -  
Penanggung Jawab : -  
Tahun Pelaksanaan : Tahun ke 1 dari rencana 2 tahun  
Biaya Tahun Berjalan : Rp 72,500,000  
Biaya Keseluruhan : Rp 150,000,000



Mengetahui,  
Ketua FISIPOL UMY

(Dr. H. Puji Puwaningsih, S.IP., M.Si.)  
NIP/NIK 19690822199603163038

Kab.Bantul, 30 - 11 - 2017  
Ketua,

( TUNJUNG SULAKSONO, S.IP, M.Si)  
NIP/NIK 197705012001104163069

Menyetujui,  
Ketua LP3M UMY



(Dr. H. Galot Sapangkat)  
NIP/NIK 196210231991031003

## IDENTITAS DAN URAIAN UMUM

1. Judul Penelitian : PENGELOLAAN WILAYAH PERBATASAN BERBASIS  
*STAKEHOLDER COLLABORATIVE GOVERNANCE*  
( Studi Di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara)

2. Tim Peneliti :

No	Nama	Jabatan	Keahlian	Instansi Asal	Alokasi Waktu
1	Tunjung Sulaksono, S.I.P, M.Si.	Ketua	Ilmu Pemerintahan	Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY	6 jam
2	Suswanta, S.Sos., M.Si	Anggota	Ilmu Pemerintahan	Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY	4 jam
3.	David Efendi, S.IP., M.A.	Anggota	Ilmu Pemerintahan	Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY	4 jam

3. Objek Penelitian :  
Semua *stakeholder* yang terkait dengan pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan provinsi Kalimantan Utara dari segi keamanan dan kesejahteraan

4. Masa Pelaksanaan :  
Mulai : Juni 2017  
Berakhir : Juni 2019

5. Usulan Biaya DRPM Ditjen Penguatan Risbang  
Tahun ke-1 : Rp. 75.000.000,00  
Tahun ke-2 : Rp. 75.000.000,00

6. Lokasi Penelitian :  
Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara

7. Instansi lain yang terlibat :

No	Nama Instansi	Kontribusi
1	Bappeda Kabupaten Nunukan	Stakeholder mewakili unsur pemerintah
2	Bupati dan Dinas Terkait	Stakeholder mewakili unsur pemerintah
3	Kepolisian dan TNI (Polres, Kodim) Kabupaten Nunukan	Stakeholder mewakili unsur pemerintah (Kepolisian dan TNI)
4	Perguruan Tinggi	Stakeholder mewakili unsur masyarakat (Intelektual)
5	Muhammadiyah	Stakeholder mewakili unsur masyarakat (Ormas)
6	Perusahaan (BUMN, BUMD,	Stakeholder mewakili unsur swasta/ corporate

	Swasta)	
7	DPRD Kabupaten Nunukan	Stakeholder mewakili unsur pemerintah (parlemen)
8	Partai Politik	Stakeholder mewakili unsur masyarakat

8. Temuan yang ditargetkan :
  - a. Identifikasi problem perbatasan di kabupaten Nunukan dari segi keamanan dan kesejahteraan
  - b. Identifikasi *stakeholder* dalam pengelolaan wilayah perbatasan dari segi keamanan dan kesejahteraan di kabupaten Nunukan Kalimantan Utara
  - c. Memperoleh gambaran komprehensif tentang peran dan partisipasi pemerintah , masyarakat dan swasta dalam membangun kolaborasi (*share vision*, jejaring dan kemitraan) terkait dengan pengelolaan wilayah perbatasan dari segi keamanan dan kesejahteraan di kabupaten Nunukan Kalimantan Utara
  
9. Kontribusi mendasar pada suatu bidang ilmu :
  - a. Terumuskannya model kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance*
  - b. Inisiasi implementasi program pengelolaan wilayah perbatasan (dalam bidang keamanan dan kesejahteraan) berbasis *stakeholder collaborative governance* di kabupaten Nunukan Kalimantan Timur
  
10. Event/Jurnal Ilmiah yang menjadi sasaran :
  - a. International Conference on Democracy, Accountability, and Governance (2017)
  - b. Jurnal nasional terakreditasi Ilmu Hubungan Internasional UMY (2018)
  
11. Rencana luaran :

Buku ajar tentang pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance* (2018)

## DAFTAR ISI

Bab	Isi	Halaman
	Halaman Sampul	i
	Halaman Pengesahan	ii
	Identitas dan Uraian Umum	iii
	Daftar Isi	v
<b>BAB I</b>	<b>Pendahuluan</b>	<b>1</b>
A.	Latar Belakang Masalah	1
B.	Perumusan Masalah	5
C.	Tujuan Penelitian	6
D.	Manfaat Penelitian	7
E.	Inovasi yang Ingin Dicapai	7
F.	Luaran Penelitian	7
<b>BAB II</b>	<b>Tinjauan Pustaka</b>	<b>8</b>
A	Tinjauan Konsep	8
1	Wilayah Perbatasan	8
2	Konsep <i>Stakeholder</i>	8
3	Konsep <i>Collaborative Governance</i>	10
B	Roadmap Penelitian	11
<b>BAB III</b>	<b>Metode Penelitian</b>	<b>14</b>
A.	Jenis Penelitian	14
B.	Lokasi Penelitian	14
C.	Teknik Pengumpulan Data	14
D.	Teknik Analisis Data	14
E.	Rancangan Penelitian	15
<b>BAB IV</b>	<b>Deskripsi Objek Penelitian</b>	<b>16</b>
	Kondisi Geografis	16
	Pemerintahan	18
	Sejarah Kabupaten Nunukan	19
	Kependudukan	22
	Kondisi Sosial	22
<b>BAB V</b>	<b>Temuan dan Pembahasan</b>	<b>26</b>
A.	Temuan Riset	26
1.	Problem Pertahanan dan Keamanan	28
2.	Problem Kesejahteraan	36
3.	Kendala Infrastruktur	41
4.	Kolaborasi antar Staholders	42
B.	Pembahasan	43
1.	<i>Big Budget, Less Developed, and Problems</i>	43
2.	<i>Less Collaborative, but Good Prospect</i>	44
<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP</b>	<b>47</b>
	Daftar Pustaka	47
	Laporan Penggunaan Dana	49

## RINGKASAN

Studi ini melihat bagaimana kolaborasi para *stakeholders* terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kabupaten Nunukan. Sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara yang berbatasan dengan Malaysia, ada banyak problem yang dihadapi oleh kabupaten ini, mulai dari problem yang diklasifikasikan dalam aspek pertahanan-keamanan maupun kesejahteraan. Nunukan diambil sebagai lokasi penelitian karena karakteristiknya yang mana 15 dari 19 kecamatannya berbatasan dengan Malaysia sehingga sangat cocok mengilustrasikan kawasan perbatasan. Kedua, Kabupaten Nunukan memiliki wilayah yang berbatasan darat maupun laut dengan Malaysia sehingga memunculkan problem-problem yang relatif spesifik.

Penelitian ini mengajukan beberapa pertanyaan sebagai berikut: (1) Apa saja problem pertahanan-keamanan dan kesejahteraan di kabupaten Nunukan serta faktor apa yang menjadi penyebabnya; (2) Siapa saja pemangku kepentingan dari sisi pemerintah, masyarakat dan sektor swasta pelaku kolaborasi dalam konteks perumusan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan terkait dengan kewenangan menyelesaikan masalah keamanan dan kesejahteraan; (3) Bagaimana *share vision* dan perumusan visi bersama antara pemerintah, masyarakat dan sektor swasta dilakukan untuk mengelola wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan? (4) Bagaimana partisipasi pemerintah, masyarakat dan sektor swasta dalam mendukung pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan?

Ada beberapa teknik yang dipergunakan untuk koleksi data dalam studi ini. Pertama, adalah dengan FGD dengan melibatkan para pemangku kepentingan dalam pengelolaan wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan. Kedua, mewawancarai beberapa pemangku kepentingan strategis dalam pengelolaan wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan. Ketiga, studi dokumentasi, dan terakhir dengan observasi terhadap objek kajian di lokasi penelitian. Adapun analisis data dilakukan dengan metode kualitatif.

Studi ini menghasilkan beberapa temuan. Pertama, problem pertahanan-keamanan di Nunukan terdiri atas: TKI ilegal dan *human trafficking*; perdagangan narkoba, dan OBP (*Outstanding Border Problem*). Adapun beberapa problem kesejahteraan terdiri atas pendidikan, kesehatan, dan perekonomian. Penyebab dari persoalan tersebut adalah: (1) terlalu panjangnya kawasan perbatasan yang mengakibatkan banyaknya titik-titik rawan di sepanjang perbatasan; (2) belum terpadunya penanganan kawasan perbatasan antar instansi pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta; (3) infrastuktur yang belum memadai sehingga memunculkan berbagai persoalan kawasan seperti disebutkan di atas. Kedua, studi ini menemukan puluhan lembaga pemerintah sebagai *stakeholders* dalam pengelolaan kawasan perbatasan, mulai dari kementerian, lembaga, TNI/Polri, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara maupun Pemerintah Kabupaten Nunukan sendiri; pihak swasta yang terdiri dari paraplaku usaha baik dalam bentuk perusahaan maupun perorangan; dan terakhir civil society yang terdiri dari organisasi masyarakat dan LSM yang peduli persoalan perbatasan. Ketiga, *share vision* antar stakeholders belum optimal sehingga program-program collaborative antar stakeholders belum menunjukkan dampak yang signifikan; dan keempat, partisipasi masyarakat dan swasta meskipun belum optimal namun mulai menunjukkan perannya dalam mengatasi problem di kawasan perbatasan.

**Key words:** wilayah perbatasan, stakeholder, collaborative governance, keamanan, kesejahteraan

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu problem pengelolaan wilayah perbatasan Indonesia adalah belum dilibatkannya berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) non-pemerintah dalam konteks proses pembuatan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan pengelolaan perbatasan. Kebijakan yang dibuat masih berorientasi pada kepentingan negara atau pemerintah. Peran dan kontribusi masyarakat (*civil society*) dan sektor swasta dalam pengelolaan kebijakan wilayah perbatasan masih minim. Persoalan perbatasan masih menjadi pekerjaan rumah terbesar bagi Indonesia yang sejatinya adalah negara kepulauan. Sejak merdeka sampai sekarang serangkaian masalah perbatasan masih belum terselesaikan. Wilayah perbatasan Indonesia dengan negara lain tersebar di beberapa kabupaten, kota dan kecamatan di 11 provinsi. Mengingat luasnya wilayah perbatasan maka pengelolaannya berkaitan erat dengan berbagai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom, baik itu provinsi, kabupaten atau kota (BNPP RI, 2011).

Dari aspek kelembagaan, pengelolaan perbatasan antarnegara ditangani secara parsial oleh berbagai komite perbatasan yang bersifat *ad-hoc* dan instansi pusat terkait secara sektoral. Pengkajian dan evaluasi menyeluruh terhadap kemampuan institusi yang menangani perbatasan juga belum pernah dilakukan. Hal inilah yang menjadi penyebab penanganan masalah perbatasan cenderung parsial tidak menyeluruh dan belum menyentuh permasalahan utama. Kepentingan dan kebutuhan dasar masyarakat perbatasan belum menjadi pertimbangan utama. Hal ini ironis, karena merekalah yang terkena dampak kebijakan. Merekalah yang paham dengan masalah utama, penting dan tidak penting terkait dengan perbatasan. Perbatasan seakan hanya dijadikan sebagai tempat bermainnya orang pusat atau orang daerah. Wilayah perbatasan dijadikan sebagai ajang uji coba kebijakan pemerintah pusat (*the exercise of policy*) yang sifatnya egoisme sektoral dan *project oriented*. Tidak mengherankan, dana milyaran rupiah yang dikucurkan untuk banyak proyek perbatasan akhirnya sia-sia alias tidak berfungsi (pasar internasional, terminal internasional, sekolah internasional, pos-pos lintas batas yang dikerjakan secara sektoral oleh masing-masing kementerian (tidak terpadu). Suatu *affirmative action* tanpa landasan filosofi yang kuat.

*Territorial boundaries* – selanjutnya disebut perbatasan – adalah konsepsi sekaligus elemen empiris dari konstruksi negara-bangsa. Perbatasan menjadi penanda bagi bekerjanya otoritas kedaulatan dan identitas kebangsaan. Wilayah perbatasan suatu negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah negara karena berkaitan dengan penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumber daya alam, keamanan dan keutuhan wilayah. Garis perbatasan dengan tata kelola wilayah perbatasannya memiliki arti dan fungsi strategis untuk menegakkan entitas kedaulatan teritorial sekaligus basis dari identitas kolektif suatu bangsa (Yohanes Sanak, 2011). Wilayah perbatasan memiliki makna yang sangat vital dan sangat strategis baik dalam sudut pandang pertahanan keamanan, maupun dalam sudut pandang ekonomi, sosial, budaya (Dahuri dan Nugroho, 2012). Daerah perbatasan adalah wajah depan Indonesia. Negara lain akan melihat Indonesia dari wilayah perbatasannya. Sebagai wajah depan, seharusnya wilayah perbatasan identik dengan kemakmuran dan kelengkapan fasilitas publik. Akan tetapi kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah selama ini masih menganggap wilayah perbatasan sebagai halaman belakang. Wilayah perbatasan Indonesia dengan negara lain justru identik dengan ketertinggalan, kemsikinan, keterbelakangan dan minimnya infrastruktur. Wilayah perbatasan dijadikan sebagai arena kontestasi antar regim (keamanan, politik, ekonomi serta budaya) dimana setiap regim berjalan masing-masing tanpa berkolaborasi atau bersinergi satu sama lain. Kondisi ini semakin diperparah dengan kontestasi politik antar level pemerintahan baik pusat maupun daerah, bahkan antar lembaga pemerintah pusat.

Fakta menunjukkan bahwa selama puluhan tahun kebelakang masalah wilayah perbatasan belum menjadi perhatian utama pemerintah. Kebijakan pembangunan hanya terfokus pada daerah-daerah yang padat penduduknya, aksesnya mudah dan memiliki potensi untuk berkembang. Baru pada tahun 1999-2004 mulai dicanangkan upaya meningkatkan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia termasuk perbatasan berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Arah pengembangan wilayah perbatasan kemudian dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dalam RPJPN tersebut dijelaskan bahwa wilayah perbatasan akan dikembangkan dengan mengubah arah pembangunan yang selama ini berorientasi pada *inward-looking* menjadi *outward-looking*. Perubahan orientasi tersebut dimaksudkan agar wilayah perbatasan dapat menjadi pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga (Armida S. Alisyabana, 2010).

Berdasarkan arahan RPJPN tersebut terjadi euforia pembangunan kawasan perbatasan oleh berbagai sektor dan instansi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan jangka menengah 2005-2009. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mencatat ada 26 Kementerian/Lembaga yang memiliki program pembangunan di wilayah perbatasan. Terdapat 72 program di tingkat Satuan Kerja (Satker) eselon I. Banyaknya lembaga yang menangani program pembangunan perbatasan tanpa disertai koordinasi menyebabkan banyak kebijakan dan program yang tidak sinkron satu sama lain atau saling tumpah tindih. Selain itu juga menyebabkan terjadinya pemborosan biaya, ketidakefektifan kerja, ketidakjelasan database problem perbatasan dan pengelakan tanggung jawab jika terjadi kesalahan. Database terkait pengelolaan pembangunan perbatasan menjadi sangat penting dalam proses pemetaan dan identifikasi problem perbatasan. Database bermanfaat sebagai bahan kajian dalam rangka penyelenggaraan dan pencarian model pengelolaan pembangunan kawasan perbatasan. Tidak adanya database yang lengkap dan valid jelas menghambat proses penyusunan langkah kebijakan tersebut.

Perencanaan program pembangunan perbatasan yang dikembangkan juga kurang efektif dilihat dari ketidakjelasan output dan outcomes program. Kenyataan tersebut menunjukkan belum adanya perencanaan matang dan terpadu terkait pengelolaan perbatasan. Hal ini diperparah dengan masih kentalnya mentalitas proyek dalam proses perencanaan maupun pelaksanaan program. Akibatnya, pembangunan kawasan perbatasan tidak mendapatkan kemajuan berarti. Masyarakat perbatasan tetap miskin dan tertinggal, bahkan berbagai isu dan kasus semakin mencuat seperti pergeseran patok batas, pelanggaran batas kedaulatan, perpindahan warganegara Indonesia, menurunnya nasionalisme, rendahnya aksesibilitas, minimnya infrastruktur, terbatasnya pelayanan pendidikan dan kesehatan serta berbagai kegiatan ilegal di perbatasan. Regim masyarakat justru semakin lemah dan terpinggirkan akibatnya minimnya sumberdaya (*resources*) dan otoritas..

Sebenarnya pemerintah telah membuat payung hukum yaitu Undang-Undang Nomor 43 tahun 2008 tentang wilayah negara. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa untuk mengelola batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, pemerintah membentuk badan pengelola nasional dan daerah. Pelaksanaan kewenangan badan tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah. Hubungan kerja antara badan pengelola nasional dengan badan pengelola di daerah bersifat koordinatif. Adapun tugas badan pengelola adalah menetapkan kebijakan program pembangunan di

perbatasan, rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan dan melakukan evaluasi serta pengawasan. Secara kelembagaan, melalui Peraturan Presiden (Perpres) dibentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) pada 28 Januari 2010. Adapun organisasi dan tata kerja badan pengelola tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 31 tahun 2010. Sebelum terbitnya Perpres dan Permendagri tersebut beberapa provinsi dan kabupaten telah membentuk badan pengelola perbatasan. Permasalahannya adalah apakah BNPP mampu menyusun konsep arah kebijakan dan strategi pengelolaan perbatasan dalam waktu singkat dan bagaimana agar BNPP mampu berjalan efektif, mengingat sudah banyak instansi atau lembaga yang juga menyusun program pembangunan perbatasan? Dari perspektif inilah pentingnya kontribusi pihak lain di luar pemerintah, yaitu *civil society* dan sektor swasta untuk membantu BNPP agar dapat berjalan efektif dan memiliki pedoman menyeluruh terkait arah kebijakan maupun strategis pembangunan perbatasan sesuai amanat UU Nomor 43 tahun 2008.

Berdasarkan penjelasan di atas maka pelibatan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) secara kolaboratif dalam konteks perumusan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan menjadi sangat penting. Melalui model *stakeholder collaborative governance* dapat diidentifikasi siapa saja pemangku kepentingan, selain pemerintah dalam kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan mulai dari tingkat pusat sampai desa, baik terkait dengan persoalan pertahanan, keamanan, pelayanan publik, maupun infrastruktur. Selain itu akan diperoleh kejelasan peran maupun pola relasi yang setara dan otonom, saling berbagai manfaat dan resiko, serta penggabungan sumber daya dengan intensitas tinggi yang berlangsung dalam jangka waktu panjang (Dwiyanto, 2012). Melalui pengelolaan berbasis *stakeholder collaborative governance* juga memungkinkan dilakukannya *share vision* dan mewujudkannya bersama-sama, partisipasi tinggi dari seluruh unsur terkait, adanya jejaring (*networking*) luas dan kemitraan (*partnership*) yang kuat serta bersifat sinergis (Fosler, 2002 dan Munro, 2008).

Pijakan empiris penelitian ini adalah wilayah perbatasan kabupaten Nunukan provinsi Kalimantan Utara. Kalimantan Utara adalah provinsi baru yang dibentuk pada 22 April 2013. Selain merupakan bagian dari provinsi baru, pertimbangan menjadikan kabupaten Nunukan sebagai kasus adalah karena wilayah ini memiliki fungsi yang sangat strategis dari sisi pertahanan dan keamanan. Wilayah Kalimantan Utara adalah wilayah strategis segitiga antara

Indonesia-Malaysia-Filipina. Ada wilayah Ambalat yang diperkirakan memiliki kandungan besar sumber daya minyak dan gas serta potensi perikanan maupun pariwisata yang belum dimanfaatkan secara optimal. Lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan yang dulu menjadi bagian dari wilayah provinsi Kalimantan Timur menjadi pelajaran berharga. Pembentukan provinsi baru ini dilandasi pertimbangan agar wilayah perbatasan, khususnya pulau-pulau terluar dapat dikelola secara efektif sehingga tidak mudah diklaim negara tetangga. Selain itu, provinsi sebelumnya yaitu Kalimantan Timur sangat luas wilayahnya sehingga mendesak untuk dibagi agar wilayah perbatasan dapat dikelola dengan baik. Wilayah geografis yang terletak di sepanjang garis perbatasan Negara Republik Indonesia meliputi kabupaten Nunukan dan Malinau, sedangkan Malaysia meliputi negara bagian Sarawak dan Sabah. Kabupaten Nunukan memiliki wilayah 14.493 km<sup>2</sup> dan penduduk sebanyak 140.842 jiwa (BPS Kab. Nunukan, 2010). Secara umum kondisi sosial ekonomi masyarakat di wilayah perbatasan kabupaten Nunukan Indonesia masih jauh tertinggal dibanding Malaysia. Permasalahan mendasarnya adalah isolasi wilayah sehingga berdampak terhadap kegiatan pengembangan kawasan pada seluruh bidang, meliputi kualitas sumber daya manusia, pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan pertanian dalam arti luas.

Tahun pertama akan dilakukan identifikasi *stakeholder* pelaku kolaborasi, pemetaan persoalan baik menyangkut pertahanan keamanan maupun kesejahteraan, perumusan pola kolaborasi dalam *share vision* dan partisipasi serta perumusan model pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance* dengan pendekatan *share vision* dan partisipasi. Sementara di tahun kedua akan merumuskan model pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance* dalam perspektif jejaring (*networking*) dan kemitraan (*partnership*) serta menginisiasi implementasi program pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance* dalam perspektif jejaring dan kemitraan.

## **B. Perumusan Masalah**

Mengingat penelitian ini diusulkan untuk jangka waktu dua tahun, maka rumusan masalah akan dibuat untuk tahun pertama dan kedua.

### 1. Tahun Pertama :

- a. Apa saja problem pertahanan-keamanan dan kesejahteraan di kabupaten Nunukan serta faktor apa yang menjadi penyebabnya?

- b. Siapa saja pemangku kepentingan dari sisi pemerintah, masyarakat dan sektor swasta pelaku kolaborasi dalam konteks perumusan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan terkait dengan kewenangan menyelesaikan masalah keamanan dan kesejahteraan?
- c. Bagaimana *share vision* dan perumusan visi bersama antara pemerintah, masyarakat dan sektor swasta dilakukan untuk mengelola wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan?
- d. Bagaimana partisipasi pemerintah, masyarakat dan sektor swasta dalam mendukung pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan?

2. Tahun Kedua :

- a. Bagaimana peran pemerintah, masyarakat dan sektor swasta dalam membangun jejaring dan pola kemitraan yang mendukung pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan?
- b. Bagaimana merumuskan model pengelolaan wilayah perbatasan kabupaten Nunukan berbasis *stakeholder collaborative governance* dalam perspektif jejaring dan kemitraan?
- c. Bagaimana inisiasi realisasi program pengelolaan wilayah perbatasan kabupaten Nunukan berbasis *stakeholder collaborative governance* dalam perspektif *share vision*, partisipasi, jejaring dan kemitraan?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Memetakan problem keamanan dan kesejahteraan faktual yang dihadapi oleh masyarakat di wilayah perbatasan kabupaten Nunukan dan faktor penyebabnya
2. Mengidentifikasi dan mengkategorisasikan pemangku kepentingan pengelolaan wilayah perbatasan terkait dengan problem keamanan dan kesejahteraan di kabupaten Nunukan
3. Memperoleh gambaran komprehensif tentang peran pemerintah kabupaten Nunukan dalam melakukan *share vision* terkait pengelolaan wilayah perbatasan dengan masyarakat dan swasta
4. Memperoleh gambaran komprehensif tentang partisipasi masyarakat dan swasta dalam pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan

5. Mendeskripsikan peran pemerintah kabupaten Nunukan, masyarakat dan swasta dalam membangun jejaring dan kemitraan terkait dengan pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan
6. Memastikan bahwa model *stakeholder collaborative governance* dapat menjadi basis pengelolaan wilayah perbatasan di kabupaten Nunukan

#### **D. Manfaat Penelitian**

Ada pun manfaat penelitian ini antara lain:

1. Menjadi masukan bagi pengambil kebijakan agar melibatkan pemangku kepentingan dalam perumusan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan terkait dengan pengelolaan wilayah perbatasan, khususnya di kabupaten Nunukan provinsi Kalimantan Utara
2. Dengan menggunakan *stakeholder collaborative governance* sebagai basis kebijakan diharapkan mampu mewujudkan program nyata dan solutif berbasis *stakeholder* dalam rangka pengelolaan wilayah perbatasan, khususnya di kabupaten Nunukan provinsi Kalimantan utara

#### **E. Inovasi yang Ingin Dicapai**

1. Terumuskannya model kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance*
2. Menerapkan konsep *good governance* dalam pengelolaan wilayah perbatasan

#### **F. Luaran Penelitian**

Tabel 1 Rencana Target Capaian Tahunan

No	Jenis Luaran	Indikator Capaian	
		TS (2017)	TS + 1 (2018)
1	Publikasi Ilmiah Nasional Terakreditasi	Draft	Accepted
2	Pemakalah Dalam Temu Ilmiah Nasional/Internasional	Terdaftar	Sudah Dilaksanakan
3	Buku Ajar	Belum ada	Draf

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

## **A. Tinjauan Konsep**

Ada tiga konsep yang akan dijelaskan yaitu wilayah perbatasan, *stakeholder* dan *collaborative governance*.

### **1. Wilayah Perbatasan**

Secara tradisional perbatasan menentukan batasan geografis dari sebuah entitas politik atau wilayah yurisdiksi hukum seperti pemerintah, negara bagian atau pembagian pemerintahan sub-nasional. Problem perbatasan menjadi penting karena berkaitan dengan kedaulatan negara, pemanfaatan sumber daya alam, penjagaan keamanan dan keutuhan wilayah. Pembangunan wilayah perbatasan pada dasarnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Wilayah perbatasan memiliki nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan nasional. Ada beragam alasan terkait munculnya isu perbatasan, antara lain untuk mengatur migrasi penduduk baik yang legal maupun ilegal, menarik pajak kepabean, mencegah penyelundupan senjata, narkoba, perdagangan gelap, terorisme dan lain-lain.

Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang wilayah negara, definisi kawasan perbatasan adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain. Dalam hal perbatasan darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang, yang selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), disebutkan bahwa ruang lingkup kawasan perbatasan negara adalah wilayah Kabupaten/Kota yang secara geografis dan demografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dan atau laut lepas (BNPP, 2011). Selanjutnya, kawasan perbatasan negara mencakup darat dan laut termasuk pulau-pulau kecil terluar.

### **2. Konsep Stakeholder**

Secara sederhana *stakeholder* sering diartikan sebagai para pihak, pemangku kepentingan, lintas pelaku atau pihak-pihak yang terkait dengan suatu masalah, rencana, program atau kegiatan. Istilah *stakeholder* telah digunakan banyak pihak berkaitan dengan berkaitan dengan berbagai lintas ilmu atau konteks, baik itu manajemen bisnis, komunikasi, pemerintahan, hubungan internasional, pemilu, pengelolaan sumber daya alam, sosiologi dan

lain-lain. Lembaga-lembaga publik juga telah menggunakan istilah ini secara luas dalam proses pengambilan dan implementasi kebijakan.

Agar dapat memahami *stakeholder* secara mendalam, maka perlu dijelaskan siapa stakeholder suatu isu dilihat dari penerima manfaat, dampak dan kepentingan. Selain itu juga perlu dijelaskan bagaimana sifat hubungan, sikap, pandangan dan pengaruhnya terhadap isu tersebut. *Stakeholder* didefinisikan sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu (Freeman, 1984). *Stakeholder* adalah orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan ((Biset, 1998) atau kelompok maupun individu yang dukungannya diperlukan demi kesejahteraan dan kelangsungan hidup organisasi (Clarkson, 1994). Dalam lingkup bisnis, *stakeholder* adalah kelompok atau individu yang dipengaruhi dan mempengaruhi masa depan perusahaan, yaitu pelanggan, pekerja, pemilik, pemerintah, lembaga keuangan, kritikus, pemasok, masyarakat sekitar dan pesaing. Sedangkan dalam konteks organisasi, *stakeholder* merupakan individu, kelompok atau organisasi apapun yang dapat melakukan klaim atau perhatian terhadap sumber daya atau hasil organisasi atau dipengaruhi oleh hasil itu (Bryson, 2001).

Berdasarkan kekuatan, posisi penting dan pengaruhnya terhadap suatu permasalahan, *stakeholder* dapat dibedakan menjadi primer, sekunder dan kunci (Buckles, 1999). *Stakeholder* primer adalah pihak yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan kebijakan, program, kegiatan atau proyek pemerintah. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama dalam proses pengambilan keputusan. Sementara itu, *stakeholder* sekunder adalah pihak yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek pemerintah, akan tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara serta memiliki pengaruh terhadap kebijakan pemerintah. Adapun *stakeholder* kunci adalah pihak yang memiliki kewenangan secara legal dalam pengambilan keputusan. Dilihat dari lingkup keberadaannya, *stakeholder* dapat dikelompokkan menjadi internal dan eksternal. Dalam konteks perusahaan, *stakeholder* internal adalah pihak yang berada di dalam perusahaan, yaitu pemegang saham, manajemen dan top eksekutif, karyawan serta keluarga karyawan. Sedangkan *stakeholder* eksternal adalah pihak yang berada di luar perusahaan, yaitu konsumen, penyalur, pemasok, bank, pemerintah, pesaing, komunitas dan pers. Terkait dengan penelitian ini, akan diidentifikasi

stakeholder baik internal, eksternal, primer, sekunder maupun kunci dalam pengelolaan wilayah perbatasan kabupaten Nunukan provinsi Kalimantan Utara yang terkait dengan kewenangan penyelesaian masalah pertahanan keamanan dan kesejahteraan.

### **3. Collaborative Governance**

Konsep *governance* berlaku untuk semua jenjang pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah (Wasistiono, 2005). Interaksi diantara ketiga domain *governance* yaitu pemerintah, masyarakat dan swasta harus sinergis dan mengacu kepada tujuan yang sama. Konsep *governance* yang mengedepankan prinsip kerjasama dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan dikenal dengan istilah kolaboratif (*collaborative governance*) (Sink, 1998). Kerjasama kolaboratif adalah sebuah proses dimana organisasi-organisasi yang memiliki suatu kepentingan terhadap satu masalah tertentu berusaha mencari solusi yang ditentukan bersama. Kerjasama ini melibatkan berbagai pihak yang intensif, termasuk usaha secara sadar untuk melakukan pencerahan (*enlightenment*) dalam tujuan, strategi, agenda, sumber daya dan aktivitas. Beberapa institusi yang memiliki tujuan berbeda membangun *shared vision* dan kemudian berusaha mewujudkannya bersama-sama.

*Collaborative governance* adalah praktek manajemen yang menghargai keragaman nilai, tradisi dan budaya organisasi, bekerja dalam struktur yang relatif longgar dan berbasis pada jaringan, dikendalikan oleh nilai-nilai dan tujuan bersama serta memiliki kapasitas mengelola konflik (Dwiyanto, 2012). Manajemen kolaboratif ini sangat diperlukan untuk mengelola kemitraan antara institusi pemerintah dengan swasta dan masyarakat dalam mengelola wilayah perbatasan. Kolaborasi berbagai *stakeholder* di bidang tata kelola wilayah perbatasan merupakan inovasi dalam bidang pemerintahan. Jika ketiga pilar *governance*, yakni pemerintah, masyarakat dan swasta berkolaborasi untuk tujuan yang sama maka akan tercipta sinergi. Sinergi tersebut akan memperkuat kapasitas pemerintah dalam mengelola wilayah perbatasan.

Hubungan diantara *stakeholder* bersifat transformatif mulai dari komando, koordinasi, kooperasi hingga kolaborasi. Pada awalnya hubungan antara pemerintah dengan *stakeholder* lain bersifat komando. Pada tahap ini masih bersifat hirarki, ada kontrol kuat dari pemerintah dan *stakeholder* tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Tahap kedua bersifat koordinatif, dimana antara pemerintah dengan *stakeholder* lain sudah terlibat secara kolektif dalam pengambilan keputusan. Selanjutnya meningkat menjadi hubungan yang bersifat

kooperatif. Dalam hubungan ini sudah terjadi *sharing idea* dan sumber daya untuk mendapatkan manfaat bersama. Tahap akhir dari hubungan tersebut bersifat kolaboratif karena sudah terjadi hubungan sampai pada tahap berbagi kreasi (*shared creation*) yang diwujudkan dalam bentuk lembaga permanen dan otonom (Shergold, 2008).

## **B. Roadmap Penelitian**

Sejauh penelusuran penulis, ada dua pendekatan yang telah digunakan untuk memahami problem perbatasan, yaitu keamanan (*security approach*) dan kesejahteraan (*prosperity approach*). Pendekatan keamanan (*security approach*) berasumsi bahwa persoalan perbatasan hanya sebagai persoalan geopolitik, sehingga tapal batas harus dijaga ketat dengan kekuatan militer agar terhindar dari gangguan eksternal. Secara umum, *security approach* dapat diartikan sebagai pendekatan yang menekankan pada kemampuan negara untuk menjaga keamanan perbatasannya dan mempertahankan diri dalam menghadapi ancaman yang nyata. Pendekatan ini lebih memahami fungsi perbatasan sebagai fungsi militer-strategis, persatuan nasional, pembangunan negara-bangsa dan pengembangan identitas nasional. Konsekuensinya, pembangunan sistem pertahanan laut, darat dan udara untuk menjaga diri dari ancaman eksternal menjadi prioritas. Pelaksanaan pengelolaan keamanan perbatasan biasanya didominasi oleh lembaga tinggi negara, terutama yang bertanggung jawab di bidang pertahanan keamanan. Dengan kata lain hanya melibatkan aktor negara.

Adalah fakta bahwa perbatasan adalah wilayah yang sering digunakan untuk melakukan penyelundupan dan perdagangan ilegal. Oleh karena itu di wilayah perbatasan perlu ditempatkan pos militer dengan persenjataan lengkap agar kedaulatan negara terjaga dari konflik dan ancaman eksternal. Akan tetapi persoalan wilayah perbatasan sesungguhnya bukan hanya pertahanan keamanan semata, tapi juga ekonomi, sosial dan budaya. Dominasi pendekatan keamanan (*security approach*) memang menguntungkan negara, akan tetapi seringkali merugikan rakyat wilayah perbatasan. Kelemahan pendekatan ini adalah menjadikan rakyat sebagai obyek. Menonjolkan gelar pasukan bersenjata di wilayah perbatasan hanya akan melahirkan ketaatan, kesadaran dan nasionalisme semu.

Wilayah perbatasan adalah beranda depan sebuah negara, sehingga perlu ditata sedemikian rupa agar terlihat rapi, nyaman dan enak dipandang. Dengan demikian, selain pembangunan pertahanan keamanan diperlukan juga pembangunan kesejahteraan rakyat. Untuk

itu, maka perlu ada pergeseran paradigma pendekatan dalam mengelola perbatasan dari *security approach* ke *prosperity approach*. Asumsi pendekatan ini adalah bahwa persoalan perbatasan bukan hanya geopolitik semata tetapi juga sosiologis. Ancaman kedaulatan negara bukan hanya eksternal tetapi juga internal. Tingkat kesejahteraan masyarakat perbatasan yang layak adalah modal utama pemerintah untuk memperkuat keamanan wilayah perbatasan. Keamanan wilayah perbatasan tidak akan mungkin bisa diwujudkan jika masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan diabaikan kesejahteraannya.

Pembangunan kesejahteraan meliputi tiga hal pokok, yaitu peningkatan standar hidup, peningkatan keberdayaan melalui penetapan sistem dan kelembagaan ekonomi serta perluasan aksesibilitas. Pemerintah perlu hadir secara nyata di tengah masyarakat dalam bentuk pemenuhan kebutuhan hidup rakyat, pelayanan publik yang berkualitas, sarana dan prasarana yang memadai dan peningkatan kesejahteraan. Dengan demikian, akan muncul kesadaran rakyat dan menguatnya identitas kebangsaan untuk menjaga keutuhan kedaulatan wilayah negaranya. Pendekatan ini memahami fungsi perbatasan sebagai pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Orientasi *prosperity approach* ini adalah meletakkan masyarakat sebagai subjek, aktor kunci yang menentukan kemajuan wilayah perbatasan. *Prosperity approach* mempunyai korelasi dengan kuat lemahnya *governance*. *Governance* yang lemah akan menyebabkan implementasi kebijakan pembangunan kesejahteraan di perbatasan menjadi kurang maksimal. Sebaliknya, *governance* yang kuat akan mendukung pelaksanaan kebijakan pembangunan kesejahteraan rakyat. Selain *governance* yang kuat, pendekatan ini juga meniscayakan tersedianya dana, aparatur pemerintah yang profesional dan amanah serta pelibatan aktor non negara termasuk masyarakat baik pada level tinggi, menengah maupun rendah.

Strategi pengamanan wilayah perbatasan melalui *security approach* sangat penting. Akan tetapi dominasi pendekatan ini sangat berimplikasi negatif terhadap keamanan individu. Agar individu juga terjamin keamanannya, maka diperlukan pendekatan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Dalam praktek kedua pendekatan ini perlu dijalankan secara bersamaan agar tidak terjadi ketimpangan antara satu aspek dengan aspek yang lain. Dominasi *security approach* hanya menghadirkan keamanan semu karena himpitan ekonomi akan menjadi faktor pendorong rakyat perbatasan untuk memenuhi kebutuhannya dengan segala cara sehingga berpotensi mengganggu keamanan dan ketertiban. Sementara itu, jika *prosperity approach* yang

mendominasi akan mengabaikan keamanan sehingga berpotensi memunculkan ancaman terhadap keutuhan dan kedaulatan negara.

Ketika masing-masing pendekatan berjalan sendiri-sendiri tanpa kolaborasi, terlihat bahwa ada pengabaian satu aspek dibanding aspek yang lain. Penanganan wilayah perbatasan menjadi bersifat sektoral dan parsial sehingga hasilnya belum dirasakan oleh masyarakat sebagai pihak yang paling berkepentingan. Dengan demikian, diperlukan pendekatan yang menggabungkan *security* dan *prosperity approach*. Kedua pendekatan ini perlu dilaksanakan secara bersamaan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) secara kolaboratif agar pembangunan di wilayah perbatasan tidak mengalami ketimpangan. Pendekatan ketiga ini disebut *integrated approach*. Asumsi dari pendekatan ketiga ini adalah fungsi perbatasan mencakup fungsi politik pertahanan keamanan sekaligus fungsi pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Hakekat pendekatan ini adalah aspek keamanan, kesejahteraan, dan yang lain akan dijalankan secara *equilibrium*. Pendekatan ketiga ini terlihat lebih obyektif dan realitis, karena akan menjalankan semua aspek secara *equilibrium* dan mensyaratkan keterlibatan segenap unsur pemerintah, masyarakat dan swasta secara kolaboratif (*stakeholder collaborative governance*).

### **BAB III METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini sangat tepat untuk melihat fenomena *will to improve* dalam upaya pembangunan kesejahteraan di wilayah perbatasan. Terpenuhinya kebutuhan informasi yang beragam menjadi ciri khas riset kualitatif. Menurut Creswell (1998) merupakan kebutuhan dimana peneliti harus berpegang teguh pada aspek yang disebut “kompleks dan holistik, ” baik dalam data maupun dalam tahapan analisis. Dalam konteks penelitian ini, pembangunan wilayah perbatasan syarat dengan kompleksitas aspek sosial, keamanan, politik, ekologi yang menuntut perencanaan yang tepat untuk memaksimalkan capaian kesejahteraan (Dahuri dan Nugroho, 2012).

## **B. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di wilayah perbatasan kabupaten Nunukan provinsi Kalimantan Utara, sebuah provinsi yang masih relatif baru dibentuk. Selain menjadi bagian dari provinsi baru, kabupaten Nunukan dipilih karena letaknya yang sangat strategis dari sisi pertahanan-keamanan, yaitu merupakan jalur segitiga Indonesia-Malaysia-Filipina. Kabupaten ini memiliki daerah perbatasan darat dan laut dengan Malaysia dan kondisinya masih jauh tertinggal dibanding dengan wilayah Malaysia.

## **C. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan antara lain observasi, dokumentasi (baik kajian dokumen resmi maupun dari media dan pustaka), wawancara mendalam serta *Focus Group Discussion* (FGD) dengan *stakeholder*.

## **D. Teknik Analisis Data**

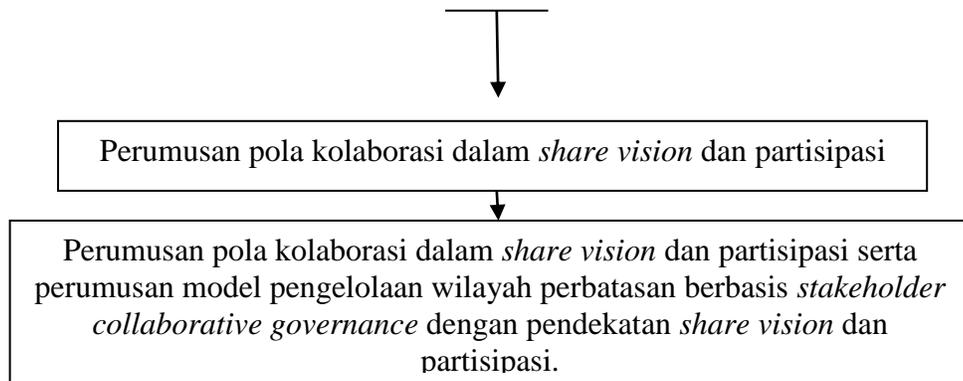
Teknik analisis yang akan digunakan adalah teknik analisis yang digagas oleh Miles dan Huberman dengan memperhitungkan pendekatan lain yang relevan seperti Grounded teori. Untuk proses reduksi digunakan model Strauss dan Corbin yaitu melalui beberapa prosedur sebagai berikut: (1)Koding/reduksi data; (2) tematisasi; (3) penentuan alur cerita;(4) mengembangkan alur cerita dan teoritisasi; (5) analisis dengan mengubungkan tema dengan teori teori yang tersedia dan atau mencari hubungan dengan tema lainnya; (6) penarikan kesimpulan.

## **E. Rancangan Penelitian**

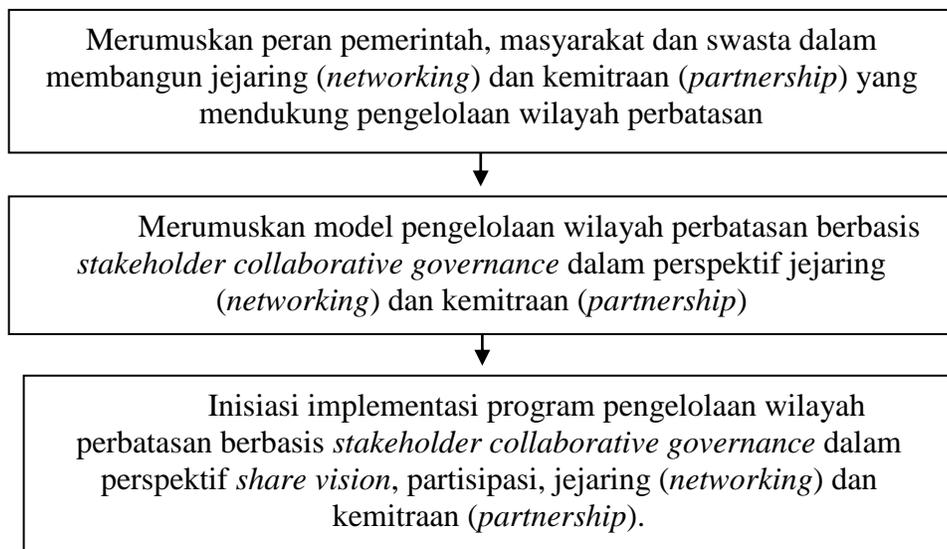
### 1. Tahun Pertama

Pemetaan persoalan baik menyangkut pertahanan keamanan maupun kesejahteraan

Identifikasi stakeholder pelaku kolaborasi yang terkait dengan kewenangan menyelesaikan masalah keamanan dan kesejahteraan



## 2. Tahun Kedua



## **BAB IV** **DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN**

Kalimantan Utara (Kaltara) merupakan provinsi termuda yang terbentuk pada tanggal 25 Oktober 2012 berdasarkan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2012. Pembentukan Kaltara merupakan salah satu bentuk pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, tujuannya adalah agar daerah dapat mengatasi permasalahan dengan cepat, serta untuk meningkatkan pelayanan publik dan ketahanan perbatasan. Kalimantan Utara yang memiliki dua daerah darat yang berbatasan langsung dengan Malaysia, yaitu Kabupaten Malinau dan Kabupaten Nunukan. Menyandang predikat sebagai provinsi baru, Kaltara menghadapi banyak permasalahan, salah satunya dalam bidang pelayanan publik. Selama ini, masyarakat perbatasan Kaltara lebih mengandalkan Malaysia dibandingkan dengan negara mereka sendiri yaitu Indonesia, sebab Malaysia lebih mudah dijangkau. Ketergantungan tersebut dapat dilihat dari masyarakat yang justru mengakses fasilitas pelayanan, baik pendidikan, kesehatan, dan ekonomi di Malaysia. Sehingga bagi masyarakat kawasan perbatasan Kaltara mata uang ringgit menjadi alat pembayaran yang sah ketimbang rupiah.

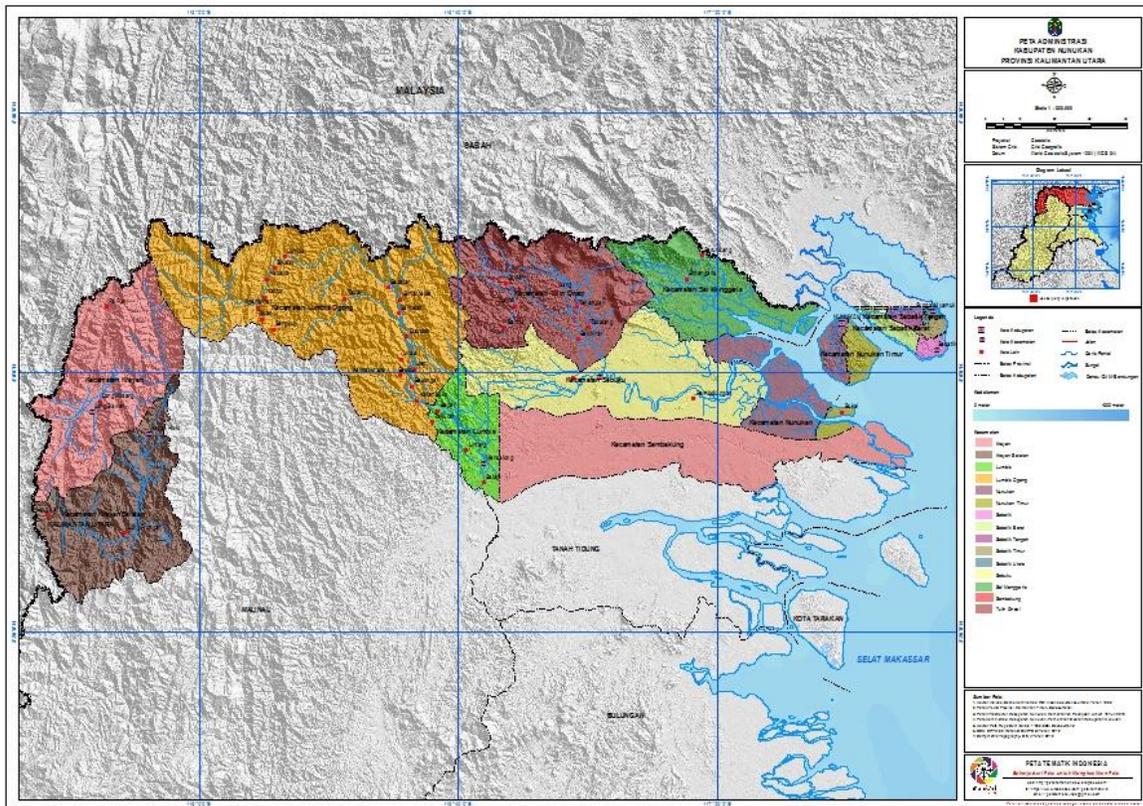
Masalah pelayanan publik yang terjadi di Kabupaten Nunukan salah satunya disebabkan oleh keterbatasan infrastruktur, terutama yang menghubungkan kawasan perbatasan dengan pusat pemerintahan. Hal tersebut membuat masyarakat sulit mengakses pelayanan publik negeri sendiri. Terlebih lagi karena wilayah yang luas serta sarana prasarana transportasi dalam mobilisasi yang sulit, menyebabkan masyarakat lebih memilih Malaysia untuk memenuhi kebutuhannya. Berdasarkan hal di atas maka peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian mengenai Pelayanan Publik Dikawasan Perbatasan Kalimantan Utara di Kabupaten Nunukan.

### **A. Kondisi Geografis**

Kabupaten Nunukan merupakan salah satu di antara lima kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Utara. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 14.325,38 km<sup>2</sup> yang terbagi ke dalam 19 kecamatan dan 28 pulau. Pulau terluas adalah Nunukan, dan kemudian diikuti Pulau Sebatik dan Sebaung. Kecamatan terluas adalah Lumbis Ogong yang berada di Pulau Kalimantan yang mencakup 23,43% dari keseluruhan luas wilayah Kabupaten Nunukan. Adapun kecamatan terkecil adalah Sebatik Timur yang hanya mencakup 27% dari luas wilayah Kabupaten Nunukan. Terkait jarak menuju pusat pemerintahan, jarak kecamatan terjauh adalah kecamatan Krayan Selatan yang mencapai 230,11 km, sedangkan jarak terdekat adalah Kecamatan Nunukan Selatan yang hanya berjarak 2,79 km dari ibukota kabupaten.

Posisinya yang berada di daerah perbatasan Indonesia-Malaysia menjadikan Kabupaten Nunukan sebagai kawasan strategis dalam peta lalu-lintas antar Negara. Wilayah kabupaten Nunukan di bagian utara berbatasan langsung dengan Negara Malaysia bagian timur (Sabah), sebelah timur dengan laut Sulawesi, sebelah selatan dengan kabupaten Bulungan dan Kabupaten Malinau, sebelah barat berbatasan langsung dengan Negara Malaysia Timur (Serawak). Peta dan kawasan perbatasan di Kabupaten Nunukan dapat dilihat pada gambar dan tabel di bawah ini. Dari peta dan tabel tersebut terlihat bahwa dari 19 kecamatan yang dimiliki, 15 di antaranya berbatasan dengan Malaysia, baik berbatasan darat maupun laut.

**Gambar 4.1.**  
**Peta Kabupaten Nunukan**



**Tabel 4.1.**  
**Daftar Kecamatan Perbatasan di Kabupaten Nunukan**

No.	Nama Kecamatan	Berbatasan dengan	Jenis Perbatasan
1.	Krayan Selatan	Serawak (Malaysia)	Darat
2.	Krayan	Sabah (Malaysia); Serawak (Malaysia)	Darat
3.	Krayan Timur	Serawak (Malaysia)	Darat
4.	Krayan Barat	Serawak (Malaysia)	Darat
5.	Krayan Tengah	Serawak (Malaysia)	Darat
6.	Lumbis Ogong	Sabah (Malaysia)	Darat
7.	Lumbis	Sabah (Malaysia)	Darat
8.	Sembakung Atulai	-	-
9.	Sembakung	-	-
10.	Sebuku	Sabah (Malaysia)	Darat
11.	Tulin Onsoi	Sabah (Malaysia)	Darat
12.	Sei Menggaris	Sabah (Malaysia)	Darat
13.	Nunukan	Sabah (Malaysia)	Laut
14.	Nunukan Selatan	-	Laut
15.	Sebatik Barat	Sabah (Malaysia)	Darat
16.	Sebatik	-	
17.	Sebatik Timur	Sabah (Malaysia)	Darat
18.	Sebatik Tengah	Sabah (Malaysia)	Darat
19.	Sebatik Utara	Malaysia	Darat

## B. Pemerintahan

Kabupaten Nunukan pada saat ini memiliki 19 kecamatan dan 293 desa/kelurahan yang tersebar di tiga wilayah yaitu di Pulau Nunukan yang oleh masyarakat setempat sering disebut sebagai wilayah I, Pulau Sebatik atau wilayah II, dan Pulau Kalimantan di wilayah III. Penyebutan wilayah tersebut sebenarnya mengacu pada daerah pemilihan dalam pemilu legislatif, namun sampai saat ini masih menjadi acuan bagi sebagian besar masyarakat dalam menunjukkan posisi suatu wilayah di kabupaten Nunukan. Persebaran kecamatan dan desa tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 4.2.**  
**Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kabupaten Nunukan, 2015**

<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah Desa</b>	<b>Jumlah Kelurahan</b>
Krayan Selatan	24	
Krayan	65	
Krayan Timur	17	
Krayan Barat	25	
Krayan Tengah	11	
Lumbis Ogong	49	
Lumbis	28	
Sembakung Atulai	10	
Sembakung	10	
Sebuku	10	
Tulin Onsoi	12	
Sei Menggaris	4	
Nunukan	1	4
Nunukan Selatan	0	4
Sebatik Barat	4	
Sebatik	4	
Sebatik Timur	4	
Sebatik Tengah	4	
Sebatik Utara	3	
Jumlah	285	8

Pada saat ini Kabupaten Nunukan memiliki 25 anggota DPRD hasil pemilu tahun 2014. Distribusi kursi DPRD Nunukan adalah sebagai berikut: Partai Demokrat 6 orang; Partai Gerindra 4 orang; Partai Golkar 3 orang; Partai Keadilan Sejahtera 3 orang; Partai Hanura 3 orang, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 2 orang; Partai Bulan Bintang 2 orang, Partai Amanat Nasional 1 orang, dan Partai Persatuan Pembangunan 1 orang. Dari 25 orang tersebut, 5 orang adalah perempuan dan 20 orang adalah laki-laki.

Pada tahun 2015, pemerintah Kabupaten Nunukan memiliki 33 OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang terdiri atas 10 badan, 15 dinas, Inspektorat, Kantor Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi, RSUD, Satpol PP, Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Sekretariat Korpri, serta Sekretariat KPU. Jumlah PNS yang dimiliki 4339 orang yang terdiri atas 2556 laki-laki dan 1783 perempuan. Dari segi pendidikan sebanyak 2184 orang di antaranya atau sekitar 50% di antaranya merupakan sarjana.

Adapun jarak antar pusat pemerintahan di Kecamatan dengan pusat pemerintahan Kabupaten di Nunukan terlihat bervariasi, mulai dari hanya beberapa kilometer hingga ada yang mencapai jarak ratusan kilometer sebagaimana table di bawah ini.

**Tabel**

### Jarak antara Kecamatan dan Kabupaten

No.	Nama Kecamatan	Sub-district Capital	Distant (km)
1.	Krayan Selatan	Long Layu	230.15
2.	Krayan	Long Bawan	225.12
3.	Krayan Timur	n/a	n/a
4.	Krayan Barat	n/a	n/a
5.	Krayan Tengah	n/a	n/a
6.	Lumbis Ogong	Samunti	132.09
7.	Lumbis	Mensalong	113.29
8.	Sembakung Atulai	Tanjung Harapan	104.24
9.	Sembakung	Atap	78.28
10.	Sebuku	Pembeliangan	76.41
11.	Tulin Onsoi	Sekikilan	80.90
12.	Sei Menggaris	Srinanti	49.48
13.	Nunukan	Nunukan Barat	10.35
14.	Nunukan Selatan	Nunukan Barat	2.75
15.	Sebatik Barat	Binalawan	5.78
16.	Sebatik	Tanjung Karang	22.54
17.	Sebatik Timur	Sungai Nyamuk	17.49
18.	Sebatik Tengah	Aji Kuning	18.44
19.	Sebatik Utara	Lapri	21.40

Sumber: Bappeda Nunukan, 2015

### C. Sejarah

Sebelum menjadi salah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara sebagaimana saat ini, selama puluhan tahun Nunukan adalah salah satu kecamatan di Kabupaten Bulungan yang masuk dalam wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Karena berada di wilayah perbatasan, yang pada rezim pemerintahan sebelumnya seolah dianggap sebagai halaman belakang, maka wajar jika Nunukan pada saat itu seolah menjadi titik yang tidak bernama dan jarang mendapat sentuhan perhatian dari pihak-pihak berwenang yang berdampak pada lambatnya laju pembangunan di wilayah itu. Namun bergulirnya reformasi yang berbuah desentralisasi akhirnya memberi peluang bagi Nunukan untuk bisa berakselerasi mengejar ketertinggalannya dengan

daerah lain dengan menjadi satu daerah otonom baru (DOB). Aspirasi masyarakat Nunukan untuk menjadi DOB baru akhirnya dijawab pusat dengan mengeluarkan UU No. 47 Tahun 1999 yang melahirkan daerah otonom baru bernama Kabupaten Nunukan, bersamaan dengan lahirnya kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Malinau, dan Kota Bontang. Di awal pembentukannya, Kabupaten Nunukan hanya memiliki 5 kecamatan yang terdiri atas Kecamatan Nunukan, Kecamatan Sebatik, Kecamatan Sembakung, Kecamatan Lumbis dan Kecamatan Krayan. Namun seiring meningkatnya kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan akses pelayanan yang semakin dekat maupun berbagai pertimbangan dari aspek pemerintah, maka saat ini Kabupaten Nunukan telah memiliki 19 Kecamatan.

Seiring dengan pembentukan kabupaten Nunukan, maka pada tanggal 12 Oktober 1999 Menteri Dalam Negeri melantik Drs.H. Bustaman Arham sebagai Penjabat Bupati Nunukan dan Drs. H. Budiman Arifin sebagai Sekretaris Daerah. Keduanya diberikan tugas untuk melengkapi struktur pemerintahan dan segera mempersiapkan pemilihan bupati yang definitif. Setelah dialantiknya beberapa pejabat eselon II, III, dan IV untuk mengisi jabatan struktural di pemerintah Kabupaten Nunukan maka pemerintah Kabupaten Nunukan menjadi lengkap dengan pelantikan DPRD Nunukan hasil pemilu 1999 dengan ketua H. Mansyur Husin pada tanggal 28 Desember 1999. Karena pemerintahan relatif sudah mulai mapan maka Kabupaten Nunukan memberanikan diri menggelar pemilihan bupati pertama dalam sidang paripurna DPRD Nunukan pada tanggal 11 April 2001. Pasangan H. Abdul Hafid Achmad-Drs. Kasmir Foret, MM akhirnya terpilih sebagai bupati dan wakil bupati pertama Kabupaten Nunukan pada periode 2001-2006. Nama-nama Bupati dan wakil bupati Nunukan selanjutnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 4.3**  
**Nama-nama Bupati-Wakil Bupati Kabupaten Nunukan**

No.	Nama Pasangan Bupati-Wakil Bupati	Masa Jabatan
1.	Drs. Bustaman Arham	Penjabat Bupati 1999-2001
2.	H. Abdul Hafid Achmad-Drs. Kasmir Foret	2001-2006; 2006-2011
3.	Drs Basri – Hj Asmah Gani	2011-2016
4.	Asmin Laura Hafid	2016-2021

Pada tanggal 25 Oktober 2012 berdirilah sebuah Provinsi baru yaitu Kalimantan Utara yang merupakan pemekaran dari Provinsi Kalimantan Timur berdasarkan pada Undang-Undang nomor 20 Tahun 2012. Berdasarkan pada undang-undang tersebut maka ditetapkan bahwa

Provinsi Kalimantan Utara beribukota di Tanjung Selor yang mana Kabupaten Nunukan bersama dengan Kota Tarakan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Bulungan, dan Kabupaten Tana Tidung menjadi bagian dari Provinsi baru ini.

#### D. Kependudukan

Pada tahun 2015 menurut Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk Nunukan adalah sebanyak 177607 jiwa dengan kepadatan penduduk 12,47 jiwa/km<sup>2</sup>. Dari data BPS, terlihat bahwa persebaran penduduk di Kabupaten Nunukan relatif belum merata. Ada disparitas cukup tinggi antara kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak dan jumlah penduduk paling sedikit, maupun kecamatan dengan kepadatan tertinggi dengan kecamatan yang paling sedikit tingkat kedapatannya. Dilihat dari jumlah penduduk, Kecamatan Nunukan memiliki jumlah penduduk terbanyak di Kabupaten Nunukan dengan 62358 jiwa. Sementara Kecamatan Krayan Selatan memiliki jumlah penduduk paling sedikit dibandingkan dengan kecamatan lain. Adapun dari sisi kepadatan penduduk, Sebatik Utara adalah wilayah paling padat dengan tingkat kepadatan sebesar 366,99 jiwa/km<sup>2</sup>, sementara Krayan Selatan adalah wilayah paling rendah jumlah penduduknya maupun tingkat kedapatannya dengan 2045 jiwa dan tingkat kepadatan hanya 1.16 jiwa/km<sup>2</sup>. Sedangkan jika dilihat dari tingkat laju pertumbuhan penduduk, kecamatan Nunukan Selatan berada pada posisi tertinggi dengan 9,67% dan Kecamatan Krayan Selatan berada pada posisi terbawah dengan -1,64%. Dari jumlah penduduk tersebut 64,98% diantaranya berada pada usia produktif. Selengkapnya mengenai jumlah penduduk, distribusi penduduk per kecamatan maupun rasio antara laki-laki dan perempuan tersaji dalam tabel 4.4. di bawah ini.

**Tabel 4.4.**  
**Distribusi Penduduk Per Kecamatan**

Kecamatan	Jenis Kelamin		
	Laki-Laki	Perempuan	Total
Krayan Selatan	1075	970	2045
Krayan	3609	3126	6735
Lumbis Ogong	2667	2568	5235
Lumbis	2573	2353	4926
Sembakung Atulai	1325	1268	2593
Sembakung	3180	2889	6069
Sebuku	6570	5467	12037
Tulin Onsoi	4541	3376	7917
Sei Menggaris	5094	4079	9173
Nunukan	32926	29432	62358
Nunukan Selatan	11149	9378	20527
Sebatik Barat	4183	3654	7837
Sebatik	2493	2153	4646

Sebatik Timur	6387	6137	12524
Sebatik Tengah	3876	3461	7337
Sebatik Utara	2869	2779	5648
Jumlah	94517	83090	177607

**Sumber: Kabupaten Nunukan dalam Angka 2016, data masih berdasar pada 16 kecamatan**

## **E. Sosial**

### **1. Pendidikan**

Secara umum, sejak berdirinya hingga saat ini, terlihat perkembangan yang cukup berarti dalam dunia pendidikan di Kabupaten Nunukan, terutama dari banyaknya sarana-pasarana pendidikan mulai dari tingkat pra-sekolah hingga perguruan tinggi. Pada tahun 2015 terdapat 133 Sekolah Dasar, 12 Marasah Ibtidaiyah, 45 Sekolah Menengah Pertama, 6 Madrasah Tsanawiyah, 15 Sekolah Menengah Atas, 5 Madrasah Aliyah, dan 8 Sekolah Menengah Kejuruan. Pada tingkat pendidikan tinggi, di Kabupaten Nunukan terdapat satu Politeknik dan satu sekolah Tinggi. Dari persebaran fasilitas pendidikan terlihat bahwa jumlah sekolah dasar paling banyak masih berada di wilayah kecamatan Nunukan yang merupakan ibukota Kabupaten. Adapun di wilayah-wilayah lain di luar Pulau Nunukan misal di Kecamatan Sebatik, Kecamatan Sei Menggaris, maupun Kecamatan Sembakung Atulai jumlah fasilitas pendidikan tingkat sekolah dasar masih sangat minim.

Selain jumlah sekolah, yang juga akan mempengaruhi mutu pendidikan adalah ketersediaan guru atau rasio guru:murid. Semakin besar perbandingannya maka akan semakin berat beban yang harus diemban seorang guru, tetapi dengan semakin sedikit rasionya maka diasumsikan beban guru akan berlurung sekaligus bisa lebih banyak memberikan perhatian kepada para siswanya. Pada tingkat sekolah dasar, rasio guru:siswa tertinggi berada di Kecamatan Nunukan Selatan dengan rasio 23,52, adapun terendah di Kecamatan Krayan dengan rasio 4,63. Untuk tingkat SMP, rasio tertinggi berada di Kecamatan Sebatik Utara dengan rasio 22,85 dan paling rendah di Kecamatan Krayan Selatan dengan rasio 4,88. Rasio tinggi di kecamatan Nunukan Selatan itu juga dikarenakan tingginya jumlah murid di sana yang sayangnya tidak didukung jumlah guru yang mencukupi. Sebagai contoh, di Kecamatan Nunukan Selatan terdapat 7 SD dengan 2211 siswa, dan hanya terdapat 94 guru.

Berdasarkan hasil pelaksanaan RKPD Provinsi Kalimantan Utara tahun 2012-2013, aspek kesejahteraan sosial bidang pendidikan Kabupaten Nunukan masih dibawah nilai MGD's tahun 2013 (99%). Diketahui bahwa pada tahun 2013, nilai APS tertinggi untuk jenjang SD/MI adalah

Kabupaten Tana Tidung ( 99,58%), dan nilai terendah di Kabupaten Nunukan (73,15%). Kemudian nilai SPM Kabupaten Nunukan (73,15%) jauh dengan standar SPM (90%) yang telah ditetapkan (RKPD Kaltara, 2016). APS untuk jenjang SMP/MTs pada tahun 2012 tertinggi adalah Kota Tarakan (99,2%), sedangkan APS terendah lagi-lagi dialami Kabupaten Nunukan (59,36%), begitu pula dalam hal SPM (90%), Kabupaten Nunukan (59,36%) belum dapat melampaui SPM yang ditetapkan. Sedangkan jika dibandingkan 12 dengan target MDG's (95%), pada tahun 2012 terdapat dua kabupaten yang belum dapat melampaui target MDG's, yaitu Kabupaten Nunukan (59,36%) dan Kabupaten Tana Tidung (94,97%) (RKPD Kaltara, 2016).

Dari hasil pelaksanaan RKPD di atas, dapat dilihat bahwa kualitas pelayanan publik bidang pendidikan Kabupaten Nunukan sangat memprihatinkan jika di bandingkan dengan Kabupaten Malinau yang sudah mampu mencapai nilai ASP dan APM pada jenjang SD/MI dan SMP/MTs. Lebih lanjut, menurut data Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan Kaltara, beberapa kecamatan yang berada di perbatasan seperti Kec. Sebuku, Kec. Lumbis, Kec. Sembakung, Kec. Sembakung Atulai, Kec. Limbis Ogong, Kec. Tulin Onsoi, Kec. Sabatik Tengah, Kec. Sebatik Utara, Kec. Krayan Induk, dan Kec. Krayan Selatan mengalami kekurangan tenaga pendidik. Jauhnya lokasi, fasilitas pendukung, serta tunjangan yang kurang memadai menyebabkan guru cenderung enggan mengajar pada daerah tersebut (Gumilang dalam Tim Pusat Studi Pancasila UGM, 2015).

## **2. Kesehatan**

Dari sisi kesehatan, pada tahun 2015 di Kabupaten Nunukan terdapat fasilitas kesehatan berupa satu Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD); 16 Puskesmas; 92 puskesmas pembantu; 217 Posyandu serta sebuah klinik. Dalam waktu dekat, jumlah rumah sakit di Kabupaten Nunukan akan segera bertambah seiring dengan akan beroperasinya Rumah Sakit Pratama Sebatik pada pertengahan 2018. Meskipun pemerintah pusat melalui Kementerian Kesehatan telah menjamin ketersediaan alat kesehatan di RSP Sebatik, akan tetapi ketersediaan tenaga medis/dokter masih menjadi kendala karena pemerintah belum memberikan sinyal untuk menyediakan tenaga dokter yang akan bertugas di sana, sehingga alternatif yang memungkinkan, dinas kesehatan akan mengurangi tenaga dokter yang sekarang ini bertugas terutama di puskesmas-puskesmas di Sebatik maupun Nunukan (Tribun Kaltim, 6 September 2017). Selain itu, belum adanya aliran listrik di sekitar 58 puskesmas pembantu di wilayah perbatasan yang terpencil juga

mengakibatkan pelayanan kepada masyarakat belum optimal. Selain tidak adanya aliran listrik, puskesmas pembantu juga banyak mengalami kesulitan air bersih, tenaga medis serta obat-obatan (Kompas, 18 Juni 2015).

Yang menarik, masyarakat ternyata tidak hanya mengandalkan fasilitas kesehatan atau program yang digerakkan pemerintah. Ada sebagian masyarakat yang berupaya meningkatkan taraf kesehatannya dengan program-program mandiri. Misalnya, di Desa Maspul Kecamatan Sebatik Tengah terdapat satu program yang bertujuan meningkatkan kesehatan masyarakat terutama dari sisi sanitasi yang bernama Si Arja yang merupakan singkatan dari Sistem Arisan Jamban Keluarga yang diinisiasi oleh Kepala Bidang Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan (P2PL) Dinas Kesehatan Kabupaten Nunukan, Ramsidah. Program tersebut berangkat dari keprihatinan akan kondisi lingkungan di Kabupaten Nunukan di mana hanya sekitar 30% warganya yang memiliki jamban keluarga, meskipun rumahnya sudah cukup bagus. Sejak tahun 2014 hingga saat ini sudah lebih dari 1000 jamban yang berhasil dibangun melalui program ini. Meskipun inovasi tersebut terbilang sederhana dan dibuat melalui bagan-bahan yang juga sederhana, akan tetapi dampaknya relatif besar terhadap kesehatan lingkungan.

### **3. Keagamaan**

Pada aspek keagamaan, terlihat bahwa mayoritas penduduk Kabupaten Nunukan adalah pemeluk agama Islam yang mencapai 73,23% dari total penduduknya. Setelah itu disusul Kristen sebesar 18,84%, Katholik sebesar 8,02%, dan sisanya adalah Hindu, Budha dan lainnya. Di seluruh wilayah Kabupaten Nunukan terdapat 359 tempat ibadah yang terdiri dari 150 masjid; 59 musholla; 110 gereja Kristen; dan 40 gereja Katholik. Masjid terbanyak berada di wilayah Kecamatan Nunukan, Sebatik Barat, dan Sebatik Tengah. Sedangkan jumlah gereja Kristen terbanyak ada di wilayah Kecamatan Krayan dan Kecamatan Nunukan. Hal tersebut sekaligus menunjukkan konsentrasi umat Islam dan Kristen di wilayah Kabupaten Nunukan.

### **4. Kriminalitas**

Berdasarkan analisis data dokumenter, terlihat bahwa daerah yang paling rawan kejahatan jika dibandingkan dengan daerah yang lain adalah di wilayah Polsek Nunukan yang

mencapai 62% dari keseluruhan kasus kriminal di Kabupaten Nunukan. Salah satu persoalan kriminal yang sangat menonjol di Kabupaten Nunukan adalah Narkoba. Selama tahun 2015 saja, terdapat 216 narapidana Narkoba yang terdiri dari 194 laki-laki dan 22 perempuan yang jika direrata mencapai lebih dari 60% dari seluruh narapidana yang ada di kabupaten Nunukan. Dari jumlah tahanan, pada tahun yang sama juga terlihat bahwa kasus Narkoba relatif menonjol. Dari 108 tahanan, 28 di antaranya terjerat kasus Narkoba. Jelas hal ini sangat memprihatinkan mengingat Narkoba menjadi ancaman yang sangat mengerikan bagi masa depan bangsa. Sebagaimana yang nanti akan dibahas di bab selanjutnya, Kabupaten Nunukan memang menjadi salah satu pintu perlintasan favorit bagi para pedagang narkoba, sehingga sering disebut sebagai jalur sutera narkoba.

## **BAB V**

### **TEMUAN RISET DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Temuan Riset**

Kawasan perbatasan merupakan daerah terluar yang langsung berbatasan dengan negara tetangga. Selama ini, kawasan perbatasan sering diposisikan sebagai daerah tertinggal, terluar, dan terdepan (Daerah 3T) yang berkorelasi dengan minimnya sarana prasarana pelayanan publik, akses keluar-masuk yang sangat minimal, ekonomi yang belum mengalami perkembangan, permasalahan sosial, serta kondisi pendidikan yang relatif tertinggal dibanding daerah-daerah lain yang mencerminkan adanya persoalan serius dalam dimensi kesejahteraan masyarakatnya. Selain dimensi kesejahteraan, dimensi problematik kedua dari kawasan perbatasan adalah pertahanan dan keamanan. Tidak saja persoalan tapal batas wilayah yang masih menjadi sengketa, posisinya sebagai 3T tadi rentan menjadikan kawasan perbatasan sebagai pintu masuk

dari aktivitas-aktivitas melawan hukum karena keterbatasan pengawasan dari negara. Minimnya perhatian pemerintah akibat kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak seringkali memperburuk kehidupan masyarakat di kawasan perbatasan, yang pada akhirnya kawasan tersebut sering diibaratkan sebagai halaman belakang yang kurang terurus dari sebuah rumah, kontras dengan kawasan di pusat-pusat pemerintahan atau perekonomian yang diposisikan sebagai halaman depannya. Kontras juga dengan keadaan di negeri sebelah yang sering tampil sangat atraktif dengan fasilitas-fasilitas yang jauh lebih baik yang dapat diakses oleh warganya karena perhatian yang lebih baik dari pemerintahnya.

Padahal berdasarkan Peraturan Presiden Nomor Perpres No. 2 Tahun 2015 yang telah ditandatangani tanggal 8 Januari 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2015-2019) pemerintah telah menetapkan pengembangan kawasan perbatasan negara sebagai salah satu program prioritas pembangunan nasional. Arah kebijakan Pengembangan Kawasan Perbatasan dalam RPJMN 2015-2019 di Wilayah Pulau Kalimantan difokuskan untuk meningkatkan peran sebagai halaman depan negara yang maju dan berdaulat dengan negara Malaysia di perbatasan darat dan laut (Bappenas, 2015). Masalah kawasan perbatasan juga menjadi prioritas kebijakan Jokowi-JK dalam masa jabatan sebagai pemimpin negara Indonesia yang tertuang dalam point ke-3 Nawacita yaitu: “Membangun Indonesia dari Pinggiran dengan Memperkuat Daerah-Daerah dan Desa Dalam Kerangka Negara Kesatuan”.

Presiden Jokowi dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 2016 menyebutkan “dalam rangka pemantapan kedaulatan, Pemerintah mengedepankan pembangunan daerah-daerah terdepan, daerah-daerah yang menjadi beranda Indonesia. Kita kembangkan daerah seperti Entikong, Natuna, dan Atambua agar dunia melihat bahwa Indonesia adalah negara besar dan setiap jengkal tanah airnya diperhatikan dengan sungguh-sungguh”. Wilayah-wilayah perbatasan yang merupakan beranda terdepan Republik ini harus tetap dijaga melalui orientasi pembangunan kawasan perbatasan yang integratif dan berkesinambungan. Artinya segenap komponen bangsa memiliki peran dan tanggung jawab yang sama baik itu pemerintah, swasta maupun masyarakat.

Melihat RPJMN, visi Nawacita Presiden Jokowi, maupun dari pidato kenegaraan Presiden Jokowi tahun 2016 lalu, maka jelas secara normatif terlihat adanya keberpihakan dari pemerintah untuk memperbaiki kehidupan masyarakat di kawasan perbatasan, baik dari aspek kesejahteraan maupun pertahanan-keamanan. Besarnya perhatian dari pemerintah terhadap

kawasan perbatasan akhir-akhir ini yang dapat dilihat banyaknya kementerian atau lembaga negara yang mengambil kawasan perbatasan sebagai prioritas program dan pendanaannya. Usulan pembentukan daerah otonom baru di kawasan perbatasan sengaja diprioritaskan oleh pemerintah pusat agar pelayanan publik menjadi lebih baik dan lebih responsif menjangkau masyarakat yang sebelumnya jauh dari pusat-pusat pemerintahan sehingga pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat segera tercapai. Namun sayangnya berbagai langkah pemerintah baik tersebut belum memberikan dampak yang signifikan bagi perbaikan kehidupan di kawasan tersebut.

Berdirinya Provinsi Kalimantan Utara tentu tidak lepas dari pertimbangan pemerintah pusat untuk mengakselerasi pembangunan di kawasan perbatasan. Provinsi yang terbentuk pada tanggal 25 Oktober 2012 berdasarkan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2012 ini bertujuan agar dengan rentang kendali yang lebih pendek, maka daerah dapat mengatasi permasalahan yang muncul dengan lebih responsif sehingga berbagai persoalan di kawasan perbatasan dapat segera mendapatkan solusi. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Provinsi Kalimantan Utara Tahun Anggaran 2016 mengambil tema “Mempercepat Pembangunan Infrastruktur, guna meletakkan Fondasi Pembangunan yang Berkualitas”. Prioritas pembangunan disusun sebagai penjabaran operasional dari Strategi Pembangunan yang digariskan dalam RPJMN 2015-2019 dalam upaya melaksanakan Agenda Pembangunan Nasional untuk memenuhi Nawa Cita, yaitu: 1. Peningkatan kualitas manajemen pemerintahan dan aparatur. 2. Pembangunan infrastruktur pemerintahan dan infrastruktur irigasi untuk mewujudkan ketahanan pangan. 3. Peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan. 4. Pengembangan infrastruktur konektivitas antar wilayah, khususnya di wilayah perbatasan. 5. Pengembangan wilayah strategis, tertinggal, pesisir dan pulau-pulau kecil. 6. Pengendalian pemanfaatan ruang.

Akan tetapi sampai saat penelitian ini dilakukan kondisi masyarakat yang relatif memprihatinkan juga masih terjadi di Kabupaten Nunukan, salah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara. Fakta yang digali peneliti di lapangan baik melalui observasi maupun wawancara juga mengkonfirmasi fakta tersebut. Ada sebagian masyarakat perbatasan di Nunukan Kaltara yang lebih mengandalkan Malaysia dibandingkan dengan negara mereka sendiri yaitu Indonesia untuk mengakses pelayanan publik. Masalah pelayanan publik yang terjadi Kabupaten Nunukan menurut wawancara dengan beberapa narasumber salah satunya disebabkan oleh keterbatasan infrastruktur, terutama yang menghubungkan kawasan perbatasan

dengan pusat pemerintahan. Hal tersebut membuat masyarakat sulit mengakses pelayanan publik negeri sendiri. Terlebih lagi karena wilayah yang luas serta sarana prasarana transportasi dalam mobilisasi yang sulit, menyebabkan masyarakat lebih memilih Malaysia untuk memenuhi kebutuhannya.

Ketergantungan tersebut dapat dilihat dari masyarakat perbatasan di Nunukan yang justru lebih suka mengakses fasilitas pelayanan publik, baik di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi di Malaysia. Alasannya, pelayanan publik di Malaysia lebih mudah dijangkau dan lebih lengkap. Bahkan dalam praktik-praktik ekonomi di kawasan perbatasan di Nunukan, mata uang ringgit menjadi preferensi alat pembayaran dibanding rupiah. Mata uang ringgit menjadi preferensi karena mata uang itulah yang diterima dalam praktik perdagangan di Tawau sehingga para pedagang tinggal menggunakan tanpa perlu menukar lagi.

## **1. Problem Pertahanan-Keamanan di kabupaten Nunukan**

Dari penggalian data yang dilaksanakan oleh peneliti baik melalui wawancara, Focused Group Discussion (FGD), observasi serta studi dokumentasi, terlihat bahwa ada secara umum, terdapat beberapa temuan penting, bahwa *pertama*, ada suatu keterkaitan yang erat antara problem-problem yang masuk dalam kategori pertahanan-keamanan dan problem-problem kesejahteraan. Itulah mengapa dalam riset ini peneliti sangat merekomendasikan untuk mengkolaborasikan dua pendekatan tersebut dalam penanganan kawasan perbatasan. Kasus Nunukan ini menjadi bukti empirik bahwa penanganan kawasan perbatasan tidak bisa lagi hanya mengandalkan satu sisi pendekatan saja. Kedua, problem-problem yang terjadi di Nunukan tidak hanya kasus yang bersifat endemik, akan tetapi sebenarnya merupakan problem yang bersifat nasional bahkan internasional.

### **a. TKI Ilegal dan Perdagangan Manusia/*Human Trafficking***

Karena posisinya yang sangat strategis di perbatasan Indonesia-Malaysia, Nunukan sudah cukup lama dikenal sebagai jalur perlintasan Tenaga Kerja Ilegal (TKI) yang akan bekerja di Malaysia. Bupati Nunukan Asmin Laura Hafid mengatakan bahwa daerahnya yang terletak di wilayah perbatasan RI dengan Malaysia menjadi jalur keluar masuk TKI dari dan ke Negeri Sabah dan Negeri Sarawak TKI yang berangkat maupun yang datang melalui jalur ilegal yang dikenal jalur tikus dan jalur legal melalui darat ataupun laut. Ada lima jalur yang selama ini dikenal menjadi perlintasan TKI yaitu Pulau Sebatik, Pulau Nunukan, Lumbis Ogong,

Seimenggaris dan Krayan. Namun demikian, pada kenyatannya bukan hanya kelima kecamatan itu yang jadi jalur perlintasan TKI ilegal ataupun resmi, tetapi sejumlah titik sepanjang wilayah perbatasan dengan Malaysiakata Asmin Laura Hafid pada Forum Diskusi Perdagangan Orang yang diselenggarakan Direktorat Imigrasi Kemenkumham Republik Indonesia di Kantor Bupati Nunukan pada 20 April 2017 lalu (Republika, 2017).

Akibat menjadi perlintasan ilegal bagi TKI yang akan mencari kerja khususnya di Negeri Sabah tersebut Kabupaten Nunukan menjadi sasaran pendeportasian TKI yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia dengan berbagai permasalahan. Hasil wawancara dengan Camat Nunukan menunjukkan bahwa sebagian besar di antara para TKI yang bermasalah tersebut adalah mereka tidak menggunakan dokumen keimigrasian yang sah, kasus narkoba, kriminal dan kelainan jiwa. (Camat Nunukan, 2017).

Bahkan dalam praktiknya, terkadang problem TKI ilegal ini juga sering mengarah pada kasus-kasus *human trafficking* atau Tindak Perdagangan Peragangan Orang (TPPO). Berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Undang Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang, definisi TPPO adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

Berdasarkan pasal tersebut, unsur tindak pidana perdagangan orang ada tiga yaitu: unsur proses, cara dan eksploitasi. Jika ketiganya terpenuhi maka bisa dikategorikan sebagai perdagangan orang.

1. Proses: tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut;
2. Cara: ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi

bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut;

3. Eksploitasi: tindakan dengan atau tanpa persetujuan korban yang meliputi tetapi tidak terbatas pada pelacuran, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penindasan, pemerasan, pemanfaatan fisik, seksual, organ reproduksi, atau secara melawan hukum memindahkan atau mentransplantasi organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan baik materiil maupun immaterial.

Dengan melihat pada pengertian dan unsur TPPO, maka tidak mengherankan jika kasus-kasus penyelundupan TKI ilegal juga berpotensi menjadi TPPO. Salah satu kasus penyelundupan TKI yang mengarah pada TPPO tersebut terungkap ketika Polda Kalimantan Timur pada bulan April 2017 lalu berhasil menangkap dua tersangka warga Nunukan karena terkait kasus tersebut. Kedua orang tersangka tersebut diamankan saat akan memberangkatkan 45 TKI ilegal melalui jalur tikus di Sebatik. Sebanyak 45 orang tersebut akan dibawa ke Malaysia tanpa menggunakan dokumen apapun sehingga yang bersangkutan melanggar ketentuan penempatan tenaga kerja ke luar negeri. Modus yang digunakan oleh kedua pelaku adalah dengan mengumpulkan para TKI di Nunukan kemudian menyeberangkan ke Pulau Sebatik dengan perahu (Kompas, 2017).

Di Sebatik para TKI tersebut ditempatkan di penampungan untuk diberangkatkan ke Malaysia melalui jalur tikus. Mereka diberangkatkan dari Sungai Pancang Sebatik ke daerah batu batu di Tawau. Kedua pelaku mengaku sudah satu tahun memberangkatkan TKI ilegal melalui jalur tikus ke Malaysia. Untuk memberangkatkan TKI ilegal dari Nunukan ke Tawau Malaysia, para pelaku *trafficking* tersebut menarik biaya 600 ringgit Malaysia kepada setiap TKI yang diberangkatkan. Pelaku menanggung dulu biaya ke Malaysia. Setiap TKI dibebankan biaya 450 ringgit, sekitar Rp 1,35 juta akan di tagih tersangka sebesar 500 sampai 600 ringgit setelah sampai di tujuan. Menurut Direktur Reskrim Kepolisian Daerah Kalimantan Timur Kombes Hilman, Kepolisian akan menjerat pelaku dengan pasal 102 Undang Undang no 39 tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan Tenaga kerja Indonesia di luar negeri dan pasal 4 Undang undang No 21 tahun 2007 tentang tindak pidana perdagangan orang dengan ancaman pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 15 tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120 juta dan paling banyak Rp 600 juta. (Kompas, 2017).

## **b. Narkoba**

“Indonesia Darurat Narkoba” ternyata bukan hanya isapan jempol. Jika dahulu wilayah Indonesia hanya sekedar menjadi transit dari perdagangan narkoba lintas Negara, maka saat ini posisi Indonesia justru sebagai sasaran pemasaran narkoba jaringan internasional. Dengan jumlah penduduk yang sangat besar maka Indonesia sangat menggiurkan bagi para pelaku perdagangan narkoba. Apalagi wilayah Indonesia yang sangat luas dan terdiri dari banyak pulau dan memiliki banyak titik perbatasan menjadikan proses masuknya Narkoba tidak mudah dideteksi oleh aparat keamanan.

Salah satu kawasan yang menjadi pintu masuk narkoba ke wilayah Indonesia adalah Kalimantan Utara. Menurut survey BNN dan Pusat Penelitian Kesehatan UI yang dilakukan pada tahun 2017, Kalimantan Utara berada di urutan ke empat bersama-sama dengan Sulawesi Selatan sebagai daerah dengan prevalensi terbesar pengguna narkoba. Adapun tiga besarnya adalah DIY, DKI Jakarta, dan Kalimantan Timur. Nunukan yang merupakan salah satu kabupaten di Kalimantan Utara bahkan dikenal sebagai jalan sutera perdagangan Narkoba Internasional, terutama dari Malaysia. Itu dibuktikan dengan *pertama*, mayoritas penghuni Lembaga Pemasyarakatan Kabupaten Nunukan adalah mereka yang tersangkut perkara Narkoba, sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya. *Kedua*, jumlah kasus Narkoba yang berhasil diungkap oleh Polres Nunukan yang cukup besar. Pada tahun 2016 terdapat sebanyak 183 kasus yang meningkat drastis dibandingkan tahun lalu. Menurut Kapolres Nunukan, AKBP Pasma Royce, kasus penyalahgunaan narkotika dan obat-obatan terlarang pada 2015 sebanyak 78 kasus dan mengalami kenaikan tajam hingga 134 persen atau sebanyak 183 kasus. jumlah keseluruhan barang bukti yang diamankan sebanyak 25.126,63 gram sabu. Tak hanya itu, barang bukti lainnya, ekstasi sebanyak 947 butir dari 183 kasus berhasil diungkap Satreskoba Polres Nunukan.

Barang haram tersebut sebanyak 90 persen berasal dari Malaysia yang masuk melalui Nunukan yang diketahui banyak memiliki jalur tikus. Peredaran narkotika yang masuk melalui Nunukan, setidaknya melibatkan sebanyak 266 orang yang berperan sebagai pemakai, kurir hingga bandar turut diamankan. Untuk Warga Negara Indonesia (WNI) sebanyak 261 orang terdiri dari laki-laki 238 orang dan perempuan sebanyak 23 orang. Tersangka Warga Negara Asing (WNA) sebanyak lima orang dengan jenis kelamin perempuan asal Malaysia. (Radar Nunukan, 1 Januari 2017).

Di tahun 2017 kasus Narkoba tidak juga surut di Nunukan. Dalam waktu sebulan saja (Juli-Agustus 2017) jajaran Polres Nunukan Provinsi Kalimantan Utara berhasil menggagalkan penyelundupan hampir 2 kilogram narkotika golongan 1 jenis sabu asal Malaysia. Kapolres Nunukan AKBP Jepri Yuniardi mengatakan, dalam sebulan ini pihaknya berhasil mengamankan barang bukti sabu, bukti kejahatan lintas negara yang beratnya mencapai 1.800 gram. Dari barang bukti tersebut, Polisi telah menetapkan 9 orang tersangka, yaitu dua di antaranya warga Malaysia ([kaltim.tribunnews.com/2017/08/16](http://kaltim.tribunnews.com/2017/08/16)).

TKI Ilegal, TPPO, dan Narkoba adalah permasalahan-permasalahan utama yang terdapat di perbatasan Indonesia-Malaysia, khususnya di Kabupaten Nunukan. Ketiga persoalan utama tersebut merupakan problem keamanan yang padas dasarnya sangat erat sangkut pautnya dengan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat akibat terbatasnya lapangan pekerjaan di negara ini. Persoalan kesejahteraan itulah yang mengakibatkan orang berbondong-bondong terpaksa mencari pekerjaan di negara tetangga. Keinginan yang besar untuk bertahan hidup dan mendapatkan kesejahteraan di negeri tetangga tanpa dibekali dengan keterampilan dan persyaratan yang mencukupi pada akhirnya menjadikan banyak orang berani menggunakan jalur ilegal untuk masuk ke wilayah Malaysia. Akibat tidak adanya pemahaman yang cukup tentang kondisi daerah yang akan dituju, serta bagaimana prosedur mendapatkan pekerjaan yang layak pada akhirnya sering menempatkan para calon TKI tersebut sebagai korban *human trafficking*.

Persoalan Narkoba di perbatasan juga tidak lepas dari masalah kesejahteraan. Menurut Humas Badan Narkotika Nasional (BNN), Sumirat, modus perekrutan pengantin narkoba banyak sekali, namun yang lebih dominan terkait dengan ekonomi (Republika, 13 September 2017). Proses perekrutan pengantin ini pun tidak mengenal jenjang pendidikan. Mereka tidak butuh orang dengan keahlian khusus. Yang penting mereka mau bekerja, dan bagi mereka akan diberikan imbalan uang yang banyak. Hal yang sama juga terjadi di Nunukan. Beberapa pelaku yang tertangkap menyelundupkan narkoba ternyata berlatar belakang beragam. Ada yang ibu rumah tangga, karyawan, TKI, bahkan mahasiswa. Dalam kondisi keterbatasan ekonomi, iming-iming mendapatkan uang dengan cara yang mudah dalam jumlah yang besar meski melanggar hukum seringkali sulit dielakkan.

### **c. Outstanding Boundary Problem (OBP)**

Wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia di Kalimantan mencakup garis batas yang demikian panjang. Dalam konteks perbatasan darat, panjang garis perbatasan antara kedua negara berkisar 2.004 km atau 970 mil. Saat ini, berdasarkan UU yang telah ditetapkan ada tiga provinsi di Kalimantan yang berbatasan langsung dengan wilayah Malaysia (Serawak dan Sabah), yakni Kalimantan Barat (Kalbar), Kalimantan Timur (Kaltim) dan Kalimantan Utara (Kaltara). Dari ketiga wilayah itu terdapat 8 Kabupaten (Sambas, Sanggau, Bengkayang, Sintang, Kapuas Hulu, Kutai Barat, Malinau dan Nunukan) yang berbatasan dengan Malaysia (Rozi, 2014).

Meskipun sekilas tidak ada persoalan terkait garis batas antara Indonesia dengan Malaysia di Kalimantan Utara, khususnya di Nunukan, akan tetapi sebetulnya sampai hari ini masih ada titik-titik yang menjadi objek sengketa antara Indonesia dan Malaysia. Sebagai contoh, ada 28 desa di Kecamatan Lumbis Ogong, Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara, yang terancam dikuasai Malaysia karena statusnya masih *outstanding boundary problem* (OBP). Bahkan pemerintah Malaysia sudah membangun jalan dan sarana air bersih di wilayah tersebut (Tempo, 20 Juli 2016). Selain itu beberapa wilayah di Pulau Sebatik saat ini masih menjadi lahan sengketa atau *outstanding boundary problems* (OBP) antara Indonesia dan Malaysia.

Secara *de facto*, kehidupan mayoritas masyarakat di wilayah OBP merujuk Indonesia. Penggunaan bahasa, adat istiadat, hingga penetapan nama wilayah masih lekat dengan Indonesia, bahkan pembangunan jalan dan perumahan lebih dulu dilakukan Pemerintah Indonesia. Namun, fakta banyaknya masyarakat di perbatasan terpaksa mengakses kegiatan perekonomian dan sarana kesehatan justru ke Malaysia. Jauhnya akses ke kota pusat kabupaten di Nunukan menjadi alasan masyarakat memilih berinteraksi dengan Malaysia (Republika, 6 Agustus 2016).

Walaupun saat ini masih dalam penguasaan Indonesia, 28 desa di Kecamatan Lumbis Ogong dapat berubah menjadi milik Malaysia apabila masalah di sana tidak secepatnya diselesaikan secara politik,” ujar anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kalimantan Utara, Hermanus, di Nunukan, Senin, 18 Juli 2016. Menurut legislator Partai NasDem ini, pemerintah Indonesia dan Malaysia telah beberapa kali berunding mengenai status 28 desa tersebut. Namun hingga kini belum ada kesepakatan, sehingga berpotensi diajukan ke Pengadilan Arbitrase di Den Haag, Belanda. Hermanus menuturkan, jika masalah tersebut diajukan ke pengadilan arbitrase, peluang Indonesia sangat kecil untuk memiliki wilayah yang

berada di Sungai Simantipal dan Sungai Sinapad seluas 154 ribu hektare itu. Sebab, patok-patok perbatasan yang ada sekarang hanya berdasarkan batas adat. Sedangkan masalah tapal batas antara Indonesia dan Malaysia di Kecamatan Lumbis Ogong tersebut mengacu pada perjanjian penjajah Belanda dengan Inggris. Isinya, wilayah itu dimiliki Malaysia (Tempo, 20 Juli 2016).

Hal yang sama dikemukakan Ketua Pemuda Perbatasan Kabupaten Nunukan Lumbis, ia mengatakan, potensi lepasnya 154 ribu ha wilayah Indonesia kepada Malaysia bisa saja terjadi karena berbagai upaya mulai dilakukan pemerintah Malaysia kepada warga setempat, seperti pemberian identitas kependudukan, pengobatan gratis, bantuan lampu listrik, mesin perahu, pembagian buku tabungan dan pendekatan budaya. Bahkan, memberikan kesempatan kerja kepada warga Kecamatan Lumbis Ogong yang sangat menjanjikan. Saat ini pemerintah Malaysia juga akan membangun infrastruktur sepanjang tapal batas dengan nilai anggaran mencapai 300 juta ringgit atau setara Rp960 miliar dengan kurs Rp3.200. (<https://news.okezone.com/read/2016/07/18>).

Ketua Pemuda Penjaga Perbatasan Kalimantan Paulus Murang mencontohkan, dari Desa Sumantipal di Sungai Sumantipal, Kalimantan Utara, menuju ke pusat Kota Nunukan, membutuhkan waktu tiga jam perjalanan. Warga menyusuri sungai dan harus menggunakan ketinting atau perahu kayu dengan dua mesin motor untuk memecah jeram di sepanjang sungai.

Biaya perjalanan pulang pergi dengan ketinting bisa mencapai lebih dari Rp 5 juta untuk membeli solar dan menyewa ketinting. Alternatif jalur darat sangat tidak mungkin dipilih warga karena harus berjalan kaki membelah hutan sepanjang 155 kilometer. Akhirnya, warga memilih berinteraksi dengan Malaysia. Sebab, dari Desa Sumantipal ke Sabah, Malaysia, hanya memerlukan waktu satu jam perjalanan dengan perahu ketinting. Apalagi, otoritas Malaysia kerap memanjakan masyarakat Indonesia di perbatasan dengan kemudahan pembuatan kartu identitas Malaysia serta adanya layanan kesehatan gratis.

Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Mendes), Marwan Jafar, mengatakan pemberian identitas penduduk kepada warga desa di sejumlah wilayah perbatasan Indonesia oleh Malaysia adalah modus yang harus disikapi dan perlu diawasi. "Bayangkan jika semua penduduk desa Indonesia mempunyai identitas Malaysia, desa itu ibarat desa siluman," ujar Marwan, Ahad, 16 November 2014. Disebut siluman karena tanahnya milik Indonesia, tapi penduduknya orang Indonesia berwarga negara Malaysia. Setelah memberikan

identitas kependudukan sebagai warga negara, kata Marwan, Malaysia selanjutnya akan mengklaim desa perbatasan sebagai wilayah negara mereka. "Karena menganggap mendapat dukungan dari masyarakat setempat," kata dia (m.tempo.co, 17 November 2014).

Hal ini senada dengan pendapat Paulus. Paulus menilai, langkah "kekeluargaan" yang ditempuh Malaysia terhadap masyarakat perbatasan merupakan upaya negeri jiran mengklaim wilayah sengketa menjadi miliknya. "Skenarionya, ketika perundingan antarpemerintah kedua negara tidak menghasilkan kesepakatan, persoalan akan dibawa ke ranah Mahkamah Arbitrase Internasional," kata dia kepada Antara, Jumat. (Republika, 6 Agustus 2016).

Tokoh Desa Sumantipal, Apuwsiauw, mengatakan, pemerintah tidak perlu membangun pagar beton untuk mencegah warga perbatasan beralih ke Malaysia. "Pemerintah hanya perlu membangun pagar kehidupan sehingga warga bisa mudah menjalani kehidupan sebagai seorang warga negara Indonesia seutuhnya," kata Apuwsiauw.

Warga lain dari kelompok Labang di Desa Sumantipal, Kaltara, Juli, mengungkapkan, sebagian masyarakat di wilayahnya memiliki kartu identitas ganda, baik dari Indonesia maupun Malaysia. Meskipun demikian, Juli menekankan, seluruh warga di Sumantipal tetap menginginkan menjadi warga negara Indonesia seutuhnya karena mereka dididik dan dibesarkan di Indonesia. (Republika, 6 Agustus 2016)

## **2. Kesejahteraan**

### **a. Pendidikan**

Pelayanan pendidikan merupakan cerminan kemajuan suatu negara. Sebab, pendidikan tidak hanya mencetak sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, memiliki pengetahuan dan keterampilan serta menguasai teknologi, tetapi juga dapat menumbuhkan iklim bisnis yang sehat dan kondusif bagi pertumbuhan ekonomi (Schweke, 2004). Faktanya, pelayanan pendidikan di Nunukan masih mengalami keterbatasan baik dalam sumber daya manusia maupun sarana dan prasarannya. Hal itu berdampak pada belum mampunya pelayanan pendidikan memenuhi secara optimal kebutuhan masyarakat di kawasan perbatasan yang berdampak masih rendahnya tingkat pendidikan di kawasan tersebut. Rendahnya kualitas pendidikan penduduk ini akan menjadi salah satu penghambat bagi berkembangnya sebuah daerah, mengingat penduduk merupakan sumber daya manusia yang potensial sebagai pelaku aktif untuk menggerakkan pembangunan. Kualitas pendidikan penduduk yang rendah, tidak memungkinkan penduduk

untuk dapat menangkap pengetahuan, informasi maupun teknologi baru. Tanpa diimbangi oleh kemampuan untuk menyerap informasi baru yang berkembang dengan cepat maka kemampuan untuk melakukan inovasi dalam memanfaatkan potensi yang tersedia di daerahnya akan menjadi lambat. Sementara untuk mengembangkan sebuah daerah diperlukan sumber daya manusia yang memiliki kapasitas yang cukup memadai untuk menggerakkan pembangunan dan melakukan perubahan ke arah yang lebih baik untuk dapat menciptakan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diharapkan.

Melihat kondisi pelayanan pendidikan yang masih belum memadai ini, banyak masyarakat Kabupaten Nunukan yang lebih memilih menyekolahkan anak mereka di Malaysia. Alasannya adalah insfastruktur pendidikan masih kurang jika dibandingkan dengan negara tetangga. Selain itu, Malaysia lebih mudah diakses karena jarak yang lebih dekat dan fasilitas jalan yang lebih baik. Hal ini berbanding terbalik dengan kondisi dalam negeri sendiri. Jarak sekolah di wilayah kecamatan cukup jauh, kemudian akses jalan yang rusak dan masih belum beraspal. Fakta yang terjadi di atas tidak hanya terjadi di Kabupaten Nunukan saja atau di Kabupaten Malinau yang berada di Provinsi Kalimantan Utara. Sebab kawasan perbatasan Kalimantan Barat juga mengalami masalah serupa.

## **b. Kesehatan**

Kesehatan merupakan kebutuhan mendasar bagi masyarakat. Oleh sebab itu, penyediaan pelayanan publik bidang kesehatan merupakan kebutuhan yang mendasar. Jika masyarakat membutuhkan pelayanan kesehatan, seharusnya pelayanan tersebut mudah untuk diperoleh. Akan tetapi, pelayanan kesehatan belum dapat dirasakan secara merata oleh masyarakat perbatasan wilayah Kabupaten Nunukan. Sama dengan yang terjadi apda pelayanan di bidang pendidikan, ada sebagian masyarakat Nunukan yang lebih melirik negara tetangga. Masalah yang dihadapi berupa kurangnya dokter atau perawat, rumah sakit dan puskesmas yang jumlahnya masih terbatas pada kawasan perbatasan.

Pembahasan masalah kesehatan di wilayah-wilayah perbatasan memang tak ada habisnya. Program nawacita pemerintah membangun daerah dari pinggiran tampaknya belum dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat. Misalnya saja, tiga kecamatan yang berada di Kabupaten Nunukan, yakni Kecamatan Lumbis, Sebuku dan Krayan, masih belum tersentuh dengan fasilitas kesehatan yang memadai. Sarana kesehatan yang ada di wilayah itu masih sangat minim,

khususnya transportasi kesehatan berupa *ambulance*. Sehingga membuat warga belum bisa merasakan pelayanan kesehatan yang cepat.

Asisten II Bidang Ekonomi dan Pembangunan, Kabupaten Nunukan, Serfianus mengatakan, ketiga daerah tersebut seharusnya menjadi kewenangan dari pemerintah pusat. Karena secara geografis, daerah tersebut berada di wilayah perbatasan. “Kita mendorong persoalan ini melalui pihak Pemerintah Provinsi (Pemrov) untuk menyuarakannya ke pemerintah pusat. Ini agar supaya persoalan kesehatan yang ada di daerah itu bisa ada solusinya. Agar supaya penanganan masalah kesehatan yang bersifat emergency bisa didapatkan oleh masyarakat yang ada di daerah itu,” desaknya. Ia melanjutkan, jika di darat ada *ambulance* darat, maka Kabupaten Nunukan seharusnya juga ada *ambulance* air karena memiliki cukup banyak sungai. Apalagi ketiga kecamatan tersebut harus dilalui dengan menggunakan sungai. Diharapkan, Pemprov Kaltara bisa menyampaikan langsung kepada pemerintah pusat terkait kondisi daerahnya itu. “Ini bukan kita yang mengada-ngada, tetapi faktanya di lapangan memang seperti itu kondisinya. Masyarakat kita yang menderita sakit, apalagi kalau sudah *emergency* harus dibawa ke rumah sakit. Sementara itu, di daerah itu sangat sulit transportasi kesehatan,” bebernya. (<http://www.korankaltara.co>, 30 September 2017)

Lebih jauh dijelaskannya, terkait kondisi beberapa daerah yang berada di perbatasan, seharusnya pemerintah pusat bisa melihat secara langsung. Agar supaya, pemerintah pusat juga bisa merasakan bagaimana susahnya masyarakat yang berada di daerah perbatasan seperti beberapa wilayah yang ada di Kabupaten Nunukan ini. “Pemerintah pusat mungkin tidak terlalu paham dengan kondisi geografis kita yang ada di Nunukan. Maka dari itu perlu ada penyuaaraan terus menerus agar mereka tahu. Soalnya ini ranah pusat, bukan daerah,” tutupnya.

### **c. Perekonomian**

Pembangunan perekonomian di wilayah perbatasan merupakan isu lama yang selalu menjadi wacana yang hangat untuk diperbincangkan. Isu pengembangan ekonomi wilayah perbatasan di Indonesia salah satunya dapat ditelaah dengan melihat kondisi riil wilayah perbatasan, dalam hal ini di Kabupaten Nunukan. Keterbatasan infrastruktur dikawasan perbatasan sebagaimana yang terdapat di Nunukan memang sering menjadi faktor penghambat akselerasi pembangunan perekonomian. Akibatnya jika dibandingkan dengan daerah lain maka kawasan perbatasan sering mengalami ketertinggalan.

Ada dua isu besar dalam pembangunan perekonomian di kawasan perbatasan di Nunukan. Pertama, aktivitas perekonomian sehari-hari masyarakat perbatasan di Kabupaten Nunukan menunjukkan kecenderungan adanya ketergantungan terhadap Malaysia. Wawancara dan observasi yang dilakukan peneliti menunjukkan bahwa bahan-bahan makanan pokok yang dipasarkan dan dikonsumsi masyarakat Nunukan di perbatasan seperti beras dan gula adalah produk-produk Malaysia. Ada dua sebab utama mengapa barang-barang Malaysia membanjiri wilayah perbatasan di Nunukan. Pertama, jalur distribusi dari pusat-pusat perdagangan di Indonesia yang tersendat mengakibatkan ketidakpastian dalam hal ketersediaan suplai barang tersebut. Tol laut yang diresmikan pemerintah belum berkontribusi signifikan dalam memperlancar arus distribusi produk dari wilayah Indonesia ke wilayah perbatasan. Ketidakpastian itu mengakibatkan para pedagang lebih memilih mengambil barang-barang di pasar-pasar Malaysia daripada menunggu sembako asal Indonesia. Kedua, karena akses dari pusat-pusat perekonomian di wilayah Nunukan sangat terbatas, apalagi hanya ada wilayah yang hanya bisa dijangkau melalui udara, maka mendapatkan barang-barang dagangan ke wilayah Indonesia jelas akan menambah biaya transportasi yang hasilnya adalah barang-barang dalam negeri akan menjadi jauh lebih mahal jika dibandingkan dengan barang-barang dari Malaysia yang lebih mudah aksesnya.

Observasi peneliti juga menemukan bahwa tidak hanya sembako Malaysia yang mengalir ke Indonesia, akan tetapi bahan bakar gas (elpiji) yang digunakan masyarakat di perbatasan misalnya yang banyak terdapat di Pulau Sebatik adalah gas elpiji Malaysia yang masuk ke Indonesia melalui cara-cara yang ilegal. Harga gas elpiji itupun lebih murah jika dibandingkan dengan elpiji dalam negeri. Sebagai contoh, gas elpiji 12 kg dalam negeri harganya mencapai Rp 250.000 sedangkan harga gas elpiji Malaysia 14 kg hanya Rp. 80.000,-. (Republika, 26 November 2014). Bulan September 2017 lalu harga elpiji 3 kg bersubsidi di Pulau Nunukan bahkan mencapai Rp. 40.000,-. (Republika, 9 September 2017) Dua kali lipat dibanding harga pasaran produk yang sama di Pulau Jawa. Bisa diduga produk mana yang lebih diminati masyarakat Indonesia di perbatasan, seperti Sebatik, Sembakung, serta Lumbis.

Dinas perdagangan Kabupaten Nunukan sebetulnya tidak berdiam diri melihat kenyataan tersebut. Kepala Dinas Perdagangan Nunukan Hasan Basri Mursali mengakui bahwa menghapus keberadaan gas elpiji 14 kg milik Malaysia merupakan tantangan bagi pihaknya. Sebab kebutuhan gas elpiji asal Malaysia itu sudah lama dipergunakan warga di perbatasan selama

puluhan tahun, sehingga menimbulkan ketergantungan di tingkat masyarakat dan pelaku usaha. Pimpinan PT Berau Mitra Sejati yang menjadi agen resmi PT Pertamina yang menyediakan gas elpiji 12 kg non subsidi mengaku sulit bersaing dengan elpiji Malaysia (kaltara.prokal.co 19 Maret 2017). Oleh karena itu sebenarnya perlu ada upaya sinergis antara pemerintah maupun pelaku usaha sehingga mampu tercipta kedaulatan energi di wilayah NKRI.

Salah satu upaya menolak keterbatasan infrastruktur ekonomi di kawasan perbatasan adalah Pertamina. Upaya Pertamina untuk menegakkan kedaulatan energi terutama di dalam hal suplai BBM ke kawasan perbatasan di Nunukan tidak tanggung tanggung meskipun biaya yang dikeluarkan sangat besar. Setelah 70 tahun lebih tergantung pada solar ilegal yang dari Sabah yang harganya mencapai Rp 60.000,- per liter pada tahun 2016 Pertamina mulai mengirim BBM ke kecamatan Krayan yang hanya bisa dijangkau melalui udara. Dari Krayan BBM itu akan didistribusikan ke beberapa kecamatan di sekitarnya. Pengiriman melalui udara tersebut membuat biaya distribusi BBM ke Krayan menjadi sangat tinggi, yaitu mencapai Rp. 38.000,- per liter. Seluruh biaya tersebut ditanggung oleh korporasi, yaitu Pertamina, tanpa sedikitpun subsidi dari pemerintah. Meskipun tanpa subsidi harga jual solar Pertamina ke Nunukan tetap Rp. 5.500,- agar adil, sama dengan warga Negara Indonesia di daerah-daerah lain. Dalam sebulan BBM yang dikirim Pertamina ke Krayan kurang lebih 210.000 liter, sehingga jika dikalkulasi maka Pertamina harus mengeluarkan paling tidak 7.89 miliar per bulan dari kantong perusahaan. (detikFinance, 16 Juni 2016).

Isu besar kedua, pola produksi masyarakat Nunukan juga sangat tergantung pada pasar di Malaysia. Komoditi yang laku di Malaysia akan segera menjadi *trend* untuk dibudidayakan di Nunukan. Namun jika komoditi tersebut tidak lagi laku di pasaran Malaysia, maka sudah dapat ditebak kelanjutan usaha tersebut di Nunukan. Hal tersebut tentu membawa persoalan dalam hal *sustainability* pelaku usaha di Nunukan. Ketergantungan tersebut juga terlihat dari masyarakat yang juga cenderung menggunakan mata uang ringgit sebagai alat tukar dibandingkan dengan Rupiah dalam kehidupan sehari-hari.

Para pengusaha lokal Sebatik (dan juga sebaliknya) secara amat biasa bisa berbisnis melewati batas negara, bahkan para pengusaha Malaysia dengan mudah pula bisa mendapatkan tenaga kerja Indonesia secara gampang (walaupun pada saat ini aturan imigrasi ketenagakerjaan Malaysia menjadi diperketat). Hal lain yang juga sangat penting berperan dalam konteks relasi lintas batas ini adalah faktor kekerabatan. Terdapat kelompok besar keturunan Bugis yang

tinggal (bekerja) di Tawau – tetap sebagai WNI, mempunyai izin tinggal dan bekerja di Malaysia (IC) ataupun berpindah menjadi warga Malaysia -- tetapi tetap menjaga hubungan baik dengan keluarganya/sukunya yang ada di Pulau Sebatik. Penelitian menunjukkan bagaimana intensitas hubungan ini sangat terlihat dari banyaknya anak sekolah di Pulau Sebatik yang lahir di Tawau (karena orang tuanya bekerja di kota tersebut sebagai TKI) sehingga pengaruh budaya dan bahasa menjadi amat menonjol. (Puryanti & Husain, 2016:58).

Menurut warga Sebatik yang berdiam di sekitar kawasan ini, Aji Kuning sudah sejak dahulu hingga kini menjadi salah satu jalur masuk barang-barang dari negeri jiran. Berbagai barang yang datang dari Malaysia bukan hanya untuk kebutuhan sehari-hari warga Sebatik, tetapi juga dikirim ke Nunukan dan Tarakan. Barang-barang itu antara lain gula, gas elpiji, berbagai kue kering, ayam pedaging, telur, semen, pupuk, minuman kaleng, bawang putih, dan pakaian. Sebaliknya, berbagai hasil pertanian dari Sebatik, seperti kakao, pisang, kelapa sawit, ikan teri, dan beras dijual ke Tawau. Dengan melihat pola perdagangan ini, maka dapat disimpulkan betapa tinggi ketergantungan hidup warga Sebatik dengan Tawau. Hal ini disebabkan akses warga memang lebih mudah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya atau menjual hasil usahanya ke Tawau, dibanding ke Tarakan atau daerah lainnya di Kalimantan Utara. Banyaknya pengusaha lokal yang menjual produknya ke Malaysia, khususnya Tawau jelas beralasan. Produk pertanian, semisal padi, kakao, atau pisang, laku dengan harga yang lebih tinggi di Tawau dibandingkan jika dijual ke dalam negeri. Kepastian pasar, dalam artian kepastian harga dan kepastian bahwa barang akan habis terjual itu juga menjadi salah satu alasan kuat mengapa para pengusaha lebih suka berniaga ke negeri seberang. (Puryanti & Husain, 2016:52).

Hubungan dagang yang berlangsung di daerah perbatasan ini tidak hanya melibatkan jenis perdagangan yang legal karena ternyata penyelundupan berbagai produk kebutuhan yang terlarang untuk diperdagangkan di luar wilayah negara masing-masing, karena statusnya yang bersubsidi atau subyek dari tarif tinggi juga terjadi (dengan terbuka). Yang menarik adalah bagaimana masyarakat daerah perbatasan menerima penyelundupan sebagai suatu aktivitas normal karena dianggap sebagai bagian yang wajar dari interaksi unik yang terjadi di wilayah binational semacam Sebatik. Masyarakat bahkan berharap bahwa aparat kedua belah pihak akan bersikap fleksibel dan toleran membiarkan sejumlah perdagangan ilegal tetap berlangsung dalam

rangka menjaga stabilitas saling berketergantungan di antara dua wilayah perbatasan Sebatik Indonesia dengan Sebatik Malaysia serta Sebatik Indonesia dengan kota Tawau.

### **3. Kendala Infrastruktur di Kawasan Perbatasan**

Infrastruktur jalan merupakan faktor yang sangat menentukan suatu daerah dikatakan terisolasi dari daerah luar atau tidak. Namun, infrastruktur jalan merupakan momok utama yang dihadapi oleh kawasan perbatasan. Sulitnya akses menuju kawasan perbatasan menjadi faktor utama yang menyebabkan segala bentuk ketertinggalan yang dialami oleh masyarakat perbatasan. Masalah jarak dan medan yang harus dilalui masyarakat jika ingin berpergian merupakan makanan sehari-hari yang hingga saat ini belum ada solusi. Sebagai contoh, waktu tempuh perjalanan dari Desa Labang di Kec. Lumbis Ogong Kab. Nunukan untuk menuju ibukota kecamatan memerlukan waktu tempuh antara 8-12 jam. Sedangkan dari desa tersebut untuk menuju Desa Bantul, Sabah, Malaysia hanya memerlukan waktu 5 menit (Gumilang dalam Tim Pusat Studi Pancasila UGM, 2015). Permasalahan akses ini berimbas pada sulitnya masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik negeri sendiri dibandingkan dengan negara tetangga.

Permasalahan infrastruktur jalan di kawasan perbatasan hingga saat ini merupakan masalah yang pelik, sulit untuk dicari jalan keluarnya. Seperti baru-baru ini Gubernur Kaltara menyampaikan perkembangan dan kondisi terkini dihadapan presiden Joko Widodo beserta rombongan dalam kunjungannya ke Kaltara. Permasalahan yang dihadapi adalah pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan yang saling terhubung. Sehingga tidak ada lagi tempat di Kaltara yang terisolasi dari akses darat seperti wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia yang berada di Kab. Malinau dan Nunukan ([www.kaltaraprov.go.id](http://www.kaltaraprov.go.id), 2016). Lebih lanjut menurut Irianto, kebutuhan akan jalan dan jembatan khususnya di wilayah perbatasan perlu dan mendesak, sebab kondisi masyarakat saat perbatasan saat ini hanya bisa dijangkau oleh transportasi udara sehingga relatif terisolasi. Hal ini menyebabkan masyarakat menjadi tergantung pada produk Malaysia ([www.kaltaraprov.go.id](http://www.kaltaraprov.go.id), 2016). Lebih lanjut menurut Gumilang (dalam Tim Pusat Studi Pancasila UGM, 2015), minimnya infrastruktur di kawasan perbatasan, terutama jalan raya yang menghubungkan kawasan perbatasan dengan pusat pemerintahan dan ekonomi Indonesia menyebabkan masyarakat perbatasan justru menjangkau Malaysia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebab, jalan antar desa di wilayah perbatasan Indonesia masih berupa jalan perintis

yang hanya bisa dilalui dengan berjalan kaki atau dengan ketera kerbau dengan jarak tempuh antar desa antara 2-4 kilometer. Masalah-masalah seperti inilah yang membuat distribusi barang kebutuhan masyarakat sulit diperoleh dari produk Indonesia sendiri.

Alternatif yang diambil masyarakat perbatasan adalah dengan mengkonsumsi barang dari Malaysia sebab akses yang mudah dijangkau. Sehingga mata uang ringgit menjadi alat pembayaran yang sah dibandingkan dengan rupiah. Kebutuhan akan prasarana jalan dan jembatan untuk membuka akses ke wilayah perbatasan, meliputi jalan parallel dengan garis batas negara, panjangnya mencapai 981 kilometer. Selain itu, akses darat yang menghubungkan antar kecamatan dan desa diperkirakan mencapai 2.017 kilometer. Dimana untuk membangun semua infrastruktur tersebut membutuhkan anggaran sekitar Rp.25,7 triliun. Namun untuk tahun 2016 ini, anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur jalan kawasan perbatasan hanya sebesar Rp. 178 milyar ([www.kaltaraprov.go.id](http://www.kaltaraprov.go.id), 2016).

Pertanyaannya adalah kapanakan semua infrastruktur jalan untuk membuka isolasi kawasan perbatasan dapat selesai terlaksana? Tak hanya infastruktur jalan yang menjadi masalah, akan tetapi bidang telekomunikasi serta pembangkit listrik juga mengalami hal serupa. Dimana kawasan perbatasan tidak memiliki jaringan telekomunikasi yang disediakan pemerintah Indonesia. Sehingga jika masyarakat ingin berkomunikasi dengan kerabat, harus menggunakan telepon satelit yang membutuhkan biaya yang 16 tinggi (Gumilang dalam Tim Pusat Studi Pancasila UGM, 2015). Dalam hal penerangan, masyarakat belum bisa menikmati terangnya kehidupan malam dengan tidak adanya ketersediaan pembangkit listrik. Kondisi kawasan perbatasan Indonesia berbanding terbalik dengan Malaysia. Malaysia membangun kawasan perbatasan sebagai halaman depan negaranya, hal itu terlihat dari wilayah Sabah yang mana dilakukan pembangun jalan darat, perumahan pegawai pemerintah, serta pembangkit listrik. jika kondisi ini terus dibiarkan, maka dapat mengancam kesatuan wilayah Indonesia.

#### **4. Kolaborasi Antar Stakeholders**

Berdasarkan pada relasi antar stakeholder dalam mengelola isu-isu perbatasan, maka studi ini memetakan pola relasi tersebut ke dalam tiga model kolaborasi antar stakeholders yang terjadi selama ini dalam pengelolaan isu perbatasan di Kabupaten Nunukan. Pola kolaborasi tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga model sebagai berikut:

##### **a. Kerjasama Pemerintah-Swasta (Public-Private Partnership)**

Kolaborasi model pertama ini terjadi antara korporasi-korporasi atau sektor privat terutama yang beroperasi di wilayah kabupaten Nunukan dengan pemerintah setempat misalnya antara perusahaan swasta dengan dinas atau lembaga pemerintah tertentu di Kabupaten Nunukan maupun dengan Kodim Nunukan dan Kepolisian Resort (Polres) di level Kabupaten yang bertujuan untuk membantu masyarakat meningkatkan taraf hidup dan mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi oleh warga masyarakat di Kabupaten Nunukan sebagai akibat keterbatasan infrastruktur maupun keterbatasan sumber daya pemerintah. Sebagian besar model kolaborasi ini menggunakan dana perusahaan yang dikelola melalui program CSR (*Corporate Social Responsibility*) dari perusahaan tersebut. Penelusuran tim peneliti berhasil menemukan banyak kegiatan yang memakai pola ini di Kabupaten Nunukan, antara lain kerjasama antara Pertamina Nunukan dengan pemerintah kabupaten Nunukan dalam konteks pelayanan kesehatan. Berikut beberapa contoh kolaborasi dalam pola ini disajikan dalam bentuk tabel berikut.

**Tabel Kolaborasi Pemerintah-Swasta di Kabupaten Nunukan**

No.	Corporations	CSR
1.	PT ASABRI (2016) /Sindonews 27/4/2017	28 units of well, water reservoirs n Sebatik island, Nunukan island, Sei Menggaris sub-district, Sembakung sub-districts, Tulin Onsoi Sub District, Sembakung Atulai sub-district with sum of fund RP 2.4 Billion
2.	PT Astra International (2014)/neraca.co.id 25/04/2014	1500 glasses to Nunukan students
3.	Bank Muammalat (2016) (Republika, 18/11/2016)	Education sector in Nunukan (Rp. 181 Million) to three Elementry School in border areas
4.	Pertamina (Juli-September 2017)	hernia, cataract, and harelip surgery

#### **b. Inter-Governmental Collaboration**

Model yang kedua ini adalah model kolaborasi yang terjadi antar sektor pemerintahan. Secara umum ada dua pola yang bisa dilihat dalam praktiknya yaitu secara vertikal maupun

secara horizontal. Pola vertikal adalah praktik kolaborasi yang terjadi antar level pemerintahan misalnya antara dinas kesehatan provinsi dengan dinas kesehatan kabupaten. Adapun pola horizontal terjadi antara dua atau lebih aktor yang berada dalam suatu level yang relatif sejajar misalnya antara dinas kesehatan dengan dinas pendidikan atau antara Polres Nunukan dan Pemerintah Kabupaten Nunukan.

### c. **Multi-Actor Collaboration**

Berbeda dengan model pertama dan kedua, pola kolaborasi yang ketiga ini terjadi ketika kerjasama atau kolaborasi yang terjadi melibatkan banyak aktor dalam praktiknya, dan penekanannya adalah keterlibatan (*engagement*) masyarakat yang tidak hanya sekedar sebagai penerima manfaat (*beneficiaries*) tetapi juga secara aktif terlibat dalam suatu kolaborasi dengan aktor lain misalnya pemerintah maupun swasta. Dengan demikian, pola ini bisa terjadi antara swasta dengan masyarakat atau antara pemerintah dengan masyarakat, atau antar elemen masyarakat sendiri dalam mengatasi persoalan-persoalan mereka. Salah satu kolaborasi yang bisa dimasukkan dalam pola ini adalah TMMD (TNI Manunggal Masuk Desa) ke-99 di Kabupaten Nunukan pada tahun 2017. Meskipun leading sector dari kegiatan ini adalah TNI, akan tetapi dalam praktiknya TNI juga bekerjasama dengan aktor lain misalnya dengan pemerintah Kabupaten Nunukan dan Kepolisian. TMMD Wiltas ke-99 pada tahun 2017 di Nunukan kali ini cukup unik karena dikonsentrasikan di wilayah perbatasan Kalimantan Utara dengan Malaysia.

## **B. Pembahasan**

### **1. *Big Budget, Less Developed, and Problems***

Salah satu problem pengelolaan wilayah perbatasan Indonesia adalah belum dilibatkannya berbagai *stakeholder* dalam konteks proses pembuatan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan pengelolaan perbatasan. Kebijakan yang dibuat masih berorientasi pada kepentingan negara atau pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat. Peran dan kontribusi *civil society* dan sektor swasta dalam pengelolaan kebijakan wilayah perbatasan masih minim. Dari aspek kelembagaan, pengelolaan perbatasan antarnegara ditangani secara parsial oleh berbagai komite perbatasan yang bersifat *ad hoc* dan instansi pusat terkait secara sektoral. Pengkajian dan evaluasi menyeluruh terhadap kemampuan institusi yang menangani perbatasan juga belum pernah

dilakukan. Hal inilah yang menjadi penyebab penanganan masalah perbatasan cenderung parsial, tidak menyeluruh dan belum menyentuh permasalahan utama. Kepentingan dan kebutuhan dasar masyarakat perbatasan belum menjadi pertimbangan utama.

Hal ini ironis, karena merekalah yang terkena dampak kebijakan. Merekalah yang paham dengan masalah utama, penting dan tidak penting terkait dengan perbatasan. Perbatasan seakan hanya dijadikan sebagai tempat bermainnya orang pusat atau orang daerah. Wilayah perbatasan dijadikan sebagai *exercise of policy* yang sifatnya egoisme sektoral dan *project oriented*. Tidak mengherankan, dana milyaran rupiah yang kucurkan untuk banyak proyek perbatasan akhirnya sia-sia alias tidak berfungsi seperti pembangunan pasar internasional, terminal internasional, sekolah internasional, pos-pos lintas batas yang dikerjakan secara sektoral oleh masing-masing kementerian (tidak terpadu). Suatu *affirmative action* tanpa landasan filosofi yang kuat akan menghasilkan bangunan yang rapuh dalam merintis kesejahteraan sosial-ekonomi.

## **2. *Less Collaborative, but Good Prospect***

Penelitian ini telah melakukan identifikasi para *stakeholders* pelaku kolaborasi, pemetaan persoalan baik menyangkut pertahanan keamanan maupun kesejahteraan, perumusan pola kolaborasi dalam *share vision* dan partisipasi serta perumusan model pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance* dengan pendekatan *share vision* dan partisipasi. Temuan ini kemudian dipakai untuk merumuskan model pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance* dalam perspektif jejaring (*networking*) dan kemitraan (*partnership*) serta menginisiasi implementasi model pengelolaan wilayah perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance* dalam perspektif jejaring dan kemitraan.

Perencanaan program pembangunan perbatasan yang dikembangkan juga kurang efektif dilihat dari ketidakjelasan output dan outcomes program. Kenyataan tersebut menunjukkan belum adanya perencanaan matang dan terpadu terkait pengelolaan perbatasan. Hal ini diperparah dengan masih kentalnya mentalitas proyek dalam proses perencanaan maupun pelaksanaan program. Akibatnya, pembangunan kawasan perbatasan tidak mendapatkan kemajuan berarti. Masyarakat perbatasan tetap miskin dan tertinggal, bahkan berbagai isu dan kasus semakin mencuat seperti pergeseran patok batas, pelanggaran batas kedaulatan, perpindahan warganegara Indonesia, menurunnya nasionalisme, rendahnya aksesibilitas,

minimnya infrastruktur, terbatasnya pelayanan pendidikan dan kesehatan serta berbagai kegiatan ilegal di perbatasan. Regim masyarakat justru semakin lemah dan terpinggirkan akibatnya minimnya sumberdaya (*resources*) dan otoritas.

Sebenarnya pemerintah telah membuat payung hukum yaitu UU Nomor 43 tahun 2008 tentang wilayah negara. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa untuk mengelola batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, pemerintah membentuk badan pengelola nasional dan daerah. Pelaksanaan kewenangan badan tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah. Hubungan kerja antara badan pengelola nasional dengan badan pengelola di daerah bersifat koordinatif. Adapun tugas badan pengelola adalah menetapkan kebijakan program pembangunan di perbatasan, rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan dan melakukan evaluasi serta pengawasan. Secara kelembagaan, melalui Peraturan Presiden (Perpres) dibentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) pada 28 Januari 2010. Adapun organisasi dan tata kerja badan pengelola tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 31 tahun 2010. Sebelum terbitnya Perpres dan Permendagri tersebut beberapa provinsi dan kabupaten telah membentuk badan pengelola perbatasan. Permasalahannya adalah apakah BNPP mampu menyusun konsep arah kebijakan dan strategi pengelolaan perbatasan dalam waktu singkat dan bagaimana agar BNPP mampu berjalan efektif, mengingat sudah banyak instansi atau lembaga yang juga menyusun program pembangunan perbatasan? Dari perspektif inilah pentingnya kontribusi pihak lain di luar pemerintah, yaitu *civil society* dan sektor swasta untuk membantu BNPP agar dapat berjalan efektif dan memiliki pedoman menyeluruh terkait arah kebijakan maupun strategis pembangunan perbatasan sesuai amanat UU Nomor 43 tahun 2008.

Berdasarkan penjelasan di atas maka pelibatan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) secara kolaboratif dalam konteks perumusan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan menjadi sangat penting. Melalui model *stakeholder collaborative governance* dapat diidentifikasi siapa saja pemangku kepentingan, selain pemerintah dalam kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan mulai dari tingkat pusat sampai desa. Selain itu akan diperoleh kejelasan peran maupun pola relasi yang setara dan otonom, saling berbagai manfaat dan resiko, serta penggabungan sumber daya dengan intensitas tinggi yang berlangsung dalam jangka waktu panjang (Dwiyanto, 2012). Melalui pengelolaan berbasis *stakeholder collaborative governance* juga memungkinkan dilakukannya *share vision* dan mewujudkannya bersama-sama, partisipasi tinggi dari seluruh unsur terkait, adanya jejaring

(*networking*) luas dan kemitraan (*partnership*) yang kuat serta bersifat sinergis (Fosler, 2002 dan Munro, 2008).

Beberapa situasi yang dapat dijelaskan adalah bahwa masih kuatnya kerja-kerja sektoral yang tidak memberikan model kolaborasi. Walau demikian, berdasarkan FGD yang dilakukan, sektor kesehatan dan pendidikan telah menunjukkan praktek kolaborasi skala kecil yang sangat baik. Terbukannya pemerintah kecamatan terhadap beragam program dari luar pemerintah atau luar daerah sangat memperlihatkan dampak positif seperti sponsor untuk sekolah perbatasan, sekolah swasta di perbatasan, juga program KKN dari kampus yang mengilustrasikan model kolaborasi yang baik dan prospektif. Sementara, sektor perusahaan swasta yang jumlahnya lebih dari 90-an di Kalimantan utara belum banyak dilakukan kerja sinergis dengan pemerintah selama ini.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

Studi ini menghasilkan beberapa temuan. *Pertama*, problem pertahanan-keamanan di Nunukan terdiri atas: TKI ilegal dan *human trafficking*; perdagangan narkoba, dan OBP (*Outstanding Border Problem*). Adapun beberapa problem kesejahteraan terdiri atas pendidikan, kesehatan, dan perekonomian. Penyebab dari persoalan tersebut adalah: (1) Panjangnya kawasan perbatasan di Nunukan mengakibatkan banyaknya titik-titik rawan tindakan pelanggaran hukum di sepanjang perbatasan; (2) belum terpadunya penanganan kawasan perbatasan antar instansi pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta; (3) infrastruktur yang belum memadai memunculkan berbagai persoalan kawasan seperti disebutkan di atas. *Kedua*, studi ini menemukan puluhan lembaga pemerintah sebagai *stakeholders* dalam pengelolaan kawasan perbatasan, mulai dari kementerian, lembaga, TNI/Polri, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara maupun Pemerintah Kabupaten Nunukan sendiri; pihak swasta yang terdiri dari para pelaku usaha baik dalam bentuk perusahaan maupun perorangan; dan terakhir *civil society* yang terdiri dari organisasi masyarakat dan LSM yang peduli persoalan perbatasan. *Ketiga*, *share vision* antar *stakeholders* belum optimal sehingga program-program berbiaya besar yang ditujukan untuk mengatasi problem yang terdapat di kawasan perbatasan belum menunjukkan dampak yang signifikan; dan *Keempat*, partisipasi masyarakat dan swasta meskipun belum optimal namun mulai menunjukkan perannya dalam mengatasi problem di kawasan perbatasan.

Rekomendasi yang diajukan oleh penelitian ini adalah *pertama*, perlunya dilakukan *vision sharing* antara para pihak yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan sehingga tercapai konsensus bahwa problem di perbatasan harus melibatkan pendekatan keamanan dan kesejahteraan sekaligus; kedua, BNPP sebagai *leading sector* dalam pengelolaan kawasan perbatasan perlu menunjukkan perannya secara signifikan sehingga koordinasi program/kegiatan antar stakeholders dapat terselenggara secara lebih efektif dan efisien, ketiga pelibatan pemerintah kabupaten secara lebih substantif dalam pengelolaan isu-isu perbatasan, dan terakhir, perlunya mendorong partisipasi masyarakat dan swasta untuk terlibat secara aktif mengelola isu-isu perbatasan berdasarkan kapasitas masing-masing.

### Daftar Pustaka

- Ansell, Chris and Allison Gash, 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 543-571
- Bovaird, T and Loffler R (Ed.). 2009. *Public Management and Governance*. London : Roudledge
- Bourchier, David dan Hadiz, Vedi R. 2003. *Indonesian Politics and Society, A Reader*. London dan New York: Roudledge Curzon
- Brancati, Dawn. "Decentralization: Fueling the Fire of Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?." *International Organization* 60 (2006): 651-685.
- Burhan Mungin, 2007, *Penelitian Kualitatif : komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
- Cooper, Terry L, Thomas A. Bryar, and Jack. W. Meek. 2006. "Citizen-Centered Collaborative Public Management", *Public Administration Review*. 66.S1, ProQuest. Pg.76
- Dwiyanto, Agus. 2012. *Manajemen Pelayanan Publik : Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- E.Kristi Poerwandari, 1994, *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*, Jakarta : LPSP3 Fakultas Psikologi UI
- Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Hadiz, Vedi. 2000. *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES, 272-304
- Hamid Patilima, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta
- Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken, Ireen Karang Hoogenboon (eds). 2009. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Chapter Syarif Hidayat.
- Hidayat, Syarif. 2007. Too Much Too Soon, *Local State Elites Perspective on and the Puzzle of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: Raja Grafindo
- John W. Creswell, 1994, *Research Design Qualitative and Quantitative Approach*, London : SAGE Publications
- Kurniawan, Nanang Indra. 2008. *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusionalisme*. Yogyakarta: Polgov UGM.
- Li, Jieli. 2002. "State Fragmentation: Toward a Theoretical Understanding of the Territorial Power of the State." *Sociological Theory* 20(2): 139-156.

- Maliki, Zainuddin. 2010. *Sosiologi Politik: Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Norman Blaikie, 2000, *Designing Social Research*, Cambridge UK : Polity Press
- Norman.K.Denzin, Yvonna S.Lincoln (Eds.), 2008, *The Landscape of Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln (Eds.), 1994, *Handbook of Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Nugroho, Iwan dan Dahuri, Rokhmin. 2012. *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES
- Pratikno. 2005. *Good Governance and Governability*. JSP Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Rexy J. Moleong, 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Rosda
- Sen, Amartya. 2006. *Identity and Violence: the Illusion of Destiny*. New York dan London: W.W. Norton & Company.
- Sidel, J. 2004. 'Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the study of "Local Strongmen"', in J. Harris, K. Stoke and O. Tornquist (eds) *Politicising Democracy, Local Politics and Democratization in Developing Countries*, Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Stoker, Gerry. 2006. *Why Politics Matters: making democracy work*. Palgrave MacMillan
- Santoso, Purwo. 2013. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Polgov UGM
- Sanak, Yohanes. 2011. *Human Security dan Politik Perbatasan*. Yogyakarta : PolGov UGM
- Sugiyono, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Bandung : Alfabeta
- \_\_\_\_\_, 2009, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta
- S. Nasution, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*, Bandung : Transito
- Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarki*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Wuryandari, Ganewati, et.all., 2009. *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste : Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Yoshino, Kosaku. 1995. *Consuming Ethnicity and Nationalism: Asean Experiences*. Honolulu: University of Hawaii Press.

**Laporan Penggunaan Dana Penelitian  
Tahun 2017**

No	Mata Anggaran	Jumlah (Rp.)
1	Transportasi	
	Tiket Pesawat Jogja-Nunukan	3189833
	Tiket Pesawat Tarakan-Jogja	2395403
	Tiket Speed Nunukan-Sebatik PP	190000
	Sewa kendaraan turun lapangan	1750000
	Bensin	600000
	Transport Peserta FGD 21 org x @ Rp 100000	2100000
	Tiket Speed Nunukan-Tarakan	460000
	Taksi	297000
	<b>Sub Total</b>	<b>10982236</b>

<b>2</b>	<b>Konsumsi</b>	
	Konsumsi di lokasi penelitian	1506000
	Konsumsi rapat	600000
	Konsumsi FGD	1350000
	<b>Sub Total</b>	<b>3456000</b>
<b>3</b>	<b>Honorarium</b>	
	HR Asisten Peneliti Lokal	1000000
	HR MC dan notulen FGD	100000
	HR penyiapan keperluan administrasi	150000
	HR Guide local	100000
	Lumpsum 2 peneliti x 5 hari x 2 Rp 500000	5000000
	HR penyusunan artikel konferensi	1000000
	HR penyusunan laporan kemajuan dan money	1500000
	HR peneliti utama 10 bulan x @ Rp 500000	5000000
	HR peneliti 10 bulan x @ Rp 300000	3000000
	HR peneliti 6 bulan x @ Rp 300000	1800000
	Lumpsum Konferensi 3 peneliti x 3 hari x @ 500000	4500000
	<b>Sub Total</b>	<b>23150000</b>
<b>4</b>	<b>Akomodasi</b>	
	Hotel 4 malam x @ Rp 275000	1100000
	Sewa Gedung FGD	500000
	<b>Sub Total</b>	<b>1600000</b>
<b>5</b>	<b>Peralatan &amp; fotocopy</b>	
	Kertas HVS 2 rim	100000
	MMC dan charger	561000
	voucher HP	500000
	ATK	250000
	Fotocopy	200000
	Flashdisk	450000
	<b>Sub Total</b>	<b>2061000</b>
	<b>Total Pengeluaran</b>	<b>41249236</b>