

Manajemen Keamanan Wilayah Perbatasan ¹

Pendahuluan

Dalam UUD 1945 Pasal 25A dinyatakan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau besar dan kecil dengan jumlah \pm 17.508 pulau, di mana 92 pulau di antaranya berada pada titik terluar atau wilayah perbatasan. Mengingat akan keterbatasan pendataan, tanda-tanda batas, upaya pemeliharaan, pemberian nama-nama pulau, dan pembangunan di wilayah perbatasan hingga kini di Indonesia masih terdapat berbagai masalah baik yang ada di dalam negeri maupun dalam hubungan dengan negara lain.

Adapun wilayah negara meliputi daratan, perairan, dan udara dengan batas-batas tertentu sesuai letak dan posisi geografis. Sebagai negara kepulauan, Indonesia berbatasan dengan 10 negara. Di darat berbatasan dengan Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste. Di perairan berbatasan dengan Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Philipina, Republik Palau, Papua Nugini, Australia, dan India. Penentuan batas wilayah negara itu didasarkan pada sejarah, perjanjian/konvensi internasional maupun kondisi riil suatu wilayah, dalam hal inilah sering menimbulkan persengketaan.

Mencermati hal itu makna perbatasan nampak berubah. Tanda-tanda maupun garis-garis fisik yang dijaga oleh petugas dalam pos-pos diperluas pengertiannya dalam tatanan kehidupan antar bangsa yang lebih harmoni. Berkaitan dengan hal ini masalah perbatasan menjadi persoalan yang cukup rumit dan melibatkan berbagai aspek dalam kehidupan bernegara. Dalam konteks keamanan masalahnya bukan menjadi domain TNI dan POLRI saja.

Tulisan ini dibuat untuk mengkaji bagaimana pengamanan perbatasan yang telah berubah dari perbatasan sebagai "garis" menjadi perbatasan sebagai "zona" dan "steam" yang perlu dilakukan secara koordinatif dari berbagai unsur pemerintah baik dari pusat maupun daerah. Selain itu pengamanan wilayah perbatasan yang efektif juga memerlukan kerjasama lintas negara.

Masalah di Perbatasan

Beberapa aspek yang terkait dengan masalah di perbatasan adalah dari aspek ekonomi terdapat kecenderungan bahwa kurangnya perhatian dari pemerintah dalam usaha membangun dan mengembangkan perbatasan, wilayah tersebut menjadi miskin dan terbelakang jika dibandingkan dengan wilayah lain. Bahkan ada yang jauh lebih terbelakang jika dibandingkan dengan desa-desa di wilayah negara tetangga.

Penduduk setempat masih banyak yang hidup dari mengolah alam, mencari lapangan kerja sangat sulit, yang ada adalah menebang kayu yang didanai pengusaha-pengusaha *illegal logging*, atau mencari emas yang didanai oleh penadah hasil tambang liar. Barang keperluan sehari-hari terutama barang-barang kebutuhan primer maupun sekunder lebih banyak tersedia dari negara tetangga, kalau toh ada dari negeri sendiri harganya mahal. Di sisi lain dari Indonesia banyak diselundupkan kayu bulat melalui

¹ Disampaikan dalam FGD tentang Pengamanan Wilayah Perbatasan, pada tanggal 12 Mei 2008, di Pontianak oleh Dr. Bambang Widodo Umar, Staf Pengajar PTIK/KIK – UI.

jalan-jalan tikus ke negara tetangga. Dalam kondisi demikian ketergantungan hidup penduduk setempat tentu ke negara tetangga, sebab mereka yang lebih menentukan roda perekonomian.

Ironisnya, sumberdaya alam (hasil hutan dan hasil tambang dll) di wilayah perbatasan yang dibeli (legal/illegal) oleh pengusaha dari negara tetangga, untuk warga masyarakat di wilayah tersebut tidak sedikitpun menikmati hasil pembangunan. Di sini nampak ketidak seimbangan dalam pelaksanaan pembangunan antara daerah dengan pusat. Ini dimungkinkan karena masih adanya tumpang tindih aturan yang mengatur kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam.

Dari aspek sosial, masalah kesenjangan sosial di wilayah perbatasan umumnya timbul sebagai akibat kebijakan pemerintah pusat dalam perumusan otonomi daerah yang tidak tuntas. Dibukanya perkebunan kelapa sawit secara besar-besaran telah menggeser lahan penduduk asli (dayak, Melayu) yang dahulunya adalah hutan kayu bermacam-macam jenis. Karena penggunaan tenaga kerja perkebunan diambil dari luar hal ini mengakibatkan penduduk asli kesulitan mencari mata pencaharian. Mereka tidak memiliki keahlian, hidupnya tergantung sekali pada hutan seperti mencari rotan, kayu dan damar. Sedangkan lahan hutan sudah terjadi alih fungsi. Penduduk asli di wilayah perbatasan pada umumnya terpinggirkan oleh kebijakan dalam pembangunan yang kurang menyentuh rasa kemanusiaan.

Bagi masyarakat yang merasa memiliki tanah baik tanah adat maupun warisan (ulayat), dibukanya perkebunan yang tidak dirundingkan lebih dahulu dengan mereka (pemilik adat) dan tidak pula terdata secara baik oleh pemerintah daerah, hal itu dapat menyebabkan masalah ganti rugi lahan yang berlarut-larut. Apalagi jika setelah kebun mulai menghasilkan kemudian pemilik adat mengetahui, tidak menutup kemungkinan mereka dapat mengerahkan masyarakat desa untuk unjuk rasa minta menuntut ganti rugi yang lebih besar.

Dampak masalah struktural dari aspek ekonomi dan aspek sosial ialah lahirnya berbagai penyimpangan yang antara lain dalam bentuk tindak kejahatan. Dalam kaitan masalah perbatasan persoalannya adalah bagaimana pengawasan efektif dilaksanakan, di samping itu tentu tidak terlepas dari manajemen perbatasan.

Bentuk Kejahatan dan Pengawasan

Berbagai bentuk kejahatan dapat dikategorikan sebagai kejahatan lintas batas/ lintas negara (*transnational crime*) dengan melihat lokasi kejadian atau pelakunya. Ada yang terjadi di wilayah perbatasan antara dua negara dan melibatkan penduduk yang tinggal disekitarnya (*transborder crime*), namun ada juga yang tersebar di berbagai kota/ daerah yang bukan wilayah perbatasan, dilakukan secara berkelompok/jaringan internasional yang terorganisir (*transnational organized crime*). Secara keseluruhan paling tidak dikenal 11 jenis kejahatan lintas batas, di antaranya terorisme, bajak laut, *illegal logging*, *illegal fishing*, perdagangan manusia (*human trafficking*), penyelundupan (*smuggling*),

perdagangan obat-obat terlarang (*drug trafficking*), penyelundupan senjata, kejahatan dunia maya (*cyber crime*), pencucian uang (*money laundering*), dan korupsi.²

Di Indonesia kejahatan lintasbatas meningkat cukup signifikan beberapa tahun terakhir dan menimbulkan kerugian negara yang sangat besar. Kejahatan yang terjadi di wilayah perbatasan antara lain *illegal logging*, *illegal fishing*, perdagangan manusia (*human trafficking*), penyelundupan (*smuggling*), perdagangan obat-obat terlarang (*drug trafficking*) telah menimbulkan kerugian negara puluhan triliun setiap tahunnya, jumlah yang semestinya cukup besar untuk membantu peningkatan kesejahteraan rakyat. Dari kejahatan *trafficking*, Indonesia dijadikan sebagai negara transit dalam penyelundupan migran gelap dari Timur Tengah ke Australia, dan melahirkan permasalahan tersendiri dalam hubungan diplomatik Indonesia – Australia. Masalah yang serupa juga terjadi dengan negara Malaysia. Selain itu Indonesia juga dianggap sebagai negara pemasok Pekerja Seks Komersial (PSK) untuk industri prostitusi di Singapura atau Hongkong, yang disisipkan lewat kegiatan pengiriman TKI. Serupa hal itu Indonesia menjadi pasar PSK asal Cina, Taiwan, Rusia, dan negara asing lainnya. Dua jenis kejahatan ini menimbulkan *social cost* yang besar bagi Indonesia.³

Demikian pula kejahatan pencucian uang (*money laundering*) atas hasil dari bisnis haram seperti prostitusi, perjudian, narkoba, dan bahkan dari hasil korupsi yang masih sulit diatasi. Pada bulan Maret 2003, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, United State dalam International Narcotics Control Strategy Report melaporkan bahwa Negara Indonesia termasuk dalam deretan negara *major laundering countries* di wilayah Asia Pacific. Predikat ini diperuntukkan bagi negara yang lembaga dan sistem keuangannya terkontaminasi oleh bisnis narkoba internasional dalam jumlah yang sangat besar. Laporan tersebut didukung oleh laporan dari Badan Narkotika Nasional (BNN) pada tahun 2003, bahwa jumlah peredaran uang dalam bisnis narkoba di Indonesia mencapai 300 triliun rupiah pertahun, hampir sama dengan APBN yang hanya 315 triliun pada tahun itu.⁴ Selain itu miliaran bahkan triliunan rupiah uang hasil korupsi disimpan di bank atau diinvestasikan di luar negeri dan penegak hukum tidak berdaya untuk menarik dana tersebut kembali ke Indonesia.

Kejahatan lintas batas bukan hanya permasalahan Indonesia, tetapi juga semua negara, sehingga dalam penanganannya Indonesia juga tidak bisa sendirian. Kerjasama internasional yang erat dan intensif atau setidaknya aksi-aksi bersama pemerintah (*inter governmental joint actions*) yang melibatkan berbagai aktor menjadi keharusan. Misalnya, untuk mengatasi masalah perbatasan, mekanisme seperti Komite Perbatasan, *General Border Committee* (GBC), dan JIMBC (*Joint Indonesia Malaysia Boundary Committee*), atau JBC (*Joint Border Committee*) dengan Filipina, PNG, dan Thailand maupun Australia perlu terus dibina. Pertemuan ASEAN untuk membahas Kejahatan Lintas Batas yang

² Korupsi disepakati sebagai kejahatan lintas batas/Negara yang serius pada pertemuan ke-6 tingkat Pejabat Senior ASEAN tahun 2006 tentang Kejahatan Lintas. Lihat ASEAN: Korupsi sebagai Kejahatan Lintas Batas, pada <http://dwell.de/indonesia/politik/wirtschaft/1.185255.1.html>, diakses pada 23-08-2007.

³ Lihat *Solidarity Center, Forms of Trafficking in Indonesia*, <http://www.solidaritycenter.org/files/indotraffickingforms.pdf>.

⁴ Yunus Husein, "Hubungan Antara Kejahatan Peredaran Gelap Narkoba dan Tindak Pidana Pencucian Uang", <http://www.bnn.go.id/konten.phpnama=artikelgakkum&op=dlartikelgakkum&namafile=yunus-husein-hubungan-antara-kejahatan-peredaran-gelap.pdf>.

sudah digelar dan telah menghasilkan beberapa konvensi perlu pula didukung dan dikembangkan. Jika kerja sama regional dapat dibentuk, sayang untuk menghadapi kejahatan lintas batas dalam negeri sendiri, misalnya dalam bentuk patroli bersama di perbatasan antara Polisi Pamong Praja, Imigrasi, Bea Cukai, Polisi umum, Brimob, dan TNI baik dalam satu propinsi maupun antar propinsi hingga kini belum ada.

Kini, pengawasan wilayah perbatasan bisa dikatakan tergantung pada Imigrasi, Bea Cukai, Polri dan TNI. Keempat instansi itu secara fungsional memiliki regulasi sendiri-sendiri, dengan tugas yang berbeda-beda dan tidak terselenggara secara terpadu. Ini disebabkan oleh "ketidaksinkronan" pada tataran yuridis. Sebagai contoh, secara normatif sebenarnya hubungan antara TNI dengan Polri dalam tugas keamanan telah disinggung dalam UUD 1945 pada pasal 30 ayat (1) yang menyatakan : ".....hubungan kewenangan antara TNI dan Polri dalam menjalankan tugas diatur dengan undang-undang". Persinggungan wewenang ini tampak pada bidang kamtibmas yang menjadi kompetensi Polri dengan tugas non-perang yang menjadi kompetensi TNI, seperti yang dicantumkan pada pasal 7 ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, yaitu : (1) mengatasi aksi terorisme; (2) mengamankan proyek vital nasional yang bersifat strategis; (3) membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia; dan (4) membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.⁵

Sementara itu dalam UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara, pasal 41 ayat (1) menentukan bahwa dalam rangka melaksanakan tugas keamanan, Polri dapat meminta bantuan TNI menurut tata-cara yang diatur dalam "Peraturan Pemerintah". Sedangkan dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI pasal 7 ayat (2) angka 10 menentukan bahwa TNI membantu tugas Polri dalam bidang kamtibmas yang diatur melalui UU. Dari kedua UU itu muncul kejanggalan dalam rangka penjabarannya, yang satu memerintahkan melalui Peraturan Pemerintah, yang lain melalui UU, pada hal untuk keperluan yang sama, yaitu bantuan TNI kepada Polri. Kejanggalan lain adalah, dalam UU TNI bantuan TNI kepada Polri hanya dapat dilakukan setelah ada "keputusan politik" pemerintah, sedangkan di dalam UU Polri – polisi bisa minta bantuan kepada TNI tanpa suatu syarat, dengan kata lain bisa minta bantuan secara langsung.

Pada sisi lain, terkait dengan penanganan terorisme sudah ada UU No. 15 dan No.16 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Terorisme. Permasalahannya dalam kaitan hubungan tugas antara TNI dengan Polri, dalam UU Terorisme itu tidak ada klausul yang mengatur keterlibatan TNI dalam penanganan terorisme. Penanganan terorisme dibatasi pada lingkup *internal security* melalui penegakan hukum saja. Ketidaksinkronan pada tataran yuridis tersebut memunculkan dugaan : (1) kemungkinan perumusan isi atau materi perbantuan TNI kepada Polri memang dibuat demikian agar tidak terjadi penggabungan TNI dengan Polri; atau (2) keteledoran perumus UU dalam memerinci isi atau materi pada bidang perbantuan TNI kepada Polri.

⁵ Dalam UU TNI 34/2004 tidak ada penjelasan yang mengkaitkannya dengan atau menyatakan bahwa operasi bantuan TNI terhadap Polri mencakup pula dalam hal penanganan terorisme.

Sesungguhnya ketidaksinkronan pada tataran yuridis pengawasan di perbatasan tidak hanya antara TNI dan Polri saja. Antar departemen (Departemen Dalam Negeri, Departemen Hukum dan HAM, Departemen Keuangan, Departemen Kesehatan) yang terkait dalam pengawasan di perbatasan juga sangat mungkin terjadi. Hal ini yang menyebabkan koordinasi kerja lintas sektoral sulit disusun secara sistemik. Di perbatasan juga dapat dilihat tata-cara kerja antar instansi dalam pelayanan publik belum tersusun secara sinkron. Ditambah lagi secara terselubung ada tarik-menarik kepentingan antarinstansi (imigrasi, bea-cukai, Pemda, polisi, Brimob, TNI). Akibatnya, dalam menyelesaikan berbagai masalah baik menyangkut pelanggaran maupun tindak pidana sering menemui kesulitan karena : (1) kasus melibatkan dua orang atau lebih yang memiliki kewarganegaraan berbeda; (2) persoalannya menyangkut yuridiksi dua negara dengan sistem hukum yang berbeda; dan (3) terbentur pula pada keterbatasan sarana dan prasarana.

Manajemen Keamanan Wilayah Perbatasan

Manajemen keamanan wilayah perbatasan pada umumnya berorientasi pada "paradigma keamanan". Sebenarnya paradigma ini kurang sinkron dengan "paradigma hak asasi manusia". Ini disebabkan karena paradigma keamanan berciri *partikularistis* dan beranggapan bahwa hak kolektif seperti *national self determination* mendapat prioritas atas hak-hak individu, sedangkan paradigma hak asasi manusia berciri *universalistis* dengan mengacu pada hak-hak yang dimiliki oleh seluruh umat manusia. Ambivalen dalam orientasi paradigma ini dimungkinkan menyebabkan terabaikannya nasib warga masyarakat yang tinggal di perbatasan.

Antagonis antara paradigma keamanan dengan paradigma hak asasi manusia itu sudah melekat pada setiap konstitusi. Dalam UUD 1945 tercantum baik hak-hak sipil maupun asas kedaulatan rakyat dan pertahanan negara. Bahwasanya tegangan ini melekat di sana tidak berarti bahwa di dalam praktek tegangan itu tidak terpecahkan. Dalam praktek akan cenderung memilih salah satu kutub sesuai dengan kepentingan yang mendasari. Paradigma keamanan tampaknya membela totalitas dan imparsialitas, tetapi tidak menutup kemungkinan merupakan cermin kepentingan partikularitas dan parsial, yakni kelompok yang menguasai suatu kehidupan dialah yang menentukan.

Demikian pula untuk melihat kasus-kasus lintas batas di Indonesia tidak semua bernuansa kriminal murni. Terdapat sisi-sisi kemanusiaan yang sulit diselesaikan hanya dengan penegakan hukum, terutama bagi pelaku tindak pidana yang dilakukan oleh penduduk setempat (Asli) baik menyangkut *illegal logging*, *illegal trading/smuggling*, *illegal mining* maupun *trafficking*. Tindakan mereka bukanlah untuk menumpuk kekayaan, tetapi lebih banyak sekedar untuk menyambung hidup karena kesulitan ekonomi yang melilit kehidupan sehari-hari. Sebaliknya sulit bagi aparat untuk menyatakan berhasil dalam menanggulangi kejahatan lintas batas. Kejahatan itu tidak akan lenyap hanya dengan menindak pelaku di lapangan tanpa membasmi jaringan dan otak pelakunya. Dengan kata lain kejahatan lintas batas tidak akan lenyap jika akar permasalahannya tidak diatasi secara tuntas. Dan akar permasalahan itu adalah "ketidakadilan" baik di bidang politik, sosial, ekonomi, hukum, maupun keagamaan.

Karena itu untuk membangun manajemen keamanan di wilayah perbatasan yang efektif perlu ditempuh secara mendasar melalui perumusan secara komprehensif. Hal ini dilandasi pemikiran bahwa perlu dijamin keseimbangan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah guna menghindari tindakan *abusive*. Hal itu diperlukan karena : (1) dimungkinkan bisa terjadi penggunaan alat-alat kekerasan negara untuk kepentingan kelompok atau golongan tertentu; (2) dalam menghadapi kejahatan perangkat hukum dapat melanggar *non-deregable right*, seperti hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk diperlakukan sama di depan hukum, dan hak untuk terbebas dari rasa takut; (3) belum jelasnya bagi individu maupun lembaga dalam mekanisme *legal complaint*; dan (4) penanganan kejahatan tidak dilakukan dalam kerangka *due process of law*.

Mengacu pada pemikiran tersebut dan sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah (UU No. 32 Tahun 2004), dimana hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat bersifat tergantung (*dependent*) dan bawahan (*sub ordinate*), serta urusan pemerintahan yang bersifat absolut tidak bisa diserahkan kepada pemerintah daerah (seperti politik luar negeri, pertahanan, dan moneter), maka tanggungjawab dalam menentukan "sistem pengamanan" wilayah perbatasan berada pada pemerintah pusat, sedangkan tanggungjawab "manajemen keamanan" wilayah perbatasan pada pemerintah daerah. Logikanya, pengamanan perbatasan itu meliputi seluruh wilayah Indonesia. Hal ini masuk kriteria urusan pemerintahan yang bersifat absolut dalam derajat keseriusan untuk pertahanan negara. Sedangkan dalam manajemen keamanan wilayah perbatasan diperlukan kewenangan langsung untuk pengelolaan sumberdaya alam di daerah oleh pemerintah daerah dan kontrol yang ketat atas pelaksanaannya. Seiring hal itu diperlukan pula sistem alokasi dana (pajak) hasil eksploitasi sumberdaya alam di daerah secara rasional untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini mengingat dalam kondisi sekarang cukup berat bagi pemerintah pusat mengelola keamanan di seluruh wilayah perbatasan Indonesia. Apalagi karakteristik perbatasan di setiap wilayah berbeda-beda.

P e n u t u p

Dari uraian di atas tampak kebijakan Pemerintah dalam mengatasi masalah di perbatasan cenderung belum diupayakan secara optimal melalui kebijakan terprogram dan sistematis. Hal ini menuntut pemikiran lebih mendalam dalam konteks otonomi daerah. Pengamanan wilayah perbatasan tidak bisa dilepaskan dari hubungan tugas lintas departemen yang masing-masing memiliki fungsi sendiri. Adanya perbedaan itu perlu disusun suatu koordinasi tugas yang bersifat sistemik. Dengan demikian yang ingin dicapai dalam diskusi ini adalah menemukan manajemen keamanan wilayah perbatasan yang proporsional antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sekian.

Daftar Pustaka

- Anderson, Malcolm. 2000. *The Transformation of Border Control: A European Precedent?* In *The Wall Around the West. State Border and Immigration Controls in North America and Europe*. Eds. Peter Andreas and Timothy Snyder, 15-29. London: Rowman and Littlefield Publisher.
- Bayley David H , 1994, *Police for the Future* (diterjemahkan dan disadur oleh Kunarto), Jakarta, Cipta Manunggal.
- Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), *Human Security: Safety for People in a Changing World* (Ottawa: DFAIT, 1999).
- Hampson, Fen Osler, et.al.. *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder* (Oxford: Oxford University Press, 2002).
- Hills, Alice. 2002a. *Border Control Service Sector Reform*. DCAF Working Paper (February). Geneva.
- Yuwono Sudarsono. "Reformasi Militer Yang Sesungguhnya Bergantung Kepada Sipil". London. 2004.
- Mabas TNI, "TNI Abad XXI, Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran TNI Dalam Kehidupan Bangsa". Jakarta. Mabas TNI. 1999.
- Rotella, Sebastian. 1998. *Twilight on the Line. Underword and Politics at the US-Mexico Border*. New York: W.W Norton and Company.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara R.I..
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.