

MEMBANGUN MODEL KERJASAMA PENGELOLAAN PERBATASAN NEGARA DI KALIMANTAN BARAT-SARAWAK (Suatu Studi Perbandingan)

Budi Hermawan Bangun

Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura
Jl. Prof. Dr. H. Hadari Nawawi, Pontianak, Kalimantan Barat
email: budi_h_bangun79@yahoo.co.id

Abstract

State's border management cooperation between Indonesia and Malaysia keep potential problems namely differences in socio-economic conditions between the two states. Meanwhile as a socio-cultural, the communities in the two states have a close relationship. Support by comparative study, this paper want to recommended a model of state's border management cooperation, particularly between West Kalimantan and Sarawak. From the results of the comparative study it was concluded that adoption of the China-Vietnam border management model can be applied to the Indonesia-Malaysia border management, in particular between West Kalimantan-Sarawak. This adoption should be accompanied by a number of strategies, i.e.: accelerating the construction of the infrastructure and facilities, strengthening the socio-economic conditions, human resources development, and strengthening the aspect of good institutional.

Keywords : Model of Cooperation, State's Border Management

Abstrak

Kerjasama pengelolaan perbatasan negara antara Indonesia dan Malaysia menyimpan potensi permasalahan berupa perbedaan kondisi sosial ekonomi antara wilayah kedua negara. Sementara secara sosial budaya, masyarakat di wilayah kedua negara memiliki ikatan kekerabatan yang erat. Dengan diperkuat oleh studi perbandingan, tulisan ini bermaksud merekomendasikan model kerjasama pengelolaan wilayah perbatasan negara, khususnya antara Kalimantan Barat dengan Sarawak. Dari hasil studi perbandingan disimpulkan bahwa adopsi terhadap model pengelolaan perbatasan China-Vietnam dapat diterapkan dalam pengelolaan perbatasan Indonesia-Malaysia, khususnya antara Kalimantan Barat dengan Sarawak. Adopsi ini disertai dengan beberapa strategi berupa: percepatan pembangunan sarana dan prasarana, penguatan kondisi sosial ekonomi masyarakat perbatasan, pengembangan SDM dan penguatan aspek kelembagaan yang baik.

Kata Kunci: Model Kerjasama, Pengelolaan Perbatasan Negara.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Kalimantan Barat merupakan salah satu provinsi di Indonesia¹ yang mempunyai perbatasan darat langsung dengan negara lain yaitu Sarawak, Malaysia Timur. Adapun wilayah perbatasan Kalimantan Barat-Sarawak membentang sepanjang sekitar 850 kilometer dengan luas sekitar 2,1 juta hektar. Secara administratif, kawasan ini meliputi 5

wilayah kabupaten, 15 kecamatan dan 98 buah desa.

Garis panjang perbatasan yang panjang sedemikian rupa, menyimpan potensi permasalahan yang luar biasa. Pemetaan terhadap hubungan antara kerjasama pengelolaan perbatasan negara antara Indonesia dan Malaysia dari perspektif pemenuhan hak-hak ekonomi masyarakat perbatasan menunjukkan adanya tiga

¹ Selain itu terdapat 3 provinsi lain yang berbatasan darat langsung dengan wilayah negara lain yaitu: Kalimantan Timur, Papua dan Nusa Tenggara Timur.

level dimensi permasalahan, yaitu: di level lokal, level nasional dan level internasional/regional.

Pada level lokal, permasalahan yang dihadapi adalah berupa keterisolasian, keterbelakangan, kemiskinan, mahalnya harga barang dan jasa, keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan publik (infrastruktur), rendahnya kualitas sumber daya manusia, serta penyebaran penduduk yang tidak merata. Pada level nasional, permasalahan yang dihadapi daerah perbatasan antara lain berupa: kebijakan pemerintah yang kurang berpihak pada pembangunan daerah perbatasan serta masih kurangnya personil, anggaran, fasilitas dan kesejahteraan; terjadinya perdagangan lintas batas illegal; kurangnya akses dan media komunikasi serta informasi dalam negeri serta belum optimalnya koordinasi lintas sektoral dan lintas wilayah dalam penanganan wilayah perbatasan. Sementara pada level internasional/regional, permasalahan daerah perbatasan muncul sebagai akibat lemahnya kemampuan *lobby* dan kreativitas pemerintah di tingkat nasional. Berbagai peluang yang ada, baik dari kawasan ASEAN dan juga pembangunan di tataran nasional ternyata tidak bisa terangkai dengan baik bagi upaya perwujudan pemenuhan hak ekonomi masyarakat. Berbagai kesenjangan prasarana dan sarana yang terjadi pada daerah perbatasan khususnya antara Indonesia dengan Malaysia, masih tetap belum diperhatikan sebagaimana mestinya.

Perbedaan kondisi sosial ekonomi di wilayah perbatasan antar negara seperti itu dapat menimbulkan efek negatif yang cenderung merugikan masyarakat wilayah perbatasan di Indonesia. Efek negatif tersebut misalnya adalah "perambahan" yang dilakukan oleh negara tetangga (*backwash effect*) yang dapat terjadi secara disengaja atau tidak disengaja. Misalnya berupa "pemanfaatan" sumber daya alam oleh negara tetangga tanpa adanya kompensasi dan kewajiban-kewajiban yang memadai. Hal ini selain dapat mengakibatkan kerusakan sumber daya alam dan lingkungan, juga menimbulkan gangguan terhadap kehidupan sosial penduduk di wilayah perbatasan Indonesia.

Pemanfaatan sumber daya alam oleh pihak-pihak tertentu dari negara tetangga ini juga berdampak pada peningkatan kegiatan ekonomi di negara tersebut yang pada gilirannya dapat

menimbulkan efek negatif yang disebut *polarization effect*, yaitu tertarik/ditarik-nya sumber daya alam dan sumber daya manusia suatu negara ke negara tetangga untuk membangun pusat-pusat pertumbuhan baru di wilayah negara tetangga tersebut yang berakibat terjadinya pengosongan kegiatan ekonomi di wilayah-wilayah perbatasan negara yang tertarik sumber daya alam maupun sumber daya manusianya. Akibatnya terjadi ketimpangan sosial ekonomi yang terjadi di wilayah-wilayah perbatasan Indonesia yang menyebabkan munculnya berbagai persoalan yang pada batas tertentu dapat mengakibatkan gangguan stabilitas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fenomena ini dapat terjadi karena wilayah-wilayah di perbatasan kurang tersentuh oleh aktivitas ekonomi negara dan lemahnya kontrol negara atas wilayah-wilayah perbatasan tersebut. Mekanisme pasar yang bekerja di wilayah ini pada akhirnya memberi kesempatan kepada pihak-pihak tertentu dari negara tetangga untuk memperluas aktivitas ekonominya mencakup wilayah-wilayah perbatasan di Indonesia.

Selain ketimpangan sosial ekonomi, wilayah-wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia juga ditandai dengan karakteristik sosial budaya masyarakat berupa ikatan kekerabatan dengan kelompok masyarakat lain negara tetangga. Pada batas tertentu karakteristik seperti ini dapat menjadi kendala bagi pengelolaan dan pembangunan kawasan di wilayah-wilayah perbatasan.

Menyikapi berbagai persoalan di wilayah-wilayah perbatasan, harus dirumuskan model pembangunan wilayah perbatasan yang dapat mengubah berbagai efek negatif menjadi efek positif bagi daerah-daerah yang berada di wilayah perbatasan di Indonesia. Tulisan ini bermaksud menganalisis, menyusun dan merekomendasikan model kerjasama pengelolaan wilayah perbatasan negara, khususnya antara Kalimantan Barat dengan Sarawak, yang dapat mengoptimalkan pemenuhan hak-hak ekonomi masyarakat perbatasan sekaligus memperkecil kesenjangan kesejahteraan masyarakat di garis perbatasan yang berbeda. Kajian ini dilakukan melalui studi perbandingan terhadap pengelolaan perbatasan di Amerika Serikat (AS), Uni Eropa (*European Union/EU*) serta China-Vietnam.

2. Metode Penelitian

Dilihat dari jenisnya penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang berada dalam ranah kajian *socio legal*. Untuk mengkaji permasalahan yang ada maka penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum doktrinal.

Data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa dokumen, buku, disertasi/tesis, majalah, buletin, arsip, data statistik dan lainnya.³ Data sekunder tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk menjawab pertanyaan tentang model kerjasama pengelolaan wilayah perbatasan negara di Kalimantan Barat-Serawak.

3. Kerangka Teori

Stephen B. Jones² membagi ruang lingkup pengelolaan perbatasan dalam empat bagian, yaitu: *allocation, delimitation, demarcation* dan *administration/management*. Keempat ruang lingkup pengelolaan perbatasan tersebut saling terkait satu dengan lainnya yang menandakan bahwa keempatnya merupakan satu rangkaian pengambilan keputusan yang saling berkait dalam pelaksanaannya.

Merujuk pada teori yang dikemukakan Jones di atas, secara garis besar terdapat tiga isu utama dalam pengelolaan kawasan perbatasan antarnegara, yaitu: (1) Penetapan garis batas baik darat maupun laut, (2) Pengamanan kawasan perbatasan, dan (3) Pengembangan kawasan perbatasan. Dalam konteks pengelolaan perbatasan negara Indonesia masih terdapat persoalan-persoalan dalam ketiga isu utama tersebut.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Perbandingan Model Kerjasama di Beberapa Negara

a. Pengelolaan Perbatasan di AS

Sebagai salah satu negara yang mempunyai wilayah terluas di dunia, Amerika Serikat (AS) mempunyai garis perbatasan darat dengan dua negara tetangganya, yaitu Kanada dan Meksiko. Di

sebelah utara, garis perbatasan AS dan Kanada sepanjang 8.891 km (termasuk perbatasan negara bagian Alaska dengan Kanada sepanjang 2.475 km) merupakan garis perbatasan darat terpanjang di dunia. Sedangkan di sebelah selatan perbatasan AS dan Meksiko membentang sepanjang 3.169 km juga termasuk salah satu garis perbatasan darat terpanjang di dunia.

Mempunyai perbatasan dengan dua negara yang berbeda, AS menerapkan kebijakan yang berbeda pula dalam pengelolaan di kedua wilayah perbatasan tersebut. Terhadap perbatasannya dengan Kanada, AS cenderung menggunakan rezim perbatasan lunak (*soft border regime*) dengan pendekatan yang lebih manusiawi dan *social approach*. Garis perbatasan darat terpanjang di dunia tersebut praktis hampir tidak dijaga sama sekali. Hal yang sama sekali berbeda diterapkan AS terhadap perbatasannya dengan Meksiko yang menggunakan rezim perbatasan keras (*hard border regime*). Pendekatan keamanan diutamakan untuk menjaga perbatasan dengan Meksiko sehingga hampir seluruh garis perbatasan tersebut dipagari dan dijaga ketat oleh aparat keamanan AS, terutama oleh *U.S. Border Patrol* yang merupakan bagian dari *U.S. Customs and Border Protection (US-CBP)*.

Kekhawatiran AS terhadap ancaman dari wilayah Meksiko bagi keamanan nasionalnya, terutama sekali berkaitan dengan imigran gelap dan penyelundupan narkoba serta obat bius (*drugs smuggling*) yang tidak pernah berkurang bahkan menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu. Hal ini ditandai dengan peningkatan yang signifikan jumlah personil *U.S. Border Patrol*. Pada tahun 1994 jumlah personil *U.S. Border Patrol* sebanyak 4.000 orang dan meningkat menjadi 9.000 orang pada tahun 2000. Jumlah ini kemudian menjadi 15.000 orang pada tahun 2008 disertai dengan otorisasi untuk menjadikan jumlah tersebut menjadi 21.000 orang personil di tahun 2010.⁴

Dengan permasalahan dan kebijakan berbeda yang diterapkan oleh AS di kedua sisi wilayah perbatasannya tersebut berdampak intensitas volume lalu lintas perdagangan dan pelintas batas di kedua wilayah tersebut sebagai yang terbesar di

2 Dalam Sobar Sutisna, dkk., "Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan di Indonesia", dalam Ludiro Madu, et. al., (eds.), 2010, *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm. 12.

3 Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif; Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang, YA3, hlm. 17.

4 U.S.-Mexico Border Report, 2008, "Effective Border Policy: Security, Responsibility and Human Rights at the U.S.-Mexico Border", Washington D.C., Border Network for Human Rights, hlm. 16.

dunia. Di perbatasan AS-Meksiko terjadi perdagangan dengan jumlah sekitar US \$ 300 milyar per tahun dan sekitar 200 juta orang yang melakukan lintas batas (migrasi) setiap tahunnya⁵. Jumlah perdagangan dan pelintas batas yang hampir serupa juga terjadi di perbatasan AS dengan Kanada.⁶ Realita tersebut menyebabkan pentingnya aspek kerjasama antara AS dengan negara-negara tetangganya tersebut dalam melakukan pengelolaan perbatasan negara.

Kerjasama pengelolaan perbatasan AS-Kanada terutama berkaitan dengan isu-isu pengaturan migrasi, perdagangan dan kerjasama ekonomi, dan pencegahan kejahatan terutama terorisme.⁷ Pendekatan kerjasama AS dan Kanada dalam pengelolaan perbatasan tergambar dari bagaimana dekatnya hubungan antara pusat-pusat populasi penduduk di berbagai tingkatan pemerintahan dan kelompok-kelompok masyarakat di kedua sisi perbatasan. Kerjasama tersebut juga menggambarkan pemahaman dan pandangan yang asimetris dari pembuat kebijakan, berbagai lembaga pemerintahan, kelompok kepentingan, aktor-aktor ekonomi maupun masyarakat tentang perbatasan dan berbagai aspek yang berhubungan dengan perbatasan itu sendiri. Meskipun demikian, perhatian yang sedikit lebih dominan dalam isu-isu perbatasan lebih banyak dilakukan oleh Kanada mengingat kurang lebih dua pertiga dari jumlah penduduknya tinggal di wilayah yang berjarak sekitar 200 km dari perbatasan dengan AS. Sementara itu hanya 16% dari jumlah penduduk AS yang tinggal di 11 negara bagian (*states*) yang berbatasan dengan Kanada.⁸ Demikian pula dalam hal perdagangan, kepentingan Kanada nampak lebih menonjol bila dilihat bahwa sekitar 79%

pengiriman ekspor Kanada ditujukan ke AS berbanding 22% pengiriman ekspor AS ke Kanada⁹. Saling ketergantungan ekonomi (*economic interdependence*) juga dapat direfleksikan oleh fakta bahwa setiap harinya aliran barang yang melintasi perbatasan bernilai sekitar US \$ 1,5 milyar.¹⁰

Secara kelembagaan, pengelolaan perbatasan masing-masing negara dilakukan oleh suatu lembaga/badan yang bernaung di bawah sebuah kementerian/departemen. Di Kanada, pengelolaan perbatasan merupakan urusan dari *Canada Border Services Agency (CBSA)*¹¹ yang merupakan bagian integral dari Kementerian Keamanan Publik (*Minister of Public Safety*) Kanada, sementara pengelolaan perbatasan AS merupakan urusan dari *United States Customs and Border Protection (US-CBP)*¹² yang merupakan sebuah bagian dari Departemen Keamanan Dalam Negeri (*Department of Homeland Security*). Selain itu pula, AS mempunyai "*Northern Border Advisory Task Force*" yaitu sebuah gugus tugas yang dibentuk oleh *Homeland Security Advisory Council* yang juga merupakan bagian dari *Department of Homeland Security*, dan secara khusus bertugas untuk mengawasi dan memberikan pendapat terhadap isu-isu strategis dan aktual yang terjadi di wilayah perbatasan AS-Kanada.

Banyaknya persamaan pandangan dan kepentingan terhadap perbatasan dari pembuat kebijakan, berbagai *stakeholders* dan masyarakat tidak berarti bahwa kerjasama pengelolaan perbatasan antar kedua negara tidak mempunyai masalah. Pasca peristiwa "9/11",¹³ peningkatan prosedur pemeriksaan di kawasan perbatasan antara AS dan Kanada telah menyebabkan kenaikan biaya serta sejumlah keterlambatan

5 Full Report of the Binational Task Force on the U.S.-Mexico Border, "Managing the United States-Mexico Border: Cooperative Solutions to Common Problems", hlm. 8

6 *Ibid.*

7 Geoffrey Hale, 2009, *In Search of Effective Border Management*, Canadian International Council, hlm. 2

8 *Ibid.*, hlm. 3

9 *Ibid.*

10 Kathryn Bryk Friedman, "Governing the 49th Parallel: Recommendations for US Policymakers on Northern Border Governance", dalam *Proceedings: Seminar on Canada-U.S. Border Management Policy Issues*, 12 April 2010, Border Policy Research Institute, Western Washington University, hlm. 23

11 CBSA bertanggungjawab untuk menyediakan layanan pengelolaan perbatasan secara terintegrasi untuk menunjang keamanan nasional dan keamanan publik, serta memfasilitasi bebasnya aliran barang dan jasa selama memenuhi ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku. Lihat <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/who-qui-eng.html>, diakses tanggal 21 Agustus 2012

12 Tugas CBP lebih difokuskan pada masalah keamanan, dengan prioritas utama adalah untuk mencegah masuknya teroris dan senjatanya ke wilayah AS. Selain itu serupa dengan CBSA, CBP juga bertanggungjawab untuk mengamankan daerah perbatasan dan memfasilitasi lalu lintas orang dan barang di perbatasan negara serta menegakkan aturan-aturan hukum nasional AS yang berkaitan dengan hal tersebut. Lihat <http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/>, diakses tanggal 21 Agustus 2012.

13 "9/11" merupakan salah satu penyebutan populer dari peristiwa serangan Al-Qaeda terhadap menara kembar *World Trade Center* di Manhattan, New York dan Gedung Pentagon di Washington, DC. Peristiwa ini kemudian telah mengubah secara signifikan konsep kebijakan keamanan nasional Amerika Serikat dan secara meluas kemudian diikuti oleh banyak negara serta mempengaruhi konsep keamanan secara global, terutama berkenaan dengan isu perang terhadap terorisme.

terhadap aliran barang-barang perdagangan. Peristiwa tersebut juga telah menyebabkan lesunya investasi terhadap penyediaan sejumlah infrastruktur.¹⁴

Rekomendasi dari hasil riset sejumlah lembaga agar AS dan Kanada membentuk sebuah "Joint Border Commission" merupakan salah satu langkah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berkaitan dengan pengelolaan perbatasan. Melalui pembentukan "Joint Border Commission" diharapkan dapat dibentuk mekanisme yang mengikat seluruh aktor di tingkat regional maupun tingkat negara bagian/provinsi.¹⁵

Kondisi kesalingtergantungan dalam bidang ekonomi dan kedekatan secara kultural antara masyarakat juga mewarnai pengelolaan perbatasan AS dengan Meksiko. Sesungguhnya pendekatan keamanan yang diterapkan pada perbatasan AS-Meksiko mengandung risiko yang tinggi.¹⁶ Bila terdapat kebijakan yang kurang tepat, besarnya jumlah perdagangan lintas batas dapat menyebabkan konsumen harus menanggung biaya puluhan milyar dolar per tahun. Buruknya koordinasi dalam keamanan dapat menimbulkan korban, ancaman gangguan keamanan dan ketidakpercayaan publik. Pengelolaan secara keliru sumber-sumber daya yang dimiliki secara bersama oleh salah satu pemerintah akan menghasilkan degradasi lingkungan yang berakibat negatif pada keduanya. Sementara itu, pemerintah pusat dari kedua negara nampaknya mengabaikan kondisi kesalingtergantungan tersebut dan lebih cenderung melihat perbatasan dari perspektif kedaulatan model Westphalian.

Risiko-risiko tersebut bukannya tidak disadari oleh pemerintah kedua negara. Pada kenyataannya, pendekatan keamanan dalam pengelolaan perbatasan ditambah dengan minimnya pembangunan infrastruktur pendukung di kawasan perbatasan telah menyebabkan beberapa dampak negatif dalam kegiatan perdagangan kedua negara.¹⁷

Guna mengatasinya, berbagai rekomendasi perbaikan kebijakan pengelolaan perbatasan AS-Meksiko telah diberikan oleh berbagai kalangan.

Khusus berkaitan dengan kerjasama bidang ekonomi, Presiden AS, Barack Obama dalam pernyataan bersama dengan Presiden Meksiko, Felipe Calderon, tanggal 19 Mei 2010 menyatakan:

*"A key component of our global competitiveness is creating a border for Twenty-First Century. ... We must develop it and manage it in a holistic fashion and in ways that facilitate the secure, efficient, and rapid flow of goods and people and reduce the cost of doing business between our two countries."*¹⁸

Binational Task Force on the U.S.-Mexico Border dalam laporannya merekomendasikan beberapa hal, misalnya: penambahan infrastruktur dan fasilitas di perbatasan yang pembangunannya melibatkan kemitraan sektor publik dan swasta; pembentukan sebuah badan kerjasama bilateral yang ditugaskan untuk mengatur perencanaan pembangunan setiap infrastruktur dan fasilitas di perbatasan; menata ulang dan meningkatkan fungsi pelayanan dari pintu-pintu masuk perbatasan sehingga fungsi keamanan tetap dapat dilaksanakan namun tanpa menghambat atau memperlambat pergerakan perdagangan dan perjalanan lintas batas yang legal; menghapuskan hambatan perdagangan atau pembatasan lainnya yang menimbulkan tambahan biaya yang tidak penting.¹⁹

Dari perspektif akademisi, Bronk dan Payan juga merekomendasikan pembentukan sebuah otoritas pengelola perbatasan yang bersifat *joint budget* dan *joint staff*. Otoritas pengelola perbatasan ini bukan dibuat sebagai organisasi bilateral melainkan organisasi binasional (*binational*). Otoritas pengelola perbatasan tersebut selanjutnya dikembangkan berdasarkan wilayah sehingga paling tidak berkedudukan di empat wilayah perbatasan AS-Meksiko, yaitu: California-Baja California, Arizona-Sonora, New Mexico-Chihuahua-West Texas, dan South Texas-Coahuila-Nuevo Leon-Tamaulipas. Otoritas juga harus dilengkapi dengan komisi-komisi yang bertugas untuk mengkoordinasi kebijakan dan memberikan saran berkaitan isu-isu yang berkenaan dengan:

14 Kathryn Bryk Friedman, *op.cit.*, hlm. 24.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Lihat U.S. Chamber of Commerce Border Report, "Steps to a 21st Century U.S.-Mexico Border", hlm. 8.

18 *Ibid.*, hlm. 1.

19 Full Report of the Binational Task Force on the U.S.-Mexico Border, *Op. Cit.*, hlm. 21-22.

infrastruktur, perdagangan dan pembangunan ekonomi, masalah air dan lingkungan, imigrasi dan integrasi pekerja, serta penegakan hukum dan keamanan.²⁰

b. *Pengelolaan Perbatasan Model EU (European Union)*

Uni Eropa (EU) secara kontras merencanakan integrasi dan penggabungan negara-negara Eropa ke dalam kesatuan moneter dan membentuk kawasan seolah-olah tanpa batas (*borderless*). Kedua ciri tersebut mendorong secara aktif suatu kesepakatan resmi melalui program-program spesifik dan *financial assistance*.

Kebebasan bergerak di dalam wilayah sejumlah negara Eropa merupakan hasil dari *Schengen Agreement* tahun 1985 yang mencakup berbagai aturan kebijakan bersama untuk izin masuk jangka pendek (termasuk Visa Schengen), penyelarasan kontrol perbatasan eksternal dan kerjasama polisi lintas batas. Melalui kesepakatan ini hingga tahun 2006 sebanyak 30 negara yang sebagian besarnya adalah anggota Uni Eropa, kecuali Islandia, Norwegia dan Swiss (plus Liechtenstein), menghapuskan pengawasan perbatasan internal di antara mereka. Pada tahun 1990, sebuah konvensi dibentuk untuk mengimplementasikan *Schengen Agreement* dan baru dapat berlaku secara efektif ketika *Amsterdam Treaty*²¹ mengintegrasikan *Schengen Agreement* ke dalam kerangka kerja Uni Eropa dan Masyarakat Eropa (EC).²²

Keberadaan zona-zona industri utama seperti *The Upper Rhine*, *Baden Wurttemberg*, dan *Emilia-Romagna* telah menjalani proses pembelajaran berdasarkan pengalaman yang relevan dari berbagai kawasan di dunia, banyak di antaranya merupakan kawasan perbatasan. Dalam konteks ini, hal tersebut akan melahirkan ekspektasi bagi persaingan antar unit-unit kawasan industri dan kawasan perbatasan dengan jaringan perusahaan

yang mereka miliki akan menjadi pusat kunci. Dalam beberapa kasus, pengembangan perbatasan di Uni Eropa akan dihadapkan pada berbagai masalah seperti konflik etnis dan budaya serta *bottlenecks* transportasi. Hal ini menyebabkan ekspektasi di Uni Eropa terhadap pengembangan perbatasan akan menjadi semacam norma.²³

c. *Pengelolaan Perbatasan China-Vietnam*

Pengelolaan wilayah perbatasan Provinsi Guangxi (China) dan Provinsi Quang Ninh (Vietnam) sangat menarik, karena kawasan ini merepresentasikan pola pengembangan perbatasan berbasis perdagangan (*trade-based border development*), dengan intensitas pembangunan zona industri yang berhasil menarik investasi asing.²⁴ Setengah dari total perdagangan lintas batas antara provinsi di kedua negara ini melewati zona perbatasan Kota Dongxing (di Guangxi, China) dan Kota Mong Cai (di Quang Ninh, Vietnam). *Meningkatnya volume* perdagangan yang terjadi sejak tahun 1990 di Kota Dongxing dan kawasan sekitarnya telah meningkatkan perekonomian di wilayah tersebut secara pesat serta berhasil menarik minat investor asing.²⁵ Provinsi Quang Ninh dan secara khusus Kota Mong Cai juga berhasil mengambil manfaat dari pembaharuan perdagangan dengan China dan berkeinginan untuk mengembangkan lebih jauh kawasan perbatasannya untuk menarik investor dan turis asing dari China. Kota Mong Cai saat ini adalah pusat pasar yang sedang berkembang di mana berbagai jenis komoditi yang berasal dari China diperdagangkan.²⁶ Tingginya jumlah kunjungan pengusaha-pengusaha China dengan maksud berdagang di Kota Mong Cai dipandang sebagai peluang pariwisata oleh para investor dari China. Para investor China tersebut membangun sejumlah hotel di Kota Mong Cai. Pemerintah Vietnam dan China telah sepakat akan memaksimalkan keuntungan kawasan Dongxing dan Mong Cai secara bersama-sama serta membangun kawasan

20 Christopher Bronk dan Tony Payan, 2009, "Managing The U.S.-Mexico Border: Human Security and Technology", Binational Research Paper, James Baker III Institute for Public Policy Rice University. hlm. 28-29.

21 *Amsterdam Treaty* atau resminya *the Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts* ditandatangani pada tanggal 2 Oktober 1997 dan berlaku (*entry into force*) tanggal 1 Mei 1999. *Amsterdam Treaty* meletakkan prinsip-prinsip baru dan sejumlah kewajiban bagi negara-negara pesertanya dalam hal kebijakan luar negeri dan keamanan dengan menekankan pentingnya memproyeksikan nilai-nilai Uni Eropa (*EU's value*) terhadap negara-negara di luar Uni Eropa dan menjaga kepentingan-kepentingan negara-negara anggota.

22 Steve Peers, 2006, *EU Justice and Home Affairs Law, 2nd edition*, Oxford University Press, New York, hlm. 44-45.

23 Husnadi, 2004, *Menuju Model Pengembangan Kawasan Perbatasan Darat Antar Negara (Studi Kasus: Kecamatan Paloh dan Sajingan Besar Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat)*, Tesis pada Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 54-55.

24 Husnadi, *Op. Cit.*, hlm. 53

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

industri bagi investor asing. Kedua pemerintah mempunyai konsep yang sama tentang pentingnya sebuah lokasi.

Perencanaan zona bisnis internasional dan komersial di kota-kota di kawasan perbatasan yang pintu masuknya saling berdampingan telah mendapatkan keuntungan dari *booming* perdagangan di kawasan perbatasan. Pengembangan berbagai kegiatan industri akhirnya membentuk zona industri yang berorientasi ekspor. Seiring dengan itu berbagai fasilitas dan infrastruktur pariwisata juga dibangun. Mong Cai sedang merencanakan membangun *bandar udara* (*airport*) yang berjarak 25 km dari perbatasan. Sementara itu berbagai fasilitas pelabuhan utama juga direncanakan oleh Vietnam di Cai Lan, yang berlokasi sejauh 124 km di sebelah barat Mong Cai²⁷. Di sisi China, pembangunan infrastruktur diwujudkan dengan membangun pelabuhan di bagian barat Dongxing, yaitu di Fangcheng dan Beihai. Jika seluruh pembangunan infrastruktur tersebut terealisasi, akan terbentuk sebuah sabuk perkotaan (*urban belt*) di sepanjang Teluk Tonkin sejauh 40 km melintasi perbatasan China dan Vietnam.²⁸

2. Membangun Model Kerjasama Pengelolaan Perbatasan Negara Kalimantan Barat-Sarawak

Mencermati hasil studi komparasi yang dilakukan terhadap model pengelolaan perbatasan di beberapa Negara, maka didapatkan temuan bahwa Amerika Serikat memiliki standar yang berbeda dalam mengelola perbatasan dengandua negara tetangga yang berbeda. Pada pengelolaan perbatasannya dengan Kanada, AS bersikap sangat lunak karena kesamaan kepentingan dari para pembuat kebijakan dan *stake holders* di kedua negara, sementara dengan Meksiko diterapkan *hard border regime* dan kecenderungan yang sangat besar dalam mempertahankan kedaulatan model Westphalian. Terlepas dari perbedaan tersebut, dalam pengelolaan perbatasan dengan kedua negara tetangganya tersebut, AS mempunyai kepentingan ekonomi yang sangat besar. Berbagai kalangan meminta aga dibuat semacam "*joint border commission*" atau organisasi binasional yang

merupakan wadah kerjasama antara kedua negara bertetangga.

Pengelolaan perbatasan model *European Union* ditandai dengan suatu ciri khas yaitu "*totally borderless*". Kebebasan bergerak orang dan barang di wilayah ini sangat ditunjang oleh kesamaan level kondisi perekonomian secara fisik, kognitif dan budaya. Sedangkan dari model pengelolaan perbatasan China-Vietnam diketahui, bahwa kerjasama antara kedua negara didasarkan pada pembangunan perdagangan lintas batas (*trade-based border development*) dengan intensitas pembangunan zona industri di kedua wilayah negara yang berhasil menarik investasi. Pemerintah dari kedua negara juga memberikan dukungan bagi terciptanya keuntungan maksimal bagi wilayah perbatasan kedua negara karena adanya kesamaan konsep pembangunan kawasan perbatasan.

Melihat sifat dan karakteristik yang ditunjukkan dari model-model pengelolaan perbatasan tersebut, maka model yang tepat untuk diterapkan dalam pengelolaan perbatasan antara Indonesia dan Malaysia, khususnya Kalimantan Barat dengan Sarawak adalah model pengelolaan perbatasan seperti yang dilakukan oleh China-Vietnam. Hal ini dikarenakan perbatasan Kalimantan Barat dan Sarawak sesungguhnya adalah wilayah yang sangat potensial, strategis dan mempunyai potensi sumberdaya secara ekonomi.

Adopsi terhadap model pengelolaan perbatasan China-Vietnam ini harus disertai dengan beberapa strategi, yaitu:

- a. Percepatan pembangunan sarana dan prasarana, dalam arti memperluas, memperbanyak maupun meningkatkan kapasitas pelayanan sarana dan prasarana yang sudah ada, karena bagaimanapun peningkatan kegiatan ekonomi dan investasi memerlukan dukungan ketersediaan jaringan listrik, air, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan (darat dan laut), pasar, serta pembangunan pos lintas batas khususnya pada titik-titik yang sudah disepakati. Di samping itu, perlu ditunjang dengan penyediaan sarana dan prasarana seperti bea cukai, karantina, imigrasi serta keamanan.
- b. Penguatan kondisi sosial ekonomi

27 *Ibid*, hlm. 54.

28 *Ibid*.

masyarakat berupa peningkatan pendapatan masyarakat dan peningkatan taraf hidup masyarakat. Hal ini dapat dilakukan melalui penyediaan tempat usaha yang sesuai karakteristik wilayah dan sumber daya alam yang tersedia di wilayahnya sehingga dapat meningkatkan ekonomi masyarakat dengan mengedepankan kearifan lokal.

- c. Pengembangan sumber daya manusia (SDM). di wilayah perbatasan, sehingga masyarakat lokal dapat menjadi pelaku aktif dalam pengembangan wilayah perbatasan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Upaya pemberdayaan masyarakat ini harus disesuaikan dengan sistem nilai, norma, dan adat istiadat yang berlaku di wilayah perbatasan. Upaya ini harus dilakukan dengan menumbuhkembangkan partisipasi penuh masyarakat lokal dengan dukungan aktif pemerintah pusat dan daerah, serta lembaga adat.
- d. Pengelolaan perbatasan secara terpadu melalui sistem kelembagaan yang baik.

Khusus berkaitan dengan aspek kelembagaan, maka perlu dibuat sebuah model kelembagaan pengelolaan perbatasan yang terintegrasi dan terkoordinasi. Berkaitan dengan hal itu ditawarkan sebuah konsep "Pengelolaan Perbatasan Terkoordinasi dan Terintegrasi" (*Coordinated and Integrated Border Management/CIBM*). Konsep CIBM ini merupakan adopsi dari beberapa konsep pengelolaan perbatasan, terutama dari konsep yang ditawarkan oleh Stefan Aniszewski yang disebutnya sebagai *Coordinated Border Management (CBM)*.²⁹ Konsep ini sangat relevan dengan persoalan-persoalan pengelolaan perbatasan antara Indonesia-Malaysia, khususnya terhadap pengelolaan perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak.

Di CIBM ini terdapat dua dimensi yang berbeda, yaitu dimensi sistem pengelolaan nasional dan sistem pengelolaan internasional. Sistem pengelolaan nasional melibatkan koordinasi antar pemegang kebijakan (berbagai instansi di tiap level pemerintahan) dan para pemangku kepentingan (*stake holders*) dalam lingkup nasional, sementara sistem pengelolaan internasional melibatkan

kolaborasi dengan negara tetangga dan *stake holders* di negara tersebut. Kedua sistem pengelolaan tersebut harus terintegrasi pada suatu badan khusus yang terdapat baik di level pusat maupun daerah. Berkaitan dengan pengelolaan perbatasan Kalimantan Barat dan Sarawak, maka badan tersebut adalah Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) di level pusat dan Badan Pengelolaan Kawasan Perbatasan dan Kerjasama (BPKPK) di level provinsi serta badan-badan pengelolaan perbatasan yang dibentuk di kelima kabupaten yang berbatasan langsung dengan wilayah Sarawak.

Dalam sistem pengelolaan internasional, kerjasama pengelolaan perbatasan antara kedua negara sangat tergantung pada kerangka hukum yang ada. Pada konsep CIBM, badan-badan pengelola perbatasan di level pusat hingga daerah merupakan pihak yang disertai kewenangan dan tanggung jawab untuk membahas substansi-substansi perjanjian pengelolaan perbatasan dengan negara tetangga, sementara itu sesuai dengan tugas dan fungsi yang diamanatkan oleh undang-undang, Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) melakukan supervisi terhadap perjanjian tersebut guna memastikan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional Republik Indonesia.

C. Simpulan

Guna mendorong terciptanya model kerjasama pengelolaan wilayah perbatasan negara yang dapat mengoptimalkan pemenuhan hak-hak ekonomi masyarakat perbatasan sekaligus memperkecil kesenjangan kesejahteraan masyarakat di garis perbatasan yang berbeda, adopsi terhadap model pengelolaan perbatasan China-Vietnam dapat diterapkan dalam pengelolaan perbatasan Indonesia-Malaysia, khususnya antara Kalimantan Barat dengan Sarawak. Adopsi ini harus disertai dengan beberapa strategi berupa: percepatan pembangunan sarana dan prasarana, penguatan kondisi sosial ekonomi masyarakat perbatasan, pengembangan SDM dan penguatan aspek kelembagaan yang baik, dalam arti terintegrasi dan terkoordinasi.

Berkaitan dengan aspek kelembagaan ditawarkan sebuah konsep "Pengelolaan Perbatasan Terkoordinasi dan Terintegrasi"

29 Stefan Aniszewski, 2009, *Coordinated Border Management – A Concept Paper*, WCO Research Paper No. 2, World Customs Organization.

(*Coordinated and Integrated Border Management/CIBM*). CIBM ini memiliki dua dimensi yang berbeda, yaitu dimensi sistem pengelolaan nasional dan sistem pengelolaan internasional yang melibatkan badan/instansi pemerintahan dan para pemangku kepentingan (*stake holders*) serta kolaborasi dengan negara tetangga dan *stake holders* di negara tersebut. Kedua sistem pengelolaan tersebut harus terintegrasi pada suatu badan khusus yang terdapat baik di level pusat maupun daerah. Dalam kaitannya dengan pengelolaan perbatasan Kalimantan Barat dan Sarawak, maka badan tersebut adalah BNPP di level pusat dan BPKPK di level provinsi serta badan-badan pengelolaan perbatasan yang dibentuk di kelima kabupaten yang berbatasan langsung dengan wilayah Sarawak.

DAFTAR PUSTAKA

- Aniszweski, Stefan, 2009, *Coordinated Border Management – A Concept Paper*, WCO Research Paper No. 2, World Customs Organization
- Batubara, Harmen, “Ekonomi Perbatasan, Memantapkan Kerjasama Ekonomi di Perbatasan”, @ <http://www.wilayahperbatasan.com/ekonomi-perbatasan-.../>
- Bronk, Christopher and Tony Payan, 2009, “Managing The U.S.-Mexico Border: Human Security and Technology”, Binational Research Paper, James Baker III Institute for Public Policy Rice University.
- Faisal, Sanafiah, 1990, *Penelitian Kualitatif; Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang: YA3.
- Full Report of the Binational Task Force on the U.S.-Mexico Border, “Managing the United States-Mexico Border: Cooperative Solutions to Common Problems”.
- Hale, Geoffrey, 2009, *In Search of Effective Border Management*, Canadian International Council.
- Husnadi, 2004, *Menuju Model Pengembangan Kawasan Perbatasan Darat Antar Negara (Studi Kasus: Kecamatan Paloh dan Sajingan Besar Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat)*, Tesis pada Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Peers, Steve, 2006, *EU Justice and Home Affairs Law, 2nd edition*, New York: Oxford University Press
- Proceedings: Seminar on Canada-U.S. Border Management Policy Issues*, 12 April 2010, Border Policy Research Institute, Western Washington University.
- Sutisna, Sobar dkk., “Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan di Indonesia”, dalam Ludiro Madu, et. al., (eds.), 2010, *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- U.S. Chamber of Commerce Border Report, “Steps to a 21st Century U.S.-Mexico Border”.
- U.S.-Mexico Border Report, 2008, “Effective Border Policy: Security, Responsibility and Human Rights at the U.S.-Mexico Border”, Border Network for Human Rights, Washington D.C.