

**PELAKSANAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN
DAN PENGELOLAAN PULAU-PULAU INDONESIA
DI WILAYAH PERBATASAN**

Dr. (H.C.) Hari Sabarno, SIP, MBA, MM.

I. PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 telah mengamanatkan sebagaimana tersurat dalam alinea keempat yang juga merupakan visi dan cita-cita bangsa Indonesia dari Sabang sampai dengan Merauke, yaitu : “ ... Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial . . . ”.

Untuk mewujudkan visi dan cita-cita bangsa tersebut, perlu didukung oleh adanya kejelasan fisik dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan adanya kejelasan ruang lingkup pengelolaan perbatasan agar nantinya dapat meminimalkan terjadinya konflik perbatasan dengan negara tetangga. Apabila ditinjau secara fisik Indonesia merupakan negara terbesar kelima di dunia yang dibatasi dua matra, yaitu di laut dengan sepuluh (10) negara (Australia, Malaysia, Singapura, India, Thailand, Vietnam, Filipina, Papua New Guinea, dan Timor Leste), dan di darat dengan tiga (3) negara tetangga (Malaysia, Papua New Guinea, dan Timor Leste). Karakteristik sosial dalam pendefinisian batas negara di kedua matra tersebut sangat berbeda, demikian pula sifat permasalahannya.

Namun demikian pemikiran untuk menangani keduanya secara konkrit perlu dimiliki suatu pola, ditinjau dari aspek filosofis, yuridis, politis, sosial ekonomi, kultur histori, serta didukung oleh aspek teknis dan penguasaan teknologi yang kian pesat perkembangannya.

Perhatian Pemerintah terhadap tegas dan jelasnya batas negara secara fisik sebenarnya bukan tidak pernah ada, namun perhatian tersebut nampak mengalami pasang surut dan penanganannya masih secara ad-hoc, dimulai sejak Deklarasi Juanda 13 Desember 1957 yang menetapkan wilayah Perairan Indonesia dengan menggunakan konsep Negara Kepulauan atau juga dikenal Wawasan Nusantara, menggantikan

Ordonansi Belanda tahun 1939 yang dikenal dengan "Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie".

Deklarasi tersebut walaupun terkesan disiapkan secara ad-hoc menjelang dilaksanakannya Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai hukum laut di Genewa, bulan Pebruari 1958, namun atas kegigihan para perunding Republik Indonesia pada waktu itu, maka harus diakui bahwa Indonesia telah berhasil meyakinkan konsep negara kepulauan (Archipelagic State) kepada masyarakat dunia.

Selanjutnya sebagai tindak lanjut Deklarasi Juanda dikeluarkan Perpu No. 4 tahun 1960 tentang Perairan Indonesia sebagai dasar hukum untuk menetapkan titik dasar guna mengukur lebar laut territorial 12 mil (batas laut territorial) dimana kedua pulau tersebut (Sipadan dan Ligitan) belum diperhitungkan sebagai pulau-pulau terluar untuk menarik titik dasar mengukur lebar laut territorial 12 mil.

Pada tahun 1982, Perikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberlakukan "United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982)", yang kemudian diratifikasi dengan Undang Undang Nomor 17 tahun 1985, yang mengaruskan Indonesia untuk melakukan berbagai penentuan dan pengaturan serta penataan batas laut negara (batas laut territorial, batas landas kontinen, dan zona ekonomi eksklusif). Sebagai implementasi UNCLOS 1982, diterbitkan Undang Undang Nomor 6 Tahun 1998 tentang Perubahan Titik Dasar dan Garis Dasar Di Sekitar Kepulauan Natuna, dan terakhir Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 ini berarti Indonesia telah memiliki 183 titik dasar sebagai acuan yang jelas dalam setiap perundingan perbatasan di laut dengan negara tetangga. Dari 183 titik dasar tersebut terdapat 84 Pulau-pulau kecil yang dijadikan acuan termasuk Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan, yang oleh Internasional Court of Justice di tetapkan menjadi milik Malaysia.

II. PENANGANAN PERBATASAN DAN IDENTIFIKASI PULAU-PULAU

I. PERBATASAN ANTARA NEGARA

Pengelolaan administrasi perbatasan negara dilakukan dalam kerangka memperjuangkan dan memelihara kebutuhan vital bangsa Indonesia baik di bidang politik, ekonomi, maupun pertahanan dan keamanan nasional. Diawali perjuangan di bidang politik dan hankam Indonesia pada era 1950-1970 dihadapkan pada pergolakan di dalam negeri yang membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa, kestabilan politik, dan keamanan, antara lain dari gangguan PRRI, Permesta, dan lain sebagainya. Selama perairan Indonesia diantara pulau-pulainya merupakan laut bebas, maka selama itu pula bangsa Indonesia akan merasa dirinya terpecah-pecah dalam beribu-ribu pulau yang terpisah-pisah. Aspek politik dan Hankamnas lainnya pada waktu itu juga berkaitan dengan pembebasan Irian Barat dan Gerakan Pengacau Keamanan (GPK) di Kalimantan, yang penanganan permasalahan perbatasan antara negara lebih menonjol melalui pendekatan sekuriti (Security Approach).

Sekarang era telah berubah, tuntunan zaman pun telah berubah, pengalaman sejarah perjuangan bangsa Indonesia telah berhasil menyakinkan dunia untuk menyatukan konsep kesatuan geografis dengan konsep kesatuan politik pemerintahan negara dalam bentuk konsep negara kepulauan atau wawasan nusantara melalui Deklarasi Juanda 1975. Tinggal kita sekarang bagaimana mengisi estimasi negara kepulauan Indonesia melalui konsep pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dan konsep otonomi daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keinginan tersebut cukup jelas di dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Proopenas tahun 2000-2004, yaitu adanya keinginan kuat untuk memajukan masyarakat khususnya di daerah perbatasan melalui pendekatan kesejahteraan (Prosperity Approach).

Di dalam penanganan pengelolaan perbatasan negara dengan tetangga selama ini, telah dilaksanakan dengan membentuk lembaga-lembaga yang bersifat ad-hoc, antara lain:

- 1). General Border Committee (GBC) Republik Indonesia - Malaysia ditangani oleh MABES TNI.

- 2). Joint Commission Meeting (JCM) Republik Indonesia – Malaysia ditangani oleh Departemen Luar Negeri.
- 3). Joint Border Committee (JBC) Republik Indonesia – Papua New Guinea ditangani oleh Departemen Luar Negeri.
- 4). Joint Border Committee (JBC) Republik Indonesia – Republik Demokratik Timor Leste ditangani oleh departemen Dalam Negeri
- 5). Sub Komisi Teknis Landas Kontinental ditangani oleh Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia.
- 6). Sub Komisi Teknis Survey dan Demokrasi (untuk batas darat Republik Indonesia – Malaysia) ditangani oleh Departemen Dalam Negeri.
- 7). Sub Komisi Teknis Survey Penegasan dan Penetapan Batas Republik Indonesia – Papua New Guinea ditangani oleh MABES TNI.
- 8). Sub Komisi Teknis Border Demarcation and Regulation Republik Indonesia – Republik Demokratik Timor Leste ditangani oleh MABES TNI dan BAKOSURTANAL.

Di dalam penanganan pengelolaan perbatasan negara dengan negara tetangga, batas darat mendapat prioritas penanganan, karena kejelasan batas secara fisik di darat sangat mempengaruhi pelaksanaan pembangunan. Dari batas negara di darat dapat diketengahkan bahwa negara Republik Indonesia berbatasan darat dengan Papua New Guinea, Malaysia, dan Republik Demokratik Timor Leste. Pelaksanaan batas darat dengan ke tiga negara tersebut masih dalam tahap penyelesaian secara menyeluruh karena sangat membutuhkan ketersediaan dana yang tidak sedikit serta kesiapan dalam memenuhi dan menjalankan strategi atau kebijakan untuk mendapatkan pegangan legalitas hukum dengan tetap menghargai kedaulatan negara masing-masing.

Pengalaman kita hingga sekarang, secara yuridis formal pengelolaan perbatasan negara masih mengalami kesulitan untuk dapat menyentuh semua aspek yang menyertainya; terutama dalam pelaksanaannya di lapangan. Dirasakan bahwa dalam upaya pemecahan masalah wilayah perbatasan antara negara masih tampak bersifat parsial dan ad-hoc dilihat dari lembaga-lembaga yang menangani perbatasan negara sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

2. PERBATASAN ANTAR DAERAH

Dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, maka terjadi perubahan yang cukup signifikan, yaitu dengan ditetapkannya kewenangan pengelolaan oleh Daerah di wilayah laut.

Kewenangan daerah di wilayah laut adalah untuk mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan tanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. kewenangan meliputi : (1) Explorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut; (2) Pengaturan kepentingan administrasi; (3) Pengaturan tata ruang; (4) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan (5) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Kewenangan daerah di wilayah laut ini ditetapkan untuk Provinsi sejauh 12 (dua belas) mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan, sedangkan kewenangan untuk daerah Kabupaten dan Kota di wilayah laut adalah 1/3 (sepertiga) dari batas laut Provinsi.

Disamping penegasan batas pengelolaan di wilayah laut, maka penegasan batas di wilayah darat untuk daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Pembentukannya, juga merupakan prioritas untuk ditangani guna mewujudkan tertib penyelenggaraan administrasi dalam rangka pembinaan wilayah termasuk di dalamnya kewenangan pengelolaan pulau-pulau di wilayahnya serta kepastian dalam pengelolaan sumberdaya yang tersedia.

3. IDENTIFIKASI PULAU-PULAU

Berdasarkan data yang dimiliki, terdapat 17.504 pulau dan yang telah terinventarisir sejumlah 7.387 pulau yang bernama, dan 10.118 pulau yang belum bernama yang tersebar di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari antara 7.387 pulau yang bernama tersebut, terdapat 67 pulau yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, 12 pulau diantaranya perlu mendapatkan perhatian khusus, karena terletak di perbatasan terluar yang langsung berbatasan dengan negara tetangga, yaitu: P. Sekatung (Prov. Kep. Riau); P. Marore (Prov. Sulut); P.

Miangas (Prov. Sulut); P. Fani (Prov. Papua); P. Fanildo (Prov. Papua); P. Bras (Prov. Papua); P. Rondo (Prov. NAD); P. Berhala (Prov. Sumut); P. Nipa (Prov. Riau); dan P. Batek (Prov. NTT); P. Dana (Prov. NTT); dan P. Marampit (Prov. Sulut). Dari sejumlah 17.504 pulau tersebut terdapat ribuan pulau-pulau besar kecil yang selama ini kurang mendapat perhatian dan sentuhan ini sering menimbulkan konflik batas antar daerah, apalagi daerah perbatasan yang diperebutkan mengandung sumberdaya alam.

Disamping permasalahan-permasalahan perbatasan antar negara, terdapat juga permasalahan perbatasan antar daerah, antara lain :

- a). Di dalam setiap Undang Undang Pembentukan Daerah Otonom baik Provinsi, Kabupaten/Kota, belum didukung dengan batas daerah secara pasti di lapangan yang dilengkapi dengan titik koordinat, hal ini sering menimbulkan konflik batas antar daerah, apalagi daerah perbatasan yang diperebutkan mengandung sumberdaya alam.
- b). Belum ada pengaturan yang lebih jelas tentang kewenangan pengelolaan wilayah laut di daerah, sehingga sering menimbulkan persengketaan nelayan tradisional antar daerah yang berbatasan.
- c). Peta yang dibuat oleh berbagai instansi, belum dapat dijadikan pegangan bersama di dalam melakukan kegiatan penegasan batas pasti daerah di lapangan.

Selain permasalahan perbatasan antar negara dan daerah, juga dapat dikemukakan beberapa permasalahan di dalam pengelolaan sejumlah pulau-pulau kecil, antara lain sebagai berikut :

- a). Belum ada publikasi resmi dari Pemerintah tentang daftar nama-nama pulau di Indonesia yang dibukukan atau dikodifikasikan dalam daftar nama atau register nama-nama pulau yang lazim disebut dengan *Gazetir nasional*, yang dapat digunakan dalam berbagai kepentingan dan sebagai pedoman bagi pakar sosial-ekonomi, statistik, petugas sensus, perencana, pembuatan peta serta masyarakat nasional dan internasional.
- b). Masih banyaknya pulau-pulau di Indonesia yang belum bernama dan perlu dilakukan inventarisasi dan pembakuan nama pulau melalui prosedur dan tata cara pemberian dan pembakuan nama unsur geografis yang standar.

- c). Terdapat 67 (enam puluh tujuh) pulau terluar di wilayah Republik Indonesia yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, 12 (dua belas) diantaranya memerlukan perhatian khusus.
- d). Terbatasnya sarana dan prasarana di daerah untuk melakukan pembinaan, pengawasan dan pengelolaan, khususnya terhadap pulau-pulau yang terpencil yang sulit dijangkau dan tidak berpenghuni.

III. KEBIJAKAN

Memahami permasalahan-permasalahan perbatasan dan pengelolaan pulau-pulau yang terletak dikemukaan, maka langkah-langkah kebijakan yang akan diambil adalah :

A. ASPEK KELEMBAGAAN

- 1). Untuk menangani masalah perbatasan agar lebih optimal diperlukan lembaga yang dapat berbentuk :
 - a). Forum/setingkat Dewan dengan keanggotaan terdiri dari pimpinan institusi terkait. Dewan dibantu oleh Sekretariat Dewan. Bentuk ini mempunyai kelebihan dalam menyelesaikan masalah/persoalan lebih terpadu dan hasil lebih maksimal, karena didukung oleh institusi terkait. Sedangkan kelemahannya tidak operasional. keanggotaan forum sering berganti-ganti, sehingga kesinambungan kegiatan tidak terjamin dan sering terlambat dalam mengambil keputusan.
 - b). Badan (LPND) yang mandiri terlepas dari institusi lain dan langsung di bawah Presiden. Bentuk ini mempunyai kelebihan bersifat otonom, hasil kebijakannya bersifat operasional dan personil terdiri dari SDM yang sesuai dengan bidang kerja serta memiliki kewenangan dalam menentukan program dan anggaran secara mandiri. Sedangkan kelemahannya terjadi pengambilalihan fungsi-fungsi sektor, sehingga kebijakan yang ditetapkan kurang didukung oleh sektor terkait.
- 2). Pengelolaan perbatasan yang akan ditangani oleh Forum/Badan harus meliputi : batas laut, batas darat dan seluruh aspek pengelolaan wilayah perbatasan negara.

- 3). Untuk menangani masalah perbatasan di tingkat Daerah, perlu dibentuk lembaga Teknis Daerah (Badan).
- 4). Mengingat permasalahan perbatasan yang terus berkembang dengan segala kompleksitas dan konsekuensinya, maka perlu ditindaklanjuti dengan langkah-langkah nyata, baik dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk menangani permasalahan perbatasan, sesuai dengan kewenangan masing-masing.
- 5). Pengisian personil lembaga/forum yang akan dibentuk, direkrut dari institusi-institusi yang selama ini menangani dan terlibat langsung dalam pengelolaan perbatasan antara negara, sehingga kesinambungan kebijakan dan kerjasama organisasi dapat terjaga.

B. ASPEK YURIDIS

- 1). Peninjauan berbagai peraturan perundang-undangan (UU, PP, Keppres dll.) yang berkaitan dengan penanganan batas dan perbatasan negara baik darat maupun batas laut.
- 2). Perlu rumusan kebijakan baru sebagai terobosan dalam pengelolaan perbatasan negara secara efektif dan efisien dengan melibatkan peran serta pmda dan partisipasi komunitas masyarakat di perbatasan.
- 3). Perlu disusun dasar yuridis penanganan masalah perbatasan negara dengan menyusun undang-undang tentang batas wilayah negara dan pengelolaannya sebagaimana dirumuskan pasal 25 A Undang-Undang Dasar 1945.

C. ASPEK PROGRAM

- 1). Guna mencapai hasil yang optimal dalam mewujudkan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, untuk mendapatkan kejelasan pembinaan wilayah, pengawasan dan pengelolaan sumberdaya alam, maka dilanjutkan dan diselesaikan penegasan batas wilayah darat dan wilayah laut.
- 2). Melakukan pendataan dan pembakuan nama pulau-pulau, serta disusun pedoman teknis yang memenuhi standar internasional dan nasional untuk mendukung pekerjaan tersebut, meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait dan perguruan tinggi. Kemudian dilakukan penyusunan

daftar nama-nama pulau dan kepulauan dalam bentuk buku Gasetir Pulau-pulau dan Kepulauan di Indonesia oleh Instansi resmi Pemerintah (Departemen Dalam Negeri), yang selanjutnya didepositkan ke PBB.

- 3). Terhadap pulau-pulau terluar wilayah Indonesia yang berbatasan langsung dengan negara tetangga dilakukan prioritas penanganannya bekerjasama dengan instansi terkait seperti : Departemen Pertahanan, departemen Luar Negeri, Departemen kelautan dan Perikanan, Dinas Oceanografi TNI-AL, Bakosurtanal, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota, dan lainnya, untuk melakukan pengamanan, pengawasan, pendataan serta kemungkinan pembagunan dan pengembangan wilayah sesuai potensi dikandung.

IV. PENUTUP

Demikian beberapa hal yang menyangkut masalah administrasi pemerintah di bidang perbatasan dan pulau-pulau yang dapat disampaikan dalam kesempatan diskusi ilmiah ini. Semoga hal-hal tersebut dapat membuka wawasan kita dan diharapkan masukan-masukan yang konstruktif dalam rangka menyusun kebijakan lebih lanjut di bidang administrasi pemerintah di bidang perbatasan dan pengelolaan pulau-pulau di masa akan datang.

