

ALMANAK

REFORMASI SEKTOR KEAMANAN INDONESIA 2015



Editor : Beni Sukadis | Maryam Ali Dato



LESPERSI
Lembaga Studi Pertahanan dan
Studi Strategis Indonesia

KEAMANAN PERBATASAN DAN TANTANGAN BAGI INDONESIA

Oleh: Fauzan Djamaludin

Pendahuluan

Isu keamanan perbatasan seringkali menjadi topik kajian yang menarik karena tidak bisa dipisahkan dari isu keamanan nasional sebuah negara, disamping sifatnya yang dinamis dan kompleks. Isu keamanan perbatasan semakin menjadi perhatian di banyak negara terutama pasca serangan teroris pada 11 September 2001 di Amerika Serikat.¹ Peristiwa ini telah memunculkan perhatian serius dan meningkatkan kekhawatiran bagi banyak negara mengenai keamanan perbatasan mereka.² Peristiwa tersebut menempatkan keamanan perbatasan menjadi elemen penting bagi sebuah negara dalam menjaga dan mengawasi wilayah perbatasannya, baik di wilayah darat, laut maupun udara.

Secara umum, terdapat beberapa permasalahan utama terkait dengan isu keamanan perbatasan baik di darat maupun di laut. Diantaranya adalah tumpang tindih klaim wilayah dan pulau, pelanggaran wilayah oleh pihak asing dan kejahatan lintas batas. Bagi kebanyakan negara di seluruh dunia, tumpang tindih klaim perbatasan di antara negara bertetangga bukan lagi menjadi isu utama, namun masih terdapat beberapa negara yang masih menghadapi masalah kejahatan lintas batas yang mengancam tidak saja kedaulatannya tetapi juga pembangunan sosio-ekonomi negara tersebut. Di perbatasan Amerika Serikat-Meksiko, contohnya, permasalahan utama adalah *illegal immigrant* dan penyelundupan narkoba.³ Masalah kedatangan

¹ Emmanuel Brunet-Jailly and Bruno Dupeyron, "Borders, Borderlands and Porosity", dalam Emmanuel Brunet-Jailly (ed.), *Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe*, Ottawa, University Of Ottawa Press, 2007, hal. 1.

² Lihat Peter Andreas, "Redrawing the Line: Borders and Security in Twenty-first Century", *International Security*, Vol. 5, No. 2, September 2003, hal. 78-111.

³ Tony Payan, *The Three US-Mexico Borders War: Drugs, Immigration and Homeland Security*, Praeger Security International, Westport, 2006.

illegal immigrant terjadi di negara-negara Eropa Barat yang berbatasan dengan negara-negara Eropa Timur.⁴ Bahkan negara-negara Eropa Barat seperti Italia dan Perancis juga menghadapi masalah *illegal immigrant* yang berasal dari Afrika maupun Timur Tengah.

Di Asia Tenggara, isu keamanan perbatasan juga mendapat perhatian serius di kalangan negara-negara di kawasan ini. Beberapa bentuk ancaman keamanan masih sering terjadi, diantaranya kasus atau insiden seperti perompakan, penyelundupan dan perdagangan manusia, penangkapan ikan ilegal (*illegal fishing*), penyelundupan narkoba, penyelundupan senjata ringan, maupun penyebaran paham radikalisme.⁵ Sedangkan isu berkaitan dengan keamanan perbatasan maritim masih menjadi isu yang krusial di kawasan tersebut. Salah satu kawasan yang sering menjadi sorotan dunia adalah sengketa wilayah maritim di Laut China Selatan yang melibatkan beberapa negara, yaitu China, Taiwan, Vietnam, Filipina, Malaysia, dan Brunei Darussalam. Meskipun Indonesia bukan merupakan negara yang terlibat dalam konflik perebutan wilayah di Laut China Selatan, namun kemudian masalah muncul ketika China (*People's Republic of China*) memasukan sebagian wilayah perairan Natuna Indonesia kedalam *nine dashes/dotted lines* China.⁶

Permasalahan di atas menunjukkan bahwa isu keamanan perbatasan masih menjadi perhatian serius oleh pemerintahan di banyak negara, karena hal tersebut melibatkan integritas kedaulatan sebuah negara. Keamanan perbatasan tidak saja melibatkan aktivitas-aktivitas di sekitar kawasan perbatasan,⁷ tetapi juga pada garis

⁴ Oliver Clochard dan Bruno Dupeyron, "The Maritime Borders of Europe: Upstream Migratory Controls," dalam Emmanuel Brunet-Jailly (ed.), *Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe*, Ottawa, University Of Ottawa Press, 2007, hal. 19-40.

⁵ Lihat misalnya James Clad, et. all. (eds.), *The Borderlands of Southeast Asia: Geopolitics, Terrorism, and Globalization*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law, 2011.

⁶ Craig Snyder, "Maritime Security in the South China Sea," *Journal of Conflict Studies*, Vol. 24, No. 1, Summer 2004.

⁷ Menurut Undang-Undang (UU) No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), definisi kawasan perbatasan adalah wilayah kabupaten/kota yang secara geografi dan demografi berbatasan dengan negara jiran dan atau laut lepas. Sedangkan menurut Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, kawasan perbatasan negara adalah bagian daripada wilayah negara yang terletak pada sisi dalam batas wilayah negara dengan negara lain. Dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan yang berhadapan langsung dengan negara tetangga.

perbatasan (*boundary line*). Tulisan ini dimaksudkan untuk menjelaskan problem keamanan perbatasan, kerangka konseptual keamanan perbatasan dan bagaimana tantangan isu keamanan perbatasan bagi Indonesia.

Perbatasan dan Keamanan Perbatasan

Masalah perbatasan selalu menjadi isu yang krusial dan strategis bagi sebuah negara. Perbatasan merupakan garis yang memisahkan wilayah dimana negara dapat menyelenggarakan kedaulatannya secara penuh. Perbatasan tidak hanya memisahkan wilayah yang dimiliki oleh negara, tetapi juga boleh memastikan keamanan setiap negara.⁸ Dalam konteks sebuah bangsa, perbatasan adalah elemen dasar dari identitas (keamanan) bangsa tersebut, namun dalam konteks sebuah negara, perbatasan bisa dilihat sebagai suatu aspek praktik keamanan negara, atau fungsi keamanan.⁹

Hingga kini belum ada satu pun definisi yang tepat dan komprehensif mengenai konsep keamanan perbatasan (*border security*). Guna memudahkan pemahaman terhadap kerangka konseptual posisi konsep keamanan perbatasan di dalam konteks kajian keamanan, kerangka analisis Barry Buzan (1998) mengenai konsep negara dan kedaulatan negara dapat digunakan untuk menjelaskan kerangka tersebut.¹⁰ Konsep keamanan perbatasan berada di antara dua interaksi kelompok pemikiran yaitu kelompok keamanan tradisional (*traditional security*) dan kelompok keamanan non-tradisional (*non-traditional security*). Kelompok keamanan tradisional lebih cenderung membatasi konsep keamanan (*de-securitization*) dan memfokuskan pada apa yang terancam (*referent object*) yaitu kedaulatan dan identitas negara. Sedangkan kelompok keamanan non-tradisional cenderung memperluas konsep keamanan (*securitization*) dan mempunyai bentangan keamanan (*security landscape*)

⁸ Lihat Lucius Caflish, "A Typology of Border", www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/thailand/caflish.pdf. Lihat Iva Rachmawati dan Fauzan, "Model Pengelolaan Perbatasan Darat Indonesia-Timor Leste Melalui Optimalisasi Fungsi Pos Lintas Batas (PLB) di Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur", Penelitian Hibah Bersaing, DIKTI, 2013.

⁹ Kari Laitinen, "Geopolitics of the Northern DimensionS: a Critical View of Border Studies," *Geopolitics*, Vol. 8, No. 1, 2003, hal. 30.

¹⁰ Barry Buzan, et. al., *Security: A New Framework for Analysis*, Colorado, Lynne Rienner Publisher, 1998.

yang sangat luas tentang apa yang dimaksud dengan masalah-masalah keamanan (*security problems*).¹¹

Pendapat Buzan mengenai keamanan diperkuat oleh pendapat Michael E. Brown (2003) dengan menggambarkan adanya perbedaan kelompok keamanan ini.¹² Kelompok tradisional mendefinisikan masalah keamanan sebagai aktivitas pencarian keamanan oleh negara dan persaingan antara negara untuk keamanan. *Landscape* keamanan menurut kelompok ini pada dasarnya adalah masalah antara negara (*interstate problems*). Sedangkan menurut kelompok non-tradisional, *landscape* yang dinyatakan oleh kelompok tradisional tidak mencukupi dan harus memasukkan masalah keamanan intra-negara (*intrastate security problems*) dan masalah keamanan lintas-nasional (*transnational security problems*). Brown berpendapat perlu adanya kesepakatan pemahaman mengenai isu keamanan yaitu masalah konflik kekerasan (*the problem of violent conflict*) yang berasal dari faktor militer dan non-militer, serta perlunya pemahaman arena keamanan, apakah *interstate*, *intrastate* dan *transnational*.¹³

Secara konseptual, keamanan perbatasan masuk di dalam kategori yang lebih besar daripada terma yang sering disebut sebagai keamanan dalam negeri (*homeland security*). Dalam pengertian yang paling dasar, keamanan perbatasan adalah:

*“...includes safeguarding a state’s land, air, and water domains; deterring threats along these borders; and securing all points of entry, which are locations such as seaports, airports, and land border crossings, where officials are stationed to oversee the legal entry and exit of persons and merchandise.”*¹⁴

¹¹ Dalam menjelaskan kerangka konseptual konsep keamanan perbatasan (*border security*) ini, penulis meminjam penjelasan Makmur Keliat dalam menjelaskan kerangka konseptual konsep keselamatan maritim (*maritime security*), lihat Makmur Keliat, “Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 13, No. 1, Juli 2009, hal. 111-129.

¹² Michael E. Brown, “Security Problems and Security Policy in a Grave New World”, dalam Michael E. Brown (ed.), *Grave New World: Security Cmslenges in the 21st Century*, Washington, Georgetown University Press, 2003, hal. 305-325.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Rick Nelson, “Border Security in a Time of Transformation: Two International Case Studies – Polandia and India”, A Report of the CSIS Homeland Security & Counterterrorism Program, Europe Program, and South Asia Program, CSIS, July 2010, hal. 2-3.

Menurut Nelson (2010), keamanan perbatasan mempunyai tiga fungsi utama, yaitu: *detection*, *interdiction* dan *deterrence*. *Detection* dilakukan dengan mengidentifikasi pelintas batas (manusia dan barang) dan mengklasifikasikan potensi ancaman. *Interdiction* dilakukan dengan, misalnya, menempatkan agensi-agensi keamanan perbatasan ataupun menempatkan sejumlah teknologi elektronik berupa sensor dan *scanner* untuk membantu meningkatkan efisiensi pengawasan perbatasan. *Interdiction* lebih terkait dengan bagaimana menyiapkan produk undang-undang dan kegiatan pengelolaan di kawasan perbatasan. Sedangkan *deterrence* dilakukan dengan menempatkan sejumlah rintangan di sepanjang garis perbatasan untuk mencegah mobilitas lintas batas yang tidak diinginkan, misalnya dengan membangun tembok di sepanjang perbatasan, menempatkan kawat berduri ataupun pemasangan teknologi pencegahan lainnya.¹⁵

Selain konsep keamanan perbatasan, terdapat konsep pengawasan perbatasan (*border control*) yang juga sering digunakan dalam isu keamanan perbatasan. Menurut Peter Andreas (2003) tujuan dari *border control* adalah untuk mencegah masuknya *clandestine transnational actors* (CTA) yang diartikan sebagai pelaku non-negara yang beroperasi melampaui batas negara dalam urusan melanggar hukum negara dan orang-orang yang menghindari upaya penegakan hukum.¹⁶ Makna penting dari penjagaan perbatasan (*border policing*) terhadap akses wilayah dengan melihat semakin pentingnya penegakan hukum (*law enforcement*) dalam diplomasi dan dalam wacana kebijakan mengenai perbatasan, dengan tanda semakin banyak negara yang secara formal mendorong penjagaan daripada mendorong status keamanan tradisional.

Namun demikian, perlu dipahami bahwa dengan menekankan pada pentingnya penjagaan perbatasan bukan berarti bahwa tugas penjagaan perbatasan pada aspek ekonomi dan aspek militer tradisional menghilang. Hal ini karena perhatian terhadap militer di perbatasan dan ekonomi semakin berkurang dibandingkan pada masa lalu,

¹⁵ *Ibid.*, hal. 3-5.

¹⁶ Peter Andreas, "Redrawing the Line: Borders and Security in Twenty-first Century", *International Security*, Vol. 5, No. 2, September 2003, hal. 78-111.

sedangkan penjagaan perbatasan menjadi semakin penting. Kecenderungan ini dapat dilihat di Amerika Serikat maupun Uni Eropa. Di luar wilayah negara-negara maju ini, sejumlah negara masih memberikan penekanan pada aspek militer untuk menjaga kawasan perbatasan mereka, yang nampak jelas pada kasus di Korea Utara-Korea Selatan, maupun di India-Pakistan. Namun banyak pula negara yang melakukan praktik pengelolaan perbatasan negara dari masalah ekonomi dan militer menjadi masalah penegakan hukum di perbatasan. Contohnya, di perbatasan China-Rusia, yang sangat diperkuat secara militer pada masa Perang Dingin, sekarang menjadi tempat di mana perhatian pada pelanggaran hukum lebih dominan daripada kekhawatiran invasi militer. Demikian juga, perbatasan darat sebelah utara Afrika Selatan dimana dulu merupakan zona militer, namun sekarang lebih mengutamakan penjagaan untuk mencegah CTA. Di Amerika Latin dan kepulauan Karibia, perbatasan jarang dipertentangkan dengan melibatkan militer dan semakin terbuka secara ekonomi, namun lebih menekankan untuk mengendalikan pergerakan pelintas batas, seperti CTA.¹⁷

Perbatasan Indonesia dan Tantangannya

Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia dengan jumlah pulau sebanyak 17,508 buah,¹⁸ panjang garis pantai 81,000 km, dan luas wilayah perairan mencapai 5.8 juta km.¹⁹ Dua pertiga wilayah Indonesia adalah kawasan laut. Jika dibandingkan dengan wilayah darat, wilayah maritim Indonesia lebih banyak berbatasan dengan negara-negara tetangga. Terdapat 10 negara yang berbatasan dengan wilayah maritim Indonesia, yaitu India, Thailand, Malaysia,

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Data jumlah pulau yang dimiliki Indonesia ada beberapa versi, ada yang menyebutkan 17,504 buah, lihat misalnya Mabes TNI, *Buku Petunjuk Pelaksanaan TNI Tentang Operasi Pengamanan Perbatasan*, Mabes TNI, Jakarta, 2007, hal. 1. Sementara dalam artikel lain menyebutkan bahawa jumlah pulau Indonesia adalah 17,499 buah, lihat dalam *Jurnal Kajian Lemhannas*, Edisi 14, Desember 2012, hal. 74. Dalam tulisan Robert Cribb dan Michelle Ford (2009) memperkirakan bahwa jumlah pulau-pulau di Indonesia sebanyak 18,108 buah. Lihat Robert Cribb dan Michelle Ford, "Indonesia as an Archipelago" *Managing Islands Managing the Seas*", dalam Robert Cribb dan Michelle Ford (eds.), *Indonesia Beyond the Water's Edge: Managing an Archipelago State*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies (SEAS), 2009.

¹⁹ Ludiro Madu, dkk. (ed.), *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas: Isu, Permasalahan, dan Pilihan Kebijakan*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2010, hal. 45.

Singapura, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste, dan Papua Nugini. Sedangkan wilayah daratnya, Indonesia berbatasan dengan tiga negara saja yaitu Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste, dengan panjang perbatasannya mencapai 2914.1 km.²⁰ Posisi strategis Indonesia di antara dua lautan utama dunia, samudra Hindia dan samudra Pasifik, menjadikan negara tersebut secara geopolitik dan geostrategik penting di dalam konteks pergerakan militer, barang/perdagangan dan pergerakan manusia. Kedudukan strategisnya juga menempatkan Indonesia sebagai *centre of gravity* di kawasan Asia Pasifik (lihat **Peta** di bawah).

Peta Wilayah Indonesia



Sumber: Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) Republik Indonesia, 2011

Dengan posisi tersebut, Indonesia dapat memanfaatkan aturan internasional sesuai dengan UNCLOS 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea*), dimana Indonesia telah meratifikasi dengan UU No. 17 tahun 1985 dan Konvensi

²⁰ Aditya Batara dan Beni Sukadis (eds.), *Reformasi Manajemen Perbatasan di Negara-Negara Transisi Demokrasi*, Jakarta, DCAF-LESPERSSI, 2010.

tersebut mulai berlaku sebagai hukum positif sejak 16 November 1994, maka status Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) diakui oleh masyarakat internasional. Pengakuan dunia dalam hukum internasional tersebut mengesahkan *a defined territory* bagi Indonesia, sehingga Indonesia memiliki legalitas terhadap wilayahnya, baik wilayah darat, laut, maupun udara.²¹ Dengan demikian, Indonesia memiliki kedaulatan dan kewenangan untuk menjaga dan mempertahankan integritas wilayah maritimnya, termasuk dalam mengelola dan mengatur lalu lintas orang dan barang antar negara lewat jalur laut, dengan tanpa mengesampingkan hak negara lain sesuai dengan ketentuan hukum internasional.

Posisi wilayah Indonesia yang strategis juga dapat memunculkan masalahnya sendiri. Sebagian besar wilayah maritim Indonesia yang luas dan terpencil, serta pulau-pulau kecil yang tersebar, seringkali menyulitkan pemerintah dan pihak terkait dalam memantau, mengontrol dan bertindak terhadap semua aktivitas lintas batas ataupun pengaruh yang dapat mengganggu keamanan, stabilitas wilayah dan keutuhan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Di kawasan perbatasan maritim Indonesia misalnya, seringkali terjadi insiden yang melibatkan aktor negara maupun non-negara yang melakukan aktivitas pelanggaran terhadap hukum nasional maupun internasional. Aktivitas-aktivitas tersebut dapat dikelompokkan dalam empat ancaman, yaitu (a) ancaman kekerasan (*violence threat*), yaitu ancaman dengan menggunakan kekuatan bersenjata terorganisir, antara lain: pembajakan, aksi teror, dan sabotase; (b) ancaman terhadap sumber daya laut (*natural resources tribulation*), berupa pencemaran dan pengrusakan terhadap ekosistem laut dan konflik pengelolaan sumber daya laut yang dipolitisasi dan diikuti dengan penggelaran kekuatan militer; (c) ancaman pelanggaran hukum (*law transgression threat*); yaitu tidak dipatuhinya ketentuan hukum nasional maupun internasional yang berlaku di perairan, antara lain: *illegal fishing*, *illegal logging*, dan penyelundupan; dan (d) ancaman navigasi (*navigational hazard*), yaitu ancaman yang ditimbulkan oleh kondisi geografis maritim dan hidrografi akibat kurang memadainya

²¹ *Ibid.*

sarana bantu navigasi, sehingga dapat membahayakan keselamatan pelayaran.²² Tabel di bawah berikut menunjukkan beberapa bentuk pelanggaran yang terjadi di wilayah perbatasan maritim Indonesia.

Tabel 1. Pelanggaran Perbatasan Maritim di Indonesia Tahun 2009-2012

Jenis Pelanggaran	Tahun			
	2009	2010	2011	2012
1. Pelanggaran kedaulatan	27	45	27	17
2. Penangkapan kapal ikan asing	167	183	73	159
3. Pelanggaran undang-undang di laut (penyeludupan, illegal mining, dan lainnya)	896	672	605	482

Sumber: *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, Edisi 14, Desember 2012, hal. 77.

Walaupun Indonesia tidak menghadapi konflik perbatasan yang serius berupa konflik bersenjata dengan negara-negara tetangga, namun sejumlah wilayah Indonesia yang berbatasan dengan negara tetangga masih terdapat sejumlah persoalan klaim wilayah, yang masing-masing pihak merasa memiliki kekuatan hukum. Bahkan terkadang terjadi sejumlah insiden pelanggaran perbatasan laut, baik yang dilakukan oleh pihak sipil seperti nelayan ataupun aparat keamanan masing-masing negara, seperti insiden penangkapan pegawai KKP (Kementerian Kelautan dan Perikanan) oleh Tentara Diraja Malaysia (TDM) di Tanjung Berakit, Bintan, Kepulauan Riau Agustus 2010 lalu.²³

Selain itu, luasnya wilayah Indonesia yang berbatasan dengan sejumlah negara dapat memunculkan permasalahan maupun pelanggaran lintas batas. Pelanggaran

²² "Penataan Pengamanan Wilayah Maritim Guna Memelihara Stabilitas Keamanan dalam Rangka Menjaga Kedaulatan NKRI", *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, Edisi 14, Desember 2012, hal. 75.

²³ lihat dalam "Kronologi Penangkapan Tiga Petugas DPK", <http://regional.kompas.com/read/2010/08/15/16192881/Kronologi.Penangkapan.Tiga.Petugas.DPK>

lintas batas yang ramai terjadi di kawasan perbatasan Indonesia antara lain, *illegal immigrant*, *human trafficking*, *illegal fishing*, *illegal logging*, penyelundupan narkotika, penyelundupan minyak, survei ilegal, dan lain sebagainya.

Tata Kelola Keamanan Perbatasan: Problem Sektoral

Salah satu masalah terkait dengan keamanan perbatasan adalah keberadaan pos lintas batas negara (PLBN) dimana tempat tersebut sebagai jalur *exit/entry point* orang, kendaraan dan barang dari satu negara ke negara lainnya. Fungsi pos lintas batas salah satunya adalah mengelola keamanan sesuai dengan Pasal 2 (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 18/2007 tentang Standardisasi Sarana, Prasarana dan Pelayanan Lintas Batas Antar Negara, dimana disebutkan bahwa Pos Lintas Batas Tradisional dan Pos Lintas Batas Internasional paling sedikit terdapat unsur kepabeanan (*customs*), keimigrasian (*immigration*), Karantina (*quarantine*), dan Keamanan (*security*). Namun demikian, dalam konteks Indonesia, masih menyisakan banyak persoalan dalam tata kelola pos lintas batas, baik dalam aspek kelembagaan dan koordinasi, aspek legal, maupun aspek sumber daya manusia (SDM).

Jika merujuk pada UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI), disebutkan bahwa TNI adalah institusi yang diberi kewenangan dalam pengamanan wilayah perbatasan (pasal 7 ayat 1). Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan dengan operasi militer untuk perang (OMP) dan operasi militer selain perang (OMSP). Salah satu tugas TNI dalam operasi militer selain perang (OSMP) adalah mengamankan wilayah perbatasan. Namun hingga kini belum ada aturan turunan yang memberikan justifikasi kepada militer di lapangan, sehingga terkadang terjadi *overlapping* mengenai fungsi dan tugas di perbatasan, terutama terkait dengan penanganan pelanggaran hukum di kawasan perbatasan.

Sementara itu, sesuai dengan UU No. 2/2002 tentang Kepolisian, pada pasal 13 menegaskan bahwa tugas Kepolisian adalah: memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, melakukan penegakan hukum, dan memberikan perlindungan/pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Peraturan

perundangan ini kemudian diturunkan dalam tugas dan tanggung jawab kepolisian, yaitu menyelenggarakan pengamanan di seluruh wilayah perbatasan oleh POLDA dan pengamanan wilayah pulau-pulau kecil terluar yang berpenduduk. POLRI berperan dalam menyediakan sarana prasarana, anggaran, kebijakan, dan strategi, serta menetapkan perwakilan POLRI di negara yang berbatasan (negara tetangga).

Pihak Imigrasi sesuai dengan UU No. 6/2011 tentang Keimigrasian, disebutkan pada pasal 3 (3) bahwa fungsi keimigrasian di sepanjang garis perbatasan wilayah Indonesia dilaksanakan oleh Pejabat Imigrasi yang meliputi Tempat Pemeriksaan Imigrasi dan pos lintas batas. Ini menunjukkan bahwa kebijakan keimigrasian sangat terkait dengan lalu lintas orang di perbatasan, terkait dengan kewenangan Keimigrasian dalam menerbitkan dan memeriksa dokumen paspor, visa, serta memberikan cap bagi pelintas di kawasan pabean. Sedangkan Bea cukai melakukan pengawasan atas masuk dan keluarnya barang dari dan keluar wilayah Indonesia, serta melakukan penetapan pajak. Dalam UU No. 17/2006 tentang Bea dan Cukai, disebutkan bahwa tugas bea cukai adalah pengelolaan keuangan yang berhubungan dengan bea dan cukai, pengawasan ekspor impor, dan pelaksanaan UU yang berkaitan langsung dengan ekspor impor.

Lembaga lain yang terkait dalam “pengelolaan keamanan” dan pos lintas batas adalah Karantina yang memiliki tugas utama untuk melakukan pencegahan keluar masuknya penyakit menular, baik pada manusia, hewan, maupun tumbuhan. Instansi pelaksana karantina terdiri dari karantina hewan, ikan, dan tumbuhan (Kementerian Pertanian) dan karantina manusia (Kementerian Kesehatan, dengan keberadaan KKP-Kantor Kesehatan Pelabuhan). Berikut lembaga-lembaga yang terkait dengan keamanan perbatasan dan rujukan perundangannya.

Tabel 2. Lembaga Terkait Keamanan Perbatasan dan Rujukan Perundangan

No	Lembaga/Kementerian	Rujukan Perundangan	Perbatasan
1	Tentara Nasional Indonesia	UU No. 34/2004	Darat, Laut, Udara
2	Kepolisian	UU No. 2/2002	Darat, Laut, Udara

3	Imigrasi (Hukum dan HAM)	UU No. 6/2011	Darat, Laut, Udara
4	Bea Cukai (Keuangan)	UU No. 17/2006	Darat, Laut, Udara
5	Karantina Hewan dan Tumbuhan (Pertanian)	UU No. 16/1992	Darat, Laut, Udara
6	Karantina Ikan (KKP)	UU No. 16/1992, PP No. 15/2002, Kep-BKIPM No. 130/2013	Darat, Laut, Udara
7	Karantina Kesehatan (Kesehatan)	UU No. 1/1962, UU No. 2/1962	Darat, Laut, Udara
8	Bakamla	UU No. 32/2014, Perpres No. 178/2014	Laut
9	Satgas Pemberantasan Penangkapan Ikan Secara Ilegal	UU No. 45/2009, Perpres No. 115/2015	Laut

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Namun demikian, kebijakan yang diselenggarakan oleh sektor terkait dalam upaya mengelola keamanan perbatasan yang terintegrasi dan mengoptimalkan kerjasama antar institusi untuk menegakan kedaulatan, keamanan, dan hukum belum dapat berjalan dengan optimal. Terdapat dua hal yang perlu mendapat perhatian terkait dengan persoalan pengamanan di kawasan perbatasan. Pertama adalah pemahaman terhadap fungsi pertahanan yang memang melekat pada fungsi TNI. Setidaknya hal ini terlihat dengan keberadaan Pos Pamtas (Pos Pengamanan Perbatasan) dimana TNI menjalankan tugasnya dalam pengamanan perbatasan. Dalam UU TNI memang tidak secara jelas menjabarkan tugas dalam pengamanan wilayah perbatasan, sehingga dalam implementasinya terkadang tumpang tindih dengan instansi lainnya. Kedua adalah terkait dengan fungsi CIQS (*custom, immigration,*

quarantine, dan *security*) di pos lintas batas. Keberadaan fungsi *custom*, *immigration*, dan *quarantine* relatif tidak memunculkan permasalahan, dimana bea cukai, imigrasi, dan karantina yang berperan disana, sementara dalam fungsi *security* cenderung memunculkan masalah. Belum terlampau jelas, institusi atau pihak mana yang seharusnya memiliki kewenangan dalam hal *security* di pos lintas batas, apakah secara khusus merupakan kewenangan Kepolisian ataukah TNI.

UU yang ada terkait dengan pengamanan perbatasan yang menjadi dasar dalam pengamanan perbatasan cenderung sifatnya tidak langsung, artinya bahwa UU tersebut tidak mengatur secara langsung tugas pokok dari instansi, tetapi hanya merupakan bagian dari sebuah tugas yang lebih umum sifatnya. UU yang dapat dipandang memiliki keterkaitan, misalnya adalah UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, UU No. 2/2002 tentang Kepolisian, maupun UU No. 34/2004 tentang TNI. Namun demikian, aturan yang lebih spesifik mengenai pengelolaan keamanan di perbatasan memang belum tersentuh secara mendalam. Kondisi ini sangat memungkinkan terjadinya tumpang tindih kewenangan pengamanan di lapangan.

Di satu sisi, secara internasional dipahami bahwa pengelolaan pos lintas batas menjadi tanggung jawab Imigrasi, Bea cukai, dan Karantina. Di sisi lain, fakta menunjukkan bahwa atas dasar alasan-alasan tertentu, maka fungsi keamanan (*security*) dilekatkan dalam pos lintas batas (PLB). Selain persoalan keterlibatan beberapa instansi dalam pengamanan di perbatasan, persoalan lain yang tidak kalah pentingnya adalah kondisi sarana prasarana dan manajerial yang ada kurang memadai untuk mendukung fungsi CIQS terpadu. CIQS mempunyai tugas masing-masing. Kepabeanan berfungsi sebagai pengawas lalu lintas keluar masuk barang. Imigrasi menentukan siapa saja yang boleh masuk dan keluar dari negara. Karantina dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu karantina hewan, tumbuhan dan manusia yang bertujuan untuk mencegah masuknya orang-orang yang membawa wabah dan penyakit menular.

Minimnya integrasi antar instansi dalam pengelolaan perbatasan juga memunculkan dominasi TNI dalam pengelolaan keamanan di wilayah tersebut. Dominasi tersebut dalam bentuk kewenangan besar yang dimiliki TNI dalam

menentukan arus lintas manusia dan barang, serta pengelolaan buka-tutup pintu/gerbang perbatasan kedua negara, padahal semestinya manajemen lalu lintas manusia dan barang tersebut melibatkan instansi seperti imigrasi serta bea dan cukai.²⁴

Penutup

Konsep perbatasan sangat terkait dengan konsep keamanan nasional dan penggunaan kekuatan oleh aparat negara untuk memastikan keamanan wilayah kedaulatannya. Kawasan perbatasan dianggap sebagai lokasi alami untuk penjagaan perbatasan, sehingga ditempatkan sejumlah unit militer, khususnya dalam menghadapi sumber ancaman dan bahaya dalam pandangan opini publik. Keamanan adalah suatu konsep yang rumit, mencakup aspek-aspek militer, ekonomi, politik, lingkungan dan lain sebagainya. Dalam istilah yang lebih umum, keamanan dipahami sebagai keselamatan sistem-sistem pendukung kehidupan dan tidak adanya ancaman pada kehidupan rakyat dan aktivitas mereka. Dari perspektif studi perbatasan, adalah hal yang penting untuk mengidentifikasi siapa yang bertanggung jawab atas keamanan dan apa subyek dari ancaman terhadap perbatasan negara.

Peningkatan isu keamanan perbatasan di Indonesia seiring dengan perkembangan pesat aktivitas mobilitas lintas batas manusia dan barang, baik lewat jalur darat, laut maupun udara. Untuk mengantisipasi persoalan keamanan perbatasan di wilayah kedaulatannya, pemerintah telah mengambil beberapa upaya guna mempercepat pembangunan sistem pengamanan perbatasan yang terintegrasi, serta mengoptimalkan kerjasama antar negara untuk menegakan kedaulatan, keamanan, dan hukum. Upaya tersebut antara lain:

Pertama, meningkatkan sistem keamanan perbatasan yang terintegerasi. Wilayah perbatasan negara yang sangat luas memerlukan perhatian yang serius dari pemerintah. Hal ini tidak terlepas dari masalah-masalah yang timbul dari berbagai kegiatan ilegal yang marak terjadi di kawasan perbatasan. Selain itu, keterbatasan pos

²⁴ IDSPS, Jakarta, April 2009.

pengamanan perbatasan (Pos Pamtas) dan fasilitasnya di sepanjang kawasan perbatasan menjadi kendala bagi efektifnya pengamanan wilayah perbatasan. Jumlah pos penjaga dan fasilitas yang tersedia tidak sebanding dengan panjangnya garis perbatasan darat wilayah Indonesia. Demikian juga dengan jumlah pos polisi di sepanjang perbatasan yang masih minim baik jumlah maupun fasilitasnya. Guna mendukung pengamanan perbatasan, Tentara Nasional Indonesia (TNI) Angkatan Darat tahun 2012 misalnya, menambah satu Batalyon guna pengamanan perbatasan di Kalimantan-Malaysia. Batalyon ini memperkuat wilayah bagian Barat, yang selama ini hanya ada tiga pos pengamanan saja, sedangkan bagian Timur (Nunukan-Malinau) sudah terdapat 26 Pos Pamtas. TNI juga akan membangun 15 pos baru untuk mengamankan kawasan perbatasan di Kalimantan sepanjang 2004 km. Batalyon yang baru dibentuk ini nantinya akan menempati 15 pos perbatasan di bagian Barat atau Kutai Barat. Dengan penambahan pos ini, maka jumlah pos perbatasan akan mencapai 44 pos dengan jumlah personel sebanyak 1300 personel. Dua pos diantaranya telah terkoordinasi dengan tentara Diraja Malaysia, yakni di Simanggaris (Bulungan), dan Seliku (Malaysia) yang dijaga sebanyak 48 personel.

Kedua, meningkatkan sarana prasarana dan pelayanan CIQS yang terintegrasi di Pos Lintas Batas (PLB). Keberadaan Pos Lintas Batas (PLB) beserta fasilitas bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan (CIQS) sebagai pintu/gerbang yang mengatur arus keluar masuk (*exit/entry*) orang dan barang di kawasan perbatasan sangat penting. Sebagai pintu gerbang negara, keberadaan PLB diharapkan dapat mengatur hubungan sosial dan ekonomi antara masyarakat Indonesia dengan masyarakat di wilayah negara tetangga. Untuk mendukung kelancaran fungsi PLB ini, maka harus disiapkan infrastruktur pendukung seperti bangunan yang representatif, jalan, pasokan listrik, alat komunikasi, peralatan teknologi informasi yang memadai, dan lain sebagainya. Untuk memfasilitasi aktivitas lintas batas, Pemerintah Indonesia telah menyiapkan pembangunan 7 pos lintas batas yakni PLB Entikong, PLB Aruk, PLB Nanga Badau (Kalimantan), PLB Motaan, PLB Motamasin, PLB Wini (NTT), dan PLB Skouw (Papua) melalui Inpres No.6/2015 tentang Percepatan 7 (tujuh) Pos Lintas Batas Negara Terpadu dan Sarana Prasarana

Penunjang di Kawasan Perbatasan. Keberadaan pos lintas batas beserta fasilitas bea cukai, imigrasi, karantina dan keamanan (CIQS) sebagai gerbang yang mengatur arus keluar masuk orang dan barang di kawasan perbatasan sangat penting. Sebagai pintu gerbang negara, sarana dan prasarana ini diharapkan dapat mengatur hubungan sosial ekonomi antar masyarakat Indonesia dengan masyarakat wilayah negara tetangga.

Ketiga, meningkatkan kerjasama keamanan dengan negara tetangga. Masalah perbatasan tidak dapat diselesaikan oleh suatu negara tanpa melibatkan negara tetangga, karena kegiatan-kegiatan ilegal yang berlangsung di kawasan perbatasan melibatkan pelaku (*actors*) maupun sasaran (*target*) yang bersifat lintas batas. Untuk menangani masalah ini perlu dilakukan kerjasama yang melibatkan aparat keamanan baik militer maupun polisi antara negara yang berbatasan. Kegiatan kerjasama yang bisa dilakukan antara lain patroli bersama pengamanan perbatasan yang melibatkan unsur militer dan polisi kedua negara, tukar menukar informasi intelijen, dan sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

- Andreas, Peter, 2003. "Redrawing the Line: Borders and Security in Twenty-first Century", *International Security*, Vol. 28, No. 2, Fall, hal. 78-111.
- Batara, Aditya & Beni Sukadis (ed.). 2007. *Reformasi Manajemen Perbatasan di Negara-Negara Transisi Demokrasi*. Jakarta: DCAF-LESPERSS.
- BNPP RI, 2011, Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2010-2014, BNPP, Jakarta.
- Brown, Michael E. (ed.). 2003. *Grave New World: Security Challenges in the 21st Century*, Washington: Georgetown University Press, hal. 305-325.
- Brunet-Jailly, Emmanuel. at all (ed). 2007. *Boderlands: Comparing Border Security in North America and Europe*, Ottawa: University of Ottawa Press, hal. 1-18.
- Buzan, Barry, et. al., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*, Colorado: Lynne Rienner Publisher.
- Caflish, Lucius. 2006. "A Typology of Border", www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/thailand/caflish.pdf, diakses 06 Maret 2014.
- Clad, James. et. all, ed. 2011. *The Borderlands of Southeast Asia: Geopolitics, Terrorism, and Globalization*, Washington: National Defense University Press, hal. 107-126.
- Cribb, Robert dan Michelle Ford (eds.). 2009. *Indonesia Beyond the Water's Edge: Managing an Archipelago State*, Singapura: ISEAS, hal. 1.
- Keliat, Makmur. 2009. "Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 13, No. 1, Juli, hal. 111-129.
- Laitinen, Kari. 2003. "Geopolitics of the Northern DimensionS: a Critical View of Border Studies," *Geopolitics*, Vol. 8, No. 1, hal. 30.
- Mabes TNI. 2007. *Buku Petunjuk Pelaksanaan TNI Tentang Operasi Pengamanan Perbatasan*, Jakarta: Mabes TNI, hal. 1.

- Madu, Ludiro, Fauzan, dkk (ed). 2012. *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas: Isu, Permasalahan dan Pilihan Kebijakan*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hal. 5.
- Nelson, Rick et. al. 2010. "Border Security in a Time of Transformation: Two International Case Studies – Poland and India", A Report of the CSIS Homeland Security & Counter terrorism Program, Europe Program and South Asia Program, July, 5-10.
- Payan, Tony. 2006. *The Three US-Mexico Borders War: Drugs, Immigration and Homeland Security*, Praeger Security International, Westport.
- Rachmawati, Iva dan Fauzan. 2013. Model Pengelolaan Perbatasan Darat Indonesia-Timor Leste Melalui Optimalisasi Fungsi Pos Lintas Batas (PLB) di Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur, Penelitian Hibah Bersaing, DIKTI.
- Ruiz, Olivia. 2006. "Migration and Borders: Present and Future Challenges", *Latin American Perspectives*, Issue 174, Vol. 33, No. 2, March, hal. 46-55.
- Willis, Henry H. et. al. 2010. *Measuring the Effectiveness of Border Security Between Ports-of-Entry*, RAND, Homeland Security and Defense Center.
- Wilson, Thomas M. dan Hasting Donnan, eds., 2012. *A Companion to Border Studies*, West Sussex: Wiley-Blackwell.
- , 2012. "Penataan Pengamanan Wilayah Maritim Guna Memelihara Stabilitas Keamanan dalam Rangka Menjaga Kedaulatan NKRI, *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, Edisi 14, Desember.
- , "Kronologi penangkapan Tiga Petugas DKP "http://regional.kompas.com/read/2010/08/15/16192881/Kronologi.Penangkapan.Tiga.Petugas.DKP, diakses 10 Oktober 2013.