



**BRIN**

BAHAN RISET  
DAN INOVASI NASIONAL

R. Siti Zuhro et al.

# Tantangan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Perbatasan dalam Perspektif Otonomi Daerah

Buku ini tidak diperjualbelikan.



**Tantangan  
Pemerintahan dan  
Pembangunan  
Daerah Perbatasan  
dalam Perspektif  
Otonomi Daerah**

Diterbitkan pertama pada 2024 oleh Penerbit BRIN  
Tersedia untuk diunduh secara gratis: [penerbit.brin.go.id](http://penerbit.brin.go.id)



Buku ini di bawah lisensi Creative Commons Attribution Non-commercial Share Alike 4.0 International license (CC BY-NC-SA 4.0).  
Lisensi ini mengizinkan Anda untuk berbagi, mengopi, mendistribusikan, dan mentransmisi karya untuk penggunaan personal dan bukan tujuan komersial, dengan memberikan atribusi sesuai ketentuan. Karya turunan dan modifikasi harus menggunakan lisensi yang sama.

Informasi detail terkait lisensi CC-BY-NC-SA 4.0 tersedia melalui tautan:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

R. Siti Zuhro et al.

# **Tantangan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Perbatasan dalam Perspektif Otonomi Daerah**

Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2024 R. Siti Zuhro, Nyimas Latifah Letty Aziz, Moch. Nurhasim, Yusuf Maulana, Dini Rahmiati, & Mardiyanto Wahyu Tryatmoko

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Tantangan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Perbatasan dalam Perspektif Otonomi Daerah/R. Siti Zuhro, Nyimas Latifah Letty Aziz, Moch. Nurhasim, Yusuf Maulana, Dini Rahmiati, & Mardiyanto Wahyu Tryatmoko—Jakarta: Penerbit BRIN, 2024.

xxii hlm. + 206 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN 978-623-8372-99-7 (cetak)  
978-602-6303-21-9 (e-book)

- |                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| 1. Otonomi daerah    | 2. Desentralisasi |
| 3. Daerah perbatasan | 4. Pemerintah     |

352.14

Editor Akuisisi : Prapti Sasiwi  
Copy Editor : Mulyani  
Proofreader : Anton Winarko & Martinus Helmiawan  
Penata Isi : Donna Ayu Savanti  
Desainer Sampul : Donna Ayu Savanti

Edisi Pertama : Agustus 2024



Diterbitkan oleh:  
Penerbit BRIN, Anggota Ikapi  
Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah  
Gedung B.J. Habibie Lt. 8, Jl. M.H. Thamrin No. 8,  
Kb. Sirih, Menteng, Jakarta Pusat 10340  
Whatsapp: +62 811-1064-6770  
E-mail: [penerbit@brin.go.id](mailto:penerbit@brin.go.id)  
Website: <https://penerbit.brin.go.id/>  
 Penerbit BRIN  
 @penerbit\_brin  
 @penerbit.brin

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# DAFTAR ISI

DAFTAR GAMBAR .....	vii
DAFTAR TABEL .....	ix
PENGANTAR PENERBIT .....	xi
KATA PENGANTAR.....	xv
PRAKATA.....	xix
<b>BAB I</b>	<b>URGENSI OTONOMI DAERAH DI DAERAH</b>
<b>PERBATASAN .....</b>	<b>1</b>
A. Memahami Otonomi Daerah Perbatasan .....	8
B. Prinsip-Prinsip Pengelolaan Otonomi Daerah-Daerah Perbatasan .....	14
C. Peran Otonomi Daerah terhadap Pembangunan Daerah Perbatasan .....	24
<b>BAB II</b>	<b>PERMASALAHAN PEMBANGUNAN DAERAH</b>
<b>PERBATASAN .....</b>	<b>31</b>
A. Hakikat Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Daerah Perbatasan .....	31
B. Permasalahan Otonomi di Daerah Perbatasan .....	33

	C. Peluang dan Kendala Pembangunan Daerah Perbatasan ....	57
<b>BAB III</b>	<b>KONSEPTUALISASI OTONOMI PEMBANGUNAN DAERAH PERBATASAN .....</b>	<b>65</b>
	A. Prinsip-Prinsip Pembangunan Daerah Perbatasan .....	66
	B. Distribusi Kewenangan dan Urusan Pusat-Provinsi- Kabupaten/Kota.....	74
	C. Hubungan Tingkatan Pemerintahan dan Kelembagaan.....	85
<b>BAB IV</b>	<b>TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DESENTRALISASI FISKAL DAERAH PERBATASAN.....</b>	<b>91</b>
	A. Sumber Keuangan Daerah .....	94
	B. Alokasi Dana.....	102
	C. Mekanisme Penentuan dan Transfer Dana.....	111
	D. Monitoring dan Evaluasi dalam Penggunaan Anggaran ...	117
<b>BAB V</b>	<b>DIMENSI KEBERHASILAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH .....</b>	<b>121</b>
	A. <i>Governability</i> di Daerah Perbatasan .....	121
	B. Transparansi dan Akuntabilitas Desentralisasi Wilayah Perbatasan.....	140
	C. Partisipasi dalam Perencanaan dan Pemberdayaan Ekonomi .....	144
<b>BAB VI</b>	<b>PERBAIKAN PEMBANGUNAN DAERAH PERBATASAN .....</b>	<b>149</b>
	A. Pembangunan sebagai Prioritas Utama Daerah Perbatasan .....	149
	B. Koordinasi dan Sinergi antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat .....	153
	C. Rentang Kendali .....	160
	D. Strategi Peningkatan Perbaikan Pembangunan Daerah Perbatasan .....	161
	<b>DAFTAR SINGKATAN.....</b>	<b>173</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>179</b>
	<b>TENTANG PENULIS.....</b>	<b>197</b>
	<b>INDEKS .....</b>	<b>203</b>

# DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Kerangka Analisis Peran Desentralisasi terhadap Proses Pembentukan <i>Good Governance</i> .....	19
Gambar 1.2	Dimensi Pengelolaan Wilayah Perbatasan .....	23
Gambar 2.1	Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	37
Gambar 2.2	Hubungan Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Daerah .....	40
Gambar 3.1	Penerapan Prinsip-Prinsip Pembangunan Daerah Perbatasan.....	74
Gambar 3.2	Jenis Urusan dalam Klaster yang Dapat Dikembangkan untuk Daerah Perbatasan .....	82
Gambar 5.1	Tingkatan Institusi.....	133



# DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Permasalahan antara UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014 .....	35
Tabel 4.1	Perbandingan Sumber Keuangan Daerah Otonom Umum dan Daerah Otonomi Khusus .....	97
Tabel 4.2	Realisasi Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia Menurut Jenis Penerimaan [Perincian 2022] (Rupiah) Tahun 2021–2022.....	104
Tabel 4.3	Realisasi Pendapatan 34 Provinsi di Indonesia Tahun 2021..	105
Tabel 5.1	<i>Governability</i> Otonomi Daerah di Wilayah Perbatasan .....	125
Tabel 5.2	Perbandingan Peran Pemerintah Daerah dan Masyarakat dalam Penerapan Prinsip <i>Good Governance</i> dan <i>Bad Governance</i> .....	130
Tabel 5.3	Perbandingan Akuntabilitas-Transparansi Vertikal dan Horizontal.....	144
Tabel 6.1	Penyelarasan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 .....	165



# PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, Penerbit BRIN mempunyai tanggung jawab untuk terus berupaya menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas Penerbit BRIN untuk turut serta membangun sumber daya manusia unggul dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Buku *Tantangan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Perbatasan dalam Perspektif Otonomi Daerah* tidak hanya hadir sebagai wujud kepedulian para pakar terhadap pelaksanaan pemerintahan Indonesia, tetapi juga sebagai bentuk rencana strategis yang layak diujicobakan oleh pemerintah dalam menyempurnakan implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia selama ini. Kebijakan desentralisasi dalam pemerintahan Indonesia dianggap menjadi sistem yang paling sesuai untuk diterapkan di Indonesia, yang dalam hal ini Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki keragaman sosial-budaya, bahasa, dan geografi yang membutuhkan penanganan khusus serta pemahaman yang menyeluruh atas berbagai aspek terkait.

Namun, implementasi sistem desentralisasi tersebut ternyata belum mampu mencapai tujuan yang diinginkan ketika realitas menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat di daerah yang belum merasakan kesejahteraan, baik dari segi pendidikan, kesehatan, maupun sarana dan prasarana yang memadai untuk kelangsungan aktivitas mereka di daerah. Di beberapa daerah, terutama daerah perbatasan, masyarakat juga masih belum merasakan bahwa kebijakan pemerintah pusat tersebut sesuai dengan kondisi dan kebutuhan mereka. Selama ini, mereka bahkan merasa tidak pernah dilibatkan langsung dalam penentuan peraturan tentang pelaksanaan pemerintahan di daerah sehingga pada akhirnya, mereka menilai bahwa semua kebijakan pemerintah pusat tidak pernah berpihak pada mereka sebagai rakyat di wilayah perbatasan.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, yang seharusnya menjadi sebuah regulasi terkait sistem desentralisasi dan otonomi daerah, ternyata justru memberikan kewenangan yang lebih besar pada pemerintah pusat untuk mengelola wilayah perbatasan. Tidak hanya itu, regulasi tersebut juga dianggap belum mampu memerincikan peraturan yang jelas sehingga mengakibatkan multitafsir yang menjadikan terjadinya “tarik-ulur” kewenangan oleh pemerintah pusat dan daerah. Permasalahan-persoalan di daerah perbatasan yang selama ini tidak kunjung terselesaikan juga mencerminkan bahwa regulasi tersebut belum mampu mengakomodasi berbagai kebutuhan dan realitas di daerah perbatasan.

Buku ini juga menyajikan analisis terkait beberapa persoalan di daerah perbatasan Indonesia dari perspektif pelaksanaan otonomi daerah. Dari analisis tersebut, tim penulis mencoba memaparkan informasi tentang prinsip-prinsip yang seharusnya diterapkan dalam pengelolaan otonomi daerah perbatasan serta beberapa strategi yang dapat diujicobakan untuk meningkatkan perbaikan pembangunan daerah perbatasan.

Kami berharap bahwa terbitnya buku ini bisa menjadi referensi bagi berbagai pihak yang berkepentingan, memberikan pengetahuan dan informasi termutakhir terkait perkembangan desentralisasi dan

otonomi daerah, serta memberikan manfaat bagi para pengambil kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan daerah perbatasan, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# KATA PENGANTAR

Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) sebagai lembaga pemerintah yang dibentuk pada tahun 2021 merupakan lembaga riset pemerintah satu-satunya. Akan tetapi, BRIN tidak hanya memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan aktivitas riset, tetapi juga sebagai *funding agency* serta pendukung kebijakan pembangunan berbasis bukti untuk pemerintah pusat (kementerian dan lembaga) dan pemerintah daerah melalui Badan Riset dan Inovasi Daerah (BRIDA). Untuk itu, BRIN bersama Kementerian Dalam Negeri mendorong percepatan pembentukan BRIDA di 38 provinsi dan 514 kabupaten / kota.

Untuk melaksanakan tugas sebagai pendukung kebijakan pembangunan berbasis bukti, BRIN mengonsolidasikan berbagai hasil riset dan inovasi, baik dari para periset BRIN, periset nasional lainnya, maupun literatur global. Secara mandiri, BRIN memiliki 12 organisasi riset (OR) yang mencakup seluruh ranah bidang keilmuan, termasuk khususnya ranah ilmu sosial di 3 OR. Kapasitas ini memungkinkan BRIN memberikan rekomendasi kebijakan pembangunan yang komprehensif dan mencakup berbagai aspek dari

suatu persoalan, terutama di daerah. Sebagai contoh, Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki keragaman sosial budaya, bahasa, dan geografi yang membutuhkan penanganan khusus dan pemahaman yang komprehensif atas berbagai aspek terkait.

Pemahaman yang lebih mendalam khususnya diperlukan untuk mendorong pembangunan di daerah-daerah terluar, termasuk perbatasan dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memiliki tantangan tersendiri, misalnya tentang cara agar pembangunan dan pengamanan di daerah perbatasan bisa ditingkatkan secara nyata sehingga daerah-daerah ini tidak tertinggal dengan (daerah) negara tetangga. Peningkatan kualitas pembangunan diperlukan di daerah perbatasan sebagai wilayah yang sangat strategis dan menjadi garda terdepan Indonesia dalam menjaga kedaulatan negara dan merepresentasikan pembangunan nasional. Ancaman terhadap suatu daerah atau pulau di perbatasan Indonesia akan menjadi ancaman terhadap keutuhan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Untuk itu, inovasi dan terobosan diperlukan dalam menentukan langkah-langkah strategis yang perlu diambil pemerintah daerah berbasis pada sumber daya lokal, termasuk pemanfaatan sumber daya alam berbasis karakter dan kearifan lokal. Inovasi dan terobosan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat secara mandiri juga diperlukan untuk memperkuat wawasan kebangsaan dan ke-indonesiaan, serta pelebagaan nilai-nilai budaya lokal.

Saya meyakini BRIN dapat memberikan kontribusi signifikan bagi pembangunan melalui kepakaran para periset yang dimiliki. BRIN dengan para pakar yang bernaung di bawah OR siap melakukan kajian dan memberikan rekomendasi kebijakan untuk pembangunan di Indonesia, khususnya pembangunan di daerah perbatasan. Riset tentang desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan yang dituangkan dalam buku ini merupakan salah satu bentuk kontribusi aktif dari para periset BRIN, tidak hanya untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, tetapi juga meningkatkan pembangunan di Indonesia. Saya juga meyakini bahwa rekomendasi yang disampaikan dalam buku *Tantangan Pemerintahan dan*

*Pembangunan Daerah Perbatasan dalam Perspektif Otonomi Daerah* ini dapat memberikan wawasan tambahan untuk menemukan solusi atas permasalahan terkait daerah perbatasan yang sedang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini.

Saya mengapresiasi ikhtiar para penulis atas terbitnya buku ini. Semoga kehadiran buku ini dapat memberikan kontribusi dan solusi bagi perbaikan pembangunan, khususnya di daerah perbatasan di Indonesia.

Jakarta, 18 Januari 2024  
Kepala Badan Riset dan Inovasi Nasional  
Laksana Tri Handoko



# PRAKATA

Ikhtiar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam membangun daerah perbatasan tampaknya tidak pernah berhenti. Berbagai strategi dan formula telah diujicobakan, tetapi hasilnya belum cukup menggembirakan apabila dilihat dari indikator kesejahteraan masyarakat lokal di perbatasan. Berbagai pertanyaan pun bermunculan, dan yang paling krusial yang patut dipertanyakan adalah apakah karena daerah-daerah di perbatasan ini tidak memiliki otonomi dalam menjalankan urusan-urusan pemerintahan daerah sehingga mereka tertinggal dalam membangun? Keterbatasan atau kewenangan tidak memadai yang dimiliki daerah-daerah tersebut menyebabkan pemerintah daerah tidak maksimal dalam melakukan pembangunan. Akselerasi pembangunan daerah di perbatasan juga tampaknya sulit terwujud karena birokrasi pembangunan daerah yang tidak *simple* dan cenderung berbelit-belit. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara memberikan kewenangan yang besar pada pemerintah pusat untuk mengelola wilayah perbatasan. Namun, sejauh ini, realitas pelaksanaan aturan tersebut belum menghasilkan kesejahteraan rakyat yang memadai. Sebaliknya,

nya, yang muncul justru ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Asumsi yang menyatakan bahwa pembangunan di wilayah perbatasan akan berhasil jika kendali langsung dipegang pemerintah pusat, tidak seluruhnya benar. Dalam konteks politik, keleluasaan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya menjadi indikator penting terkait ada atau tidak adanya akselerasi pembangunan di daerah perbatasan. Meskipun bukan merupakan satu-satunya faktor yang menghambat pembangunan dan kemajuan daerah perbatasan, otoritas dan kapasitas daerah sangat menentukan kinerja pemerintah daerah.

Daerah perbatasan merupakan wilayah strategis dan menjadi garda terdepan Indonesia untuk menjaga kedaulatan negara sekaligus sebagai refleksi keberhasilan pembangunan nasional. Namun, realitas yang ada menunjukkan bahwa pembangunan daerah perbatasan belum maksimal, sebagaimana tampak dari tingkat kesejahteraan rakyat, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, informasi pembangunan, wawasan kebangsaan, serta pengelolaan sumber daya manusia (SDM), sumber daya alam (SDA), dan sumber daya ekonomi (SDE). Pengamanan perbatasan negara yang belum optimal tecermin pada beberapa kasus pelanggaran yang masih terjadi di Indonesia, seperti kasus pelanggaran lintas batas darat dan laut yang dilakukan pihak asing, perdagangan perempuan dan anak, *illegal logging*, *illegal fishing*, *drug trafficking*, serta pengaruh negatif ideologi dan budaya asing.

Metode yang digunakan dalam studi ini adalah metode analisis deskriptif, sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi literatur (*desk research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian lapangan dilakukan dengan melakukan observasi, wawancara mendalam (*in-depth interview*), dan diskusi terpusat terbatas atau *focus group discussion* (FGD). Wawancara dilakukan dengan beberapa narasumber penting yang memiliki pengetahuan dan wawasan terkait dengan tema yang diteliti, yaitu pemerintah daerah, tokoh masyarakat, LSM, elite politik seperti anggota dewan, akademisi, praktisi, dan sebagainya. FGD dilakukan dengan *stakeholder* terkait baik secara daring maupun luring.

Lokus penelitian meliputi beberapa daerah perbatasan, yaitu Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara), Provinsi Kepulauan Riau (Kepri), dan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Selain itu, tim peneliti juga tetap memperhatikan daerah perbatasan lainnya, seperti Kalimantan Barat (Kalbar) dan Sulawesi Utara (Sulut). Dalam pemilihan lokasi, tim peneliti mempertimbangkan beberapa hal, di antaranya adalah kategori daerah perbatasan laut dan perbatasan darat, serta indeks pembangunan manusia (IPM) masing-masing daerah perbatasan. Kategori IPM terdiri dari daerah perbatasan dengan IPM tinggi ( $70 \leq \text{IPM} < 80$ ), IPM sedang ( $60 \leq \text{IPM} < 70$ ), dan IPM rendah ( $\text{IPM} < 60$ ). Kategori IPM dipertimbangkan dengan tujuan untuk melihat seberapa jauh keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan dalam hal pelaksanaan pemerintahan terhadap pembangunan di daerah perbatasan dengan melihat tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Pada prinsipnya, tulisan ini melihat tiga aspek, yaitu kelembagaan, kewenangan, dan keuangan. Dengan mempertimbangkan kondisi/kategori perbatasan laut dan darat, tim peneliti/penulis diharapkan dapat memberikan masukan, baik dari sisi kelembagaan, kewenangan, maupun keuangan sebagai kontribusi dan solusi ke depan bagi pembangunan daerah perbatasan.

Provinsi Kepri dipilih dengan pertimbangan sebagai daerah perbatasan laut dengan IPM yang tinggi, yaitu sebesar 79,08 dan termasuk di atas rata-rata nasional (74,39) tahun 2023. Provinsi NTT merupakan daerah perbatasan darat dengan tingkat IPM sebesar 68,04 di bawah rata-rata nasional. Provinsi Kaltara merupakan daerah perbatasan laut sekaligus juga daerah perbatasan darat yang memiliki IPM 72,88. Kedua provinsi daerah perbatasan Kaltara dan NTT masuk ke kategori IPM sedang, tetapi masih di bawah IPM rata-rata nasional. Begitu pula dengan Kalimantan Barat yang merupakan daerah perbatasan darat dengan IPM sebesar 70,47. Sementara itu, Sulawesi Utara termasuk daerah perbatasan laut dengan kategori IPM tinggi (75,04) di atas rata-rata nasional. Berdasarkan kategori IPM, daerah perbatasan laut dapat dikatakan memiliki tingkat IPM yang lebih tinggi dibandingkan dengan dae-

rah perbatasan darat. Meskipun demikian, perlu ditinjau lagi apakah pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan telah memenuhi tujuan esensial dari otonomi daerah, yaitu untuk mewujudkan pemerintahan yang *governability* dan bisa mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri, dan sejahtera.

Buku ini memiliki keunikan sebagai suatu kajian empiris yang hampir sulit ditemukan dengan kekiniannya untuk penelitian di daerah perbatasan. Sebagai pertimbangan bahwa salah satu daerah perbatasan yang diteliti, yaitu Provinsi Kalimantan Utara, diprediksi menjadi isu strategis yang memperoleh dampak positif atas pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) di Kalimantan Timur yang letaknya berdekatan. Selain itu, buku ini juga signifikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, untuk melakukan perbaikan dan akselerasi pembangunan di daerah perbatasan, khususnya dalam perspektif desentralisasi dan otonomi daerah. Tujuan desentralisasi dan otonomi daerah ialah untuk meningkatkan pelayanan publik, memperbaiki tata kelola pemerintahan, serta meningkatkan daya saing daerah dan kesejahteraan masyarakat. Kekhasan lain dalam buku ini adalah lokus yang diambil tidak hanya berupa perbatasan laut, tetapi juga perbatasan darat yang memiliki karakter berbeda.

Target pembaca yang disasar oleh buku ini ialah *stakeholders* kampus/ perguruan tinggi, di antaranya adalah dosen dan mahasiswa, para pengambil kebijakan baik di pusat maupun di daerah, praktisi, dan intelektual lainnya. Adapun harapan dengan diterbitkannya buku ini adalah sebagai suatu karya akademis yang bisa menjadi referensi bagi berbagai pihak yang berkepentingan, memberikan pengetahuan dan informasi termutakhir terkait perkembangan desentralisasi dan otonomi daerah, serta memberikan manfaat bagi para pengambil kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan daerah perbatasan.

Jakarta, Januari 2024

R. Siti Zuhro

Penulis

## **BAB I**

# **URGENSI OTONOMI DAERAH DI DAERAH PERBATASAN**

Pembangunan daerah perbatasan negara merupakan bagian penting dari perencanaan dan implementasi pembangunan nasional secara berkelanjutan. Pada hakikatnya, pembangunan daerah perbatasan membutuhkan perhatian dan fokus semua pihak, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bisa berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam perkembangan politik Indonesia, peran pemerintah daerah dalam pembangunan dituntut makin kuat dengan dilahirkannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pascareformasi tahun 1998.

Secara politik, tujuan desentralisasi dibedakan berdasarkan pandangan pemerintah pusat dan daerah (Smith, 1985). Tujuan desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah untuk memberikan pendidikan politik, menyediakan pelatihan bagi kepemimpinan politik, dan menciptakan stabilitas politik. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah daerah adalah untuk menciptakan partisipasi politik di masyarakat (*political*

*participation*), melakukan pertanggungjawaban lokal terkait dengan kebutuhan masyarakat (*local accountability*), dan untuk merespons kebutuhan masyarakat lokal (*local responsiveness*), khususnya terkait dengan pelayanan publik. Dengan demikian, dalam konteks yang lebih luas, desentralisasi dan otonomi daerah dapat ditempatkan sebagai instrumen demokrasi dalam rangka mempertahankan ketuhanan serta keberagaman (pluralitas) bangsa. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bung Hatta bahwa demokrasi tidak hanya berorientasi kedaulatan rakyat, tetapi juga suatu yang sebenarnya memakai sifat desentralisasi, yaitu memberi otonomi kepada golongan-golongan di bawah, dalam politik dan ekonomi (Asriana et al., 2018).

Saat ini, Indonesia memiliki 552 daerah (38 provinsi, 416 kabupaten, dan 98 kota) dari Sabang sampai Merauke. Dengan posisi seperti itu, Indonesia menghadapi isu rentang kendali (*span of control*) yang serius karena jarak yang sangat jauh antara pemerintah nasional/pusat dan kabupaten/kota, termasuk rentang kendali antara ibu kota provinsi dan daerah-daerah terpencil, khususnya daerah-daerah perbatasan sehingga tak jarang memunculkan gagasan untuk memekarkan wilayah. Padahal daerah-daerah tersebut sangat memerlukan perhatian khusus, tidak hanya sebagai bagian dari komitmen pemerintah menciptakan kesejahteraan dan rasa aman, tetapi juga membangun masyarakat agar lebih berpendidikan, dewasa, dan mampu mandiri dalam mengatasi masalah. Perluasan kesejahteraan dan pendidikan masyarakat di daerah terpencil sangat diperlukan dan bahkan dapat diandalkan untuk kemandirian masyarakat dan menjaga kepentingan bangsa dan negara.

Untuk mengatasi masalah rentang kendali dan pelayanan publik yang prima, pemerintah pusat dan daerah harus membuat terobosan yang sifatnya inovatif dan terpadu (*integrated*) sehingga daerah-daerah perbatasan bisa mengelola daerahnya secara efektif dengan mengedepankan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat. Masalah yang harus dipikirkan bersama adalah cara agar pembangunan dan pengamanan di daerah perbatasan bisa ditingkatkan secara nyata agar daerah-daerah ini tidak tertinggal dengan negara tetangga. Hal ini penting karena daerah perbatasan

sangat strategis dan menjadi garda terdepan Indonesia dalam menjaga kedaulatan negara. Selain itu, daerah perbatasan juga bisa dijadikan indikator keberhasilan pembangunan nasional. Artinya, kemajuan di daerah-daerah perbatasan tersebut akan memberikan opini positif bagi siapa pun yang lalu-lalang melintasinya. Ancaman terhadap suatu daerah ataupun pulau perbatasan Indonesia juga menjadi ancaman terhadap keutuhan dan kedaulatan Indonesia, seperti persoalan antara proteksionis dan *transnationalist capital interest*, konflik aliansi BRICS dan OECD, hingga konflik Laut China Selatan yang berada di wilayah perbatasan Indonesia (Sulistiyani et al., 2021).

Selain itu, capaian (*achievement*) pembangunan daerah perbatasan juga masih minim. Hal ini terlihat dari produktivitas produk unggulan daerah yang belum optimal sehingga berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat yang belum memadai (miskin), akses terhadap pelayanan dasar berupa pendidikan dan kesehatan yang masih terbatas; konektivitas dan infrastruktur yang rendah, jumlah daerah perbatasan yang terisolasi yang tergolong masih banyak, wawasan kebangsaan masyarakat perbatasan yang minim, pengelolaan sumber kekayaan alam dan ekonomi yang belum memadai, serta penetapan rencana detail tata ruang (RDTR) yang belum selesai (Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan [BNPP], 2022). Lebih lanjut, pengamanan perbatasan negara dalam menjaga kedaulatan NKRI tampak masih belum optimal karena banyaknya kasus pelanggaran lintas batas (darat dan laut) yang dilakukan pihak asing, *illegal trading/smuggling*, *illegal logging*, *illegal fishing*, *illegal drug trafficking*, *illegal human trafficking*, *illegal waste dumping*, masuknya ideologi dan budaya asing, dan sebagainya (Bahrum, 2020). Kompleksnya permasalahan tersebut mengesankan negara belum hadir secara signifikan dalam mengatasi persoalan-persoalan yang terjadi di wilayah perbatasan.

Dari perspektif kelembagaan, pengelolaan daerah perbatasan masih terhambat oleh mekanisme hubungan yang belum jelas antara pemerintah pusat dan daerah dalam pembangunan daerah perbatasan. Meskipun UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

telah mengatur batasan antara kewenangan pusat dan daerah, pengaturannya lebih lanjut belum diatur dalam peraturan pemerintah sehingga batasan peran pemerintah daerah dalam pembangunan di perbatasan masih rancu. Alih-alih menguatkan turunan regulasi dari UU Wilayah Negara, pemerintah kembali mengatur pengelolaan perbatasan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dengan kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan perbatasan yang makin menguat di daerah dan cenderung ke arah resentralisasi.

Pengelolaan urusan perbatasan, termasuk urusan pembangunan fisik dan nonfisik, yang secara langsung dilakukan oleh pemerintah pusat mengakibatkan proses koordinasi atau birokrasi yang makin panjang sehingga hal tersebut juga akan memunculkan kendala terhadap keberlangsungan (*sustainability*) pembangunan di daerah perbatasan. Pergeseran kewenangan pembangunan di daerah perbatasan yang hanya bertumpu pada kewenangan pusat ini tidak selaras dengan semangat otonomi daerah, yaitu ada fungsi kewenangan provinsi untuk melakukan koordinasi dengan instansi daerah agar tidak terjadi anggaran ganda (*double cost*) di satu sisi. Di sisi lain, daerah perbatasan merupakan wilayah terluar dari pemerintah daerah. Hal ini menimbulkan paradoks karena tanggung jawab pembangunan di daerah perbatasan idealnya bisa dikelola jauh lebih proporsional.<sup>1</sup> Upaya pembangunan dari pinggiran negara tidak terjadi karena penguatan kelembagaan di daerah tidak ada (Wangke, 2018). Kondisi tersebut memerlukan inovasi kebijakan dan orientasi paradigma pembangunan, dengan harapan pelaksanaan otonomi daerah yang pada dasarnya memberikan keleluasaan daerah untuk mengelola dan memajukan daerahnya bisa seiring dengan konsep penataan daerah perbatasan. Hal ini juga berpengaruh terhadap upaya penguatan demokrasi lokal yang mencerminkan kedaulatan rakyat di daerah perbatasan. Pengelolaan perbatasan yang cenderung tersentralisasi menunjukkan bahwa gelontoran dana pemerintah

---

1 Proporsional dalam konteks ini mengacu pada kewenangan yang sebagian menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan sebagian lagi menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (lihat UU No. 43 Tahun 2008).

pusat yang dikoordinasikan BNPP, tidak hanya belum banyak mengubah ketertinggalan daerah perbatasan menjadi lebih maju dan sejahtera, tetapi terkadang juga menyebabkan adanya kesenjangan perencanaan dengan pemerintah daerah dalam melakukan upaya pembangunan di daerah perbatasan.

Pertanyaannya, apakah situasi tersebut akibat “kesalahan” pelaksanaan otonomi daerah yang belum maksimal, ataukah akibat problem lain, misalnya faktor birokratisasi pembangunan, kewenangan yang tidak sinergis antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat atau karena persoalan lain, seperti masalah nomenklatur pembangunan wilayah perbatasan? Persoalan tersebut berkaitan dengan paradigma kebijakan pembangunan di era otonomi daerah yang masih memandang daerah perbatasan sebagai beranda belakang ketimbang sebagai beranda depan.<sup>2</sup> Berangkat dari persoalan mendasar tersebut, kajian ini dilakukan untuk mencari solusi yang tepat dan sekaligus mendorong penciptaan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good governance*) dengan mengedepankan partisipasi masyarakat lokal. Lebih lanjut, pembangunan di era desentralisasi yang melibatkan isu koordinasi, pembinaan, dan pengawasan (*korbinwas*), harus dilakukan dengan sinergi antarjenjang/antartingkat pemerintahan agar daerah-daerah perbatasan tersebut lebih mudah dalam mengidentifikasi dan mengatasi permasalahan sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Meskipun pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sudah berlangsung sejak 2001, penelitian tentang perbatasan dari perspektif desentralisasi dan otonomi daerah di kawasan perbatasan negara belum banyak dilakukan dalam perspektif demokrasi. Dari literatur yang tersedia, terdapat tiga tipe bahasan yang bisa diidentifikasi.

---

2 Selama ini, ada kesan bahwa persoalan di daerah perbatasan berkaitan dengan politik pengelolaan wilayah yang mengubah model *inward looking* ke *outward looking* dan merevisi dominasi pendekatan keamanan (*security*) menjadi pendekatan kesejahteraan (*welfare*) dan keberlanjutan lingkungan (*environment*) (Jaweng, 2020). Selain itu, permasalahan di daerah perbatasan sangat kompleks. Antara daerah perbatasan darat dan laut memiliki karakteristik permasalahan dan tingkat kemakmuran yang juga berbeda (Bahrum, 2020).

Pertama, studi yang membahas perbatasan dari studi sosiologi. Tipe studi ini mengidentifikasi perilaku dan sifat masyarakat, termasuk sistem kehidupan, interaksi, karakteristik, dan perkembangannya di daerah perbatasan. Studi tipe ini pernah dilakukan oleh beberapa peneliti, seperti

- 1) Tirtosudarmo dan Haba (2005) dalam studi tentang identitas sosial kemasyarakatan di dua daerah penelitian yang dikaitkan dengan dinamika sosial, ekonomi, politik dan potensi konflik yang terjadi di kawasan perbatasan negara;
- 2) Ardhana (2007) dalam studi tentang etnisitas dan perdagangan di wilayah perbatasan;
- 3) Agustinus et al. (2015) dalam studi tentang persoalan hubungan antar etnik dan sosial yang terbangun di kawasan perbatasan; serta
- 4) Raharjo (2018) dalam studi tentang modal sosial terhadap kapasitas masyarakat.

Kedua, studi yang membahas perbatasan dari studi politik, hukum, dan keamanan. Studi tipe ini membahas tentang cara melihat perbatasan dari aspek pertahanan dan keamanan yang berperspektif hubungan internasional. Beberapa studi yang membahasnya, antara lain,

- 1) studi yang dilakukan oleh Irewati (2009) tentang model pembangunan *free trade zone* (FTZ) di kawasan perbatasan;
- 2) studi yang dilakukan oleh Raharjo (2019) tentang kerja sama subregional Indonesia, Brunei, Malaysia, dan Filipina di wilayah perbatasan;
- 3) studi oleh The Partnership Governance Reform (2011) tentang keamanan kawasan perbatasan; sert
- 4) kajian oleh Karim (2019) tentang *cross-border regionalism* di Indonesia.

Ketiga, tipologi kajian mengenai tata kelola daerah yang berada di wilayah perbatasan. Studi tipe ini membahas tentang kondisi perbatasan di beberapa daerah di Indonesia dari perspektif kondisi di

suatu daerah yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Beberapa studi tersebut dilakukan oleh beberapa peneliti, antara lain,

- 1) Muni (2019) dalam studi tentang aplikasi *state border governance* di perbatasan Timor Leste-Indonesia,
- 2) Wangke (2018) dalam studi tentang kerja sama Indonesia-Malaysia dalam mengelola perbatasan di Kalimantan,
- 3) Muta'ali et al. (2018) dalam studi tentang pengelolaan perbatasan NKRI,
- 4) Wuryandari (2018) dalam kajian tentang reformulasi pengelolaan perbatasan di Indonesia, dan
- 5) Saiman (2016) dalam disertasi tentang hubungan pusat dan daerah di wilayah perbatasan.

Sebagian besar literatur tersebut membangun perspektif sosial-budaya dan kemasyarakatan serta hubungan antarnegara dalam mengelola perbatasan yang cenderung dominan dalam perspektif pertahanan dan keamanan (*defence and security*). Sementara itu, kajian ini lebih condong pada upaya untuk menguatkan peran pemerintah daerah yang berada di wilayah perbatasan NKRI dalam kerangka otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang mana masih belum diturunkan dalam model kebijakan yang sesuai.

Dalam diskursus akademik, peran pemerintah daerah dalam mengelola perbatasan sudah mengalami beberapa pengembangan. Seperti kajian Pijpers dan Van der Velde (2007) mengenai pengaruh rezim pemerintahan regional dan lokal dalam pembangunan di perbatasan serta Ramos (2007) yang menambahkan pentingnya isu lokal dalam pengelolaan perbatasan. Selain itu, kajian Korniiievskiy (2014) juga mengedepankan cara kerja sama antara pemerintah lokal dan regional dalam mengelola wilayah perbatasan. Lebih lanjut, salah satu sarjana terkemuka yang sering mengkaji perbatasan, yaitu Brunet-Jailly (2005), dalam salah satu kajiannya, menyatakan bahwa aktor dari institusi pemerintahan mulai dari pusat sampai pemerintah lokal harus memiliki peran dan koordinasi dalam kerja sama lintas batas.

Berpijak dari perkembangan berbagai kajian di atas, kajian ini memfokuskan pembahasannya untuk mengisi dua jenis kekosongan literatur. Pertama, belum ada evaluasi yang mengidentifikasi peran otonomi daerah secara menyeluruh dalam mengelola daerah perbatasan di Indonesia. Secara konseptual, selain menghasilkan sumbangan akademis, tim memberikan rekomendasi kompleksitas masalah perbatasan sebagai usulan perbaikan dalam pengelolaan otonomi daerah di daerah perbatasan dari berbagai diskusi akademik kontemporer. Kedua, secara empiris, belum ada literatur yang membahas atau mengembangkan usulan konseptualisasi otonomi daerah di daerah perbatasan.

## A. Memahami Otonomi Daerah Perbatasan

Urusan perbatasan, khususnya pembangunan daerah perbatasan, masih menjadi pekerjaan rumah yang cukup panjang dan memerlukan perhatian untuk perbaikan ke depan yang lebih baik. Revisi UU Pemerintah Daerah dilakukan sebanyak tiga kali dari UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004, dan saat ini UU No. 23 Tahun 2014 belum sepenuhnya mengatur secara jelas urusan perbatasan. Persoalan pembagian urusan pemerintahan konkuren terkait dengan kewenangan daerah yang terdapat di Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014, yakni membagi 6 urusan pemerintahan wajib pelayanan dasar,<sup>3</sup> 18 urusan pemerintahan wajib non-pelayanan dasar,<sup>4</sup> dan 8 urusan pemerintahan

---

3 Urusan pemerintahan wajib pelayanan dasar meliputi (1) pendidikan; (2) kesehatan; (3) pekerjaan umum dan penataan ruang; (4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (5) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; (6) sosial.

4 Urusan pemerintahan wajib non-pelayanan dasar meliputi (1) tenaga kerja; (2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (3) pangan; (4) pertanahan; (5) lingkungan hidup; (6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (7) pemberdayaan masyarakat dan desa; (8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (9) perhubungan; (10) komunikasi dan informatika; (11) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (12) penanaman modal; (13) kepemudaan dan olah raga; (14) statistik; (15) persandian; (16) kebudayaan; (17) perpustakaan; dan (18) kearsipan.

pilihan,<sup>5</sup> tetapi belum mengatur urusan perbatasan.

Pengaturan kawasan perbatasan di dalam UU No. 23 Tahun 2014, seperti disebutkan pada Pasal 361, justru menjadi kewenangan pemerintah pusat semata, karena kuatnya dominasi pemerintah pusat. Apa dampaknya? Pemerintah daerah dibatasi kewenangannya untuk membangun daerah perbatasan sehingga implementasi otonomi daerah kurang bisa menjangkau pembangunan di kawasan perbatasan karena adanya “pembatasan oleh regulasi”, apalagi dengan adanya upaya resentralisasi dan pemberlakuan beberapa undang-undang lainnya. Sebagai contoh, pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan (kecamatan perbatasan) lebih memfokuskan pada (1) penetapan rencana *detail* tata ruang, (2) pengendalian dan izin pemanfaatan ruang, serta (3) pembangunan sarana dan prasarana kawasan. Kepala daerah, dalam hal ini gubernur, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dibantu oleh bupati/wali kota mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Meskipun demikian, dalam praktiknya, pemerintah belum menyusun rancangan peraturan pemerintah (RPP) pelaksanaan kewenangan tersebut sehingga ini menjadi persoalan dalam implementasinya (Djohan, 2020).

Problem ketidakselarasan antara UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 43 Tahun 2008 juga terlihat sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Beberapa Pasal dalam UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara menjelaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan (Pasal 9); pemerintah provinsi berwenang melakukan pembangunan kawasan perbatasan (Pasal 11 ayat 1 huruf c); dan pemerintah kabupaten/kota berwenang melakukan pembangunan kawasan perbatasan (Pasal 12 ayat 1 huruf d). Ketidakselarasan antara kedua undang-undang ini bisa menjadi kendala akibat perbedaan tafsir “hukum positif”

---

5 Urusan pemerintahan pilihan meliputi (1) kelautan dan perikanan; (2) pariwisata; (3) pertanian; (4) kehutanan; (5) energi dan sumber daya mineral; (6) perdagangan; (7) perindustrian; dan (8) transmigrasi.

dalam implementasi kebijakan pembangunan di daerah perbatasan. Pencantuman kesamaan wewenang pada dua tingkat pemerintahan yang berbeda dapat membingungkan kementerian/lembaga (K/L) dalam memberikan intervensi sebuah permasalahan yang terjadi di kawasan perbatasan dan menghambat pelaksanaan pembangunan di kawasan perbatasan karena adanya kecenderungan pemerintah daerah yang tidak mengalokasikan APBD-nya untuk pembangunan kawasan perbatasan, sementara alokasi APBN terbatas (Safrizal, 2020). Pemerintah daerah juga berpendapat sama, yaitu APBD yang terbatas tidak mencukupi untuk membangun daerah perbatasan (Laiskodat, 2023).

Ketidaksinkronan kedua undang-undang serta perbedaan perspektif pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut menyebabkan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah sulit diidentifikasi sehingga berdampak pada pembangunan di daerah perbatasan yang masih belum maksimal. Hal ini juga berdampak terhadap kewenangan intervensi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, dan bahkan berdampak pula pada program sehingga tidak bisa direncanakan dengan maksimal dan tepat sasaran. Kewenangan daerah yang sulit teridentifikasi tersebut menyebabkan kelembagaan pengelola perbatasan di tingkat daerah yang berbentuk Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) tidak dapat berfungsi dengan maksimal. BPPD di tingkat provinsi mempunyai fungsi yang sangat sedikit dan mendapatkan anggaran daerah paling sedikit di antara OPD lainnya, bahkan ada BPPD di tingkat provinsi yang pernah dibubarkan karena dirasakan kurang bermanfaat. Pada tingkat kabupaten/kota, lembaga yang mengelola perbatasan berada pada posisi yang rendah atau satu level dengan satuan kerja tingkat eselon IV di daerah. Pemerintah daerah sendiri berdalih bahwa urusan perbatasan merupakan domain utama pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya memberikan fungsi koordinasi semata.

Selanjutnya, hal tersebut juga bisa mengakibatkan problem kelembagaan pengelolaan perbatasan di daerah. Lembaga pengelola perbatasan daerah pernah beberapa kali dibubarkan dengan alasan kewenangan pengelolaan perbatasan berada di bawah pemerintah

pusat (Diantoro, 2020). Namun, lembaga tersebut dibentuk kembali oleh pemerintah daerah (provinsi) sebagai bagian dari fungsi koordinasi daerah dalam membangun perbatasan. Pada tingkat kabupaten/kota, kelembagaan pengelola perbatasan makin inkonsisten dengan beragam bentuk kelembagaan. Beberapa kabupaten/kota membentuk BPPD yang berdiri sendiri selevel eselon II. Namun, beberapa kabupaten/kota lain juga menempatkan pengelola perbatasan daerah berada pada level organisasi terbawah seperti menjadi subbagian dari bagian tata pemerintahan di sekretaris daerah.

Ketidakselarasan peraturan perundangan-undangan dan dominasi pemerintah pusat dalam mengelola perbatasan juga menyisakan problem anggaran. Pemerintah pusat kurang memberikan bantuan fiskal kepada daerah perbatasan yang memiliki problem cukup berat dalam menjaga kedaulatan NKRI dan menyejahterakan masyarakatnya. Sementara itu, pemerintah daerah sendiri memiliki keterbatasan fiskal dalam mengalokasikan anggaran untuk wilayah perbatasan. Keterbatasan anggaran ini menyebabkan beberapa lembaga pengelola perbatasan di daerah berkinerja buruk dan kurang berinovasi dalam mengelola perbatasan yang ada di daerahnya.

Masuknya pembangunan daerah perbatasan ke dalam program Nawa Cita yang digaungkan pada periode pertama Presiden Jokowi (2014–2019) lebih berfokus kepada pembangunan pos lintas batas negara (PLBN). Pada periode berikutnya, yaitu tahun 2019–2024, program tersebut kemudian kurang konsisten dikembangkan lebih lanjut untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan masyarakat. Sementara itu, pembangunan daerah perbatasan tersebut lebih banyak berasal dari ide dan gagasan pemerintah pusat, serta kurang melibatkan pemerintah daerah yang lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan daerahnya.

Kasus di beberapa daerah, misalnya di Provinsi Kalimantan Utara, pembangunan jalan penghubung antardaerah di perbatasan Kalimantan Utara dan Malaysia oleh pemerintah pusat lebih mengutamakan lebar jalan daripada konektivitas dan efisiensi pembangunan. Menurut BPPD Provinsi Kalimantan Utara, apabila pembangunan jalan dikurangi lebarnya, jalan yang dibangun bisa le-

bih panjang sehingga bisa menghubungkan daerah yang terisolir (Tanduklangi, 2023). Di Provinsi Kepulauan Riau yang posisinya sangat strategis dengan geografis kepulauan dan dekat dengan Singapura, potensi pendapatan daerah dari maritim seperti labuh jangkar malah diambil alih oleh pemerintah pusat. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sudah jelas bahwa kewenangan ruang laut menjadi kewenangan provinsi (Arianto, 2023). Sementara itu, di Provinsi NTT, BPPD Provinsi mendapatkan predikat sebagai perangkat daerah dengan kinerja kurang baik pada tahun 2022 karena tidak mendapatkan dukungan dari pemerintah daerah (Pemprov NTT, 2023).

Dengan demikian, permasalahan-permasalahan yang terjadi di daerah perbatasan tersebut akan terus berlanjut, terakumulasi, dan menjadi makin kompleks. Apabila “sistem tarik-menarik” antara pusat dan daerah yang belum jelas tersebut “dibiarkan” terus-menerus, justru bisa berpotensi menggagalkan pelaksanaan otonomi daerah di wilayah perbatasan. Oleh karena itu, konsep alternatif sangat dibutuhkan untuk meletakkan permasalahan pembangunan wilayah perbatasan ini dalam kerangka otonomi daerah ke depan. Apakah penerapan desentralisasi di wilayah perbatasan akan tetap dipertahankan? Ataukah ada konsep alternatif yang bisa lebih mendorong perbaikan pembangunan di kawasan perbatasan di satu sisi? Sekaligus penguatan *good governance* dan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penanganan masalah-masalah yang ada di perbatasan, baik terkait bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Untuk mengatasi problem tersebut, pendekatan otonomi daerah dibutuhkan bukan hanya untuk mengatasi persoalan perbatasan semata, melainkan juga mencari solusi tentang cara mengontekstualisasikan pembangunan perbatasan dalam konteks desentralisasi. Salah satu problem utama yang ditemukan oleh tim otonomi ketika diskusi dengan para *stakeholder*, bupati, gubernur, dan para pemerhati di perbatasan adalah *hampir semua desain otonomi daerah di Indonesia tidak menempatkan otonomi daerah di perbatasan dalam skemanya*.

Salah satu konsep yang akan diajukan dalam riset otonomi daerah di wilayah perbatasan adalah *regional development* yang bisa dijadikan sebagai suatu konsep pembangunan desentralisasi di wilayah perbatasan, sedangkan peluang awal yang mungkin bisa dilakukan adalah redefinisi dan reparadigma dari *state centric* sehingga pemerintah pusat dapat bekerja sama dengan pemerintah daerah dalam keselarasan relasi. Oleh karena itu, prinsip negosiasi antarwilayah, antarmasyarakat, dan antarnegara di dalamnya akan membentuk sebuah kekuatan masyarakat yang dominan atau aktor-aktor di dalamnya yang dapat memberikan artikulasi penting mengenai apa yang perlu dibangun dan target apa yang akan dicapai dalam pembangunan di wilayah perbatasan.

Selanjutnya, relasi tersebut juga dijabarkan dalam relasi pusat dengan daerah, daerah dengan daerah, daerah dengan *civil society*, termasuk dengan lembaga-lembaga nonsipil yang ada di dalamnya sehingga hal tersebut dapat merumuskan prinsip yang berkaitan dengan partisipasi, baik dalam menentukan prioritas, pengawasan, maupun hal lain yang berkaitan dengan pembangunan daerah perbatasan. Secara paradigmatik, hal ini dilakukan untuk mengubah konsep paradigma lama yang menyatakan bahwa lambatnya pembangunan di perbatasan itu sama sekali tidak berhubungan dengan implementasi desentralisasi selama ini.

Untuk menguatkan demokrasi lokal dan otonomi daerah di wilayah perbatasan, penentuan prioritas pembangunan di wilayah perbatasan tidak boleh menjadi monopoli pemerintah pusat. Prioritas pembangunan tersebut harus melalui proses negosiasi antaraktor, termasuk pelibatan aktor politik di tingkat lokal, masyarakat, dan kelompok adat. Hal tersebut dilakukan tidak hanya semata-mata untuk menghindari pendekatan *state centric*, tetapi juga untuk mengadopsi kebutuhan masyarakat, termasuk dalam desain percepatan partisipasi, pengawasan dan akuntabilitas, serta skema anggaran khusus yang didesain sesuai dengan kondisi masing-masing wilayah perbatasan.

## B. Prinsip-Prinsip Pengelolaan Otonomi Daerah-Daerah Perbatasan

Perbatasan menjadi salah satu persoalan yang strategis bagi setiap negara di dunia. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya konflik antarnegara yang disebabkan oleh klaim wilayah di perbatasan negara. Seiring meningkatnya arus globalisasi dan pertumbuhan ekonomi, pendekatan terhadap pengelolaan perbatasan di beberapa negara cenderung berubah dari pendekatan keamanan ke pendekatan pembangunan kesejahteraan. Banyak negara berlomba-lomba dalam membangun daerah perbatasannya dan mengubah sudut pandang perbatasan dari beranda belakang menjadi beranda terdepan serta menjadikan perbatasan sebagai peluang kerja sama ekonomi antarnegara. Contohnya adalah kerja sama sosial ekonomi antara Malaysia dan Indonesia yang dikenal dengan Sosek Malindo. Tujuan kerja sama tersebut adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di wilayah perbatasan.

Salah satu negara di Asia yang menjadikan perbatasan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi adalah India dengan Border Area Development Program (BADP). Program yang dibuat oleh pemerintah India tersebut merupakan bagian dari pendekatan komprehensif untuk mengelola perbatasan dengan berfokus pada pembangunan sosial ekonomi di wilayah perbatasan dan perlindungan terhadap keamanan masyarakat yang tinggal di sepanjang perbatasan. Program BADP pada dasarnya 100% didanai oleh pemerintah pusat. Meskipun didanai oleh pemerintah pusat, perencanaan dan pelaksanaan skema pendanaan BADP dilaksanakan secara partisipatif dan terdesentralisasi secara menyeluruh pada Lembaga Panchayati Raj sebagai dewan otonomi dan badan lokal. Sementara itu, aspek pengawasan fisik dan laporan keuangan dilakukan secara teratur oleh Departemen Manajemen Perbatasan dari pemerintah pusat. Selain itu, pemerintah negara bagian yang berbatasan langsung dengan negara tetangga juga dapat melakukan monitoring dan evaluasi terhadap program pembangunan di daerah perbatasan (Ministry Home Affair [MHA] India, 2020).

Kebijakan pembangunan perbatasan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi juga dilakukan oleh Vietnam yang mengembangkan daerah perbatasan dengan Tiongkok melalui pola pengembangan perbatasan berbasis perdagangan (*trade-based border development*). Pada tahapan awal tahun 2022, Vietnam fokus membangun infrastruktur di perbatasan seperti jalan, listrik, dan saluran air. Pembangunan infrastruktur yang cukup intensif dapat membentuk zona industri yang berhasil menarik investasi dari negara tetangga. Melalui upaya tersebut, pembangunan daerah perbatasan di Vietnam dapat dilakukan secara berkelanjutan dengan skema kerja sama antarnegara sehingga mampu membentuk kawasan ekonomi khusus dengan mengubah makna perbatasan, yang tadinya dianggap sebagai sumber konflik, kini berubah menjadi zona kerja sama baik antarnegara maupun regional (Wen et al., 2023).

Sementara itu, Malaysia yang wilayahnya banyak berbatasan langsung dengan Indonesia, membangun daerah perbatasan dengan cara mengadopsi kebijakan sinergi dan integritas antarlembaga negara melalui *blue ocean strategy*, yaitu sebuah cara meningkatkan keunggulan kompetitif daerah perbatasan dengan menciptakan pasar yang belum terjamah oleh negara tetangga dan menghindari persaingan yang ketat di pasar yang sudah ada. Hal ini diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan inovasi di daerah perbatasan tersebut. Secara kelembagaan, daerah perbatasan Malaysia dikelola langsung oleh Majelis Keselamatan Negara (MKN), yaitu sebuah lembaga yang secara langsung berada di bawah perdana menteri Malaysia. Adapun dua wilayah Malaysia Timur yang berbatasan dengan Indonesia, sebagaimana perjanjian Malaysia Agreement 1963 (MA63), dikelola sebagai wilayah, bukan negara bagian yang menyebabkan pengelolaan daerah perbatasan lebih tersentralisasi.

Berdasarkan pada pengalaman negara lain dalam mengelola perbatasan, Indonesia memiliki kekhasan tersendiri dalam mengelola perbatasan yang ada berdasarkan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Atas dasar hal tersebut, berikut ini merupakan prinsip-prinsip pengelolaan otonomi daerah di perbatasan yang

meliputi (1) desentralisasi dan otonomi daerah; (2) *good governance*; dan (3) daerah perbatasan.

## 1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi merupakan penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan, atau pemberian kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administrasi lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, serta pemerintahan dan organisasi daerah (Cheema & Rondinelli, 2007). Sejalan dengan definisi tersebut, Litvack dan Seddon (1999, 2) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan tanggung jawab fungsi publik dari pemerintahan pusat kepada organisasi pemerintahan subnasional, semi-independen, atau sektor swasta; sedangkan otonomi daerah merupakan hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 23 Tahun 2014).

Berdasarkan pengertian desentralisasi dan otonomi daerah, terlihat jelas bahwa negara memberikan peran yang lebih besar kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya. Tujuannya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Artinya, dalam desentralisasi dan otonomi daerah, terdapat konsep ekonomi politik yang menyatakan bahwa pemerintah daerah mengatur sendiri urusan pemerintahannya, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, hingga pengawasan, baik dalam pengelolaan sumber daya manusia (SDM), sumber daya alam (SDA), maupun sumber daya ekonomi (SDE) (Caporaso & Levine, 2008).

Desentralisasi atau otonomi kewenangan dan urusan pemerintahan sangat diperlukan dalam pembangunan kawasan perbatasan. Persoalan perbatasan semestinya tidak hanya dilihat dari perspektif pemerintah pusat saja, tetapi juga lebih penting lagi dilihat dari perspektif pemerintah daerah. Tata kelola wilayah perbatasan yang peka terhadap persoalan lokal juga perlu dikedepankan (Brunet-

Jailly, 2005). Namun, kewenangan dan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat ke daerah tidak hanya didasarkan atas bentuk otonomi daerah sebagaimana diamanatkan di dalam konstitusi atau pilihan yang dibuat oleh negara (Serohina et al., 2019). Lebih dari itu, pengaturan struktur kewenangan yang lebih terperinci dan khusus di setiap tingkat pemerintahan perlu ditentukan melalui kesepakatan politik, terutama dengan *stakeholders* di tingkat lokal yang bersinggungan atau memiliki otoritas dalam pembangunan kawasan perbatasan (Gómez et al., 2019).

Desentralisasi dalam pengelolaan perbatasan juga perlu memperhatikan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat atau sering disebut sebagai *general competence* atau *general power of competence* (The Council of Europe, 2007). Sementara itu, ada beberapa faktor penting dalam desain atau struktur yang akan disepakati, antara lain,

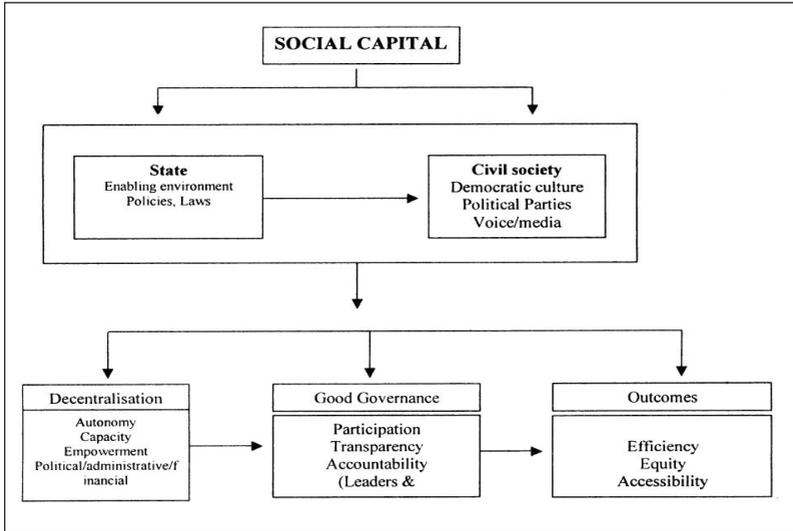
- 1) bentuk/arah dari otonomi (*self-governing, state-run, atau dualistic*);
- 2) jenis kewenangan dan urusan, derajat otonomi (*absolute, relative, atau dependen*); serta
- 3) mekanisme legal, politik, maupun mekanisme interaksi lainnya dengan kekuasaan negara (Serohina et al., 2019, 265).

Sebuah studi yang dilakukan oleh Montero dan Samuels (2004, 67) menunjukkan bahwa politik domestik (lokal) bisa berdampak pada terjadinya keputusan kontra-intuitif dalam desentralisasi. Sementara itu, temuan Willis et al. (1999) menyebutkan bahwa politik domestik (yang bisa diartikan sebagai konteks lokal) menjadi salah satu penjelasan terbaik terkait alasan mengapa kecepatan desentralisasi di Amerika Latin bisa terjadi. Demikian pula kajian sejumlah akademisi seperti Escobar-Lemmon (2003), Eaton dan Dickovick (2004), Grindle (2005), serta yang lainnya di Bolivia, Brazil, Meksiko, Kolombia, Argentina, Guatemala, dan Venezuela, menyebut bahwa proses desentralisasi sangat kompleks, tetapi insentif adanya kerja sama dan keterhubungan antara politik nasional dan lokal akan membantu pemahaman atas keputusan-keputusan

terhadap desentralisasi (McNulty, 2011, 10–13). Proses tersebut memang menjadi kompleks, tetapi konsep desentralisasi yang baik dan benar justru akan memudahkan aktor-aktor kunci, baik aktor pusat maupun lokal, dalam membuat dan melaksanakan keputusan. Meskipun praktik desentralisasi terkesan bersifat lebih elitis, pada banyak kasus di beberapa negara, pemerintah tetap melibatkan warga negara atau masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan atas konsep desentralisasi, prioritas pembangunan, dan implementasinya.

Beberapa studi menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir, tata kelola pemerintahan yang terdesentralisasi telah menempati posisi yang sangat menonjol pada isu pembangunan bangsa dan strategi pembangunan negara-negara berkembang. Hal tersebut kadang-kadang dipandang sebagai suatu cara untuk mempromosikan efisiensi, efektivitas, dan kesetaraan dalam pemberian layanan publik. Tidak hanya itu, pemerintahan yang terdesentralisasi juga dianggap mampu memfasilitasi partisipasi dan preferensi masyarakat lokal, serta membantu memobilisasi sumber daya manusia dan keuangan untuk memastikan akuntabilitas (Haque, 1999). Desentralisasi demokratis cenderung kuat untuk meningkatkan kecepatan, kuantitas, dan kualitas tanggapan dari lembaga-lembaga pemerintah. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan sumber daya untuk menanggapi dengan cepat masalah dan tekanan dari bawah tanpa menunggu persetujuan di tingkat yang lebih tinggi (Manor, 1999).

Pelimpahan wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya kepada pemerintah daerah mendorong tata kelola dan pemberian layanan yang lebih baik. Desentralisasi juga mempromosikan legitimasi, transparansi dan keamanan, serta partisipasi rakyat di tingkat lokal (Sangita, 2007). Lebih lanjut, desentralisasi juga dinilai mampu menciptakan pemerintahan yang lebih produktif, representatif, dan responsif terhadap isu percepatan pembangunan. Kerangka analisis peran desentralisasi terhadap proses pembentukan *good governance* ditunjukkan pada Gambar 1.1.



Sumber: Sangita (2007)

**Gambar 1.1** Kerangka Analisis Peran Desentralisasi terhadap Proses Pembentukan *Good Governance*

Desentralisasi kekuasaan dapat diterjemahkan menjadi hasil pemerintahan yang baik jika didukung oleh pengembangan kapasitas pemerintah daerah. Kapasitas pemerintah daerah dapat dipahami pada tiga tingkatan, yaitu individu, kelembagaan, dan sistem (Grindle, 1997); sedangkan kapasitas tingkat individu meliputi kemampuan, nilai-nilai, serta sikap wakil-wakil terpilih dan pengurus di pemerintahan daerah. Keterkaitan kelembagaan meliputi struktur, prosedur, dan aturan operasional pemerintah daerah dalam membangun hubungan vertikal dan horizontal, baik di dalam maupun luar departemen pemerintah. Keterkaitan tersebut dilakukan untuk mewujudkan koordinasi yang efektif dalam perumusan, pelaksanaan, serta pemantauan kebijakan dan program. Sementara itu, tingkat sistematis mencakup kebijakan dan kerangka hukum di mana pemerintah daerah beroperasi, dan aturan dan praktik yang berinteraksi dengan aktor lain (Romeo, 2003).

## 2. *Good Governance*

Dengan adanya otonomi daerah yang landasan berpikirnya mengacu pada *good governance*, pembangunan daerah dan strategi apa pun yang ingin ditempuh daerah untuk mewujudkannya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab elite politik, elite birokrasi, dan eksponen penting dari masyarakat daerah itu sendiri (Koirudin, 2005). Sebuah negara kesatuan dapat mengadopsi struktur yang kurang lebih terdesentralisasi dari negara kesatuan lain, dengan tetap memperhatikan variasi terkait sejauh mana struktur negara tersebut terdesentralisasi. Sebagai contoh, beberapa negara kesatuan telah mengadopsi sistem pemerintahan desentralisasi yang memperkuat lokal serta pemerintah regional atau provinsi dengan beberapa upaya yang justru menggerakkan negara-negara tersebut menuju federalisme, meski konstitusi tidak mengakui. Beberapa negara tersebut bahkan ada yang membentuk struktur negara federal secara formal (misalnya, sistem pemerintahan terdesentralisasi di Bolivia, Cile, Kolombia, Peru, Filipina, dan Uruguay). Faktanya, beberapa negara kesatuan dalam praktiknya lebih terdesentralisasi daripada beberapa negara federal yang formal. Pertanyaan tentang pengalihan tanggung jawab dan wewenang kepada pemerintah daerah sama-sama relevan dalam sistem pemerintahan federal dan kesatuan (Choudhry & Stacey, 2015).

Oleh karena itu, masyarakat lokal mendapatkan kesempatan yang memadai untuk berpartisipasi dan berperan langsung dalam proses pembangunan sesuai dengan desain otonomi daerah wilayah perbatasan. Konsep demikian menjadi sebuah keniscayaan agar terbentuk kepercayaan (*trust*) dari masyarakat lokal terhadap inisiasi pembangunan yang dilakukan oleh negara. Partisipasi tersebut juga diharapkan dapat menguatkan demokrasi lokal di wilayah perbatasan. Namun, dalam menerapkan *good governance* di negara berkembang, pemerintah harus memenuhi sebuah prasyarat, yaitu kapasitas institusional yang terdiri dari aturan main dan struktur masyarakat. Pertumbuhan dan pembangunan ekonomi diyakini bergantung kepada kualitas institusi yang dipupuk oleh pemerintah. Selain penguatan institusi, kualitas pemerintahan pusat maupun dae-

rah pada dasarnya bergantung kepada politisi dan birokrat (Manor, 1999). Penekanan yang merujuk pada penggunaan kekuasaan dan otoritas oleh politisi akan menentukan hasil akhir dari sebuah kebijakan. Peran *civil society* menjadi aspek yang tidak kalah penting dalam gambaran *good governance* yang tidak hanya bertindak untuk mengawasi setiap kegiatan pemerintah, tetapi juga untuk membantu menciptakan modal sosial yang dianggap penting untuk partisipasi, pemberdayaan, dan pertumbuhan ekonomi (Nadeem, 2016).

### 3. Perbatasan

Perbatasan merupakan suatu simbol penting dari suatu negara. Dalam konteks ini, ada perbedaan antara perbatasan sebagai garis dan perbatasan sebagai zona mediasi. Perbatasan sebagai zona mediasi merupakan konsep penting kawasan perbatasan (*borderland*). Kawasan perbatasan di sini didefinisikan sebagai wilayah interaksi sosial, politik, dan ekonomi untuk membangun hubungan fungsional. Dalam hal ini, McKinsey dan Konrad dalam Widdis (1997) berpendapat bahwa perencana berkonsentrasi untuk melihat kemiripan yang muncul antara perbatasan (*transborder*), serta menyeleksi unsur-unsur sebagai bukti atas ketidaksetujuan terhadap artifisial yang muncul dan dipaksakan oleh perbatasan politik (*political border*), sementara yang lainnya fokus pada ekspresi perbedaan yang muncul. Kawasan perbatasan juga sebagai wilayah yang memiliki kesamaan dan perbedaan sehingga sering kali menghasilkan suatu refleksi ideologi yang mendasar (Widdis, 1997).

Selanjutnya, perbatasan juga didefinisikan sebagai demarkasi yang dijaga secara ketat dan eksklusif. Sedangkan Alvarez dan Martinez dalam Wadley (2006) memberikan pemahaman tentang perbatasan sebagai garis pemisah dalam sistem sosial, menjadi marjinal, dan hanya memperoleh legitimasi melalui hubungan dan partisipasi dalam sistem negara, bukan sistem sosial yang unik (yang dibentuk oleh komunitas masyarakat itu sendiri). Padahal sebelum adanya garis pemisahan tersebut, penduduk di daerah perbatasan memiliki hubungan kekeluargaan/kekerabatan yang sangat kental. Namun, pembatasan wilayah antarnegara menyebabkan adanya pemisahan kewarganegaraan.

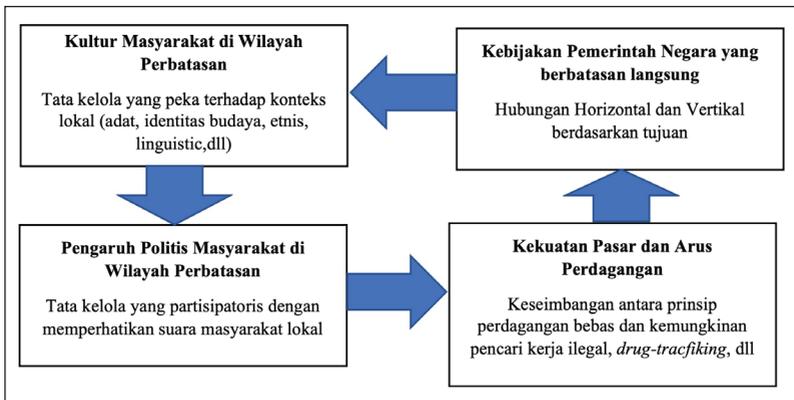
Selain itu, Muni (2019) juga memberikan pandangan bahwa tata kelola perbatasan merupakan sinergisitas antaraspek pertahanan dan keamanan, aspek ekonomi, serta aspek sosial-budaya wilayah perbatasan. Berdasarkan skema tersebut, sinergisitas tata kelola perbatasan negara sangat terkait dengan aspek pertahanan keamanan, aspek ekonomi, dan aspek sosial-budaya di wilayah perbatasan. Aspek pertahanan dan keamanan meliputi kesepakatan pengelolaan perbatasan dan keputusan mengenai garis batas yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat sebagai representasi negara. Sementara itu, pada aspek pembangunan ekonomi dan sosial-budaya, perbatasan dapat dilakukan bersama-sama dengan aktor non-negara, kaum akademisi, pelaku ekonomi, pihak gereja, *civil society*, dan terutama warga masyarakat di perbatasan (Muni, 2019).

Lebih spesifik, Brunet-Jailly (2005) menyatakan bahwa tata kelola perbatasan harus mengintegrasikan empat dimensi (Gambar 1.2) sebagai berikut.

- 1) Dimensi kekuatan pasar dan arus perdagangan (*market forces and trade flows*) berkaitan dengan aspek ekonomi yang dapat memengaruhi tingkat harga dalam suatu kegiatan perdagangan tanpa adanya campur tangan dari pemerintah. Kondisi tersebut akan meningkatkan perputaran ekonomi yang baik sehingga secara tidak langsung akan mempercepat perbaikan pembangunan di daerah perbatasan.
- 2) Dimensi kebijakan berbagai tingkat pemerintahan di wilayah yang berbatasan (*policy activities of multiple levels of governments on adjacent borders*) berkaitan dengan hubungan horizontal antara lembaga pemerintah yang setara dan hubungan vertikal antara lembaga pemerintah dan hierarki otoritas yang berbeda, baik dari pusat maupun daerah.
- 3) Dimensi pengaruh politik tertentu dari masyarakat perbatasan (*the particular political clout of borderland communities*) meliputi sejauh mana aktor-aktor lokal memberikan pengaruhnya dalam penentuan tata kelola perbatasan antara kedua negara. Pada konteks lokal ini, tata kelola perbatasan harus memperhatikan

suara masyarakat setempat dan juga berbagai organisasi sosial masyarakat.

- 4) Dimensi budaya khas masyarakat perbatasan (*the specific cultures of borderland communities*) berkaitan dengan konteks lokal, yang dalam hal ini, suatu garis perbatasan biasanya memotong secara acak kelompok linguistik, adat, latar belakang sosial ekonomi, identitas budaya, dan latar belakang historis yang sama. Artinya, konsep desentralisasi dan otonomi daerah relevan dengan konsep pengelolaan perbatasan dengan mengedepankan aspek lokal/daerah.



Sumber: Brunet-Jailly (2005)

**Gambar 1.2** Dimensi Pengelolaan Wilayah Perbatasan

Dari berbagai literatur yang ada, model desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia saat ini masih belum dapat mendorong terciptanya kesejahteraan dan demokrasi lokal. Hal tersebut dikarenakan adanya problem politik, hukum, dan keamanan dalam kelembagaan tata kelola di wilayah perbatasan. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketiga persoalan tersebut, kajian ini melakukan evaluasi terhadap model tata kelola yang sentralistis. Dengan hipotesis model tata kelola yang desentralistis, model desentralisasi tersebut

diharapkan dapat diterapkan untuk akselerasi pelaksanaan *good governance*. Dengan pelaksanaan *good governance*, masyarakat di daerah-daerah perbatasan diharapkan dapat diberdayakan menjadi makin berwawasan kebangsaan dan keindonesiaan di masa depan sehingga mampu mendorong kesejahteraan dan demokratisasi di tingkat lokal secara lebih baik.

### C. Peran Otonomi Daerah terhadap Pembangunan Daerah Perbatasan

Tantangan daerah perbatasan dalam melaksanakan pembangunan terkait isu kesenjangan antardaerah, masalah demografis, ketahanan nasional, pelayanan publik, dan keterbatasan infrastruktur penunjang peningkatan perekonomian. Meskipun bisa saja potensi sumber daya di daerah perbatasan cukup besar, hal ini tidak menutup adanya ketimpangan. Ketimpangan tersebut mengacu pada tingkat pendapatan, nilai tukar, dan nilai jual komoditas. Masalahnya orientasi ekonomi daerah-daerah di perbatasan tersebut lebih condong kepada negara tetangga (*growth industry centre*), sementara kawasan Indonesia di perbatasan hanya jadi *hinterland*. Padahal sudah ada beberapa pos lintas batas negara (PLBN) yang dibangun, tetapi belum memberikan dampak yang signifikan bagi pembangunan daerah perbatasan. Hanya wajah muka yang tampak indah, tetapi peningkatan kesejahteraan masyarakat terkait pendidikan, kesehatan, dan ekonomi masih belum menggembirakan.

Persebaran penduduk yang tidak merata di daerah perbatasan menimbulkan masalah tidak hanya aspek demografis, tetapi juga geografis. Hal ini menyebabkan adanya kesenjangan sarana dan prasarana di daerah perbatasan. Kurangnya masalah perencanaan dan mekanisme pelaksanaan kebijakan dan pengawasan di wilayah perbatasan menjadi titik lemah ketahanan nasional Indonesia. Terjadinya kegiatan-kegiatan ilegal seperti *illegal logging*, *illegal fishing*, *illegal mining*, *human trafficking*, peredaran narkoba, serta terjadinya pelanggaran hukum seperti pergeseran patok batas negara bukanlah perkara yang mudah dicarikan solusinya. Ancaman di

bidang pertahanan dan keamanan dan politik ini perlu diperhatikan, mengingat kurangnya pos lintas batas legal yang disepakati oleh pihak-pihak terkait.

Pelayanan publik masih sangat terbatas. Minimnya sarana prasarana dan sumber daya manusia (SDM) pada pelayanan publik dalam bidang pendidikan, kesehatan, administrasi, kependudukan, sipil, dan kesejahteraan sosial menjadi penyebab utama.

Masalah pembangunan juga terhambat karena urusan birokrasi. Kendala tersebut, misalnya, menyangkut izin pemanfaatan lahan kawasan hutan untuk pembangunan infrastruktur di kawasan Entikong, Kalimantan Barat. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) mengalami kesulitan karena masalah izin. Demikian juga Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) merasakan hal yang sama, yaitu mengalami hambatan masalah administrasi: masalah syarat yang belum dipenuhi. Meski pemerintah pusat menyatakan bahwa pembangunan infrastruktur di wilayah perbatasan sudah berjalan cepat sebagaimana pada pembangunan Jalan Trans Papua, tidak demikian halnya dengan di Kalimantan Barat. Pos-pos lintas batas negara juga sudah banyak dibangun, tetapi tidak diikuti dengan pembangunan wilayah sekitarnya, baik itu di Kalimantan Barat maupun di Papua.

Permasalahan akut yang dihadapi daerah perbatasan adalah isu terkait koordinasi dan sinergi antar tingkatan pemerintahan dan antardaerah yang kurang memadai yang mengakibatkan pembangunan antarsektor di pusat dan dinas di daerah lemah. Tumpang tindih dan kontradiksi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat sehingga memunculkan perda bermasalah. Munculnya fragmentasi institusi lokal yang tidak sesuai kebutuhan dan potensi daerah, masalah fragmentasi kekuatan politik dan fragmentasi masyarakat belum dikelola dengan baik. Terjadinya resistensi dari sejumlah kementerian disebabkan minimnya koordinasi antarinstansi terkait dan fungsi pengawasan yang kurang efektif.

Tarik-menarik kewenangan antara pusat dan daerah dan antardaerah dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA), sumber daya

ekonomi (SDE) dan sumber daya manusia (SDM) menimbulkan kerumitan pengelolaan hubungan kewenangan daerah dan antar-daerah, pembagian sumber keuangan yang belum merata, ditambah masalah konsistensi pemerintah pusat dalam bidang hukum atau pembuatan peraturan dan kurangnya harmonisasi antara UU Pemerintahan Daerah dan UU terkait.

Permasalahan-permasalahan tersebut menunjukkan bahwa tantangan krusial mengelola daerah perbatasan adalah mencari cara untuk menyelaraskan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar menghasilkan sinergi, koordinasi dan interaksi yang lebih baik antartingkatan pemerintahan. Selain itu, perlu dipikirkan cara agar membuat koordinasi, pembinaan, dan pengawasan yang dilakukan pemerintah provinsi terhadap kabupaten dan kota efektif. Elite lokal di tingkat provinsi dan kabupaten/kota perlu membuat program yang saling selaras dan bersinergi (kerja sama) guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu melakukan beberapa hal krusial seperti

- 1) menata kembali proses bisnis pemerintahan dan pelayanan publik yang berbasis IT;
- 2) meningkatkan kapasitas birokrasi/PNS untuk berinteraksi dengan teknologi;
- 3) menyatukan berbagai data untuk berbagai keperluan pengambilan keputusan dan kebijakan juga pemanfaatan IT;
- 4) menghitung kembali beban kerja dan rasio jumlah PNS yang dibutuhkan dengan perkembangan teknologi;
- 5) memperkuat ukuran kinerja individu dan organisasi agar orang yang bekerja di mana saja tetap bisa diukur kinerjanya; dan
- 6) membangun struktur organisasi yang *flat* dan fleksibel supaya basisnya tidak lagi otoritas, tetapi pengetahuan dan pertukaran informasi.

Teknologi informasi kini menjadi sarana untuk mendorong kinerja organisasi pemda lebih efisien. Pemanfaatan teknologi seperti *e-budgeting* menjadi solusi bagi peningkatan efisiensi pelayanan ke

masyarakat. Karenanya, selain layanan publik, digitalisasi layanan juga diharapkan bisa menciptakan *good government*. Di satu sisi, tantangannya adalah soal regulasi di tingkat pusat, penguasaan teknologi, serta infrastruktur teknologi yang merata dan memadai. Di sisi lain, perubahan kondisi global menuntut pula penyesuaian pada lini kehidupan, termasuk tata kelola pemerintahan untuk memberikan pelayanan yang baik atau prima kepada masyarakat.

Untuk memahami lebih lanjut pelaksanaan otonomi daerah di wilayah perbatasan Indonesia, buku ini hadir untuk menyajikan beberapa informasi terkait pelaksanaan otonomi daerah di beberapa daerah perbatasan di Indonesia dan menjelaskan implikasi pelaksanaan otonomi daerah terhadap peningkatan pembangunan di daerah perbatasan tersebut.

Dalam bab pertama buku ini, otonomi daerah dipandang menjadi hal yang penting untuk diterapkan sebagai solusi terhadap beberapa permasalahan di daerah perbatasan. Bagian ini merupakan bagian yang penting. Selanjutnya, bagian ini mengidentifikasi persoalan-persoalan dasar dalam pengelolaan wilayah perbatasan dalam konteks otonomi daerah di Indonesia. Sekalipun otonomi daerah di Indonesia telah berjalan sejak tahun 2001, tetapi untuk otonomi daerah di wilayah perbatasan, pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah masih sulit diidentifikasi akibat adanya problem regulasi. Apalagi dengan adanya upaya resentralisasi dan pemberlakuan beberapa undang-undang lainnya mengakibatkan terjadinya tarik-menarik antara pusat dan daerah yang tidak kunjung jelas. Kondisi tersebut apabila “dibiarkan” terus menerus, bisa berpotensi menggagalkan pelaksanaan otonomi daerah di wilayah perbatasan. Untuk memahami lebih lanjut problematika tersebut, bab ini mencoba memetakan prinsip-prinsip pengelolaan otonomi daerah di daerah perbatasan yang dimanfaatkan untuk analisis pada bab-bab selanjutnya pada buku ini.

Bab kedua membahas tentang permasalahan yang terjadi pada pembangunan daerah perbatasan di Indonesia. Bagian ini juga mendeskripsikan lebih dalam persoalan-persoalan yang selama ini terjadi dalam praktik-praktik otonomi dan pembangunan di daerah

perbatasan, serta menjelaskan hakikat dari desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan. Bab ini kemudian menjelaskan kembali pendekatan-pendekatan seperti apa yang menyebabkan permasalahan otonomi di daerah perbatasan tidak kunjung terselesaikan mulai dari aspek kewenangan yang masih menyisakan tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Selanjutnya, hal yang dibahas dalam bab ini adalah tentang aspek kelembagaan yang menyoroti problem sinergisitas kelembagaan dalam pengelolaan daerah perbatasan serta dampaknya terhadap pembangunan. Sementara itu, aspek yang tak kalah penting adalah aspek keuangan yang menunjukkan problem sumber keuangan serta pembagian fiskal antara pusat dan daerah. Selain itu, bagian ini juga mencoba memetakan kembali permasalahan yang muncul dalam pembangunan di daerah perbatasan mulai dari problem *grand design* pembangunan, pendekatan dan dampak pembangunan, serta tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah otonomi perbatasan.

Bab ketiga membahas tentang konseptualisasi otonomi pembangunan daerah perbatasan. Bab ini lebih lanjut membahas konseptualisasi kebijakan otonomi daerah di daerah perbatasan yang menekankan pentingnya titik tekan desentralisasi pembangunan daerah perbatasan dan keterlibatan entitas lokal dalam setiap pengambilan kebijakan. Penjelasan tersebut kemudian disertai dengan informasi tentang prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi di daerah perbatasan yang mesti diterapkan, distribusi urusan antara pemerintah pusat-provinsi hingga kabupaten kota, serta hubungan antara tingkatan pemerintah dan kelembagaan untuk memperbaiki kualitas pembangunan daerah perbatasan.

Bab keempat membahas tentang langkah yang bisa diambil untuk mewujudkan desentralisasi fiskal yang transparan dan akuntabel di daerah perbatasan. Bab ini juga membahas usulan skema anggaran tambahan khusus untuk pembangunan daerah perbatasan yang diatur berdasarkan sumber, alokasi, mekanisme penentuan transfer, serta monitoring dan evaluasi. Hal ini disebabkan daerah otonom perbatasan memiliki karakter yang berbeda dengan daerah-daerah otonom lainnya di Indonesia. Daerah perbatasan di Indonesia me-

liputi perbatasan laut dan darat dengan negara-negara tetangga. Daerah otonom perbatasan selain sebagai halaman depan Indonesia juga memiliki kerentanan secara politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Bab kelima membahas tentang konsep ideal otonomi daerah yang dapat diterapkan di daerah perbatasan, dalam hal ini adalah otonomi daerah yang *governable*, demokratis, dan partisipatif. Bab ini lebih lanjut membahas cara sistem pemerintahan dijalankan setelah diberikannya kewenangan dan hak fiskal yang cukup. Pemerintah pusat dan daerah yang wajib menjalankan prinsip *governable*, transparan, dan akuntabel. Hal ini penting dilakukan untuk mendorong percepatan dan partisipasi dalam pelaksanaan otonomi pembangunan daerah perbatasan yang berdampak pada penguatan demokrasi lokal. Setelah sistem otonomi berfungsi dan dijalankan dengan baik, pemerintah daerah diharapkan bisa mengatur dan bekerja (*governable*) dalam desain otonomi daerah di daerah perbatasan sebagai salah satu syarat agar percepatan pembangunan daerah perbatasan bisa dicapai.

Bab terakhir buku ini menyajikan gambaran upaya terkait proses sebuah otonomi daerah dapat menjadi salah satu aspek yang perlu diterapkan dengan prinsip yang ideal sehingga dapat meningkatkan perbaikan pembangunan daerah perbatasan yang menyejahterakan rakyat. Bab ini juga menjelaskan prasyarat-prasyarat yang diperlukan agar kebijakan otonomi di daerah perbatasan bisa dilaksanakan, baik dari faktor kewenangan, komitmen pemerintah pusat dalam pengelolaan daerah perbatasan, serta pentingnya harmonisasi UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014. Di samping itu, bab ini juga menguraikan langkah-langkah strategis yang harus ditindaklanjuti mulai dari perlunya regulasi baru, kebersamaan dan keselarasan pusat-daerah, pentingnya sinergi dan kerja sama, hingga pentingnya desentralisasi dan otonomi bagi daerah perbatasan, baik jangka panjang maupun pendek yang bertujuan untuk perbaikan pembangunan daerah perbatasan yang menyejahterakan rakyat.



## **BAB II**

# **PERMASALAHAN PEMBANGUNAN DAERAH PERBATASAN**

### **A. Hakikat Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Daerah Perbatasan**

Istilah “desentralisasi” dan “otonomi daerah” dalam sistem penyelenggaraan negara sering digunakan secara campur aduk. Kedua istilah ini dalam akademis dapat dipisahkan. Namun, kedua hal ini tidak bisa dipisahkan dalam sistem penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, masalah otonomi daerah tidak mungkin dibahas tanpa membandingkan dengan desentralisasi. Desentralisasi merupakan perpindahan kewenangan, kekuasaan, dan tanggung jawab antar-tingkatan pemerintahan mengenai pembagian kekuasaan dan sumber daya untuk membuat dan menjalankan kebijakan publik dalam masyarakat (Cheema & Rondinelli, 2007). Di Indonesia, kebijakan desentralisasi ini dijalankan dalam kerangka kebijakan otonomi daerah.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

kat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Artinya, pemerintah daerah otonom memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri dan mengelola kekuasaan tersebut untuk mencapai tujuan yang disepakati bersama. Hak untuk mengatur rumah tangga sendiri merupakan prinsip esensial dalam memahami kebijakan otonomi daerah. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan elemen pembagian kekuasaan antar tingkatan pemerintahan secara vertikal.

Pada dasarnya, desentralisasi mencakup tiga aspek, yaitu pertama, aspek politik berkenaan dengan organisasi dan prosedur pelibatan masyarakat untuk memilih wakil dalam pemerintahan. Kedua, aspek administrasi berkenaan dengan dekonsentrasi birokrasi, struktur, dan delegasi kewenangan dari pemerintah pusat. Ketiga, aspek fiskal berkenaan dengan kerja sama fiskal antar tingkatan pemerintahan yang meliputi kerja sama, delegasi, dan otonomi dalam pengelolaan anggaran publik (Cheema & Rondinelli, 2007).

Tujuan dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menciptakan partisipasi politik di masyarakat (*political equality*), menjalankan pertanggungjawaban lokal terkait dengan kebutuhan masyarakat (*local accountability*), dan merespons kebutuhan masyarakat lokal (*local responsiveness*) khususnya terkait dengan pelayanan publik. Oleh karenanya, dalam konteks yang lebih luas, desentralisasi dan otonomi daerah dapat ditempatkan sebagai instrumen demokrasi dalam rangka mempertahankan keutuhan serta pluralitas bangsa.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang telah berlangsung sejak tahun 2001 membuka kesempatan bagi daerah-daerah untuk berkembang. Saat ini, Indonesia telah memiliki 552 daerah (38 provinsi, 416 kabupaten, dan 98 kota) dari Sabang hingga Merauke yang memiliki ciri khas budaya berbeda-beda. Tidak hanya itu, luasnya wilayah Indonesia juga menuntut perhatian penuh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya untuk daerah otonom di perbatasan. Hal ini penting karena daerah perbatasan merupakan garda terdepan Indonesia. Indonesia memiliki perbatasan darat dan laut. Terdapat tiga negara yang berbatasan darat dengan

Indonesia, yaitu Malaysia, Papua New Guinea, dan Timor Leste. Sementara itu, terdapat sepuluh negara yang berbatasan laut dengan Indonesia, yaitu India, Singapura, Malaysia, Vietnam, Thailand, Filipina, Timor Leste, Australia, Republik Palau, dan Papua New Guinea. Perbatasan laut ditandai oleh keberadaan 92 pulau-pulau terluar yang menjadi lokasi penempatan titik dasar untuk menentukan penentuan garis batas laut wilayah (Christianto, 2017).

Daerah otonom di perbatasan ini sangat rentan terhadap pengaruh dan ancaman keamanan dari negara tetangga. Daerah perbatasan menjadi halaman muka yang pertama kali dilihat oleh negara terdekat. Oleh karena itu, pertahanan dan keamanan kawasan perbatasan merupakan unsur penting dalam mendukung pembangunan sehingga perlu mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah. Sebagai halaman depan Indonesia, keberhasilan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah perbatasan menjadi indikator utama pencapaian keberhasilan pembangunan nasional.

## **B. Permasalahan Otonomi di Daerah Perbatasan**

Permasalahan yang terjadi di daerah perbatasan, terutama daerah 3T (terdepan, terluar, dan tertinggal), sangatlah kompleks mulai dari ideologi, politik, ekonomi sosial-budaya, hingga pertahanan-keamanan. Hal ini dapat dilihat dari tingginya tingkat kemiskinan dan rendahnya indeks pembangunan manusia (IPM) di daerah otonom perbatasan. Tingkat kemiskinan yang tinggi ditandai dengan rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, minimnya infrastruktur, serta terbatasnya informasi yang diterima masyarakat berkenaan dengan pembangunan. Sementara itu, rendahnya IPM di daerah perbatasan ditandai dengan rendahnya kesehatan masyarakat yang terlihat dari tingginya angka kematian ibu dan anak, serta tingginya angka *stunting*. Selain itu, tingkat pendidikan yang rendah ditandai dengan masih sedikitnya jumlah anak yang sekolah dan tingginya angka pengangguran. Untuk tingkat ekonomi yang ren-

dah ditandai dengan belum memadainya pengelolaan sumber daya ekonomi dan sumber daya alam, serta rendahnya daya saing masyarakat dan daerah. Tidak hanya itu, wawasan kebangsaan yang rendah juga menjadi permasalahan bagi masyarakat di perbatasan. Permasalahan lainnya adalah pengamanan perbatasan negara yang belum optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan maraknya kasus-kasus pelanggaran lintas batas (darat dan laut) yang dilakukan pihak asing, *illegal trading/smuggling*, *illegal logging*, *illegal fishing*, *illegal drug trafficking*, *illegal human trafficking*, *illegal waste dumping*, serta masuknya ideologi dan budaya asing.

Kondisi demikian terjadi karena sebagian besar wilayah perbatasan di Indonesia masih tertinggal dengan sarana dan prasarana sosial dan ekonomi yang masih sangat terbatas. Adanya pandangan di masa lalu tentang daerah perbatasan yang dianggap sebagai wilayah rawan yang memerlukan pengawasan ketat, telah menjadikan paradigma pembangunan perbatasan lebih mengutamakan pendekatan keamanan daripada kesejahteraan. Hal inilah yang menyebabkan wilayah perbatasan di beberapa daerah menjadi tidak tersentuh oleh dinamika pembangunan (Christianto, 2017).

**Tabel 2.1** Permasalahan antara UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014

<b>Aspek</b>	<b>Permasalahan</b>
Kewenangan	<p>Ketidakharmonisan antara <b>UU No.43 Tahun 2008</b> (Pasal 9 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan) dengan <b>UU No. 23 Tahun 2014</b> (Pasal 361 yang mengatur kawasan perbatasan merupakan kewenangan pemerintah pusat) tetapi belum diatur lebih perinci dalam Peraturan Pemerintah (PP).</p> <p>Posisi kecamatan pada <b>UU No.43 Tahun 2008</b> memiliki kewenangan pengelolaan Lokpri, sementara pada <b>UU No. 23 Tahun 2014</b>, kecamatan memiliki kewenangan di tingkat desa.</p>
Kelembagaan	<p>Fungsi Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) dan Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) yang terbatas pada fungsi koordinasi pembangunan di daerah perbatasan.</p> <p>Ambiguitas posisi BPPD yang seharusnya menjadi kepanjangan dari BNPP. Namun, secara struktural, posisi BPPD berada di bawah kepala daerah dalam bentuk OPD .</p>
Kuangan/ Fiskal	<p><b>UU No.43 Tahun 2008</b> Pasal 10, 11, dan 12 menyatakan bahwa pemerintah pusat dan daerah berkewajiban menetapkan biaya pembangunan kawasan perbatasan. Kemudian Pasal 13 menyatakan pelaksanaan kewenangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10,11, dan 12, diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Namun, realitas peraturan pemerintah yang dimaksud tersebut malah belum dibentuk.</p>

Sumber: UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014

Hasil diskusi tim pada tahun 2020 dengan *stakeholders* terkait menyimpulkan bahwa terdapat beberapa aspek yang perlu dikaji berkenaan dengan permasalahan otonomi di daerah perbatasan, yaitu aspek kewenangan, kelembagaan, dan keuangan. Permasalahan ketiga aspek ini dalam UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014 dapat dilihat pada Tabel 2.1.

## 1. Aspek Kewenangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pembagian urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terbagi menjadi tiga urusan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan umum, dan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan absolut, yang sifatnya mutlak dimiliki oleh pemerintah pusat, meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan agama. Urusan pemerintahan umum ialah urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren ialah urusan yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah (provinsi/kabupaten/kota). Untuk urusan pemerintahan konkuren ini dibagi lagi menjadi urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib dibagi menjadi urusan pelayanan dasar dan nonpelayanan dasar, sementara urusan pemerintahan pilihan ialah urusan pemerintahan yang wajib dijalankan pemerintah daerah sesuai dengan potensi daerah masing-masing.

Pembagian urusan tersebut dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas dan kebebasan bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan lokal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oleh karena itu, pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut memerlukan kolaborasi dan komunikasi yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mencapai tujuan pembangunan yang seimbang dan berkelanjutan. Penjelasan lebih terperinci bisa dilihat pada Gambar 2.1 berikut ini.



Sumber: FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI (2020)

**Gambar 2.1** Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Berdasarkan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tersebut, berikut ini terdapat permasalahan kewenangan antara pusat dan daerah yang meliputi tarik ulur kewenangan (pusat-daerah/provinsi-kabupaten/kota), pembagian urusan antar kementerian/ lembaga, pembagian urusan provinsi dan antardaerah, serta kewenangan pembangunan (pusat-provinsi-kabupaten/kota).

**a. Tarik Ulur Kewenangan (Pusat-Daerah/Provinsi-Kabupaten/Kota)**

Permasalahan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat dari tidak sinkronnya pengaturan regulasi yang berlaku antara UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terjadi multitafsir dari kedua undang-undang tersebut. UU No. 43 Tahun 2008 mengatur tentang wilayah negara, yakni beberapa Pasalnya menjelaskan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan (Pasal 9); pemerintah provinsi berwenang melakukan pembangunan kawasan perbatasan (Pasal 11 ayat 1 huruf c); dan pemerintah kabupaten/kota berwenang melakukan pembangunan kawasan perbatasan (Pasal 12 ayat 1 huruf d).

Sementara itu, UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 361 menyebutkan pengaturan kawasan perbatasan justru menjadi kewenangan pemerintah pusat. Akibatnya, implementasi otonomi daerah, yang sejatinya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola dan memajukan daerahnya, menjadi tidak terwujud dan mengurangi semangat otonomi daerah di perbatasan. Meskipun revisi UU Pemerintahan Daerah sudah dilakukan sebanyak tiga kali, mulai dari UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 hingga saat ini UU No. 23 Tahun 2014, undang-undang tersebut masih belum mengatur secara jelas urusan wilayah perbatasan.

Pengelolaan kawasan perbatasan langsung difokuskan pada kecamatan perbatasan dengan fokus pada (1) penetapan rencana detail tata ruang, (2) pengendalian dan izin pemanfaatan ruang, serta (3) pembangunan sarana dan prasarana kawasan. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dibantu oleh bupati/wali kota mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Namun, rancangan peraturan pemerintah (RPP) pelaksanaan kewenangannya sendiri hingga saat penelitian ini dilakukan masih belum tersedia sehingga hal ini menjadi persoalan dalam im-

plementasinya (Djohan, 2020). Implikasi dari ketidaksinkronan kedua undang-undang tersebut menyebabkan terjadinya kemungkinan menyalahi “hukum positif”, yaitu sebuah hukum tidak boleh multitafsir yang menyebabkan peraturan turunannya pun menjadi sulit diimplementasikan (Safrizal, 2020).

Berdasarkan hasil temuan lapangan dan wawancara tim dengan Camat Rangsang di Kabupaten Kepulauan Meranti, Provinsi Riau (Tunjiarto, 2020) dan Camat Entikong di Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat (Suparman, 2020), kedua camat tersebut mengakui bahwa mereka menghadapi kendala ketika pemerintah daerahnya akan menjalin kerja sama di bidang sosial dan ekonomi dengan negara tetangga. Meskipun ada badan pengelola perbatasan, tetapi efektivitas kinerja badan tersebut masih belum dirasakan. Tugas badan tersebut hanya berupa koordinasi, seperti mengambil dan mengirimkan data ke pusat, bahkan tidak ada kegiatan-kegiatan lain yang dapat mendukung kerja sama dengan negara tetangga. Rancangan peraturan pemerintah yang belum dibentuk pada tataran implementasi membuat pelaksana di lapangan tidak memiliki pegangan dan dasar yang kuat. Hal ini disampaikan oleh para camat bahwa perlu dibentuk permendagri yang mendukung urusan detail bagi camat berdasarkan Pasal 361 (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Peraturan yang diharapkan tersebut setidaknya meliputi perincian penugasan camat yang tentu saja bukan hanya sebatas pendampingan dalam proses pembangunan di perbatasan. Pedoman terkait pelaksanaan urusan-urusan detail ketika camat menjadi perwakilan negara untuk menghadiri undangan atau pertemuan resmi antarnegara atau sebaliknya juga perlu dijelaskan dalam peraturan tersebut. Artinya, peraturan turunan tersebut harus mampu secara teknis menjelaskan persyaratan, prosedur, dan batasan tugas pelaksana di daerah, seperti setingkat camat sehingga bisa mengurangi potensi konflik akibat kesalahan interpretasi. Selain itu, peraturan tersebut juga dibentuk untuk melindungi hak dan kepentingan pihak-pihak yang terlibat dengan mekanisme pelaksanaan yang jelas dan adil.

b. Pembagian Urusan Antar kementerian/lembaga



Sumber: FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI dengan BNPP (2020)

**Gambar 2.2** Hubungan Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Daerah

Merujuk pada Gambar 2.1 dan 2.2, pengaturan pembagian urusan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang kawasan perbatasan tidak dijelaskan secara terperinci. Pengaturan pengelolaan kawasan perbatasan sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Sebagaimana yang tercantum pada UU No. 23 Tahun 2014 ayat (2), Pasal 361 menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat di kawasan perbatasan meliputi seluruh kewenangan tentang pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai wilayah negara. Selanjutnya pada ayat 3, selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat 2, pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk a) menetapkan rencana detail tata ruang; b) mengendalikan izin pemanfaatan ruang; serta c) membangun sarana dan prasarana kawasan. Pembangunan sarana dan prasarana kawasan, antara lain meliputi jalan, jembatan, listrik, sumber air minum, telekomunikasi, rumah sakit, pasar, pos

Buku ini tidak diperjualbelikan.

lintas batas, transportasi, dan kantor pemerintahan. Kemudian ayat 7 menyebutkan bahwa pemerintah pusat wajib membangun kawasan perbatasan agar tidak tertinggal dengan kemajuan kawasan perbatasan di negara tetangga. Di sini, besaran proporsi dana yang dialokasikan untuk membangun kawasan perbatasan tidak dijelaskan secara pasti.

Sementara itu, Pasal 11 UU No. 43 Tahun 2008 menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dan daerah ialah

- 1) melaksanakan kebijakan pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- 2) melakukan koordinasi pembangunan di kawasan perbatasan negara;
- 3) melakukan pembangunan kawasan perbatasan antarpemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga; serta
- 4) melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan yang dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota.

Pencantuman kesamaan wewenang pada dua tingkat pemerintahan yang berbeda ini dapat membingungkan kementerian/lembaga (K/L) dalam memberikan intervensi atas sebuah permasalahan yang terjadi di kawasan perbatasan (Safrizal, 2020). Situasi ini terjadi di wilayah Kepulauan Riau (Kepri). Pembangunan di Kepri yang berbatasan langsung dengan Singapura dan negara-negara di wilayah Laut Natuna Utara ini mengalami kendala serius. Kepri memiliki luas wilayah sebesar 96% berupa wilayah maritim dengan SDA yang sangat melimpah, tetapi fakta memperlihatkan bahwa Pemprov Kepri tidak bisa menikmati hasil lautnya karena adanya konflik antara daerah dengan pusat (Kementerian Perhubungan) mengenai retribusi labuh jangkar. Pemerintah Provinsi Kepri seharusnya menerima pendapatan per tahunnya sekitar 50–80 miliar rupiah, tetapi kewenangan yang sudah diperkuat oleh undang-undang tersebut malah diambil alih oleh pemerintah pusat, yang dalam hal ini tidak memiliki kewenangan retribusi (Said et al., 2023).

Pemerintah Provinsi Kepri sebagai provinsi dengan potensi maritim tinggi mendapatkan justru PAD terbesarnya dari pajak kendaraan bermotor (Misni, 2023). Pemerintah Provinsi Kepri merasa menjadi ATM pusat, yaitu tidak ada keberpihakan anggaran dari pemerintah pusat kepada daerah. Daerah tidak mendapatkan apa-apa dari hasil sumber daya alam daerahnya dan hanya mengandalkan pungutan retribusi sebagai penghasilan asli daerah, meski daerahnya memiliki wilayah dan potensi alam atau hasil laut yang besar. Terlebih lagi, biaya labuh jangkar seharusnya merupakan potensi paling menguntungkan dan strategis yang bisa didapatkan oleh Kepri (Jayanto, 2023).

Berbagai usaha sudah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kepri untuk menarik retribusi labuh jangkar agar menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Kepri. Bahkan Pemerintah Provinsi Kepri sudah secara langsung melaporkan kepada Presiden. Namun, persepsi pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Perhubungan, tidak dengan sepenuh hati memberikan kewenangan pemungutan retribusi tersebut kepada Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau (Ogen, 2021). Namun, menurut akademisi dari Universitas Maritim Raja Ali Haji (UMRAH), kewenangan yang diberikan ini bukanlah kewenangan dalam artian bahwa Pemprov bisa menarik retribusi, tetapi pemerintah melalui Kementerian Perhubungan ternyata hanya memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi untuk menjalankan bisnis di area pelabuhan saja, bukan berupa kewenangan untuk menarik retribusi dari kapal yang parkir. Kewenangan yang diberikan tersebut hanyalah kamuflase saja. Kewenangan menarik retribusi labuh jangkar tetap diambil oleh pemerintah pusat, melalui Kementerian Perhubungan (Kemenhub).

Pemerintah Daerah melalui BUMD, mendapatkan kewenangan untuk mengelola area labuh jangkar. Jadi, konteksnya hanya berupa bisnis, bukan hak untuk mendapatkan uang retribusi. Berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan Kemenko Polhukam bernomor B-207/DN.00.01/12/2021 tentang kewenangan pengelolaan kepulauan di wilayah Provinsi Kepulauan Riau hanya menyerahkan kewenangan 12 mil kepada pemerintah daerah. Akan tetapi, isi surat

tersebut tidak bisa dieksekusi karena surat tersebut bukan merupakan dasar hukum. Kemudian surat tersebut juga tidak ditindaklanjuti oleh Kemenhub yang menyatakan bahwa area kerja pelabuhan maupun lingkungan kepentingan pelabuhan tidak merujuk kepada kewenangan 12 mil, tetapi merujuk pada UU No.17 Tahun 2008 tentang Perhubungan. Jadi, Kemenhub tidak mengindahkan surat dari Kemenko Polhukam. Di sisi lain, Pemerintah Provinsi Kepri boleh mengelola retribusi labuh jangkar hanya jika sesuai hierarki pelabuhan. Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2008, hierarki pelabuhan yang menjadi kewenangan provinsi berupa pengumpan regional, yaitu berupa pelabuhan antarkabupaten/kota. Sementara potensi labuh jangkar itu bukan di area pengumpan regional, melainkan ada di utama dan pengumpan sebagai jalur lalu lintas internasional, sedangkan pengumpan regional termasuk jalur skala lokal. Kondisi ini sangat tergambar dari ilustrasi polemik labuh jangkar di Kepri yang terjadi tarik ulur kewenangan pemerintah pusat—dalam hal ini adalah kementerian/lembaga—dengan pemerintah provinsi (Said et al., 2023).

### **c. Pembagian Urusan Provinsi dan Antardaerah**

Pembagian urusan provinsi dan antardaerah dalam pengelolaan kawasan perbatasan, sebagaimana yang tercantum pada Pasal 361 UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dibantu oleh bupati/wali kota. Bantuan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan sebagaimana dimaksud ialah bupati/wali kota menugaskan camat di kawasan perbatasan. Sementara itu, pada Pasal 11 dan 12 UU No. 43 Tahun 2008, dalam pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota berwenang untuk

- 1) melaksanakan kebijakan pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- 2) melakukan koordinasi pembangunan di kawasan perbatasan;

- 3) menjaga pilar batas negara (untuk kabupaten/kota);
- 4) melakukan pembangunan kawasan perbatasan antarpemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga; dan
- 5) melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan yang dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota (untuk pemerintah provinsi).

#### **d. Kewenangan Pembangunan (Pusat-Provinsi-Kabupaten/Kota)**

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 11 dan 12 UU No. 43 Tahun 2008, pemerintah provinsi/kabupaten/kota berkewajiban menetapkan biaya pembangunan kawasan perbatasan. Namun, undang-undang ini tidak mengatur secara jelas pembagian kewenangan antara pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota. Masing-masing tingkatan pemerintahan seolah bisa melakukan apa pun yang mereka ingin lakukan di kawasan perbatasan. Masing-masing level pemerintahan juga bisa sama sekali tidak melakukan apa-apa di kawasan perbatasan. Undang-undang ini juga tidak mengatur secara jelas kewajiban masing-masing level pemerintahan dalam membangun kawasan perbatasan. Hal serupa tampak dalam kewajiban penganggaran, yaitu hanya disebutkan bahwa masing-masing tingkatan pemerintahan berkewajiban menetapkan biaya pembangunan kawasan perbatasan, sedangkan pagu atau persentase alokasi, serta siapa yang paling bertanggung jawab atas urusan tersebut malah tidak disebutkan secara jelas. Pengaturan seperti itu juga diduga menjadi salah satu faktor yang mengakibatkan kelambanan kemajuan pembangunan di kawasan perbatasan (Jaweng, 2020).

Akibatnya, pelaksanaan pembangunan di kawasan perbatasan menjadi terhambat karena adanya kecenderungan pemerintah daerah tidak mengalokasikan APBD untuk pembangunan kawasan perbatasan, sementara alokasi APBN juga terbatas. Sebaliknya, daerah berpendapat APBD terbatas sehingga tidak mencukupi untuk membangun kawasan perbatasan (Safrizal, 2020). Kondisi ini tidak hanya dialami oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, tetapi juga dialami oleh provinsi perbatasan lainnya yang menjadi lokus peneliti-

an tim, seperti di Kalimantan Utara dan Nusa Tenggara Timur. Pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah daerah yang terkait dengan kewenangan pemerintah pusat tidak menjadi prioritas bagi daerah. Tidak hanya itu, keterwakilan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI dirasakan masih sangat kurang untuk menyuarakan aspirasi daerah. Hal ini diungkapkan oleh salah satu anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) yang menyatakan bahwa politik kebijakan dan anggaran pembangunan di perbatasan masih sulit untuk dijadikan prioritas karena minimnya perwakilan daerah yang mendorong pemerintah untuk mengedepankan pembangunan di perbatasan (Albertus, 2023). Pembangunan di daerah perbatasan sebetulnya sangat diharapkan oleh masyarakat di perbatasan. Pembangunan tersebut perlu dilakukan berdasarkan pertimbangan aspek sosial, ekonomi, dan geografis<sup>6</sup> agar dapat meningkatkan perekonomian masyarakat di wilayah perbatasan, apalagi jika dilihat dari posisi Kaltara, yakni sebuah wilayah yang akan berbatasan langsung dengan Ibu Kota Nusantara sehingga percepatan pembangunan perlu dipacu dan diperkuat (FGD Kaltara, 2023).

Pemerintah pusat telah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk memberikan masukan dan usulan, dengan anggapan bahwa pemerintah daerah selaku “pemilik wilayah” memiliki pandangan dan potret yang lebih komprehensif tentang dinamika di lapangan (Paliwang, 2023). Urusan kewenangan konkuren, sebagaimana tercantum dalam dokumen perencanaan yang disusun bersama pemerintah daerah untuk program dan kegiatan dengan sumber pendanaan dari APBN. Namun, hal ini masih bersifat tertuang dalam dokumen saja, sedangkan tahap implementasi masih perlu dijelaskan secara terperinci pada nomenklatur anggaran. Skema dana

---

6 Kecamatan Krayan dan Lumbis merupakan wilayah yang cukup sulit dijangkau dengan perjalanan darat, tetapi wilayah Krayan khususnya memiliki komoditas pangan penting berupa beras krayan yang sangat diminati di pasaran hingga negara tetangga seperti Malaysia dan Brunei Darussalam. Oleh karena itu, pembangunan infrastruktur perlu diprioritaskan untuk wilayah-wilayah yang kondisi geografisnya masih sulit dijangkau (disampaikan pada FGD Kaltara, 2023).

khusus daerah perlu dibentuk untuk membangun daerah perbatasan, karena apabila dilakukan di tingkat pusat, pembangunan di daerah perbatasan sering kali kurang terkontrol akibat jarak pemerintah pusat yang jauh serta wilayah perbatasan yang harus dikelola langsung oleh pusat tergolong sangat luas (FGD Kaltara, 2023).

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Pemerintah Kota Batam tentang perlunya skema dana khusus daerah untuk membangun perbatasan. Pemerintah Kota (Pemkot) Batam memiliki 453 Pulau yang harus dikelola dengan APBD Kota Batam sebesar Rp3,9 triliun, sementara PAD Kota Batam hanya sebesar Rp1,6 triliun pada tahun 2023. Dana APBD dan PAD Kota Batam bisa dikatakan seimbang, tetapi di lapangan belum dapat memenuhi kebutuhan daerah, terutama untuk menjaga dan melakukan pembangunan di lokasi prioritas perbatasan. Secara ideal, kebutuhan Kota Batam memerlukan dana sebesar 10 triliun rupiah untuk pembangunan kotanya. Sementara tantangan Kota Batam sebagai penjaga pulau perbatasan berada pada sektor keamanan untuk pulau-pulau, seperti Nipah, Pelampong, Batu Berhenti, P. Putri, dan P. Nongsa. Saat ini, Pemkot Batam tidak memiliki alokasi dana khusus untuk lokasi prioritas. Padahal Pemkot Batam harus mengelola 9 kecamatan dan 7 lokasi prioritas perbatasan (Batam, 2023).

Persoalan tersebut berbeda halnya dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang hingga saat ini belum memiliki kebijakan maupun anggaran yang dikhususkan untuk wilayah perbatasannya. Kemampuan fiskal NTT juga masih sangat minim dalam mengelola keuangan yang ada. Problem utama yang masih menjadi masalah di masyarakat berupa isu pendidikan, kesehatan, dan bantuan sosial. Persoalan tersebut ternyata selama ini masih menjadi problem yang cukup krusial di Provinsi NTT dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Meski secara regulasi telah tersusun undang-undang dan perpres tentang rencana pembangunan kawasan ekonomi perbatasan NTT dan Timor Leste, Pemerintah Provinsi NTT masih perlu menguatkan SDM aparatur di NTT sebagai prasyarat penguatan peran pemerintah provinsi dalam pengelolaan perbatasan (FGD Kaltara, 2023).

Fakta lapangan di beberapa daerah, seperti di Kaltara, Kepri, dan NTT membuktikan sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang saat ini hadir dan berlangsung pada kenyataannya tidak menjadikan masyarakat daerah perbatasan menjadi mandiri. Mereka justru beranggapan bahwa peraturan daerah justru makin membatasi ruang gerak dan membuat mereka menjadi tidak mandiri. Akibatnya, sikap skeptis masyarakat muncul akibat ketidakpercayaan terhadap kinerja pemerintah daerah dan pusat, sebagaimana yang dialami oleh masyarakat di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat (Gunawan, 2021). Apalagi kalau dilihat dari sisi kewenangan, tampak adanya keengganan pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan pengelolaan daerah perbatasan kepada pemerintah daerah sehingga terkesan bahwa pemerintah pusat hanya membuat kebijakan setengah hati. Kebijakan pemerintah pusat itu sangat bersifat linier yang menganggap manusia sebagai robot sehingga pemerintah justru banyak melakukan diskresi kebijakan serta melakukan pendekatan berdasarkan *human security* (Idris, 2021).

Salah satu contoh kasus penguasaan pemerintah pusat ialah pengelolaan kawasan hutan lindung yang rata-rata merupakan tanah adat atau wilayah yang telah dimiliki oleh masyarakat adat sejak Indonesia belum merdeka. Namun, negara menyatakan bahwa tanah tersebut merupakan tanah milik negara dan mengeluarkan peraturan rencana pembangunan di atas tanah tersebut. Hal inilah yang kemudian menimbulkan keresahan di masyarakat (Rohilie, 2021).

Pada dasarnya, sebuah kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa persoalan tersebut menyatakan bahwa masyarakat di daerah perbatasan hanya membutuhkan kemudahan akses transportasi dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Mereka tidak membutuhkan hanya sekadar konsep, teori, atau pendekatan tertentu untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Namun, mereka hanya ingin didengarkan dan diperhatikan terkait apa yang menjadi kebutuhan mereka (Gunawan, 2021).

## 2. Aspek Kelembagaan

Tidak hanya kewenangan, masalah aspek kelembagaan dalam pengelolaan perbatasan juga masih menjadi kendala dalam tahap implementasi. Kendala ini terkait dengan problem sinergisitas kelembagaan dan dampak kelembagaan terhadap pengelolaan perbatasan sebagaimana berikut ini.

### a. Problem Sinergisitas Kelembagaan dalam Pengelolaan Daerah Perbatasan

Dalam kerangka regulasi UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014, pengelolaan kawasan perbatasan dinyatakan sebagai tugas pusat dengan dibantu daerah melalui tugas pembantuan. Kedua undang-undang tersebut mengamanahkan pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Namun, badan ini tidak memiliki tangan ke daerah-daerah perbatasan sehingga dibuatlah Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) dan lembaga lintas sektor. Penugasan semacam ini tidak menjamin efektivitas pelaksanaan karena sering kali terjadi lempar tanggung jawab. Kondisi demikian juga sangat rawan sehingga bisa terjadi kemungkinan pembangunan daerah perbatasan yang justru disetir oleh pemodal yang memiliki kepentingan tertentu (Maksum, 2020).

Hubungan antara BNPP dan BPPD, serta gubernur dan bupati/wali kota juga hanya bersifat koordinatif. Tugas pembantuan yang dimintakan kepada pemda yang sebenarnya menjadi domain pusat tidak memberikan ruang diskresi yang cukup bagi daerah untuk menerjemahkan ciri khas kedaerahannya dengan tepat dalam pengembangan kawasan perbatasan. Hal ini juga tidak dijelaskan sejauh mana pengaturannya (Maksum, 2020). Program-program yang dijalankan oleh kementerian/lembaga untuk pembangunan daerah perbatasan juga hanya bersifat parsial. Padahal pembangunan daerah perbatasan merupakan urusan bersama antara pusat dan daerah. Inilah salah satu faktor yang menjadi masalah dalam pembangunan di daerah perbatasan dengan belum adanya *grand design* pembangunan kawasan perbatasan oleh pemerintah daerah. Dari

tiga lokasi yang dikunjungi oleh tim, hanya ada satu BPPD, yaitu BPPD Provinsi Kalimantan Utara, yang sudah menyusun *grand design* pembangunan perbatasan 2021–2026.

Salah satu problem sinergisitas kelembagaan dalam pengelolaan daerah perbatasan ialah kesulitan dalam penerapan Permendagri No. 140 Tahun 2017, khususnya yang terkait kewenangan BPPD. Sebagaimana yang terdapat pada Pasal 8, Badan Pengelola Perbatasan Daerah tingkat provinsi dalam pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan mempunyai wewenang sebagai berikut:

- 1) melaksanakan kebijakan pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya untuk otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- 2) melakukan koordinasi pembangunan di kawasan perbatasan;
- 3) melakukan pembangunan kawasan perbatasan antarpemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dan pihak ketiga; dan
- 4) melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan yang dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Sementara pada Pasal 9, BPPD tingkat kabupaten/kota dalam pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan mempunyai wewenang sebagai berikut:

- 1) melaksanakan kebijakan pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya untuk otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- 2) menjaga dan memelihara tanda batas;
- 3) melakukan koordinasi untuk pelaksanaan tugas pembangunan di kawasan perbatasan di wilayahnya; dan
- 4) melakukan pembangunan kawasan perbatasan antarpemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dan pihak ketiga.

Selanjutnya pada Pasal 10, BPPD provinsi dan BPPD kabupaten/kota mempunyai tugas menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan; menetapkan rencana kebutuhan anggaran;

mengoordinasikan pelaksanaan; dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan. Pembiayaan BPPD Provinsi dibebankan pada APBD Provinsi dan pembiayaan BPPD Kabupaten/Kota dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota. Sementara itu, Kepala BNPP bertugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan dalam pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan. Namun, persoalannya ialah hubungan kerja sama BNPP dan BPPD ini hanya bersifat koordinatif dan tidak mengelola langsung anggaran pembangunan fisik dan nonfisik di kawasan perbatasan negara (Gagola, 2021).

Selain soal ketidakjelasan kewenangan BPPD, permasalahan lain juga terjadi pada pembangunan kawasan perbatasan oleh pemerintah pusat yang secara teknis dilaksanakan oleh kementerian/ lembaga terkait. Secara teknis, kebijakan pemerintah pusat (K/L) kurang dikoordinasikan kepada pemerintah daerah sehingga kebijakan-kebijakan pemerintah pusat di kawasan perbatasan sering terlambat diketahui oleh pemerintah daerah (Isdianto, 2020). Begitu pula sebaliknya, informasi dari BPPD seperti belum mendapatkan perhatian yang cukup dari pemerintah. Sebagai salah contoh kasus, dokumen kerja sama lintas batas *Border Crossing Agreement* (BCA) tahun 1956 dan *Border Trade Agreement* (BTA) tahun 1976 antara Pemerintah Indonesia dan Filipina ternyata belum dimutakhirkan (Gagola, 2021). Hal ini menunjukkan sisi kelemahan kelembagaan dalam hal koordinasi, kerja sama, pembinaan, dan pengawasan.

Sejalan dengan reorientasi kebijakan pembangunan di kawasan perbatasan, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara memberikan mandat kepada pemerintah untuk membentuk Badan Pengelola Perbatasan di tingkat pusat dan daerah dalam rangka mengelola kawasan perbatasan. Berdasarkan amanat undang-undang tersebut, pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Dalam konteks pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, BNPP mengedepankan sinergi kebijakan dan program. Fungsi pembentukan BNPP diharapkan mampu memperbaiki kelemahan dan keterbatasan dalam penanganan wilayah perbatasan

yang ada selama ini, yakni penanganan perbatasan negara secara *ad-hoc* dan parsial serta ego sektoral, yang telah mengakibatkan *overlapping* dan *redundance*, serta salah sasaran dan inefisiensi dalam pengelolaan perbatasan. Amanat Perpres No. 118 Tahun 2022 tentang Rencana Induk (Renduk) Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan (PBWN-KP) 2020–2024 adalah kebijakan pemerintah mengenai rencana pengelolaan perbatasan negara yang bersifat lintas sektor dan ditetapkan dalam jangka waktu 5 tahun. Adapun pelaksanaan Perpres tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut.

- 1) Renduk PBWN-KP 2020-2024 dan Renaksi (Rencana Aksi) PBWN-KP dilaksanakan oleh kementerian/lembaga dan dikoordinasikan oleh BNPP.
- 2) Pemda provinsi/kabupaten/kota melaksanakan PBWN-KP di wilayah masing-masing sesuai dengan kewenangan yang mengacu pada renduk dan renaksi PBWN-KP.
- 3) PBWN-KP dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dan dikoordinasikan oleh BPPD Provinsi atau unit kerja yang membidangi PBWN-KP.
- 4) PBWN-KP dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota dan dikoordinasikan oleh BPPD Provinsi atau unit kerja yang membidangi PBWN-KP.
- 5) Gubernur menyinergikan pelaksanaan PBWN-KP di kabupaten/kota dalam lingkup wilayah masing-masing.
- 6) Pelaksanaan renduk dapat melibatkan pelaku usaha dan masyarakat sesuai ketentuan peraturan perundangan.

#### **b. Dampak Kelembagaan terhadap Pembangunan di Daerah Perbatasan**

Kelemahan sinergisitas kelembagaan terhadap pembangunan di daerah perbatasan berimplikasi terhadap beberapa aspek sebagai berikut.

- 1) Pencapaian rencana target pembangunan daerah perbatasan menjadi terhambat. Sebagian besar daerah perbatasan masih merupakan daerah tertinggal dengan sarana dan prasarana eko-

nomi dan sosial yang masih sangat terbatas. Hal ini membutuhkan perhatian penuh pemerintah untuk membangun daerah perbatasan ini. Namun, lemahnya koordinasi, kerja sama, pembinaan, dan pengawasan kelembagaan yang ada menyebabkan pencapaian target pembangunan daerah perbatasan menjadi terhambat dan akan berimplikasi pula terhadap keamanan negara.

- 2) Pertumbuhan ekonomi daerah perbatasan menjadi makin lambat. Upaya percepatan pertumbuhan ekonomi membutuhkan kemampuan SDM dalam pengelolaan keuangan daerah. Terkendalanya sinergisitas kelembagaan berdampak pada pelaksanaan program pembangunan daerah. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi daerah, khususnya investasi daerah menjadi terhambat. Hal ini juga berdampak pada daya saing daerah dan penciptaan lapangan kerja, serta berpotensi menimbulkan beberapa permasalahan, seperti peningkatan pengangguran, migrasi penduduk untuk mencari kerja di negara tetangga, potensi perdagangan perempuan dan anak, serta perdagangan ilegal.
- 3) Tingkat kesejahteraan masyarakat daerah perbatasan menjadi makin rendah. Saat ini, di Indonesia terdapat 17 provinsi perbatasan, yaitu Provinsi Aceh, Sumatra Utara, Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat, Papua, Papua Barat Daya, dan Papua Selatan. Secara ekonomi, kondisi daerah otonom perbatasan memiliki kesenjangan pembangunan dalam bidang infrastruktur (transportasi, komunikasi, informasi, dan perbankan), keterbatasan sarana dan prasarana darat, laut, dan udara, keterbatasan fasilitas sosial ekonomi, keterbatasan akses pasar dan pusat pertumbuhan ekonomi, serta tingginya angka kemiskinan dan jumlah keluarga prasejahtera. Dari ketujuh belas provinsi tersebut, terdapat 8 provinsi yang persentase penduduk miskinnya di bawah rata-rata nasional (Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Sulawesi Utara, Maluku Utara, dan Sumatra

Utara ). Sisanya masih memiliki jumlah penduduk miskin di atas rata-rata nasional (9,36%) (BPS, 2023). Sementara dari sisi indeks pembangunan manusia (IPM), hanya terdapat 3 provinsi perbatasan yang memiliki indeks mencapai rata-rata nasional (74,39), yaitu Provinsi Riau, Kepulauan Riau, dan Kalimantan Timur (Rizaty, 2023).

### **3. Aspek Keuangan**

Aspek keuangan menjadi hal yang paling penting untuk mendukung program pemerintah dalam menjalankan otonomi daerah dalam upaya percepatan pembangunan di daerah perbatasan. Namun, dalam regulasi saat ini, baik dalam UU No. 43 Tahun 2008 maupun UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah belum mengatur secara terperinci terkait proporsi pembiayaan yang harus dianggarkan untuk pengelolaan pembangunan daerah perbatasan. Selain itu, beberapa hal yang membutuhkan perhatian khusus terkait aspek keuangan dalam pelaksanaan pembangunan daerah perbatasan di antaranya adalah sumber keuangan dan pembagian fiskal antara pemerintah pusat dan daerah.

#### **a. Sumber Keuangan**

Sumber keuangan pemerintah daerah berasal dari asas desentralisasi. Namun, dalam pelaksanaan pemerintahan daerah juga berasaskan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu, pemerintah daerah juga mendapatkan dana untuk pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dana dekonsentrasi hanya diberikan kepada pemerintah provinsi karena provinsi merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersifat ganda memiliki wilayah administrasi dan sekaligus sebagai daerah otonom. Sementara itu, dana tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan/atau desa, serta diberikan oleh kabupaten kepada desa.

Sumber dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan berasal dari APBN. Dana dekonsentrasi ini diberikan kepada gubernur selaku kepala wilayah administrasi dan dana tugas pembantuan diberikan

kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai kepala daerah otonom dan kepala desa sebagai kepala kesatuan masyarakat hukum adat.

Dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan ini digunakan untuk melaksanakan urusan yang menurut peraturan perundang-undangan menjadi urusan daerah, dan secara bertahap dialihkan menjadi Dana Alokasi Khusus (DAK). Pengaturan dana dekonsentrasi bertujuan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Adapun dana tugas pembantuan digunakan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan pemerintah yang ditugaskan kepada daerah.

Pengelolaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dikelola secara terpisah dari dana desentralisasi yang murni dari APBD, dan memiliki pembukuan tersendiri. Oleh karena itu, daerah provinsi memiliki tiga jenis pembukuan, yaitu dana desentralisasi (APBD), dana dekonsentrasi, dan dana tugas pembantuan. Sementara itu, daerah kabupaten/kota dan desa memiliki dua jenis pembukuan, yaitu dana desentralisasi (APBD dan APB Desa) dan dana tugas pembantuan. Pemisahan pengelolaan dana tersebut dilakukan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel (Darise, 2006).

Dana dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang sifatnya nonfisik seperti koordinasi perencanaan, fasilitasi, pelatihan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Dana dekonsentrasi ini tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah. Dana dekonsentrasi merupakan bagian anggaran kementerian/lembaga yang dialokasikan berdasarkan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga, dengan tujuan untuk menghindari duplikasi anggaran untuk kegiatan yang dibiayai dari APBD dan APBN, sedangkan dana tugas pembantuan dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat fisik. Dana ini diberikan setelah ada penugasan dari kementerian/lembaga kepada kepala daerah melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Informasi ini diberikan kepala daerah kepada DPRD saat pembahasan RAPBD (Darise, 2006).

Berkenaan dengan ketiga sumber pendanaan yang telah disebutkan, praktik empiris di lapangan tidaklah semudah dan semulus yang dibayangkan, khususnya untuk daerah otonom di perbatasan. UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur secara detail proporsi pembiayaan untuk pengelolaan pembangunan daerah perbatasan. Hal ini yang kemudian menjadi permasalahan dalam pelaksanaan pembangunan daerah perbatasan karena dalam pelaksanaannya terjadi lempar tanggung jawab. Kemampuan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah masih terbatas, apalagi dengan penerimaan PAD daerah otonom perbatasan yang tidak terlalu besar mengakibatkan daerah otonom perbatasan mengalami kesulitan dalam mencapai target pembangunan daerah perbatasan. Ini menyebabkan ketergantungan keuangan yang tinggi kepada pusat. Di sisi lain, kementerian/lembaga teknis yang ditugaskan untuk membangun daerah perbatasan tidak memiliki kejelasan proporsi dana untuk pembangunan perbatasan karena tidak diatur secara detail di dalam undang-undang.

## **b. Pembagian Fiskal antara Pusat dan Daerah**

Proporsi pembagian fiskal antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan daerah perbatasan tidak diatur secara jelas. Merujuk pada sumber keuangan daerah, daerah mendapatkan dana keseimbangan keuangan pusat dan daerah melalui transfer pusat ke daerah, yaitu dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Adapun DAK terdiri atas DAK fisik dan DAK nonfisik.

Merujuk pada pengelolaan daerah perbatasan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, daerah perbatasan secara khusus mendapatkan dana dekonsentrasi berupa DAK nonfisik dan dana tugas pembantuan berupa DAK fisik. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, pemberian DAK nonfisik ini berkenaan dengan kegiatan perencanaan, koordinasi, fasilitasi, pelatihan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian di daerah perbatasan oleh kementerian/lembaga terkait, sedangkan DAK fisik yang merupakan dana tugas pembantuan dialokasikan untuk pembangunan

infrastruktur di daerah perbatasan. Namun, untuk besaran proporsi dana tersebut tidak ditentukan dalam undang-undang.

DAK seharusnya menjadi skema penunjang, bukan menjadi modal utama seperti kondisi saat ini. Sebagian besar DAK fisik reguler digunakan untuk kegiatan rutin (pemenuhan standar pelayanan minimal) yang idealnya dipenuhi melalui DAU. Saat ini, DAK fisik dengan belanja lainnya, seperti DAK nonfisik, hibah daerah, Dekon/TP, atau pendanaan lain dari pinjaman/hibah LN, belum terintegrasi atau tersinergi. Tujuan peningkatan sinergi ini sebagai bentuk untuk mengejar ketertinggalan layanan di kawasan tertinggal seperti di perbatasan dan menyelaraskan *output* dan *outcome* antara pusat dan daerah (FGD Kepri, 2023).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, desain perubahan yang terjadi berupa alokasi DAK (Pasal 131), DAK dialokasi sesuai dengan kebijakan pemerintah untuk mendanai program, kegiatan dan/atau kebijakan tertentu dengan tujuan untuk mencapai prioritas nasional, mempercepat pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan layanan publik, mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, dan/atau mendukung operasionalisasi layanan publik. Adapun penggunaan DAK berdasarkan pada

- 1) rencana pembangunan jangka menengah nasional,
- 2) rencana kerja pemerintah,
- 3) kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal,
- 4) arah presiden, serta
- 5) ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jenis DAK (Pasal 131 ayat 3) menggabungkan hibah daerah dalam setiap DAK sehingga jenisnya terdiri atas

- 1) DAK fisik yang digunakan untuk mendukung pembangunan/pengadaan sarana dan prasarana layanan publik daerah,
- 2) DAK nonfisik yang digunakan untuk mendukung operasionalisasi layanan publik daerah, dan
- 3) hibah kepada daerah yang digunakan untuk mendukung pem-

bangunan fisik dan/atau layanan publik daerah tertentu yang didasarkan pada perjanjian antara pemerintah pusat dan daerah.

Implikasi perubahan kebijakan DAK dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Pusat dan Daerah, yaitu terdapatnya hubungan antara pencapaian prioritas nasional untuk dapat dise-laraskan dengan pembangunan di daerah, juga diharapkan men-dorong sinergi belanja pusat dan daerah sehingga menimbulkan keselarasan *output-outcome* pusat dan daerah. Dengan terdapatnya penetapan target kinerja per daerah, diharapkan daerah dapat fokus untuk mencapai target *output* tahunan dengan adanya sinergi DAK fisik, DAK nonfisik, hibah daerah, Dekon T/P atau pendanaan lain seperti dari pinjaman/hibah LN (FGD Kepri, 2023).

Adanya penghapusan dana pendamping juga diharapkan dapat menghasilkan efisiensi belanja daerah sehingga daerah dapat fokus pada belanja utama lainnya. DAK ini juga bersifat penugasan sehingga harus memiliki lokasi prioritas selektif (tidak ada jenis “reguler” atau dialokasikan untuk seluruh daerah). Ini menarik ka-rena akan membuka peluang bagi daerah untuk memprioritaskan belanja daerah. Peran kepala daerah menentukan, termasuk meng-alokasikan pembangunan di wilayah perbatasan yang ada di daerah-nya.

### **C. Peluang dan Kendala Pembangunan Daerah Perbatasan**

Peluang dan kendala terkait pelaksanaan pembangunan daerah perbatasan tentu saja menjadi hal yang penting untuk dipertim-bangkan. Hal tersebut akan digunakan sebagai dasar untuk me-rencanakan sebuah upaya percepatan pembangunan daerah perba-tasan. Sebuah *grand design* dan pendekatan yang sesuai dengan kondisi masing-masing daerah perbatasan tidak hanya mampu mengakselerasi proses pembangunan daerah, tetapi juga dapat me-ningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat di daerah otonom jika diimplementasikan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam keselarasan dan kolaborasi yang baik.

## 1. Problem *Grand Design* Pembangunan di Daerah Perbatasan

Kondisi daerah-daerah di Indonesia bervariasi, heterogen, dan unik. Apabila kondisi demikian dikelola dengan kecenderungan sentralisasi, negara tidak akan mampu mengelola pembangunan secara efektif dan memberikan pelayanan publik yang prima. Sementara dalam implementasi kebijakan otonomi daerah, asas dekonsentrasi dengan menempatkan orang-orang pusat di daerah merupakan hal yang tidak tepat, mengingat kepala daerah dan ASN daerah merupakan putra-putri daerah yang lebih pantas diberdayakan dengan pertimbangan penguasaan wawasan daerah yang lebih baik. Selain itu, ASN pusat juga rata-rata enggan ditempatkan di daerah terpencil, seperti di daerah perbatasan. Selain itu, kondisi daerah perbatasan rata-rata masih belum tersentuh dengan pembangunan karena kondisi geografis yang masih sulit untuk dijangkau. Apalagi kapasitas SDM dalam mengelola daerah perbatasan masih terbatas sehingga sulit untuk mengimbangi pembangunan dengan negara tetangga yang lebih maju.

Melalui UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah pusat menjadikan pengelolaan kawasan perbatasan sebagai tugas pusat dengan dibantu daerah melalui tugas pembantuan. Kedua undang-undang tersebut mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Namun, badan ini tidak memiliki tangan instrumen ke daerah-daerah perbatasan tersebut sehingga Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) dan lembaga lintas sektor kemudian dibentuk melalui gubernur, bupati/wali kota. Namun, penugasan ini pun tidak dapat menjamin keefektifan implementasi sehingga terjadi kecenderungan saling lempar tanggung jawab sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Sementara itu, BNPP dan BPPD hanya menjalankan fungsi koordinasi yang tidak terlalu berdampak pada signifikansi percepatan pembangunan daerah perbatasan. BPPD seharusnya bertugas untuk menyusun *grand design* pembangunan perbatasan sesuai dengan kekhasan daerah masing-masing. Hal tersebut ternyata tidak bisa

direalisasikan karena keterbatasan wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat pada BPPD. Sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya, dari tiga lokasi yang dikunjungi oleh tim, BPPD Provinsi Kalimantan Utara menjadi satu-satunya badan yang sudah menyusun *grand design* pembangunan perbatasan 2021–2026.

## 2. Pendekatan dan Dampak Pembangunan bagi Daerah Otonom di Perbatasan

Pembangunan wilayah perbatasan memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan misi pembangunan nasional, terutama untuk menjamin keutuhan dan kedaulatan wilayah; mempertahankan keamanan nasional; serta meningkatkan kesejahteraan rakyat di wilayah perbatasan. Paradigma baru dalam pengembangan wilayah-wilayah perbatasan adalah dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi *inward looking* menjadi *outward looking* sehingga wilayah tersebut dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga.

Pembangunan wilayah perbatasan negara saat ini dijalankan menggunakan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*), dengan tidak meninggalkan pendekatan keamanan (*security approach*). Pendekatan kesejahteraan masyarakat seperti infrastruktur konektivitas, pendidikan, kesehatan, penunjang usaha perikanan, perkebunan, pertanian masyarakat, sentra industri produk lokal, dan jaringan pengaman pantai. Sementara itu, pendekatan *outward looking* menyiapkan daerah perbatasan sebagai beranda depan NKRI dan pintu gerbang perekonomian, misalnya dengan membangun kawasan niaga dan pelabuhan yang menjadi urusan bersama antara pusat dan daerah.

Tujuan dari pengembangan wilayah-wilayah perbatasan adalah untuk

- 1) menjaga keutuhan wilayah NKRI melalui penetapan hak kedaulatan NKRI yang dijamin oleh hukum internasional dan

- 2) meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dengan menggali potensi ekonomi, sosial, dan budaya serta keuntungan lokasi geografis yang sangat strategis untuk berhubungan dengan negara tetangga (Christianto, 2017).

Pendekatan kesejahteraan perlu didukung dengan anggaran pemerintah pusat dan daerah. Pengaturan anggaran untuk pembangunan daerah perbatasan seharusnya memiliki proporsi yang jelas sehingga ada kejelasan tanggung jawab dalam pelaksanaan pembangunan di kawasan perbatasan dengan pertimbangan super prioritas. Kendala yang terjadi selama ini adalah tidak semua usulan DAK terkait pembiayaan program pembangunan yang disampaikan oleh daerah dapat diterima oleh pemerintah pusat (Bahrum, 2020).

Selain itu, daerah perbatasan juga mengalami kesulitan untuk mendapatkan data secara *valid* dan *update* terkait pembangunan kawasan perbatasan. Persoalan tersebut terjadi karena jaringan infrastruktur yang bermasalah serta pengelolaan kawasan perbatasan yang belum tersinergi secara statistik dan spasial oleh sistem elektronik terpadu sehingga kebutuhan tersebut disimpulkan berkenaan dengan *database* infrastruktur dasar, perencanaan/evaluasi pembangunan kawasan, serta pengaduan masyarakat perbatasan berbasis elektronik (Bahrum, 2020).

### 3. Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Daerah Otonom Perbatasan

Pada dasarnya, tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah otonom perbatasan masih rendah. Berdasarkan data Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) tahun 2019, masih banyak provinsi perbatasan negara yang memiliki persentase penduduk miskin di atas rata-rata nasional. Dari 15 provinsi perbatasan, hanya terdapat 5 provinsi yang memiliki persentase penduduk miskin di bawah rata-rata nasional, yaitu, Kepri, Kalbar, Kaltim, Kaltara, dan Sulut. Begitu pula dengan tingkat IPM, masih terdapat sebelas provinsi yang memiliki IPM di bawah rata-rata nasional, yaitu Aceh, Sumut,

NTT, Kalbar, Kaltara, Sulteng, Gorontalo, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat (Diantoro, 2020).

Rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah otonom perbatasan ini dikarenakan kemampuan SDM yang masih rendah dalam mengelola sumber daya alam dan sumber daya ekonomi. Mata pencaharian penduduk masih sangat tergantung dengan alam. Misalnya, sebagian besar mata pencaharian masyarakat kawasan perbatasan di Prov. Kepri adalah nelayan, tetapi kondisi kapal terbatas. Kondisi tersebut juga sangat bergantung dengan iklim dan pengetahuan laut. Ketika musim ombak tinggi, khususnya pada musim utara seperti bulan Januari, aktivitas melaut menjadi sangat berisiko sehingga pendapatan masyarakat menurun. Selain ombak tinggi (perubahan iklim), ketahanan masyarakat juga dipengaruhi oleh bencana dan polusi. Contohnya, kebakaran hutan dan pandemi Covid-19 berakibat pada makin sulitnya akses menuju pulau sehingga segala sektor ekonomi pun ikut terganggu (Diantoro, 2020).

Tidak hanya itu, ketersediaan infrastruktur, seperti sarana transportasi masyarakat yang masih bergantung pada kondisi alam, juga belum memadai. Akibat dari ketergantungan yang sangat tinggi pada kondisi perubahan iklim, bencana, dan polusi, tingkat kemiskinan masyarakat di kawasan perbatasan Prov. Kepri menjadi sangat rentan. Selain itu, belum tersedianya pasar yang menampung hasil produksi lokal berdampak pada pendapatan yang diterima dari penjualan hasil bumi. Minimnya lapangan kerja yang tersedia serta rendahnya upah yang didapatkan menyebabkan tenaga muda lokal lebih tertarik bekerja di negara tetangga (Tunjiarto, 2020).

Sementara itu, ketergantungan mata pencaharian terhadap alam juga terjadi di Pulau Marore, Kecamatan Kepulauan Marore, Kabupaten Kepulauan Sangihe, Provinsi Sulawesi Utara. Kecamatan ini terletak di ujung utara Indonesia dan berhadapan langsung dengan Pulau Balut dan Pulau Sarangani yang merupakan wilayah Republik Filipina. Cuaca ekstrem di Kepulauan Marore berdampak pada pola penangkapan ikan. Cuaca normal hanya berlangsung selama empat bulan (April–Juli) setiap tahun sehingga hasil tangkapan ikan nelayan masih tergolong rendah dibandingkan dengan potensi

ikan yang ada. Ditambah lagi dengan kendala infrastruktur, yakni para nelayan harus bersaing dengan kapal-kapal penangkap ikan yang lebih modern, baik dari dalam negeri maupun negara tetangga (Gagola, 2021).

Daya saing masyarakat setempat masih tergolong rendah, sedangkan pusat/sentra industri, perdagangan dan pariwisata di kecamatan lokasi prioritas (lokpri), serta pusat kegiatan strategi nasional (PKSN) ternyata juga belum berkembang. Sementara itu, tim mendapatkan temuan menarik di Kecamatan Nongsa, Batam yang merupakan kecamatan yang termasuk lokasi prioritas. Aparatur camat di kantor kecamatan tidak mengetahui apa itu lokpri perbatasan beserta hak-hak dan keistimewaannya. Dikarenakan tidak menyadari wilayahnya merupakan bagian dari lokpri, pemerintah kecamatan sejauh ini hanya melakukan kegiatan rutin seperti kecamatan yang bukan berstatus lokpri. Tidak ada dukungan serta informasi yang diberikan Pemda Kota maupun Provinsi kepada Pemerintah Kecamatan terkait status lokpri yang dimiliki oleh wilayahnya (Nongsa, 2023) .

Kecamatan Nongsa telah banyak melakukan pemberdayaan masyarakat yang ada di wilayahnya, seperti membantu pembentukan kelompok sadar wisata (pokdarwis) yang berada di kawasan Kampung Tua Serip yang merupakan lokasi penduduk pribumi Melayu yang masih ada di wilayah Kota Batam. Kecamatan Nongsa juga memiliki dua pulau yang berbatasan langsung dengan Singapura, dengan berbagai fasilitas untuk menunjang pariwisata sudah dibangun di pulau tersebut. Setelah kedatangan tim BRIN dan BNPP ke kecamatan tersebut, ASN yang ada di kecamatan baru menyadari fungsi lokpri dan berupaya mengajukan beberapa program kepada BNPP melalui BPPD daerah (Nongsa, 2023) .

Terlepas dari hal tersebut, keberhasilan pembangunan daerah perbatasan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah membutuhkan perbaikan regulasi yang mengaturnya; penganggaran yang terencana, terorganisasi, dan terarah melalui pengawasan dan evaluasi secara berkala; serta pelibatan masyarakat yang partisipatif

dalam proses perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu memperhatikan hal-hal terkait pembangunan daerah perbatasan secara khusus sebagai berikut:

- 1) pembagian kewenangan yang jelas dalam pengelolaan daerah perbatasan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan revisi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 atau revisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014,
- 2) pengaturan pembagian proporsi keuangan yang jelas dalam pengelolaan pembangunan daerah perbatasan antara pusat dan daerah sehingga masing-masing pihak menjalankan fungsi dan perannya secara maksimal,
- 3) peningkatan komitmen dan koordinasi antarkementerian/lembaga dan daerah,
- 4) perbaikan sistem dan pembentukan kelembagaan yang menangani secara khusus pembangunan di daerah perbatasan,
- 5) peningkatan kerja sama yang saling menguntungkan dengan negara-negara tetangga melalui regulasi yang jelas,
- 6) kerja sama antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam penyusunan *grand design* pembangunan dan pengembangan daerah perbatasan, yang di antaranya meliputi penyusunan kebijakan dan strategi penanganan perbatasan serta program prioritas nasional dan daerah,
- 7) pemberian kewenangan khusus bagi kabupaten perbatasan terkait alokasi anggaran yang bisa dipertanggungjawabkan,
- 8) pelaksanaan evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, khususnya tentang pengaturan yang *rigid* soal pembagian urusan konkuren,
- 9) peningkatan peran gubernur sebagai anggota BNPP untuk mengadakan pertemuan berkala dalam mengawasi program pembangunan di daerah perbatasan dan melibatkan secara intens kementerian/lembaga dalam pengelolaan daerah perbatasan, dan

- 10) pembangunan sistem elektronik terpadu oleh BNPP bersama Bappenas dan BRIN dalam pengelolaan daerah perbatasan (statistik dan spasial) agar kebutuhan *database* daerah perbatasan bisa terpenuhi dan keamanan daerah perbatasan juga terjamin.

## **BAB III**

# **KONSEPTUALISASI OTONOMI PEMBANGUNAN DAERAH PERBATASAN**

Pembangunan daerah perbatasan di Indonesia hingga kini masih menyisakan kompleksitas persoalan sebagaimana yang telah dijelaskan dengan cukup komprehensif pada bab sebelumnya. Problem yang paling menonjol adalah perencanaan dan implementasi kebijakan sentralistik yang menyebabkan proses pembangunan daerah perbatasan lambat dan tidak sesuai dengan kebutuhan lokal.

Untuk memperbaiki kualitas pembangunan daerah perbatasan, negara perlu memperbaiki pendekatan kebijakan. Perubahan kebijakan yang mendesak adalah perubahan dari pola sentralisme ke desentralisasi. Pendekatan sentralistis selama ini telah menunjukkan realitas bahwa kebutuhan masyarakat perbatasan tidak segera direspons dengan baik. Ironisnya, tidak sedikit infrastruktur publik yang dibangun oleh pemerintah pusat di kawasan perbatasan tetapi tidak dimanfaatkan dengan baik oleh masyarakat setempat karena tidak sesuai dengan konteks lokal.

Oleh sebab itu, dalam pembangunan kawasan perbatasan daerah, porsi pengelolaan urusan pemerintahan harus diberikan secara

memadai. Setidaknya, pemerintah pusat mendengarkan suara entitas lokal dalam setiap pengambilan kebijakan dan melibatkan mereka di dalam operasionalisasi program. Terdapat tiga hal penekanan dalam pemberlakuan otonomi pembangunan daerah perbatasan. Pertama, jumlah urusan dan besaran kewenangan harus memadai untuk melakukan pembangunan daerah perbatasan. Kedua, pendanaan harus memadai untuk membiayai program pembangunan. Ketiga, pembangunan daerah perbatasan perlu menekankan *good governance* dan mendorong partisipasi publik yang lebih luas.

Bagian ini juga memberikan tawaran model otonomi pembangunan di daerah perbatasan dengan menekankan pada dua hal penting. Pertama, pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan perlu didasarkan pada prinsip-prinsip strategis yang selama ini terabaikan. Kedua, desain otonomi pembangunan di daerah perbatasan harus menekankan pada distribusi kewenangan dan urusan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, serta hubungan antartingkat pemerintahan dan hubungan kelembagaan.

## A. Prinsip-Prinsip Pembangunan Daerah Perbatasan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, persoalan perbatasan negara perlu mendapatkan perhatian serius karena hal ini tidak hanya terkait dengan kedaulatan negara, tetapi juga pengembangan pembangunan daerah pinggiran. Dalam hal pembangunan daerah di kawasan perbatasan, penyelenggara negara perlu menyepakati konsep atau prinsip dasar yang dijadikan sebagai landasan arah kebijakan dan sekaligus operasionalisasi program pembangunan. Prinsip ini akan menentukan arah dan sekaligus keberhasilan kebijakan pembangunan yang diambil. Tanpa adanya prinsip dasar yang disepakati dan dijalankan dengan komitmen yang tinggi, operasionalisasi program tidak akan berjalan efektif, dan arah pembangunan perbatasan pun akan berjalan menyimpang. Alih-alih menciptakan keamanan dan khususnya kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan, arah pembangunan tanpa dilandasi prinsip

yang tepat akan mengakibatkan stagnasi pembangunan dan dampak yang tidak diharapkan lainnya.

Bagian ini mengulas beberapa prinsip dasar yang sangat diperlukan untuk membangun wilayah perbatasan yang lebih efektif. Beberapa prinsip dasar pembangunan yang diuraikan berikut ini tidak hanya berhenti sebatas diskusi konseptual. Lebih dari itu, konsep atau prinsip yang ditekankan di bagian ini merupakan hasil refleksi dari praktik penyelenggaraan pembangunan perbatasan yang selama ini berjalan, dengan pelbagai problematika di Indonesia.

Belajar dari pengalaman pengelolaan daerah perbatasan sebelumnya, ada beberapa prinsip yang perlu mendapat perhatian terutama dari lembaga penyelenggara pemerintahan, antara lain, desentralisasi dan otonomi daerah; keterpaduan, sinergi, dan kolaborasi; keberlanjutan; rekognisi (penghormatan) atas keberagaman; serta *good governance* dan demokrasi partisipatif.

## 1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Prinsip pertama, yaitu *desentralisasi* kewenangan dan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah. Prinsip ini perlu ditekankan karena dalam pembangunan wilayah perbatasan selama ini, desentralisasi dan otonomi daerah hanya sebatas slogan. Pelbagai regulasi yang ada, terutama UU No. 43 Tahun 2008 menyebutkan secara eksplisit mengenai penggunaan prinsip otonomi daerah di dalam pengelolaan perbatasan. Di dalam UU No. 43 Tahun 2008, pembagian kewenangan dan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota telah disebutkan secara umum. Namun, beberapa Pasal di dalam UU No. 43 Tahun 2008 yang memuat pengaturan desentralisasi kewenangan dan urusan pemerintahan hingga saat ini tidak berjalan. Sementara itu, peraturan pemerintah yang seharusnya mengatur lebih lanjut otonomi daerah di dalam pembangunan perbatasan hingga saat ini tidak kunjung terbit. Amanah untuk memerinci dan melaksanakan kewenangan/urusan sebagaimana diatur dalam UU No. 43 Tahun 2008 hingga kini belum ditindaklanjuti oleh pemerintah. Selain

itu, penekanan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah ini juga kontradiktif karena di dalam praktik penyelenggaraan pembangunan wilayah perbatasan, otonomi daerah tidak dirasakan oleh daerah terutama di tingkat kabupaten/kota (Bappeda Kaltara, 2023).

Berpijak pada persoalan tersebut, adopsi prinsip desentralisasi dan otonomi perlu ditekankan pada seluruh regulasi terkait pembangunan wilayah perbatasan. Dalam mengadopsi prinsip ini, pemberian otonomi pemerintahan kepada lembaga daerah (*local self-government*) tidak hanya terbatas pada aspek administrasi, yang sering kali lebih disederhanakan sebagai dekonsentrasi daripada delegasi (Rondinelli, 1981),<sup>7</sup> tetapi juga pada aspek politik dan fiskal (Treisman, 2007; Rondinelli, 1981; Manor, 1999; Mewes, 2011; Ivanyna & Shah, 2014). Prinsip desentralisasi dalam praktik pengelolaan perbatasan juga perlu ditekankan karena meskipun pemerintah pusat memiliki kepentingan nasional untuk menjaga keutuhan nasional (kedaulatan negara), wilayah perbatasan berada di daerah yang jauh dari jangkauannya.

Selain itu, prinsip desentralisasi dan otonomi juga perlu ditekankan untuk mendorong kinerja sistem administrasi dan sekaligus memperkuat demokratisasi di tingkat lokal. Prinsip ini terutama berlaku untuk semua area kebijakan dengan pengecualian kewenangan strategis yang harus dikelola oleh pemerintah pusat (pertahanan dan keamanan, makromoneter, keagamaan, dan hukum/peradilan). Prinsip ini berimplikasi terhadap berkurangnya supervisi pusat serta aturan dan prosedur pusat untuk perencanaan dan pembuatan kebijakan. Melalui prinsip ini, diskresi pemerintah daerah akan meningkat. Selain itu, hal ini akan berdampak pada pelayanan publik yang adaptif sesuai kebutuhan daerah dan masya-

---

7 Dekonsentrasi lebih diartikan sebagai transfer kegiatan administrasi ke pemerintahan daerah dari pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya, yaitu staf lokal sebagai bagian dari atau bertanggungjawab kepada lembaga yang melimpahkan tugas. Sementara itu, delegasi biasa diartikan sebagai transfer manajemen termasuk otoritas pengambilan kebijakan dari pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi ke tingkatan yang lebih rendah dengan supervisi atau kontrol tidak langsung. Lihat lebih lanjut mengenai dua konsep ini di Manor (1999) dan Rondinelli (1981).

rakat yang bervariasi di wilayah perbatasan, pendekatan terintegrasi atas persoalan wilayah perbatasan yang sangat kompleks, pengembangan demokrasi lokal, serta peningkatan efisiensi pelayanan publik di tingkat lokal. Namun, penerapan prinsip desentralisasi dalam pengelolaan perbatasan perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- a) kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat atau sering disebut sebagai *general competence* atau *general power of competence* (The Council of Europe, 2007);
- b) persamaan pemahaman di antara lembaga, baik di tingkat pusat dan daerah mengenai prioritas sektor pembangunan, wilayah perbatasan, dan lokasi yang menjadi prioritas pembangunan baik untuk wilayah darat maupun laut;
- c) kompleksitas urusan atau tugas yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah;
- d) hubungan kekuasaan yang saling bergantung di dalam jaringan kebijakan lokal; dan
- e) ketersediaan sumber daya lokal, termasuk pendanaan.

## 2. Keterpaduan, Sinergi, dan Kolaborasi

Prinsip kedua adalah prinsip keterpaduan terutama dalam hubungan kelembagaan pemerintahan baik secara horizontal (antarlembaga pusat atau antarlembaga daerah), maupun vertikal (antara lembaga pusat dan daerah). Yang termasuk dalam prinsip keterpaduan ini adalah hubungan kerja sama (kolaborasi) kelembagaan antardaerah di dalam dan lintas negara, serta antara lembaga pemerintah dan nonpemerintah (dalam dan luar negeri). Meskipun dalam praktiknya sulit dicapai karena perbedaan metode yang dilakukan oleh lembaga (Mendas, 2015), harmonisasi merupakan faktor kunci yang perlu terus diupayakan untuk meraih efektivitas tujuan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah penggunaan metode kelembagaan lintas sektoral yang integratif. Dalam konteks ini, dorongan tanggung jawab kolektif (bersama) diperlukan di setiap keterlibatan *stakeholder* dalam pembangunan kawasan perbatasan.

UU No. 43 Tahun 2008 menyebutkan tentang asas “kerja sama” dalam pengaturan wilayah negara. Meskipun undang-undang tersebut tidak menyebut dengan jelas mengenai pola, bentuk, dan mekanisme kerja sama, terutama untuk pengelolaan wilayah perbatasan, Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2017 mengatur cukup jelas koordinasi antarkementerian dalam pengelolaan perbatasan. Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 118 Tahun 2022 tentang Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan (BWN-KP) Tahun 2020–2024 yang telah terbit semestinya dapat lebih memudahkan keterpaduan, sinergi, atau kolaborasi terutama antarlembaga pemerintah dalam pembangunan wilayah perbatasan. Kesadaran di antara lembaga pemerintah sendiri telah muncul untuk memanfaatkan skema pembangunan yang ada untuk mempercepat pembangunan. Peluang membangun kawasan perbatasan dapat dilakukan, misalnya dengan skema percepatan pembangunan daerah 3T.<sup>8</sup> Intervensi terpadu pembangunan kawasan perbatasan juga dapat dilakukan melalui sinergi dengan Program Penguatan Pemerintahan dan Pembangunan Desa (P3PD).

Peluang dan ruang kolaborasi serta sinergi tersebut tampaknya hanya sebatas narasi karena dalam praktiknya, keterpaduan tersebut sangat sulit dijalankan oleh lembaga atau unit pemerintahan terutama di tingkat pusat. Meskipun telah ada revisi regulasi yang mengatur, hingga tulisan ini disusun, lembaga ini belum juga memiliki cukup otoritas untuk melakukan fungsi koordinasi. Bahkan, tidak sedikit lembaga yang menyebut bahwa BNPP hanya berfungsi sebagai lembaga pencatat kegiatan/program perbatasan. Dalam praktiknya, kolaborasi dan sinkronisasi program atau kegiatan untuk pembangunan yang seharusnya terwujud dari interaksi lintas kementerian teknis masih belum sesuai harapan.

Sementara itu, koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah hingga kini belum juga terjalin dengan baik.<sup>9</sup> Sebagai contoh,

---

8 Melalui Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2021 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal

9 *Statement* ini berdasarkan Laporan Kinerja BPPD Kalimantan Barat Tahun 2021

penentuan daerah yang akan menjadi lokus pembangunan sangat didominasi oleh keputusan pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah tidak cukup memiliki suara untuk menyampaikan kebutuhan dan termasuk pelbagai persoalan yang terjadi di daerah perbatasan (Bappeda Kaltara, 2023). Kerja sama antardaerah juga termasuk belum didorong dengan baik karena skema otonomi daerah belum menjadi basis pengelolaan perbatasan.

### 3. Keberlanjutan

Problem fragmentasi kelembagaan akibat struktur dan koordinasi yang lemah mengakibatkan *output* maupun *outcome* kegiatan yang dilaksanakan oleh setiap kementerian teknis menjadi tidak efektif. Tidak sedikit program pembangunan yang dilaksanakan hanya terbatas dalam kurun waktu tertentu dan tidak berlanjut. Pada kasus lain, banyak infrastruktur yang telah dibangun ternyata tidak dimanfaatkan lebih lanjut oleh masyarakat di wilayah perbatasan dengan baik (Wuryandari, 2018, 13) . Tidak sedikit juga program pembangunan daerah perbatasan yang harus dialihkan oleh pelaksana, baik pusat maupun daerah ke lokasi lain (yang tidak masuk dalam daerah prioritas) karena persoalan teknis, misalnya indeks kemahalan konstruksi yang ternyata tidak sesuai dengan perencanaan (Bappeda Kaltara, 2023). Belum lagi, beberapa program pembangunan wilayah perbatasan diarahkan oleh politisi untuk tujuan perolehan suara dalam pemilu.

Meskipun telah ada instrumen perencanaan pembangunan kawasan perbatasan yang cukup baik, seperti rencana induk pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, pemenuhan targetnya tidak semudah yang diharapkan (BPPD Kalbar, 2021).<sup>10</sup> Ini baru sebatas problem pemenuhan target, belum lagi ke persoalan keberlanjutan yang sepertinya belum mendapatkan perhatian yang cukup dari lembaga pengelola perbatasan.

---

<sup>10</sup> Laporan Kinerja BPPD Kalimantan Barat Tahun 2021 misalnya melaporkan bahwa dari target pengentasan ketertinggalan 25 desa, BPPD hanya dapat memenuhi 18 desa.

Atas dasar persoalan tersebut, pengelolaan perbatasan perlu memperhatikan prinsip keberlanjutan dan meninggalkan model *ad-hoc* yang selama ini berlangsung. Pembangunan di wilayah perbatasan juga perlu dilakukan secara terarah dan berkelanjutan dengan menekankan juga pada prinsip keterpaduan dan otonomi daerah.

#### 4. Rekognisi atas Keberagaman

Infrastruktur yang terbangun di kawasan perbatasan yang kemudian terbengkalai (Wuryandari, 2018, 13) menunjukkan bahwa program pembangunan yang dilaksanakan tidak memperhatikan aspek lokal. Selain itu, dalam praktik pengelolaan perbatasan, pendekatan keamanan yang sekarang diterapkan masih mengabaikan realitas pluralisme sosial-budaya masyarakat setempat. Ini yang kemudian sering kali memunculkan ketegangan dan bahkan konflik antara masyarakat dan aparat keamanan.

Pembangunan wilayah perbatasan harus menghargai budaya dan nilai yang sangat beragam di tingkat lokal. Rekognisi terhadap budaya dan nilai lokal dalam pembangunan kawasan perbatasan perlu disertai dengan pendekatan afirmasi dan proteksi. Pendekatan afirmasi menekankan pada pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan lokal dengan memperhatikan standar yang lebih terukur daripada sekadar menggunakan standar nasional. Sementara itu, pendekatan proteksi diarahkan untuk tetap menjaga kelestarian nilai-nilai lokal dalam pembangunan.

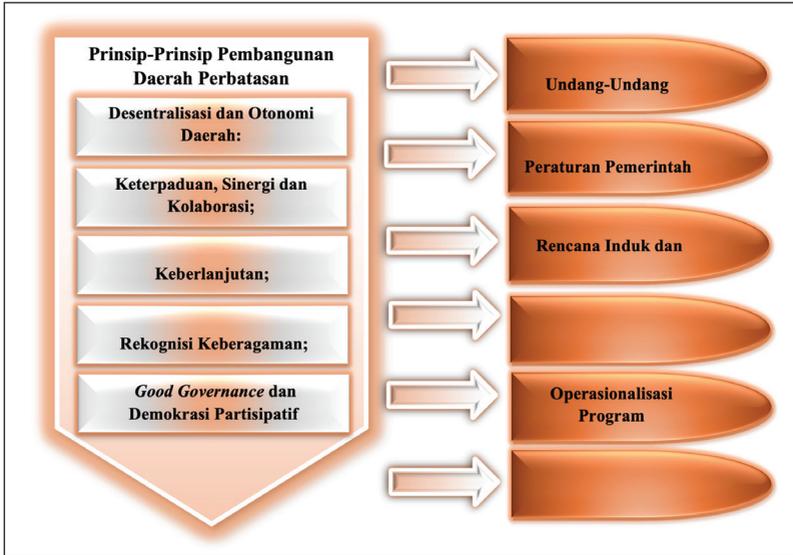
Untuk itu, penerapan prinsip keberagaman perlu dibarengi dengan prinsip otonomi. Pemahaman karakter dan kebutuhan lokal yang beragam akan sulit diperoleh dengan pendekatan sentralis. Sebaliknya, pelaksanaan otonomi di dalam pembangunan perbatasan tidak akan efektif tanpa memperhatikan keberagaman.

#### 5. *Good Governance* dan Demokrasi Partisipatif

Prinsip *good governance* dan demokrasi partisipatif dalam pembangunan wilayah perbatasan sangat penting untuk dijadikan seba-

gai landasan bagi lembaga pemerintah, baik dalam pengambilan kebijakan maupun operasionalisasi program. Selama ini, hingga tulisan ini tersusun, sangat sedikit unit pemerintahan yang memublikasikan laporan kinerjanya secara luas. Masyarakat, terutama di daerah, tidak mengetahui dengan jelas apa saja yang telah dilakukan pemerintah dalam membangun daerah perbatasan. Dalam konteks partisipasi, masyarakat seharusnya memiliki akses untuk memberikan masukan, setidaknya menyampaikan kebutuhannya untuk diadopsi dalam program pembangunan perbatasan. Dalam hal ini, pemerintah pusat dan terutama daerah perlu memperhatikan tidak hanya efektivitas, tetapi juga efisiensi, akuntabilitas, dan transparansi kinerja lembaga. Nilai-nilai pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut perlu didukung oleh sistem politik yang demokratis dan proses politik yang mengedepankan partisipasi publik, terutama dalam pengambilan kebijakan publik.

Prinsip yang telah diuraikan tersebut sangat diperlukan sebagai dasar kebijakan, perencanaan, operasionalisasi, dan evaluasi program pembangunan kawasan perbatasan. Tanpa adanya komitmen yang kuat dan konsistensi penggunaan prinsip-prinsip sebagaimana yang telah diuraikan tersebut, pembangunan wilayah perbatasan akan menemui persoalan yang sama seperti sebelumnya. Oleh sebab itu, revisi regulasi (baik undang-undang maupun peraturan pemerintah) yang mengatur pengelolaan dan/atau pembangunan wilayah perbatasan sangat diperlukan untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip dasar tersebut telah disebutkan dan diatur di dalamnya. Selain itu, dalam setiap dokumen perencanaan (terutama untuk kurun waktu 5 tahun) pengelolaan dan/atau pembangunan wilayah perbatasan, prinsip-prinsip tersebut tidak hanya perlu disebutkan secara eksplisit, tetapi juga selalu dijadikan sebagai landasan dalam menentukan arah program. Demikian juga di dalam pelaksanaan program di wilayah perbatasan, prinsip-prinsip tersebut harus selalu menjadi acuan. Terakhir, di dalam evaluasi program, segala pertanyaan terkait proses, mekanisme, dan capaian program harus selalu mengacu pada prinsip-prinsip tersebut. Sketsa penerapan kelima prinsip pembangunan daerah perbatasan yang telah dibahas sebagaimana ditampilkan pada Gambar 3.1.



Sumber: Data Diolah oleh Tim Penulis Otonomi Daerah PRP BRIN (2023)

**Gambar 3.1** Penerapan Prinsip-Prinsip Pembangunan Daerah Perbatasan

## B. Distribusi Kewenangan dan Urusan Pusat-Provinsi-Kabupaten/Kota

Desentralisasi dan otonomi kewenangan dan urusan pemerintahan sangat diperlukan dalam pembangunan kawasan perbatasan. Hal ini merupakan akomodasi dari prinsip utama pembangunan kawasan perbatasan sebagaimana dibahas di bagian sebelumnya. Dengan demikian, desain pembagian kewenangan dan urusan untuk pembangunan kawasan perbatasan tidak mengikuti struktur pemerintahan secara umum sebagaimana berlaku untuk semua daerah secara nasional. Bahkan, struktur kewenangan dan urusan yang akan terbentuk di setiap pemerintah daerah akan memiliki perbedaan karena perbedaan kompleksitas persoalan perbatasan dan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankannya.

Bagian ini mendiskusikan pembagian kewenangan dan urusan untuk pembangunan kawasan perbatasan antara pemerintah pu-

sat, provinsi, dan kabupaten/kota. Usulan penataan distribusi kewenangan dan urusan pemerintah untuk semua level dalam hal pengembangan kawasan perbatasan menjadi bagian sentral dalam subbab ini. Solusi yang akan ditawarkan beranjak dari gap regulasi yang pernah ada, terutama antara peraturan khusus mengenai perbatasan dan peraturan umum mengenai pemerintahan yang mengatur distribusi kewenangan dan urusan. Selain itu, keterbatasan gerak pelbagai lembaga di daerah dalam pembangunan kawasan perbatasan juga menjadi dasar perumusan kebijakan ke depan.

Distribusi kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam hal pengelolaan wilayah perbatasan telah diatur sebelumnya di dalam UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Pengaturan tersebut cukup memadai terutama pembagiannya antara pemerintah pusat dan daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Meskipun demikian, pembagian kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota belum disebutkan dengan jelas. Pembagian ini seharusnya jelas tertuang di dalam undang-undang untuk menjamin otonomi sekaligus memberikan kesempatan bagi daerah untuk menentukan sendiri strategi pembangunan daerah perbatasan, terutama di level kabupaten/kota hingga kecamatan. Hal ini penting karena di dalam operasionalisasi pembangunan kawasan perbatasan selama ini, pemerintah pusat (termasuk BNPP) menentukan secara *top-down* dan temporer kewenangan (termasuk arahnya) pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang disesuaikan dengan arah strategi pemerintah pusat termasuk kementerian dan lembaga dalam pembangunan kawasan perbatasan.

Selain itu, meskipun UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara telah mengatur kewenangan antartingkat pemerintahan dalam pengelolaan perbatasan, undang-undang ini belum menjelaskan pembagian kewenangan tersebut di dalam pengaturan urusan di setiap level pemerintahan. Sementara itu, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur distribusi kewenangan dan urusan secara umum. Oleh sebab itu, pengaturan kewenangan antartingkat pemerintahan sebagaimana diatur di dalam UU No. 43 Tahun 2008 perlu dibenahi. Pembinaan tersebut juga

perlu disertai dengan kejelasan bahwa pengaturan urusan sektoral perlu ditekankan di setiap tingkat pemerintahan.

## 1. Pemerintah Pusat

UU No. 23 Tahun 2014 mengatur pengelolaan kawasan perbatasan dengan memberikan porsi kewenangan yang sangat dominan kepada pemerintah pusat. Porsi kewenangan pemerintah pusat tersebut terlihat dalam Pasal 361 dan 362. Pasal 361 menyatakan bahwa pemerintah pusat memegang penuh seluruh kewenangan pengelolaan wilayah perbatasan, termasuk di dalamnya adalah pengaturan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pembangunan infrastruktur. Dalam konteks ini, pemerintah provinsi atau gubernur hanya berperan sebagai koordinator pelaksana program yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sementara itu, bupati/wali kota hanya membantu operasionalisasi program sebagaimana yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat hingga di unit pelayanan publik terendah.

Dalam konteks kewenangan di lokpri misalnya, pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang dominan. Sementara pemerintah daerah hanya dapat mendukung program yang telah ditetapkan dan dijalankan oleh pusat. Pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) tidak dapat terlibat aktif dalam pembangunan wilayah perbatasan karena keterbatasan anggaran di daerah. Dalam perencanaan APBN, penentuan lokpri disesuaikan dengan tema tertentu yang ditetapkan secara terpusat. Tema ini ditentukan atau dirumuskan dari rencana kerja pemerintah (RKP). Tema yang ditentukan oleh pusat bahkan sering kali tidak sesuai dengan kebutuhan daerah perbatasan. Misalnya, tema afirmasi yang telah ditetapkan adalah penguatan *food estate*, tetapi target desa di wilayah perbatasan tidak membutuhkan *food estate* dan lebih membutuhkan infrastruktur lain.

Kewenangan pemerintah pusat yang dominan juga tecermin dalam Pasal 362 UU No. 23 Tahun 2014. Pasal ini tampak memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten untuk membentuk dan menetapkan kecamatan di kawasan perbatasan. Namun,

kewenangan ini sangat terbatas dan tergantung pada persetujuan dan kebijakan menteri terkait.

Pengaturan kewenangan pemerintah pusat dalam pengembangan wilayah perbatasan terlihat dibuat khusus di dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dibanding dengan kewenangan pemerintah pusat di daerah normal (bukan kawasan perbatasan), pengaturan khusus kewenangan pemerintah pusat ini menunjukkan dominasi peran pusat dan desentralisasi kewenangan pemerintahan yang lemah kepada daerah.

Pengaturan khusus kewenangan pemerintah pusat sebagaimana disebutkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tampak merujuk pada kebijakan mengenai wilayah negara. UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara tampak lebih memerinci kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan wilayah perbatasan. Kewenangan sebagaimana disebutkan di dalam undang-undang tersebut, antara lain

- 1) menetapkan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan;
- 2) mengadakan perundingan dengan negara lain mengenai penetapan batas wilayah negara;
- 3) melakukan pendataan dan pemberian nama pulau, kepulauan, serta unsur geografis lainnya;
- 4) melaksanakan pengawasan di zona tambahan yang diperlukan untuk mencegah pelanggaran dan menghukum pelanggar peraturan perundang-undangan di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter di dalam wilayah negara atau laut teritorial; dan
- 5) menjaga keutuhan, kedaulatan, dan keamanan wilayah negara, serta kawasan perbatasan.

Dari pengaturan kewenangan sebagaimana diatur di dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah dan undang-undang yang khusus mengatur perbatasan, penanganan pembangunan masih didominasi oleh pemerintah pusat. Kewenangan pengelolaan kawasan perbatasan tidak terdesentralisasi dengan baik. Struktur seperti ini yang tampaknya menyebabkan pembangunan kawasan perbatasan menjadi lambat dan kurang menjawab kebutuhan lokal.

Oleh sebab itu, setidaknya ada dua hal pembenahan distribusi kewenangan yang perlu mendapat perhatian untuk mempercepat pembangunan di kawasan perbatasan. Pertama, dominasi kewenangan pemerintah pusat perlu dikurangi. Jika dibandingkan dengan daerah lainnya, daerah di kawasan perbatasan justru mendapatkan otonomi yang lebih kecil. Idealnya, makin cepat pembangunan yang diharapkan maka makin besar otonomi yang diberikan kepada daerah untuk melakukan pembangunan. Kedua, kewenangan pemerintah pusat untuk pembangunan kawasan perbatasan baik yang disebutkan di dalam UU No. 32 Tahun 2014 maupun UU No. 43 Tahun 2008 kurang mencakup sektor strategis yang perlu dieksplisitkan. Beberapa kewenangan strategis pemerintah pusat terkait pembangunan daerah di kawasan perbatasan negara, antara lain,

- 1) peran pemerintah pusat untuk mendorong dan mengatur kerja sama antardaerah, antara pemerintah daerah dan pemerintah daerah tetangga, serta antara daerah dan lembaga luar negeri dalam pengelolaan wilayah perbatasan;
- 2) pengaturan standar penyediaan pelayanan publik khusus di wilayah perbatasan;
- 3) penentuan standar pemenuhan pelayanan publik khusus di wilayah perbatasan; dan
- 4) harmonisasi/sinkronisasi operasionalisasi urusan yang mendukung percepatan pengembangan pusat kegiatan strategis nasional (PKSN) dan lokasi prioritas (lokpri).

UU No. 32 Tahun 2014 dan UU No. 43 Tahun 2008 cukup mengatur distribusi kewenangan antartingkat pemerintahan, tetapi kedua undang-undang tersebut tidak mengatur distribusi urusan untuk pembangunan kawasan perbatasan. Kegamangan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan antara yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah berasal dari distribusi urusan pemerintahan khusus perbatasan yang belum jelas. Oleh sebab itu, dalam rangka mendukung percepatan pembangunan kawasan perbatasan, ada beberapa jenis urusan yang penting untuk mendapat-

kan pengaturan distribusi ke semua tingkat pemerintahan. Dari pelbagai program dan kebijakan yang telah disusun oleh pemerintah, setidaknya terdapat tiga klaster urusan pembangunan kawasan perbatasan sebagai berikut:

- 1) penguatan infrastruktur dasar di wilayah perbatasan,
- 2) pembangunan/penguatan ekonomi wilayah perbatasan, dan
- 3) pembangunan/ketahanan sosial-budaya.

Tiga klaster urusan pembangunan kawasan perbatasan tersebut tentu saja di luar dari urusan absolut pemerintah pusat yang tidak didesentralisasikan. Beberapa urusan wajib pemerintah pusat yang terkait dengan persoalan perbatasan negara, antara lain, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, dan fiskal nasional. Tanpa mengabaikan urusan wajib pemerintah pusat, tiga klaster urusan tersebut difokuskan untuk pengembangan pembangunan wilayah.

Urusan pemerintah pusat pada tiga klaster ini perlu diperinci lebih lanjut meskipun beberapa di antaranya sudah disebutkan sebelumnya di dalam kebijakan PKSNN sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Perincian urusan pembangunan kawasan perbatasan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dapat ditentukan melalui pembahasan bersama pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Artinya, distribusi urusan pembangunan kawasan perbatasan perlu mempertimbangkan tidak hanya berapa besar urusan yang dapat didesentralisasikan, tetapi juga kemampuan daerah.

Beberapa urusan pembangunan wilayah perbatasan yang perlu diambil oleh pemerintah pusat, antara lain, sebagai berikut.

- 1) Dalam hal penguatan infrastruktur dasar, pemerintah pusat wajib menyiapkan atau memfasilitasi penyediaan sarana jalan (negara) yang tidak hanya menghubungkan antarprovinsi, tetapi juga lintas negara yang berbatasan. Untuk hal ini, koordinasi dengan pemerintah provinsi mutlak dijalankan terutama dengan menyelaraskan kebutuhan lokal. Sarana jalan ini perlu disiapkan untuk dukungan “*transborder transport*” nantinya.

*Transborder transport* merupakan infrastruktur transportasi yang melintasi batas wilayah politik. *Transborder transport* mencakup lalu lintas penumpang dan barang (Komornicki, 2008, 135). Walaupun demikian, infrastruktur (misalnya jalan) yang akan dibangun harus melalui proses *assessment* yang mendalam, yang disesuaikan dengan kebutuhan lokal. Untuk penyediaan prasarana lintas negara, pemerintah pusat perlu berkoordinasi dengan negara tetangga terkait peruntukan strategis. Hal ini untuk mencegah penggunaan infrastruktur yang tidak semestinya. Di banyak kasus, infrastruktur yang sudah dibangun tidak digunakan dalam kurun waktu yang lama sehingga rusak oleh alam.

- 2) Dalam hal pembangunan ekonomi wilayah perbatasan, pemerintah pusat perlu mendorong investasi industri di kawasan perbatasan melalui penyediaan insentif. Selain itu, pemerintah pusat perlu mendorong, memfasilitasi, dan memberikan kemudahan bagi pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk melakukan kerja sama ekonomi baik antardaerah di dalam negeri maupun dengan pemerintah daerah di negara tetangga.
- 3) Dalam hal pembangunan sosial-budaya, pemerintah pusat perlu menyusun standar penyediaan layanan pendidikan dan kesehatan di wilayah perbatasan yang berbeda dengan daerah lainnya. Hal ini penting untuk memberikan proteksi dan afirmasi budaya dan kesiapan daerah dalam hal pemberian layanan dasar.

## 2. Pemerintah Provinsi

Dalam konteks otonomi pembangunan kawasan perbatasan, pemerintah provinsi menjadi lembaga pelaksana utama di daerah. Selain itu, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, pemerintah provinsi sekaligus dapat menjalankan kegiatan yang diperbantukan atau didelegasikan dari program yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Mengacu pada kebijakan/program PKSN, sebagaimana diatur dalam PP No. 26 Tahun 2008, pemerintah provinsi dapat menjalankan urusan terkait program pusat yang diperbantukan.

kan oleh pemerintah pusat. Selain itu, PP No. 26 Tahun 2008 juga menyebutkan mengenai pusat kegiatan wilayah (PKW), program ini perlu diadopsi, dijabarkan dan dikembangkan dalam pelbagai urusan dan kewenangan pemerintah provinsi terkait pembangunan wilayah perbatasan. Dalam hal ini pemerintah provinsi menjadi lembaga utama yang menjalankan PKW terkait pengembangan kawasan perbatasan.

Selain sebagai wakil dari pemerintah pusat dan menjalankan otonominya sendiri, provinsi juga memiliki peran sentral dalam mengoordinasikan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. PP No. 26 Tahun 2008 menyebutkan bahwa pusat kegiatan lokal (PKL) sebagai pusat kegiatan industri dan simpul transportasi lingkup kabupaten atau beberapa kecamatan. Terkait dengan kewenangan dan urusan pemerintah provinsi, lembaga ini perlu mengoordinasikan PKL di areanya. Sementara itu, dalam menindaklanjuti program PKW, pemerintah provinsi perlu menyusun daftar prioritas untuk pembangunan daerah-daerah dengan kategori daerah yang mengalami ketertinggalan dalam pembangunan dan yang kesulitan melakukan penguatan ekonomi, sosial, dan budaya.

Tujuan skala prioritas adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan menelaraskan pembangunan daerah yang kurang berkembang. Bagi beberapa daerah yang menjadi target prioritas, pemerintah provinsi perlu melakukan intervensi program atau kegiatan khusus. Beberapa intervensi yang perlu dilakukan, antara lain, mencakup

- 1) peningkatan modalitas terutama sarana dan prasarana untuk pertumbuhan ekonomi dan ketenagakerjaan,
- 2) investasi pada SDM dan modal fisik,
- 3) inovasi daerah dan pembangunan masyarakat yang berpengetahuan,
- 4) dorongan peningkatan kapasitas lokal untuk adaptabilitas perubahan ekonomi dan sosial,
- 5) perlindungan sosial, dan
- 6) peningkatan efisiensi administrasi.

Terkait dengan tiga kluster urusan pembangunan kawasan perbatasan sebagaimana disebutkan sebelumnya, otonomi urusan dan kewenangan provinsi perlu diperinci dan diatur dalam regulasi nasional (baik undang-undang maupun peraturan pemerintah). Beberapa jenis urusan di dalam kluster yang dapat dikembangkan antara lain sebagaimana terlihat di pada Gambar 3.2.

Penguatan Infrastruktur Dasar	Pembangunan / Ketahanan Ekonomi	Pembangunan / Ketahanan Sosial-Budaya
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan ruang (manajemen penggunaan lahan)</li> <li>• Perumahan/permukiman</li> <li>• Pertanahan</li> <li>• Perhubungan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenaga Kerja</li> <li>• Pangan</li> <li>• Penanaman Modal</li> <li>• Kelautan dan perikanan</li> <li>• Pariwisata</li> <li>• Pertanian</li> <li>• Perdagangan</li> <li>• Perindustrian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendidikan</li> <li>• Kesehatan</li> <li>• Pemberdayaan perempuan</li> <li>• Lingkungan hidup</li> <li>• Pemberdayaan masyarakat desa</li> <li>• Kebudayaan</li> </ul>

Sumber: Data diolah oleh Tim Penulis Otonomi Daerah PRP BRIN (2023)

**Gambar 3.2** Jenis Urusan dalam Kluster yang Dapat Dikembangkan untuk Daerah Perbatasan

Sebagaimana digambarkan pada Gambar 3.2, di setiap kluster terdapat jenis urusan pengembangan pembangunan kawasan perbatasan. Dalam hal penyediaan infrastruktur dasar, misalnya terdapat beberapa urusan yang setidaknya terdiri dari penataan ruang, perumahan/pemukiman, pertanahan, dan perhubungan. Pemerintah provinsi perlu mendapatkan otonomi untuk melaksanakan urusan ini. Meskipun di kluster penguatan infrastruktur dasar disebutkan beberapa urusan, penyelenggaraan urusan dan kewenangan terkait infrastruktur tidak dapat lepas atau terkait dengan pembangunan ekonomi, sosial, dan budaya. Artinya, ada sektor ekonomi dan sosial-budaya dalam kategori dasar yang perlu mendapat perhatian di dalam penguatan infrastruktur dasar.

Dalam hal pelaksanaan urusan di kluster penguatan infrastruktur dasar, pemerintah provinsi perlu cermat dalam melakukan iden-

tifikasi dan tindakan prioritas untuk memperkecil kesenjangan pertumbuhan kawasan antardaerah. Beberapa pertimbangan yang diambil, misalnya kawasan yang memiliki penduduk dengan jumlah sedikit sebagai dampak dari migrasi keluar tentu saja membutuhkan infrastruktur yang lebih sederhana dibanding kawasan perkotaan. Namun, standar minimal akses mobilitas ekonomi harus dapat terpenuhi dengan baik.

Selain itu, dalam pelaksanaan penguatan infrastruktur dasar, pemerintah provinsi perlu melakukan pola pengembangan bertahap. Tahap pertama diawali dengan fokus ke ketersediaan logistik, terutama untuk daerah pinggiran yang memiliki keterbatasan akses. Setelah itu, program dapat diarahkan ke peningkatan pembangunan infrastruktur sekitar kawasan perbatasan. Kemudian, tahap selanjutnya adalah pengembangan bersama lintas batas. Tugas pemerintah provinsi adalah membuat pilihan strategis dalam mengidentifikasi dan menguatkan simpul-simpul penunjang pertumbuhan ekonomi kawasan di wilayahnya.

Pengembangan infrastruktur dasar perlu diarahkan untuk pengembangan daya dukung industri di kawasan ini. Namun, pemerintah provinsi tetap harus memperhatikan kelestarian lingkungan. Dengan demikian, kombinasi antara konservasi alam dengan promosi pengembangan kawasan perlu diperhatikan. Pemerintah provinsi juga perlu memperhatikan kawasan pinggiran dan pedesaan yang agak sulit didorong untuk lebih mandiri dalam pengembangan wilayah. Namun, pemerintah provinsi perlu selalu bekerja sama (termasuk dalam hal koordinasi dan supervisi) terutama dengan pemerintah kabupaten/kota untuk mengembangkan kawasan pinggiran sebagai pendukung pengembangan wilayah perkotaan (metropolitan).

Dalam hal pembangunan ketahanan ekonomi, pemerintah provinsi perlu memiliki diskresi untuk menyediakan pusat ekonomi dan memfasilitasi jaringan inovasi hingga ke unit wilayah terkecil. Hal ini diperlukan untuk mengatasi keterisolasian kawasan pinggiran. Selain itu, provinsi perlu selalu memberikan fasilitas untuk mendu-

kung dan mendorong kerja sama antara kawasan metropolitan atau pusat urban dengan kawasan pinggiran.

Terkait dengan pengembangan ekonomi lokal, pemerintah provinsi perlu memiliki kewenangan untuk mengidentifikasi dan mengembangkan pusat pariwisata. Untuk pembangunan ketahanan sosial budaya, pemerintah provinsi harus memastikan ketersediaan pelayanan dasar yang menjadi kebutuhan utama publik hingga di unit pemerintahan terendah. Provinsi perlu memastikan pelayanan publik dasar memenuhi standar yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat dan sekaligus menjamin bahwa pelayanan tersebut juga telah mengakomodasi budaya, kepentingan, dan kapasitas lokal hingga di level perdesaan. Pelayanan pendidikan, misalnya, perlu diarahkan untuk menyiapkan tenaga kerja lokal yang memiliki *skill* dan siap kerja. Dukungan terhadap UMKM dan inovasi *startup* termasuk pemberdayaan perempuan dan masyarakat desa perlu didorong. Dengan demikian, hal ini akan mendukung pembangunan ekonomi dan pemanfaatan infrastruktur yang telah disediakan.

### 3. Pemerintah Kabupaten/Kota

Di dalam pembangunan kawasan perbatasan, posisi kabupaten/kota tidak dapat dikesampingkan karena unit pemerintahan ini bersinggungan langsung dengan kawasan pinggiran dan perdesaan yang membutuhkan perhatian khusus. Terkait distribusi urusan dan kewenangan di antara tingkat pemerintahan dalam pengelolaan perbatasan, pemerintah kabupaten perlu mendapat alokasi otonomi yang memperhatikan kebutuhan dan kapasitas lokal. Urusan dan kewenangan yang diberikan kepada kabupaten/kota untuk mengembangkan kawasan perbatasan tidak dapat disamakan dengan sebagaimana yang dijalankan oleh kabupaten/kota pada umumnya. Derajat otonomi yang dijalankan oleh kabupaten di kawasan perbatasan dapat lebih kecil dibandingkan dengan derajat otonomi kabupaten pada umumnya. Hal ini karena provinsi memegang urusan dan kewenangan yang lebih besar dan strategis terkait perbatasan sebagai wakil pemerintah pusat dan sekaligus lembaga otonom di daerah.

Pemerintah kabupaten perlu mengoptimalkan perangkat (dinas) daerah untuk mendukung sektor-sektor strategis pembangunan wilayah perbatasan, baik yang didesentralisasikan kepada daerah maupun urusan yang didelegasikan dari pemerintah pusat dan provinsi ke kabupaten. Secara khusus, pemerintah kabupaten perlu fokus dalam hal pendampingan (dekonsentrasi dan tugas pembantuan) kegiatan pembangunan yang dilakukan di kawasan pedalaman dan perdesaan.

Di dalam PP No. 26 Tahun 2008, terdapat konsep program kegiatan lokal (PKL) dengan menekankan pada level kabupaten. Kegiatan dalam lingkup ini diarahkan terutama untuk mengembangkan pembangunan di kawasan pedalaman dan perdesaan. Konsep ini masih sangat relevan untuk diadopsi sebagai pelengkap dari PKSNN sebagaimana disebutkan di dalam PP No. 26 Tahun 2008 yang khusus merujuk pada penyelenggaraan pembangunan kawasan perbatasan.

Pembangunan dengan pendekatan kultural dan ekonomi memperhatikan keunikan daerah dengan mendorong pariwisata. Program ini akan memelihara nilai-nilai sejarah dan kultural lembaga lokal, atau juga memperhatikan perpaduan antara nilai tradisional dan sejarah.

### **C. Hubungan Tingkatan Pemerintahan dan Kelembagaan**

Pembangunan kawasan perbatasan tidak akan optimal tanpa memperhatikan hubungan kelembagaan pemerintahan, baik di level pusat maupun daerah, serta antara lembaga pemerintah dan lembaga eksternal (internal dan domestik). Bagian ini tidak mengulas hubungan antartingkatan pemerintahan karena sudah didiskusikan di bagian sebelumnya. Pola hubungan yang dibahas di bagian ini termasuk koordinasi, asistensi, dan interaksi ekonomi saling menguntungkan.

## 1. Hubungan Antar-kementerian/lembaga

Koordinasi pengelolaan kawasan perbatasan lintas kementerian/ lembaga di tingkat pusat telah diserahkan kepada BNPP sebagaimana diatur dalam UU No. 43 Tahun 2008, PP No. 12 Tahun 2010, dan Perpres No. 44 Tahun 2017 tentang BNPP. Meskipun BNPP berkedudukan di bawah langsung dan bertanggung jawab kepada presiden, kekuatan lembaga ini untuk mengoordinasikan pembangunan kawasan perbatasan masih lemah. Hal ini menyebabkan pengelolaan perbatasan masih bersifat parsial dan temporer (*ad-hoc*). Untuk mengatasi persoalan ini, reformulasi struktur perlu dilakukan untuk lebih memfokuskan pada pembangunan kawasan perbatasan dengan pembenahan *roadmap* yang lebih menekankan pada pembangunan ekonomi dan sosial-budaya daripada pendekatan keamanan (*security*). Selain itu, pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan perlu melibatkan pemerintah daerah secara lebih intensif.

Di level daerah, lembaga yang berperan sentral dalam mengoordinasikan program adalah pemerintah provinsi. Selama ini, lembaga khusus yang diberi kewenangan untuk melakukan koordinasi pembangunan kawasan perbatasan di daerah adalah Badan Pengelola Perbatasan (BPP) daerah yang ada di level provinsi. Mirip dengan pengalaman BNPP di tingkat pusat, BPP daerah kurang memiliki kekuasaan untuk mengoordinasikan program pembangunan perbatasan di skala daerah. Oleh karena itu, untuk mengatasi persoalan tersebut, upaya penguatan lembaga pengelola perbatasan di daerah dan perbaikan mekanisme kelembagaan perlu dilakukan.

Setiap daerah perlu menyusun *grand design* pembangunan kawasan perbatasan yang disesuaikan dengan karakteristik dan kapasitas lokal masing-masing. Dalam hal ini, BPP daerah tidak melulu melaksanakan program yang didelegasikan atau ditugaskan oleh BNPP. Untuk mempercepat pembangunan kawasan perbatasan, provinsi perlu memiliki otonomi dalam hal perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan kawasan perbatasan. Sementara

itu, anggaran untuk program tersebut dapat berasal dari pusat maupun dari daerah sendiri.

Karena pembangunan kawasan perbatasan di daerah terpusat di provinsi, program kerja yang disusun oleh kabupaten/kota harus mengacu pada *grand design* pembangunan yang disusun oleh provinsi. Pelaksanaan urusan pemerintahan secara otonom oleh pemerintah kabupaten dimungkinkan setelah kabupaten yang bersangkutan melaksanakan program yang telah direncanakan sesuai dengan *grand design* provinsi.

## 2. Hubungan Antar-Daerah

Pemerintah daerah perlu mengembangkan kerja sama antardaerah dalam rangka mengembangkan ekonomi lokal dan pemberdayaan sosial untuk mengatasi keterbatasan sumber daya lokal, terutama biaya pembangunan yang bukan berasal dari transfer pusat. Kerja sama antardaerah dibutuhkan untuk membangun dan mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di sekitar kawasan perbatasan.

Salah satu kegiatan kerja sama antardaerah untuk mendorong peningkatan ekonomi lokal yang dapat dilakukan adalah dorongan pengembangan pariwisata. Pembangunan pusat-pusat pariwisata yang memiliki karakteristik khusus di setiap daerah kawasan perbatasan akan mudah berkembang jika didukung oleh kerja sama antardaerah. Daerah yang melakukan kerja sama akan saling mendukung dalam hal promosi, akses, dan daya dukung lainnya. Kerja sama antardaerah ini akan berkembang untuk mengatasi pelbagai hambatan kemajuan daerah termasuk bencana.

Selain itu, kerja sama antardaerah sangat penting untuk mengembangkan partisipasi masyarakat lintas daerah. Tujuan utama dari kerja sama seperti ini adalah untuk memantau aktivitas lintas batas, terutama terkait penyelundupan, pencurian sumber daya, dan aktivitas ilegal lainnya.

### 3. Hubungan Antara Pemerintah Daerah Dalam Negeri dan Pemda Luar Negeri

Kerja sama antardaerah lintas-batas negara juga merupakan hal penting untuk meningkatkan pembangunan ekonomi daerah di kawasan perbatasan sekaligus menjaga keamanan regional. Pemerintah daerah di sekitar wilayah perbatasan memiliki otonomi untuk melakukan kerja sama dengan pemerintah daerah negara tetangga dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya, termasuk pariwisata. Model kerja sama seperti ini akan mengakomodasi perbedaan nasionalisme dan budaya, termasuk perbedaan bahasa (Miosga 2008, 15). Sangat besar kemungkinan kedua daerah yang akan melakukan kerja sama memiliki perbedaan atau kesenjangan terutama tingkat pembangunan ekonomi. Dalam beberapa kasus, perbedaan ini sering kali berdampak pada perbedaan arah dan harapan kerja sama, yang jelas akan memunculkan persoalan dalam pelaksanaan kerja sama antardaerah lintas negara (Ciok & Raczky, 2008, 42).

Namun, kerja sama dalam konteks ini harus didesain untuk menjawab persoalan utama bersama yang dihadapi secara khusus di kawasan perbatasan antarnegara, selain untuk membuka peluang akses yang saling menguntungkan kedua belah daerah lintas negara. Negara atau pemerintah pusat perlu mendorong, memfasilitasi, dan menghilangkan pelbagai kendala, terutama yang terkait legal formal, serta kerja sama antardaerah lintas negara, baik yang berbatasan langsung maupun tidak langsung.

Di dalam kerja sama antardaerah lintas negara, hubungan antaraktor akan menghadapi tantangan yang muncul dari perbedaan dan asimetrisme, misalnya dalam hal bahasa, budaya, legislasi, administrasi, organisasi politik, kompetensi, dan tradisi *governance*. Makin jelas perbedaan sistem pemerintahan (birokrasi) maka makin sulit kerja sama yang akan dilakukan karena perbedaan cenderung menghasilkan ketidakpastian, tidak hanya mengenai lembaga tetapi juga kompetensi (Deppisch, 2008, 73–74).

Selain itu, kerja sama antar pemerintah daerah lintas negara perlu memperhatikan kapasitas pemerintah daerah yang bersangkutan. Pemda yang kecil dan cenderung bersifat “tergantungan” akan kesulitan

untuk mengatur atau mengendalikan kerja sama. Kelemahan ini akan berpengaruh pada proses dan hasil akhir kerja sama. Selain itu, dalam banyak kasus, meski kabupaten memiliki kemampuan untuk lebih independen dan memiliki ruang untuk manuver, kapasitas mereka masih terbatas oleh ketersediaan dana.

Atas dasar tersebut, hal yang penting untuk diperhatikan dalam kerja sama yaitu kepentingan dan orientasi para aktor yang terlibat karena mereka memiliki peran penentu. Oleh sebab itu, untuk mereduksi kompleksitas kepentingan aktor lokal dan sekaligus mengatasi ketimpangan sumber daya, kontrak kerja sama langsung dengan pemda negara tetangga harus dikelola secara formal oleh provinsi dengan tetap melibatkan kabupaten dalam operasionalisasinya. Satu hal penting lainnya untuk mendorong kerja sama antardaerah lintas negara ini adalah perlunya inovasi penciptaan aktivitas bersama lintas batas yang dapat menarik minat pemda untuk melakukan kerja sama.

#### **4. Hubungan Antara Daerah dan Lembaga *Non-State* di Dalam Negeri**

Kerja sama yang juga perlu dilakukan oleh pemerintah di semua tingkatan pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) untuk pembangunan kawasan perbatasan adalah kerja sama dengan pihak swasta. Sebagaimana yang tengah gencar dilakukan oleh pemerintah pusat, kerja sama dengan pihak swasta dilakukan untuk pembangunan infrastruktur. Kerja sama dengan swasta (lembaga *non-state*) terutama untuk pembangunan fisik atau nonfisik di wilayah perbatasan ditujukan untuk mengejar efisiensi dan efektivitas.

Kerja sama dengan lembaga swasta juga dapat dilakukan untuk penunjang fasilitas pendidikan dan kesehatan, terutama di daerah pinggiran dan perdesaan yang memiliki keterbatasan. Di unit tingkatan terendah, pemerintah setempat dapat melakukan kerja sama dengan organisasi kemasyarakatan seperti organisasi Islam, gereja, maupun organisasi adat untuk mendukung pelayanan publik dasar yang masih sangat terbatas seperti pendidikan dan kesehatan.

## 5. Hubungan Antara Daerah dan Lembaga *State* dan *Non-State* Luar Negeri

Hingga saat ini, sebagian besar daerah di kawasan perbatasan merupakan daerah pinggiran serta jauh dari pusat ekonomi dan pengambilan kebijakan. Daerah seperti ini masih tergolong kurang kompetitif dan atraktif untuk pergerakan investasi atau penanaman modal. Oleh sebab itu, daerah semacam ini masih sangat memerlukan bantuan (Ciok & Raczyk, 2008, 34), baik fiskal maupun program untuk peningkatan kapasitas lokal. Kerja sama yang dapat dikembangkan dalam konteks ini dapat berupa *technical cooperation* dari lembaga luar negeri (*state* dan *non-state*) untuk membantu peningkatan kapasitas daerah. Dalam hal ini, peran pemerintah pusat sangat strategis untuk mengarahkan program *technical cooperation* yang ditawarkan oleh lembaga asing agar dapat dikembangkan untuk kemajuan pembangunan di wilayah perbatasan. Kerja sama dalam hal *technical cooperation* dapat mencakup

- 1) peningkatan pendidikan dan kesehatan,
- 2) dorongan/pengembangan UMKM yang bisa berupa kerja sama antara daerah dan lembaga asing pada aspek pengembangan dan pemasaran produk lokal, dan
- 3) pelestarian atau perlindungan lingkungan.

## **BAB IV**

# **TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DESENTRALISASI FISKAL DAERAH PERBATASAN**

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Sebagaimana yang dikatakan oleh Davey (1988) bahwa kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh sumber pendapatan daerah dan tingkat lukratifnya. Tingkat lukratif ini ditentukan oleh sejauh mana dasar pengenaan pajak responsif terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk, dan pertumbuhan ekonomi. Pada umumnya, negara-negara maju yang menerapkan sistem desentralisasi cenderung memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber pendapatan yang lukratif. Ini berbeda dengan negara-negara berkembang, yakni sumber keuangan yang lukratif dikuasai oleh pemerintah pusat (Nurcholis, 2005, 94). Lantas bagaimana dengan pengelolaan keuangan daerah di Indonesia?

Sejak reformasi tahun 1998 dan saat kebijakan otonomi daerah dikeluarkan pada tahun 1999, telah terjadi reformasi anggaran daerah. Di sini pemerintah daerah tidak lagi menjadi alat kepentingan

pemerintah pusat, tetapi pemerintah daerah memiliki peran untuk memperjuangkan aspirasi kepentingan masyarakat daerah sehingga terjadi perubahan paradigma anggaran daerah. Menurut Mardiasmo dalam Waluyo (2007), perubahan paradigma ini menjadi penting karena anggaran daerah haruslah bertujuan untuk kepentingan publik, memiliki kejelasan dalam pengelolaannya/memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas; memiliki kejelasan siapa saja pihak pengelolanya melalui mekanisme *checks and balances*; memiliki kerangka hukum yang jelas baik kedudukan keuangan dan ketentuan bentuk dan strukturnya; dikelola secara profesional dengan memenuhi standar yang ditentukan; diperiksa secara berkala; dan dilakukan pembinaan, pengawasan, serta evaluasi dalam pengelolaan dan penggunaannya (Waluyo, 2007).

Namun, realitas di lapangan menunjukkan koordinasi, pembinaan dan pengawasan, serta evaluasi dalam pengelolaan dan penggunaan anggaran masih belum sesuai peruntukannya. Bahkan, terjadi penyimpangan penggunaan anggaran sebagaimana yang terjadi dalam penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) dan dana otsus (Aziz & Zuhro, 2018). Hal ini tidak hanya terjadi di daerah otonomi khusus, tetapi juga terjadi di daerah-daerah otonom lainnya di Indonesia. Berdasarkan data penanganan perkara KPK pada tahun 2004–2021, sudah sebanyak 152 kepala daerah terjerat kasus korupsi (Nuralam, 2021). Kondisi demikian menunjukkan bahwa fungsi korbinwas dan evaluasi masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Lantas, bagaimana pengelolaan keuangan untuk daerah-daerah otonom perbatasan?

Sebelum pembahasan mengenai pengelolaan keuangan daerah-daerah otonom perbatasan, perlu diketahui bahwa di Indonesia terdapat 17 provinsi perbatasan, yaitu Provinsi Aceh, Sumatra Utara, Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat, Papua, Papua Barat Daya, dan Papua Selatan. Secara ekonomi, kondisi daerah otonom perbatasan memiliki kesenjangan pembangunan dalam bidang infrastruktur (transportasi, komunikasi, informasi, dan perbankan);

keterbatasan sarana dan prasarana darat, laut, dan udara; keterbatasan fasilitas sosial ekonomi; keterbatasan akses pasar dan pusat pertumbuhan ekonomi; serta tingginya angka kemiskinan dan jumlah keluarga prasejahtera (The Partnership Governance Reform, 2011).

Kondisi demikian yang terjadi di daerah otonom perbatasan menunjukkan bahwa kualitas dan kemampuan fiskal pemerintah daerah dapat dilihat dari praktik pengelolaan kewenangan konkuren. Kemampuan fiskal daerah dapat dilihat dari rasio desentralisasi fiskal dan rasio kemandirian fiskalnya. Rasio desentralisasi fiskal dapat dilihat dari pendapatan asli daerah (PAD) dibagi total PAD dikali 100%, sedangkan rasio kemandirian fiskal dapat dilihat dari PAD dibagi total dana perimbangan dikali 100%.

Di provinsi perbatasan hanya terdapat 4 provinsi yang memiliki rasio desentralisasi fiskal di atas rata-rata nasional (40,64%), yaitu Sumatra Utara, Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur; sedangkan dari aspek rasio kemandirian fiskal juga terdapat 4 provinsi yang di atas rata-rata nasional (92,26%), yaitu Sumatra Utara, Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur (Kemendagri, 2023). Dapat dilihat bahwa hanya Provinsi Sumatra Utara, Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur yang memiliki rasio desentralisasi fiskal dan rasio kemandirian fiskal lebih baik secara rata-rata nasional dari 17 provinsi perbatasan negara.

Hal ini menunjukkan secara fiskal pemerintah daerah perbatasan memiliki ketergantungan bantuan dana transfer dari pemerintah pusat. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 193/PMK.07/2022, dari 34 provinsi, terdapat 7 provinsi yang memiliki kapasitas fiskal yang sangat tinggi, 3 provinsi yang memiliki kapasitas fiskal tinggi, 9 provinsi yang memiliki kapasitas fiskal sedang, 7 provinsi yang memiliki kapasitas fiskal rendah, dan 8 provinsi yang memiliki kapasitas fiskal sangat rendah. Provinsi Kalimantan Utara memiliki kapasitas fiskal yang sedang dengan rasio 1,841. Meskipun Kota Batam memiliki rasio kapasitas fiskal yang sedang senilai 1,758, Provinsi Kepulauan Riau memiliki kapasitas fiskal rendah dengan rasio 1,621, begitu pula dengan

Provinsi NTT yang memiliki kapasitas fiskal rendah dengan rasio 1,470 (BNPP RI, 2020).

## A. Sumber Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan di Indonesia mengacu pada undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sumber keuangan pemerintah daerah pada masa orde baru di tingkat I dan II sebagian besar berasal dari pusat, berupa subsidi daerah otonom (SDO), inpres, dan dana sektoral melalui anggaran departemen teknis dan sebagian kecil dari pendapatan asli daerah (PAD). Selain dana PAD, semua dana yang ada ditentukan oleh pusat dan implementasinya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Adapun pembagian dana yang menjadi kewenangan pusat tersebut, pembagiannya kepada daerah tergantung pada kebijakan pemerintah pusat. Artinya, daerah memiliki ketergantungan yang tinggi kepada pusat dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

Berlakunya otonomi daerah dan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 *jo* UU No.3 2 Tahun 2004 *jo* UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 *jo* UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah secara otomatis telah mengubah model pembiayaan pemerintah daerah. Di sini ada penyerahan kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dengan demikian pemerintah pusat tidak lagi menentukan pembagian keuangan secara subyektif kepada daerah, tetapi mengalokasikan dana secara proporsional dan rasional. Tujuannya agar pemerintah daerah mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah secara inovatif dan kreatif sehingga bisa memberikan pelayanan publik secara prima dan bertanggung jawab. Sementara itu, sumber-sumber keuangan daerah terdiri atas pendapatan-pendapatan sebagai berikut.

- 1) Pendapatan asli daerah (PAD), meliputi
  - a) hasil pajak daerah,
  - b) hasil retribusi daerah,

- c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
- d) lain-lain PAD yang sah;
- 2) Pendapatan transfer, meliputi
  - a) transfer Pemerintah Pusat:
    - (1) dana perimbangan yang terdiri atas dana bagi hasil (DBH) dan dana alokasi umum (DAU),
    - (2) dana transfer khusus yang terdiri atas dana alokasi khusus (DAK) fisik dan DAK nonfisik, serta
    - (3) dana insentif daerah yang terdiri atas dana desa;
  - b) transfer antardaerah:
    - (1) pendapatan bagi hasil dan
    - (2) bantuan keuangan.
- 3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah, meliputi
  - a) hibah,
  - b) dana darurat, dan
  - c) lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini, pemerintah daerah juga dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman utang luar negeri dari menteri keuangan atas nama pemerintah pusat setelah memperoleh pertimbangan dari menteri dalam negeri. Tidak hanya itu, pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu badan usaha milik pemerintah dan/atau milik swasta. Pemerintah daerah juga bisa memiliki BUMD yang ditetapkan dengan peraturan daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Anggaran pendapatan daerah dan belanja daerah (APBD) merupakan rencana keuangan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah (perda). APBD merupakan pengelolaan keuangan daerah untuk jangka waktu satu tahun anggaran terhitung dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Rancangan perda diajukan kepada DPRD disertai dokumen pendukung untuk mendapatkan persetujuan bersama. Raperda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disepakati diajukan kepada provinsi untuk dievaluasi. Raperda APBD provinsi yang telah disepakati diajukan kepada menteri dalam negeri untuk dievaluasi (Jamaludin, 2015, 175).

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah sebagaimana yang tercantum di APBD dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh bendahara umum daerah. Pengaturan tentang penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dalam perda yang berpedoman pada peraturan pemerintah (Jamaludin, 2015, 176).

Merujuk pada skema sumber keuangan di atas, skema tersebut berlaku bagi daerah otonom pada umumnya. Sementara itu, kebijakan desentralisasi di Indonesia, khususnya dalam kewenangan fiskal, terbagi menjadi dua yaitu kebijakan desentralisasi simetris dan kebijakan desentralisasi asimetris. Kewenangan fiskal bagi daerah asimetris seperti di Papua, Papua Barat, Aceh, dan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki pendapatan transfer berupa dana otonomi khusus (dana otsus) bagi Papua dan Papua Barat; dana otonomi khusus Aceh (DOKA) bagi Aceh; dan dana istimewa (dais) bagi DIY. Sedangkan Papua dan Papua Barat mendapatkan dana tambahan infrastruktur (DTI).

Berbeda dengan daerah otsus tersebut, daerah otonom perbatasan belum mempunyai skema pendanaan. Berikut ini perbandingan sumber keuangan daerah otonom umum dan daerah otonomi khusus yang ditunjukkan dalam Tabel 4.1.

**Tabel 4.1** Perbandingan Sumber Keuangan Daerah Otonom Umum dan Daerah Otonomi Khusus

<b>Daerah Umum</b>	<b>Daerah Otsus</b>	<b>Daerah Khusus Perbatasan</b>
Struktur Pendapatan Daerah	Struktur Pendapatan Daerah	Struktur Pendapatan Daerah
<b>PENDAPATAN DAERAH</b>	<b>PENDAPATAN DAERAH</b>	<b>PENDAPATAN DAERAH</b>
<b>1. Pendapatan Asli Daerah:</b>	<b>1. Pendapatan Asli Daerah:</b>	<b>1. Pendapatan Asli Daerah:</b>
a) Pajak Daerah;	a) Pajak Daerah;	a) Pajak Daerah;
b) Retribusi Daerah;	b) Retribusi Daerah;	b) Retribusi Daerah;
c) Hasil Pengelolaan	c) Hasil Pengelolaan	c) Hasil Pengelolaan
d) Kekayaan Daerah yang dipisahkan;	Kekayaan Daerah yang dipisahkan;	Kekayaan Daerah yang dipisahkan;
e) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.	d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.	d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.
<b>2. Pendapatan Transfer</b>	<b>2. Pendapatan Transfer</b>	<b>2. Pendapatan Transfer</b>
a. Transfer Pemerintah Pusat	a. Transfer Pemerintah Pusat	a. Transfer Pemerintah Pusat
1) Dana Perimbangan:	1) Dana Perimbangan:	1) Dana Perimbangan:
a) Dana Transfer Umum	a) Dana Transfer Umum	a) Dana Transfer Umum
(1) DBH; dan	(1) DBH; dan	(1) DBH; dan
(2) DAU.	(2) DAU.	(2) DAU.
b) Dana Transfer Khusus	b) Dana Transfer Khusus	b) Dana Transfer Khusus
(1) DAK Fisik; dan	(1) DAK Fisik; dan	(1) DAK Fisik; dan
(2) DAK Nonfisik.	(2) DAK Nonfisik	(2) DAK Nonfisik

Daerah Umum	Daerah Otsus	Daerah Khusus Perbatasan
2) Dana Insentif Daerah 3) Dana Desa.	2) Dana Insentif Daerah 3) Dana Otsus (Aceh & Papua); Dana Istimewa 4) Dana Tambahan Infrastruktur (Papua & PB) 5) Dana Desa.	2) Dana Insentif Daerah; 3) Dana Khusus Perbatasan sebesar minimal 1% dari DAU Nasional dalam jangka waktu 20 tahun 4) Dana Tambahan Infrastruktur berdasarkan kesepakatan Pemerintah dan DPR 5) Dana Lokpri/Kecamatan 6) Dana Desa.
b. Transfer Antar-Daerah 1) Pendapatan Bagi Hasil; dan 2) Bantuan Keuangan.	b. Transfer Antar-Daerah 1) Pendapatan Bagi Hasil; dan 2) Bantuan Keuangan.	b. Transfer Antar-Daerah 1) Pendapatan Bagi Hasil; dan 2) Bantuan Keuangan.
<b>3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah</b> a. Hibah; b. Dana Darurat; c. Lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	<b>3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah</b> a. Hibah; b. Dana Darurat; c. Lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	<b>3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah</b> a. Hibah; b. Dana Darurat; c. Lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber: Disusun oleh penulis dari UU No. 25/1999 *jo* UU No. 33/2014 dan sumber lainnya.

Lantas bagaimana dengan usulan sumber keuangan bagi daerah otonom di perbatasan? Daerah otonom perbatasan memiliki karakter yang berbeda dengan daerah-daerah otonom lainnya di Indonesia. Daerah perbatasan di Indonesia meliputi perbatasan laut dan darat dengan negara-negara tetangga. Daerah otonom perbatasan selain sebagai halaman depan Indonesia juga memiliki kerentanan secara politik, ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu, pemerintah pusat perlu memberikan perhatian khusus bagi daerah otonom perbatasan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan keuangannya.

Pengelolaan sistem pemerintahan dan keuangan daerah perbatasan mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu dalam kewenangan daerah perbatasan, pemerintah pusat memiliki otoritas penuh dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Sementara dalam UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola daerah perbatasan secara bersama. Ketidaksinkronan kedua undang-undang ini memberikan implikasi bagi pelaksanaan otonomi daerah di perbatasan karena kewenangan pusat dan daerah menjadi sulit diidentifikasi dan berpengaruh terhadap kewenangan intervensi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Akibatnya, program pembangunan daerah tidak maksimal dilaksanakan sehingga tidak tepat sasaran.

Menurut kajian ini, solusi pemerintah untuk daerah otonom perbatasan diarahkan pada skema rancangan kewenangan yang mirip dengan pengaturan daerah kepulauan untuk daerah perbatasan sehingga dapat diberlakukan dana khusus perbatasan dan dana tambahan infrastruktur. Tujuannya agar alokasi anggaran tidak lagi hanya berdasarkan jumlah penduduk dan luas daratan, tetapi lebih memaksimalkan potensi sumber daya kepulauan dan sumber daya ekonomi daerah perbatasan.

Sumber PAD bersumber dari pajak dan retribusi daerah, serta retribusi izin usaha perikanan sebagai retribusi perizinan tertentu. dana perimbangan terdiri atas dana transfer umum (DBH dan DAU), dana transfer khusus (DAK fisik dan DAK nonfisik), dana insentif

daerah, dan dana desa. Namun, dengan hadirnya UU No. 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) yang menjadi persoalan ialah DBH terkait dengan energi dan sumber daya mineral menjadi resentralisasi. Hal ini kemudian yang menjadi keluhan dari pemerintah daerah karena pembagian proporsinya yang merugikan daerah akibat biaya dampak kerusakan lingkungan yang lebih besar (Perhimpunan Pergerakan Indonesia [PPI], 2021).

Dana transfer khusus dilakukan dengan cara memperhitungkan tingkat kesenjangan layanan dasar, perkembangan pembangunan daerah dan kawasan dengan karakteristik khusus, dan kapasitas fiskal daerah. Dalam penetapan kebijakan DAK nonfisik dilakukan dengan cara memperhitungkan alokasi biaya untuk mendukung kelancaran pelayanan publik yang menjadi urusan daerah dan memperhitungkan alokasi tunjangan khusus di daerah kepulauan untuk aparatur sipil negara tertentu, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Republik Indonesia yang bertugas di wilayah kepulauan. Pemerintah juga memberikan DAK afirmasi yang merupakan bagian dari DAK fisik bagi kawasan perbatasan, daerah tertinggal, daerah transmigrasi, dan kawasan perdesaan prioritas nasional (KPPN). Pada tahun 2021, DAK afirmasi ditujukan untuk pendanaan reguler (pendidikan, transportasi perdesaan, transportasi laut, kesehatan), penugasan (air minum, sanitasi, kesehatan), dan infrastruktur jaringan TIK. Apabila melihat skema penyaluran dana tersebut, secara otomatis kawasan perbatasan memiliki tambahan dana dari transfer pemerintah pusat berupa DAK afirmasi yang menjadi bagian dari DAK Fisik (dana tugas pembantuan).

Sebagaimana yang terdapat di RUU Daerah Kepulauan, daerah kepulauan juga mendapatkan dana khusus kepulauan (DKK) yang bersumber dari APBN yang dialokasikan untuk mendukung pembangunan daerah kepulauan. Dari beberapa kali hasil diskusi tim peneliti otonomi daerah Pusat Riset Politik (PRP) dengan para *stakeholders* terkait di daerah perbatasan (2020–2023), daerah otonom perbatasan Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Utara, dan Nusa Tenggara Timur, menginginkan adanya keleluasaan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan keuangannya. Ini

mengingat ketidaksinkronan antara UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014 menyulitkan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya. Sebagaimana daerah otonomi khusus dan istimewa yang memiliki kewenangan fiskal yang berbeda dengan daerah lainnya, bahkan khusus Papua dan Papua Barat mendapatkan dana tambahan infrastruktur selain dana otsus. Oleh karena itu daerah otonom perbatasan juga menginginkan kewenangan asimetris dengan karakteristik wilayah perbatasan. Contoh kasus yang terjadi adalah di Kaltara, yaitu masih banyak wilayah yang sulit diakses melalui jalur darat dari wilayah kabupaten, seperti Kabupaten Malinau dan Nunukan. Bahkan Krayan yang menjadi bagian dari Kabupaten Nunukan hanya bisa diakses melalui udara sehingga harga kebutuhan pokok di sana menjadi sangat mahal (Soeparjanto et al., 2021). Meski sudah ada bantuan pemerintah melalui DAK fisik, khusus untuk daerah perbatasan tetap membutuhkan skema pendanaan yang berbeda dengan daerah lainnya.

Namun, Rancangan Undang-Undang Daerah Kepulauan (RUUDK) sampai dengan saat ini belum disahkan meski sudah masuk dalam program legislasi nasional (prolegnas) sejak 2021, 2022, dan 2023. Padahal RUU ini sudah diperjuangkan sejak tahun 2004 atau dua kali periode melalui usulan DPR dan DPD. Terdapat delapan provinsi kepulauan di Indonesia, yaitu Kepulauan Riau, Kepulauan Bangka Belitung, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Maluku Utara, Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Tuntutan provinsi kepulauan tersebut berkenaan dengan kewenangan dan pendanaan. Pada prinsipnya, pemerintah sudah memberikan perhatian khusus kepada daerah kepulauan melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang terdapat pada Pasal 27 sampai dengan Pasal 30 untuk kewenangan dan percepatan pembangunan daerah provinsi bercirikan kepulauan. Pada Pasal 27 ayat (1), provinsi memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut di wilayahnya (Paat, 2022).

Tidak hanya itu, UU No. 27 Tahun 2007 *jo* UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan menyebutkan bahwa

kewenangan provinsi untuk mengelola wilayah lautnya meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi; pengaturan administratif; pengaturan tata ruang; ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara. Selain itu, provinsi juga diberikan kewenangan untuk mengatur kawasan pengelolaan sumber daya alam di laut paling jauh 12 mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan (Paat, 2022). Namun, fakta di lapangan sebagaimana yang telah dibahas di Bab II, salah satu contoh kasus di provinsi Kepulauan Riau mengenai kewenangan provinsi untuk menarik retribusi labuh jangkar terkendala dengan pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Perhubungan, yaitu pemerintah provinsi hanya diizinkan dalam pengelolaan bisnis di area pelabuhan saja, bukan untuk menarik retribusi dari kapal yang parkir (Said, 2023).

## **B. Alokasi Dana**

Merujuk pada Tabel 4.1, sumber keuangan daerah perbatasan saat ini menggunakan skema alokasi anggaran untuk daerah otonom pada umumnya.

### **1. Pendapatan Asli Daerah**

Sumber keuangan utama daerah ialah PAD. PAD merupakan pendapatan yang diperoleh dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan, dan lain-lain yang sah. Menurut Davey (1988, 39), pajak daerah ialah

- 1) pajak yang dipungut oleh pemda dengan pengaturan dari daerah sendiri,
- 2) pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya oleh pemda, dan
- 3) pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemda.

Menurut UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan "retribusi daerah" adalah pungutan

daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jenis retribusi daerah meliputi jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai retribusi jasa umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai retribusi jasa usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai retribusi perizinan tertentu. Untuk retribusi perizinan tertentu, khususnya retribusi izin gangguan dihapus dengan adanya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Retribusi ditetapkan dengan peraturan daerah (perda). Tarif retribusi akan ditinjau kembali secara berkala paling lama 3 tahun sekali. Pertimbangan penentuan tarif dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ialah daerah yang memiliki BUMD seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), Bank Pembangunan Daerah, pasar, tempat hiburan/rekreasi, vila, pesanggrahan, dan sebagainya. Dalam hal ini, keuntungannya menjadi sumber penghasilan bagi daerah tersebut. Lain-lain PAD yang sah meliputi

- 1) hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan,
- 2) jasa giro,
- 3) pendapatan bunga,
- 4) keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan
- 5) komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

**Tabel 4.2** Realisasi Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia Menurut Jenis Penerimaan [Perincian 2022] (Rupiah) Tahun 2021–2022

Penerimaan [Perincian 2022]	Realisasi Penerimaan Pemerintah Kabupaten/ Kota Seluruh Indonesia Menurut Jenis Penerimaan [Perincian 2022] (Rupiah)	
	2021	2022
1. Pajak Daerah	60.453.018.466.205	74.573.526.116.017
<b>1. Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>130.556.335.882.443</b>	<b>143.353.658.883.473</b>
1. Pendapatan Hibah	6.276.204.707.068,3	3.213.559.928.692
1. Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat	586.577.984.466.175	594.318.971.112.959
2. Dana Darurat	244.307.645.586,7	0
<b>2. Pendapatan Transfer</b>	<b>646.624.709.407.503</b>	<b>646.515.785.414.382</b>
2. Pendapatan Transfer Antardaerah	60.046.724.941.328	52.196.814.301.423
2. Retribusi Daerah	7.121.500.757.813,5	11.041.129.872.813
3. Hasil Pengolahan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	5.583.610.932.696,5	6.508.466.492.294
<b>3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah</b>	<b>32.815.614.494.540</b>	<b>10.860.771.658.805</b>
3. Lain-lain Pendapatan Sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang- undangan	26.295.102.141.885	7.647.211.730.113
4. Lain-lain PAD yang Sah	57.398.205.725.728	51.230.536.402.349
<b>A. PENDAPATAN DAERAH</b>	<b>809.996.659.784.486</b>	<b>800.730.215.956.660</b>
<b>B. PEMBIAYAAN DAERAH</b>	<b>71.070.648.198.984</b>	<b>57.849.153.472.509</b>
<b>JUMLAH</b>	<b>881.067.307.983.470</b>	<b>858.579.369.429.169</b>

Catatan: - 2022 Data APBD - Terjadi perubahan format perincian jenis penerimaan sejak tahun 2022

Sumber: BPS (2022)

Berdasarkan data BPS tahun 2021–2022, sebagaimana yang dapat dilihat pada Tabel 4.2 terjadi peningkatan pendapatan daerah secara umum (BPS, 2022). Namun, apabila diperinci lebih detail khusus di daerah otonom perbatasan dapat dilihat pada Tabel 4.3 berikut ini.

**Tabel 4.3** Realisasi Pendapatan 34 Provinsi di Indonesia Tahun 2021

No	Nama	Nilai (Miliar Rupiah)
1.	DKI Jakarta	65.567,01
2.	Jawa Barat	36.991,87
3.	Jawa Timur	34.280,71
4.	Jawa Tengah	26.633
5.	Sumatra Utara	14.034,04
6.	Aceh	13.948,39
7.	Papua	13.885,92
8.	Banten	11.623,31
9.	Kalimantan Timur	10.220,14
10.	Sulawesi Selatan	10.009,4
11.	Sumatra Selatan	9.611,29
12.	Riau	9.383
13.	Lampung	7.469,47
14.	Papua Barat	7.327,02
15.	Sumatra Barat	6.706,05
16.	Kalimantan Selatan	6.623,09
17.	Kalimantan Barat	6.431,29
18.	Bali	5.923,15
19.	DI Yogyakarta	5.703,1
20.	Nusa Tenggara Barat	5.326,93
21.	Nusa Tenggara Timur	5.312,45
22.	Kalimantan Tengah	5.199,63

No	Nama	Nilai (Miliar Rupiah)
23.	Jambi	4.725,72
24.	Sulawesi Tengah	4.695,68
25.	Sulawesi Tenggara	4.529,25
26.	Sulawesi Utara	3.958,02
27.	Kepulauan Riau	3.809,88
28.	Bengkulu	3.051,75
29.	Maluku	3.045,83
30.	Maluku Utara	2.876,95
31.	Bangka Belitung	2.708,95
32.	Kalimantan Utara	2.609,5
33.	Sulawesi Barat	2.024,67
34	Gorontalo	1.972,99

Sumber: Kusnandar (2022)

Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan realisasi pendapatan seluruh 34 pemerintah provinsi (pemprov) mencapai Rp358,22 triliun pada 2021. Secara terperinci, pendapatan asli daerah (PAD) senilai Rp166,45 triliun, pendapatan transfer dari pemerintah pusat senilai Rp189,28 triliun, serta lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar Rp2,48 triliun.

Menurut catatan BPS, PAD seluruh 34 Pemprov berkontribusi sebesar 46,47% dari total realisasi pendapatan, pendapatan transfer dari pemerintah pusat berkontribusi sebesar 52,84%, dan lain-lain pendapatan berkontribusi sebesar 0,69%. Dari 34 Pemprov, 4 provinsi di wilayah Jawa mendominasi pendapatan pendapatan terbesar. Keempat Pemprov tersebut, adalah DKI Jakarta yang mencatat pendapatan terbesar senilai Rp65,57 triliun pada 2021, Jawa Barat Rp36,99 triliun, Jawa Timur Rp34,28 triliun, dan Jawa Tengah Rp26,66 triliun.

Adapun 4 Pemprov hasil pemekaran menjadi provinsi dengan pendapatan terkecil. Keempat Pemprov tersebut adalah Gorontalo

dengan pendapatan Rp1,97 triliun, Sulawesi Barat sebesar Rp2,04 triliun, Kalimantan Utara Rp2,6 triliun, serta Kepulauan Bangka Belitung Rp2,71 triliun (Kusnandar, 2022). Adapun untuk Provinsi Kepulauan Riau sebesar Rp3,80 triliun dan Provinsi Nusa Tenggara Timur sebesar Rp5,31 triliun. Apabila dibandingkan dengan pendapatan provinsi lainnya yang ada di Pulau Jawa seperti Banten, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, dan DKI Jakarta; pencapaian tersebut masih jauh tertinggal. Sementara dari potensi sumber daya alam yang ada di provinsi daerah perbatasan tersebut sangatlah besar dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia. Hal demikian menimbulkan protes dari daerah-daerah otonom perbatasan untuk mendapatkan alokasi pendanaan yang lebih dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya atau adanya tuntutan pemberlakuan desentralisasi asimetris dari sisi keuangan untuk daerah-daerah yang berada di perbatasan Negara (Bahrum & Sutarmidji, 2020).

## 2. Pendapatan Transfer

Pendapatan transfer merupakan transfer yang diperoleh dari pemerintah pusat, yaitu transfer ke daerah dan dana desa (TKDD), dan transfer antardaerah. TKDD ini terdiri atas dana perimbangan, dana insentif daerah (DID), dan dana desa (DD). Transfer antardaerah terdiri atas pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Ini merupakan hasil kebijakan desentralisasi fiskal agar tercipta keseimbangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut Elmi (2002, 54) tujuan dari dana perimbangan ini adalah untuk

- 1) mempercepat pemberdayaan masyarakat dengan ketersediaan dana yang memadai;
- 2) mendukung terwujudnya *good governance*;
- 3) mengintensifkan aktivitas dan kreativitas masyarakat dengan memanfaatkan potensi daerah masing-masing; dan

- 4) mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, efektif, dan efisien.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, dana perimbangan terdiri atas DBH, DAU, dan DAK. Ketiga jenis sumber dana ini tidak bisa dipisahkan satu sama lain karena saling mengisi dan melengkapi. Tujuannya untuk memberikan kepastian pendanaan bagi daerah. Dana bagi hasil (DBH) adalah bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan penerimaan sumber daya alam dengan memperhatikan potensi daerah penghasil.

Dana alokasi umum (DAU) bertujuan untuk pemerataan kemampuan antardaerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan belanja pegawai, kebutuhan fiskal dan potensi daerah. Kebutuhan daerah dicerminkan dari luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, tingkat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat daerah dan tingkat pendapatan masyarakat daerah; sedangkan kapasitas fiskal dicerminkan dari PAD, DBH pajak, dan SDA (Darise, 2006, 84).

Dana alokasi khusus (DAK) dimaksudkan untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu, khususnya dalam pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat (Darise, 2006, 84). Pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat merupakan DAK fisik yang menjadi bagian dari dana tugas pembantuan.

Dana insentif daerah (DID) dialokasikan untuk memberikan insentif/penghargaan kepada daerah atas kinerja pemerintah daerah dalam perbaikan/pencapaian kinerja di bidang tata kelola keuangan daerah, pelayanan umum pemerintahan, pelayanan dasar publik, dan kesejahteraan masyarakat. DID tahun 2021 memiliki kriteria opini BPK atas LKPD ialah WTP, penetapan perda APBD tepat waktu, dan penggunaan *e-government* (*e-budgeting* dan *e-pro-*

curement). Pemberian DID berdasarkan pada kategori kinerja yang dinilai meliputi

- 1) kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah;
- 2) pelayanan dasar publik bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur;
- 3) kesejahteraan masyarakat;
- 4) pelayanan umum pemerintahan;
- 5) peningkatan ekspor dan investasi;
- 6) pengelolaan sampah;
- 7) pengendalian inflasi daerah (baru); dan
- 8) indeks pencegahan korupsi (baru).

Berdasarkan PMK 167/PMK.07/2020 tentang Perubahan atas PMK Nomor 141/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Insentif Daerah, penggunaan DID diprioritaskan untuk

- 1) bidang pendidikan dan kesehatan termasuk digitalisasi pelayanan pendidikan dan kesehatan serta
- 2) pemulihan dan pemberdayaan perekonomian daerah termasuk pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah, industri kecil, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Dana desa merupakan kewajiban pemerintah pusat untuk mengalokasikan anggaran transfer ke desa dalam APBN sebagai wujud pengakuan dan penganggaran negara kepada desa. Prioritas penggunaan dana desa diatur melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 104 Tahun 2021 tentang Perincian APBN Tahun Anggaran 2022, penggunaan DD diatur untuk 1) program perlindungan sosial berupa bantuan tunai desa paling sedikit sebesar 40%, 2) program ketahanan pangan dan hewani paling sedikit 20%, 3) dukungan penanganan Covid-19 paling sedikit 8% dari alokasi dana desa setiap desa, dan 4) program sektor prioritas lainnya.

Khusus daerah kepulauan—sebagaimana yang diusulkan di dalam RUU Daerah Kepulauan—mendapatkan dana khusus kepulauan (DKK). Pemerintah mengalokasikan DKK 5% dari

dan di luar pagu dana transfer umum. DKK diprioritaskan untuk mendanai pengembangan sektor ekonomi kelautan prioritas dan pembangunan sarana dan prasarana laut, darat, dan udara sesuai karakteristik daerah kepulauan. Penyaluran dan pengalokasian DKK melalui mekanisme transfer ke daerah.

DKK yang ditujukan untuk perencanaan pembangunan daerah ini meliputi rencana pembangunan jangka panjang daerah kepulauan (RPJPDK) untuk 20 tahun, rencana pembangunan jangka menengah daerah kepulauan (RPJMDK) untuk 5 tahun, dan rencana kerja pemerintah daerah kepulauan (RKPKD) untuk setiap tahunnya. Berkenaan dengan sektor ekonomi kelautan perikanan meliputi perikanan tangkap dan budidaya, industri pengolahan hasil perikanan dan bioteknologi, pertambangan dan ESDM, pariwisata bahari, pelayaran, jasa kelautan, sumber daya wilayah pulau kecil, hutan mangrove, dan sumber daya baru dan terbarukan. Sementara itu, yang terkait dengan sarana dan prasarana meliputi sarana dan prasarana laut, darat dan udara sesuai dengan karakteristik daerah kepulauan.

Sarana dan prasarana laut meliputi dermaga perhubungan laut dan pelabuhan perikanan, kapal umum, perikanan dan riset perikanan; laboratorium perikanan, balai riset perikanan, tempat pelelangan ikan, dan menara mercusuar. Untuk sarana dan prasarana darat meliputi pendidikan, kesehatan, pertanian berbasis kepulauan, dan perikanan darat. Sarana dan prasarana udara meliputi perhubungan udara perintis, telekomunikasi antarpulau, dan bandara udara.

### **3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah**

Lain-lain pendapatan daerah yang sah didapatkan dari dana hibah, dana darurat dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dana hibah ialah pemberian pihak ketiga tanpa adanya suatu ikatan apapun yang memberatkan. Dana darurat ialah dana yang sifatnya mendesak karena harus tersedia dalam waktu singkat/secepatnya untuk menanggulangi kondisi atau

peristiwa tertentu seperti bencana alam, kerusakan, wabah penyakit seperti yang terjadi beberapa waktu yang lalu, yaitu pandemi Covid-19. Daerah yang mengalami kejadian tersebut diberikan dana darurat dari APBN. Selain itu pendapatan daerah lainnya yang sah bisa didapat dari dana lainnya seperti hadiah, komisi, atau *fee*. Untuk peristiwa pandemi Covid-19, masing-masing daerah diminta untuk melakukan *refocusing* anggaran daerahnya bagi penanggulangan Covid-19.

### C. Mekanisme Penentuan dan Transfer Dana

Mekanisme penentuan dana dan transfer dana yang dibahas pada bagian ini merupakan mekanisme penentuan dan transfer dana dari pemerintah pusat. Ada lima jenis dana transfer dari pusat yaitu (1) DBH, (2) DAU, (3) DAK, (4) DID, dan (5) dana desa. DBH bersumber dari pajak meliputi PBB, BPHTB, PPh. DBH yang bersumber dari SDA meliputi sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, dan penerimaan gas alam.

Bagian daerah dari PBB dibagi dengan perimbangan 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk pemerintah daerah. Bagian pusat 10% dibagikan kepada seluruh kabupaten/kota dengan perincian 65% untuk kabupaten/kota dengan porsi yang sama, dan 35% dibagikan sebagai insentif bagi kabupaten/kota yang realisasi penerimaan PBB-nya melampaui rencana penerimaan tahun anggaran sebelumnya. Sementara itu, untuk bagian daerah yang 90% dibagi lagi dengan ketentuan 16,2% untuk provinsi; 64,8% untuk kabupaten/kota; dan 9% biaya pemungutan.

Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) dibagi 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah. Bagian pusat sebesar 20% dibagi dengan porsi yang sama besar untuk kabupaten/kota seluruh Indonesia, sedangkan bagian daerah yang 80% dibagi 16% untuk provinsi dan 64% untuk daerah kabupaten/kota penghasil.

Dana bagi hasil sumber penerimaan merujuk pada PPh Pasal 25 dan 29 wajib pajak pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21 dengan

bagian pusat 80% dan bagian daerah 20%. Bagian daerah yang 20% dibagi lagi untuk kabupaten/kota sebesar 60% dan provinsi sebesar 40%.

Bagian daerah dari penerimaan sumber daya alam (SDA) meliputi sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, dan penerimaan gas alam. Sektor kehutanan bersumber dari (1) penerimaan iuran hak penguasaan hutan dengan proporsi 16% untuk provinsi yang bersangkutan dan 64% untuk daerah kab/kota penghasil; (2) penerimaan provinsi sumber daya hutan dengan proporsi 16% untuk provinsi ybs, 32% untuk daerah kab/kota penghasil, dan 32% untuk daerah kab/kota dalam provinsi yang bersangkutan dengan pembagian yang sama besar. DBH dari dana reboisasi sebesar 60% untuk rehabilitasi hutan dan lahan nasional dan 40% untuk daerah penghasil yang digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di kab/kota penghasil. Untuk bagi hasil 40% ini menjadi keluhan bagi daerah penghasil karena kerusakan lahan yang mesti diperbaiki memakan biaya yang besar dan menjadi tanggungan bagi daerah penghasil (PPI, 2021).

Penerimaan dari sektor pertambangan umum terdiri atas 1) penerimaan iuran tetap (*land rent*) serta 2) penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*). Penerimaan iuran tetap dengan proporsi 20% untuk pusat dan 80% untuk daerah dengan perincian 16% untuk provinsi yang bersangkutan dan 64% untuk daerah kab/kota penghasil. Penerimaan iuran eksploitasi dan eksplorasi dengan proporsi 20% untuk pusat dan 80% untuk daerah dengan perincian 16% untuk provinsi yang bersangkutan, 32% untuk daerah kabupaten/kota penghasil, dan 32% untuk daerah kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

DBH dari sektor perikanan terdiri atas 1) penerimaan pungutan pengusaha ikan dan 2) penerimaan pungutan hasil perikanan. Bagian daerah 80% dari pungutan perusahaan perikanan dibagi sama besar untuk seluruh kabupaten/kota. Begitu pula dengan daerah yang 80% dari pungutan hasil perikanan dibagi sama besar untuk seluruh kab/kota di Indonesia.

DBH dari penerimaan sektor pertambangan minyak bumi ialah penerimaan daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya. Penerimaan ini berasal dari Pertamina, kontrak bagi hasil, dan kontrak kerja sama selain kontrak bagi hasil. Komponen pajak merupakan pajak-pajak dalam kegiatan pertambangan minyak bumi dan gas alam dan pungutan-pungutan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DBH dari penerimaan gas alam dengan proporsi 69,5% untuk pusat dan 30,5% untuk daerah. Bagian daerah yang 30,5% tersebut dibagi lagi dengan perincian 6% untuk provinsi yang bersangkutan, 12% untuk kab/kota penghasil, 12% dibagikan sama besar untuk kab/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Namun, pembagian DBH ini dalam implementasinya yang mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014, menjadikan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah “semu”. Hal ini dikarenakan beberapa urusan pemerintahan konkuren yang strategis di daerah kabupaten/kota tidak lagi menjadi kewenangan kabupaten/kota, yaitu urusan ESDM, kehutanan, dan kelautan. Beberapa urusan ini yang juga menjadi perhatian sebagai potensi alam bagi daerah otonom perbatasan (Nasir, 2020).

DAU merupakan dana yang berasal dari APBN dialokasikan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Tujuannya untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Alokasi DAU mempertimbangkan potensi, luas, geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat daerah. Jumlah keseluruhan DAU sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam APBN. Merujuk pada pembagian ini maka ini pulalah yang mendorong protes bagi daerah-daerah kepulauan mengingat jumlah penduduknya yang tidak banyak apalagi dengan pertimbangan luas daratannya. Selain itu, hal ini pulalah yang mendorong adanya gagasan rancangan undang-undang percepatan pembangunan daerah kepulauan (RUUPPK) yang saat ini masuk prolegnas 2021.

DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal ialah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah. Alokasi dasar ialah sejumlah dana yang dihitung berdasarkan jumlah gaji PNS daerah. Kebutuhan fiskal ini merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan umum. Ukuran kebutuhannya berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, PDRB per kapita, IPM. Proporsi DAU ini ditetapkan berdasarkan imbangannya kewenangan antara provinsi dan kab/kota.

DAU atas celah fiskal untuk daerah provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah provinsi ( $DAU \text{ provinsi} = \text{Bobot provinsi} \times DAU \text{ provinsi}$ ). Bobot daerah provinsi merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah provinsi ( $\text{Bobot provinsi} = \frac{CF \text{ Provinsi}}{\sum CF \text{ Provinsi}}$ ).

DAU atas celah fiskal daerah kab/kota dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah kab/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh kab/kota ( $DAU \text{ kab/kota} = \text{Bobot kab/kota} \times DAU \text{ kab/kota}$ ). Bobot daerah kab/kota merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah kab/kota yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah kab/kota ( $\text{Bobot kab/kota} = \frac{CF \text{ kab/kota}}{\sum CF \text{ kab/kota}}$ ).

Daerah yang memiliki celah fiskal sama dengan nol menerima DAU sebesar alokasi dasar. Daerah yang memiliki celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih besar dari alokasi dasar daerah tersebut tidak menerima DAU.

Penghitungan kebutuhan fiskal dan kapasitas didapat dari lembaga statistik pemerintah atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data. Pemerintah merumuskan formula dan perhitungan DAU dengan mempertimbangkan masukan/saran dari DPOD. Hasil perhitungan DAU per provinsi dan kab/kota ditetapkan de-

ngan keppres. Perincian DAU masing-masing daerah disampaikan oleh DPOD. DAU disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas umum negara (RKUN) ke rekening kas umum daerah (RKUD) yang bersangkutan oleh menteri keuangan setiap bulannya sebesar dari 1/12 dari DAU daerah yang bersangkutan.

DAK merupakan dana dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan tertentu (kebutuhan khusus). Kebutuhan khusus tersebut meliputi

- 1) kebutuhan khusus yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus DAU atau tidak bisa sama dengan daerah lainnya, misalnya untuk kawasan perbatasan, transmigrasi, daerah tertinggal dan sebagainya; dan
- 2) kebutuhan komitmen yang sifatnya prioritas nasional, misalnya proyek yang dibiayai oleh donor, pembiayaan reboisasi, masalah kemanusiaan, pandemi, dan sebagainya.

DAK ini ada yang sifatnya fisik (dana tugas pembantuan) dan nonfisik (dana dekonsentrasi). Kriteria teknis sektor yang dibiayai DAK ditetapkan oleh menteri teknis/instansi terkait setelah berkonsultasi dengan DPOD sesuai tugas pokok dan fungsinya. Usulan DAK yang dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaannya diajukan kepada kementerian teknis oleh daerah tersebut berupa rencana suatu proyek atau kegiatan tertentu. Pembiayaan kebutuhan khusus memerlukan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari penerimaan APBD, kecuali untuk dana kegiatan reboisasi dapat menggunakan dana dari alokasi dana reboisasi. Pengelolaan DAK ditetapkan oleh menteri keuangan setelah mendapatkan pertimbangan dari menteri dalam negeri dan menteri teknis terkait dan instansi yang membidangi perencanaan pembangunan nasional (Bappenas). Mekanisme penentuan dan transfer dana ini merujuk pada kasus daerah otonom umum. Untuk kasus daerah otonomi khusus berbeda model penentuan dan transfer dananya, khususnya dana otsus/istimewa.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa mekanisme penentuan dan transfer dana ke daerah ditentukan berdasarkan tiga hal berikut.

#### 1) Formula

Sebagian besar pengalokasian transfer ke daerah dan dana desa (TKDD) dilakukan berdasarkan formula yang didukung oleh data dasar sebagai sumber/*input* untuk dilakukan perhitungan alokasi. Dalam hal ini, daerah tidak dapat melobi untuk menaikkan jumlah alokasi yang akan diterimanya. Daerah cukup memastikan bahwa data yang ada sudah benar dan valid. Oleh sebab itu, diperlukan rekonsiliasi data khususnya dengan Badan Pusat Statistik (BPS) di daerah masing-masing sebagai lembaga resmi yang ditunjuk pemerintah dalam mengeluarkan data. Jenis alokasi TKDD yang menggunakan formula antara lain: Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) kecuali yang berdasarkan usulan/proposal, Dana Desa.

#### 2) Daerah Penghasil

Daerah yang memiliki potensi SDA akan mendapatkan kembali dalam bentuk bagi hasil apabila ada penerimaan negaranya. Dana bagi hasil (DBH) diberikan kembali ke daerah penghasil dalam rangka mengatasi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) karena daerah penghasil mendapatkan eksternalitas sebagai dampak dari eksploitasi sumber daya alam tersebut. Daerah yang tidak memiliki SDA akan diberikan oleh pemerintah dalam bentuk DAU yang berfungsi sebagai *horizontal imbalance*.

#### 3) Kinerja

Alokasi TKDD berdasarkan kinerja (*performance*) ialah dana insentif daerah (DID). Setiap daerah memiliki kesempatan yang sama dan berupaya untuk mendapatkan insentif ini sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Daerah dengan kinerja yang baik, salah satunya terkait pengelolaan keuangannya, akan mendapatkan insentif dalam bentuk alokasi dana. Sebaliknya, daerah yang kinerjanya kurang baik tidak akan mendapatkannya.

Selain ketiga hal tersebut, ada beberapa daerah yang menerima alokasi TKDD karena adanya peraturan perundang-undangan yang mengamanatkannya. Dana otonomi khusus (dana otsus) diberikan kepada Provinsi Aceh sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 serta Provinsi Papua dan Papua Barat sebagai amanat dari Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001. Alokasi dana otsus untuk Papua dan Papua Barat yang semula 2% dari DAUN, saat ini naik menjadi 2,25% dari DAUN. Dana keistimewaan (dais) diberikan kepada Provinsi D.I. Yogyakarta berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012. Hal-hal tersebut dapat menentukan besar kecilnya alokasi TKDD yang akan diterima oleh daerah.

Berkenaan dengan ini, untuk pengelolaan keuangan bagi daerah otonom perbatasan masih memerlukan kerangka mekanisme lebih lanjut dengan merujuk pada rancangan undang-undang percepatan pembangunan daerah kepulauan (RUUPPK) disertai dengan adanya DAK afirmasi khusus daerah perbatasan, dana khusus perbatasan paling sedikit 1% dari dana alokasi umum nasional dengan jangka waktu 20 tahun, dan dana tambahan infrastruktur berdasarkan kesepakatan Pemerintah dan DPR. Hal ini mengingat isu kemiskinan yang tinggi di wilayah perbatasan, PAD yang rendah, sulitnya wilayah geografis dan kompleksitas persoalan yang dihadapi (Gagola, 2021) sehingga memerlukan adanya kewenangan khusus bagi pemerintah daerah khususnya pemerintahan kecamatan (dengan diberikannya dana kecamatan) selain melalui pemberian mekanisme dana desa.

## **D. Monitoring dan Evaluasi dalam Penggunaan Anggaran**

Monitoring dan evaluasi (monev) dalam penggunaan anggaran merupakan dua kegiatan dalam pengendalian suatu program. Monitoring atau pengawasan merupakan fungsi akhir dari kegiatan sebelumnya, yaitu merencanakan, mengorganisasikan, menyusun atau dalam istilah manajemen dikenal dengan *planning, organizing, actuating, controlling* (POAC). Pengawasan sebagai suatu proses un-

tuk menilai kesesuaian pekerjaan para anggota organisasi pada berbagai bidang dan tingkatan manajemen dengan program yang telah ditetapkan sebelumnya (Bangun, 2008). Pengawasan juga merupakan suatu proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan perencanaan sebelumnya (Siagian, 2001). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa monitoring/pengawasan dilakukan saat kegiatan sedang berlangsung untuk memastikan kesesuaian proses dan capaian sesuai dengan yang direncanakan atau tidak. Apabila ditemukan adanya suatu penyimpangan dalam kegiatan, dapat segera diperbaiki sehingga kegiatan sesuai dengan rencana dan target. Hasil monitoring ini merupakan *input* bagi kegiatan selanjutnya.

Menurut Dunn (2003), monitoring memiliki empat fungsi, yaitu

- 1) ketaatan (*compliance*), untuk menentukan apakah tindakan administrator, staf dan semua yang terlibat mengikuti standar staf, dan semua yang terlibat mengikuti standar dan prosedur yang telah ditetapkan;
- 2) pemeriksaan (*auditing*), untuk menetapkan apakah sumber dan layanan yang diperuntukkan bagi pihak tertentu (*target*) telah tercapai;
- 3) laporan (*accounting*), untuk menghasilkan informasi yang membantu hasil perubahan sosial dan masyarakat sebagai akibat implementasi kebijaksanaan sesudah periode waktu tertentu; dan
- 4) penjelasan (*explanation*), untuk menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan bagaimana akibat kebijaksanaan dan mengapa antara perencanaan dan pelaksanaannya tidak cocok.

Penilaian (evaluasi) sendiri dilakukan pada akhir kegiatan untuk mengetahui hasil atau capaian akhir kegiatan atau program. Evaluasi lebih menekankan pada aspek hasil yang dicapai (*output*). Evaluasi baru bisa dilakukan jika program itu telah berjalan setidaknya dalam suatu periode (tahapan), sesuai dengan tahapan rancangan dan jenis program yang dibuat dalam perencanaan dan dilaksanakan. Hasil evaluasi ini dapat menjadi manfaat bagi rencana pelaksanaan program yang sama di tempat lainnya.

Berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi di daerah perbatasan, bentuk monitoring dan evaluasi yang khususnya berkenaan dengan pembangunan di daerah perbatasan seharusnya dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri melalui Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) dan Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD), dalam hal ini gubernur sebagai kepala daerah. Namun, fungsi dari badan ini sendiri masih belum jelas apakah bersifat koordinasi atautkah eksekusi, mengingat Permendagri No. 140 Tahun 2017 Pasal 10 menyatakan bahwa BPPD Provinsi dan BPPD kabupaten/kota mempunyai tugas menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengoordinasikan pelaksanaan, dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan. Namun, pada tataran implementasinya fungsi BPPD di daerah masih belum jelas karena ditempel di SKPD atau OPD yang ada di daerah. Sementara *grand design/master plan* untuk pembangunan kawasan perbatasan sendiri sampai saat ini belum ada sehingga acuan untuk program pembangunan kawasan perbatasan masih belum jelas sehingga fungsi korbinwas masih belum maksimal dilakukan.



## BAB V

# DIMENSI KEBERHASILAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

### A. *Governability* di Daerah Perbatasan

Salah satu isu dan permasalahan bekerja atau tidaknya pemerintah di wilayah perbatasan terlihat dari sejauh mana faktor kewenangan yang diberikan, anggaran, dan implementasi pembangunan. Ketiga indikator tersebut bisa digunakan sebagai *tools* dalam menganalisis pemerintah yang *governable* di perbatasan.

Pemerintah daerah otonom yang berfungsi bisa mengatur dan bekerja (*governable*) dalam desain otonomi daerah di wilayah perbatasan merupakan salah satu syarat agar percepatan pembangunan wilayah perbatasan bisa dicapai. Pemerintah yang bekerja dalam desain ini adalah pemerintahan daerah yang memiliki kapabilitas. Kapabilitas meliputi vertikal dan horizontal. Kapabilitas vertikal adalah kemampuan pemerintah daerah membawa aspirasi daerah dalam melakukan negosiasi dengan pemerintah pusat dalam penentuan prioritas pembangunan wilayah perbatasan sesuai dengan kerangka otonomi wilayah perbatasan. Sementara itu, kemampuan pemerintah secara horizontal berkaitan dengan kemampuan

pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah perbatasan dalam menghimpun kekuatan-kekuatan sosial masyarakat sebagai basis dalam penentuan kebijakan dan dukungan partisipatif dalam menjalankan otonomi wilayah perbatasan.

Keniscayaan ini dilandasi oleh ontologi desentralisasi di Indonesia bahwa desentralisasi dalam wujudnya saat ini bukanlah pertarungan elite politik semata, tetapi desentralisasi lahir dari rahim reformasi sebagai tuntutan kekuatan-kekuatan sosial politik di Indonesia dan sebagian besar tumbuh dari daerah.<sup>11</sup> Desentralisasi yang lahir dari tuntutan publik meniscayakan proses dan implementasinya diimbun oleh pemerintahan daerah yang berfungsi. Fungsi dalam konteks ini berkaitan dengan fungsi pemerintah dan/atau pemerintahan dalam literatur politik dan praktik atau yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Umumnya, dalam peraturan perundang-undangan itu, kewenangan dan berbagai hal yang menjadi tugas dan kewajiban pemerintah daerah telah diatur baik secara umum maupun secara spesifik.

Dilihat dari praktik desentralisasi sejak pertama kali di Indonesia, melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, ternyata otonomi daerah dimaknai sebatas sebagai devolusi kekuasaan (desentralisasi politik), keuangan, dan administratif. Asumsi yang dibangun, melalui desentralisasi akan terjadi efek transformasi dalam peningkatan fiskal dan ekonomi di tingkat lokal yang dapat berdampak pada kesejahteraan sosial. Desentralisasi politik juga diarahkan untuk membuka ruang demokrasi di tingkat lokal jauh lebih baik sehingga *governance* dalam praktik pemerintahan daerah bisa terjadi. Asumsi-asumsi desentralisasi tersebut tak terkecuali juga berlaku bagi daerah yang memiliki wilayah perbatasan. Artinya, secara konseptual tidak ada pengecualian pengaturan yang signifikan karena semuanya didesain dengan cara yang sama, baik pemerintahan daerah yang ada wilayah laut, kepulauan, maupun perbatasan.

---

11 Dalam sejarah politik Indonesia, tuntutan terhadap desentralisasi dengan diterapkannya otonomi daerah dimulai oleh adanya keinginan beberapa wilayah yang ingin memisahkan diri dari Indonesia, seperti Aceh, Papua, dan Riau.

Selain asumsi-asumsi yang sifatnya sama dan seragam tersebut, otonomi daerah (desentralisasi) tidak pernah mendiskusikan cara daerah otonom itu akan bekerja di wilayah perbatasan. Implikasinya, praktik desentralisasi melalui pemberian dana alokasi umum/khusus (DAU/DAK) dan mendorong daerah untuk bekerja optimal dalam memperoleh pendapatan asli daerah (PAD), tidak maksimal dalam menjangkau pembangunan di daerah perbatasan yang terpinggirkan. Bagi daerah-daerah yang kecil anggarannya, umumnya organisasi pemerintah daerah (OPD) yang mengemban fungsi perbatasan, yakni BPPD Provinsi, justru memperoleh anggaran yang paling rendah (kecil) dibandingkan dengan OPD-OPD lainnya. Sebagian besar BPPD yang melakukan FGD dengan tim menyebutkan bahwa anggaran yang diberikan oleh APBD tidak mencukupi untuk melakukan fungsi koordinasi dengan BPPD Kabupaten/Kota (Pemprov NTT, 2023). Sumber pendanaan BPP Provinsi dan Kabupaten/Kota berasal dari APBD karena mereka adalah perangkat daerah, dan bukan perangkat pemerintah pusat. Kelembagaan pengelola perbatasan yang menggunakan anggaran APBN hanyalah BNPP sebagai kelembagaan yang hanya memiliki fungsi koordinatif bentukan pemerintah pusat tanpa portofolio sehingga tidak memiliki hubungan kewenangan dengan BPPD di provinsi.

Akibat BPPD Provinsi dan juga kabupaten/kota kurang memperoleh dukungan secara politis dan anggaran, hingga Agustus 2023 ada beberapa BPPD yang dibubarkan karena dianggap tidak efektif, baik dari sisi kewenangan maupun pelaksanaan. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa meskipun BPPD Provinsi NTT, Kaltara, dan Kepulauan Riau tidak dibubarkan, tetapi kondisinya hampir mirip, secara kelembagaan ada tetapi secara fungsi masih belum maksimal. Hasil kajian ini juga menunjukkan rata-rata OPD BPPD tingkat provinsi dan kab/kota sangat lemah dan termarginalkan. Bahkan, untuk kasus OPD BPPD di Kepulauan Riau dengan APBD sebesar Rp4,111 triliun, anggaran OPD BPPD tidak terlalu besar. Hal yang sama terjadi pada Provinsi NTT, dengan APBD sebesar Rp5,3 triliun, OPD BPPD hanya memperoleh anggaran sekitar Rp5 miliar dalam

setahun. Hal ini sebagai dampak pemerintah daerah tidak memiliki kebijakan politik (*political will*) terhadap pembangunan wilayah perbatasan yang dianggap sebagai kewenangan dari pemerintah pusat.

Namun, perlu dicatat khusus untuk Kaltara, BPPD mencoba untuk bangkit dan melakukan berbagai langkah termasuk melakukan penataan data dan menyusun peta jalan (*road map*) pembangunan wilayah perbatasan. Salah satu perubahan yang sedang dilakukan adalah adanya pergeseran paradigma pembangunan perbatasan, dari kawasan perbatasan sebagai beranda belakang (*inward looking*), “yang hanya cukup dijaga agar tidak hilang/dicaplok negara lain”, menjadi kawasan perbatasan sebagai beranda depan (*outward looking*), “yang harus disejahterakan, disetarakan dengan tetangga, karena cerminan kondisi negara”. Sebagai bagian dari upaya perubahan tersebut, termasuk dalam hal ruang lingkup dan lainnya.

Meskipun ada perubahan-perubahan untuk pembangunan wilayah perbatasan, dalam praktiknya, kehadiran pemerintah daerah—yang sebagian disebut wewenangnya pada UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara—masih terlihat terkebiri dan nyaris kurang optimal. Suasana demikian agak berbeda dengan fungsi-fungsi OPD lainnya yang jauh lebih maksimal. Situasi yang hampir mirip juga terjadi pada BNPP, karenanya kewenangnya yang terbatas “hanya” pada fungsi koordinasi, tanpa disertai dengan kewenangan lain yang lebih pasti, termasuk dalam penentuan besaran anggaran dalam pembangunan wilayah perbatasan. Akibatnya, terdapat fungsi multisektoral dari pemerintah pusat yang melibatkan kewenangan kementerian/lembaga dan “sebagian” kewenangan yang ada di pemerintah daerah. Kondisi ini menyebabkan nyaris hanya sebagian saja pemerintah hadir di perbatasan atau bisa bekerja (*governable*), dan itu pun sifatnya masih terbatas pada pembangunan sebagian besar infrastruktur. Padahal wilayah perbatasan tidak hanya membutuhkan pembangunan infrastruktur, tetapi juga pembangunan pada sektor-sektor lain seperti pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi masyarakat, dan lain-lain.

Perkembangan penanganan pembangunan di wilayah perbatasan sejak era reformasi dengan beberapa perubahan pendekatan, dari

sebelumnya pendekatan keamanan, menjadi pendekatan keamanan-kesejahteraan, dan dari sisi institusi ada “yang mengawangi” yakni BNPP di tingkat pusat dan BPPD di tingkat daerah, ternyata masih menyisakan sejumlah persoalan, sebagaimana sebagian disinggung di atas. Problem yang terlihat (*tangible*) seperti pembangunan infrastruktur fisik, dan problem yang tidak terlihat (*intangible*) seperti persoalan kemiskinan, kesehatan, pendidikan, dan juga problem-problem yang lain menunjukkan secara faktual, desentralisasi di wilayah perbatasan belum terjadi.

Pemerintah daerah di wilayah perbatasan, sering kali berdalih bahwa wewenang perbatasan adalah urusan pemerintah pusat, dan hanya menjadi “urusan pilihan” pada kewenangan pemerintah daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014. Hal ini menyebabkan terjadinya distorsi ketika upaya untuk menjadikan desentralisasi sebagai pintu masuk (*entry point*) agar *governability* pemerintahan daerah bisa terwujud dalam mempercepat pembangunan di wilayah perbatasan.

**Tabel 5.1** *Governability* Otonomi Daerah di Wilayah Perbatasan

<b>Aspek</b>	<b><i>Governability</i> di Wilayah Perbatasan</b>	<b>Dominasi Pemerintah Pusat di Wilayah Perbatasan</b>
Kewenangan dan Peran	Sinergi kewenangan dan implementasi pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah	Kewenangan didominasi oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah minim peran
Kelembagaan	Jelas, terkelola dan satu kebijakan ( <i>one box policy</i> )	Tumpang tindih dan tidak saling sinergis, kebijakan tersebar-sebar

Aspek	<i>Governability</i> di Wilayah Perbatasan	Dominasi Pemerintah Pusat di Wilayah Perbatasan
Anggaran	Satu anggaran ( <i>one box budgeting</i> )	Anggaran tersebar-sebar, lembaga yang berwenang mengelola perbatasan sangat kecil anggarannya
Implementasi dan keberlanjutan	Terkonsolidasi dan terukur serta berkesinambungan (terus menerus)	Tersebar-sebar (ego sektoral), potensi terjadinya “kemangkrakan” pembangunan

Sumber: diolah oleh Tim Penulis Otonomi Daerah PRP BRIN (2023)

Tabel 5.1 menggambarkan bahwa implementasi otonomi daerah di daerah perbatasan hingga saat ini cenderung sekadar memenuhi urusan (*business as usual*), sekadar ada. Contoh daerah-daerah seperti Kalimantan Utara, Kepulauan Riau, dan Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa jangkauan otonomi daerah di wilayah perbatasan sangat tidak memadai. Akibatnya, aspek-aspek *governability*-nya hampir sulit diwujudkan. Dari empat aspek yang bisa digunakan sebagai indikator, seperti kewenangan dan peran, misalnya idealnya ada sinergi kewenangan dan implementasi pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam praktiknya, ketergantungan pemerintah daerah, khususnya BPPD sangat kelihatan. Ini juga implikasi dari kewenangan dan anggaran yang didominasi oleh pemerintah pusat, dan anggaran daerah masih sangat minim.

Hampir sama, dari sisi kelembagaan, idealnya bisa terjadi *governability*, manakala ada kejelasan kelembagaan yang memiliki fungsi sebagai pelaksana kebijakan strategis tunggal (*one box policy*). Dalam praktiknya, tumpang tindih dan tidak saling sinergis, kebijakan tersebar-sebar, dan terkadang sifat ego sektoralnya masih sangat tinggi. Hampir sama dengan hal itu, aspek penganggaran di

perbatasan juga tersebar-sebar. Ironisnya, lembaga yang memiliki kewenangan mengelola perbatasan justru memiliki anggaran yang minim (kecil), dan bahkan di daerah beberapa BPPD justru anggarannya memprihatinkan. Problem *governability* juga terlihat dari implementasi pembangunan di wilayah perbatasan masih ditengarai oleh ego sektoral yang kompleks.

Mengapa *governability* otonomi daerah di perbatasan ini menjadi penting? Paling tidak ada beberapa alasan. Pertama, selama ini desain pengelolaan wilayah perbatasan dalam bingkai otonomi daerah seperti telah disebut oleh bab-bab sebelumnya, belum mendekatkan peran dan fungsi pemerintah daerah di perbatasan sehingga “seakan-akan” ada kesenjangan antara peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada beberapa kasus misalnya, untuk peran pemeliharaan dan pemfungsian infrastruktur yang telah dibangun saja masih belum sinergis dan optimal.

Kedua, adanya gejala beberapa BPPD yang dibubarkan karena perannya dianggap tidak signifikan, padahal hadirnya BPPD salah satunya dimaksudkan agar pemerintah daerah berperan dan bekerja di wilayah perbatasan. Ketiga, masih terlalu banyak problem yang dihadapi oleh masyarakat dan komunitas di wilayah perbatasan yang membutuhkan terobosan-terobosan kebijakan, baik dari pemerintah pusat dan daerah. Keempat, *governability* pemerintah di era otonomi daerah justru kurang menjadi prioritas dalam rancang bangun dan implementasi pembangunan wilayah perbatasan. Kelima, ada sengkabut kebijakan sejak proses perencanaan, implementasi, evaluasi dan penyediaan anggaran yang tersebar-sebar sebagai dampak kuatnya ego sektoral antarkementerian/lembaga. Keenam, minimnya anggaran APBN untuk menopang fungsi kelembagaan BNPP dan minimnya APBD untuk menopang fungsi kelembagaan BPPD.

## 1. Desentralisasi Partisipatif

Berdasarkan pada kondisi objektif di atas, desain desentralisasi daerah perbatasan harus bertitik tumpu pada praktik bekerjanya pemerintah daerah yang otonom dalam menjalankan proses perencanaan

dan kebijakan yang bersumber dari konsep “suara, pilihan, dan hak menentukan (*voice, choice, dan vote*).” Mengapa tiga konsep itu perlu dijadikan dasar dalam praktik otonomi daerah wilayah perbatasan? Hal ini karena proses lahirnya desentralisasi di Indonesia diawali oleh demokrasi dan desentralisasi yang rapuh (*fragile decentralization and democratization*) akibat praktik sentralisme yang terlalu kuat dalam kungkungan rezim otoritarian.

Desentralisasi dalam konteks ini menjadi perekat dari praktik politik yang retak antara nasional dan lokal (pusat dan daerah) sehingga kehadiran konsep otonomi daerah bisa dianggap sebagai “penyelamat” dari keretakan kita sebagai bangsa supaya tidak mengalami disintegrasi nasional yang meluas. Selain itu, wilayah perbatasan merupakan wilayah titik tumpu atau penyangga paling depan bagi integrasi nasional karena wilayah ini berhadapan langsung (layar depan) dengan negara-negara lain.

Kedua alasan itu dirasa sudah mencukupi sebagai argumen bahwa desentralisasi dalam praktik otonomi daerah perbatasan perlu ditopang oleh kapabilitas vertikal dan horizontal dari pemerintah dan pemerintahan yang menjalankannya. Kapabilitas vertikal adalah kemampuan pemerintah pusat (BNPP dan K/L terkait) yang sinergis dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, yang indikatornya telah disinggung sebelumnya, yakni *governability* yang meliputi empat aspek, yaitu

- 1) kewenangan dan peran pemerintah pusat dan daerah,
- 2) kelembagaan yang berfungsi dalam perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan di wilayah perbatasan,
- 3) ketersediaan anggaran, dan
- 4) implementasi dan keberlanjutan pembangunan di wilayah perbatasan.

Sementara itu, bekerjanya pemerintah daerah otonom di wilayah perbatasan secara horizontal ditentukan oleh aspek-aspek sebagai berikut:

- 1) perencanaan partisipatif;
- 2) fungsi pemerintah sebagai penyalur aspirasi masyarakat lokal;

- 3) partisipasi masyarakat dan kekuatan-kekuatan lokal dalam implementasi desain otonomi daerah perbatasan;
- 4) pembangunan daerah perbatasan yang berbasis kebutuhan masyarakat yang memperkuat keberdayaan komunitas lokal (budaya, ekonomi, dan sosial); dan
- 5) implementasi desain otonomi daerah perbatasan yang transparan dan akuntabel.

Perencanaan partisipatif menjadi kata kunci agar desain desentralisasi yang akan diterapkan memwadahi kebutuhan dan kepentingan kekuatan-kekuatan politik masyarakat lokal khususnya di wilayah perbatasan atau disebut dengan desentralisasi partisipatif. Ada dua kepentingan yang harus terjaga dalam konteks wilayah perbatasan, pertama adalah kepentingan hadirnya negara berhadapan dengan negara lain. Eksistensi negara di wilayah perbatasan bisa ditunjukkan dengan bukan semata-mata kewenangan yang mereka miliki, seperti menggelar kekuatan pertahanan (TNI) dan imigrasi dalam pengamanan wilayah kedaulatan. Eksistensi ini mungkin tidak bisa diganggu gugat karena wilayah perbatasan bersinggungan dengan kedaulatan sebuah negara. Kepentingan kedua, eksistensi negara hadir dalam pembangunan di daerah perbatasan yang segala proses perencanaannya melibatkan kekuatan-kekuatan masyarakat lokal dalam bingkai pembangunan yang membawa manfaat bagi masyarakat, bukan pembangunan untuk *gagah-gagahan* (unjuk gigi) sebagai respons perkembangan pembangunan negara tetangga.

Dalam kerangka perencanaan yang partisipatif itu, dibutuhkan pemerintahan daerah yang kolaboratif antarkomponen (*pentahelix*) yang memberikan peran pada bekerjanya unsur-unsur pemerintahan daerah, ruang partisipasi dunia usaha, akademisi dan media, serta masyarakat luas (*civil society*). Keterlibatan semua pihak ini menjadi bagian dari pelaksanaan desentralisasi partisipatif. Kemampuan horizontal dalam menjalankan pemerintahan ini menjadi tolok ukur sejauh mana pemerintah daerah yang diberi kewenangan otonomi di daerah perbatasan bisa menjadikan ritme proses-proses pembangunan dan percepatan perubahan di daerah perbatasan yang partisipatif dengan melakukan dialog dengan masyarakat da-

lam menentukan kebutuhan pembangunan yang memperkuat eksistensi masyarakat lokal, baik secara budaya (kultur), sosial, ekologis (lingkungan), ekonomi dan pendidikan serta komunitas adat sebagai sebuah sub-sistem nilai yang lahir dan jauh telah ada sebelum negara yang resmi muncul di daerah perbatasan.

Sementara itu, kemampuan vertikal pemerintah daerah otonom di daerah perbatasan berkaitan dengan dua hal. Pertama adalah membagi peran yang seimbang dalam menjalankan kewenangan sebagai pemerintah (*government*) yang merujuk pada entitas penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara, dengan *governance* sebagai proses pengambilan keputusan dan proses tempat keputusan diimplementasikan atau sebaliknya (The World Bank, 1994). Kedua, bagaimana pemerintah daerah otonom memiliki kapasitas internal dalam mewujudkan fungsi sebagai pemerintah, khususnya dalam melakukan pembangunan berkelanjutan, orientasi pembangunan yang memberdayakan, serta menjadi pengungkit terjadinya perubahan sosial, ekonomi dan budaya yang meluas dengan dampak positif yang menyebar.

**Tabel 5.2** Perbandingan Peran Pemerintah Daerah dan Masyarakat dalam Penerapan Prinsip *Good Governance* dan *Bad Governance*

<b><i>Good Governance</i></b>	<b><i>Bad Governance</i></b>
Pola relasi yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah: terwujudnya sinergi, koordinasi dan kolaborasi untuk menyukseskan akselerasi program pembangunan daerah perbatasan.	Monopoli proses dan implementasi pembangunan yang tidak melibatkan proses <i>bottom up</i> .
Perencanaan pembangunan yang partisipatif, transparan dan akuntabel yang melibatkan masyarakat atau kekuatan-kekuatan sosial masyarakat. Antara pemerintah dan rakyat bisa saling <i>empowering</i> dalam melaksanakan pembangunan.	Kurang hadirnya peran penting pemerintah (pusat dan daerah) dalam mewujudkan pembangunan yang dibutuhkan masyarakat perbatasan.

<i>Good Governance</i>	<i>Bad Governance</i>
Keseimbangan peran pemerintah daerah otonom di daerah perbatasan dengan masyarakat lokal.	Keterbatasan kewenangan provinsi dalam pembangunan daerah otonom di daerah perbatasan.

Sumber: Modifikasi oleh Tim Penulis Otonomi Daerah PRP BRIN dari prinsip *good and bad governance* (2021)

Dengan cara itu, partisipasi masyarakat lokal dalam proses pembangunan daerah perbatasan dalam desain otonomi daerah di daerah perbatasan memperoleh wadah dan diberikan peran yang lebih memadai. Konsep demikian sebagai sebuah keniscayaan agar ada kepercayaan (*trust*) dari masyarakat lokal terhadap inisiasi pembangunan yang dilakukan oleh negara.

Tujuannya agar pembangunan yang dilakukan tidak mubazir akibat tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal yang memiliki karakteristik yang tidak sama antara masyarakat wilayah perbatasan yang satu dan masyarakat wilayah perbatasan lainnya. Di sinilah konsep *voice* dan *choice* dalam demokrasi bisa dikembangkan, yaitu bahwa masyarakat lokal memiliki suara dan pilihan yang menjadi dasar pembangunan oleh negara bisa dilakukan. Orientasi pembangunan wilayah perbatasan dengan kata lain tidak semata-mata menjadi pikiran dan harapan dari penggagas pembangunan atau bersifat elitis, tetapi membumi sesuai dengan harapan dan kenyataan yang dihadapi oleh masyarakat lokal. Dalam kerangka itu, makna pembangunan menjadi memiliki arti karena pembangunan bukan hanya untuk menunjukkan eksistensi kehadiran negara atau janji politik semata, tetapi bermakna bagi kehidupan masyarakat lokal secara luas.

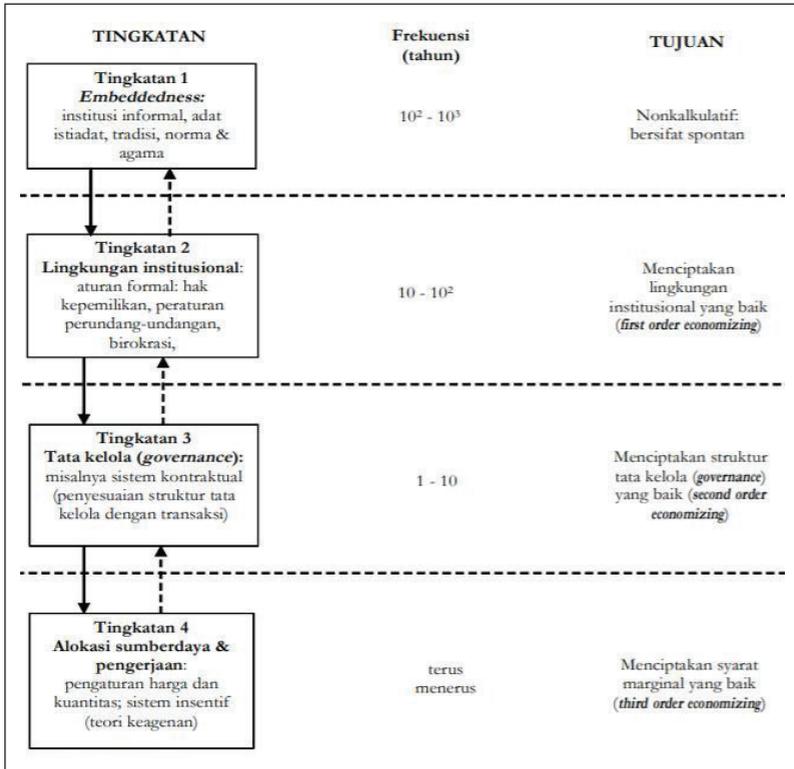
Dalam bahasa Syarif Hidayat, pembangunan dalam bingkai demokrasi [*good governance*] bisa menemukan konteksnya karena adanya *proper governance*, ketepatan tata kelola sesuai dengan situasi atau kondisi yang dihadapi masyarakat di wilayah perbatasan (Hidayat, 2016). Ketepatan tata kelola tidak hanya diukur dari

nilai-nilai dan prinsip pemerintahan yang baik secara umum, tetapi juga unsur pelibatan *civil society* dan kontekstualisasi dengan arena atau *landscape* masyarakat lokal menjadi salah satu tolok ukur. Implementasi itu bisa diterapkan manakala pembangunan memberikan jaminan pada *socially inclusive*—terjaminnya hak setiap warga negara untuk mendapatkan hak yang sama dalam mengakses sumber daya ekonomi dan politik; perlakuan hukum yang sama, tanpa membedakan status; dan terbangunnya sikap saling percaya (*trust*), baik di kalangan masyarakat, penyelenggara negara, maupun antara masyarakat dan penyelenggara negara. Selain itu, juga perlu ada konteks lokal (*local content*)—karakteristik sosial, budaya, ekonomi, dan politik setempat yang memungkinkan terbangunnya *ownership and commitment* dalam implementasi *governance* (Hidayat, 2016).

Persoalannya terletak pada parameter aktor mana yang akan terlibat dalam *socially inclusive* sesuai dengan konteks lokal? Studi Williamson (2000) bisa menjadi salah satu alternatif. Bahwa dalam proses pembangunan minimal akan melibatkan hubungan timbal balik empat tingkatan institusi (Kharisma, 2014, 13).<sup>12</sup> Artinya, ada kompleksitas keterhubungan masing-masing tingkatan, mulai tingkatan 1 hingga 4 dalam implementasi desain otonomi daerah di wilayah perbatasan (Gambar 5.1). Keterhubungan semacam ini seperti diskemakan oleh Williamson memang mudah diidentifikasi, tetapi dalam praktik tidak selalu linier. Dalam setiap tingkatan institusi akan ada dinamika dan pertarungan kepentingan antar-kelompok aktor dalam memenuhi kategori “siapa mewakili siapa, dan atas dasar apa”.

---

12 Mengenai hal ini bisa dilihat pada studi Kharisma (2014)



Sumber: Williamson (2000, 597)

**Gambar 5.1** Tingkatan Institusi

Dengan mengikuti model di atas dan berdasarkan pengalaman pandemi Covid-19, sebenarnya inovasi pemerintah daerah bisa menjadi salah satu solusi apabila ada keinginan politik (*political will*) untuk mengadopsi proses yang partisipatif dengan menggunakan teknologi informasi (IT). Masih rendahnya inovasi dalam penyusunan kebijakan dan penyerapan aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan menjadi salah satu kendalanya. Padahal dengan penguatan IT dan jaringan internet, partisipasi publik pada setiap tingkatan sebagaimana disebut oleh Williamson di atas bisa dilakukan.

Dalam skema desain otonomi daerah di daerah perbatasan, memetakan aktor setiap tingkatan sebagai bagian dari keaslian dan keragaman representasi politik menjadi tantangan tersendiri. Hal itu sebagai dampak memudarnya orisinalitas konsep representasi politik melalui berbagai wujudnya, apakah kekuatan adat atau institusi informal yang ada dalam masyarakat sebagai akibat kooptasi politik dan negara yang terlalu kuat. Egosentris dan alasan dominasi “historis” bisa menjadi penghalang dalam mencari institusi-institusi sosial seperti disebut oleh Williamson. Namun, di situlah tantangannya, dalam hal ini pemerintah daerah bisa menciptakan ruang partisipasi yang jauh lebih hati-hati, bukan serampangan, apalagi dimobilisasi secara simbolis untuk menunjukkan bahwa proses-proses pembangunan telah melalui tahapan uji publik dengan pelibatan sejumlah elemen kekuatan-kekuatan sosial secara masif. Gejala semacam ini telah menjadi selera dalam praktik politik di tingkat lokal dan dalam implementasi demokrasi sehingga tantangannya terletak pada cara agar perspektif elite tidak dominan dan elite tidak melakukan reduksi bahwa apa yang disebut sebagai kepentingan dan kebutuhan itu justru bersumber dari pikirannya sendiri yang kemudian diformulasikan melalui proses yang seakan-akan demokratis.

Tantangan di atas meniscayakan adanya kemampuan pemerintah daerah otonom di wilayah perbatasan yang inklusif terhadap semua pandangan dan pendapat. Mengelola aspirasi dalam formulasi perencanaan pembangunan harus diimbangi bukan saja oleh adanya struktur birokrasi dalam pemerintahan daerah yang mengelola, melainkan bagaimana kemampuan dan pemahaman birokrasi terhadap alur partisipasi dan pelibatan masyarakat luas akan diterapkan. Dalam khazanah demokrasi, hal-hal semacam itu tidak ada yang baku dari apa yang diberikan (*given*) karena semuanya membutuhkan proses, sebuah proses pembelajaran, pemahaman, adaptasi dan perubahan-perubahan sehingga menemukan pola yang pas atau dalam bahasa Syarif Hidayat yang sesuai dengan konteks lokal. Itu semua hanya bisa dicapai apabila proses partisipasi dan pelibatan kekuatan-kekuatan sosial di tingkat lokal berjalan secara alamiah dan bukan dipolitisasi atau dimobilisasi.

Asumsi keterlibatan dalam penentuan *voice*, *choice*, dan *vote*, pilihannya bisa beberapa alternatif. Pertama, didasarkan pada institusi seperti yang disebut oleh Williamson (2000) ataukah individual. Kedua, mengapa skema individual bisa menjadi satu alternatif, alasannya karena jumlah penduduk di wilayah perbatasan cenderung tidak terlalu banyak sehingga keterlibatan mereka bisa dilakukan pada tingkat individu atau keluarga atau minimal komunitas. Penerapan konsep *voice* dan *choice* dalam ranah partisipasi pembangunan memerlukan kebebasan, nir-tekanan, keterbukaan sikap dan respons dari para pemegang otoritas dalam pemerintah daerah otonom. Kritik dan penolakan tidak harus diartikan sebagai “pembangkangan sosial”, tetapi harus diurai sebagai bagian dari problem pelibatan dalam perencanaan pembangunan yang mungkin ada yang keliru atau kurang pas. Dengan menerapkan sikap yang terbuka terhadap kritik dan penolakan pemerintah daerah otonom di wilayah perbatasan dituntut untuk mengadopsi konsep dialog yang partisipatif, independen dan tanpa tekanan dalam setiap proses perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan. Oleh karena itu, partisipatif di sini bisa diterangi oleh penerapan *voice* dan *choice* yang bisa dilihat dari sejauh mana akses publik tersedia secara mudah dalam setiap proses perencanaan dan implementasi pembangunan.

Persoalannya, partisipasi pada tingkatan masyarakat acapkali tidak mudah karena dalam praktik bisa saja dimanipulasi atau partisipasi yang sifatnya mobilisasi. Studi yang dilakukan oleh Arnstein (1969) tentang tingkatan partisipasi—merujuk pada berbagai tingkatan mulai dari yang paling rendah—manipulasi partisipasi hingga kontrol warga. Praktik dalam *governance* acapkali terjadi distorsi di dalam beberapa penerapannya seperti musyawarah pembangunan (musrenbang) yang terdistorsi dalam prosesnya meskipun secara konseptual sangat bagus dan jelas.

Perdebatan bahwa desentralisasi bisa mendorong proses dialog dan konsultasi politik antara pemerintah daerah dan masyarakat secara mudah, mengasumsikan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan proses politik secara lebih fleksibel. Dalam praktiknya, ada

ancaman kekuatan-kekuatan politik—mulai dari orang kuat, partai pendukung dan partai oposisi serta mekanisme parlemen lokal sering kali menjadi perangkap bagi pemerintahan daerah otonomi sehingga seakan-akan mereka tidak berfungsi dan memiliki kapabilitas politik dan vertikal. Kendala itu yang pernah disebut oleh Chambers (2003) dalam Tan (2019, 9), bahwa proses pelibatan masyarakat dan dialog pemerintah daerah dengan *stakeholders* meniscayakan pemerintah tidak terikat oleh birokratisasi yang akut dan kekuatan-kekuatan politik yang menghambat. Dengan cara tersebut, kebijakan yang akan dijalankan lebih responsif terhadap kepentingan yang beragam dalam masyarakat lokal. Oleh karena itu, dalam praktik desentralisasi di Asia, termasuk Indonesia, muncul perdebatan soal desentralisasi dan efeknya dalam meningkatkan pemerintahan yang demokratis.

Beberapa studi, seperti Oxhorn et al. (2004) menunjukkan bahwa desentralisasi tidak meningkatkan pemerintahan yang demokratis, melainkan efek demokrasi diperoleh karena adanya motivasi dalam desentralisasi, pola hubungan masyarakat secara historis, dan pengaturan kelembagaan. Sementara studi Pal dan Roy (2010), Shah dan Thompson (2002), serta Bardhan dan Mookherjee (2000) menyebut bahwa desentralisasi bisa terjebak pada prosedur pengambilan keputusan elite lokal yang mengecualikan unsur masyarakat akibat pengaruh elite yang kuat (Tan, 2019, 9–10).

Praktik desentralisasi di Indonesia juga menunjukkan hal itu karena desentralisasi sering dikritik dijalankan dalam konteks politik lokal yang terperangkap oleh budaya patrimonial, oligarki, dan kuat serta dominasi orang-orang kuat lokal. Yang lebih mencengangkan adalah bahwa dalam praktik desentralisasi di Asia, studi Shah dan Thompson (2002) menyebut partisipasi masyarakat rendah dalam proses pengambilan dan implementasi kebijakan oleh pemerintah daerah karena pemegang kekuasaan lebih mengarahkan sumber daya kepada kepentingannya sendiri atau kelompoknya (Tan, 2019, 9–10).

Situasi desentralisasi seperti digambarkan di atas perlu dicegah dan dihindari apabila penerapan desain otonomi daerah perbatasan

diterapkan karena distorsi dalam implementasi pasti akan terjadi manakala tingkat kemampuan pemerintah daerah dan masyarakat dalam merancang, mengelola, dan mengimplementasikan otonomi daerah di daerah perbatasan rendah. Konsekuensi semacam itu bisa terjadi akibat motivasi desentralisasi di Indonesia sejak awal tidak dirancang untuk dampak struktural bagi perkembangan demokrasi di tingkat lokal, tetapi lebih didasarkan pada motivasi kepentingan politik untuk menjaga stabilitas politik dan perpecahan bangsa yang jauh lebih parah. Akibatnya, praktik desentralisasi mengalami tarik ulur, antara kepentingan elite (motivasi politik) *vis-à-vis* dan tuntutan dampak struktural yang lebih luas akibat besarnya dana desentralisasi yang digelontorkan.

Belajar dari motivasi politik yang dominan dalam desentralisasi yang dipraktikkan selama ini, konseptualisasi otonomi daerah wilayah perbatasan harus menyeimbangkan kepentingan keduanya, di satu sisi berfungsi meningkatkan integrasi nasional tetapi sekaligus memiliki dampak struktural yang lebih luas. Prasyarat tata kelola pemerintahan (*governance*) yang bekerja dengan baik (*governability*) dan pelibatan masyarakat secara luas bisa menjadi salah satu tolok ukur tingkat keberhasilan penerapan konsep atau desain otonomi daerah di daerah perbatasan. Belajar dari pengalaman Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) tahun 2011, peran sinergi dan kemitraan dalam tata kelola pemerintah publik paling tidak dapat ditujukan untuk mencapai beberapa tujuan, antara lain,

- 1) mengejar tujuan umum dalam menumbuhkan pembangunan ekonomi, mempromosikan kohesi sosial dan meningkatkan kualitas hidup;
- 2) meningkatkan derajat koordinasi antara kebijakan dan program melalui layanan yang berbeda pada setiap tingkatan pemerintah;
- 3) menciptakan program baru ketika koordinasi tidak mencukupi; serta
- 4) mengidentifikasi prioritas pembangunan, SDA, dan keterampilan lokal yang bisa dikembangkan oleh pemerintah di tingkat lokal dengan melibatkan aktor lokal (Tan, 2019, 29).

Di balik semua tujuan itu, kapasitas pemerintah daerah dalam desain otonomi wilayah perbatasan ini berkaitan pula dengan bagaimana pembangunan wilayah perbatasan tidak monoton, tetapi inovatif. Monoton dalam hal ini berarti pembangunan hanya berorientasi fisik atau infrastruktur dengan perspektif bahwa dengan pembangunan infrastruktur secara otomatis akan berdampak bagi kesejahteraan masyarakat lokal. Padahal belum tentu pembangunan yang berorientasi infrastruktur akan berdampak linier, sama halnya dengan kritik pembangunan *trickle down effect*, menetes ke bawah, karena dalam praktik yang terjadi sebaliknya menetes ke atas.

Oleh karena itu, catatan studi Morgan (2006) patut menjadi perhatian, yaitu bahwa ada lima pendekatan yang berbeda untuk kapasitas pemerintahan dalam pembangunan. Pertama, fokus pada kapasitas SDM yang berhubungan dengan keterampilan, pengembangan dan pelatihan. Kedua, memperluas kapasitas dalam memecahkan masalah dan menghasilkan hasil dan kinerja. Ketiga, tidak ada model untuk keseluruhan sehingga menjadi tidak praktis. Keempat, mementingkan simbolisasi bahwa konsep kapasitas bersifat fleksibel dan kegagalan dalam penerapan secara praktis. Kelima, kapasitas tata kelola pemerintahan yang berorientasi pada masalah yang dihadapi (Tan, 2019, 51).

Berkaitan dengan kemampuan pemerintah ini, Rasyid (1997) membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Pemerintahan merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati bersama. Pemerintah merupakan satu-satunya lembaga yang pada tingkat tertentu berfungsi menjaga dan menjamin sistem ketertiban dan penyediaan sarana dan prasarana sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat bagi kepentingan aktivitas sosialnya. Hal itu diungkapkan oleh Rasyid (1997, 11) bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di mana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar (Labolo, 2014).

Sementara menurut Ndraha (1989, 78–79), pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan, dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer adalah fungsi pemerintah sebagai *provider* jasa-jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil, dan layanan birokrasi. Sementara itu, fungsi sekunder sebagai *provider* kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya (*powerless*) termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Oleh karena itu, dalam pengembangan pembangunan di wilayah perbatasan kajian Korten dalam Grindle (1997, 34) bisa menjadi salah satu acuan. Korten memandang perlunya dikembangkan pembangunan yang terletak dan berpusat pada masyarakat. Teori Korten ini sebenarnya mirip dengan pengalaman Korsel dan Taiwan. Tujuan dari pembangunan yang terletak dan berpusat pada masyarakat agar terjadi perubahan-perubahan struktural dan normatif dalam pembangunan. Apa yang dikembangkan oleh Korten ini pada intinya meletakkan pembangunan pada masyarakat atau masyarakat menjadi subjek dan bukan objek pembangunan. Oleh karena itu, bagi Korten, terdapat tiga hal yang perlu dilakukan untuk mencapai keberhasilan tujuan pembangunan tersebut:

- 1) memusatkan pemikiran dan tindakan kebijakan pemerintah pada penciptaan keadaan-keadaan yang mendorong dan mendukung usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri dan memecahkan masalah-masalah mereka sendiri di tingkat individual, keluarga, dan masyarakat;
- 2) mengembangkan struktur-struktur dan proses organisasi yang berfungsi menurut kaidah-kaidah swaorganisasi (organisasi yang mandiri);
- 3) mengembangkan sistem-sistem produksi dan konsumsi yang diorganisasi secara teritorial yang berlandaskan pada kaidah-kaidah, kepemilikan, dan pengendalian lokal.

## B. Transparansi dan Akuntabilitas Desentralisasi Wilayah Perbatasan

Sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya, dorongan agar ada efektivitas partisipasi dalam implementasi desentralisasi wilayah perbatasan, praktik konsep *voice and choice* meniscayakan adanya transparansi dan akuntabilitas, baik sebagai proses, implementasi dan umpan balik. Transparansi dan akuntabilitas bisa menjadi salah satu ukuran bagaimana pemerintah dan *stakeholder* bekerja dalam bingkai otonomi daerah perbatasan. Hal itu sebagai bagian dari proses pembangunan daerah perbatasan yang dipengaruhi oleh berbagai faktor dan dimensi seperti pemerintahan yang kapabel, pemerintahan yang bisa berfungsi (bekerja), adanya dukungan partisipasi masyarakat secara orisinal bukan simbolis dan keniscayaan adanya transparansi dan akuntabilitas.

Kelima hal itu harus berjalan secara seimbang dan tidak timpang, karena salah satu prosesnya mengalami kebuntuan (*bottle-neck*) akan menyumbat pada faktor dan dimensi yang lain. Oleh karenanya, kelima hal tersebut perlu dijadikan sebagai patokan bahwa demokrasi dalam bingkai desentralisasi wilayah perbatasan dalam kajian ini dapat dilihat dari sejauh mana masing-masing faktor atau dimensi dapat berjalan dalam implementasi pembangunan di wilayah perbatasan. Miftah Thoha menjelaskan bahwa tata pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good governance*) harus *predictable*, terbuka, dan proses pengambilan kebijaksanaannya bebas dari kecurigaan. Tata pemerintahan yang semacam itu memerlukan akuntabilitas, transparansi, terbuka menerima perbedaan, dan kontrol masyarakat serta keharusan penegakan *rule of law* secara eksklusif (Thoha, 1999, 55–56).

Sebagai ilustrasi, membayangkan proses pembangunan wilayah perbatasan dalam bingkai otonomi daerah yang dimaksud dalam kajian ini yang partisipatif atau memperoleh dukungan secara luas, tidak mungkin akan terjadi manakala faktor dan dimensi yang lain timpang, misalnya pemerintah dalam implementasinya tidak transparan dan akuntabel. Oleh karena itu, keseimbangan dan ke-

selarasan dari kelima faktor dan dimensi tersebut bisa dilihat dan diukur sebagai faktor yang saling memengaruhi dan saling bergantung satu sama lainnya.

Dalam proses pembangunan, transparansi dan akuntabilitas telah begitu luas dipraktikkan di berbagai negara termasuk Indonesia di era reformasi dan desentralisasi. Secara konseptual, prinsip akuntabilitas telah diadopsi dalam undang-undang yang mengatur desentralisasi. Sebagai contoh, pada UU No. 22 Tahun 1999, akuntabilitas sebagai prinsip dalam menjalankan pemerintahan diartikan sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. United Nations Development Programme (UNDP) mengartikan akuntabilitas sebagai prasyarat bahwa setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkan kepada publik. Tanggung gugat atau tanggung jawab tidak hanya diberikan kepada atasan saja, tetapi juga kepada para pemegang saham (*stakeholders*), yakni masyarakat luas (Sedarmayanti, 2003, 2). Secara beriringan, apabila prinsip akuntabilitas ini dijalankan, prinsip transparansi atau keterbukaan dengan sendirinya akan dapat diwujudkan.

Salah satu keuntungan dari transparansi dapat meningkatkan tingkat kepercayaan (*trust*) publik atas perencanaan dan program yang akan diimplementasikan. Kepercayaan semacam itu tumbuh dalam proses pelibatan dengan adanya pemberian akses yang memadai. Dengan kata lain, dalam praktik pelaksanaan desain otonomi daerah di daerah perbatasan, jaminan transparansi setiap proses dan implementasi menjadi syarat yang tidak bisa ditawar. Transparansi dan tanggung jawab penyelenggara otonomi daerah di daerah perbatasan bisa menjadi modal politik bagi pemerintah daerah dalam mengembangkan komunikasi, sosialisasi dan diseminasi, serta upaya menyerap aspirasi masyarakat lokal sebagaimana telah disinggung sebelumnya.

Salah satu model yang bisa dikembangkan oleh daerah otonom di perbatasan adalah mengembangkan kemampuan penerapan

teknologi informasi dalam memudahkan partisipasi publik melalui berbagai perangkat yang berbasis kecerdasan manusia (*artificial intelligence*). Daerah perbatasan dengan segala keterbatasan geografisnya bisa mengembangkan model partisipasi dalam proses penyerapan kebijakan dengan memudahkan aspirasi publik/masyarakat melalui perangkat teknologi yang akan lebih memudahkan. Tujuannya selain mempermudah juga akan memberikan dukungan dan legitimasi secara lebih luas. Selain itu dengan adanya akses partisipasi yang lebih mudah, pemerintah daerah otonom di perbatasan memiliki keuntungan dalam menyerap dan mengembangkan aspirasi masyarakat secara terbuka.

Partisipasi publik dalam pembangunan sulit dibangun apabila tidak ada saling kepercayaan karena kepercayaan (*trust*) akan mendorong kemudahan dalam membangun kerja sama antarpihak (*stakeholders*) dalam implementasi otonomi daerah di daerah perbatasan. Oleh karena itu, makna *good governance* (GG) bukan semata-mata berurusan dengan politik partisipasi, melainkan juga berhubungan erat dengan keterbukaan (transparansi) dan pertanggungjawaban (akuntabilitas). Kesemuanya merupakan indikator penting bagi pemerintahan demokratis (*democratic government*).

Brinkerhoff (2000) mengatakan bahwa tata pemerintahan yang demokratis mengombinasikan ciri-ciri dari rezim politik yang memberikan hak warga negaranya untuk mengatur diri sendiri melalui tata kelola pemerintahan. Brinkerhoff mendefinisikan tata pemerintahan yang demokratis sebagai seperangkat prosedur yang menjamin persaingan yang kuat antara partisipasi yang luas dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan serta dalam distribusi sumber daya dan persetujuan masyarakat, politik, dan ekonomi (Brinkerhoff, 2000, 602). Sementara itu, Santoso menekankan pada akuntabilitas dan transparansi, aturan hukum dan anti-korupsi, serta partisipasi dan desentralisasi (Suharko, 2005, 268). Selain konsep pemerintahan demokratis (*democratic government*) berkembang pula konsep demokrasi tata kelola pemerintahan (*democratic governance*) yang merujuk pada pengertian yang jauh lebih luas dari demokrasi pemerintahan (*democratic government*).

Apa saja cakupan transparansi dan akuntabilitas desentralisasi wilayah perbatasan? Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah atau dalam bahasa sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintahnya. Adapun transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi (Labolo, 2014).

Akuntabilitas dan transparansi atas pemberian kewenangan bagi pemerintah (provinsi) dalam otonomi daerah di daerah perbatasan bukanlah suatu kesukarelaan melainkan suatu kewajiban. Sebagai bagian dari upaya mendorong percepatan daerah perbatasan, konsep akuntabilitas dan transparansi proses dan implementasi pembangunan di daerah perbatasan mencakup dua kriteria, yakni akuntabilitas-transparansi secara vertikal (ke atas) dan horizontal (ke bawah-samping). Keduanya ditampilkan pada Tabel 5.3.

Akuntabilitas-transparansi vertikal berkaitan dengan prinsip pembagian kekuasaan pemerintah, yaitu pemerintah daerah dalam konsep negara kesatuan merupakan bagian dan sebagian mandat dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, ada sifat pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat dan sebaliknya pemerintah pusat memiliki tanggung jawab untuk melakukan supervisi dan pengawasan. Sementara itu, akuntabilitas-transparansi secara horizontal (ke samping dan ke bawah) berkaitan dengan mekanisme politik di tingkat lokal yang di dalamnya mencakup hubungan antara eksekutif dan legislatif lokal dalam proses pengambilan kebijakan yang di dalamnya juga tetap perlu ada proses akuntabilitas kepada masyarakat dan prosesnya juga transparansi. Sementara itu, yang sifatnya ke bawah, akuntabilitas-transparansi kepada masyarakat juga perlu dilakukan sebagai konsekuensi dari setiap proses dan tahapan dalam implementasi otonomi daerah di daerah perbatasan.

**Tabel 5.3** Perbandingan Akuntabilitas-Transparansi Vertikal dan Horizontal

<b>Akuntabilitas-Transparansi Vertikal</b>	<b>Akuntabilitas-Transparansi Horizontal (ke samping dan ke bawah)</b>
Pertanggungjawaban implementasi desentralisasi dan pembangunan wilayah perbatasan kepada pemerintah pusat (prinsip perbantuan—pemberian kewenangan)	Ke samping secara politik—mengikuti mekanisme demokrasi lokal, adanya pertanggungjawaban politik antara eksekutif dan legislatif lokal;
Supervisi dari pemerintah pusat	Ke bawah—kepada masyarakat luas; adanya transparansi dan akuntabilitas dalam proses dan implementasi.
Pengawasan dan evaluasi	Mekanisme tanggung-gugat dari masyarakat kepada legislatif lokal dan kepada pemerintah pusat

Sumber: Data Diolah oleh Tim Penulis Otonomi Daerah PRP BRIN (2021)

### C. Partisipasi dalam Perencanaan dan Pemberdayaan Ekonomi

Selain akuntabilitas dan transparansi yang menjadi bagian penting dalam mengukur bekerjanya pemerintahan daerah dalam skema desentralisasi daerah perbatasan, ukuran lain yang tidak bisa dinafikan adalah *governability* dalam perencanaan dan pemberdayaan ekonomi. Kemampuan ini berkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah dengan diberikan kewenangan yang “relatif memadai” untuk pembangunan daerah perbatasan.

Ukuran pembangunan daerah perbatasan harus dibedakan dengan ukuran pembangunan daerah perbatasan. Perbedaannya terletak pada “daerah” dan “wilayah”. Daerah berarti berhubungan dengan otonomi atau desentralisasi yang merupakan lanskap kewenangan murni daerah otonom (pemerintah daerah), sementara

dalam konteks “wilayah” pembangunan berkaitan dengan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di perbatasan. Bekerja atau tidaknya pemerintahan daerah dalam perencanaan dan pemberdayaan daerah perbatasan tergantung pada sejauh mana desain kewenangan yang diberikan, khususnya mencakup kewenangan provinsi, kabupaten/kota hingga kecamatan. Dengan perbedaan ini, akan lebih mudah pembagian kerjanya dan target pemberdayaan daerah dan wilayah perbatasan yang akan dikembangkan sehingga memiliki manfaat pada publik secara luas.

Salah satu isu yang sering dipersoalkan dalam perencanaan pembangunan di daerah perbatasan adalah sering kali pemerintah daerah otonom dan masyarakat juga kurang dilibatkan dalam perencanaan pembangunan. Tak jarang, pembangunan cenderung bersifat fisik dan perencanaan pembangunan di daerah perbatasan kurang holistik dan komprehensif, yang pada gilirannya menimbulkan persoalan pada tahap keberlanjutannya.

Ketidaksinkronan dalam pembangunan di daerah perbatasan salah satunya disebabkan oleh partisipasi pemerintah daerah dan masyarakat lokal yang kurang optimal, bahkan saling tidak bersinergi. Selain itu, sekat perencanaan yang melibatkan pemerintah daerah pada desain pembangunan dan penganggaran wilayah perbatasan, yang seakan-akan hanya menjadi kewenangan pusat, juga sering menjadi masalah.

Oleh karena itu, ke depan, dalam pembangunan daerah perbatasan juga harus diberikan ruang oleh pemerintah pusat untuk pemerintah daerah. Hal ini berkaitan dengan partisipasi daerah (pemerintahan daerah) dan juga masyarakat sipil dalam proses pembangunan yang harus diwadahi melalui adanya mekanisme partisipasi publik secara merata. Selama ini ada kesan bahwa perencanaan pembangunan perbatasan cenderung terkooptasi oleh pengertian “wilayah” yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sementara wilayah tersebut merupakan bagian dari teritorial pemerintah daerah. Sebagai ilustrasi, perencanaan dan pembangunan wilayah perbatasan oleh pusat dilakukan dengan “mengabaikan” peran pemerintah daerah provinsi, apalagi kabupaten/kota. Namun, dalam

implementasinya menjadi kecamatan sebagai implementasi pembangunan wilayah perbatasan. Kecenderungan ini menyebabkan ada inkonsisten penyelenggaraan pembangunan akibat “*jumping*” perencanaan dan implementasi serta kurang melibatkan provinsi dan kabupaten/kota dalam prosesnya. Akibatnya banyak hasil pembangunan infrastruktur dan ataupun program dari pemerintah pusat di wilayah perbatasan menjadi terbengkalai. Selain ruang yang sifatnya perencanaan, penentuan anggaran yang spesifik dan khusus, misalnya kebutuhan DAU/DAK Perbatasan juga menjadi sangat signifikan sebagaimana diuraikan pada bab-bab lain pada hasil kajian ini.

Untuk mengatasi itu, perlu ada perubahan paradigma partisipasi perencanaan pembangunan dan implementasi pembangunan dengan melibatkan peran serta pemerintah daerah dan masyarakat secara luas karena tujuan pembangunan pada dasarnya untuk mengatasi problem yang terjadi dengan harapan bisa meningkatkan pemberdayaan masyarakat baik di wilayah maupun daerah perbatasan secara sinergis. Perubahan paradigma partisipatif pemerintah daerah bersama-sama masyarakat sipil dalam penyusunan dan implementasi pembangunan di daerah atau wilayah perbatasan justru akan menciptakan pengaktif (*enabler*) pembangunan yang jauh lebih luas dibandingkan dengan konsep saat ini, yang membedakan kewenangan pusat atas perbatasan dengan menyebut “wilayah” sehingga menjadi kewenangan pusat. Padahal letak geografis dan penduduknya berada pada provinsi dan/atau kabupaten/kota, sementara mereka tidak memiliki kewenangan yang cukup untuk melakukan program-program pembangunan dalam meningkatkan pemberdayaan masyarakatnya.

Sebuah perubahan diperlukan karena beberapa permasalahan yang secara umum dijumpai di daerah perbatasan meliputi

- 1) sering timbul permasalahan dalam hal kebijaksanaan yang harus diterapkan;
- 2) terdapat kecenderungan tumbuh lebih lambat (untuk tipe wilayah perbatasan a dan b);
- 3) benturan dua kepentingan berbeda antar-dua wilayah; dan

- 4) belum ada kesatuan dalam perencanaan wilayah perbatasan itu sendiri, yang dalam hal ini, semua permasalahan tersebut menimbulkan ketidakserasian persepsi dan aspirasi pembangunan, dan akhirnya akan berakibat pada ketidakserasian program-program pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah di daerah perbatasan tersebut (Madu et al., 2010, 72–82).

Oleh karenanya, sinergi dan peningkatan partisipasi dalam perencanaan dan implementasi pembangunan wilayah dan/atau daerah perbatasan menjadi keniscayaan, agar pembangunan infrastruktur dan pusat-pusat ekonomi atau pertumbuhan di wilayah perbatasan punya kemanfaatan bagi masyarakat luas sehingga bisa memberdayakan mereka.



## BAB VI

# PERBAIKAN PEMBANGUNAN DAERAH PERBATASAN

### A. Pembangunan sebagai Prioritas Utama Daerah Perbatasan

Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi sejak tumbangnya Orde Baru (1998). Perubahan dari pemerintahan yang sentralistik ke desentralistik di Indonesia ditandai dengan pelaksanaan desentralisasi sejak 2001. Desentralisasi telah memindahkan *locus* dari pusat ke daerah-daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan ada perubahan yang signifikan yang dialami masyarakat, di mana masyarakat dapat dilayani dengan kualitas prima, baik di bidang pendidikan maupun kesehatan dan perizinan. Ketiga jenis pelayanan tersebut tergolong sangat mendasar karena sangat diperlukan warga masyarakat. Ada sejumlah kemajuan yang dicapai daerah selama ini. Namun, masih sangat banyak pula daerah yang belum mampu melakukan *good/best practices*.

Berbeda dengan daerah-daerah pada umumnya, daerah-daerah di perbatasan merupakan kawasan strategis dalam menjaga keutuhan wilayah negara. Karena itu, daerah-daerah ini telah sejak lama

menuntut adanya pengaturan tersendiri dalam undang-undang. Dalam konteks ini, telah ada UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Pengaturan batas wilayah negara dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum mengenai wilayah negara, kewenangan pengelolaan wilayah negara, dan hak-hak berdaulat. Hal-hal pokok yang diatur dalam undang-undang ini, yakni

- 1) ruang lingkup wilayah negara yang meliputi wilayah daratan, wilayah perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, dasar laut, dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya;
- 2) hak-hak berdaulat Negara Republik Indonesia di zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen, serta hak pengawasan di zona tambahan;
- 3) kewenangan pemerintah untuk melakukan pengaturan pengelolaan serta pemanfaatan wilayah negara serta kawasan perbatasan;
- 4) kelembagaan yang diberi kewenangan untuk melakukan penanganan kawasan perbatasan, dengan unsur keanggotaan berasal dari unsur pemerintah pusat dan daerah, mengingat posisi strategis wilayah perbatasan berkaitan khususnya dengan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, penegakan hukum, dan kesejahteraan rakyat;
- 5) keikutsertaan masyarakat dalam menjaga dan mempertahankan wilayah negara, termasuk kawasan perbatasan; serta
- 6) larangan dan sanksi bagi setiap orang yang melakukan pelanggaran terkait dengan wilayah negara dan batas-batasnya.

Poin-poin penting dalam peraturan tersebut menunjukkan mengapa daerah-daerah di perbatasan diperlakukan tidak sama, antara lain karena lokasi dan posisinya sebagai daerah yang berbatasan langsung dengan negara lain. Daerah-daerah di perbatasan tidak diberikan kewenangan sebagaimana daerah-daerah lainnya karena lokasi dan posisinya yang berbatasan langsung dengan negara lain. Dengan kebijakan pemerintah pusat seperti itu, membuat daerah-daerah perbatasan sangat tergantung pada pemerintah pusat. Ham-

pir semua program pembangunan daerah perbatasan dilakukan dengan koordinasi yang melibatkan kementerian dan lembaga terkait. Hal ini tentunya membutuhkan koordinasi dan sinergi serta proses birokrasi yang di tataran praksisnya tidak sederhana. Berlikunya proses birokrasi dan sinergi antara kementerian, lembaga dan pemerintah daerah dalam membangun daerah perbatasan acapkali dikeluhkan daerah karena respons yang lamban membuat rakyat tidak puas terhadap pemerintah daerah. Apalagi program-program pembangunan yang dijalankan itu sebenarnya lebih *top down* kurang didasarkan atas aspirasi daerah. Salah satu contohnya adalah jalan yang dibangun di Kalimantan Utara. Menurut pemerintah daerah, tidak hanya jalan besar saja, masyarakat di daerah juga membutuhkan jalan-jalan yang mudah diakses dan dapat menghubungkan masyarakat dalam beraktivitas. Apalagi pembiayaannya sangat besar sehingga harus benar-benar dipikirkan kemanfaatannya atau efektivitasnya.

Kebijakan desentralisasi tidak hanya diharapkan berdampak positif terhadap kemajuan daerah, tetapi juga mampu meningkatkan pola relasi pusat-daerah sehingga harmonis. Selain itu, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah juga diharapkan mampu mendorong kepemimpinan daerah yang berkualitas agar bisa memajukan daerah melalui pembangunan yang efektif dan bermanfaat. Dengan beberapa harapan tersebut, pelaksanaan pembangunan di daerah perbatasan juga didorong untuk bisa memajukan masyarakat lokal di perbatasan. Realitasnya, pembangunan di perbatasan masih bermasalah dan belum menunjukkan kemajuan yang berarti. Yang tampak muncul justru pembangunan di perbatasan belum didukung dengan koordinasi dan sinergi yang memadai, sementara relasi antarjenjang pemerintahan (pusat dan daerah) sangat birokratis. Minimnya koordinasi, pembinaan/bimbingan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat kepada provinsi dan pemerintah provinsi kepada kabupaten dan kota di wilayah perbatasan menyebabkan pola pembangunan yang terintegrasi antarjenjang pemerintahan juga kurang tampak.

Permasalahan muncul khususnya ketika urusan yang menjadi kewenangan daerah terbatas, sementara permasalahan yang dihadapi daerah perbatasan sangat tidak sederhana. Di satu sisi, permasalahan perbatasan dikaitkan dengan banyak hal yang dianggap sangat krusial seperti isu geopolitik, geoekonomi, pertahanan, keamanan, sosial, dan budaya. Beberapa isu tersebut memang sangat penting untuk dipertimbangkan dalam pengelolaan daerah perbatasan, tetapi bukan berarti menafikan perspektif desentralisasi dan otonomi daerah. Di sisi lain, otoritas yang cukup memadai yang dimiliki pemerintah pusat ternyata tak cukup berhasil dalam menggerakkan pembangunan di daerah perbatasan. Tak sedikit kalangan yang mempertanyakan komitmen pemerintah pusat dalam mengelola perbatasan yang dinilai lamban, padahal permasalahan yang dihadapi membutuhkan respons yang cepat, tangkas, dan profesional. Hal ini yang sebenarnya menjadi kendala yang dihadapi daerah-daerah perbatasan.<sup>13</sup>

Padahal kalau dilihat dari tujuannya, pengelolaan perbatasan adalah untuk

- 1) menjaga kedaulatan dan integrasi Indonesia sebagai amanat konstitusi;
- 2) membangun daerah perbatasan secara berimbang, terpadu, dan komprehensif untuk kesejahteraan rakyat; serta
- 3) mengukuhkan kapasitas Indonesia di wilayah perbatasan dalam konteks persaingan global.

Namun sejauh ini, hasil dari berbagai strategi dan formula yang diujicobakan untuk mendorong kemajuan pembangunan di daerah perbatasan belum cukup menggembirakan apabila dilihat dari indikator kesejahteraan masyarakat lokal di perbatasan. Pertama, pemerintah pusat membuat *grand design* pengelolaan daerah perbatasan untuk mempercepat pembangunan bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Kedua, pemerintah pusat ikut menentukan pembangun-

---

13 Peraturan BNPP No.1/2015 tentang Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara.

an di daerah perbatasan yang dilakukan melalui koordinasi BNPP yang melibatkan kementerian dan lembaga terkait.

Dengan pembangunan yang dinilai lamban tersebut, muncullah berbagai pertanyaan dan yang paling krusial yang dipertanyakan: Apakah dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah perbatasan tersebut menghambat pembangunan, bahkan menjadi tantangan yang belum bisa diatasi secara memadai sehingga membuat daerah-daerah perbatasan sulit maju, atau apakah memang ada kendala dengan sistem dan pengelolaan yang ada yang tidak sesuai dengan kompleksitas yang dihadapi? Studi di daerah Kalimantan Utara, Kepulauan Riau, dan Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa masalah dana dan birokrasi pembangunan menjadi kendala atau tantangan yang sangat krusial selain sumber daya manusia (SDM).

## **B. Koordinasi dan Sinergi antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat**

Hasil studi ini menunjukkan bahwa ketiga daerah perbatasan tersebut tidak memiliki otonomi dalam menjalankan urusan-urusan pemerintahan daerah sehingga mereka cenderung tergantung pada petunjuk pemerintah pusat. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang besar pada pemerintah pusat untuk mengelola wilayah perbatasan.<sup>14</sup> Akibat ketidakselarasan regulasi di atas, yaitu salah satunya terkait hal wilayah perbatasan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, oto-

---

<sup>14</sup> Daerah-daerah di Indonesia merupakan satu kesatuan yang kontinum (utuh) tak terbagi dan menjadi bagian tak terpisahkan dari NKRI. Atas dasar itu, tampaknya Indonesia tidak mungkin menjalankan otonomi seluas-luasnya meskipun hal ini disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 18 (5) UUD NRI 1945. Pemerintah pusat memandang daerah perbatasan sebagai salah satu penyangga kedaulatan negara. Karena posisinya yang strategis tersebut, daerah-daerah ini wajib menjalankan tugas pemerintahan daerah sesuai prinsip NKRI. Sementara itu, pemerintah pusat dengan regulasi yang ada memiliki otoritas penuh untuk mengelola langsung daerah perbatasan. Oleh karena itu, model desentralisasi yang diberlakukan di daerah perbatasan lebih menunjukkan model desentralisasi administratif.

nomi daerah belum bisa dihadirkan dalam kebijakan pengelolaan daerah perbatasan. Gubernur/bupati/wali kota menjalankan kebijakan pemerintah pusat yang sifatnya koordinatif. Oleh karena itu, perlu memperkuat kapasitas pemerintahan daerah perbatasan melalui aspek kelembagaan, kewenangan, keuangan, komunikasi dan koordinasi, serta pembinaan dan pengawasan. Selain itu, diperlukan sinergi dan kolaborasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah perbatasan.

Ti adanya kewenangan daerah menyebabkan permasalahan-permasalahan di perbatasan tidak teratasi secara memadai dan bahkan permasalahan makin kompleks. Oleh karena itu, diperlukan sinkronisasi UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014 agar kewenangan masing-masing (pemerintah pusat dan pemda perbatasan) menjadi jelas. Pemerintah pusat karena alasan rentang kendali (*span of control*) menjadikannya tidak mudah untuk menjangkau daerah karena jaraknya yang terlalu jauh. Kemandirian daerah-daerah perbatasan sangat diperlukan untuk mengelola urusan-urusan yang bisa mereka kerjakan kecuali urusan-urusan yang terkait pertahanan, hubungan luar negeri, dan agama.

Sebagai dampaknya, ketiga daerah itu harus mengomunikasikan program-program pembangunan yang hendak dilaksanakan daerah kepada pemerintah pusat. Pada tataran praksis, hal ini tidaklah mudah dan secara birokrasi memerlukan waktu yang tidak singkat. Akibatnya, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat terhambat dan belum maksimal. Kewenangan yang terbatas yang dimiliki daerah-daerah tersebut juga menyebabkan tidak maksimal dalam melakukan pembangunan sosial-ekonomi. Masalahnya, dengan kendali langsung dipegang pemerintah pusat, bukan membuat pembangunan di wilayah perbatasan berhasil. Dalam konteks politik, keleluasaan daerah dalam mengelola daerah menjadi indikator penting ada atau tidak adanya akselerasi pembangunan daerah di perbatasan. Meskipun bukan merupakan satu-satunya faktor yang menghambat pembangunan dan kemajuan daerah perbatasan, otoritas dan kapasitas daerah sangat menentukan kinerja pemerintah daerah.

Prinsip pengelolaan daerah perbatasan yang dibuat pemerintah pusat sejauh ini kurang mempertimbangkan perspektif otonomi atau kemandirian daerah. Hak otonom daerah absen. Secara praksis, yang tampak bukanlah model otonomi daerah yang memberi kewenangan pada daerah, tetapi lebih ke sistem dekonsentrasi dan pembantuan saja.<sup>15</sup> Pemerintah pusat memegang kendali dalam menentukan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK). Bahkan pemerintah pusat juga hadir melalui BNPP yang dalam banyak hal tak mampu menyelesaikan permasalahan daerah perbatasan. Dengan NSPK dan kehadiran BNPP bisa jadi malah membuat daerah perbatasan makin tidak mandiri dan senantiasa tergantung pada pemerintah pusat. Dalam perspektif otonomi daerah, hal ini bisa dimaknai sebagai kontrol kuat atau kendali pemerintah pusat tidak membuat masalah sinkronisasi, sinergi, dan koordinasi antartingkatan pemerintahan justru berjalan efektif. Salah satu buktinya relasi pusat dan daerah sejak 2001 tidak lebih baik dibandingkan era sebelumnya.

Tiga daerah perbatasan, yakni Kaltara, Kepri, dan NTT sangat membutuhkan respons cepat, tangkas, inovatif, dan solutif dalam mengatasi kompleksitas permasalahan yang ada. Dalam konteks ini, BNPP yang diharapkan mampu membenahi masalah yang dihadapi daerah perbatasan, tampak tak berdaya karena otoritasnya hanya mengoordinasikan kementerian/lembaga dengan pemerintah provinsi. Peran BNPP tidak efektif dan tidak bisa menjadi solusi bagi permasalahan pembangunan dan pemajuan daerah perbatasan.

BNPP yang tadinya diharapkan mampu melakukan sinergi dengan kementerian dan lembaga serta pemerintah provinsi (pemprov) untuk menyukseskan program-program daerah perbatasan, realitasnya tidak mampu. Fungsi BNPP sebagai penghubung antara K/L dengan pemprov sangat tidak cukup kuat. BNPP tidak memiliki

---

15 Keberhasilan desentralisasi dan otonomi mensyaratkan dukungan penuh pemerintah pusat dan komitmen pemerintah daerah. Pada suatu negara yang maju secara sosial, politik, dan ekonomi, entitas yang diberikan kepada unit pemerintahan lokalnya akan makin otonom. Sebaliknya, di suatu negara yang terbelakang secara sosial, ekonomi, dan politik, entitas yang diberikan ke unit pemerintahan lokalnya akan makin administratif.

otoritas yang cukup untuk mendorong pembangunan daerah perbatasan. Sementara itu, kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah perbatasan tak cukup hanya didukung oleh BNPP, tetapi lebih dari itu juga memerlukan adanya kreativitas dan inovasi lokal (daerah) untuk mengimplementasikan program-program yang sifatnya *out of the box* dan inovatif untuk menerobos panjangnya atau berbelitnya birokrasi yang berlangsung saat ini.

Masalahnya, daerah-daerah di perbatasan tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk melakukan atau mengeksekusi urusan yang seharusnya menjadi kewenangannya. Sejauh ini, program-program lebih diinisiasi dan dijalankan oleh BNPP dengan melibatkan pemerintah daerah. Beberapa hal krusial masih menjadi kendala, khususnya terkait

- 1) peraturan yang kurang jelas dan tidak sinkron,
- 2) ketergantungan pemda daerah perbatasan yang berlebihan terhadap pusat,
- 3) masalah efektivitas korbinwas (koordinasi, pembinaan, dan pengawasan) antartingkatan pemerintahan,
- 4) sinergi dan kerja sama antardaerah perbatasan dan antara daerah perbatasan dan pusat belum efektif, serta
- 5) masalah pola pengelolaan daerah perbatasan secara terintegrasi dengan membenahi pola kerja lembaga-lembaga yang mengurus daerah perbatasan seperti BNPP, imigrasi, kepabean, karantina, TNI-Polri, dan lembaga-lembaga *ad-hoc* (*general border committee, general committee, joint border committee*) yang perlu disesuaikan dengan era digital yang mensyaratkan semua lembaga perlu adaptif dan *agile* dengan mengedepankan budaya digital (*digital culture*).

Studi lapangan yang dilakukan di Kepri, Kaltara, dan NTT (selama Februari–Juli 2023) menunjukkan dengan jelas bahwa para *stakeholders* daerah perbatasan pada dasarnya menginginkan perbaikan sistem pengelolaan daerah perbatasan agar pembangunan lebih efektif dan bisa memajukan daerah. Sebagai contoh, kebutuhan SDM dan infrastruktur jalan yang sangat penting diperlukan daerah

belum juga bisa terbangun dengan baik karena terbatasnya dana. Sementara itu, dana-dana untuk mengeksekusi pembangunan tersebut sampai saat ini masih teralokasi di kementerian dan lembaga terkait.

Harapan agar daerah perbatasan bisa mandiri, antara lain, diwujudkan dengan memperbaiki birokrasi sebagai roda pembangunan. Era sekarang ini pemda dituntut bisa merespons kebutuhan digital untuk memperbaiki birokrasi sehingga terbangun digitalisasi governansi publik (birokrasi). Sistem ini menjadi hal yang niscaya dan diharapkan mampu menciptakan efisiensi, efektivitas dan integrasi berbagai program pembangunan. Melalui sistem itu juga diharapkan korupsi akan makin berkurang, pekerjaan dilakukan secara lincah (*agile*), tangkas, dan fleksibel. Sistem ini juga diharapkan mampu memberikan peluang agar pegawai tidak harus bekerja di kantor, dan mobilitas pegawai negeri sipil (PNS) dari satu instansi ke instansi lain akan makin tinggi. Seiring dengan itu, ego sektoral juga diharapkan akan makin berkurang. Masalah birokrasi yang dihadapi daerah perbatasan bisa diterobos dengan pembenahan di internalnya dengan menggunakan digital. Era sekarang dan ke depan, daerah-daerah di Indonesia tidak bisa lagi menggunakan cara-cara berpikir analog karena akan ketinggalan zaman. Karena itu, dalam mengelola daerah perbatasan perlu dilakukan inovasi-inovasi dengan membangun tata kelola pemerintahan kolaboratif yang menggunakan aplikasi digital yang bisa mendatangkan manfaat dan kemajuan lebih cepat.

Secara umum, beberapa tantangan daerah perbatasan dalam melaksanakan pembangunan yaitu

- 1) kesenjangan antardaerah,
- 2) masalah demografis,
- 3) ketahanan nasional,
- 4) pelayanan publik, dan
- 5) keterbatasan infrastruktur penunjang peningkatan perekonomian.

Meskipun potensi sumber daya di daerah perbatasan cukup besar, ketimpangan di daerah ini masih cukup besar. Ketimpangan tersebut mengacu pada tingkat pendapatan, nilai tukar, dan nilai jual komoditas. Sementara itu, orientasi ekonomi daerah-daerah di perbatasan juga condong kepada negara tetangga (*growth industry centre*), sementara kawasan Indonesia di perbatasan hanya jadi *hinterland*. Selain itu, persebaran penduduk yang tidak merata di daerah perbatasan menimbulkan masalah tersendiri terkait isu demografis. Hal ini disebabkan oleh kondisi geografis serta kesenjangan sarana dan prasarana di daerah perbatasan.

Sementara itu, ketahanan nasional juga menjadi kekhawatiran tersendiri. Hal ini dikarenakan kurangnya aparat yang dapat ditempatkan di beberapa pos pada wilayah perbatasan. Kurangnya pengawasan di wilayah perbatasan menjadi titik lemah ketahanan nasional Indonesia. Terjadinya kegiatan-kegiatan ilegal, seperti *illegal logging*, *illegal fishing*, *illegal mining*, *human trafficking*, peredaran narkoba, serta terjadinya pelanggaran hukum, seperti pergeseran patok batas negara bukanlah perkara yang mudah dicarikan solusinya. Ancaman di bidang pertahanan dan keamanan dan politik ini perlu diperhatikan, mengingat kurangnya pos lintas batas legal yang disepakati oleh pihak-pihak terkait.

Pada sisi pelayanan publik, masyarakat masih merasakan pelayanan yang sangat terbatas. Minimnya sarana prasarana dan sumber daya manusia pada pelayanan publik dalam bidang pendidikan, kesehatan, administrasi, kependudukan, sipil, dan kesejahteraan sosial menjadi penyebab utama. Masalah pembangunan juga terhambat karena urusan birokrasi. Kendala tersebut, misalnya, menyangkut izin pemanfaatan lahan kawasan hutan untuk pembangunan infrastruktur di kawasan Entikong, Kalimantan Barat. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen PUPR) mengalami kesulitan karena masalah izin. Demikian juga Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan merasakan hal yang sama, yaitu mengalami hambatan masalah administrasi: masalah syarat yang belum dipenuhi. Pemerintah pusat menyatakan bahwa pembangunan infrastruktur di wilayah perbatasan sudah berjalan cepat. Kecepatan

tersebut terjadi pada pembangunan Jalan Trans Papua.<sup>16</sup> Wakil Presiden RI menegaskan, “kesejahteraan masyarakat Papua masih cukup signifikan. Untuk itu, pemerintah membuat langkah-langkah dengan program pembangunan jangka panjang, menengah, dan pendek untuk mempercepat agar segera terwujud” (Saptowalyono et al., 2021). Untuk program percepatan pembangunan kesejahteraan di Papua, setiap kementerian/lembaga yang menangani sudah menyediakan anggarannya. Sumber pendanaan untuk percepatan pembangunan dilakukan dengan mengoptimalkan anggaran yang sudah ada.

Permasalahan akut lain yang dihadapi daerah perbatasan adalah isu terkait koordinasi dan sinergi antar tingkatan pemerintahan dan antardaerah yang kurang memadai yang mengakibatkan pembangunan antarsektor di pusat dan dinas di daerah lemah. Tumpang tindih dan kontradiksi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat memunculkan peraturan daerah bermasalah. Munculnya fragmentasi institusi lokal yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah, masalah fragmentasi kekuatan politik dan fragmentasi masyarakat belum dikelola dengan baik; serta munculnya resistensi dari sejumlah kementerian, bisa terjadi dikarenakan minimnya koordinasi antarinstansi terkait serta fungsi pengawasan yang juga kurang efektif.

Selain itu, muncul pula tarik-menarik kewenangan antara pusat dan daerah dan antardaerah dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA), sumber daya ekonomi (SDE) dan sumber daya manusia (SDM) yang menimbulkan kerumitan pengelolaan hubungan kewenangan daerah dan antardaerah, pembagian sumber keuangan yang belum merata, masalah konsistensi pemerintah pusat dalam bidang hukum atau pembuatan peraturan, serta kurangnya harmonisasi antara

---

16 Sampai 2016, dari total panjang jalan sepanjang 4.375 kilometer di Papua, sudah berhasil tersambung tembus 3.832 kilometer, dengan penyelesaian pembangunan jalan baru pada 2016 ini mencapai 207,3 kilometer. Basuki mengatakan, percepatan itu dihasilkan dari revisi PP No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dan PP No. 61 Tahun 2012 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

UU Pemerintahan Daerah dan undang-undang terkait, yaitu UU Cipta Kerja (2020) dan UU Minerba (2020) yang justru bernuansa memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat.

### C. Rentang Kendali

Pengelolaan dan pembangunan di wilayah perbatasan juga menghadapi tantangan rentang kendali (*span of control*). Masalah rentang kendali memerlukan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi bagi daerah perbatasan. Kemandirian pemerintah daerah (pemda) dan masyarakatnya merupakan prasyarat penting bagi kemajuan daerah perbatasan dan kesinambungan pembangunan. Skema otonomi daerah perbatasan untuk daerah kepulauan perlu lebih mengedepankan urusan-urusan yang berkaitan dengan kekhasannya sebagai daerah kepulauan. Sementara itu, skema otonomi daerah untuk daerah perbatasan yang sifatnya daratan perlu lebih mengedepankan urusan-urusan yang berkaitan dengan urusan-urusan utama yang dilaksanakan. Model otonomi khas daerah kepulauan dan daratan tersebut diharapkan bisa menjadi solusi bagi pembangunan di wilayah perbatasan. Tentunya ini akan berbeda dengan desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sekarang ini. Perbedaan tersebut terletak di kekhasan daerah perbatasan. Urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan spesifikasi perbatasan bisa dilaksanakan secara memadai dan daerah-daerah di perbatasan merasakan kepemilikannya. Masalah dana perlu dialokasikan ke daerah perbatasan sesuai dengan urusan-urusan wajib dan pilihan yang ditangani. Tugas-tugas yang dilakukan oleh BNPP di daerah perbatasan perlu ditinjau ulang: apakah diperkuat dengan meninjau kembali UU No. 43 Tahun 2008 agar urusan pembangunan di daerah perbatasan bisa lebih efektif dan efisien untuk kemajuan dan kemandirian daerah perbatasan.

Pembangunan secara umum dan juga pembangunan di daerah perbatasan selain meniscayakan kehadiran fungsi pemerintahan, juga meniscayakan adanya peran masyarakat secara luas. Berbagai kendala yang muncul di atas menggambarkan bahwa implementasi

otonomi daerah di daerah perbatasan hingga saat ini cenderung sekadar memenuhi urusan (*business as usual*), sekadar ada. Dalam praktiknya, jangkauan otonomi daerah di wilayah perbatasan sangat tidak memadai. Akibatnya, aspek-aspek *governability* yang diterapkan dalam otonomi daerah menjadi hampir sulit diwujudkan. Dari empat aspek yang bisa digunakan sebagai indikator, seperti kewenangan dan peran misalnya, idealnya ada sinergi kewenangan dan implementasi pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam praktiknya, ketergantungan pemerintah daerah, khususnya BPPD sangat kelihatan. Ini juga implikasi dari kewenangan dan anggaran yang didominasi oleh pemerintah pusat, dan anggaran daerah masih sangat minim.

Hampir sama, dari sisi kelembagaan, idealnya bisa terjadi pemerintahan yang *governability*, manakala ada kejelasan kelembagaan yang memiliki fungsi sebagai pelaksana kebijakan strategis tunggal (*one box policy*). Dalam praktiknya, terjadi tumpang tindih dan tidak saling sinergis, kebijakan terfragmentasi, dan sifat ego sektoral terkadang masih sangat tinggi. Hampir sama dengan hal itu, aspek penganggaran di perbatasan juga masih terfragmentasi. Ironisnya, lembaga yang memiliki kewenangan mengelola perbatasan justru memiliki anggaran yang minim (kecil), dan bahkan di daerah beberapa BPPD justru anggarannya sangat minim. Problem *governability*-nya juga terlihat masih belum memadai, apalagi implementasi pembangunan di daerah perbatasan juga masih kental ego sektoralnya.

## D. Strategi Peningkatan Perbaikan Pembangunan Daerah Perbatasan

Selain aspek-aspek yang bersifat khas lokal atau khusus daerah perbatasan, pengelolaan dan pembangunan di daerah perbatasan juga terkait dengan upaya pembangunan demokrasi secara luas. Politik dan pemerintahan Indonesia hingga saat ini masih dalam proses memperkuat sistem demokrasi. Pada saat yang sama, pembenahan terhadap tata kelola pemerintahan juga dilakukan untuk mewujudkan

kan *good governance*. Demokrasi, yang lebih dikenal dengan istilah “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”, dan *good governance*, yang mengedepankan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, saling terkait dan menjadi suatu keniscayaan yang diperlukan oleh daerah. Untuk mewujudkan demokrasi dan *good governance*, landasan supremasi hukum dan/atau penegakan hukum yang kokoh perlu dilaksanakan dengan komitmen yang tinggi dari semua pihak.

Dalam konteks pembangunan demokrasi Indonesia, pemerintahan yang bersih dan penegakan hukum menjadi suatu kesatuan yang utuh. Sedangkan pelayanan publik dan daya saing daerah menjadi kata kunci untuk mendorong pembangunan daerah perbatasan. Karena itu, memperkuat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan hal yang niscaya bagi daerah perbatasan.

Strategi dalam memperkuat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dapat diwujudkan dalam beberapa upaya. Pertama, pemerintah daerah perbatasan perlu melakukan penataan kelembagaan yang meliputi penguatan kapasitas kelembagaan daerah. Kedua, pemerintah daerah harus membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, dan tepercaya dengan memperkuat daerah, kecamatan, dan desa, terutama wilayah yang berbatasan langsung dengan negara-negara tetangga. Ketiga, pemerintah daerah perlu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan dasar terkait pendidikan dan kesehatan, memberdayakan masyarakat dalam pembangunan dan partisipasi publik, serta memperkuat daya saing daerah.

Praktik demokrasi melalui pemilihan umum kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung di daerah perbatasan masih belum mampu meningkatkan partisipasi masyarakat secara signifikan. Rendahnya partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap kualitas demokrasi di daerah. Karena itu, daerah-daerah perlu mendapatkan tambahan materi yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat, wawasan kebangsaan, tata kelola pemerintahan yang baik, daya saing daerah, inovasi pelayanan publik, serta sosialisasi terkait digitalisasi terhadap birokrasi dan governansi publik.

Dalam mendorong percepatan berbagai indikator kesejahteraan dan demokratisasi di daerah perbatasan, pemerintah Indonesia perlu meluangkan perhatian serius. Adanya *grand design* pengelolaan dan pembangunan daerah perbatasan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah perbatasan, serta bisa dijadikan sebagai pedoman arah bagi pengelolaan dan pembangunan daerah perbatasan. Dengan *grand design* tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu untuk mengakselerasi pembangunan daerah perbatasan di berbagai bidang. Untuk itu, pemerintah daerah harus menjalankan beberapa upaya dan strategi pembenahan agar pelaksanaan pembangunan daerah perbatasan lebih terfokus dan mencapai sasaran.

## 1. Harmonisasi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara memuat beberapa Pasal penting, yang di antaranya menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara mempunyai kedaulatan atas wilayah serta memiliki hak-hak berdaulat di luar wilayah kedaulatannya untuk dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Pasal 25A UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah dan batas-batas serta hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karena itu, perundang-undangan harus menjadi satu kesatuan yang utuh/padu sebagai acuan bagi *stakeholders* daerah perbatasan. Artinya, undang-undang memberikan kepastian dan jaminan secara hukum bahwa peraturan-peraturan yang ada tidak saling berbenturan dan menegasikan, serta tidak saling membatalkan secara hukum.

Salah satu kendala atau tantangan daerah perbatasan adalah belum dilakukannya harmonisasi perundang-undangan yang memayungi daerah perbatasan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara umum disahkan dengan tuju-

an memberikan pedoman hukum bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diterapkan di wilayah masing-masing. Sementara itu, dalam menghadirkan kemajuan daerah-daerah perbatasan, upaya pemerintah bisa dikatakan belum cukup jika hanya berupa penambahan anggaran dan penggalakan pembangunan. Upaya yang tidak kalah penting yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah menghadirkan kepastian peraturan sebagai payung hukum dan petunjuk teknis dalam melaksanakan urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah perbatasan. Oleh karena itu, harmonisasi perundang-undangan menjadi hal niscaya yang diharapkan dapat memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi daerah-daerah perbatasan untuk menjalankan tugasnya (Tabel 6.1).

## 2. Perbaikan Pengelolaan Daerah Perbatasan

Ketidakjelasan pelaksanaan pemerintahan daerah perbatasan masih sering terjadi meskipun sudah banyak norma hukum yang mengaturnya. Hal tersebut menjadi alasan penting untuk memperkuat urusan pemerintahan umum—sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah—di daerah perbatasan sehingga dapat menciptakan batasan yang jelas antara kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan (Pasal 9), dan dilaksanakan oleh gubernur di tingkat provinsi dan bupati/wali kota di tingkat kabupaten/kota (Pasal 25 ayat 2). Dengan demikian, sinergi antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam penanganan kompleksitas masalah perbatasan dapat dilaksanakan dengan baik.

Berkenaan dengan hal tersebut, pengelolaan daerah perbatasan perlu diperbaiki dengan memperhatikan beberapa hal, di antaranya adalah pertama, status daerah perbatasan diatur sebagai urusan pemerintahan umum (kelembagaan antarkementerian/lembaga, vertikal antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, dan pendanaan). Kedua, sebagai pemimpin tertinggi dalam mengatasi masalah perbatasan (via BNPP), presiden perlu dibantu oleh menteri dalam negeri. Ketiga, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, bupati/wali

**Tabel 6.1** Penyelarasan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

UU 43/2008	UU 23/2014	Penyelarasan
<p>Pasal 9: Pemerintah dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.</p>	<p>Kawasan perbatasan belum diatur.</p>	<p>Kawasan perbatasan menjadi tanggung jawab bersama dalam pengelolaannya antara Pusat dan Daerah, kecuali urusan agama, pertahanan, dan luar negeri (<i>lex specialis</i>)</p>
<p>Pasal 11 dan 12: Dalam pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan, pemerintah provinsi dan Kab/Kota berwenang : (a) melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan; (b) melakukan koordinasi pembangunan di Kawasan Perbatasan; (c) menjaga pilar batas negara (Untuk Kab/ Kota)</p>	<p>Pasal 361: (1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dibantu oleh bupati/wali kota. (2) Bantuan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan sebagaimana dimaksud di atas bupati/wali kota menugaskan camat di kawasan perbatasan.</p>	<p>Kawasan Perbatasan terbagi atas: (1) Kawasan perbatasan darat (2) Kawasan perbatasan laut</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanggung jawab pengelolaan perbatasan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk ESDM, Kelautan, dan Hutan dikelola bersama antara Pusat dan Daerah berdasarkan karakter kawasan perbatasan (laut dan darat).</li> </ul>

UU 43/2008	UU 23/2014	Penyelarasan
<p>(d) melakukan pembangunan Kawasan Perbatasan antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dan pihak ketiga; dan</p> <p>(e) melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan yang dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota (Untuk pemerintah provinsi)</p> <p>(f) Dalam rangka melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud di atas pemerintah provinsi/ kabupaten/ kota berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan.</p>	<p>Pasal 362</p> <p>(1) Pembentukan Kecamatan di kawasan perbatasan ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota setelah mendapatkan persetujuan dari Menteri.</p> <p>(2) Susunan organisasi dan tata kerja Kecamatan di kawasan perbatasan serta persyaratan dan tata cara pengangkatan camat ditetapkan dengan Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendayagunaan aparatur negara.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelarasan program pembangunan nasional dan daerah perbatasan dalam bentuk master plan/grand design kawasan perbatasan yang disusun bersama antara Pusat dan Daerah</li> <li>• Pengawasan dan evaluasi pembangunan kawasan perbatasan secara berkala dan berjenjang oleh Pusat kepada Daerah Perbatasan paling lama 3 tahun sekali.</li> </ul>

Sumber: Data Diolah oleh Tim Penulis Otonomi Daerah PRP BRIN dari UU 43/2008 dan UU 23/2014

kota dan instansi vertikal, serta Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) berperan sebagai pelaksana tugas pembantuan yang dibantu perangkat daerah dan dilaksanakan sesuai kondisi daerah perbatasan. Keempat, selain APBN, pendanaan pemerintahan umum perlu melibatkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) masing-masing daerah perbatasan, serta anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDesa). Kelima, produk hukum daerah perlu diubah dan dilakukan *refocusing* untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum penanganan masalah krusial daerah perbatasan.

### **3. Desentralisasi dan Otonomi bagi Daerah Perbatasan**

Studi ini merekomendasikan pentingnya reformulasi peran agensi dalam memajukan daerah perbatasan. Pada dasarnya, daerah-daerah di perbatasan perlu memiliki kewenangan yang lebih jelas dan konkret sesuai dengan besarnya tantangan yang dihadapi. Hal ini bisa dilakukan, di antaranya dengan menambah kewenangan BNPP, khususnya urusan wajib terkait daerah perbatasan. Daerah perbatasan bisa melakukan kerja sama dengan negara tetangga dan negara lainnya di bidang sosial-ekonomi dan sosial-budaya dengan seizin pemerintah pusat. Daerah perbatasan lebih mengurus masalah mikro dan krusial yang perlu diatasi sesuai dengan fungsi pemerintah daerah (perbatasan), sedangkan enam urusan absolut (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama) yang dimiliki pemerintah pusat tetap menjadi domain pemerintah pusat.

### **4. Peningkatan Sinergi dan Kolaborasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Dalam mengatasi permasalahan daerah perbatasan, pemerintah pusat tidak bisa bekerja sendiri tanpa pemerintah daerah. Dalam kebersamaan dan keselarasan, pemerintah pusat harus bisa bekerja sama dengan pemerintah daerah, bahkan juga dengan pemerintahan desa yang menjadi garda terdepan dalam melayani rakyat. Kepala

daerah menjadi pemimpin dalam menggerakkan pembangunan dan melakukan inovasi-inovasi yang diperlukan daerah. Pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota perlu berkomunikasi, bersinergi, dan berkolaborasi dalam menyukseskan pembangunan daerah perbatasan.

Pembagian kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pembangunan mengacu pada UU No. 17 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat dianggap penting dalam urusan penanganan daerah perbatasan, demikian juga dengan kedudukan bupati/wali kota sebagai kepala daerah otonom dalam menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya. Selain itu, pengelolaan alokasi dan *refocusing* anggaran baik APBN, APBD, maupun APBDesa, perlu dilakukan agar penanganan masalah daerah perbatasan lebih efektif dan konkret hasilnya.

Sementara itu, persoalan yang sering terjadi adalah terdapat ketidakjelasan dalam melaksanakan tugas pembangunan daerah perbatasan. Di tataran praksis juga terjadi ketidaktaatan, inkonsistensi, dan ketidakharmonisan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dari undang-undang yang ada tersebut sehingga asas tugas pembantuan dan asas desentralisasi tidak berjalan. Koordinasi kelembagaan yang lemah membuat eksekusi program lamban. Persoalan tersebut muncul karena daerah perbatasan belum dipayungi oleh UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014 yang sudah diselaraskan. Hal tersebut juga dapat menimbulkan permasalahan tersendiri bagi daerah perbatasan karena penanganan daerah perbatasan melibatkan masalah yang sangat kompleks sehingga banyak sekali urusan yang harus ditangani. Lebih lanjut, UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014 tidak cukup menjangkau tugas-tugas yang dibebankan sehingga sinergi dan kolaborasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan umum, khususnya di daerah perbatasan.

## 5. Penguatan Peran BNPP

Isu utama masyarakat yang tinggal di perbatasan adalah kesejahteraan dan pembangunan infrastruktur yang kurang memadai. Aksele-rasi pembangunan yang dilakukan dengan melibatkan peran Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) sejauh ini belum juga menampakkkan hasil yang menggembirakan. Secara umum, kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat di daerah perbatasan disebabkan oleh aksesibilitas sosial dan ekonomi yang minim.

Pembangunan fisik infrastruktur harus disertai dengan pembanguan sosial ekonomi sehingga pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu berkomitmen untuk mengubah paradigma pembangunan perbatasan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan dari *inward looking* ke *outward looking*. Meskipun demikian, kedua pendekatan itu saja belum cukup. Pendekatan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat lokal memerlukan kerja-kerja yang sifatnya inovatif, partisipatif, dan *agile*, serta dukungan dari semua *stakeholders* terkait (daerah dan pusat).

Selain memperkuat wilayah pertahanan yang berbatasan dengan negara tetangga, BNPP seharusnya juga berperan dalam meningkatkan aktivitas perekonomian masyarakat lokal. Masalahnya, keberadaan BNPP belum bisa menjadi obat mujarab untuk meningkatkan pembangunan daerah perbatasan dengan hasil yang maksimal. Hal ini karena peran BNPP sebatas memberikan petunjuk umum berupa *grand design* pengelolaan kawasan perbatasan negara. Daerah-daerah yang memiliki kawasan perbatasan diasumsikan akan menjadikan *grand design* tersebut sebagai acuan rencana aksi mereka sesuai karakteristik wilayah perbatasan masing-masing, sedangkan realitas yang terjadi adalah masing-masing kabupaten/kota di perbatasan berjalan sendiri-sendiri tanpa mengacu pada *grand design* dari BNPP tersebut. Pemerintah provinsi semestinya bisa memfasilitasi kabupaten/kota di wilayahnya dengan menyusun rencana strategi (renstra) bersama pengelolaan perbatasan di wilayahnya berdasarkan *grand design* dari BNPP tersebut.

Oleh karena itu, peran dan fungsi BNPP perlu diperkuat. BNPP tidak semata-mata hanya menjalankan fungsi koordinasi, tetapi juga perlu meninjau ulang beberapa hal lain, khususnya terkait dengan

- 1) fungsi sebagai penyusun kebijakan satu pintu untuk seluruh proses perencanaan dan implementasi pembangunan di daerah perbatasan,
- 2) penggunaan portofolio atau perangkat instrumen pusat di daerah, serta
- 3) lembaga yang memiliki otoritas penuh dalam pembangunan perbatasan (proyeksi dalam kerangka waktu tertentu, misalnya 20 tahun), dengan konsekuensi, BPPD di daerah-daerah provinsi/kabupaten/kota yang memiliki daerah perbatasan bisa menjadi bagian penuh dari BNPP secara kelembagaan. Lebih lanjut, perumusan formula detail serta penajaman bentuk penguatan BNPP tersebut, dan/atau pendalaman model lainnya memerlukan kajian yang lebih mendalam.

## 6. Pembentukan Regulasi Baru

UU Pemda yang ada memang bisa diterapkan untuk semua daerah, tetapi daerah-daerah tertentu yang menerapkan otonomi khusus/istimewa tidak seluruhnya menerapkan UU Pemda karena mereka sudah memiliki UU Otonomi Khusus/Istimewa. Permasalahan yang terjadi sejauh ini juga terkait adanya permintaan daerah-daerah perbatasan dan kepulauan terhadap regulasi yang bisa memayungi kepentingan daerahnya agar bisa menjalankan pembangunan secara maksimal dan tidak selalu tergantung pada pemerintah pusat.

Sementara itu, dengan regulasi dan kebijakan yang ada selama ini, upaya peningkatan kemajuan pembangunan daerah-daerah perbatasan secara umum belum menunjukkan hasil yang menggembarakan. Meskipun berbagai terobosan sudah dilakukan pemerintah pusat untuk meningkatkan pembangunan daerah perbatasan, seperti program percepatan pembangunan melalui kerja sama antarkecamatan dan lembaga serta pemda, realitas yang terjadi adalah pembangunan daerah perbatasan belum mampu diakselerasi. Oleh

karena itu, payung hukum yang bisa memayungi daerah-daerah perbatasan sangat diperlukan agar mereka lebih leluasa untuk berkreasi dan berinovasi dalam membangun daerah, tanpa harus menunggu petunjuk, inisiatif, atau perintah pemerintah pusat.

Berkaitan dengan hal tersebut, tim kajian otonomi daerah BRIN mengusulkan agar regulasi baru dibentuk untuk memayungi dan sekaligus jadi rujukan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam mengakselerasi pembangunan daerah perbatasan. Sementara itu, harmonisasi UU No. 43 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2014 menjadi hal yang harus segera untuk dilakukan sehingga bisa menghasilkan regulasi baru yang benar-benar memayungi daerah perbatasan. Regulasi baru tersebut diharapkan dapat mengatur secara eksplisit pelaksanaan program pembangunan daerah perbatasan, baik yang terkait infrastruktur, sumber daya manusia (SDM), khususnya SDM birokrasi/kapasitas pemda, maupun fiskal/keuangan daerah perbatasan.



# DAFTAR SINGKATAN

APB Desa	:	anggaran pendapatan dan belanja desa
APBD	:	anggaran pendapatan dan belanja daerah
APBN	:	anggaran pendapatan dan belanja negara
ASN	:	aparatur sipil negara
ATM	:	<i>auto teller machine</i> /anjungan tunai mandiri
BADP	:	Border Area Development Program
Bappenas	:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BCA	:	<i>border crossing agreement</i>
BNPP	:	Badan Nasional Pengelola Perbatasan
BPHTB	:	bea perolehan hak atas tanah dan bangunan
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BPPD	:	Badan Pengelola Perbatasan Daerah
BPS	:	Biro Pusat Statistik
BRICS	:	Brazil, Russia, India, China, South Africa
BRIN	:	Badan Riset dan Inovasi Nasional

BTA	: <i>border trade agreement</i>
BUMD	: badan usaha milik daerah
BWN-KP	: batas wilayah negara – kawasan perbatasan
DAK	: dana alokasi khusus
Dana Otsus	: dana otonomi khusus
Danais	: dana istimewa
DAU	: dana alokasi umum
DAUN	: dana alokasi umum nasional
DBH	: dana bagi hasil
DD	: dana desa
Dekon	: dekonsentrasi
DID	: dana insentif daerah
DKI	: daerah khusus ibukota
DKK	: dana khusus kepulauan
DKP	: dana khusus perbatasan
DOKA	: dana otonomi khusus Aceh
DPD	: dana perwakilan daerah
DPOD	: Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DTI	: dana tambahan infrastruktur
ESDM	: energi dan sumber daya mineral
FGD	: <i>focus group discussion</i>
FTZ	: <i>free trade zone</i>
GG	: <i>good governance</i>
IPM	: indeks pembangunan manusia
IT	: informasi teknologi
K/L	: kementerian/lembaga
Kaltara	: Kalimantan Utara
Kemenhub	: Kementerian Perhubungan
Kemenko Polhukam	: Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan

Kepri	: Kepulauan Riau
KPPN	: kawasan perdesaan prioritas nasional
LKPD	: laporan keuangan pemerintah daerah
lokpri	: lokasi prioritas
LSM	: lembaga swadaya masyarakat
MA63	: Malaysia Agreement 1963
Minerba	: pertambangan mineral dan batubara
MKN	: Majelis Keselamatan Negara
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
NSPK	: norma standar prosedur dan kriteria
NTT	: Nusa Tenggara Timur
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
P3PD	: Program Penguatan Pemerintahan dan Pembangunan Desa
PAD	: pendapatan asli daerah
PBB	: pajak bumi dan bangunan
PBWN-KP	: pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan
PDAM	: Perusahaan Daerah Air Minum
PDRB	: produk domestik regional bruto
pemprov	: pemerintahan provinsi
PKL	: pusat kegiatan lokal
PKSN	: pusat kegiatan strategi nasional
PKW	: pusat kegiatan wilayah
PLBN	: pos lintas batas negara
PMK	: peraturan menteri keuangan
PNS	: pegawai negeri sipil
POAC	: <i>planning, organizing, actuating, controlling</i>
Pokdarwis	: kelompok sadar wisata

PP	: peraturan pemerintah
PPh	: pajak penghasilan
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
PUPR	: pekerjaan umum dan perumahan rakyat
RAPBD	: rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah
RDTR	: rencana detail tata ruang
Renaksi	: rencana aksi
Renduk	: rencana induk
Renstra	: rencana strategis
RKP	: rencana kerja pemerintah
RKPKD	: rencana kerja pemerintah daerah kepulauan
RKUD	: rekening kas umum daerah
RKUN	: rekening kas umum negara
RPJMDK	: rencana pembangunan jangka menengah daerah kepulauan
RPJPDK	: rencana pembangunan jangka panjang daerah kepulauan
RPP	: rancangan peraturan pemerintah
RTRWN	: rencana tata ruang wilayah nasional
RUUDK	: rancangan undang-undang daerah kepulauan
RUUPDK	: rancangan undang-undang percepatan pembangunan daerah kepulauan
SDA	: sumber daya alam
SDE	: sumber daya ekonomi
SDM	: sumber daya manusia
SDO	: subsidi daerah otonom
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SPM	: standar pelayanan minimal
TKDD	: transfer ke daerah dan dana desa
TP	: tugas pembantuan

UMKM	:	usaha mikro, kecil, dan menengah
UMRAH	:	Universitas Maritim Raja Ali Haji
UNDP	:	United Nations Development Programme
UU	:	undang-undang
WTP	:	Wajar Tanpa Pengecualian



# DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2020). *Desentralisasi dan otonomi daerah di wilayah perbatasan* (Disampaikan pada FGD P2P LIPI 2 September 2020). P2Politik-LIPI.
- Agustinus, E., BSEP, D., Hariyanto, G., & Serafina. (2015). *Strategi kelangsungan hidup masyarakat perbatasan: Studi kawasan perbatasan Desa Entikong* [Laporan Akhir]. Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, Pontianak.
- Agustinus, E., Sungkowo, B., BSEP, D., Hariyanto, G., & Atem. (2015). *Interaksi Masyarakat di kawasan perbatasan Kalimantan Barat: Tinjauan terhadap kawasan perbatasan Jagoi Babang* [Laporan Akhir]. Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, Pontianak.
- Albertus. (2023, 14 Februari). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Ketua DPRD Provinsi Kaltara tentang desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan.
- Antara Kaltara. (2023). Gubernur bebankan pembangunan kepada Tim Kajian Otonomi Daerah PRP-BRIN. *AntaraneWS*. <https://kaltara.antaraneWS.com/berita/500754/gubernur-bebankan-pembangunan-kepada-tim-kajian-otonomi-daerah-prp-brin>

- Ardhana, I K. (2007). *Dinamika etnisitas dan hubungan ekonomi pada wilayah perbatasan di Kalimantan Timur: Studi kasus di wilayah Krayan dan Long Pasia*. LIPI Press.
- Arianto, B. (2023, 14 Maret). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Akademisi Universitas Raja Ali Haji (UMRAH) tentang kebijakan labuh jangkar.
- Arman, D. (2022). *Membuka sekat penelitian di wilayah perbatasan melalui BRIN*. Badan Riset dan Inovasi Nasional. <https://brin.go.id/news/105528/membuka-sekat-penelitian-di-wilayah-perbatasan-melalui-brin>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Asriana, R. L., Abdulkarim, A., & Komalasari, K. (2018). Kajian pemikiran Mohammad Hatta tentang demokrasi di Indonesia. *Jurnal Civicus*, 18(2), 30–38. <https://ejournal.upi.edu/index.php/civicus/article/view/5183/pdf>
- Aziz, N. L. L., & Zuhro, R. S. (Ed.). (2018). *Politik pengelolaan dana otonomi khusus dan istimewa*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia. (2020, 11 Maret). Persentase penduduk miskin di 15 provinsi perbatasan negara tahun 2019. Dalam *Mencari format otonomi ideal di batas negeri*.
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia. (2020, 11 Maret). Rasio desentralisasi fiskal dan rasio kemandirian fiskal di 15 provinsi perbatasan tahun 2019. Dalam *Mencari format otonomi ideal di batas negeri*.
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia. (2020, 11 Maret). Rasio desentralisasi fiskal dan rasio kemandirian fiskal di 54 kabupaten/kota tahun 2019. Dalam *Mencari format otonomi ideal di batas negeri*.
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia. (2020, 11 Maret). Tingkat indeks pembangunan manusia (IPM) 15 provinsi perbatasan tahun 2010 dan 2019. Dalam *Mencari format otonomi ideal di batas negeri*.

- Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia. (2023). *BNPP dan BRIN rumuskan terobosan program aplikatif di perbatasan negara*. <https://bnpp.go.id/berita/bnpp-dan-brin-rumuskan-terobosan-program-aplikatif-di-perbatasan-negara>
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia. (2023, 1 Juni). *Sekretaris BNPP: Perlu kebijakan afirmatif dalam pengembangan kawasan perbatasan di NTT*. <https://bnpp.go.id/berita/sekretaris-bnpp:-perlu-kebijakan-afirmatif-dalam-pengembangan-kawasan-perbatasan-di-ntt>
- Badan Pengelola Perbatasan Daerah Provinsi Kalimantan Barat. (2021). *Laporan kinerja BPPD Kalimantan Barat tahun 2021*. Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat.
- Badan Pusat Statistik. (2023, 17 Juli). *Profil kemiskinan di Indonesia Maret 2023. Berita Resmi Statistik, 47/07/Th. XXVI*. <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2023/07/17/2016/profil-kemiskinan-di-indonesia-maret-2023.html>
- Badan Pusat Statistik. (2021, 8 Desember). *Realisasi penerimaan pemerintah kabupaten/kota seluruh Indonesia (ribu rupiah), 2021*. Diakses pada 8 Desember 2021, dari <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/Nzg3IzI=/realisasi-penerimaan-pemerintah-kabupaten-kota-seluruh-indonesia.html>
- Badan Pusat Statistik. (2021, 8 Desember). *Realisasi penerimaan pemerintah provinsi seluruh Indonesia menurut jenis penerimaan [rincian 2022] (rupiah), 2021–2023*. Diakses pada 8 Desember 2021, dari <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MjE4MCMY/realisasi-penerimaan-pemerintah-provinsi-seluruh-indonesia-menurut-jenis-penerimaan--rincian-2022---rupiah-.html>
- Badan Riset dan Inovasi Nasional. (2022, 28 Maret). *Prof talks membangun Indonesia dari perbatasan* (Siaran pers Badan Riset dan Inovasi Nasional Nomor: 030/SP/HM/BKPUK/III/2022). <https://www.brin.go.id/news/101800/prof-talks-bahas-bangun-indonesia-dari-perbatasan>
- Bahrum, S. (2020, 3 Agustus). *Otda dan paradoxes wilayah perbatasan di Kepri antara central authority dan local autonomy*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.

- Bahrum, S., & Sutarmidji. (2020, 7 Juli). *Analisis gep-strategik bidang politik ekonomi Kepri dan relevansinya dengan perspektif desentralisasi di wilayah perbatasan*. FGD Tim Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Daerah Perbatasan. P2Politik-LIPI, Jakarta.
- Bangun, W. (2008). *Intisari manajemen*. Refika Aditama.
- Bappeda Provinsi Kaltara. (2023, Februari 14). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Bappeda Provinsi Kaltara tentang desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan.
- Bardhan, P. K. & Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, 90(2), 135–139. <https://doi.org/10.1257/aer.90.2.135>
- Batam, B. K. (2023, Maret 9). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Bapelitbangda Kota Batam tentang desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan.
- Brinkerhoff, D. W. (2000). Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic framework. *Public Administration and Development*, 20 (3), 239–252. [https://doi.org/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3](https://doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3)
- Brunet-Jailly, E. (2005). Theorizing borders: An interdisciplinary perspective. *Geopolitics Journal*, 10(4), 633–649. <https://doi.org/10.1080/14650040500318449>
- Caporaso, J. A. & Levine, D. P. (2008). *Teori-teori ekonomi politik* (Suraji, Penerj.). Pustaka Pelajar. (Karya orisinal diterbitkan pada 1992).
- Cheema, G. S. & Rondinelli, D. A. (2007). From government decentralization to decentralized governance. Dalam G. S. Cheema dan D. A. Rondinelli (Ed.), *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices* (170–188). Brookings Institution Press.
- Choudhry, S. & Stacey, R. (2015). Decentralization in Unitary States: Constitutional frameworks for the Arab States Region. *The Center for Constitutional Transitions, International IDEA and United Nations Development Program Reports: Constitutional Design in the Middle East and North Africa (2015) (also translated into Arabic)*.
- Christianto, I. (2017, 19 Maret). Kondisi daerah perbatasan di Indonesia. *Telegraf*. <https://telegraf.co.id/kondisi-daerah-perbatasan-di-indonesia/>

- Ciok, S. & Raczyk, A. (2008). Implementation of the EU Community Initiative INTERREG III A at the Polish-German border an attempt at evaluation. Dalam M. Leibenach, E. Korcelli-Olejniczak, & R. Knippschild (Ed.). *Cross-border governance and sustainable spatial development: Mind the gaps!*. Springer.
- Dam, S. (Ed.). (2007). *Politik perbatasan: Masalah pengamanan lalu lintas pelayaran di Selat Malaka-Singapura*. LIPI Press.
- Danim, S. (2013). *Menjadi peneliti kualitatif*. CV. Pustaka Setia
- Darise, N. (2006). *Pengelolaan keuangan daerah*. PT Indeks.
- Davey, K. J. (1988). *Pembiayaan pemerintahan daerah: Praktek-praktek internasional dan relevansinya bagi Dunia Ketiga* (H. Amin & A. T. P. Pakpahan, Penerj.). UI Press.
- Deppisch, S. (2008). Social capital and other main influences on governance processes in cross-border micro-regions: The case of the Austrian-German Euregio 'Via Salina'. Dalam M. Leibenach, E. Korcelli-Olejniczak., & R. Knippschild (Ed.). *Cross-border governance and sustainable spatial development: Mind the gaps!*. Springer.
- Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Provinsi Kalimantan Utara (2023, 1 Maret). *Newsletter Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Pelembagaan Demokrasi Lokal* (Vol. 3 No. 1).
- Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Provinsi Kepulauan Riau (2023, 1 Juni). *Newsletter Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Pelembagaan Demokrasi Lokal* (Vol. 3 No. 2).
- Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur (2023, 1 September). *Newsletter Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Pelembagaan Demokrasi Lokal* (Vol. 3 No. 3).
- Desentralisasi dan Otonomi Daerah Perbatasan di Indonesia (2023, 23 Desember). *Newsletter Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Pelembagaan Demokrasi Lokal* (Vol. 3 No. 4).
- Diantoro, S. (2020, 11 Maret). *Mencari format otonomi ideal di batas negeri*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.
- Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian. (2023, 15 Februari). *Gubernur beberkan pembangunan di depan Tim Kajian Otonomi Daerah PRP-BRIN*. <https://diskominfo.kaltaraprov.go.id/>

gubernur-beberkan-pembangunan-di-depan-tim-kajian-otonomi-daerah-prp-brin/

- Djohan, D. (2020, 11 Maret). *Anti mainstream daerah perbatasan*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.
- Dunn, W. M. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik*. Gadjah Mada University Press.
- Eaton, K., & Dickovick, J. T. (2004). The politics of re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1), 90–122. <http://www.jstor.org/stable/1555384>
- Elmi, B. (2002). *Keuangan pemerintah daerah otonom di Indonesia*. UI Press.
- Escobar-Lemmon, M. (2003), Political support for decentralization: An analysis of the Colombian and Venezuelan legislatures. *American Journal of Political Science*, 47(4), 683–697. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00048>
- FGD Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan multistakeholders di Kaltara tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Daerah Perbatasan. (2023, 15 Februari). Tanjung Selor, Kalimantan Utara.
- FGD Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan multistakeholders di NTT tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Daerah Perbatasan. (2023, 31 Mei). Kupang, Nusa Tenggara Timur.
- Gagola, D. (2021, 23 November). *Desentralisasi dan otonomi daerah di wilayah perbatasan*. FGD daring Tim Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Perbatasan, LIPI, Jakarta.
- Gómez, T. G., Domínguez-Gómez, J. A., & Pinto, H. (2019). Eurocity: From political construction to local demand... or vice-versa?. *Sustainability*, 11(22), 6217. <https://doi.org/10.3390/su11226217>
- Grindle, M. S. (1997). *Getting good government: Capacity building in the public sector of developing countries*. Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Grindle, M. S. (2005). Review of decentralization and democracy in Latin America (A. P. Montero & D. J. Samuels, Ed.). *Journal of Latin American Studies*, 37(1), 191–192. <https://doi.org/10.1017/S0022216X04318948>
- Gunawan, C. (2021, 17 Februari). *Pengelolaan kawasan perbatasan di Kalimantan Barat*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.

- Hadi, P. (2020, 16 September). *Paparan Bupati Sanggau*. FGD P2P LIPI, Jakarta.
- Haque, M. S. (1999). Relationship between citizenship and public administration: A reconfiguratio. *International Review of Administrative Sciences*, 65(3), 309–325. <https://doi.org/10.1177/002085239965300>
- Hidayat, H., Tirtosudarmo, R., Haba, J., Siburian, R., & Soewarsono. (2005). *Dari Entikong sampai Nunukan: Dinamika daerah perbatasan Kalimantan-Malaysia Timur (Sarawak-Sabah)*. Pustaka Sinar Harapan.
- Hidayat, S. (2016). Menimbang ulang konsep good governance: Diskursus teoritis. *Jurnal Masyarakat Indonesia*, 42(2), 151–165. <https://jmi.ipsk.lipi.go.id/index.php/jmiipsk/article/view/724/504>
- Humas Badan Riset dan Inovasi Nasional. (2022, 29 Maret). *Urgensi sinergitas dan kolaborasi membangun daerah perbatasan*. Badan Riset dan Inovasi Nasional. <https://brin.go.id/news/101894/urgensi-sinergitas-dan-kolaborasi-membangun-daerah-perbatasan>
- Idris, F. N. (2021, 17 Februari). *Desentralisasi dan otonomi daerah di perbatasan*. FGD P2P LIPI, Jakarta.
- Irewati, A. (Ed). (2009). *Arah kebijakan dan strategi pembangunan ketahanan wilayah pesisir di Kepulauan Riau: Konteks dinamika regional*. P2P LIPI.
- Isdianto. (2020, 7 Juli). *Pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.
- Ivanyna, M. & Shah, A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *The Journal Economics*, 8(3), 1–61. <https://doi.org/10.5018/economics-journal.ja.2014-3>
- Jamaludin, A. N. (2015). *Sosiologi perkotaan: Memahami masyarakat kota dan problematikanya*. Pustaka Setia.
- Jaweng, R. E. (2020, 16 Juni). *Wilayah perbatasan di era otonomi daerah*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.
- Jayanto, B. (2023, 8 Maret). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Ketua Komisi I DPRD Provinsi Kepri tentang desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan.

- Junaidi. (2020, Juli 7). *Pengembangan wilayah perbatasan di Provinsi Kalimantan Barat* (FGD P2P LIPI).
- Karim, M. F. (2019). State transformation and cross-border regionalism in indonesia's periphery: contesting the centre. *Third World Quarterly, Taylor & Francis Journals*, 40(8), 1554–1570. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1620598>
- Kartini, I., Luhlima, Irewati, A., Rahman, A. R., Pudjiastuti, T.K., Raharjo, S. N. I., Dewi, R., & Nufus, H. (2021). *Penguatan konektivitas lintas batas dalam kerja sama ekonomi subregional*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Kementerian Dalam Negeri. (2023, 12 Desember). *Penguatan kemandirian keuangan daerah* [Bahan presentasi Ditjen Keuangan Pusat dan Daerah Kementerian Dalam Negeri]. Seminar Nasional: Mendorong Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah yang Adil dan Bertanggung Jawab.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2020). PMK 167/PMK.07/2020 tentang Perubahan atas PMK Nomor 141/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Insentif Daerah. <https://jdih.kemenkeu.go.id/download/c299214d-8e55-413d-85e0-9a591d918bfc/167~PMK.07~2020Per.pdf>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022). PMK 193/PMK.07/2022 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. <https://jdih.kemenkeu.go.id/download/d395b327-b578-47e9-9e11-427dd4bf60bc/193~PMK.07~2022Per.pdf>
- Kharisma, B. (2014). Good Governance sebagai suatu konsep dan mengapa penting dalam sektor publik dan swasta: Suatu pendekatan ekonomi kelembagaan. *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, 19(1), 1–34. [https://www.researchgate.net/profile/Bayu-Kharisma/publication/263654439\\_Good\\_Governance\\_Sebagai\\_Suatu\\_Konsep\\_dan\\_Mengapa\\_Penting\\_dalam\\_Sektor\\_Publik\\_dan\\_Swasta\\_Suatu\\_Pendekatan\\_Ekonomi\\_Kelembagaan/links/0c96053b70a6dcbac8000000/Good-Governance-Sebagai-Suatu-Konsep-dan-Mengapa-Penting-dalam-Sektor-Publik-dan-Swasta-Suatu-Pendekatan-Ekonomi-Kelembagaan.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Bayu-Kharisma/publication/263654439_Good_Governance_Sebagai_Suatu_Konsep_dan_Mengapa_Penting_dalam_Sektor_Publik_dan_Swasta_Suatu_Pendekatan_Ekonomi_Kelembagaan/links/0c96053b70a6dcbac8000000/Good-Governance-Sebagai-Suatu-Konsep-dan-Mengapa-Penting-dalam-Sektor-Publik-dan-Swasta-Suatu-Pendekatan-Ekonomi-Kelembagaan.pdf)
- Koirudin. (2005). *Sketsa kebijakan desentralisasi di Indonesia format masa depan otonomi menuju kemandirian daerah*. Averroes Press.

- Komornicki, T. (2008). Transborder transport: The case of Poland's present and future Schengen area boundaries. Dalam M. Leibenach, E. Korcelli-Olejniczak., & R. Knippschild (Ed.). *Cross-border governance and sustainable spatial development: Mind the gaps!*. Springer.
- Korniievskiy, S. (2014). Role of the local government in the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine. *Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka*, 2(35),134–147. <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-0a617e57-a597-453e-834d-a5ac7f4de33f>
- Kristanto, V. H. (2018). *Metodologi penelitian pedoman penulisan karya tulis ilmiah (KTI)*. Deepublish.
- Kusnandar, V. B. (2019). Inilah pendapatan asli daerah/PAD 34 pemprov 2018. *Databoks*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/08/27/inilah-pendapatan-asli-daerahpad-34-pemprov-2018>
- Kusnandar, V. B. (2022, 21 Desember). Realisasi pendapatan seluruh provinsi capai Rp358,22 triliun, provinsi mana tertinggi?. *Databoks*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/12/21/realisasi-pendapatan-seluruh-provinsi-capai-rp35822-triliun-provinsi-mana-tertinggi>
- Labolo, M. (2014). *Memahami ilmu pemerintahan: Suatu kajian, teori, konsep, dan pengembangannya* (Ed. Rev., Cet. 7). Rajawali Pers.
- Laiskodat, V. (2023, Mei 31). *Desentralisasi dan otonomi daerah dalam pengelolaan kawasan perbatasan*. FGD Tim Otonomi Daerah, Kupang, Nusa Tenggara Timur.
- Litvack, J. & Seddon, J. (Ed.). (1999). *Decentralization briefing notes*. World Bank Institute. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/pdf/multi-page.pdf>
- Madu, L., Nugraha, A., Loy, N. & Fauzan (Ed.). (2010). *Mengelola perbatasan Indonesia di dunia tanpa batas: Isu, permasalahan, dan pilihan kebijakan*. Graha Ilmu.
- Maksum, I. R. (2020, 2 September). *Desentralisasi dan otonomi daerah di wilayah perbatasan*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.
- Manor, J. (1999). *Political economy of democratic decentralization*. The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/386101468739238037/pdf/multi-page.pdf>

- McNulty, S. L. (2011). *Voice and vote decentralization and participation in post-Fujimori Peru*. Stanford University Press.
- Mendas, Z. (2015). In search of cross-border and cross-sector governance: The Baltic Sea experience. *Regions Magazine*, 300(1), 4–5. <https://doi.org/10.1080/13673882.2015.11668686>
- Mewes, K. (2011). *Decentralization on the example of the Yemeni water sector*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93051-0>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods* (3<sup>rd</sup> ed.). SAGE Publications.
- Ministry Home Affair (MHA) India. (2020). *Border infrastructure and management (BIM) document*. India Government. [https://www.mha.gov.in/sites/default/files/2020-08/BM\\_II\\_Mandate\\_18062019](https://www.mha.gov.in/sites/default/files/2020-08/BM_II_Mandate_18062019)
- Miosga, M. (2008). Implications of spatial development policies at European and national levels for border regions: The case of Germany. Dalam M. Leibenach, E. Korcelli-Olejniczak., & R. Knippschild (Ed.). *Cross-border governance and sustainable spatial development: Mind the gaps!*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-540-79244-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-540-79244-4_2)
- Misni. (2023, Maret 7). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Kepala Bapedda Provinsi Kepulauan Riau tentang desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan.
- Montero, A. P., & Samuels. D. J. (Ed.). (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization* (Updated ed.). Sage Publications.
- Muni, J. (2019). *Aspek-aspek desentralisasi teori dan aplikasi state border governance Timor Leste-Indonesia*. Qiara Media Partner.
- Muta'ali, L., Marwasta, D., & Christanto, J. (2018). *Pengelolaan wilayah perbatasan NKRI*. Gajah Mada University Press.
- Nadeem, M. (2016). Analyzing good governance and decentralization in developing countries. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 4(3), 1–8. <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000209>
- Nasir, I. (2020, 16 September). *Otonomi daerah di Kabupaten Kepulauan Meranti*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.
- Ndraha, T. (1989). *Konsep administrasi dan administrasi di Indonesia*. Bumi Aksara.

- Nongsa, A. (2023, 10 Maret). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Aparatur Kecamatan Lokpri-Nongsa. Batam, Kepulauan Riau tentang desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan.
- Nuralam, C. Y. (2021, 5 November). 152 kepala daerah terjerat kasus korupsi. *MetroTV News*. <https://www.medcom.id/nasional/hukum/RkjW7DEK-152-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi>
- Nurcholis, H. (2005). *Teori dan praktik pemerintahan dan otonomi daerah*. PT. Gramedia Widayarsana Indonesia.
- Ogen. (2021, 27 Desember). Kepulauan Riau kini punya kewenangan kelola jasa labuh jangkar. *Antara*. <https://www.antaraneews.com/berita/2610073/kepulauan-riau-kini-punya-kewenangan-kelola-jasa-labuh-jangkar>
- Oluwatosin, A. (2005). Focus group discussion: An essential tool in community social research. *West African Journal of Social*, 16(2), 30–36. <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=1917906>
- Oxhorn, P., Tulchin, J. S. & Selee, A. D. (Eds.), (2004). *Decentralisation, democratic governance and civil society in comparative perspective: Africa, Asia and Latin America*. Woodrow Wilson Center Press.
- Paat, Y. P. (2022, 3 Desember ). 8 pemprov desak RUU daerah kepulauan disahkan pada 2023. *Berita Satu*. <https://www.beritasatu.com/news/1005355/8-pemprov-desak-ruu-daerah-kepulauan-disahkan-pada-2023/3>
- Padan, Y. P. (2020). *Kaltara rumah kita*. Bhuana Ilmu Populer.
- Padan, Y. P. (2022). *Dari Malinau untuk Indonesia: Budaya membangun bangsa*. Gramedia Pustaka Utama.
- Pal, S., & Roy, J. (2010). *Fiscal decentralization and development: How crucial is local politics?* [IZA Discussion Paper No. 5286]. IZA Institute of Labor Economics. <https://docs.iza.org/dp5286.pdf>
- Paliwang, Z. A. (2023, 14 Februari). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Gubernur Kaltara tentang desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat. (2021). *Laporan kinerja BPPD Kalimantan Barat tahun 2021*. Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) Kalimantan Barat. <https://bppd.kalbarprov.go.id/assets/upload/page/8e7d6b547756daf10b1da5f80336d28e.pdf>

- Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. (2023). *Laporan Penilaian mandiri pelaksanaan reformasi birokrasi atau PMPRB semester II tahun 2022*. Sekretaris Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 2 Tahun 2022 tentang Rencana Aksi Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2022. (2022). <https://jdih.bnpp.go.id/id/Peraturan/Detail/PU221122084451>
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2021 tentang Rincian APBN Tahun Anggaran 2022. (2022). <https://jdih.kemenkeu.go.id/download/c35175d2-1187-4338-a387-77bfe23cb0dc/104TAHUN2021PERPRES.pdf>
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2022 tentang Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2020–2024. (2022). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/1.%20Salinan%20Perpres%20Nomor%20118%20Tahun%202022.pdf>
- Perhimpunan Pergerakan Indonesia. (2021, 2 April). *Mencari formula dana bagi hasil yang adil bagi daerah*. Diskusi Pergerakan Seri 1: Energi dan Pertambangan.
- Pijpers, R. & Van der Velde, M. (2007), Mobility across borders: Contextualizing local strategies to circumvent visa and work permit requirements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), 819–835. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00753.x>
- Prasojo, E. (2020, 3 Agustus). *Otonomi daerah dan desentralisasi di kawasan perbatasan*. FGD P2P LIPI, Jakarta.
- Raharjo, S. N. I. (Ed.). (2018). *Ketahanan sosial masyarakat pulau-pulau kecil terluar: Studi Kepulauan Marore dan Pulau Sebatik*. LIPI Press.
- Raharjo, S. N. I. (Ed.). (2019). *Membangun konektivitas di perbatasan: Kerja sama subregional Indonesia, Brunei Darussalam, Malaysia, dan Filipina*. LIPI Press.
- Ramos, J. M. (2007). Managing US–Mexico transborder cooperation on local security issues and the Canadian relationship. Dalam E. Brunet-Jailly (Ed.), *Borderlands: Comparing border security in North America and Europe* (259–276). University of Ottawa Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ckpchh.14>

- Rancangan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2017 tentang Daerah Kepulauan. (2017). <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ2-20190425-125010-8227.pdf>
- Rasyid, M. R. (1997). *Pembangunan pemerintahan Indonesia memasuki abad 21*. LP3ES.
- Rizaty, M. A. (2023, 16 November). Data sebaran indeks pembangunan manusia (IPM) menurut provinsi pada 2023. *DataIndonesia.id*. <https://dataIndonesia.id/varia/detail/data-sebaran-indeks-pembangunan-manusia-ipm-menurut-provinsi-pada-2023>
- Rohilie, H. F. (2021, 17 Februari). *Menggagas pendekatan baru dalam pembangunan kawasan perbatasan di Kalimantan Barat*. FGD P2P LIPI, Jakarta.
- Romeo, L. G. (2003). The role of external assistance in supporting decentralisation reform. *Public Administration and Development*, 23(1), 89–96. <https://doi.org/10.1002/pad.262>
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145. <https://doi.org/10.1177/002085238004700205>
- Safrizal. (2020, 16 Juni). *Desentralisasi dan otonomi daerah dalam pengelolaan kawasan perbatasan*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.
- Said, F., Riyadi, S. F., Muzwardi, A., Swastiwi, A. W., Akbar, D., Wahyudi, H., Putri, R. A., Arianto, B., Niko, N., Dimas & Rayhan. (2023, 7 Maret). *Desentralisasi dan otonomi daerah di daerah perbatasan* (FGD Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Dosen UMRAH).
- Saiman. (2016). *Hubungan pusat dan daerah dalam pembangunan infrastruktur perbatasan Indonesia-Malaysia pasca reformasi (studi kasus di Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara)*. Universitas Indonesia. <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20434201&lokasi=lokal>.
- Sangita, S. (2007). Decentralisation for good governance and service delivery in India: Theory and practice. *The Indian Journal of Political Science*, 68(3), 447–464. <http://www.jstor.org/stable/41856346>

- Saptowalyono, C. A., Kusuma, M., Susilo, N. & Suhartono. (2021, 26 Juni). Wapres Amin: Optimistis, kita bisa. *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/06/26/wapres-amin-optimistis-kita-bisa>
- Sedarmayanti. (2003). *Good governance (kepemerintahan yang baik) dalam rangka otonomi daerah*. Mandar Maju.
- Semiawan, C. R. (2010). *Metode penelitian kualitatif jenis: Karakteristik dan keunggulannya*. Grasindo.
- Serohina, S., Bodrova, I., & Novak, A. (2019). Delegation of state powers to local self-government bodies: Foreign experience and Ukrainian realities. *TalTech Journal of European Studies*, 9(3), 262–285. <https://doi.org/10.1515/bjes-2019-0033>
- Shah, A. & Thomson, T. (2002). *Implementing decentralized local government: A treacherous road with potholes, detours and road closure*. Georgia State University. <https://www.issueab.org/resources/5280/5280.pdf>
- Siagian, S. P. (2001). *Administrtasi pembangunan: Konsep, dimensi, dan strateginya*. Bumi Aksara.
- Simanjuntak, M. H. (2022, 29 Maret). BRIN dukung daerah perbatasan agar tidak tertinggal dari Negara Jiran. *Antara*. <https://www.antaraneews.com/berita/2788989/brin-dukung-daerah-perbatasan-agar-tidak-tertinggal-dari-negara-jiran>
- Sitohang, J. (Ed.). (2008). *Perbatasan wilayah laut indonesia di laut china selatan: Kepentingan Indonesia di perairan natuna* (Edisi 1). LIPI Press.
- Sitohang, J. (Ed.). (2009). *Masalah perbatasan wilayah laut Indonesia di Laut Arafura dan Laut Timor*. LIPI Press.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimention of the State*. Routledge.
- Soeparjanto, I., Arditriansyah, M. I., Zakka, M., Mustafa, F., Aprilia, A.P., & Heraldly, M. D. (2021). *Kajian fiskal regional Provinsi Kaltara triwulan II 2021*. Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan. [https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/images/file\\_artikel/file\\_pdf/kfr/tw3\\_2021/34\\_Kalimantan\\_Utara-min.pdf](https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/images/file_artikel/file_pdf/kfr/tw3_2021/34_Kalimantan_Utara-min.pdf)
- Suharko. (2005). Masyarakat sipil, modal sosial dan tata pemerintahan yang demokratis. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 8(3), 263–290. <https://jurnal.ugm.ac.id/jsp/article/view/11045>

- Sulistiyani, Y. A., Pertiwi, A. C., & Sari, M. I. (2021). Respons Indonesia terhadap sengketa Laut China Selatan semasa pemerintahan Joko Widodo [Indonesia's responses toward the South China Sea dispute during Joko Widodo's administration]. *Jurnal Politika*, 12(1), 84–101. <http://dx.doi.org/10.22212/jp.v12i1.2149>
- Suparman. (2020, 30 September). *Focus grup discussion desentralisasi dan otonomi daerah di wilayah perbatasan*. FGD P2P LIPI, Jakarta.
- Tan, E. (2019). *Decentralization and governance capacity: The case of Turkey (public sector organizations)* (1<sup>st</sup> ed.). Palgrave Macmillan.
- Tanduklangi (2023, 14 Desember). Wawancara Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan Kepala BPPD tentang rencana aksi BPPD Kalimantan Utara.
- Tanuhandaru, M. (2020, 11 Maret). *Kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan Indonesia*. FGD P2P LIPI, Jakarta.
- The Council of Europe. (2007). *The relationship between central and local authorities, report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)*. <https://rm.coe.int/1680747fbc>
- The Partnership Governance Reform. (2011). *Kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan Indonesia* (Partnership Policy Paper No. 2/201). <https://www.neliti.com/id/publications/45239/kebijakan-pengelolaan-kawasan-perbatasan#cite>
- The World Bank. (1994). *Governance: The World Bank's experience*. A World Bank Publication. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>
- Thoha, M. (1999). Praktik birokrasi publik yang menjadi kendala terwujudnya good governance. Dalam M. Thoha (Ed.), *Menyoal birokrasi publik*. Balai Pustaka.
- Tim Otonomi Daerah PRP BRIN. (2023, 8 Maret). *Sosialisasi skema pendanaan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan (PBWN-KP)*. FGD Tim Otonomi Daerah PRP BRIN dengan multistakeholder, Tanjung Pinang, Kepulauan Riau.
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press.
- Tunjiarto. (2020, 30 September). *Kecamatan perbatasan di Kabupaten Kepulauan Meranti Provinsi Riau*. FGD Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, Jakarta.

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. (2022). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/Salinan%20UU%20Nomor%201%20Tahun%202022.pdf>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. (2020). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/Salinan%20UU%20Nomor%2011%20Tahun%202020.pdf>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (1999). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/UU221999.pdf>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (2014). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/UU%20Nomor%2023%20Tahun%202014.pdf>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. (1999). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/UU251999.pdf>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. (2009). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/Salinan%20UU%20Nomor%2028%20Tahun%202009.pdf>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. (2020). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/Salinan%20UU%20Nomor%203%20Tahun%202020.pdf>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (2004). [https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/UU\\_NO\\_32\\_TH\\_2004.pdf](https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/UU_NO_32_TH_2004.pdf)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. (2004). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40770/uu-no-33-tahun-2004>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. (2008). <https://jdih.setneg.go.id/viewpdfperaturan/UU%20Nomor%2043%20Tahun%202008.pdf>

- van Teijlingen, E. & Pitchforth, E. (2006). Focus group research in planning and reproductive health care. *Journal of Family Planning and Reproductive Health Care*, 32(1), 30–32. <https://doi.org/10.1783/147118906775275299>
- Wadley, R. L. (2006). Community cooperatives, 'illegal' logging and regional autonomy in the borderlands of West Kalimantan. Dalam F. M. Cooke (Ed.), *State, communities and forests in contemporary Borneo: Vol. Asia-Pacific environment monograph 1* (111–132). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2jbjv2.14>
- Waluyo. (2007). *Manajemen publik (konsep, aplikasi dan implementasinya dalam pelaksanaan otonomi daerah)*. Mandar Maju.
- Wangke, H. (2018). *Kerja sama Indonesia-Malaysia dalam pengelolaan perbatasan di Kalimantan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Wen, X., Lyu, Z. & Liu, T. (2023). Measures of spatial planning in the port areas at China's border. *Frontiers of Urban and Rural Planning (FURP)*, 1(13). <https://doi.org/10.1007/s44243-022-00002-7>
- Widdis, R. W. (1997). Borders, borderlands and Canadian identity: A Canadian perspective. *International Journal of Canadian Studies* 15, 49–66.
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613. <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>
- Willis, E., Garman, C. C. B., & Haggard, S. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34(1), 7–56. <https://www.jstor.org/stable/2503925>
- Wuryandari, G. (Ed.). (2018). *Reformulasi kebijakan pengelolaan perbatasan di Indonesia*. Pustaka Pelajar.



## TENTANG PENULIS



**R. Siti Zuhro** adalah peneliti ahli utama Pusat Riset Politik-Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Hingga saat ini, telah banyak buku dan artikel (di jurnal dan media) yang sudah diterbitkan terkait isu politik, pemilu/pilkada, otonomi daerah, birokrasi, dan desa. Selain sebagai peneliti juga sebagai anggota Tim Penjamin Mutu Reformasi

Birokrasi Nasional (2020–2025) dan ketua tim panelis independen Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (KIPP) KemenPAN-RB sejak 2014, ketua majelis pendidikan tinggi KAHMI Universitas Insan Cita Indonesia (UICI) sejak 2022, dosen Pasca Sarjana FISIP UMJ sejak 2006, dan pengurus pusat Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI) hingga sekarang. Saat ini melakukan penelitian tentang daerah perbatasan dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah dan penelitian tentang “Relasi Antaraktor dalam Politik Beras”. Ia

mendirikan dan membangun desa cerdas (*smart village*) tahun 2016–2020 kemudian mengembangkan dan membangun desa inovasi (*innovation village*) sejak 2021, yang dimulai dengan membangun desa inovasi di Desa Laramo Kecamatan Lembo, Kabupaten Konawe Utara, Provinsi Sulawesi Tenggara. *E-mail*: r.siti.zuhro@brin.go.id atau rszuhro@gmail.com.



**Nyimas Latifah Letty Aziz** adalah peneliti ahli madya pada Pusat Riset Politik- Badan Riset dan Inovasi Nasional (PRP-BRIN). Menyelesaikan pendidikan S-1 jurusan Ekonomi Manajemen di Universitas Jambi dan S-2 dengan program *double degree* dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dengan jurusan Urban and Regional Planning

dan melanjutkan ke Erasmus Universiteit Rotterdam, Belanda dengan jurusan Urban Management and Development, memperoleh gelar master pada tahun 2012 dan 2013. Saat ini penulis fokus pada kajian otonomi daerah dan politik ekonomi: politik ekonomi dan pembangunan wilayah, politik ekonomi dan pemerintahan, politik ekonomi dan kemiskinan, serta politik dan lingkungan. Telah banyak buku dan artikel yang sudah diterbitkan terkait dengan isu-isu yang ditekuni tersebut. Penulis juga aktif dalam program pengembangan desa cerdas (*smart village*) tahun 2017–2020 dan sejak 2021 juga dalam pengembangan desa inovasi (*innovation village*). *E-mail*: nyim002@brin.go.id. atau nyimas.letty@gmail.com.



**Moch. Nurhasim** adalah Direktur Kebijakan Politik, Hukum, Pertahanan, Keamanan di Deputi Bidang Kebijakan Pembangunan-Badan Riset dan Inovasi Nasional sejak 2021 sampai dengan saat ini. Sebelumnya adalah peneliti senior di Pusat Penelitian Politik LIPI sejak tahun 1997. Pada tahun 1998, terlibat dalam gerakan menolak Presiden Soeharto

bersama dengan 18 peneliti PPW LIPI lainnya. Dia menyelesaikan studi S-1 jurusan Politik di Universitas Airlangga dan S-2 bidang Politik di Universitas Indonesia dengan tesis masalah perdamaian di Aceh. Penelitian yang pernah ditekuni berkaitan dengan konflik di berbagai daerah, masalah pedesaan, pemilihan umum, partai politik, dan masalah kemiliteran. Selain menulis buku, yang bersangkutan juga aktif dalam menulis kolom/artikel di media massa, seperti *Kompas*, *Sindo*, *Republika*, *Jawa Pos*, *Koran Tempo*, dan sebagainya. Selain itu, dia juga aktif sebagai Pengurus Pusat Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi), Jakarta. Penulis juga pernah ikut mengembangkan desa cerdas (*smart village*) tahun 2017–2018. *E-mail*: nurhasimlipi@gmail.com atau moch021@brin.go.id.



**Yusuf Maulana** adalah peneliti di Pusat Riset Politik-Badan Riset dan Inovasi Nasional (PRP-BRIN). Ia menyelesaikan pendidikan S-1 di bidang Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran (2013) dan di tahun 2022 menerima beasiswa dari BRIN untuk melanjutkan pendidikan master di

Universitas Indonesia pada Program Studi Administrasi dan Kebijakan Publik. Saat ini penulis fokus pada kajian administrasi publik, otonomi daerah, dan pemerintahan desa. Beberapa tulisan

yang telah dipublikasi antara lain: *Politik Pengelolaan Dana Otsus* (Yayasan Obor Indonesia, 2017), *Problematika Pengawasan Dana Otsus dan Istimewa* (Yayasan Obor Indonesia, 2018), *Peran Aktor dalam Tuntutan Otonomi Khusus* (Yayasan Obor Indonesia, 2020), *Pembelajaran Politik Pemilu Serentak 2019* (Yayasan Obor Indonesia, 2020), *Model Desentralisasi Asimetris di NKRI* (Yayasan Obor Indonesia, 2020), "Relasi Pemerintah Pusat-Daerah dalam Penanganan Covid-19" (*Jurnal Penelitian Politik*, 2021), *Peran Local Champion dalam Pengembangan Energi Baru Terbarukan (EBT) di Desa Kamanggih, Sumba Timur* (Yayasan Obor Indonesia, 2023), "Assessing the Implementation of a City for All within the New Indonesian Capital City: Smart and Green City Perspective" (*Journal of Regional and City Planning*, 2023).. E-mail: yusuf.maulana@brin.go.id.



**Dini Rahmiati** adalah peneliti Pusat Riset Politik-Badan Riset dan Inovasi Nasional yang telah bergabung dengan Tim Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah tahun 2020. Tahun 2023 sebagai Koordinator Tim Efektivitas Pemda dalam Kemandirian Pangan Berkelanjutan. Menyelesaikan studi sarjana pada Fakultas Ilmu Komunikasi-

Program Studi Ilmu Perpustakaan dan Informasi, Universitas Padjadjaran pada tahun 1999. Pendidikan pasca-sarjana diselesaikan dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik-Program Studi Administrasi Publik, Universitas Padjadjaran pada tahun 2010. Studi yang diminati studi ilmu administrasi publik dan politik pemerintahan, desentralisasi dan otonomi daerah serta ilmu perpustakaan dan informasi. Publikasi terakhir, "The Effect of Intellectual Intelligence, Spiritual intelligence, Organization Commitment on The Performance of Public Organization Employees" dalam *Journal of Research Administration*, Vol. 5. No.2 (2023). E-mail: dini005@brin.go.id.



**Mardiyanto Wahyu Tryatmoko** adalah Kepala Pusat Riset Pemerintahan Dalam Negeri-Organisasi Riset Tata Kelola Pemerintahan, Ekonomi, dan Kesejahteraan Masyarakat-BRIN sejak tahun 2022. Sebelumnya adalah peneliti pada bidang Perkembangan Politik Lokal, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI)

yang bergabung sejak 2002. Ia memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada pada tahun 2001. Pada 2009 ia mendapatkan dua gelar master yaitu Magister Administrasi Publik dari Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya dan Master of Public Policy dari National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) Tokyo, Jepang. Fokus kajiannya tentang otonomi daerah dan konflik. Selanjutnya menyelesaikan S-3 di University of Queensland, Australia. *E-mail*: mard002@brin.go.id atau mardiyanto@gmail.com.



# INDEKS

## A

- alokasi dana 46, 115, 116
- anggaran pendapatan dan belanja daerah 166, 173, 176
- anggaran pendapatan dan belanja negara 173
- APBD 9, 44, 46, 50, 54, 55, 95, 96, 104, 108, 115, 123, 124, 127, 166, 168, 173
- APBN 9, 44, 45, 54, 55, 76, 100, 107, 109, 110, 113, 114, 123, 127, 166, 168, 173, 190

## B

- Badan Nasional Pengelola Perbatasan 35, 48, 50, 58, 60, 118, 168, 173, 180, 181, 190
- Badan Pengelola Perbatasan Daerah 10, 35, 48, 49, 58, 118, 173, 190

Bappeda 68, 71, 182, 189

BNPP 3, 5, 35, 40, 48, 50, 51, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 70, 75, 86, 87, 94, 118, 123, 124, 125, 127, 128, 152, 155, 156, 160, 166, 167, 168, 169, 170, 173, 180, 181

BPPD 10, 11, 12, 35, 48, 49, 50, 51, 58, 59, 62, 71, 72, 118, 119, 123, 124, 125, 126, 127, 160, 161, 170, 173, 190, 194

Brinkerhoff 142, 182

## C

Cheema & Rondinelli 16, 31, 32  
*choice* 128, 131, 135, 139

## D

dana alokasi umum 55, 95, 116, 117, 123, 174

dana bagi hasil 55, 95, 116, 174, 191  
dana kecamatan 117  
dana khusus kepulauan 100, 109,  
174  
dana khusus perbatasan 99  
dana tambahan infrastruktur 96,  
98, 101, 117, 174  
DAU 55, 56, 95, 97, 98, 100, 108,  
111, 113, 114, 115, 116, 123,  
146, 174  
DBH 55, 95, 97, 99, 100, 108, 111,  
112, 113, 116, 174  
dekonsentrasi 32, 53, 54, 56, 58, 68,  
85, 94, 115, 154  
desentralisasi 1, 2, 5, 12, 13, 15, 16,  
17, 18, 20, 23, 24, 27, 28, 29,  
31, 32, 47, 53, 54, 62, 65, 67,  
68, 69, 77, 91, 93, 94, 96,  
107, 113, 118, 122, 123, 125,  
127, 128, 129, 135, 136, 137,  
139, 140, 141, 142, 144, 149,  
151, 152, 153, 155, 159, 160,  
161, 162, 168, 197  
Diantoro 10, 61, 183  
DKK 100, 109, 174  
DTI 96, 174

## E

Emmanuel Brunet-Jailly 7  
evaluasi 7, 14, 24, 28, 50, 60, 63, 73,  
74, 92, 118, 119, 127, 128,  
144, 165

## F

*fragile decentralization and democ-*  
*ratization* 128  
*free trade zone* 6, 174  
FTZ 6, 174

## G

*good governance* 5, 12, 15, 20, 21,  
24, 66, 67, 73, 107, 131, 140,  
142, 161  
*governable* 29, 121, 124  
*grand design* 28, 48, 49, 57, 59, 63,  
87, 119, 152, 162, 165, 169  
Grindle 17, 19, 139, 184

## H

harmonisasi 26, 29, 69, 78, 159,  
163, 170

## I

indeks pembangunan manusia 33,  
53, 174, 180, 191  
inovasi 4, 15, 82, 84, 89, 133, 155,  
157, 162, 167, 198  
*inward looking* 5, 59, 124, 169  
IPM 33, 53, 61, 113, 174, 180, 191

## K

kawasan perdesaan prioritas nasi-  
onal 100, 175  
KPPN 100, 175

## L

lokasi prioritas 62, 78, 175  
lokpri 35, 62, 76, 78, 98, 175, 189

## M

McNulty 17, 188

## N

Negara Kesatuan Republik Indone-  
sia 15, 16, 32, 36, 163, 175  
NKRI 3, 7, 11, 15, 32, 36, 59, 60,  
153, 175, 189, 200

- norma, standar, prosedur, dan kriteria 175
- NSPK 155, 175
- O**
- one box budgeting* 126
- one box policy* 125, 126, 161
- OPD 10, 35, 55, 119, 123, 124, 175
- Organisasi Pemerintah Daerah 123
- outward looking* 5, 59, 124, 169
- P**
- PAD 41, 46, 55, 93, 94, 95, 99, 102, 103, 104, 106, 108, 117, 123, 175, 187
- pemerintah daerah 1, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 29, 32, 35, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 53, 63, 69, 71, 75, 76, 78, 79, 80, 86, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 107, 108, 111, 117, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 151, 153, 154, 155, 156, 159, 160, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170
- pemerintah pusat 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 35, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 50, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 88, 90, 91, 92, 94, 99, 100, 106, 107, 109, 111, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 143, 144, 145, 146, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 159, 160, 164, 166, 167, 168, 169, 170
- pendapatan asli daerah 93, 94, 97, 102, 104, 123, 175, 187
- perbatasan 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 96, 99, 100, 101, 102, 105, 107, 113, 115, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 180, 181, 182, 185, 192, 193, 194, 197
- PKSN 62, 78, 79, 81, 85, 175
- PLBN 11, 24, 175
- pos lintas batas negara 11, 24, 175
- pusat kegiatan strategis nasional 78
- R**
- rancangan undang-undang daerah kepulauan 101, 176
- RUUDK 101, 176

- S**  
Sangita 18, 19, 192  
*span of control* 2, 154, 159
- T**  
terdepan, terluar, dan tertinggal  
(3T) 33
- U**  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun  
2014 12, 36, 39, 63, 163, 164,  
166
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun  
2008 50, 63, 163, 164
- V**  
*voice* 128, 131, 135, 139  
*vote* 128, 135
- W**  
Williamson 132, 133, 134, 135, 196

**K**etika daerah perbatasan belum mampu menjadi beranda dan etalase estetik bagi suatu negara, pembangunan daerah perbatasan layak menjadi sebuah isu strategis yang perlu diprioritaskan dalam implementasi kebijakan desentralisasi. Sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia memang dianggap menjadi pilihan yang paling tepat untuk wilayah Indonesia yang merupakan negara kepulauan dengan keragaman sosial-budaya, bahasa, dan geografi. Hal tersebut tentu membutuhkan perhatian dan penanganan khusus dari pemerintah pusat dan daerah.

Namun, saat ini masih banyak persoalan yang belum diselesaikan di daerah perbatasan Indonesia. Pada realitasnya, masih banyak masyarakat di daerah perbatasan yang belum merasakan tingkat kesejahteraan yang sama dengan masyarakat di daerah. Masyarakat di daerah perbatasan belum sepenuhnya dilibatkan langsung dalam penyusunan kebijakan daerah mereka sehingga kebijakan tersebut belum mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang sesuai dengan realitas di daerah perbatasan. Pemerintah daerah selama ini juga hanya memiliki kewenangan terbatas dan terkesan masih sangat terikat dengan pemerintah pusat. Bahkan, Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) dan Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) yang selama ini dibentuk dengan tujuan untuk mengawal dan mempercepat pembangunan di daerah perbatasan, hanya menjalankan fungsi koordinasi yang justru terkesan memperpanjang rantai birokrasi.

Buku ini adalah jawaban atas beberapa persoalan tersebut. Dengan beberapa analisis terkait persoalan di daerah perbatasan, buku ini juga menyajikan informasi tentang prinsip-prinsip yang seharusnya diterapkan dalam pengelolaan otonomi daerah perbatasan serta beberapa strategi yang dapat diujicobakan untuk meningkatkan perbaikan pembangunan daerah perbatasan.

BRIN Publishing  
*The Legacy of Knowledge*

Diterbitkan oleh:  
Penerbit BRIN, anggota Ikapi  
Gedung B. J. Habibie Lt. 8,  
Jl. M.H. Thamrin No. 8,  
Jakarta Pusat 10340  
E-mail: penerbit@brin.go.id  
Website: penerbit.brin.go.id

DOI: 10.55981/brin.979



ISBN 978-623-8372-99-7



9 786238 372997