

PERDAGANGAN LINTAS BATAS ANTAR-NEGARA: MEMACU PEMBANGUNAN EKONOMI KABUPATEN BENGKAYANG DAN KABUPATEN BELU*

Humphrey Wangke**

Abstract

The analysis in this essay refers to coordinated border management theory which emphasizes coordination inter- institutions, both vertically and horizontally, as well as inter-states, therefore, cross-border trade can be managed effectively. Indonesia which wants to create its border areas as its front yard is founded difficult to realize its dream due to the poor coordination among state institutions. This is contradictory with the potential conditions of its border areas such as in Bengkayang in West Kalimantan and Belu in East Nusa Tenggara, which respectively located close to Malaysia and Timor Leste. In fact, the formation of National Board for Border Management (BNPP) cannot automatically help overcome problems encountered in the many places of the country's border. The essays is intended to give recommendations to DPR which is now discussing Bill on the Acceleration of Development in Underdeveloped Regions.

Keywords: *Cross-border trade, coordinated border management, Bengkayang, Belu, BNPP*

Abstrak

Analisis dalam tulisan ini didasarkan atas teori *Coordinated Border Management* yang menuntut perlunya koordinasi antar-lembaga pemerintah secara vertikal maupun horisontal, serta koordinasi dengan negara tetangga, agar perdagangan lintas batas antar-negara dapat berjalan efektif. Indonesia yang bercita-cita menjadikan perbatasan sebagai beranda depan masih sulit mewujudkannya karena masih sulitnya koordinasi dimaksud, walaupun potensi ekonomi yang dimiliki kabupaten di kawasan perbatasan telah cukup memadai untuk melakukan perdagangan lintas batas antar-negara seperti di Kabupaten Bengkayang di Provinsi Kalimantan Barat yang berbatasan dengan negara Malaysia dan Kabupaten Belu di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang berbatasan dengan negara Timor Leste. Pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) ternyata tidak serta merta dapat menyelesaikan masalah. Tulisan ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang tengah membahas Rancangan Undang Undang (RUU) Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.

Kata kunci: *Perdagangan lintas batas, BNPP, coordinated border management, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Belu*

* Tulisan ini merupakan ringkasan hasil penelitian penulis di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Kalimantan Barat tahun 2012

** Penulis adalah Peneliti Madya Tim Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPRRI, mengucapkan terima kasih kepada Ganewati, peneliti LIPI, yang telah memberikan masukan untuk kesempurnaan penulisan ini.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Badan Legislasi DPRRI telah menetapkan RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (RUU PPDT) termasuk dalam Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun 2012 yang merupakan usul inisiatif DPRRI. RUU ini diperlukan untuk mempercepat proses pembangunan daerah tertinggal, mengingat jumlah daerah tertinggal yang ada di tanah air masih cukup besar. Data terbaru yang dikeluarkan oleh Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (KPDT) menyebutkan bahwa hingga tahun 2011 masih terdapat 183 kabupaten daerah tertinggal di Indonesia yang 70 persen di antaranya berada di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Latar belakang diusulkannya RUU ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa setiap daerah di wilayah Indonesia memiliki potensi dan tingkat pembangunan yang berbeda-beda sehingga mendorong terciptanya perbedaan kualitas pembangunan antar-daerah dan capaian tingkat kesejahteraan dan kemakmurannya. Oleh karena itu, keberadaan daerah tertinggal menjadi persoalan dan tantangan tersendiri untuk segera di atasi baik secara sektoral maupun kewilayahan.

Konsep Daerah Tertinggal telah dirumuskan dalam Keputusan Menteri PDT Nomor 1 tahun 2005 tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal. Dalam Kepmen tersebut, daerah tertinggal didefinisikan sebagai daerah kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya relatif kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional.¹ Dengan definisi yang sederhana itu, Kepmen tersebut menyebutkan terdapat 199 kabupaten di Indonesia yang termasuk dalam kategori tertinggal. Itu berarti sejak Kepmen itu dikeluarkan tahun 2005 hingga tahun 2011, baru 16 kabupaten yang berhasil keluar dari kategori tertinggal. Untuk mengatasi dan meniadakan daerah tertinggal lainnya masih diperlukan langkah-langkah percepatan pembangunan yang terukur dan sejajar dengan sasaran pencapaian nasional.

Fokus penelitian ini adalah daerah tertinggal yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Daerah tertinggal di perbatasan sebenarnya memiliki potensi ekonomi yang cukup besar namun nyaris tidak tersentuh dinamika pembangunan², sehingga kehidupan sosial dan ekonomi masyarakatnya sangat terbelakang.³ Tidak mengherankan bila dalam upaya memenuhi kebutuhan

¹ Lihat, Keputusan Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia Nomor: 001/KEP/M-PDT/I/2005 tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal, tanggal 27 Januari 2005.

² Harry Susilo, "Perbatasan yang Terus Tak Diurus", *Kompas*, 1 Februari 2012, hal. 1.

³ Erwin Edhi Prasetya, "Daerah Tertinggal: Setengah Mati Hidup Di Perbatasan", *Suara Pembaruan*, 11 Februari 2012 hal. 13.

sosial ekonomi, masyarakatnya lebih berorientasi kepada negara tetangga.⁴ Pandangan di masa lalu yang menyebutkan daerah perbatasan sebagai wilayah yang perlu diawasi secara ketat karena merupakan tempat persembunyian para pemberontak telah menjadikan pembangunan di perbatasan terbelakang.

Namun kini ketika situasi keamanan telah semakin kondusif dan proses globalisasi yang ditandai dengan berbagai kerjasama ekonomi regional maupun sub-regional sudah semakin berkembang, maka pendekatan kesejahteraan menjadi alternatif untuk mengatasi keterbelakangan kabupaten/kota yang berada di perbatasan.⁵ Peluang yang paling mungkin dilakukan adalah dengan mengelola perdagangan lintas batas antar negara mengingat potensi ekonomi yang dimiliki cukup besar. Dengan pemahaman bahwa perdagangan lintas batas adalah “*the flow of goods and services across international land borders within a reach of up to thirty kilometers*”⁶, masyarakat di perbatasan sebenarnya telah mempraktikkan perdagangan lintas batas. Tetapi karena tidak dikelola secara tepat yang terjadi adalah perdagangan lintas batas yang berlangsung secara informal.⁷

Untuk mengatasi kondisi yang tidak menguntungkan seperti itu, salah satu cara yang dapat dilakukan oleh kabupaten/kota yang berada di perbatasan adalah dengan memanfaatkan potensi ekonomi yang dimilikinya melalui pola-pola perdagangan yang dilakukan secara *legal*. Dengan demikian, dapat dihindari keluhan Bupati Sanggau (Kalimantan Barat) Setiman H. Sudin, bahwa “peredaran produk makanan dan minuman ilegal hasil penyelundupan di wilayah kerjanya sudah sangat meluas”⁸.

B. Permasalahan

Dalam beberapa tahun terakhir ini telah muncul kesadaran di antara negara-negara di dunia tentang pentingnya perdagangan lintas batas untuk mencapai

⁴ “Perbatasan: Lebih Senang Berobat ke Negeri Tetangga”, *Media Indonesia*, 7 Mei 2012, hal. 8.

⁵ Ikhwanudin, “Mengembangkan Kawasan Perbatasan dengan Pendekatan Kesejahteraan”, dalam *Tabloid Diplomasi* No. 48 Tahun IV, 15 Oktober – 14 Nopember 2011, hal. 10.

⁶ Saumiya Mitra, et al, “Cross Border Trade within the Central Asia Regional Economic Cooperation”, World Bank, 20 Agustus 2007, hal. 8.

⁷ Perdagangan lintas batas secara informal mempunyai pengertian sebagai “*imports and exports of legitimately produced goods and services, which directly or indirectly escape from the regulatory framework for taxation and other procedures set by the government, and often go unrecorded or incorrectly recorded into official national statistics of the trading countries*”. Untuk lengkapnya lihat, Victor Ogalo, “Informal Cross Border Trade in EAC: Implications for Regional Integration and Development”, *Research Paper*, CUTS Geneva Resource Centre, 2010.

⁸ “Sanggau minta aturan border trade direvisi”, *Kontan Online*, edisi tanggal 20 Maret 2012, diakses 26 April 2012.

pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.⁹ Semua negara tentunya sepakat bahwa fasilitasi perdagangan akan memberikan keuntungan untuk semua pihak. Seperti Malaysia yang telah membangun pusat-pusat pertumbuhan dan koridor perbatasannya melalui berbagai kegiatan ekonomi dan perdagangan yang memberikan keuntungan bagi pemerintah maupun masyarakatnya. Demikian juga Timor Leste, tidak tertutup kemungkinan di masa mendatang dalam waktu yang relatif singkat, melalui pemanfaatan dukungan internasional, akan menjadi negara yang berkembang pesat. Sehingga jika tidak diantisipasi, Provinsi NTT yang berada di perbatasan dengan negara tersebut, secara regional akan kalah bersaing.¹⁰

Kawasan perbatasan memerlukan adanya suatu kegiatan ekonomi yang bisa memacu perkembangan di wilayah tersebut. Melihat potensi ekonomi di perbatasan, pemerintah belum membangun suatu zona perdagangan antar-penduduk di wilayah perbatasan, di mana penduduk perbatasan dari dua negara dapat melakukan aktivitas ekonomi dan perdagangan sebagaimana layaknya interaksi yang biasa dilakukan oleh penduduk di pasar tradisional tanpa perlu dibatasi oleh peraturan kenegaraan yang malah membuat aktivitas ekonomi dan perdagangan menjadi mandek.¹¹ Tentunya akan ada permasalahan ikutan, baik yang bersifat kriminal atau lainnya, namun itu harus bisa diantisipasi dan dikendalikan. Dua negara bertetangga seharusnya dapat bekerja sama menetapkan suatu area perdagangan yang berada di antara pos penjagaan perbatasan dan peraturan mengenai zona perdagangan antar-penduduk dan sekaligus mengelolanya bersama-sama. Dengan demikian keberadaan zona perdagangan antar-penduduk tersebut dapat menjadi penggerak perkembangan ekonomi kabupaten/kota yang berada di wilayah perbatasan.

Dengan permasalahan seperti itu maka yang menjadi pertanyaan penelitian adalah: (a) Bagaimana kegiatan perdagangan lintas batas di Kabupaten Bengkayang dan Belu saat ini? (b) Apa kendala yang dihadapi Indonesia dalam mengembangkan perbatasan sebagai kawasan perdagangan lintas batas antar-negara? (c) Bagaimana strategi yang dimiliki Indonesia dalam mengembangkan perbatasan sebagai kawasan perdagangan lintas batas antar-negara?

⁹ Victor Ogalo, *Op cit.*

¹⁰ Wawancara dengan Kepala Bappeda Provinsi NTT, Ir. Wayan Darmawa, MT, tanggal 6 Desember 2012, di Kupang.

¹¹ Lihat, "Zona Perdagangan Bebas Dapat Memacu Kegiatan Ekonomi Wilayah Perbatasan", *Tabloid Diplomasi*, No. 45, Tahun IV, tanggal 15 Juli–14 Agustus 2011, hal. 9.

C. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kegiatan perdagangan lintas batas di Kabupaten Bengkayang dan Belu saat ini, kendala yang dihadapi Indonesia dalam mengelola potensi ekonomi di kawasan perbatasan dan strategi yang dimiliki Indonesia dalam mengembangkan dan memanfaatkan perbatasan sebagai kawasan perdagangan antar-penduduk secara langsung. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi anggota Dewan yang hingga saat ini masih membahas RUU PPDT.

II. Kerangka Pemikiran

Tulisan ini membedakan perbatasan antar-negara dalam dua kategori, yaitu *hard border* dan *soft border*.¹² *Hard border* dimaksudkan sebagai perbatasan yang bersifat tertutup, eksklusif karena menerapkan peraturan yang ketat agar perbatasan tidak mudah dilalui orang atau barang. Sedangkan *soft border* dimaksudkan sebagai perbatasan yang bersifat terbuka, inklusif dan bersifat sebagai penghubung atau jembatan antara wilayah yang satu dengan wilayah lainnya dari dua negara yang berbeda. Melalui kebijakan semacam ini orang dan barang lebih mudah melewati perbatasan karena peraturan yang lebih lunak. Pendekatan *soft border* ini didasari oleh pemikiran bahwa ditengah-tengah dunia yang semakin menyatu, saling keterkaitan dan integrasi ekonomi menjadi kunci yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial.¹³ Karena itu, setiap negara kini dituntut untuk mempermudah arus lintas batas dengan mengurangi peraturan-peraturan yang tidak perlu yang dapat menghambat atau membebani perdagangan di perbatasan.

Terkait dengan dikotomi itu, penelitian ini menekankan pada perbatasan yang bersifat *soft border* sebab ketentuan GATT tahun 1994 pasal VIII paragraf I (c) telah mengatur tentang “*the need for minimizing the incidence and complexity of import and export formalities and for decreasing and simplifying import and export documentation requirements.*”¹⁴ Untuk mencapai hal itu, masyarakat internasional telah mengembangkan konsep *Coordinated Border Management* (CBM). Secara sederhana CBM diartikan sebagai kerjasama dan koordinasi di antara semua badan yang melakukan kegiatan di perbatasan baik di tingkat nasional maupun internasional.¹⁵ Dengan pemahaman semacam itu, ada

¹² Nanette Neuwahl, “What Borders for Which Europe”, dalam Joan Debardeleben (ed.), *Soft or Hard Border: Managing the Divide in an Enlarge Europe*, Ashgate Publishing Limited, England, 2005, hal. 23.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Lihat, “Border Agency Coordination/Cooperation”, dalam *UNCTAD Trust Fund for Trade Facilitation Negotiations Technical Note No. 14*, Revisi 2 July 2008.

¹⁵ Erich Kieck, “Coordinated border management: unlocking trade opportunities through one stop border posts”, dalam *World Customs Journal*, Vol. 4, No. 1, Maret 2010, hal. 3-11.

dua pilar yang perlu diperhatikan yaitu koordinasi di tingkat domestik dan koordinasi di tingkat internasional atau lintas batas.¹⁶

Pilar pertama yang merupakan koordinasi di tingkat domestik melibatkan, *pertama*, kerjasama di antara badan-badan yang bertanggung jawab terhadap pembangunan di kawasan perbatasan dan, *kedua*, kerjasama di dalam badan itu sendiri. Kerjasama di dalam badan itu sendiri berarti efisiensi dalam manajemen sumber daya dan informasi yang melibatkan semua badan yang mempunyai tugas khusus di jajaran pemerintah kabupaten, provinsi maupun di pusat. Sedangkan kerjasama antar-badan melibatkan badan-badan yang berada di jajaran pemerintah kabupaten, provinsi, dan pusat dengan melibatkan badan-badan yang mempunyai tugas yang berbeda tetapi masih dalam kerangka manajemen perbatasan.

Pilar kedua dalam koordinasi manajemen perbatasan adalah kerjasama internasional atau koordinasi lintas batas. Tipe koordinasi semacam ini bisa terjadi jika dua negara telah memiliki kerangka kesepakatan kerjasama bilateral. Kebanyakan dari koordinasi yang dilakukan adalah dengan membentuk pos penjagaan di perbatasan di mana kedua belah pihak dapat melakukan kontrol secara bersamaan sesuai dengan yang telah direncanakan. Meskipun secara konsep sangat sederhana, akan tetapi pengawasan secara bersama-sama ini tidaklah mudah dilakukan mengingat berbagai kelembagaan dan peraturan yang dirasakan menghambat harus terlebih dahulu dibenahi agar negara dapat memperoleh hasil yang maksimal dari pengawasan yang dilakukan. Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk mengurangi hambatan tersebut adalah dengan melakukan harmonisasi dokumentasi dan prosedur.

Mekanisme koordinasi semacam ini dapat memainkan peranan penting dalam menciptakan kerjasama internasional baik di tingkat kebijakan maupun operasional. Pada tingkat kebijakan, koordinasi manajemen perbatasan semacam ini dapat memberikan masukan pada pemerintah tentang pentingnya pengawasan bersama. Pada tingkat operasional, mekanisme semacam ini dapat memberikan kerangka kerjasama kepada badan-badan yang terlibat didalamnya agar melakukannya secara berkesinambungan tetapi didalam koridor peraturan yang telah disepakati bersama. Masing-masing negara mungkin telah mempunyai peraturan yang sama dalam mengamankan perbatasannya, akan tetapi kerjasama dan koordinasi di antara badan-badan yang bertanggung jawab untuk itu mungkin saja belum pernah dilakukan.

¹⁶ Stefan Aniszewski, "Coordinated Border Management: A Concept Paper", *WCO Research Paper*, No. 2, Juni 2009, hal. 8-9.

III. Metodologi

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) dengan menekankan pada pengumpulan bahan, termasuk melakukan berbagai wawancara dengan informan yang relevan dan kompeten, dan melakukan berbagai kegiatan observasi di lapangan.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menjelaskan tentang hubungan antara peningkatan perdagangan di kawasan perbatasan dengan percepatan pembangunan kawasan tertinggal, melalui analisis data primer dan sekunder. Data primer merupakan hasil-hasil pengumpulan data yang diperoleh melalui wawancara mendalam terhadap informan yang dipilih secara purposif. Sedangkan data sekunder adalah bahan-bahan tertulis yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Sifat penelitian ini deskriptif analitis, yakni melukiskan atau menggambarkan secara jelas jawaban atas permasalahan.

Pengumpulan data pertama-tama dilakukan melalui studi kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder terkait dengan permasalahan yang diteliti. Setelah memperoleh data yang diperlukan, penelitian dilanjutkan dengan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer melalui wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) dengan pihak-pihak yang terkait yang dipilih secara tidak acak seperti Bappeda, BPKP, Dinas Perdagangan, Kantor Imigrasi, Dispenda, dan survei lapangan.

Penelitian dilakukan Provinsi Kalimantan Barat dari 22 Oktober-28 Oktober 2012, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur dari tanggal 4-8 Desember 2012. Dipilihnya kedua provinsi ini karena memiliki kabupaten tertinggal yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Perdagangan lintas batas sebenarnya sudah terjadi tetapi masih belum dikelola secara tepat sehingga yang berkembang justru perdagangan informal. Perdagangan informal hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja tanpa memberikan dampak ikutan bagi masyarakat perbatasan secara keseluruhan. Padahal kedua provinsi ini memiliki produk hortikultura yang dapat digunakan sebagai produk unggulan dalam perdagangan lintas batas. Produk kerajinan tangan juga dapat dijadikan sebagai komoditas perdagangan lintas batas.

IV. Hasil dan Pembahasan

A. Potensi Ekonomi Kabupaten Bengkayang

Kalimantan Barat merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang berbatasan langsung dengan Sarawak (Malaysia) dengan garis perbatasan sepanjang kurang lebih 966 km yang terbentang di 14 kecamatan dan 98

desa yang terletak diantara Kabupaten Sambas sampai dengan Kabupaten Kapuas Hulu. Lebih jauh lagi, terdapat 50 jalan setapak di wilayah perbatasan yang menghubungkan 55 desa di Kalimantan Barat dengan 32 kampung di Sarawak. Kondisi tersebut menandai dekatnya hubungan masyarakat perbatasan Indonesia–Malaysia. Apabila dilihat lebih dalam lagi, pada tahun 2010, sebanyak 38,83% penduduk Kalimantan Barat atau 1,71 juta orang tinggal di kabupaten perbatasan.

Namun demikian, kedekatan hubungan tersebut belum diikuti dengan kesetaraan kesejahteraan antara masyarakat perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak. Kekurangan yang masih dialami oleh masyarakat di perbatasan antara lain air bersih, listrik, transportasi, pendidikan dan kesehatan.¹⁷ Kondisi tersebut tentunya berpotensi menghambat masuknya investasi swasta sehingga praktis perekonomian di perbatasan hanya digerakkan oleh masyarakat lokal dan aktivitas ekonomi yang kurang berjalan optimal, sehingga mempengaruhi pola pemenuhan kebutuhan masyarakat di wilayah perbatasan.

Kabupaten Bengkayang memiliki potensi besar dalam pengembangan ekonomi Kalimantan Barat karena wilayahnya terdiri dari daratan dan lautan. Selain itu, kondisi alam yang mendukung untuk pengembangan sektor pertanian menjadikan Kabupaten Bengkayang semakin penting dalam perekonomian Kalimantan Barat. Oleh karena itu, potensi ekonomi yang ada perlu dikaji sebagai salah satu upaya mengoptimalkan perekonomian Kabupaten Bengkayang dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sektor penopang utama perekonomian Kabupaten Bengkayang adalah pertanian dengan kontribusi sebesar 47,27 persen.¹⁸ Dengan kata lain, sektor pertanian merupakan sektor unggulan di Kabupaten Bengkayang karena memiliki nilai tambah dan produksi yang besar, memiliki *multiplier effect* yang besar terhadap perekonomian lain, serta memiliki permintaan yang tinggi baik pasar lokal maupun pasar ekspor. Komoditi yang mendorong perkembangan sektor pertanian ini adalah komoditas tanaman bahan makanan dan tanaman perkebunan. Kontribusi sub-sektor tanaman bahan makanan pada tahun 2009 sebesar 27,95 persen sedangkan sub sektor perkebunan sebesar 13,32 persen.

Sektor kedua yang cukup dominan dalam perekonomian Kabupaten Bengkayang adalah sektor perdagangan dan perhotelan yang menyumbang 25,57 persen terhadap PDRB.¹⁹ Adanya dominasi sektor perdagangan ini salah satunya disebabkan karena produksi hasil pertanian yang cukup tinggi

¹⁷ Penjelasan Hairullah dari BPKP Kalimantan Barat di Pontianak, tanggal 23 Oktober 2012.

¹⁸ “Ekonomi Pembangunan”, dalam *Bengkayangkab.go.id*, diakses 16 April 2012. Informasi yang sama juga disampaikan dalam bahan tertulis dari Kantor Imigrasi Kelas II Kabupaten Singkawang.

¹⁹ “Ekonomi Pembangunan”, dalam *Bengkayangkab.go.id*, diakses 16 April 2012.

dan juga posisi strategis Kabupaten Bengkayang yang mendorong adanya transaksi perdagangan yang terjadi.

Berbeda dengan sektor pertanian dan perdagangan, sektor industri pengolahan di Kabupaten Bengkayang cenderung mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Penopang sektor ini salah satunya adalah industri kerajinan rumah tangga yang berkembang di tiga kecamatan yang berada di kawasan perbatasan, yaitu: Kecamatan Seluas, Kecamatan Jagoi Babang, dan Kecamatan Siding. Industri yang dikembangkan adalah industri kerajinan bidai yang berbahan dasar rotan dan dipasarkan baik untuk konsumsi dalam negeri maupun luar negeri.

Sektor lain yang cukup besar peranannya dalam perekonomian Kabupaten Bengkayang adalah sektor jasa dan sektor bangunan. Sektor jasa digerakkan oleh pemerintahan sedangkan sektor bangunan digerakkan oleh pengembangan infrastruktur dalam bentuk pembangunan jalan, jembatan, saluran irigasi, dan pembangunan perumahan. Sektor bangunan berperan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat mengingat dengan adanya infrastruktur yang baik maka transaksi pasar akan berjalan dengan lancar. Selain itu, input ekonomi menjadi lebih produktif seperti peningkatan skala ekonomi (*economies of scale*) produksi dan eksternalitas pada konsumsi.

Pada tahun 2009, PDRB per kapita Kabupaten Bengkayang atas dasar harga berlaku adalah sebesar Rp10.223.478,67. Ini berarti bahwa rata-rata pendapatan setiap orang di Kabupaten Bengkayang selama tahun 2009 adalah sebesar Rp10.223.478,67. Jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya maka terjadi peningkatan PDRB per kapita tahun 2009 sebesar 9,22 persen dari nilai PDRB per kapita pada tahun 2008 yang hanya sebesar Rp9.360.064,93. Namun demikian, karena konsep yang digunakan adalah rata-rata, PDRB per kapita belum dapat mencerminkan distribusi pendapatan.

B. Potensi Ekonomi Kabupaten Belu

Perbatasan Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan Timor Leste di darat secara keseluruhan memiliki panjang 268,8 km. Khusus perbatasan pada wilayah *enclave* Oekusi, sesuai dengan perjanjian antara pemerintah Kolonial Belanda dan Portugis tanggal 1 Oktober 1904 mengenai perbatasan antara Oekusi-Ambeno, memiliki panjang 119,7 km yang dimulai dari mulut Noel Besi sampai muara sungai (*Thalueg*).

Kabupaten Belu merupakan salah kabupaten di NTT yang memiliki perbatasan langsung dengan Timor Leste. Kabupaten lainnya adalah Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) dan Kabupaten Kupang. Batas darat bagian Timur

di Kabupaten Belu sepanjang 149,1 km, yang meliputi 9 Kecamatan yaitu Nanaetdubesi, Tasifeto Barat, Tasifeto Timur, Lamaknen, dan Kecamatan Kobalima Timur, Lamaknen Selatan, Raihat, Lasiolat dan Kakuluk Mesak serta dan 36 desa perbatasan. Batas darat bagian Barat di Kabupaten TTU memiliki panjang 104,7 Km, yang terdiri dari 8 kecamatan yaitu Insana Utara, Naibenu, Bikomi Utara, Bikomi Tengah, Bikomi Nilulat, Miomafo Barat, Mutis, Musi dan 24 desa perbatasan. Batas darat Bagian Barat di Kabupaten Kupang memiliki panjang 15,2 km, terdiri 1 Kecamatan yaitu Amfoang Timur dan 1 desa perbatasan. Dari tiga perbatasan ini, penelitian ini fokus pada perbatasan di Kabupaten Belu karena merupakan jalur utama perdagangan dengan Timor Leste.²⁰

Pemerintah Kabupaten Belu telah mempertimbangkan secara seksama potensi perdagangan lintas batasnya dengan Timor Leste. Karena itu, dalam program jangka panjang, Kabupaten Belu memproyeksikan peluang menjadi pusat kegiatan strategis nasional. Untuk mendukung rencana itu, Pemerintah daerah Kabupaten Belu saat ini telah merancang Ranperda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tahun 2010-2030 yang selanjutnya akan diajukan ke Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional sebelum dibahas bersama DPRD Belu untuk ditetapkan melalui peraturan daerah (Perda). Rencana tata ruang wilayah ini sangat penting karena letak Kabupaten Belu yang berbatasan dengan negara Republik Demokrasi Timor Leste.

Tujuan dari konsep itu adalah agar ke depan Atambua, sebagai ibukota Kabupaten Belu, berkembang maju, sebab bila Atambua sudah menjadi pusat kegiatan strategis nasional, maka akan berimbas ke daerah kecamatan sebagai pusat kegiatan ekonomi lokal.²¹ Penataan RTRW akan dilakukan menyeluruh dengan membuka jaringan transportasi nasional sebagai sabuk perbatasan.

Persoalan perbatasan RI-Timor Leste (TL) tergolong cukup rumit, karena dulu dipisahkan oleh Belanda dan Portugal. Akan tetapi ketika Timor Leste (dahulu Timor Timur) berintegrasi ke Indonesia, maka disepakati perbatasan kedua wilayah ini adalah perbatasan provinsi. Namun sekarang Timor Timur berdiri sendiri menjadi negara merdeka dengan nama Republik Timor Leste, maka perbatasan kedua wilayah menjadi perbatasan antar-negara. Karena itu, perbatasan perbatasan kedua wilayah itu harus dikembalikan seperti semula. Konsekuensinya, ketika Timor Leste berdiri sebagai negara merdeka, penduduk yang melakukan lintas batas melalui jalan-jalan setapak akan langsung ditangkap karena jalan-jalan tersebut bukan merupakan jalur resmi,

²⁰ Data tentang kondisi perbatasan ini berdasarkan informasi tertulis dari Gerardus Naisako, Kabid Pengelolaan Perbatasan Antar-negara BPP NTT, tanggal 7 Desember 2012 di Kupang.

²¹ *Ibid.*

padahal menurut mereka jalan-jalan tersebut merupakan jalur pintas. Namun demikian para pelintas batas tetap saja melakukan aktivitas perdagangan sembako dan BBM melalui jalan-jalan setapak. Di kawasan perbatasan, masyarakat Timor Leste pada umumnya membeli sembako dan BBM dari masyarakat Indonesia dan menggunakan mata uang rupiah. Jadi walaupun secara resmi negara mereka menggunakan dolar AS, tetapi masyarakatnya masih banyak yang menggunakan rupiah.²²

Tabel 1. Neraca perdagangan NTT – Timor Leste 2006 – 2008* dalam dolar AS

Uraian	2006	2007	2008*
Total	14.904.923,31	14.539.620,62	26.284.966,28
Ekspor	14.866.203,69	14.390.414,67	25.521.289,30
Impor	38.719,62	149.205,95	763.676,98
Neraca	14.827.484,07	14.241.208,72	24.757.612,32

ket.) * Data sampai Agustus 2008

Pelanggaran yang kerap terjadi di perbatasan adalah *illegal logging*, perdagangan BBM dan sembako, dimana barang-barang dari Indonesia yang lebih banyak dijual ke TL. Misalnya untuk sembako, satu barang kebutuhan pokok yang berharga Rp1.000,- di Indonesia bisa menjadi Rp4.000,- di TL. Mereka melakukan perdagangan illegal ini dengan menyeberang hingga sejauh 1-2 km melalui jalan tikus. Hal ini agak sulit diberantas karena keadaan topografi perbatasan yang berbukit-bukit dan terkadang petugas keamanan di perbatasan juga membiarkan saja karena pertimbangan kemanusiaan. Secara umum, keadaan infrastruktur jalan di wilayah perbatasan kondisinya hampir sama, hanya saja di TL sekarang sudah ada listrik dan jaringan komunikasi.

C. Kegiatan Perdagangan Lintas Batas di Kabupaten Bengkayang dan Belu

Indonesia mempunyai perbatasan darat dengan tiga negara, yaitu Malaysia di Provinsi Kalimantan Barat dan Timur, Papua New Guinea di Provinsi Papua, dan Timor Leste di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Ada perbedaan karakteristik dari ketiga perbatasan ini. Di Kalimantan, secara ekonomi warga negara Indonesia di perbatasan lebih miskin daripada Malaysia, sedangkan di NTT dan Papua, orang-orang Indonesia lebih makmur. Dari ketiga negara itu, maka perbatasan Indonesia dengan Malaysia dan Timor Leste yang paling banyak menyita perhatian karena peredaran barang-barang kedua negara menunjukkan kecenderungan meningkat namun sebagian besar adalah illegal. Atau dengan kata lain, komoditas yang berasal dari Malaysia dan Timor

²² Wawancara dengan Kepala Dinas Perdagangan Provinsi NTT, FJW Tileman, tanggal 6 Desember 2012 di Kupang.

Leste tidak hanya beredar di perbatasan saja, tetapi sudah sampai di ibukota provinsi. Padahal secara definitif perdagangan lintas batas hanya berlaku di kawasan perbatasan dalam radius tertentu.²³

Masyarakat perbatasan melakukan kegiatan ekonomi secara tradisional. Seperti penduduk di kampung terdekat di wilayah Kabupaten Bengkayang, yaitu Kecamatan Jagoi Babang, menjual hasil bumi ke warga kampung di Sarawak seperti cabai rawit, jahe, terong, tomat. Sedangkan dari Serawak, mereka membeli beragam kebutuhan pokok seperti minyak goreng, sabun, pupuk, gula, dan sejenisnya. Kegiatan ini terus berkembang dan meluas seiring dengan berjalannya waktu. Hubungan perdagangan yang terjadi walaupun dalam skala kecil namun telah memberikan arti penting bagi masyarakat yang berdiam di sekitar perbatasan, terutama dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari. Perdagangan dalam skala kecil dan umumnya masih didominasi oleh produk pertanian merupakan potensi besar dalam pengembangan perekonomian masyarakat setempat apabila terus dibina dan ditingkatkan produktifitasnya.

Melihat manfaat yang diperoleh, Indonesia kemudian membangun pasar tradisional di kawasan perbatasan untuk kepentingan perdagangan lintas batas. Tujuannya adalah dengan dibangunnya pasar tradisional, maka pedagang dari kedua negara dapat berkumpul untuk bertransaksi. Namun sayangnya pasar tradisional yang dibangun di perbatasan Kabupaten Bengkayang dan kabupaten Belu tidak berfungsi seperti yang diharapkan. Masalahnya terletak pada otorisasi pengelolaan pasar. Kawasan perbatasan merupakan wewenang pemerintah pusat sehingga pasar yang didirikan di perbatasan seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Tetapi didalam pelaksanaannya, pemerintah pusat tidak melakukan pengelolaan sebagaimana mestinya, sementara pemerintah daerah yang merasa tidak diserahi tanggung jawab untuk mengelola, juga tidak mau mengurusnya. Kondisi semacam ini pada akhirnya berdampak pada keberlanjutan pasar tradisional tersebut. Padahal, peluang dan potensi ekonomi di perbatasan sangat besar.

Meskipun pasar tradisional tidak berfungsi, tetapi hasrat masyarakat di perbatasan untuk melakukan aktivitas ekonomi terbukti tidak berkurang sebab sebenarnya kegiatan perdagangan lintas batas di perbatasan Kabupaten Bengkayang dan Kabupaten Belu telah berlangsung sejak lama berkat kesamaan etnis dan budaya. Pelaku kegiatan perdagangan lintas batas ini dilakukan secara perorangan ataupun oleh pedagang kecil. Prospeknya cukup baik mengingat beragamnya komoditas yang dapat diperdagangkan

²³ Lihat definisi perdagangan lintas batas pada catatan kaki nomor 6.

secara langsung di perbatasan. Karenanya, tidak mengherankan jika Kepala Dinas NTT menghendaki agar pemerintah pusat melakukan pengaturan perdagangan secara langsung antara Provinsi NTT dengan pemerintah Timor Leste mengingat besarnya potensi perdagangan di perbatasan.²⁴ Ia bahkan berpendapat, pengaturan perdagangan lintas batas di wilayah kerjanya lebih baik diarahkan untuk pemenuhan kebutuhan pokok saja, sebab Indonesia sangat diuntungkan. Hampir 80 persen komoditas yang diperdagangkan di perbatasan adalah kebutuhan pokok. Banyak kebutuhan pokok negara Timor Leste yang dipasok oleh Provinsi NTT.

Memperhatikan kondisi yang demikian ini, respons pemerintah pusat untuk segera menangani masalah perdagangan lintas batas di daerah perbatasan perlu segera dilakukan. Keberadaan RUU Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal yang kini masih dalam tingkat pembahasan dapat dijadikan sebagai momentum bagi pemerintah dan DPR untuk segera merealisasikan cita-cita bangsa Indonesia menjadikan perbatasan sebagai beranda depan. Manfaat pengembangan perdagangan antar-warga di perbatasan pada akhirnya bukan hanya akan mampu meningkatkan kesejahteraan tetapi juga akan meningkatkan sumber daya manusianya. Sebab pada gilirannya akan mendorong masyarakat untuk meningkatkan produktifitas dan kreatifitasnya agar volume dan kualitas barang yang diperdagangkan akan meningkat. Seperti yang menjadi harapan Kepala Dinas Perdagangan Kalimantan Barat agar perdagangan lintas batas Kalimantan Barat-Serawak dapat terus meningkat tidak hanya mencakup produk-produk pertanian dan perkebunan saja tetapi juga berkembang hingga ke sektor manufaktur sehingga ada hilirisasi komoditas perdagangan.²⁵

Hilirisasi komoditas perdagangan sudah waktunya menjadi perhatian pemerintah baik di pusat maupun daerah mengingat potensi yang dimiliki oleh masyarakat di perbatasan. Seperti di Kecamatan Jagoi Babang, Kabupaten Bengkayang, kerajinan tangan masyarakat setempat yang dijual ke Malaysia ternyata di re-ekspor oleh Malaysia ke Eropa dan diklaim sebagai produk mereka.²⁶ Demikian pula di Provinsi NTT, banyak produk kain tenun tradisional mereka yang diminati oleh masyarakat Timor Leste. Jika potensi seperti ini tidak diatur secara tegas dalam perdagangan lintas batas, maka yang terjadi hanyalah mobilitas penduduk dan perdagangan yang bersifat informal. Jika ini yang terjadi maka yang diuntungkan hanyalah pihak pedagang spekulan

²⁴ Wawancara dengan Kepala Dinas Perdagangan Provinsi NTT, FJW Tileman, tanggal 6 Desember 2012 di Kupang.

²⁵ Wawancara dengan Sugiri, Kabid Perdagangan Luar Negeri, Dinas Perdagangan Provinsi Kalimantan Barat. Wawancara tanggal 25 Oktober 2012 di Pontianak.

²⁶ Penjelasan Happy dari kantor Imigrasi Kelas II Singkawang, tanggal 26 Oktober 2012 di Singkawang.

sebab mereka akan terhindar dari pembayaran pajak tertentu dan sulit untuk diketahui besaran volume dan jenis barang yang diperdagangkan.²⁷

Pedagang spekulan ini adalah orang-orang yang berasal dari luar kawasan perbatasan yang mengambil keuntungan dari ketidakjelasan pengaturan perdagangan di perbatasan. Cara yang paling sering ditempuh adalah dengan memanfaatkan fasilitas perdagangan yang dimiliki penduduk di perbatasan.²⁸ Seperti di perbatasan Kalimantan Barat-Serawak, berdasarkan kesepakatan *Border Trade Agreement* tahun 1970, penduduk setempat diijinkan melakukan perdagangan lintas batas sebesar 600 ringgit per orang. Fasilitas ini yang dimanfaatkan para spekulan dari luar perbatasan untuk berbelanja ke Malaysia. Mereka menumpuk barang dagangannya di perbatasan untuk kemudian diangkut di daerah tujuan.

Kurangnya perhatian pemerintah pusat dalam meningkatkan distribusi barang kebutuhan pokok dan kebutuhan lainnya di daerah perbatasan mengakibatkan harga kebutuhan pokok di perbatasan menjadi mahal, sedangkan jika berbelanja di Malaysia harga barang jauh lebih murah dan mudah untuk mendapatkannya. Banyak warga negara Indonesia yang berbelanja di Malaysia.²⁹ Suasana yang sama juga terjadi di perbatasan NTT-Timor Leste, para pedagang spekulan dari Indonesia memanfaatkan kurang ketatnnya pengaturan perdagangan lintas batas. Namun bedanya di kawasan ini, pedagang dari Indonesia menjual barang dagangannya ke Timor Leste. Tragisnya, komoditas yang diperdagangkan adalah minyak goreng dan bahan bakar minyak yang sebenarnya juga sangat dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia di perbatasan.

Melihat kondisi seperti ini pula, pemerintah dan DPR sudah seharusnya mendiskusikan kembali keberadaan (Peraturan Menteri Perdagangan) Permendag Nomor 56 Tahun 2008 tentang Ketentuan Impor Produk Tertentu yang membatasi hanya 5 pelabuhan dan bandara internasional yang boleh melakukan kegiatan ekspor impor. Peraturan ini telah membatasi ruang gerak provinsi yang memiliki perbatasan dengan negara tetangga. Sebab sesuai dengan peraturan ini, baik Kalimantan Barat maupun Nusa Tenggara Timur tidak dapat langsung melakukan ekspor ke Serawak dan Timor Leste karena tidak memiliki pelabuhan laut yang bertaraf internasional. Perdagangan informal akan terus berlangsung sebab dari sarana transportasi perdagangan yang ada seperti darat, laut dan udara, maka jalur darat akan jauh lebih menguntungkan.

²⁷ Victor Ogalo, *Informal Cross-Border Trade in EAC: Implications for Regional Integration and Development*, CUTS African Resource Center, Nairobi, 2010, hal 9.

²⁸ Penjelasan Saad Sinaga, Kepada Bidang Ekonomi, Bappeda Provinsi Kalimantan Barat, tanggal 25 Oktober 2012.

²⁹ Jawaban tertulis kantor Imigrasi Kelas II, Singkawang.

Indonesia mungkin bisa belajar dari *best practices* yang dilakukan oleh negara tetangga yaitu antara Myanmar dan Thailand. Kedua negara berhasil melakukan perdagangan lintas batas untuk barang dan jasa yang sifatnya saling melengkapi.³⁰ Myanmar menawarkan kayu, makanan laut, biji besi peralatan listrik dan tenaga kerja yang semuanya merupakan masukan penting bagi industri Thailand, khususnya untuk industri mebel dan industri pengalangan makanan. Myanmar juga menjadi pasar bagi barang-barang produk Thailand dan dapat menjadi pintu gerbang bagi barang-barang produk Thailand ke negara-negara anggota BIMSTEC yaitu Bangladesh, Bhutan, India, Sri Langka dan Nepal. Karena dianggap memiliki prospek yang baik, baik Thailand maupun Myanmar berencana untuk membuka lebih banyak lagi pintu-pintu pemeriksaan perdagangan.

D. Strategi Pengembangan Perbatasan sebagai Kawasan Perdagangan Antar-penduduk

Pengertian kawasan perbatasan negara menurut UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah wilayah kabupaten/kota yang secara geografis dan demografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dan atau laut lepas. Sedangkan menurut UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, kawasan perbatasan negara adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam batas wilayah Indonesia dengan negara lain. Dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan yang berhadapan langsung dengan negara tetangga.

Pembangunan kawasan perbatasan merupakan salah satu isu krusial dalam beberapa tahun terakhir, baik pada tataran daerah, nasional maupun internasional. Hal ini disebabkan dalam kehidupan suatu negara, keberadaan kawasan perbatasan memiliki kedudukan yang sangat penting, menyangkut kepentingan negara yang bersifat ke dalam maupun keluar negeri. Kepentingan ke dalam adalah posisi strategis kawasan perbatasan sebagai perisai negara terhadap ancaman yang berasal dari luar. Sedangkan kepentingan ke luar, adalah posisi kawasan perbatasan sebagai simbol kedaulatan dan kehormatan negara terhadap negara lain. Pemahaman seperti ini muncul karena secara geografis, kawasan perbatasan merupakan batas wilayah suatu negara dengan negara lain.

Pemerintah menyadari posisi strategis kawasan perbatasan karena itu di dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional

³⁰ Sittichai Anantarangsi, "Study of Cross-Border Trading of Myanmar and Thailand: Reviewing the Unseen Importance of Maw Danung and Dan Singkorn Checkpoints", *SIU Journal of Management*, Vol.1, No.1, June, 2011, hal. 43-44.

2004-2009 arah pengembangan wilayah telah diubah dari yang sebelumnya bersifat *inward looking* menjadi *outward looking* sehingga kawasan tersebut dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Pendekatan pembangunan yang dilakukan tidak lagi bertumpu pada pendekatan keamanan tetapi pada pendekatan ekonomi. Untuk menindaklanjuti perubahan paradigma ini, pada tahun 2010 pemerintah membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) melalui Perpres Nomor 12 tahun 2010. Tujuannya adalah agar ada suatu lembaga pemerintah yang secara khusus mengkoordinasikan pembangunan dan pengembangan kawasan perbatasan agar lebih cepat makmur secara ekonomi dan memiliki sumber daya manusia yang mencukupi dengan didukung oleh kelembagaan dan ketersediaan infrastruktur perekonomian dan pelayanan dasar.³¹ Sebelumnya, pengelolaan perbatasan dilakukan secara *ad hoc* antar-kementerian sehingga dirasakan tidak fokus dan kurang terurus.

Sejalan dengan dengan perubahan paradigma lama dari *inward looking* menjadi *outward looking*, BNPP dengan berani juga mengubah pola pengelolaan perbatasan dari pendekatan keamanan menjadi pendekatan kesejahteraan. Asumsinya adalah perubahan paradigma tersebut diharapkan mampu menyeimbangkan antara kebutuhan kesejahteraan dengan pertahanan negara. Pendekatan yang dilakukannya juga akan lebih bersifat komprehensif daripada parsial. Sebab, sesuai dengan UU No 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara, khususnya pasal 15 ayat 1, tugas BNPP adalah menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinir pelaksanaan pembangunan dan mengawasi sekaligus mengevaluasi pengelolaan kawasan perbatasan dan pembangunan daerah tertinggal. Setiap pengelolaan dan pengembangan wilayah perbatasan akan dikoordinasikan oleh BNPP.

Sesuai dengan tugasnya sebagai lembaga koordinator, pengelolaan oleh BNPP akan bersifat strategis sebab akan ada ada disain besar, rencana induk dan rencana aksi. Dengan demikian pengelolaan perbatasan akan bersifat berkelanjutan. Berdasarkan *grand design*, rencana induk dan aksi, terdapat 38 kabupaten yang akan mendapat prioritas penanganan pada tahun 2012, yang 27 diantaranya adalah wilayah perbatasan. Koordinasi dan konsolidasi penting dilakukan oleh BNPP untuk memastikan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan sesuai dengan *grand design*, rencana induk dan aksi.

Jika pendekatan selama ini sifatnya dari dalam keluar (*centripetal model*), maka untuk wilayah perbatasan dari luar ke dalam (*centrifugal model*). Jadi

³¹ Drs. Krisman Manurung, MM., "Strategi Pembangunan Kawasan Perbatasan", *Diplomasi*, Oktober 2011.

prioritas bukan pada konsentrasi demografis saja dimana mayoritas penduduk berada, tetapi pada skala geografis, yakni di lokasi mana tingkat risiko persoalan perbatasan mudah muncul dari sisi yang lebih luas implikasinya. Untuk daerah tertinggal hal tersebut dilakukan dalam bentuk percepatan pembangunan daerah tertinggal dengan meningkatkan pengembangan perekonomian daerah dan kualitas sumber daya manusia

Strategi pembangunan kawasan perbatasan dilakukan dengan memperhatikan pertumbuhan ekonomi pada sentra-sentra kawasan perbatasan yang potensial melalui basis ekonomi kerakyatan dengan ketersediaan infrastruktur yang memadai; menciptakan stabilitas politik yang kondusif dan konstruktif guna mendukung pelaksanaan pertumbuhan ekonomi di kawasan perbatasan; meletakkan pemberdayaan masyarakat sebagai pendekatan utama dengan meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat di kawasan perbatasan secara nyata; dan meningkatkan kinerja manajemen pembangunan melalui kualitas aparatur pemerintah, sehingga mampu menjadi fasilitator pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan.³²

Karenanya, untuk lebih memudahkan koordinasi, Badan Pengelola Perbatasan juga harus ada di tingkat kabupaten atau kota yang mempunyai perbatasan dengan negara tetangga. Urgensinya adalah karena setiap kabupaten dan kota yang berada di perbatasan mempunyai tingkat kebutuhan yang berbeda dan kemampuan keuangan yang berbeda pula. Misalnya pengelolaan perbatasan yang berada di daratan seperti Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur akan berbeda dengan pengelolaan perbatasan di lautan seperti di Sulawesi Utara atau Kepulauan Riau.

E. Kendala Pengelolaan Kawasan Perbatasan

Pengelolaan kawasan perbatasan memiliki banyak persoalan yang tidak mudah untuk diatasi. Meskipun Indonesia telah mempunyai strategi pengembangan kawasan perbatasan serta telah diketahui manfaat yang bisa diraih dari perdagangan lintas batas, tetapi pengembangannya belum sampai pada tingkat yang berkelanjutan. Daerah perbatasan yang dijuluki sebagai beranda depan Indonesia justru menghadapi banyak ketertinggalan.³³ Seperti pada tingkat lokal, persoalan yang dihadapi mencakup keterisolasian, keterbelakangan, kemiskinan, mahalnya harga barang dan jasa, keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan publik (infrastruktur), rendahnya kualitas SDM pada umumnya, serta penyebaran penduduk yang tidak merata. Sementara pada

³² *Ibid.*

³³ "Warga Perbatasan Terabaikan", *Media Indonesia*, 7 Mei 2012, hal. 1.

level nasional, permasalahan daerah perbatasan umumnya mencakup kebijakan pemerintah yang kurang berpihak kepada pembangunan daerah perbatasan serta belum optimalnya koordinasi lintas sektoral dan lintas wilayah dalam penanganan wilayah perbatasan. Pada level antar-negara, permasalahan daerah perbatasan belum tuntasnya diplomasi perbatasan yang dijalankan Indonesia sehingga koordinasi antara Indonesia dengan negara yang memiliki perbatasan dengan Indonesia seringkali tidak berjalan seperti yang diharapkan.

F. Koordinasi antar-sektor dan antar wilayah.

Menghadapi situasi sulit seperti itu, maka koordinasi menjadi kata kunci untuk menyelesaikan masalah. Sebab meskipun telah terbentuk BNPP di pusat dan BPP di tingkat provinsi, akan tetapi pengelolaan pembangunan di perbatasan masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Kesulitan pertama terletak pada lembaga BNPP itu sendiri yang hanya berfungsi sebagai koordinator. Padahal ada 18 Kementerian dan 12 Gubernur yang terlibat langsung dalam pengelolaan pembangunan perbatasan.³⁴ Karena itu, meskipun BNPP telah mempunyai *grand design* pembangunan perbatasan tetapi pelaksanaannya sangat tergantung pada instansi terkait. Lembaga ini tetap tidak mempunyai otoritas untuk secara langsung menangani pembangunan di perbatasan sebab kewenangan berada di lembaga teknis yang memiliki programnya sendiri.

Pada tahun 2012, anggaran pembangunan perbatasan mencapai 3,85 triliun rupiah tetapi anggaran ini sulit direalisasikan oleh BNPP karena pengelolaannya berada di tangan instansi teknis. Sementara BNPP sendiri hanya mendapat anggaran sebesar 450 miliar dari jumlah tersebut di atas. BNPP merupakan sebuah lembaga pemerintah yang berada di bawah naungan Menteri Dalam Negeri. Karena itu menjadi pertanyaan besar mungkinkah lembaga seperti itu mampu mengkoordinasikan pembangunan di perbatasan yang melibatkan banyak instansi dan gubernur. Memperhatikan kondisi di lapangan, pengelolaan perbatasan tidak cukup hanya dikoordinasikan oleh seorang menteri dalam negeri. Kalau memang diperlukan, BNPP seharusnya dapat dikembangkan sebagai sebuah lembaga yang berdiri sendiri sehingga akan lebih fokus dalam mengelola perbatasan. Dengan kondisi saat ini, BNPP hanya bisa mengusulkan tetapi realisasinya oleh kementerian terkait, padahal pola pikir kementerian banyak yang tidak selaras.³⁵

Ketidakselarasan pola pikir antar kementerian itu menyebabkan pengelolaan perbatasan menjadi tidak fokus. Menurut Kepala Bappeda

³⁴ Wawancara dengan Chairullah SH, Sekretaris BPP Kalimantan Barat, 23 Oktober 2012.

³⁵ *Ibid.*

Provinsi Nusa Tenggara, pemerintah pusat dirasakan masih belum mempunyai komitmen nasional untuk membangun perbatasan sebab yang terjadi adalah setiap sektor masih berjalan sendiri-sendiri.³⁶ Jika komitmen nasional sudah ada maka seharusnya masing-masing pihak sudah memegang dokumen yang sama. Dengan demikian koordinasi tidak penting dilakukan lagi karena masing-masing pihak telah memegang dokumen yang sama sehingga tahu apa yang harus dilakukan. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah seharusnya mempunyai kewenangan yang jelas dalam pengelolaan perbatasan. Kelemahan dalam koordinasi antar-instansi pemerintah dan antara pemerintah pusat dan daerah berakibat lambannya pembangunan perbatasan.

Memperhatikan kenyataan di daerah perbatasan Jagoi Babang, Kabupaten Bengkayang, ataupun di Atapupu, Kabupaten Belu, terlihat bahwa pemerintah pusat masih kurang optimal dalam proses pengelolaannya. Padahal keberhasilan pembangunan di perbatasan berpengaruh sangat besar dalam banyak aspek kehidupan masyarakat dan negara, seperti aspek ekonomi, keamanan negara, lalu lintas manusia antar-negara bahkan hingga politik nasional dan internasional. Namun yang terjadi justru banyaknya institusi yang terlibat dalam pengelolaan perbatasan hanya membuat pembangunan di perbatasan berjalan lambat dan tidak efektif. Sementara di lain sisi, pemerintah daerah Kabupaten Bengkayang dan Kabupaten Belu sebagai otoritas daerah tidak mendapatkan anggaran dan tidak juga dapat berbuat banyak untuk mengelola wilayah perbatasan.

Karena itu, untuk ke depan, perlu dilakukan pengkajian ulang apakah pihak pemerintah daerah dapat diberikan kewenangan dalam pengelolaan perbatasan di Jagoi Babang dan Atapupu, dengan pertimbangan bahwa pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan riil di wilayah perbatasan dalam proses pengembangannya, dan akan mempermudah proses pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi secara berkesinambungan. Tanpa adanya kejelasan dalam koordinasi dan kewenangan pengelolaan, masyarakat di perbatasan lebih banyak melakukan aktivitas ekonomi dan sosial berdasarkan hubungan kekerabatan yang telah terbina secara turun temurun. Namun secara ekonomi, dinamika yang demikian itu sangat merugikan Indonesia.

Karena itu, dalam proses pencapaian perdagangan lintas batas, mutlak dibutuhkan sinergi yang baik dan berkesinambungan di antara institusi, terkait dengan koordinasi dan kegiatan terpadu. Pihak kantor Imigrasi Kabupaten Bengkayang misalnya, telah memiliki inisiatif yang baik dengan memprakarsai rapat-rapat koordinasi serta pelaksanaan pos jaga terpadu di daerah perbatasan

³⁶ Penjelasan Kepala Bappeda NTT Ir. Wayan Darmawa MT, di Kupang, tanggal 6 Desember 2012.

Jagoi Babang dengan menggunakan fasilitas pos terpadu yang telah dibuat oleh pemerintah pusat.³⁷ Sebelumnya masing-masing instansi terkait masih melaksanakan kegiatan dikantor masing-masing yang mengakibatkan kurang optimalnya proses pengawasan perlintasan manusia dan barang yang terjadi di daerah Jagoi Babang. Namun dengan pelaksanaan pos jaga terpadu perbatasan, proses pengawasan dan pelayanan dapat dilaksanakan dalam satu kesempatan sehingga mempermudah pelaksanaan perlintasan masyarakat di daerah perbatasan dan pengawasan masing-masing instansi terlaksana lebih optimal. Harapan kedepan pelaksanaan koordinasi instansi-instansi terkait dapat dilaksanakan secara rutin dan difasilitasi baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Inisiatif serupa ini juga tengah diupayakan oleh BPP Provinsi NTT. Mengingat kondisi keamanan yang sudah semakin membaik, pos jaga TNI akan ditempatkan di garis belakang, demikian pula dengan kantor imigrasi akan ditempatkan di garis dibelakang, sedangkan yang di depan adalah adalah pasar tradisional.³⁸ Upaya semacam ini perlu dilakukan oleh BPP NTT untuk optimalisasi pasar. Ketiadaan pasar tradisional dirasakan sangat merugikan Provinsi NTT karena kondisi ekonominya jauh lebih baik dari Timor Leste. Demikian pula terhadap SK Menteri Perdagangan No. 56 tahun 2008, BPP NTT menghendaki agar terhadap NTT diberlakukan *lex specialis* *lex generalis* dengan maksud agar NTT tidak perlu melakukan ekspor ke Timor Leste melalui Surabaya. Lebih jauh BPP NTT menghendaki agar ada UU yang secara khusus mengatur agar kabupaten atau provinsi yang berada di perbatasan untuk mengelola sendiri perdagangan lintas batas karena hal ini terkait dengan kemajuan kabupaten di perbatasan.

G. Koordinasi Antar-negara

Persoalan yang dihadapi Indonesia di perbatasan bukan hanya meredam ego sektoral dari kementerian dan lembaga hingga tingkat pemerintah daerah, tetapi lebih dari itu adalah pengaturan lebih lanjut dengan negara-negara tetangga. Pengaturan ini penting karena baik untuk perbatasan di kabupaten Bengkayang maupun di Kabupaten Belu, Indonesia menjadi pihak yang dirugikan karena meningkatnya perdagangan informal. Di daerah perbatasan Jagoi Babang, Kabupaten Bengkayang, karena kurangnya perhatian pemerintah pusat dalam meningkatkan distribusi barang kebutuhan pokok dan kebutuhan

³⁷ Wawancara dengan Happy, dari Kantor Imigrasi Kelas II Kabupaten Bengkayang, di Bengkayang tanggal 26 Oktober 2012.

³⁸ Wawancara dengan Gerardus Naisako, Kabid Bidang Pengelolaan Perbatasan Antar-negara BPP NTT, tanggal 7 Desember 2012 di Kupang.

lainnya mengakibatkan mahalannya harga-harga kebutuhan pokok masyarakat di pasaran lokal daerah perbatasan. Sementara harga-harga barang kebutuhan pokok dari negara tetangga Malaysia lebih murah dan mudah mendapatkannya sehingga masyarakat daerah perbatasan terbukti lebih banyak menggunakan produk-produk luar negeri. Sedangkan di Atapupu, Kabupaten Belu, produk minyak goreng dan BBM serta bahan-bahan kebutuhan pokok lainnya banyak yang mengalir ke Timor Leste secara ilegal.

Menurut Hairullah, Indonesia harus berhati-hati dalam melakukan pengaturan perdagangan dengan Malaysia sebab Malaysia merupakan negara yang sangat diuntungkan dengan kondisi yang ada di perbatasan saat ini.³⁹ Sebagai pihak yang diuntungkan, Malaysia selalu menolak setiap usulan yang hendak mengubah *status quo* di perbatasan. Misalnya untuk kesepakatan Border Trade Agreement yang telah diberlakukan sejak tahun 1967 yang mengatur pengelolaan perdagangan lintas batas Indonesia-Malaysia, hingga saat ini baru satu kali direvisi yaitu tahun 1970. Rencana revisi kedua tahun 1994 sampai saat ini masih belum terealisasi. Jika memperhatikan kondisi di daerah perbatasan saat ini, perlu dilakukan pengkajian ulang terkait pengaturan pengelolaan perdagangan perbatasan yang baru agar pelaksanaan pembangunan daerah perbatasan berjalan lebih optimal. Demikian pula untuk *check point* di Jagoi Babang, pihak Malaysia hingga saat ini masih enggan untuk membuka pintu perbatasannya, karena dirasakan hanya akan menguntungkan Indonesia.⁴⁰ Pasar Sirikin di Serawak yang berhadapan dengan pasar Jagoi Babang, dianggap telah mencukupi. Malaysia juga menolak keinginan Indonesia untuk menggunakan mata uang internasional, atau paling tidak menggunakan uang nasional masing-masing di perbatasan, dengan alasan penduduk di perbatasan lebih terbiasa menggunakan mata uang ringgit.

Karena itu, Indonesia berupaya meningkatkan harmonisasi dokumen dan prosedur di perbatasan untuk meningkatkan efektifitas perdagangan di perbatasan. Pihak-pihak dari setiap unsur yang berkompeten dalam hal pengawasan perlintasan di daerah lintas batas, yaitu imigrasi, bea cukai, karantina hewan, karantina tumbuhan, kepolisian, TNI, dan Pemerintah Daerah, dengan diprakarsai pihak BNPD dan Pemda Bengkayang sudah beberapa kali mencoba untuk membahas dan merumuskan sebuah standar pelaksanaan dan prosedur dalam hal perlintasan di daerah lintas batas Jagoi Babang untuk kemudian diajukan sebagai sebuah rekomendasi bagi pemerintah pusat. Melalui rekomendasi tersebut diharapkan pemerintah pusat dapat

³⁹ Wawancara di kantor BPKP Provinsi Kalimantan Barat, tanggal 23 Oktober 2012.

⁴⁰ Wawancara dengan Happy, dari kantor Imigrasi Kelas II Kabupaten Singkawang, di Singkawang tanggal 26 Oktober 2012.

memberikan dukungan dalam hal infrastruktur daerah dan sarana komunikasi serta peningkatan distribusi sumber daya energi agar pelaksanaan koordinasi operator lapangan dapat terlaksana dengan lebih optimal.

Dengan demikian antara diplomasi untuk mengembangkan daerah perbatasan dengan peningkatan sarana dan prasarana infrastruktur daerah perbatasan dapat berjalan beriringan sehingga dapat mengimbangi pengembangan daerah perbatasan yang ada di negara tetangga. Dengan telah siapnya pengembangan daerah perbatasan di Indonesia, pihak negara tetangga seperti Malaysia akan lebih mudah untuk melakukan kerjasama pengembangan daerah perbatasan.

V. Simpulan dan Saran

A. Simpulan

Baik Kabupaten Bengkayang maupun Kabupaten Belu memiliki potensi ekonomi untuk melakukan perdagangan antar-negara di perbatasan. Hasil bumi dan kerajinan tangan dapat dijadikan sebagai andalan bagi kedua kabupaten ini untuk melakukan perdagangan langsung. Namun sayangnya masih banyak kendala yang dihadapi seperti koordinasi antar-lembaga tinggi negara dan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kehadiran BNPP maupun BPP sebagai koordinator pembangunan di perbatasan masih belum mencukupi untuk menyelesaikan pembangunan di kawasan perbatasan.

Masalah lain yang perlu dibenahi adalah kualitas hubungan antar-negara di perbatasan. Indonesia menjadi negara yang dirugikan dalam perdagangan antar-negara di perbatasan karena tidak tuntasnya kesepakatan diantara negara-negara terkait. Dengan Timor Leste Indonesia belum mempunyai kesepakatan tentang *Border Trade Agreement*, sementara kesepakatan *Border Trade Agreement* dengan Malaysia perlu direvisi karena nilai perdagangan di perbatasan sudah jauh lebih besar daripada yang dipersyaratkan.

Akibat lemahnya koordinasi di kalangan pemerintahan serta ketidakjelasan implementasi *Border Trade Agreement* maka perdagangan yang terjadi adalah bersifat informal. Banyak barang kebutuhan pokok yang keluar masuk wilayah Indonesia tanpa dapat diawasi secara ketat. Akibatnya peredaran barang bukan hanya beredar di daerah perbatasan saja tetapi sudah sampai ke ibukota provinsi.

B. Saran

1. Pemerintah perlu mempertimbangkan untuk memberikan perlakuan khusus kepada provinsi yang memiliki perbatasan dengan negara tetangga. Perlakuan khusus ini misalnya dengan membebaskan provinsi tersebut dari aturan Menperdag No. 56 tahun 2008 sehingga Provinsi Nusa Tenggara Timur dan

- Kalimantan Barat dapat secara langsung melakukan hubungan perdagangan antar-negara di perbatasan dengan memanfaatkan jalan darat yang dipunyainya.
2. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah seharusnya melakukan sinergi untuk membangun infrastruktur di perbatasan. Masalah transportasi, telekomunikasi, air bersih, listrik, telepon maupun jaminan kesehatan merupakan masalah krusial yang kini dihadapi oleh masyarakat di perbatasan. Apabila pemerintah pusat dapat memberikan dukungan dalam hal infrastruktur daerah dan sarana komunikasi serta peningkatan distribusi sumber daya energi (listrik) maka pelaksanaan koordinasi dapat terlaksana dengan lebih optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- “Border Agency Coordination/Cooperation”, dalam *UNCTAD Trust Fund for Trade Facilitation Negotiations Technical Note No. 14*, Revisi 2 Juli 2008.
- Erwin Edhi Prasetya, “Daerah Tertinggal: Setengah Mati Hidup Di Perbatasan”, *Suara Pembaruan*, 11 Februari 2012.
- Erich Kieck, “Coordinated border management: unlocking trade opportunities through one stop border posts”, dalam *World Customs Journal*, Vol. 4, No. 1, Maret 2010.
- Harry Susilo, “Perbatasan yang Terus Tak Diurus”, *Kompas*, 1 Februari 2012.
- Ikhwanudin, “Mengembangkan Kawasan Perbatasan dengan Pendekatan Kesejahteraan”, *Tabloid Diplomasi* No. 48 Tahun IV, 15 Oktober–14 November 2011.
- Keputusan Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia Nomor: 001/KEP/M-PDT/I/2005 tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal, tanggal 27 Januari 2005.
- Krisman Manurung, Drs., MM., “Strategi Pembangunan Kawasan Perbatasan”, *Tabloid Diplomasi*, Oktober 2011.

Nanette Neuwahl, "What Borders for Which Europe", dalam Joan Debardeleben (ed.), *Soft or Hard Border: Managing the Divide in an Enlarge Europe*, Ashgate Publishing Limited, England, 2005.

"Perbatasan: Lebih Senang Berobat ke Negeri Tetangga", *Media Indonesia*, 7 Mei 2012.

"Sanggau minta aturan border trade direvisi", *Kontan Online*, edisi tanggal 20 Maret 2012, diakses 26 April 2012.

Saumiya Mitra, et al, "Cross Border Trade within the Central Asia Regional Economic Cooperation", *World Bank*, 20 Agustus 2007.

Sittichai Anantarangsi, "Study of Cross-Border Trading of Myanmar and Thailand: Reviewing the Unseen Importance of Maw Danung and Dan Singkorn Checkpoints", *SIU Journal of Management*, Vol.1, No.1, June, 2011.

Stefan Aniszewski, "Coordinated Border Management: A Concept Paper", *WCO Research Paper*, No. 2, Juni 2009.

Victor Ogalo, "Informal Cross Border Trade in EAC: Implications for Regional Integration and Development", *Research Paper*, CUTS Geneva Resource Centre, 2010.

"Zona Perdagangan Bebas Dapat Memacu Kegiatan Ekonomi Wilayah Perbatasan", *Tabloid Diplomasi*, No. 45, Tahun IV, tanggal 15 Juli-14 Agustus 2011.

"Warga Perbatasan Terbaikan", *Media Indonesia*, 7 Mei 2012.

Peraturan Perundang-undangan:

1. Draft RUU PPDT per tanggal 29 November 2011
2. Keputusan Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia Nomor: 001/KEP/M-PDT/I/2005 tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal, tanggal 27 Januari 2005.
3. Surat Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 57 Tahun 2010. Peraturan itu berlaku sejak 1 Januari 2011 hingga 31 Desember 2012.
4. UU No. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.