

Membangun Manajemen Daerah Perbatasan yang Efektif

KHAIRUL MULUK

Jurusan Administrasi Publik FIA Universitas Brawijaya.
Jl. M.T.Haryono 163 Malang, 65145. Telp. 0341-553737.

abstract: The main problem of this research is ineffectiveness of border area management. Too many problems are faced by field administrator and local authority which is raised by lack of institutional support from central and local government. New model of border area management is needed in strengthening its effectiveness. This model was arranged by considering empirical result such as different function of multilevel government, lack of coordination and incapable institutional arrangement, and lack of management effectiveness. This study based on descriptive qualitative methods. Informant is choiced with purposive and collecting data used snow balling method the new model propose that there must be a clear division of authority between central, provincial and local government through principle of externality, effectiveness and efficiency. This new model entails proper institutional design that strengthening coordination between multilevel government and empowering institutional design in local authority.

Keyword: *border area management, catchment area, multilevel government, government affairs, coordination.*

Ketika reformasi digulirkan, terlalu banyak harapan diletakkan sehingga setelah lebih dari satu dasawarsa tampak masih banyak hal yang belum terselesaikan. Ketika desentralisasi dijalankan, hubungan antar jenjang pemerintahan diharapkan mampu menyelesaikan semua persoalan masyarakat. Faktanya justru banyak hal belum terselesaikan dengan baik termasuk apa yang terjadi di daerah-daerah yang berstatus khusus (bukan secara administratif) seperti misalnya daerah konflik, daerah terpencil, daerah terbelakang, dan daerah-daerah perbatasan. Meski memiliki karakter kriteria yang berbeda, seringkali beberapa daerah menyandang status tersebut secara kombinasi dan kumulatif. Artinya, terdapat banyak daerah yang selain terpencil, juga berstatus terbelakang dan berada di daerah perbatasan. Kondisi ini memberi tantangan dan permasalahan tersendiri bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang memang memiliki kawasan perbatasan relatif banyak.

Indonesia berbatasan dengan banyak negara tetangga, baik di darat maupun laut. Di area daratan, Indonesia berbatasan langsung dengan tiga negara yaitu Malaysia (Kalimantan

Barat dan Kalimantan Timur dengan Serawak dan Sabah), Provinsi Papua dengan Papua New Guinea (PNG) dan Nusa Tenggara Timur dengan Republik Demokratik Timor Leste. Di wilayah laut, Indonesia berbatasan dengan sepuluh negara yaitu India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Philipina, Palau, PNG, Australia dan Timor Leste.

Sebagian besar kawasan perbatasan di Indonesia merupakan kawasan tertinggal dengan kontribusi ekonomi hanya 0,1% dari ekonomi nasional. Hal ini ditunjukkan juga dengan lokasinya yang relatif terisolir (terpencil) dengan tingkat aksesibilitas, tingkat pendidikan, tingkat kesehatan masyarakat, tingkat kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat yang rendah dan langkanya informasi tentang pemerintah dan pembangunan masyarakat (*blank spot*). Umumnya kawasan perbatasan bercirikan adanya jarak geografis yang relatif jauh secara fisik dengan pusat pemerintahan, baik daerah, pemerintahan provinsi maupun pusat. Selain itu, ciri lainnya adalah derajat interaksi atau orientasi hubungan yang intensif dengan negara tetangga bahkan ada kecenderungan mengalami ketergantungan. Untuk itu,

kawasan perbatasan mewakili sejumlah permasalahan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Permasalahan dimaksud diantaranya: Minimnya pengawasan dan keamanan di sepanjang daerah perbatasan, dan minimnya tanda batas antar negara, potensial bagi terjadinya berbagai tindak kriminal; Kesenjangan kesejahteraan antar warga negara (Indonesia-negara tetangga) menyebabkan banyaknya pelintas batas (ke negara tetangga), khususnya yang berbatasan dengan Malaysia; Kemiskinan penduduk daerah perbatasan, rawan bagi terjadinya *illegal logging*, *trafficking* (anak dan perempuan), penyelundupan barang: obat terlarang, senjata, kayu hasil *illegal logging*, binatang yang dilindungi, orang "TKI ilegal", dan lainnya); Banyak kasus deportasi yang memicu munculnya permasalahan sosial baru di daerah perbatasan; Keterpencilan dan kurangnya sarana prasarana transportasi, sehingga mereka lebih berorientasi ke negara tetangga; Kawasan perbatasan yang luas dengan jumlah penduduk yang relatif kecil dan persebaran tidak merata menyebabkan rentang kendali pemerintah, pengawasan dan pembinaan masyarakat sulit dilakukan; Arus keluar masuk barang tanpa kontrol kepabeanan yang ketat. Berbagai macam persoalan tadi ditambah pengelolaan kawasan yang kurang efektif dapat memicu konflik antar negara seperti yang diungkap oleh Lal (2006:259-262) bahwa konflik antar negara menyangkut dimensi konflik yang begitu kompleks.

Berdasarkan fenomena di atas, maka pertanyaan penelitian adalah bagaimana efektifitas manajemen daerah perbatasan yang meliputi bidang urusan pemerintahan, meliputi keimigrasian, pertahanan keamanan, kepabeanan, transportasi dan beberapa urusan penyediaan layanan dasar lainnya. Permasalahan tersebut memperkuat tuntutan untuk melakukan peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan konteks lingkungan yang dihadapi. Kajian ini bertujuan mengeksplorasi manajemen pemerintahan yang bersifat khas seperti: urusan pemerintahan apa saja yang khas daerah perbatasan? Siapa yang menangani urusan tersebut selama ini? Bagaimana efektivitas penyelenggaraan

urusan tersebut? Bagaimana model manajemen urusan pemerintahan di daerah perbatasan yang ideal?

METODE

Kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif berlangsung pada akhir tahun 2008 dan awal 2009 di daerah perbatasan negara, yakni Kota Jayapura Provinsi Papua yang berbatasan dengan PNG. Kota Jayapura merepresentasikan permasalahan seperti rentannya masalah keamanan, banyaknya pelintas batas antar negara secara ilegal, minimnya infrastruktur untuk pelayanan dasar dan ketersediaan institusi pengelola kawasan perbatasan. Sumber data dalam penelitian ini meliputi: Informan yang ditentukan secara "purposive" pada tahap awal dan dalam pengembangannya dilakukan "snow ball sampling" sampai diperoleh data dan informasi yang lengkap dan menunjukkan tingkat kejenuhan, dan dokumen yang terdiri dari berbagai dokumentasi yang relevan. Analisis data dilakukan dengan menggunakan model analisis interaktif dengan tiga komponen yaitu redaksi data, pengajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL

Provinsi Papua terletak di pulau terbesar ke dua di dunia setelah Pulau Greenland. Pulau ini disebut pulau New Guinea dan terbagi menjadi dua. Di sebelah barat menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia, sementara pada bagian timur merupakan negara PNG. Batas administratif Provinsi Papua (Republik Indonesia): sebelah utara adalah Lautan Pasifik, sebelah timur adalah Negara PNG, sebelah selatan adalah Australia, dan sebelah barat adalah Provinsi Irian Jaya Barat.

Perbatasan daratan antara Provinsi Papua dengan PNG terentang sepanjang lebih kurang 770 km pada 141°0' 00" BT dari MM 1 s/d MM 10 dan 141°01' 10" BT dari MM 11 s/d 14. Untuk menandai batas negara antara RI dan PNG dibangun suatu tanda batas negara yang berbentuk sebuah pilar batas atau tugu perbatasan yang

disebut dengan Meridient Monument (MM). Sampai saat ini ada 52 pilar batas. 24 tugu perbatasan menjadi pemeliharaan tanggung jawab Pemerintah Republik Indonesia, dan 28 tugu perbatasan menjadi tanggung jawab pemeliharaan PNG. 14 tugu perbatasan dibangun 1966-1967 sementara sisanya sebanyak 38 tugu perbatasan sekunder dibangun 1982-1990.

Karakteristik Perbatasan RI-PNG adalah Kampung-kampung perbatasan yang merupakan batas-batas negara sebagaimana diatur dalam persetujuan dasar antara RI-PNG. Landasan Hubungan bilateral RI dan PNG: BASIC AGREEMENT 1990 diperbaharui tahun 2003, dan SPECIAL ARRANGEMENTS FOR TRADITIONAL AND CUSTOMARY BORDER CROSSING BETWEEN RI AND PNG tahun 1993.

Terdapat beberapa pos perbatasan yang menghubungkan Provinsi Papua RI dengan PNG antara lain yang terletak di Keerom, Dume Mindiptana, Merauke, dan Skouw Wutung. Pos Lintas Batas yang terakhir tersebut merupakan yang terbesar dan merupakan jalur resmi perlintasan Internasional yang terletak di Kota Jayapura. Pos ini terletak sekitar 25 km dari Pusat Kota Jayapura dan dapat ditempuh dalam perjalanan selama 1,5 jam.

Perbatasan RI-PNG ini ditandai dengan dua gerbang besar yang berdiri masing-masing satu di wilayah RI dan satu di wilayah PNG. Gerbang yang berada di wilayah Indonesia bertuliskan selamat jalan dan *goodbye* jika menghadap ke arah PNG serta bertuliskan selamat datang dan *welcome* pada sisi lainnya. Sementara itu, gerbang ke dua berdiri di wilayah PNG yang bertuliskan *Welcome to Papua New Guinea* dan *Welkam long Papua Niugini* jika dilihat dari wilayah RI. Di bawah kedua tulisan tersebut ada tulisan lain yang ukurannya lebih kecil dalam bahasa Inggris, yakni: "*Jesust Christ is Lord over this land*". Pada sisi lainnya yang dilihat dari arah dalam PNG terdapat pula dua tulisan. Pertama adalah "*Goodbye Thank You For Visiting Papua New Guinea*" kemudian ada pula tulisan lebih kecil dibawahnya yang berbunyi "*God be with You*". Tulisan kedua terdapat pada sisi kanan berbunyi: "*Gudbai Tengkyu Long Kam Lukim*

Papua Niugini" yang ditambah tulisan kecil dibawahnya "*God istap wantaim yu*". Sebenarnya dua tulisan yang berbeda tersebut merupakan bahasa Inggris yang sama namun dengan penulisan yang berbeda. Penulisan pertama merupakan *english* standar sementara penulisan yang kedua merupakan cara penulisan bahasa Inggris yang khas terjadi di negara-negara pasifik. Pos Perbatasan PNG tersebut berada di desa Wutung, Kabupaten Vanimo, Provinsi Sandaun (berasal dari bahasa Inggris *Sun Down*).

Situasi Pos Lintas Batas dipisahkan oleh dua gerbang sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya. Di antara kedua gerbang tersebut terdapat *Free Area* yang berbentuk persegi panjang dan dikelilingi oleh pagar besi. Polisi perbatasan berjaga-jaga di pintu pagar pada masing-masing sisi. Masyarakat yang hendak melintas batas hanya dapat melakukannya dengan berjalan kaki saja dan tidak dapat melintas batas dengan bermobil meski sebenarnya fasilitas jalan yang ada sebenarnya telah mampu menghubungkan dua negara ini. Situasi pos lintas batas ini cukup lengang meski sebenarnya ada saja penduduk yang melintas batas hampir setiap saat. Beberapa bulan sebelumnya situasi Pos Lintas Batas ini cukup ramai diseberangi oleh penduduk kedua negara namun terus berkurang secara drastic karena ada kebijakan pengetatan penjagaan perbatasan oleh PNG sehingga membuat sulit warga PNG datang ke Indonesia.

Sarana Pos Lintas Batas yang terdapat di masing-masing wilayah negara berbeda secara mencolok. Sarana Pos Lintas Batas yang dimiliki PNG hanyalah sebuah bangunan yang tampaknya merupakan kantor terpadu dari berbagai fungsi Pos Lintas Batas. Fungsi Imigrasi misalnya dijalankan secara bersamaan oleh petugas beacukai dan berkantor di tempat yang sama dengan Polisi, Karantina, dan lain sebagainya. Di samping kantor Pos Lintas Batas PNG tersebut terdapat beberapa warung dan rumah penduduk yang lebih mirip bilik atau rumah gedek yang sangat sederhana bahkan terkesan sangat melarat. Hal ini berbeda sama sekali dengan situasi Pos Lintas Batas milik Indonesia yang terkesan lengkap dan difasilitasi dengan sangat baik.

Terdapat Pos Lintas Batas yang sangat memadai sebagai kantor BPKD (Badan Perbatasan dan Kerjasama Daerah) Provinsi Papua sekaligus tempat Imigrasi berkantor. Selain itu, setiap instansi memiliki kantor sendiri yang memadai seperti Polisi, Tentara, Karantina Hewan dan Tumbuhan, Karantina Kesehatan Manusia, dan Rumah Dinas yang memadai bagi petugas yang ditempatkan di daerah perbatasan ini. Tak jauh sebelum kompleks Kantor Pos Lintas Batas ini terdapat *Marketing Point* (tempat contoh bagi produk Indonesia yang bisa dijual di pasar dekat perbatasan. Tak jauh dari *marketing point* terdapat pasar yang cukup baik dan terdiri dari stand penjualan permanen yang cukup lengkap fasilitasnya. Kondisi pasar ini sangat jauh lebih maju dibandingkan warung gubuk yang terdapat di wilayah PNG. Setiap hari banyak warga PNG yang berbelanja kebutuhan pokok dan sekunder di pasar Indonesia ini. Omset penjualan yang dikumpulkan dalam setahun di pasar ini tidak kurang dari 80 milyar rupiah dalam keadaan biasa-biasa saja. Jika keadaan lebih ramai maka omset dapat lebih besar dari jumlah tersebut.

Kawasan perbatasan negara pada hakekatnya merupakan kawasan yang memiliki multi-dimensi potensi, baik potensi bagi pembangunan yang dapat memberikan kontribusi pendapatan negara, daerah dan kesejahteraan masyarakat, maupun potensi kerawanan, ancaman kejahatan serta gangguan stabilitas lainnya. Selain itu pula, kawasan perbatasan merupakan potensi terjalinnya hubungan bilateral yang baik dan saling menghormati maupun potensi terjadinya konflik menyangkut perbatasan. Sebagai kawasan yang memiliki multi-dimensi potensi maka pengelolaan kawasan perbatasan negara tidak sebatas penetapan dan penegasan garis batas antar negara tetangga, akan tetapi memiliki implikasi yang jauh lebih strategis, sehingga memerlukan keterpaduan usaha antar sektor maupun antara pemerintah daerah. Hal tersebut mengingat bahwa pembangunan kawasan perbatasan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional.

Kawasan perbatasan mempunyai nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pem-

angunan nasional, karena memiliki karakteristik kegiatan yang berlangsung didalamnya antara lain: Mempunyai dampak penting bagi kedaulatan negara; merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi penduduk perbatasan; mempunyai dampak terhadap kondisi pertahanan dan keamanan; merupakan pintu, halaman depan, maupun serambi depan negara.

Beberapa urusan yang berkaitan dengan aktivitas di perbatasan RI-PNG di Jayapura adalah sebagai berikut:

Pertama adalah urusan keamanan, Daerah perbatasan di Papua membentang dari utara ke selatan, memotong daerah pegunungan hingga sepanjang hampir 800 km. Daerah perbatasan tersebut meskipun merupakan sebuah tempat yang terisolir, namun seringkali terjadi pertukaran barang, informasi dan ide-ide yang bergerak dengan begitu cepat. Oleh karena itu wilayah ini menjadi tempat yang kondusif bagi berkembangnya berbagai pengaruh, baik legal maupun ilegal. Sebuah “zona rawan”, keamanan, ekonomi, sosial-budaya maupun kepentingan.

Kedua adalah urusan pertahanan. Wilayah perbatasan RI-PNG seringkali dijadikan tempat pelarian bagi pelaku kriminal di kedua negara yang mencari tempat perlindungan di kawasan negara tetangga. Pelaku pelanggaran hukum dan politik juga seringkali memanfaatkan wilayah perbatasan untuk tempat pelarian. Pelaku gerakan separatis juga seringkali menjadikan kawasan perbatasan sebagai tempat pelarian terbaik. gangguan separatis menjadi sulit ditanggulangi karena faktor geografis perbatasan yang sulit.

Ketiga, urusan karantina hewan dan tumbuhan. Mobilitas penduduk seringkali pula diikuti dengan mobilitas hewan dan tumbuhan dengan berbagai kepentingannya seperti sekedar buah tangan, perdagangan, dan kepentingan lainnya. Namun demikian, kesehatan dan tingkat bahaya dari hewan dan tumbuhan tersebut perlu diperiksa untuk menghindari persebaran penyakit, virus, dan hama yang diakibatkan oleh mobilitas hewan dan tumbuhan yang berbahaya. Selain itu, diperlukan juga pemeriksaan untuk menghindari penyelundupan jenis hewan dan tumbuhan

langka dan berbahaya guna menjaga keselamatan masyarakat dan wilayah Indonesia, dan menjaga kelestarian lingkungan di Indonesia.

Keempat, urusan karantina kesehatan manusia. Mobilitas penduduk dilakukan baik oleh penduduk yang sehat maupun yang sakit. Karantina kesehatan manusia perlu dilakukan untuk memeriksa kadar kesehatan manusia dan memilah jenis penyakit yang diderita sehingga dapat ditentukan orang yang bisa diperbolehkan atau tidak untuk memasuki Indonesia. Karantina kesehatan manusia diperlukan untuk menghindari terjadinya penyebaran penyakit yang berbahaya yang seringkali terjadi dan sangat membahayakan.

Kelima, urusan keimigrasian. Dalam hal terjadi aktivitas manusia dalam lintas batas negara maka urusan keimigrasian merupakan hal penting untuk memantau dan memeriksa pelintas batas baik yang masuk maupun keluar Indonesia, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Tentu ada beberapa hal yang dilakukan oleh petugas imigrasi di PPLB yakni memeriksa paspor dan Kartu Lintas Batas, memeriksa visa dan memberikan kartu Arrival bagi WNA. Semakin banyak pelintas batas maka semakin besar pula beban kerja petugas lapangan imigrasi di PPLB. Pada dasarnya urusan pelintas batas ini ada dua jenis, yakni pelintas batas warga negara yang tinggal di kawasan perbatasan (biasanya disebut dengan pelintas batas tradisional) dan warga negara yang bukan merupakan penduduk kawasan perbatasan. Untuk yang pertama pelintas batas hanya cukup menggunakan KLB dalam melintas batas sementara yang kedua membutuhkan Paspor dan Visa untuk melintas batas.

Keenam, urusan Beacukai. Dalam hal terjadi perpindahan barang antar negara maka aktivitas beacukai merupakan suatu keharusan untuk melakukan pemeriksaan. Barang ini mencakup tiga kategori besar yakni barang, kendaraan, dan uang. Urusan beacukai adalah melakukan pemeriksaan terhadap berbagai jenis barang tersebut keluar masuk Indonesia baik yang dilakukan oleh WNI maupun WNA. Hal ini dibutuhkan untuk mencegah terjadinya perdagangan ilegal, penyelundupan, dan penggelapan yang

dapat merugikan Pemerintah Indonesia dan masyarakatnya.

Ketujuh, urusan pelintas batas tradisional. Penduduk daerah perbatasan baik di Papua maupun PNG, sebenarnya merupakan “satu keluarga besar”, yakni masuk rumpun Ras Melanesoid sehingga penduduknya memiliki banyak kesamaan dilihat dari berbagai sudut pandang baik fisik, suku, bahasa maupun budaya. Namun dalam perjalanan sejarah mereka telah terpisah, oleh karena berlakunya konsep politik, berupa sebuah negara yang berbeda. Sementara itu, karena mereka masih melanggengkan hubungan “kekerabatan etnis”, maka muncul persoalan batas kultural yang berbeda dengan konsep batas negara. Karena itu banyak dijumpai kasus, batas kultural yang dimiliki oleh kekuasaan Kere, Suku, Klan tertentu lebih “dihormati”, dibandingkan dengan batas kekuasaan yang dimiliki oleh garis batas “wilayah” sebuah negara.

Adanya tanah hak ulayat penduduk PNG yang berada di wilayah Provinsi Papua dan sebaliknya yang belum dapat didata sehingga menambah kesulitan pengelolaan kawasan perbatasan. Selain itu, masih kurangnya kepemilikan KTP sebagai identitas diri WNRI sehingga menyebabkan ada penduduk yang apabila berada di wilayah RI mengaku sebagai WNRI dan apabila berada di wilayah PNG mengaku sebagai WNPNG khususnya bagi yang berbatasan darat dengan PNG. Penduduk perbatasan adalah seseorang yang karena kelahiran atau perkawinan mempunyai hak bertempat tinggal, hak tradisional dan kebiasaan dalam daerah perbatasan yang telah ditentukan. Penduduk perbatasan ini karena hak tradisional dan kebiasaan mempunyai kelebihan tersendiri dibandingkan Warga Negara Indonesia lainnya untuk melakukan kunjungan kepada keluarga atau kerabat di perbatasan PNG dengan hanya menggunakan Kartu Lintas Batas. Dengan kartu tersebut maka tidak dipersyaratkan bagi mereka untuk melintas batas dengan menggunakan Paspor dan Visa. Kartu Lintas Batas (KLB) adalah surat jalan yang dikeluarkan oleh petugas yang berwenang kepada penduduk perbatasan yang

berpergian keluar daerah perbatasan untuk kunjungan tradisional dan kebiasaan. KLB ini hanya berlaku dalam kawasan perbatasan yang berseberangan. KLB ini hanya berlaku sebagai pengganti Paspor, Visa dan Kartu Vaksinasi. Adapun deskripsi tentang KLB ini adalah sebagai berikut. Untuk KLB PNG berukuran 4,5 X 7 Cm dan berwarna kuning. KLB RI berukuran 7 X 10 Cm dan berwarna merah. KLB dicetak dalam bahasa Inggris dan Indonesia yang memuat keterangan: Tanggal, Tempat Penerbitan dan jangka waktu berlaku untuk 3 tahun; Keterangan Pribadi; Pas Foto; Tanda Tangan atau Cap Jempol Kanan; Petunjuk Warna yang menandai kewarganegaraan; Nomor, menentukan daerah perbatasan; Jangka Waktu Kunjungan Tradisional. Kunjungan ke daerah perbatasan antara negara RI-PNG ini dengan menggunakan KLB maksimal dapat dilakukan selama 30 hari, akan tetapi dapat diperpanjang. Perpanjangan kunjungan dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Pejabat Perbatasan di kedua negara.

Kedelapan, urusan perdagangan. Pemerintah Provinsi Papua bekerja sama dengan Kadin Provinsi Papua, telah membentuk pasar perbatasan yang bernama *Marketing Point* untuk kedepan dikelola sebagai pasar ekspor-impor, dalam upaya untuk memacu perekonomian daerah. Tak hanya itu, Pemrov Papua telah menyiapkan sejumlah dana, baik yang bersumber dari APBN maupun APBD, untuk membangun berbagai fasilitas yang diperlukan, guna mendukung program pembukaan jalur lintas batas antar negara ini. Peluang yang baik ini, ternyata mendapat respon dari para pedagang di Kota Jayapura untuk mengembangkan usahanya diberbagai stand yang disediakan oleh manajemen *Marketing Point* di perbatasan. Sebagian besar para pedagang yang tidak mendapat bagian di *Marketing Point* pun, dengan inisiatifnya sendiri mendirikan stand-stand hingga membentuk sebuah komunitas pasar, yang besarnya tak kalah jauh dibandingkan dengan pasar *Marketing Point*. Namun, kehadiran pasar ini tidak mendapat pengakuan dari Pemerintah Provinsi Papua, bahkan manajemen *Marketing Point*. Pasar itu kini telah bertumbuh kian membesar dan tidak beraturan keberadaannya.

Hubungan perbatasan antara masyarakat dua negara ini dilakukan pula dalam bentuk perdagangan perbatasan tradisional dan kebiasaan. Perdagangan perbatasan tradisional adalah perdagangan yang telah dilaksanakan antar penduduk perbatasan dalam daerah perbatasan yang telah berlangsung sejak dahulu kala. Sementara itu perdagangan perbatasan kebiasaan adalah perdagangan yang telah berkembang dalam beberapa tahun terakhir dengan kepentingan untuk memenuhi kebutuhan penduduk perbatasan. Terdapat pembatasan dalam nilai komoditas yang dapat dilakukan dalam perdagangan perbatasan tradisional dan kebiasaan ini. Nilai barang yang dibawa oleh pelintas batas tradisional dan kebiasaan tidak boleh lebih dari US \$ 300 bagi setiap pemegang KLB tiap bulan.

Berbagai urusan perbatasan meliputi urusan keamanan, pertahanan, karantina hewan dan tumbuhan karantina kesehatan manusia, keimigrasian, Beacukai, pelintas batas tradisional, dan perdagangan pada dasarnya mirip dengan berbagai urusan perbatasan yang dikaji oleh Meyer (2000:264-266) seperti custom, immigration, quarantine, dan security (CIQS). Pengelolaan urusan perbatasan ini akan berjalan secara efektif bila didukung dengan intitusi yang sesuai dan memadai dengan kondisi perbatasan yang berbeda dari kondisi pemerintahan daerah pada umumnya.

Beberapa isu pokok dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kota Jayapura adalah: Daerah perbatasan dijadikan sebagai tempat pelarian orang-orang yang melakukan pelanggaran hukum baik di wilayah RI maupun PNG; Adanya pelintas batas illegal yang masuk ke wlayah PNG dan tidak mau kembali ke wilayah Papua karena alasan politik; Adanya penyelundupan barang-barang dan kegiatan perdagangan illegal baik yang masuk ke dan keluar dari wilayah RI; Terdapat hak ulayat penduduk PNG yang berada di wilayah RI dan begitu juga sebaliknya terdapat hak ulayat penduduk RI di wilayah PNG; Adanya penduduk yang mengaku warga negara PNG dan berdiam di wilayah RI; Masih adanya pencurian kayu (*illegal logging*) oleh masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan perbatasan; Sarana dan prasarana (infrastruktur) menuju perbatasan yang

masih sangat terbatas sehingga aksesibilitas kawasan perbatasan yang masih kurang mendukung; Masih maraknya kepemilikan KTP ganda sebagai identitas dari warga RI-PNG (sehingga dapat muncul masalah dwi-kewarganegaraan); Banyaknya pelanggaran batas wilayah baik yang dilakukan oleh warganegara RI maupun warga negara PNG; Masih rendahnya kualitas SDM terutama masyarakat di kawasan perbatasan RI-PNG; Belum optimalnya pengelolaan sumber daya alam; Belum tersedianya pasar tradisional perbatasan atau pasar lelang untuk masyarakat di perbatasan; Belum terbentuknya penataan ruang wilayah khususnya wilayah perbatasan; Belum tersedianya infrastruktur sarana transportasi, pemukiman dan jaringan irigasi yang memadai untuk masyarakat perbatasan.

Institusi pengelola perbatasan dapat dipahami dengan mengetahui karakteristik Perbatasan RI-PNG yang ditandai dengan banyaknya Kampung-Kampung perbatasan. Terdapat dua gerbang keluar masuk (*check point*) antara PNG dan Kota Jayapura, yakni gerbang darat dan gerbang laut. Dua gerbang ini tentu diikuti dengan aktivitas pelintas batas dan aktivitas yang melibatkan berbagai instansi pemerintahan Republik Indonesia. Terdapat empat distrik di KOTA JAYAPURA yang berbatasan langsung dengan PNG, yakni: a. Distrik Muara Tami, b. Distrik Abepura, c. Distrik Jayapura Selatan, d. Distrik Jayapura Utara. Pada prinsipnya terdapat berbagai instansi pemerintah yang terdiri dari Instansi vertikal Pemerintah Pusat yang berada di wilayah Jayapura, dan Instansi Pemerintah Daerah. Secara rinci terdapat dua instansi daerah yang berkaitan dengan aktivitas perbatasan tersebut adalah yang pertama Sub Bagian Perbatasan dan Kerjasama yang berada di bawah naungan Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kota Jayapura dan yang kedua Badan Perbatasan dan Kerjasama Daerah Provinsi Jayapura.

Institusi pengelola perbatasan di Pemerintah Kota Jayapura adalah Sub Bagian Perbatasan dan Kerjasama yang berada di bawah naungan Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kota Jayapura. Dasar hukum lembaga ini adalah Peraturan Daerah Kota Jayapura

Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Jayapura dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Jayapura.

Sementara itu, terdapat banyak pula instansi vertikal (Pemerintah Pusat) yang berada di wilayah Pos Lintas Batas dan mengadakan aktivitas rutin secara berkesinambungan sekaligus juga memiliki aparat lapangan (*field administration*). instansi vertikal tersebut adalah sebagai berikut. Pertama, Tentara Nasional Indonesia berupa satu unit pasukan yang senantiasa melakukan patroli untuk mencegah dan menangkal pergerakan gerakan separatis. Kedua, Kepolisian Republik Indonesia, Kepolisian Resort Jayapura, Sektor Muara Tami, Pos Polisi Skow Wutung yang melakukan tugas-tugas pengamanan penduduk dan kegiatan pidana yang seringkali terjadi di wilayah perbatasan. Ketiga, Departemen Pertanian Republik Indonesia, Badan Karantina Pertanian, Balai Karantina Tumbuhan Kelas II Jayapura yang melakukan karantina hewan dan tumbuhan baik yang masuk ke Indonesia maupun yang keluar dari Indonesia. Keempat, Departemen Kesehatan Republik Indonesia, Kantor Kesehatan Pelabuhan Jayapura yang melakukan karantina kesehatan manusia pelintas batas. Kelima, PPLB (Pos Pemeriksaan Lintas Batas) yang dibangun oleh BPKD Provinsi Jayapura sekaligus berfungsi sebagai Kantor Terpadu beberapa petugas lapangan Instansi Vertikal seperti Imigrasi, Bea Cukai, dan Perhubungan.

Selain itu terdapat lembaga yang berjalan sebagai bentuk kerjasama penyelesaian masalah perbatasan dan peningkatan hubungan bilateral antara RI dan PNG. Lembaga tersebut sebenarnya merupakan forum kerjasama antar kedua negara. Beberapa jenis lembaga tersebut adalah: Joint Border Committee (JBC), Border Liaison Meeting (BLM), Border Liaison Officer Meeting (BLOM). Selain itu, dibawah Joint Border Committee (JBC) terdapat juga Sub Committee yang lain, yakni: Joint Technical Sub Committee on Security Matters (JTSCSM) dan Joint Technical Sub Committee on Survey, Demarcation and Mapping (JTSC-SDM).

Berbagai urusan perbatasan di lingkungan Kota Jayapura diselenggarakan oleh sebuah institusi dalam derajat sub-bagian di sekretariat Daerah Kota Jayapura. Adapun tugas pokok dan fungsi (tupoksi) utama dari lembaga ini adalah tiga hal: pertama adalah pembinaan kawasan perbatasan, kedua adalah pembinaan pelintas batas, dan yang ketiga adalah koordinasi prasarana fisik pemerintahan. Tupoksi yang pertama lebih berorientasi pada penataan wilayah, penyelarasan ruang spasial untuk perencanaan, dan koordinasi dengan lembaga pemerintahan yang berbasis wilayah perbatasan di lingkungan Kota Jayapura.

Tupoksi yang kedua tentu berkenaan dengan manusia yang melakukan perjalanan lintas perbatasan. Pembinaan terhadap manusia pelintas batas ini sebenarnya mencakup dua sisi. Pertama penduduk PNG yang melakukan aktivitas di wilayah Kota Jayapura yang karena sebab tertentu seperti persoalan adat istiadat, tanah ulayat, dan kekerabatan. Kedua adalah penduduk Kota Jayapura yang melakukan perjalanan lintas batas karena sebab yang sama. Persoalan pelintas batas tradisional seperti ini perlu diberikan pembinaan khusus sehingga memperlancar hubungan antar penduduk dua negara sekaligus menghindari persoalan yang mungkin mengganggu hubungan dua negara. Ketiga adalah koordinasi prasarana fisik pemerintahan yang lebih berorientasi pada prasarana yang dibutuhkan untuk mendukung kelancaran urusan para pelintas batas dan kelancaran administrasi pelayanan publik. Besaran Tupoksi yang dihadapi oleh institusi yang mengurus perbatasan ini menghadapi kendala kelembagaan karena hanya diselenggarakan oleh institusi setingkat Sub Bagian di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Jayapura.

Beberapa kendala kelembagaan yang menangani urusan perbatasan tersebut adalah sebagai berikut. Pertama adalah kendala jenis struktur yang menempatkan urusan perbatasan berada di ruang lingkup sekretariat daerah. Sebagaimana diketahui bahwa sekretariat daerah merupakan lembaga yang lebih mengedepankan fungsi sebagai staf pendukung (*support staff*) terhadap seluruh lembaga yang ada di Peme-

rintahan Daerah Kota Jayapura. Sebagai unsur staf tentu lembaga yang berada di bawah naungan sekretariat daerah memiliki kelemahan untuk menjalankan kegiatan yang bersifat operasional pelayanan publik yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Jika Tupoksi utamanya adalah melakukan koordinasi dan pembinaan terhadap berbagai lembaga pemerintahan wilayah perbatasan (Kecamatan dan Negeri) maka lembaga yang berada dibawah naungan Setda akan dapat dianggap memadai. Jika Tupoksi utama dari lembaga penanganan urusan perbatasan ini juga mencakup kegiatan pembinaan kepada masyarakat dan bersifat operasional melakukan pelayanan kepada masyarakat maka dibutuhkan organisasi perangkat daerah yang lebih bersifat operasional (*operating core*) sehingga masalah-masalah perbatasan akan dengan cepat dapat dituntaskan secara efektif. Kondisi jenis kelembagaan ini tentu akan diikuti pula dengan konsekuensi institusional lainnya.

Kedua adalah kendala muncul sebagai akibat dari posisi sub-bagian perbatasan yang merupakan satuan organisasi yang berada di eselon IVa. Posisi ini menyebabkan munculnya empat kendala turunan, yakni kendala anggaran, kendala fasilitas, kendala aparat, dan kendala psikologis. Pertama adalah kendala anggaran. Jika prinsip penganggaran mengikuti prinsip *money follow functions* maka sebenarnya tak terlalu ada masalah dengan anggaran sepanjang Sub Bagian Perbatasan mampu menunjukkan fungsinya dengan baik kepada *strategic constituent*-nya dan mampu membuat program-program yang dinilai dibutuhkan oleh pihak-pihak strategis tersebut. namun jika Sub Bagian Perbatasan tak mampu menunjukkan nilai strategis dari fungsi yang diembannya dan tak mampu mengkreasi program-program unggulan maka nilai anggaran yang diberikan tentu terbatas. Namun demikian, berdasarkan wawancara lapangan diketahui bahwa umumnya anggaran disusun tidak sepenuhnya berdasarkan prinsip *money follow functions*, tetapi lebih pada *money follow structure* sehingga posisi structural kelembagaan akan lebih menentukan berapa besar porsi anggaran bagi suatu lembaga tertentu. Konsekuensi

anggaran dari posisi eselon IVa tentu akan berbeda dengan konsekuensi anggaran bagi posisi yang eselon yang berbeda karena posisi struktural akan membawa konsekuensi pegawai dan konsekuensi fasilitas yang ujungnya juga berpangkal pada porsi anggaran. Selain itu, jika nilai strategis sebuah unit dipandang tidak sama dalam suatu bagian maka akan mempengaruhi porsi aktivitas yang disetujui dalam bagian tersebut. Tentu saja, porsi aktivitas ini akan diikuti dengan porsi anggaran. Analisis sementara terhadap nilai strategis Sub Bagian Perbatasan bagi *strategic constituent* yang ada tampaknya kurang begitu tinggi dibandingkan Sub Bagian yang lain sehingga prioritas kegiatan dan anggaran kurang seimbang dibandingkan dengan Sub Bagian yang lain. Dengan kondisi seperti ini maka pelayanan kepada pelintas batas hanya bersifat temporer berdasarkan aktivitas tetapi tidak bersifat rutin dan berkesinambungan. Hal ini tentu tidak sesuai dengan kenyataan lapangan yang menunjukkan adanya pelintas batas tradisional yang melintas setiap hari.

Ketiga adalah kendala fasilitas yang dibutuhkan untuk menjalankan kegiatan-kegiatan. Jika kelembagaan berbentuk Sub Bagian maka fasilitas yang dibutuhkan tidak terlalu banyak sehingga fasilitas berupa 1 ruang kantor berikut peralatan kantor dan 1 set komputer. Fasilitas ini untuk jenis organisasi yang merupakan unsur staf dengan tingkatan eselon IVa dianggap cukup memadai, namun jika urusan yang diselenggarakan lebih kompleks lagi dan bersifat operasional seperti pelayanan kepada penduduk pelintas batas tradisional maka fasilitas tersebut tak lagi memadai. Kebutuhan fasilitas tentu dapat dipenuhi dengan menggunakan fasilitas lainnya yang ada di unit lain di sekretariat daerah, namun dampaknya adalah ketergantungan kepada unit lain yang semakin besar dan tentu memperlambat pelaksanaan tugas. Fungsi koordinasi antar kelembagaan yang menuntut relasi yang begitu dinamis pada tataran lapangan tentu membutuhkan fasilitas yang lebih banyak lagi di luar kapasitas tingkat eselon yang dimiliki oleh institusi pengelola perbatasan seperti saat ini.

Keempat adalah kendala aparat yang berkenaan dengan jumlah personil yang dimiliki untuk mengelola urusan perbatasan Kota

Jayapura beserta seluruh Tupoksi yang ada. Jumlah personil yang dimiliki oleh Sub Bagian Perbatasan adalah sebanyak 5 orang. Jumlah ini tentu dirasa kurang jika semua Tupoksi dilaksanakan dan beban kerja potensial dipenuhi untuk mencapai efektivitasnya. Jika di Kota Jayapura terdapat dua Pos Lintas Batas (PLB), yakni di Skow Wutung untuk PLB darat dan di PLB laut, maka kebutuhan personil untuk menjalankan pemantauan rutin tak lagi cukup dengan 5 orang personil. Oleh karena itu keberadaan personil dengan tuntutan tugas tak lagi memadai sehingga akan memicu kondisi *discatchment area*, yakni sebuah kondisi ketika institusi pemerintahan daerah tak mampu menjangkau seluruh layanan yang ada sehingga akan memunculkan eksekusi negatif baik yang merugikan pemerintah daerah maupun masyarakat secara keseluruhan baik secara langsung maupun tak langsung.

Kendala terakhir yang dapat diserap dari kondisi lapangan adalah adanya kendala psikologis dalam melaksanakan tugas. Jika seorang Kasubag merupakan eselon IVa maka tentu ia memiliki persoalan psikologis seperti rihuk, sungkan, dan kurang percaya diri, bahkan tidak berani untuk mengkoordinir berbagai pimpinan lembaga satuan wilayah yang memiliki eselon yang lebih tinggi. Jika mengacu pada Tupoksi yang ada dalam menjalankan tugas, maka Kasubag Perbatasan akan senantiasa berkoordinasi dengan pejabat yang lebih tinggi di kelurahan, kecamatan, BPKD, dan instansi pemerintah pusat lainnya baik dari unsur TNI, Polri, Imigrasi, Karantina Hewan dan Tumbuhan, Karantina Orang, dan lain sebagainya. Kendala psikologis merupakan sesuatu hal yang lumrah terjadi dalam organisasi manapun sehingga penting pula untuk memperhatikannya sebagai suatu bagian integral dari penataan struktur organisasi. Jika kondisinya demikian maka efektivitas fungsi koordinasi menjadi cukup diragukan. Jika koordinasi merupakan Tupoksi utama bagi lembaga pengelola perbatasan di Kota Jayapura maka dapat diambil kesimpulan bahwa lembaga yang ada kurang efektif dalam mencapai tujuan pokok dan fungsinya.

PEMBAHASAN

Kendala kelembagaan yang membawa pengaruh pada kendala anggaran, kendala fasilitas, kendala aparat, dan kendala psikologis juga memperkuat teori struktur dari Mintzberg, *Structure in Five* (1993:10-19). Bahwa dalam organisasi sebenarnya terdapat lima bagian yang berbeda dan memiliki fungsi masing-masing. Bagian tersebut adalah *operating core, strategic apex, middle line, technostructure*, dan *support staff*. Sebenarnya PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah didesain berdasarkan teori tersebut. Masalah kelembagaan yang terjadi di Kota Jayapura terletak pada penempatan satuan organisasi pelaksana urusan perbatasan yang semestinya merupakan unsur pelaksana (*operating core*) namun ditempatkan sebagai *support staff* sehingga efektivitas pelayanan publiknya memang akan terganggu. Karena aktivitas operasional urusan perbatasan sebenarnya merupakan aktivitas pelayanan langsung kepada masyarakat maka berdasarkan teori Mintzberg tersebut seharusnya unit organisasinya ditempatkan sebagai unsur pelaksana. Kesalahan penempatan unit organisasi pada bagian yang berbeda akan berdampak negatif pada pelayanan kepada masyarakat. Hal inilah yang terjadi di Kota Jayapura ketika menghadapi kendala kelembagaan dan kendala turunannya yakni kendala keuangan, personil, fasilitas, dan psikologis dalam penyelenggaraan urusan perbatasan.

Akibat inefektivitas pemerintahan dan kendala kelembagaan maka beberapa masalah perbatasan yang terjadi di kawasan Skow Kota Jayapura menunjukkan kondisi *discatchment area*. Masalah-masalah tersebut antara lain: Sering terjadi pelanggaran batas negara berupa *illegal border crossing, illegal fishing, illegal trading* dan *illegal logging*; Belum tuntasnya permasalahan kependudukan di kawasan perbatasan; Belum optimalnya peran dan fungsi Pos Lintas Batas di sepanjang garis batas; Masih rawannya masalah pertahanan dan keamanan sepanjang kawasan perbatasan; Tuntutan birokrasi dan aturan yang membatasi ruang gerak aparaturnya atau pejabat perbatasan di daerah dalam

menyelesaikan permasalahan di kawasan perbatasan; Birokrasi kewenangan yang membatasi keterlibatan Pemerintah Provinsi dalam pengelolaan perbatasan negara di daerah. Ketidak-mampuan lembaga dalam mengelola kawasan perbatasan sehingga rawan akan berbagai persoalan termasuk penyelundupan ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan Icduygu (2004:310-312) yang mengungkapkan ketimpangan kondisi 2 daerah dari dua negara yang berbatasan disertai dengan manajemen perbatasan yang kurang memadai merupakan kondisi yang sangat rawan kriminalitas terutama penyelundupan.

Hasil penelitian ini menunjukkan penguatan terhadap teori *catchment area* (Hoessein, 2000:13-15) dan arti pentingnya menggunakan teori tersebut sebagai dasar pembuatan kebijakan bagi pengelolaan daerah perbatasan. Arti penting *catchment area* ini berkaitan dengan dibutuhkannya penentuan batas yang akurat dengan berorientasi pada administrasi yang berkualitas untuk menghadapi perubahan masyarakat dan kompleksitas layanan yang dibutuhkannya. Harapannya adalah pemberian layanan kepada masyarakat dapat berjalan optimal. Konsep *catchment area* diadaptasi dari konsep yang sama dalam geografi yang berarti daya jangkau terjauh yang bisa dialiri oleh air dari sebuah sungai. Konsep ini kemudian diadopsi ke dalam administrasi publik. *Catchment area* dalam administrasi publik berarti daya jangkau layanan yang bisa dilakukan oleh institusi pelayanan publik tertentu. Tentu setiap institusi pemerintah memiliki daya jangkau layanan yang berbeda satu sama lain bergantung pada banyak factor seperti luas wilayah, jumlah penduduk, kapasitas kelembagaan, sarana dan prasarana serta keberadaan institusi pelayanan yang lain.

Kegagalan dalam mencapai *catchment area* ini akan diikuti adanya kondisi *discatchment area*, yakni sebuah kondisi yang menunjukkan rendahnya daya jangkau lembaga dan aparat pemerintahan terhadap masyarakatnya. Rendahnya daya jangkau ini menyebabkan ketidakmampuan pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat termasuk pula lemahnya kemampuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kondisi

ini dapat memiliki implikasi negatif berupa kerusakan lingkungan, kriminalitas, ketidak-puasan publik terhadap pelayanan birokrasi, serta lambannya birokrasi dan lain sebagainya. Dalam banyak hal *discatchment area* menyebabkan ekonomi biaya tinggi yang pada akhirnya mengurangi kesejahteraan masyarakat. Kriminalitas terjadi berarti pelayanan dasar bidang keamanan tak terpenuhi. Kerusakan lingkungan juga diakibatkan oleh tingkat kesejahteraan yang rendah dan akses pada kegiatan ekonomi normal tak diperoleh anggota masyarakat, dan masih banyak kasus lagi yang mencerminkan adanya *discatchment area*.

Dengan memperhatikan bahwa telah terjadi kondisi *discatchment area* yang disebabkan oleh keterbatasan aransemen kelembagaan dan diikuti oleh sebab-sebab lainnya seperti keterbatasan personal, anggaran, sarana dan prasarana maka perlu diupayakan adanya model manajemen kelembagaan yang memadai dalam mengatasi seluruh persoalan perbatasan. Harapannya tentu akan terjadi peralihan kondisi dari *discatchment* menuju *catchment area*. Penguatan fungsi perbatasan dan pengelolaannya sangat diperlukan karena perbatasan pada dasarnya merupakan perlambang dari kehendak untuk melindungi keamanan fisik, kedaulatan nasional, dan identitas sosial, ekonomi dan budaya suatu negara (Newman, 2006:178-179).

Dengan mengacu pada studi kasus yang dilakukan di Kota Jayapura ini, maka pengelolaan urusan perbatasan dapat dilihat dari dua tempat yakni gerbang darat dan gerbang laut. Jika di gerbang darat di Skow tampaknya telah disediakan fasilitas fisik yang sangat memadai namun hal ini berbeda dari fasilitas yang terdapat di gerbang laut. Untuk gerbang laut yang merupakan pintu keluar-masuk pelintas batas yang melalui laut secara resmi hanya terdapat 1 buah yakni Pos Lintas Batas (PLB) di Hamadi. Secara fisik PLB tersebut masih meminjam tempat dari Dinas Perikanan sehingga sebenarnya PLB belum memiliki fasilitas fisik sendiri yang bersifat permanen. Secara kewenangan terdapat perbedaan antara PLB dan PPLB. PPLB digunakan untuk pelintas batas yang menggunakan Paspor. Ini berarti untuk pemeriksaan keluar masuk warga negara RI dan PNG yang bukan merupakan penduduk perbatasan. Sementara itu

PLB digunakan bagi pos pemeriksaan pelintas batas yang menggunakan Kartu Lintas Batas (KLB) yang merupakan pelintas batas tradisional dan umumnya merupakan penduduk kawasan perbatasan baik di wilayah RI maupun PNG. Pengurusan PLB di Hamadi dilakukan oleh BPKD Provinsi Papua meskipun sebenarnya berdasarkan Kepmendagri No. 58 menyebutkan bahwa PLB merupakan kewenangan daerah kabupaten/kota. Bahkan sebenarnya pihak BPKD Provinsi Papua berkehendak untuk menyerahkan Pengelolaan PLB di Hamadi tersebut kepada Kota Jayapura, namun institusi yang mengurus masalah perbatasan di Kota Jayapura adalah setingkat Sub Bagian yang memiliki keterbatasan seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya sehingga merasa tidak mampu mengelola PLB tersebut.

Ketidak-mampuan dalam mengelola urusan perbatasan oleh Institusi Kota Jayapura sebenarnya akan lebih jelas lagi tergambar jika diketahui bahwa sebenarnya secara faktual terdapat 3 gerbang laut sebagai tempat aktivitas nyata masyarakat dua negara melakukan lintas batas. Pertama adalah Hamadi yang sudah memiliki PLB. Dua yang lain adalah gerbang laut di Argapura dan Dok Delapan yang mana di dua tempat ini tidak terdapat PLB sama sekali sementara aktivitas pelintas batas cukup intensif. Karena ada aktivitas pelintas batas nyata di dua tempat tersebut sementara tidak ada institusi pengelolanya maka disinyalir banyak persoalan illegal telah terjadi tanpa diketahui secara pasti oleh pihak yang berwenang di wilayah Republik Indonesia. Beberapa narasumber yang dikonfirmasi dalam kajian ini mengakui bahwa kemungkinan besar terjadi banyak aktivitas penyelundupan (*smuggling*) di dua tempat tersebut. Tampaknya dalam hal ini terdapat dua persoalan yakni Pihak BPKD Provinsi tidak merasa memiliki kewenangan sesuai peraturan perundang-undangan dalam mengelola PLB dan pada saat yang sama terdapat kelemahan kelembagaan dalam struktur organisasi Kota Jayapura yang tidak memungkinkan mengelola PLB secara efektif.

Mengacu pada hal tersebut perlu dicari solusi untuk mencapai pengelolaan kawasan perbatasan yang efektif. Pertama tentu dengan

merinci kewenangan secara tepat baik untuk Pemerintah Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota. Yang kedua adalah dengan mendesain aransemen institusi yang mampu menjalankan kewenangan secara efektif. Adapun untuk pembagian kewenangan dan urusan antar jenjang pemerintahan dapat dipertimbangkan beberapa hal yakni eksternalitas, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan urusan.

Sementara itu untuk aransemen kelembagaan, tampaknya pola yang diambil oleh Provinsi Papua merupakan jalan yang cukup efektif untuk mengelola persoalan perbatasan. Adanya Badan Perbatasan dan Kerjasama Daerah yang mampu melakukan koordinasi pelayanan dan pembangunan di kawasan perbatasan di Provinsi Papua perlu ditindak-lanjuti. Namun keberadaan BPKD ini tampaknya cukup berhasil untuk mengkoordinasi hanya lembaga-lembaga pengelola perbatasan yang ada di Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi Papua saja. Sementara itu tampaknya ada juga kesulitan untuk mengkoordinasi berbagai instansi vertikal yang juga bertugas di kawasan PPLB. Untuk tugas mengkoordinasi berbagai instansi vertikal yang ada di kawasan perbatasan tersebut tampaknya bisa dilakukan dengan memperkuat Posisi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah sehingga Gubernur memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi dengan seluruh instansi vertikal di kawasan perbatasan, institusi Pemerintah Provinsi yang ada, dan Institusi Pemerintah Kabupaten/Kota yang terlibat pula dalam menangani urusan perbatasan.

Sementara itu, untuk kasus yang serupa dengan Kota Jayapura tentu keberadaan institusi pengelola perbatasan yang berada dalam lingkup Sekretariat daerah adalah kurang tepat karena sekretariat daerah adalah lembaga yang berfungsi sebagai unsur staf (*supporting staff*) dan tidak bersifat operasional langsung dalam penanganan urusan yang langsung melibatkan publik. Dengan mengacu pada PP No. 41 tahun 2007 maka sebenarnya institusi yang tepat tentu merupakan unsur pelaksana (*operating core*) karena secara langsung melakukan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai unsur pelaksana tentu lembaga yang lebih

tepat adalah berbentuk dinas atau Kantor bergantung pada bobot tugas dan ruang lingkup kewenangan yang ada karena dua lembaga tersebut memiliki susunan eseloneering yang berbeda. Namun demikian prinsipnya adalah terletak pada posisi institusi yang berupa unsur pelaksana dan bukannya unsur staf atau lembaga teknis daerah.

Secara utuh, model manajemen kawasan perbatasan yang diusulkan dengan mempertimbangkan kondisi yang dihasilkan dari kajian lapangan adalah sebagai berikut:

Manajemen Baru Pengelolaan Kawasan Perbatasan

LEMBAGA	PIMPINAN	KEWENANGAN	PEMBILAYAAN
Tingkat Nasional: Badan Pengelola Kawasan Perbatasan Nasional	Dipimpin oleh Kepala Badan yang bertanggung jawab kepada Presiden	Koordinasi kebijakan, pemantauan dan pembangunan terhadap semua lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah yang berurusan dengan masalah perbatasan	APBN
Tingkat Provinsi: Badan Pengelola Kawasan Perbatasan Provinsi	Dipimpin oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah	Koordinasi pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat terhadap semua instansi vertikal di wilayahnya dan terhadap semua instansi daerah dalam wilayahnya.	APBN DAN APBD Provinsi
Tingkat Kabupaten/Kota: Dinas/Kantor Pengelola Kawasan Perbatasan	Dipimpin oleh Kepala Dinas/Kantor yang bertanggung jawab kepada KDH	Pelaksanaan urusan daerah yang menyangkut pelayanan dan pembangunan kawasan perbatasan dan masyarakatnya	APBD Kabupaten/Kota

SIMPULAN

Urusan perbatasan yang berada kawasan perbatasan adalah: pertahanan, keamanan, perdagangan, pertanian (karantina hewan dan tumbuhan), kesehatan (karantina orang), imigrasi, bea dan cukai, perencanaan pembangunan. Insitusi penyelenggara urusan perbatasan umumnya dibagi menjadi institusi vertical yang terdiri dari TNI, Polri,

Departemen Kesehatan, Departemen Pertanian, Ditjen Imigrasi, Ditjen Bea dan Cukai. Sementara itu terdapat pula institusi daerah yakni Badan Perbatasan dan Kerjasama Daerah yang merupakan bagian dari Pemerintah Provinsi Papua dan Sub Bagian Perbatasan dan Kerjasama yang berada di lingkungan Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Jayapura.

Secara umum fungsi manajemen perbatasan melalui gerbang darat lebih baik daripada gerbang laut. Bahkan terdapat kekurangan yang sangat kuat untuk mengelola gerbang laut meski dari segi potensi memang gerbang laut masih dibawah gerbang darat. Manajemen kawasan perbatasan masih kurang efektif dilaksanakan oleh institusi Kota Jayapura, namun cukup efektif bagi institusi Provinsi Papua.

Fungsi koordinasi telah dilakukan dengan baik oleh BPKD Provinsi Papua meskipun efektivitasnya untuk mengkoordinir berbagai instansi vertikal perlu diperkuat lagi dengan mengokohkan fungsi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah dalam mengurus kawasan perbatasan. Sementara untuk daerah Kota atau Kabupaten perlu institusi pengelola urusan perbatasan yang menjalankan fungsi sebagai unsur pelaksana sehingga dapat berbentuk Kantor atau Dinas bergantung ruang lingkup tugas dan beban tugas masing-masing daerah. Dengan status sebagai unsur pelaksana (*operating core*) maka institusi tersebut akan memperoleh dukungan anggaran, SDM, fasilitas, dan posisi yang memadai untuk menjalankan urusan perbatasan yang bersifat langsung melayani masyarakat dan senantiasa berkembang dinamis.

Hasil penelitian ini memperkuat dua teori. Pertama, penguatan terhadap teori tentang struktur organisasi dari Mintzberg bahwa kerancuan dalam penyusunan kelembagaan akan menyebabkan kendala kelembagaan yang serius. Sehingga

dibutuhkan penataan kelembagaan yang lebih tepat. Kedua, penguatan terhadap teori *catchment area* yang menyebutkan bahwa kesalahan penataan kelembagaan pemerintahan akan dapat menyebabkan terjadinya *discatchment area*. Kondisi terakhir tersebut akan membahayakan tidak hanya pelayanan publik tetapi keamanan dan masalah kedaulatan negara jika permasalahannya terletak pada daerah perbatasan negara.

DAFTAR RUJUKAN

- Hoessein, B. 2000. *Hubungan penyelenggaraan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah*. Dalam **Jurnal Bisnis & Birokrasi**, Vol. I, No. 1, hlm. 9-18.
- Icduygu, A. 2004. *Transborder Crime between Turkey and Greece: Human Smuggling and its Regional Consequences*. Southeast European and **Black Sea Studies**, Vol. 4, No.2, : 294-314.
- Lal, C.K. 2006. *The Complexities of Border Conflicts in South Asia*. **South Asian Survey**, Vol.13 No. 2: 253-263.
- Meyers, D.W. 2000. *Border Management at the Millenium*. The **American Review of Canadian Studies**. Summer: 255-268.
- Mintzberg, H. 4th Printing. 1993. *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Newman, D. 2006. *Borders and Bordering: Towards an Interdisciplinary Dialogue*. European **Journal of Social Theory**, Vol.9 No.2: 171-186.