
PENDAMPINGAN PENGELOLAAN WILAYAH PERBATASAN DI INDONESIA: *LESSON LEARNED* DARI KKN-PPM UGM DI KAWASAN PERBATASAN

Djaka Marwasta

Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada

jakamar@ugm.ac.id

ABSTRAK

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan dengan jumlah pulau mencapai 17.508 (besar dan kecil) dan memiliki perimeter perbatasan yang sangat panjang dengan negara-negara tetangga, baik berupa daratan maupun perairan. Salah satu wilayah NKRI yang berupa daratan dan berbatasan langsung dengan negara lain adalah Kabupaten Merauke yang merupakan bagian dari Provinsi Papua. Sebagai wilayah perbatasan, Merauke memiliki beberapa fungsi, yaitu fungsi legal, fungsi kontrol, dan fungsi fiskal. Saat ini, ketiga fungsi tersebut tidak berjalan dengan baik, bahkan menghadapi banyak hambatan sehingga Merauke menjadi wilayah tertinggal dan terisolasi. Beberapa permasalahan yang ada di Kabupaten Merauke adalah (1) sumber daya alam yang melimpah (hutan tropika basah, kekayaan mineral emas, dan melimpahnya sumber daya air), tetapi akses masyarakat terhadapnya sangat minim; (2) kondisi sosial ekonomi masyarakat yang masih memprihatinkan, terutama dalam mengakses berbagai kebutuhan (pendidikan, kesehatan); (3) kondisi keamanan masyarakat yang cenderung labil; dan (4) kebijakan pembangunan (lokal, regional, nasional) yang tidak berpihak pada masyarakat lokal.

Artikel ini merupakan rangkuman dari kegiatan *action research* dan pelaksanaan program KKN PPM UGM. Metode yang digunakan dalam kegiatan tersebut adalah observasi serta survei lapangan, FGD, dan pelaksanaan KKN. Dari kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan diperoleh profil umum kawasan perbatasan dan tipologi permasalahannya. Untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut diperlukan *political will* yang sangat serius dari pemerintah pusat dan pemerintah lokal sehingga Kabupaten Merauke tidak hanya sekadar menjadi “halaman belakang” (*backyard*) dari NKRI.

Kata kunci: wilayah perbatasan, wilayah tertinggal, halaman belakang, dan akses masyarakat

ABSTRACT

The State of Republic of Indonesia is an archipelagic Country which has 17,508 islands (large and small), and has a very long perimeter border adjacently to neighboring countries, either in the land and sea. One of Municipality which is directly adjacent to the mainland of other countries is Merauke at Papua province. As a border region, Merauke has several functions, namely legal functions, control functions, and fiscal functions. At that time, these three functions are not going well in Merauke, even face many obstacles and to be an isolated regions. Some problems occurred in Merauke, among others: (1) has abundant natural resources (wet tropical forests, mineral wealth of gold, and abundant water resources), but has poor public accessibility; (2) socio-economic conditions are still low, particularly in

accessing the basic needs (education, health); (3) unstable security of peoples; and (4) development policy (local, regional, national) were not in favor of local communities.

This article is a summary of the several previous activities has be done, i.e. action research and the implementation of the KKN PPM UGM programs. The method used in these activities are observation and field surveys, focus group discussions, and the implementation of the KKN. Based on the several activities as mention before, the results that have been carried out are the general profile of border region and the typology of border region problems. To overcome these problems, it may take a very serious political will from the central and local governments, due torealized Merauke not just a backyard of the Indoensian Country.

Keywords: border region, less developed region, backyard, and socialaccess

1. PENDAHULUAN

Perbatasan, terutama perbatasan negara merupakan salah satu aspek penting dalam geopolitik. Sejarah mencatat bahwa banyak terjadi perang antarnegara dan atau antarbangsa disebabkan oleh permasalahan perbatasan. Tangkilisan (2013) mengatakan bahwa istilah perbatasan memiliki dua pengertian, yaitu *boundaries* dan *frontiers*. Dalam konteks *boundaries*, perbatasan merupakan garis pemisah wilayah antarnegara. Adapun dalam konteks *frontier*, perbatasan lebih merujuk pada jalur (*zones*) yang membentang dan memisahkan dua wilayah negara. Selanjutnya, Tangkilisan (2013) menjelaskan bahwa garis perbatasan adalah bidang vertikal yang melalui permukaan tanah, lapisan bawah tanah, dan udara serta membatasi kegiatan-kegiatan yang berlangsung di dalamnya. Area di kanan dan kiri garis perbatasan disebut wilayah perbatasan. Secara morfologi, perbatasan terdiri atas (a) *fisiografi*, yakni unsur fisik alamiah berupa pegunungan, sungai, perairan, atau daerah terbuka; (b) *anthropogeografi*, yakni pemisah berdasarkan entitas bahasa dan etnis; dan (3) *geometri*, yakni garis imajiner berupa garis bujur dan lintang (Hanita, 2002 dalam Tangkilisan, 2013).

Perbatasan negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu negara. Perbatasan suatu negara mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumber kekayaan alam, dan menjaga keamanan serta keutuhan wilayah. Perbatasan negara dalam banyak hal ditentukan oleh proses historis, politik, dan hukum nasional serta internasional (Moeldoko, 2014).

Kawasan perbatasan menjadi wilayah yang “*sexy*”, baik dalam konteks internal maupun eksternal (internasional). Beberapa isu yang senantiasa menjadi wacana di wilayah perbatasan adalah (a) potensi invasi ideologi dan budaya asing; (b) potensi kejahatan lintas negara (*trans-national crimes*); (c) pembalakan liar (*illegal logging*); (d) penangkapan ikan secara ilegal (*illegal fishing*); (e) eksploitasi sumber daya alam secara ilegal; (f) perdagangan manusia (*human trafficking*), terutama perempuan dan anak-anak; (g) imigran gelap (*illegal immigrants*); (h) penyelundupan manusia (*people smuggling*); (i) peredaran narkoba; (j) jalan masuk para teroris serta perompak; dan (k) konflik sosial budaya. Secara umum, permasalahan kawasan perbatasan mencakup tiga aspek berikut ini.

- a. Aspek sosial ekonomi wilayah perbatasan merupakan daerah yang kurang berkembang (terbelakang). Hal itu disebabkan lokasi yang relatif terisolasi/terpencil

dengan tingkat aksesibilitas yang rendah; rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat; rendahnya tingkat kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan (banyaknya jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal); dan langkanya informasi tentang pemerintah dan pembangunan yang diterima oleh masyarakat di daerah perbatasan (*blank spots*).

- b. Aspek pertahanan keamanan kawasan perbatasan merupakan teritorial yang luas dengan pola penyebaran penduduk tidak merata. Hal itu menyebabkan pengendalian oleh pemerintah sulit dilakukan. Selain itu, pengawasan dan pembinaan teritorial sulit dilaksanakan dengan sinergis, mantap, dan efisien.
- c. Aspek sosial ekonomi masyarakat di kawasan perbatasan pada umumnya dipengaruhi oleh kegiatan sosial ekonomi di negara tetangga. Kondisi tersebut berpotensi mengundang kerawanan, baik di bidang ekonomi maupun politik.

Jones (dalam Sutisna, 2010) mengungkapkan rumusan yang berkaitan dengan pengelolaan perbatasan. Jones membagi ruang lingkup pengelolaan ke dalam empat bagian, yaitu alokasi (*allocation*), delimitasi (*delimitation*), demarkasi (*demarcation*), dan administrasi (*administration*). Jika disesuaikan dengan pendapat Jones, tiga isu utama yang terdapat di kawasan perbatasan adalah (1) masalah penetapan garis batas (alokasi, *delimitasi*, dan demarkasi), baik darat (demarkasi) maupun laut (*delimitasi*); (2) masalah pengamanan kawasan perbatasan; dan (3) masalah pengembangan kawasan perbatasan (*administration*), terutama dalam mewujudkan kawasan perbatasan sebagai beranda depan yang berorientasi pada aspek kesejahteraan (*prosperity*) dan keamanan (*security*).

Berdasarkan data Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal (dalam Moeldoko, 2014) diketahui bahwa terdapat 26 kabupaten yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Di wilayah Provinsi Papua, wilayah yang berbatasan dengan Papua Nugini adalah Jayapura, Kabupaten Keerom, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Boven Digoel, dan Kabupaten Merauke. Panjang perbatasan tersebut mencakup 760 km. Secara fisik, kondisi wilayah perbatasan bergunung-gunung dan sulit ditembus dengan sarana perhubungan biasa atau kendaraan roda empat. Kondisi masyarakat di sepanjang wilayah perbatasan Papua sebagian besar masih miskin dengan tingkat kesejahteraan rendah, tertinggal, dan kurang mendapat perhatian dari pemerintah pusat serta pemerintah daerah.

Wilayah perbatasan Papua memiliki sumber daya alam yang sangat potensial berupa hutan konversi, hutan lindung, dan taman nasional. Selain itu, wilayah tersebut juga memiliki sumber daya air yang cukup besar yang berasal dari sungai-sungai dan memiliki kandungan mineral serta logam, seperti tembaga dan emas. Dalam konteks kawasan perbatasan, Kabupaten Merauke termasuk wilayah yang cukup strategis karena berbatasan langsung dengan dua negara, yaitu berbatasan laut dengan Australia dan berbatasan darat dan laut dengan Papua Nugini. Untuk menunjang program pembangunan wilayah strategis diperlukan pemahaman karakteristik wilayah perbatasan secara komprehensif.

Secara geografis, letak Kabupaten Merauke berada antara 1370—1410 BT dan 50 00'—90 00' LS. Kabupaten Merauke terletak di wilayah paling timur Nusantara dengan batas-batas sebagai berikut.

- Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boven Digoel dan Kabupaten Mappi.
- Sebelah timur berbatasan dengan Negara Papua New Guinea.
- Sebelah selatan berbatasan dengan Laut Arafura.
- Sebelah barat berbatasan dengan Laut Arafura.

Kabupaten Merauke bersama delapan kabupaten otonom lainnya dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12, Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat. Saat itu, Kabupaten Merauke mencakup lima Wilayah Kepala Pemerintahan, yaitu Kepala Pemerintahan Merauke, Tanah Merah, Mindiptana, Agats, dan Mappi/Kepi yang terdiri atas 30 distrik dan 513 kampung/kelurahan. Pada tahun 2002, berdasarkan Undang-Undang Nomor 26, Tahun 2002, wilayah Kabupaten Merauke dimekarkan menjadi empat kabupaten, yaitu Kabupaten Merauke (kabupaten induk), Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, dan Kabupaten Asmat. Setelah pemekaran wilayah pada tahun 2002, Kabupaten Merauke terdiri atas 5 (lima) distrik yang membawahi 160 kampung dan 8 kelurahan. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Merauke, Nomor 5, Tahun 2002, Tanggal 14 Desember 2002, wilayah Kabupaten Merauke dimekarkan menjadi sebelas distrik. Berdasarkan Permendagri Nomor 66, Tahun 2011, Kabupaten Merauke, salah satu di antara 29 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua, merupakan kabupaten yang terluas, yakni 44.071 km². Dengan luas wilayah terbesar di Provinsi Papua, Kabupaten Merauke memiliki peran strategis, baik dalam konteks Provinsi Papua maupun dalam konteks sebagai wilayah perbatasan negara.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas dilakukan kegiatan pengabdian masyarakat dalam bentuk pendampingan kelembagaan, baik terhadap pemerintah kabupaten maupun terhadap masyarakat. Tulisan ini mencoba menuangkan pembelajaran yang telah diperoleh selama melaksanakan kegiatan pengabdian masyarakat di lokasi kajian.

2. METODE

Berbagai metode kajian dilakukan dalam menyusun artikel ini, yaitu mulai dari studi *literature* dan peraturan perundang-undangan, analisis data sekunder, hingga observasi lapangan. Studi *literature* dilakukan terutama dalam menelusuri berbagai pendekatan yang dapat dilakukan untuk mengkaji pengelolaan kawasan perbatasan, baik di Indonesia maupun di negara-negara lain, baik dalam konteks kekinian maupun kesejarahan masa lalu. Teori dan konsep tentang perbatasan dan kawasan perbatasan, baik berupa laut maupun daratan dirujuk untuk memformulasikan paradigma pengelolaan kawasan perbatasan.

Peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh Pemerintah Republik Indonesia memiliki peran penting dalam pengelolaan perbatasan. Oleh karena itu, studi peraturan perundang-undangan juga menjadi bagian integral dalam menganalisis visi, misi, dan implementasi pengelolaan kawasan perbatasan yang sudah dan belum dilakukan. Namun, proporsi terbesar dari sumber data yang diacu dalam tulisan ini berasal dari analisis data sekunder, baik data publikasi pada level kecamatan (kecamatan dalam angka dan statistik kecamatan), level kabupaten (kabupaten dalam angka dan statistik kabupaten) maupun level

provinsi. Selain itu, publikasi institusi sektoral, seperti yang berasal dari BPS, PU, Departemen/Dinas Pertanian-Peternakan-Perikanan-Kehutanan, dan Bappeda juga dianalisis.

Untuk memastikan dan memvalidasi data diterjunkan tim yang melakukan observasi di lapangan. Observasi dilakukan dengan dua cara, yaitu observasi kondisi fisik dan penggalian informasi dari beberapa narasumber. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh melalui observasi di lapangan dirancanglah kegiatan-kegiatan pengabdian masyarakat yang melibatkan langsung masyarakat dan atau aparat pemerintah daerah yang meliputi FGD kelembagaan, FGD pendampingan, dan penyusunan dokumen-dokumen pengabdian masyarakat. FGD kelembagaan dilakukan dengan melibatkan beberapa aparat pemerintah Kabupaten Merauke dengan fasilitator dari tim pengabdian masyarakat UGM. Beberapa isu penting terkait daerah perbatasan dan pelayanan masyarakat di daerah perbatasan diangkat sebagai materi FGD. FGD pendampingan masyarakat dilakukan dengan melibatkan perwakilan dari berbagai elemen di masyarakat. Fokus diskusi juga terkait dengan daerah perbatasan dan pelayanan masyarakat di daerah perbatasan. Berdasarkan hasil dua FGD tersebut disusunlah dokumen hasil kegiatan sebagai bahan referensi dan rekomendasi bagi pemerintah dan masyarakat di lokasi kegiatan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kawasan perbatasan merupakan wilayah yang sangat strategis bagi stabilitas keamanan, sosial, dan ekonomi, baik masyarakat di perbatasan maupun seluruh warga di sebuah negara. Kawasan perbatasan di Indonesia pun demikian. Kawasan perbatasan Indonesia yang luas membutuhkan kebijakan pengelolaan perbatasan yang efektif dan akuntabel (*accountable*) dari aspek sosial, ekonomi, dan keamanan. Namun, selama ini, kondisi di lapangan menunjukkan bahwa sistem manajemen perbatasan di Indonesia cenderung kurang efektif dan akuntabel.

Masih maraknya kejahatan di perbatasan, seperti penyelundupan kayu, bahan bakar minyak, obat-obatan terlarang, perdagangan manusia (*human trafficking*), dan masuknya ideologi dari luar telah mengusik kedaulatan dan stabilitas keamanan negara. Selama ini, pendekatan yang digunakan dalam mengelola kawasan perbatasan lebih ditekankan pada pendekatan keamanan karena kawasan perbatasan hanya dianggap sebagai garis pertahanan terluar negara. Selain itu, pendekatan yang digunakan juga agak mengabaikan pendekatan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di kawasan perbatasan (Sunarso, dkk., 2008).

Pengelolaan wilayah perbatasan sangat terkait erat dengan konsepsi dasar tentang negara sebagai entitas yang memiliki kedaulatan, penduduk, wilayah, dan persepsi atas ancaman yang dihadapi. Wacana ancaman di wilayah perbatasan cenderung didominasi oleh isu dan problem perbatasan darat dan laut. Hal tersebut dapat dimaklumi mengingat sejumlah kasus-kasus yang menonjol dan sering mengemuka di media massa berhubungan dengan wilayah perbatasan darat dan laut. Bergesernya patok perbatasan, aktivitas ekonomi, pelintas gelap serta penyelundupan, pencurian, perdagangan pulau kepada sejumlah pemilik warga negara asing, dan penguasaan pulau terluar oleh negara lain adalah sejumlah isu yang banyak diulas di media massa dan menjadi agenda politik DPR dan pemerintah. Terkait dengan konteks

tersebut, membuka kembali pandangan filosofis tentang geopolitik sebagaimana telah banyak dijelaskan oleh Frederriech Ratzel, Rudolf Kjellen, Karl Haushofer, Sir Halford Machinder, Sir Walter Releigh serta Alfret Thyer Mahan, W.Mithel. A. Sarversky, Glulio Douhet, John Frederik Charles Fuller, dan Nickolas J. Spykman kiranya menjadi hal penting.

Pandangan geopolitik di Indonesia dikenal dengan istilah wawasan Nusantara. Pandangan ini dikembangkan dari teori wawasan nasional secara universal yang dijiwai serta dibentuk oleh paham kekuasaan bangsa Indonesia dan geopolitik Indonesia. Pandangan ini memiliki prinsip menciptakan persatuan bangsa dan keutuhan wilayah NKRI berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika dalam kerangka kesetaraan, keadilan, kebersamaan, dan kepentingan nasional. Konsep wawasan Nusantara tersebut sejalan dengan pandangan geopolitik Karl Houshofer tentang konsep *lebensraum* (ruang hidup) atau penjelasan Ratzel bahwa manusia sama dengan organisme yang memerlukan ruang hidup dan konsep autarki, yaitu cita-cita untuk memenuhi kebutuhan negara sendiri tanpa menggantungkan diri pada negara lain (Sunarso, dkk., 2008).

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan jumlah pulau mencapai 17.499, luas wilayah perairan mencapai 5,8 juta km², dan panjang garis pantai mencapai 81.900 km². Dua pertiga dari luas wilayah Indonesia berupa laut. Indonesia berbatasan laut dengan sepuluh negara, yakni Malaysia, Singapura, Filipina, India, Thailand, Vietnam, Republik Palau, Australia, Timor Leste, dan Papua Nugini. Adapun wilayah darat Indonesia berbatasan langsung dengan tiga negara, yaitu Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste dengan keseluruhan panjang garis perbatasan darat adalah 2914,1 km. Selain wilayah yang luas, Indonesia juga memiliki posisi geografis yang strategis.

Letak geografis merupakan salah satu determinan yang menentukan masa depan suatu negara dalam melakukan hubungan internasional. Robert Kaplan menjelaskan bahwa geografi secara luas akan menjadi determinan yang memengaruhi berbagai peristiwa lebih dari yang pernah terjadi sebelumnya (dalam *Foreign Policy*, 2009). Di masa datang, eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia akan dipengaruhi oleh kondisi dan letak geografisnya sehingga tata kelola sumber daya alam, wilayah perbatasan, dan pertahanan yang baik sangat diperlukan.

Sejarah menunjukkan bahwa letak yang strategis membuat Indonesia diperebutkan oleh negara-negara besar untuk dijadikan sebagai koloni sejak dahulu. Beberapa negara tercatat telah berusaha menguasai Indonesia, seperti Portugal, Belanda, Jepang, Amerika Serikat, dan Uni Soviet pada era Perang Dingin. Sampai sekarang pun, Indonesia masih menjadi wilayah perebutan pengaruh oleh negara-negara besar, termasuk China dan Korea. Sengketa perbatasan, seperti dengan Australia, Filipina, Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste juga berpotensi besar terjadi di Indonesia.

Wilayah perbatasan laut dan darat di Indonesia yang luas membutuhkan sistem manajemen perbatasan yang terorganisasi dan profesional, baik ditingkat pusat maupun daerah. Akan tetapi, minimnya infrastruktur di kawasan perbatasan menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki sistem manajemen perbatasan yang baik. Pengelolaan kawasan perbatasan di Indonesia menjadi hal penting untuk dilakukan, termasuk pengelolaan kawasan perbatasan

di Kabupaten Merauke. Hal itu disebabkan wilayah perbatasan berfungsi melindungi wilayah negara, menjamin keamanan lapis wilayah perbatasan, dan menjadi serambi bagi NKRI. Beberapa isu dan permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan perbatasan mencakup aspek-aspek sebagai berikut.

- a. Kebijakan yang belum berpihak pada kawasan perbatasan dan daerah terisolasi.
- b. Kurang efektifnya strategi nasional pengembangan kawasan perbatasan.
- c. Pandangan tentang kawasan perbatasan sebagai halaman belakang (*backyard*).
- d. Adanya kesenjangan kesejahteraan dengan penduduk negara tetangga.
- e. Keterbatasan sarana dan prasarana wilayah sehingga aksesibilitasnya rendah.
- f. Kualitas sumber daya manusia yang rendah.
- g. Maraknya aktivitas pelintas batas tradisional dan penyelundupan.
- h. Belum sepenuhnya terjadi kesepakatan mengenai garis-garis batas dengan negara tetangga secara menyeluruh, baik Batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), Batas Laut Teritorial (BLT), maupun Batas Landas Kontinen (BLK).
- i. Eksploitasi sumber daya alam yang tidak terkendali dan tidak berkelanjutan.
- j. Belum optimalnya kerja sama antarnegara dalam penanggulangan pelanggaran hukum di perbatasan.

Adapun ancaman penting di wilayah perbatasan adalah (1) kesenjangan sosial ekonomi antara wilayah perbatasan Indonesia dengan wilayah perbatasan negara lain, seperti Malaysia yang berpotensi menimbulkan *illegal logging* dan *illegal entry*; (2) kurangnya perhatian pemerintah Indonesia dalam mengelola kawasan perbatasan; dan (3) kerusakan lingkungan, baik karena faktor alam maupun sebagai akibat ulah manusia yang berdampak terhadap berubahnya batas negara yang berpotensi mengurangi luas wilayah.

Berdasarkan catatan sejarah diketahui bahwa pendatang pertama yang menetap di Merauke adalah pegawai pemerintah Belanda. Mereka mencoba hidup di antara dua suku asli, yaitu Marind Anim dan Sohoers. Seiring perjalanan waktu, Merauke tumbuh menjadi sebuah “kota”. Berdasarkan asal mulanya, nama “Merauke” berasosiasi dengan “Maro-ke” atau “Sungai Maro”. Orang Marind menyebut daerah mereka dengan nama “Ermasoek”. Secara politis administratif, Merauke dahulu merupakan pos pemerintah Belanda yang digunakan sebagai transit bagi para republiken sebelum menuju Boven Digoel. Setelah wilayah Irian Jaya berintegrasi dengan Pemerintah Belanda pada tahun 1963, kota tersebut kemudian ditetapkan sebagai Ibu Kota Kabupaten Dati II Merauke. Setelah periode Penentuan Pendapat Rakyat (1963—1969), beberapa kelompok permukiman mulai tumbuh. Hal itu dipicu oleh kemudahan-kemudahan suatu kota (<http://merauke.go.id/>).

Pada tahun 2006, pemekaran distrik dilakukan, yaitu dari 11 distrik menjadi 20 distrik. Empat distrik yang dimekarkan adalah Distrik Kimaam, Distrik Okaba, Distrik Kurik, dan Distrik Merauke. Pemekaran distrik tersebut didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Merauke, Nomor 2, Tahun 2006, Tanggal 1 Juli 2006, Tentang Pembentukan Distrik Naukenjerai, Distrik Animha, Distrik Malind, Distrik Tubang, Distrik Ngguti, Distrik Kaptel, Distrik Tabonji, Distrik Waan, dan Distrik Ilwayab. Dengan dilakukannya pemekaran yang kedua, luas Kabupaten Merauke menjadi 14,22% dari luas Provinsi Papua saat ini serta terdiri atas 20 distrik, 8 kelurahan, dan 160 kampung.

Sebelum mengalami pemekaran wilayah, Kabupaten Merauke memiliki luas wilayah 119.749 km² (29% dari luas wilayah Provinsi Papua). Setelah mengalami pemekaran, luas wilayahnya menjadi 44.071 km². Kabupaten Merauke merupakan salah satu dari 29 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua bagian selatan. Kabupaten Merauke terbagi menjadi 20 distrik, 8 kelurahan, dan 160 kampung (Perda No. 2, Tahun 2006 dalam <http://merauke.go.id>) seperti diuraikan di bawah ini.

1.	Merauke	11.	Kimaam
2.	Semangga	12.	Tabonji
3.	Tanah Miring	13.	Waan
4.	Jagebob	14.	Tubang
5.	Kurik	15.	Kaptel
6.	Animha	16.	Sota
7.	Malind	17.	Naukenjerai
8.	Okaba	18.	Muting
9.	Ngguti	19.	Ulilin
10.	Ilwayap	20.	Elikobel

1.	Mandala
2.	Maro
3.	Karang Indah
4.	Seringgu Jaya
5.	Bambu Pemali
6.	Kelapa Lima
7.	Rimba Jaya
8.	Samkai

Distrik Kimaam merupakan daerah terluas, yaitu 14.357 km² atau 31,85% dari luas Kabupaten Merauke. Adapun Distrik Jagebob merupakan distrik terkecil, yaitu hanya 367 km² atau 0,81% dari luas Kabupaten Merauke (Tabel 1).

Tabel 1. Luasan Distrik di Kabupaten Merauke

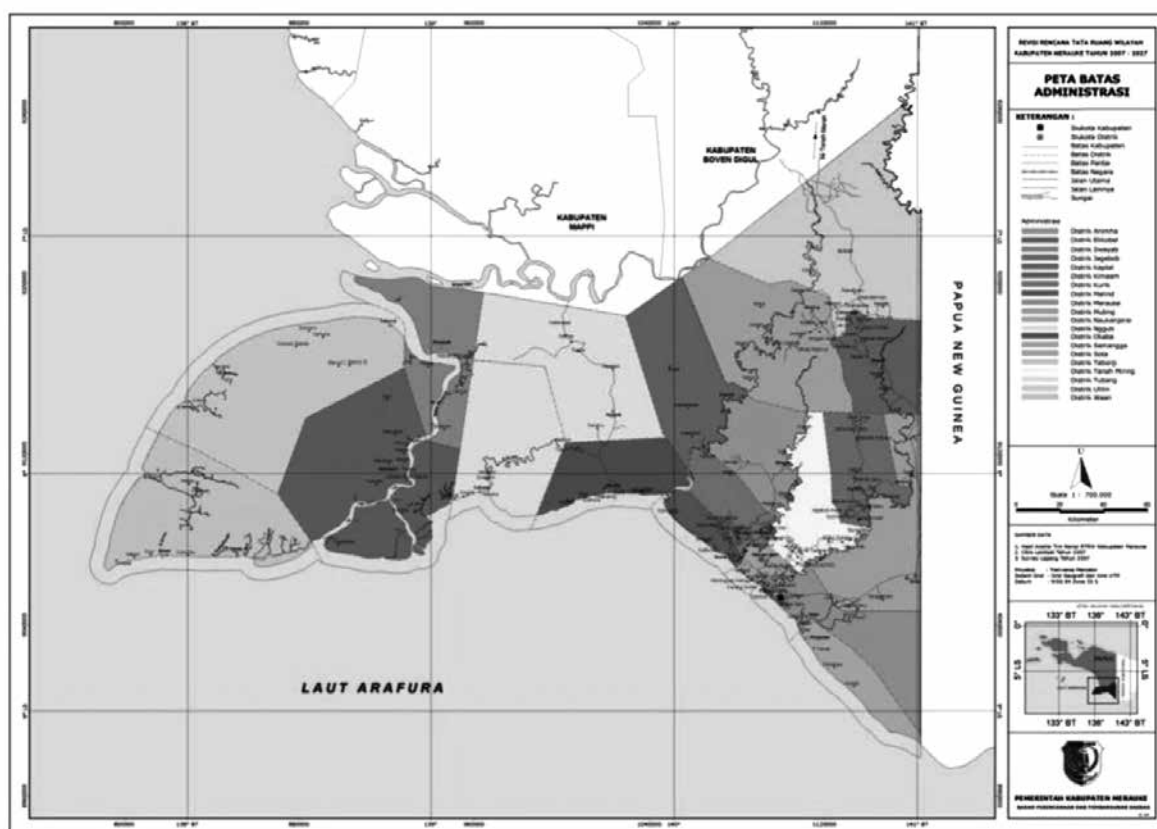
No.	Distrik	Luas Wilayah
1.	Merauke	2.113
2.	Semangga	760
3.	Tanah Miring	466
4.	Jagebob	367
5.	Sota	2.766
6.	Elikobel	2.367
7.	Ulilin	1.573
8.	Kurik	5.598
9.	Okaba	9.684
10.	Muting	5.020
11.	Kimaam	14.357
Jumlah		45.071

Sumber: BPS Kabupaten Merauke, 2009 (dalam <http://merauke.go.id>)

Pengelolaan wilayah perbatasan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Berikut ini nilai-nilai strategis yang dimiliki daerah perbatasan.

- a. Daerah perbatasan berpengaruh penting bagi kedaulatan negara.
- b. Daerah perbatasan merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya.
- c. Daerah perbatasan mempunyai keterkaitan yang saling memengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan di wilayah lainnya yang berbatasan, baik dengan wilayah maupun antarnegara.
- d. Daerah perbatasan berpengaruh terhadap kondisi pertahanan dan keamanan, baik skala regional maupun nasional.

Gambar 1. Wilayah Administrasi Kabupaten Merauke



Berikut ini beberapa rekomendasi yang dihasilkan dari pelaksanaan kegiatan FGD, baik yang melibatkan aparat pemerintah daerah maupun yang melibatkan anggota masyarakat di lokasi kegiatan yang merupakan daerah perbatasan. Beberapa rekomendasi tersebut selanjutnya disebut aspek “Astagatra”.

a. Geografi

Kondisi geografi perbatasan darat Indonesia dengan PNG umumnya merupakan pegunungan, berbukit, dan bergelombang dengan ditutupi hutan tropis yang lebat dan dilalui beberapa sungai serta anak sungai sehingga akses ke wilayah lainnya relatif masih tertutup. Berdasarkan Arah Perencanaan Pembangunan dan RTRW Kabupaten Merauke tahun 2013, pemanfaatan ruang Kabupaten Merauke terdiri atas kawasan lindung (58,22%) dan kawasan

budi daya (41,78%). Kawasan lindung di Kabupaten Merauke mencakup lima peruntukan kawasan, yaitu (a) kawasan yang memberikan perlindungan di bawahnya; (b) kawasan perlindungan setempat; (c) kawasan pelestarian alam; (d) kawasan rawan bencana; dan (e) kawasan perlindungan lainnya. Selanjutnya, kawasan budi daya di Kabupaten Merauke mencakup delapan peruntukan, yaitu (a) kawasan galian pasir, (b) kawasan hutan, (c) permukiman, (d) perikanan darat, (e) perkebunan, (f) peternakan, (g) pertanian, dan (h) kawasan wisata.

b. Sumber Daya Alam

Merauke perbatasan mempunyai potensi sumber daya alam yang sangat besar, yaitu meliputi hasil hutan, tanaman pangan, perkebunan kelapa sawit, peternakan, perikanan, kehutanan, wisata alam, wisata budaya, dan wisata sejarah. Akan tetapi, sumber daya alam tersebut belum dikelola secara optimal. Di sisi lain, sistem pengamanan daerah perbatasan yang tidak memadai menyebabkan terjadinya pencurian dan penjarahan sumber daya alam tersebut.

Luas hutan di Kabupaten Merauke berdasarkan fungsi dan tipenya mencapai 4,67 juta ha. Dari jumlah tersebut, luas kawasan hutan produksi mencapai 1,28 juta ha (27,5%), hutan PPA (Kawasan Suaka Alam) mencapai 1,46 juta ha (31,35%), luas hutan lindung mencapai 1,22 juta ha (4,67%), dan luas hutan konversi tercatat 1,5 juta ha (32,13%). Walaupun sumber daya hutannya cukup luas, produksi dari komoditas hasil hutan di Kabupaten Merauke belum bisa dimaksimalkan. Dari berbagai jenis produksi utama, jenis komoditas yang dihasilkan dari sumber daya hutan di Kabupaten Merauke adalah kayu gergaji/olahan yang produksinya terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2006, produksi kayu gergaji/olahan mencapai 440 m³ kemudian meningkat hingga 4.080 m³ pada tahun 2010. Begitu pula produksi hasil hutan ikutan yang komoditasnya juga tidak banyak. Dari berbagai jenis produk yang dapat dihasilkan, jenis produksi yang ada hanyalah *kemendangan*, kulit buaya, dan gambir. Jenis produksi hasil hutan ikutan yang sampai sekarang masih diproduksi adalah gambir. Jumlah produksinya mencapai 800 ton pada tahun 2010 (DDA Kabupaten Merauke, Tahun 2010 dalam <http://merauke.go.id>).

c. Demografi

Kawasan perbatasan yang luas dengan jumlah penduduk yang relatif kecil dan persebaran yang tidak merata menyebabkan rentang kendali pemerintah, pengawasan, dan pembinaan masyarakat sulit dilakukan. Tingkat kesejahteraan masyarakat daerah perbatasan relatif tertinggal (miskin). Pada umumnya, mereka hidup dengan hanya mengandalkan hasil-hasil dari alam. Mata pencaharian penduduk setempat umumnya adalah petani ladang berpindah dan penebang kayu.

Jumlah penduduk Kabupaten Merauke per 31 Desember 2012—menurut pendataan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil—adalah 246.852 jiwa. Dari jumlah tersebut, jumlah penduduk laki-laki mencapai 130.514 jiwa dan jumlah penduduk perempuan mencapai 116.338 jiwa. Adapun jumlah kepala keluarga tercatat sebanyak 60.406 KK. Jumlah penduduk terbanyak terdapat di Distrik Merauke yang jumlahnya mencapai 115.359 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terkecil terdapat di Distrik Kaptel dengan jumlah penduduk sebanyak 1.833 jiwa.

Tabel 2. Jumlah Penduduk Kabupaten Merauke per 31 Desember 2012

No.	Nama Distrik	Jumlah Penduduk			Jumlah KK
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah Penduduk	
1.	MERAUKE	60.869	54.490	115.359	27.209
2.	MUTING	2.978	2.722	5.700	1.359
3.	OKABA	2.734	2.433	5.167	1.182
4.	KIMAAM	3.739	3.415	7.154	1.586
5.	SEMANGGA	8.560	7.644	16.204	4.402
6.	TANAH MIRING	10.933	9.571	20.504	5.341
7.	JAGE BOB	4.941	4.239	9.180	2.551
8.	SOTA	2.085	1.830	3.915	935
9.	ULILIN	2.661	2.298	4.959	1.262
10.	ELIKOBEL	2.545	2.112	4.657	1.157
11.	KURIK	8.441	7.445	15.886	4.306
12.	NAUKENJERAY	1.205	1.135	2.340	540
13.	KAPTEL	936	897	1.833	375
14.	TUBANG	1.486	1.366	2.852	673
15.	NGGUTI	1.124	1.008	2.132	436
16.	TABONJI	3.019	2.766	5.785	1.370
17.	WAAN	2.332	2.158	4.490	1.085
18.	ILWAYAB	3.047	2.584	5.631	1.304
19.	MALIND	5.614	5.071	10.685	2.820
20.	ANIMHA	1.265	1.154	2.419	513
Jumlah		130.514	116.338	246.852	60.406

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (dalam <http://merauke.go.id>)

d. Ideologi

Kurangnya pembinaan terhadap masyarakat dan akses pemerintah, baik pusat maupun daerah ke kawasan perbatasan dapat menyebabkan masuknya pemahaman ideologi lain, seperti paham komunis dan liberal kapitalis yang mengancam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu, metode pembinaan ideologi Pancasila yang tidak bersifat indoktrinasi perlu dilaksanakan secara terus-menerus. Hal penting lainnya adalah keteladanan dari para pemimpin bangsa.

e. Politik

Tatanan politik di daerah perbatasan relatif belum berkembang dan cenderung diwarnai dengan isu-isu primordialisme, dikotomi sipil-TNI, *dropping* pejabat, dan pertentangan antara kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kebijakan pemerintah dalam membangun kawasan perbatasan bersifat sektoral dan sering tidak menyentuh lapisan masyarakat di pedalaman. Penyaluran aspirasi masyarakat di daerah perbatasan pun belum berlangsung seperti yang diharapkan. Hal itu terbukti dari belum adanya struktur peme-

rintahan di kampung-kampung di perbatasan dan kunjungan pejabat dari pemerintah pusat maupun daerah ke pedalaman daerah perbatasan yang sangat jarang dilakukan.

f. Ekonomi

Kehidupan ekonomi masyarakat di daerah perbatasan pada umumnya masih jauh tertinggal dari perekonomian negara tetangga. Hal itu disebabkan (a) lokasi yang relatif terisolasi dengan tingkat aksesibilitas rendah; (b) rendahnya taraf sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan (jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal); dan (c) langkanya informasi pemerintah tentang ekonomi dan pembangunan bagi masyarakat di daerah perbatasan (*blank spot*). Masyarakat yang berdomisili di sepanjang perbatasan lebih berinteraksi dan berorientasi dengan desa terdekat di negara tetangga. Kesenjangan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan dengan masyarakat negara tetangga memengaruhi watak dan pola hidup masyarakat setempat dan berdampak negatif bagi pengamanan daerah perbatasan dan rasa nasionalisme.

g. Sosial Budaya

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mengubah berbagai bidang kehidupan dan pemerintahan ke arah yang dicita-citakan. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi tersebut juga menyebabkan globalisasi melanda dunia sehingga seluruh tatanan kehidupan yang ada mengalami perubahan-perubahan. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu pesat, seperti perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, terutama internet telah mempercepat masuk dan berkembangnya budaya asing ke dalam kehidupan masyarakat di perbatasan.

Selanjutnya, dari hasil FGD mengemuka permasalahan-permasalahan yang disebabkan oleh beberapa faktor berikut ini. Pertama, faktor eksternal yang meliputi (a) masyarakat daerah perbatasan yang cenderung lebih cepat terpengaruh oleh budaya asing karena intensitas hubungan yang lebih tinggi dan (b) kehidupan ekonomi masyarakat daerah perbatasan yang masih sangat tergantung pada negara tetangga. Kedua, faktor internal yang meliputi hal-hal sebagai berikut.

- a. Secara umum, tingkat pendidikan masyarakat daerah perbatasan relatif rendah (rata-rata tamat SD atau SMP) dan tingkat kesehatannya pun relatif juga masih rendah.
- b. Masyarakat lokal di sepanjang daerah perbatasan, khususnya yang tinggal di pedalaman belum mengetahui tentang pola hidup sehat.
- c. Masyarakat daerah perbatasan lebih menggantungkan hidupnya dari alam sehingga kebanyakan dari mereka bekerja sebagai petani ladang berpindah.
- d. Kerukunan antaretnis di daerah perbatasan belum seperti yang diharapkan. Hal ini tergambar dari adanya beberapa kerusuhan antaretnis yang terjadi di beberapa daerah sekitar perbatasan.
- e. Masyarakat setempat masih kurang dapat menerima kehadiran masyarakat pendatang dan para pendatang kurang berbaur dengan penduduk lokal.
- f. Penegakan hukum di daerah perbatasan kurang memadai. Hal itu antara lain disebabkan kurangnya pos-pos pengawasan di sepanjang perbatasan dan frekuensi pelanggaran hukum yang masih tinggi.

- g. Dalam hal pertahanan dan keamanan, saat ini, kondisi kekuatan TNI dan Polri di daerah perbatasan masih kurang memadai. Hal itu mengingat panjangnya garis perbatasan negara RI dengan negara lain, baik di darat maupun laut yang harus diamankan. Hal lain adalah keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh TNI dan Polri, seperti kendaraan operasional dan pos-pos pengamanan perbatasan yang mendukung tugas pengamanan daerah perbatasan. Selain itu, kondisi medan dan keterbatasan sarana jalan raya di sepanjang daerah perbatasan semakin mempersulit tugas TNI dan Polri untuk melaksanakan patroli perbatasan.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut. Pertama, Merauke memiliki banyak potensi yang di antaranya adalah potensi tanaman pangan, perkebunan kelapa sawit, peternakan, perikanan, kehutanan, wisata alam, wisata budaya, dan wisata sejarah. Akan tetapi, potensi-potensi tersebut belum terkelola dengan baik. Permasalahan yang belum dapat diatasi secara tuntas di wilayah perbatasan Merauke adalah gangguan keamanan dan pelintas batas ke PNG yang dilakukan masyarakat Kabupaten Merauke. Kedua, dalam usaha pengembangan daerah perbatasan perlu dilakukan penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Sebagaimana terjadi di Merauke, kapasitas kelembagaan menjadi kendala besar dalam pengelolaan kawasan perbatasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2009. *Foreign Policy*. Edisi Mei/Juni.
- Moeldoko, 2014. "Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan: Tinjauan dari Perspektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia" dalam Makalah Seminar "Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Ketahanan Nasional". Universitas Tanjungpura Pontianak, tanggal 8 Mei 2014. Tidak dipublikasikan.
- Sunarso, dkk. 2008. *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: UNY Press.
- Sutisna. 2010. "Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan Indonesia" dalam Ludiro Madu (Ed.). *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas: Isu, Permasalahan, dan Pilihan Kebijakan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Tangkilisan, Yuda B. 2013. "Indonesia dan Masalah Perbatasan: Beberapa Masalah dalam Perkembangan Daerah Tapal Batas sebagai Bagian Perekonomian Nasional dari Perspektif Sejarah" dalam *Jurnal Kajian Sejarah & Pendidikan Sejarah*. No.1. Vol.1. Edisi Maret 2013.

DAFTAR LAMAN

<http://merauke.go.id/>. Diakses pada 22 Januari 2015. Pukul 09.50 WIB.