

Management of Boundary Areas Based on Nyamabraya Values

I Gede Astra Wesnawa¹, I Gede Sudirta²

¹ Jurusan Pendidikan Geografi FHIS UNDIKSHA; ² Jurusan PKK FTK UNDIKSHA
Email: astra.wesnawa@undiksha.ac.id

ABSTRACT

This research was conducted in Bali Province with the aim to produce model of management of land border area based on concept of nyamabraya. With the concept of local wisdom, conflicts in the border areas of provinces, districts, and villages in Bali can be avoided or minimized, resulting in the territorial stability and even the integrity of the Unitary Republic of Indonesia remains sustainable. In particular, the objectives of the Year I research are: (1) to identify socio-cultural characteristics of the community in the management of the land border areas; (2) to identify and analyze local government policies in the management of terrestrial border areas; and (3) to analyze and synthesise aspects of the development of the management model Land border areas. To achieve these objectives, then conducted research by using research paradigm development of prototypical type studies combined with reflective analysis method. Research data collected by observation technique, documentation, interview, then analyzed qualitatively. Result of research: (1) socio-cultural characteristics of community in the management of land border area, (2) local government policy in the management of land border area, and (3) aspects of development model of land border area management

Keywords: *Development, Management Model, Border, Nyamabraya*

ABSTRAK

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Bali dengan tujuan untuk menghasilkan model pengelolaan wilayah perbatasan darat berbasis konsep nyamabraya. Dengan konsep kearifan lokal ini konflik di wilayah perbatasan provinsi, kabupaten, dan desa di Bali dapat dihindari atau diminimalisir, sehingga terjadi keajegan wilayah bahkan keutuhan NKRI tetap lestari. Secara khusus tujuan penelitian Tahun I adalah: (1) mengidentifikasi karakteristik sosial budaya masyarakat dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat, (2) mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat, dan (3) menganalisis dan mensintesis aspek-aspek pengembangan model pengelolaan wilayah perbatasan darat. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dilakukan penelitian dengan menggunakan paradigma pengembangan tipe prototypical studies yang dipadukan dengan metode analisis reflektif. Data penelitian dikumpulkan dengan teknik observasi, dokumentasi, wawancara, selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian: (1) karakteristik sosial budaya masyarakat dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat, (2) kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat, dan (3) aspek-aspek pengembangan model pengelolaan wilayah perbatasan darat.

Kata kunci: Pengembangan, Model Pengelolaan, Perbatasan, Nyamabraya

1. Pendahuluan

Kondisi objektif Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) secara geografis adalah sebuah negara yang memiliki wilayah tertentu yang bukan merupakan sebuah benua atau daratan semata, tetapi sebuah negara yang wilayahnya merupakan kesatuan dari tiga dimensi wilayah yaitu darat, laut, dan udara serta memiliki konfigurasi teritorial dengan ciri khusus sebagai satu Negara Kepulauan. Dari 34 provinsi di Indonesia, sepuluh provinsi di antaranya berbatasan dengan negara tetangga. Batas wilayah negara Indonesia tersebar di 10 kawasan, baik di darat maupun di laut. Kawasan perbatasan darat tersebar di 3 (tiga) kawasan yaitu: Kawasan Perbatasan Darat RI- Malaysia di Pulau Kalimantan; Kawasan Perbatasan Darat RI dengan PNG di Papua; dan Kawasan perbatasan darat RI dan Timor Leste di Nusa Tenggara Timur (BNPP, 2011).

Garis batas negara di Pulau Kalimantan antara RI dan Malaysia terbentang sepanjang 2004 km, di Papua antara RI dan Papua Nugini (PNG) terbentang sepanjang 107 km, dan di Nusa Tenggara Timur antara RI dan Timor Leste terbentang sepanjang kurang lebih 263,8 km. Sementara itu, Kawasan Perbatasan Laut termasuk pulau-pulau kecil terluar berada di 7 kawasan.

Perbatasan merupakan kawasan strategis terkait integritas dan kedaulatan wilayah negara yang memerlukan pengelolaan secara khusus. Pengelolaan kawasan perbatasan diperlukan untuk memberi jaminan kepastian hukum mengenai ruang lingkup, batas kewenangan pengelolaan wilayah

dan sumberdaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat suatu wilayah baik provinsi, kabupaten kota, kecamatan sampai dengan unit terkecil.

Salah satu di antara provinsi tersebut adalah Provinsi Bali. Provinsi Bali memiliki 8 (delapan) kabupaten dan 1 (satu) kota madya. Masing-masing kabupaten berbatasan minimal dengan 3 (tiga) kabupaten. Permasalahan perbatasan dengan kabupaten yang ada tersebut belum terselesaikan secara tuntas, seperti masih banyak permasalahan delimitasi batas wilayah, aktivitas berkaitan dengan ekonomi serta sosial budaya masyarakat yang tinggal di perbatasan yang tidak menutup kemungkinan perlu dibuat kesepakatan bersama antar kabupaten dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya yang ada di perbatasan. Semua aspek permasalahan perbatasan tersebut akan berpengaruh pada bidang pertahanan keamanan suatu wilayah.

Pengelolaan perbatasan negara merupakan rangkaian akhir dari proses pembentukan perbatasan. Stephen B. Jhones, dalam Sutisna, Lukita, & Sumaryo (2008) menegaskan, bahwa aspek management (pengelolaan) perbatasan negara merupakan pekerjaan yang bersifat kontinu. Sebab, di dalam kegiatan pengelolaan tersebut menyangkut banyak aspek yang terkait dengan pelaksanaan kedaulatan negara itu sendiri, seperti pemeliharaan patok batas negara, lalu lintas orang dan barang, serta persoalan pertahanan dan keamanan negara itu sendiri. Dengan demikian, sudah sewajarnya bila wilayah perbatasan memerlukan sebuah mekanisme pengelolaan yang terintegrasi dan berkesinambungan karena di ruang perbatasan selalu terjadi interaksi dengan wilayah tetangga, baik positif maupun negatif (Sutisna, 2010).

Berbagai program pembangunan telah dilakukan oleh pemerintah untuk memajukan kawasan perbatasan, baik secara fisik maupun sosial-ekonomi dan budaya masyarakatnya. Namun demikian, kondisi perbatasan tidak banyak mengalami perubahan, masyarakatnya tetap tertinggal dari perkembangan yang terjadi di daerah pusat.

Penelitian Wuryandari tentang Model alternative pengelolaan keamanan kawasan perbatasan Indonesia dan Timor Leste dengan menggunakan kombinasi pendekatan eksternal dan internal dalam pengelolaan perbatasan, merekomendasikan tentang pilihan-pilihan atau tindakan-tindakan yang dapat dilakukan untuk mengurangi masalah keamanan di perbatasan baik dalam aspek kebijakan maupun implementasi (Wuryandari, 2008; Wuryandari, 2012).

Dari berbagai model pengelolaan wilayah perbatasan yang ada, masih menyisakan permasalahan dalam penanganan masalah perbatasan yang harus dicarikan jalan ke luar. Penanganan masalah wilayah perbatasan bukan hanya tanggung jawab pemerintah pusat saja, tetapi juga melibatkan pemerintah daerah. Pengelolaan wilayah perbatasan masih banyak terfokus pada perbatasan laut yang dirasakan mempunyai permasalahan yang lebih sering terjadi dan kompleks. Namun, permasalahan batas darat juga mempunyai dampak yang sangat kompleks dalam pembangunan, baik pembangunan fisik maupun sosial budaya dan ekonomi. Dengan adanya perubahan pandangan arah pembangunan untuk saat ini dan dimasa depan, sektor darat perlu jaminan kepastian hukum dan penegakan hukum kegiatan di perbatasan, sehingga pembangunan fisik, sosial budaya dan ekonomi pada lingkungan perbatasan dapat berjalan sesuai dengan harapan.

Kesadaran terhadap persepsi wilayah perbatasan antar wilayah mendorong para birokrat dan perumus kebijakan pada kabupaten/kota di Provinsi Bali untuk melakukan pengelolaan wilayah perbatasan darat. Hal ini menjadi isu strategis karena pengelolaan kawasan perbatasan darat terkait dengan proses nation state building terhadap kemunculan potensi konflik internal di suatu wilayah dan atau dengan wilayah lainnya (*neighbourhood region*).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, kehidupan masyarakat Bali dikenal dengan keramahtamahan dan kehidupan sosial budaya yang didukung dengan kearifan lokal. Salah satu konsep normative dari kearifan lokal yang ada di Bali adalah "nyamabraya" dengan konsep ini sesungguhnya hubungan individu dalam masyarakat Bali terjalin erat, namun dalam kenyataannya sering terjadi konflik dengan sesama dalam pemanfaatan sumberdaya yang ada di daerah perbatasan, di antaranya konflik perebutan mata air di wilayah Hutan Baong Kambing yang termasuk wilayah Kabupaten Bangli antara Desa Bondalem dan Desa Tejakula tahun 2010 (Bali Post, 2010). Konflik perbatasan antara warga Desa Ulakan dan Desa Antiga Kabupaten Karangasem bentrok memperebutkan tapal batas yang di dalamnya terdapat depo Pertamina Manggis pada tanggal 11

April 2005. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka perlu dilakukan penelitian tentang: Pengembangan model Pengelolaan Wilayah Perbatasan Darat Berbasis Nilai-nilai "Nyamabraya" . Tahun pertama bertujuan untuk (1) Mengidentifikasi karakteristik sosial budaya masyarakat dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat., (2) Mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat, dan (3) Menganalisis dan mensintesis aspek-aspek pengembangan model pengelolaan wilayah perbatasan darat.

2. Metode

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah Provinsi Bali. Sebagai daerah tujuan wisata, Provinsi Bali memiliki berbagai daya tarik, di antaranya daya tarik wisata budaya dan alam yang didukung dengan keramahtamahan penduduknya. Namun, dalam perkembangannya cukup banyak konflik yang terjadi antar desa di kawasan perbatasan daratnya.

Fokus utama dari penelitian ini adalah mengembangkan model pengelolaan wilayah perbatasan berbasis konsep nyamabraya, model rekayasa sosial pengelolaan perbatasan berbasis nyamabraya, dan rekomendasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan berbasis nyama braya. Berdasarkan rasional tersebut, maka penelitian ini menggunakan desain penelitian pengembangan tipe prototypical studies sebagaimana yang dikemukakan oleh Akker (1999) dan Ely & Plomp (2001). Hal penting yang perlu diperhatikan dalam penelitian pengembangan adalah kualitas perangkat produk yang dihasilkan. Ely & Plomp (2001) memberikan kriteria kualitas produk adalah: valid, mempunyai nilai tambah praktis dan efektif. Secara umum Plomp [8] menyatakan bahwa pelaksanaan penelitian pengembangan meliputi tiga fase yaitu: fase analisis hulu hilir, fase pengembangan prototipe dan fase penilaian. Bertalian dengan fokus masalah penelitian ini yaitu pengembangan model pengelolaan wilayah perbatasan darat berbasis nyamabraya yang benar-benar valid, praktis dan efektif.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Karakteristik sosial, budaya, dan ekonomi dalam pengelolaan perbatasan darat

Keterpaduan dan keterkaitan antar kegiatan sosial budaya, dan ekonomi di daerah perbatasan yang dikembangkan bersifat saling menunjang satu sama lain, sehingga dapat mewujudkan sinergi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Agar keterpaduan dan keterkaitan antar kegiatan sosial budaya dan ekonomi dapat diwujudkan, diperlukan integrasi rencana pengembangan, sinkronisasi program, dan koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan di antara para pemangku kepentingan.

1) Karakteristik ekonomi

Wilayah perbatasan karakteristik ekonomi penduduk adalah dominannya aktivitas ekonomi di sektor pertanian, perkebunan dan peternakan. Strategi pengembangan perekonomian, khususnya pengembangan investasi, diupayakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan perkembangan antar wilayah kecamatan adalah sebagai berikut: (1) Meningkatkan pertumbuhan struktur perekonomian wilayah yang lebih seimbang dengan meningkatkan diversifikasi ekonomi dan mengurangi ketergantungan pada beberapa komoditas utama saja, sekaligus perluasan pasarnya.

Dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi wilayah di perbatasan, dengan sendirinya akan mendorong sektor sektor lain lebih menggeliat, misalnya pendidikan, kesehatan, aktivitas penduduk dalam bidang ekonomi, (2) Pemanfaatan potensi sumberdaya alam yang selama ini belum dimanfaatkan secara optimal untuk pengembangan sektor pertanian tanaman pangan, kehutanan, perikanan, pertambangan, dan pariwisata. Di daerah perbatasan yang potensial seperti bidang pertanian, peternakan, perkebunan, dimanfaatkan secara optimal dengan mempertimbangkan aspek lingkungan, agar pemanfaatan potensi tersebut tidak merusak lingkungan. Justeru masyarakat diperbatasan menyadari bahwa lingkungan harus dilestarikan demi keberlanjutan pemanfaatan sumberdaya alam yang ada, (3) Peningkatan kemudahan bagi tumbuhnya investasi untuk pengembangan sektor/subsektor strategis terutama melalui pembangunan infrastruktur, insentif-disinsentif bagi investasi swasta, (4) Pengembangan potensi ditempuh dengan mengarahkan kawasan budidaya tertentu pada daerah-daerah yang berpotensi baik menurut potensi fisik, spasial, maupun menurut komoditas unggulan yang ada, dan (5) Dalam upaya mengatasi masalah,

memprioritaskan penanganan wilayah-wilayah yang menghadapi permasalahan antara lain: lahan kritis, rawan bencana/lingkungan rawan, daerah tertinggal, kawasan cepat berkembang melalui identifikasi wilayah prioritas beserta penyusunan dan pelaksanaan program penanganannya.

Karakteristik sosial budaya

Masyarakat Bali dimanapun berada dalam lingkup wilayah Bali memiliki kekhasan dalam budaya, yang dikenal dengan konsep *desa kala patra*, atau tempat, waktu dan keadaan. Konsep ini diseimbangkan dengan *tri hita* karena atau tiga cara penyebab kebahagiaan/keharmonisan, yaitu keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan sesama, dan manusia dengan lingkungan. Salah satu keharmonisan hubungan itu adalah antara manusia dengan sesamanya dan manusia dengan lingkungan di daerah perbatasan. Keharmonisan hubungan ini menyebabkan kerusakan lingkungan di perbatasan dan konflik diperbatasan dengan sentuhan konsep *nyamabraya* konflik dapat diminimalisir. Konsep yang juga mengakar di masyarakat Bali adalah '*sad kertih*' yang menjaga kelangsungan kehidupan dengan melaksanakan: *Atma Kertih*, *Wana Kertih*, *Danu Kertih*, *Segara Kertih*, *Jana Kertih*, dan *Jagat Kertih*. Dalam sistem desa ini dibangun suatu keharmonisan antara hubungan manusia dan *Ida Hyang Widhi* dengan *sradha* dan *bhakti*, hubungan antara manusia dan sesama berdasarkan saling pengabdian '*paras-paros sarpanaya salumlum sebayantaka*', hubungan antara manusia dan lingkungannya berdasarkan kasih sayang. Hubungan ini merupakan hubungan timbal balik yang disebut *Cakra Yadnya*. Dalam *Bhagawagitha* disebutkan hubungan tersebut akan menimbulkan suasana sosial yang menjamin setiap orang dapat menjalankan *swadharma*-nya masing-masing, sehingga konflik dapat dihindari.

3.2 Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Wilayah Perbatasan Darat

1) Kebijakan dalam bidang Ekonomi dan Sosial Budaya

(1) Adanya paradigma 'kawasan perbatasan sebagai halaman belakang'

Paradigma pengelolaan kawasan perbatasan di masa lampau sebagai "halaman belakang" wilayah NKRI membawa implikasi terhadap kondisi kawasan perbatasan saat ini yang terisolir dan tertinggal dari sisi sosial dan ekonomi. Munculnya paradigma ini, disebabkan oleh sistem politik masa lalu yang sentralistik dan sangat menekankan stabilitas keamanan. Di samping itu, secara historis, hubungan Indonesia dengan beberapa negara tetangga pernah dilanda konflik, serta seringkali terjadinya pemberontakan-pemberontakan di dalam negeri. Konsekuensinya, persepsi penanganan kawasan perbatasan lebih didominasi pandangan untuk mengamankan perbatasan dari potensi ancaman dari luar dan cenderung memposisikan kawasan perbatasan sebagai sabuk keamanan. Hal ini telah mengakibatkan kurangnya pengelolaan kawasan perbatasan dengan pendekatan kesejahteraan melalui optimalisasi potensi sumberdaya alam, terutama yang dilakukan oleh investor swasta. Pandangan tersebut di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo terjadi perubahan paradigma dengan pembangunan yang terpusat di pinggiran atau perdesaan, sehingga perhatian pemerintah pada daerah pinggiran tampak dari program-program pembangunan yang digagas cenderung diprioritaskan pada daerah pinggiran. Dengan harapan masyarakat yang bermukim di daerah pinggiran mendapat perhatian dan dapat merasakan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah dan bukan sekadar *service isapan jempol* (Hermantyo, 2007).

(2) Sarana dan prasarana masih minim

Ketersediaan prasarana dan sarana, baik sarana dan prasarana wilayah maupun fasilitas sosial ekonomi masih jauh dari memadai. Keberadaan pasar desa, puskesmas desa dengan tenaga kesehatan sangat terbatas. Kantor desa/balai dusun dengan kondisi yang tidak mendukung untuk proses sosialisasi antar masyarakat desa. Gedung sekolah untuk jenjang pendidikan dasar, kondisinya tidak mendukung untuk penyelenggaraan pendidikan dasar.

Jaringan jalan dan angkutan perhubungan darat maupun laut masih sangat terbatas, yang menyebabkan sulit berkembangnya kawasan perbatasan, karena tidak memiliki keterkaitan sosial maupun ekonomi dengan wilayah lain. Kondisi prasarana dan sarana komunikasi seperti pemancar atau transmisi radio dan televisi serta sarana telepon di kawasan perbatasan umumnya masih relatif minim. Terbatasnya sarana komunikasi dan informasi menyebabkan masyarakat perbatasan lebih mengetahui informasi tentang negara tetangga daripada informasi dan wawasan tentang Indonesia.

Ketersediaan sarana dasar sosial dan ekonomi seperti pusat kesehatan masyarakat, sekolah, dan pasar juga sangat terbatas. Hal ini menyebabkan kawasan perbatasan sulit untuk berkembang dan bersaing dengan wilayah negara tetangga.

(3) Adanya tanah adat/ulayat masyarakat

Di beberapa kawasan perbatasan terdapat tanah adat/ulayat yang berada di dua wilayah kabupaten. Tanah ulayat ini sebagian menjadi ladang penghidupan yang diolah sehari-hari oleh masyarakat perbatasan, sehingga pelintasan batas antarkabupaten menjadi hal yang biasa dilakukan setiap hari. Keberadaan tanah ulayat yang terbagi dua oleh garis perbatasan, secara astronomis memerlukan pengaturan tersendiri serta dapat menjadi permasalahan di kemudian hari jika tidak ditangani secara serius. Dengan adanya Peraturan Menteri tentang batas kabupaten/kota, dapat meminimalisir permasalahan tersebut, mengingat perubahan bentang alam karena campur tangan manusia maupun karena faktor alam akan menyamarkan batas alam dengan perubahan penggunaan lahan. Seperti Daerah Aliran Sungai yang bergeser karena bencana alam, maupun karena aktivitas manusia.

2) Kebijakan dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam

(1) Pemanfaatan potensi Sumberdaya Alam belum optimal

Potensi sumberdaya alam yang berada kawasan perbatasan, baik di wilayah darat maupun laut cukup besar, namun sejauh ini upaya pengelolaannya belum dilakukan secara optimal. Potensi sumberdaya alam yang memungkinkan dikelola di sepanjang kawasan perbatasan, antara lain sumberdaya kehutanan, pertambangan, perkebunan, pariwisata, dan perikanan.

Pemanfaatan potensi perikanan di pesisir pantai utara Bali, khususnya di Kabupaten Buleleng Provinsi Bali, masih menyisakan masalah antar nelayan di wilayah administrasi desa. Berdasarkan wawancara dengan Ketua Kelompok Nelayan Segara Wangi Banyuning Utara, diketahui bahwa para nelayan desa tetangga merasa punya kewenangan mutlak untuk menangkap ikan di daerah pantai atau pesisir desanya. Jika ada nelayan di luar desa yang berlayar untuk menangkap ikan masuk ke wilayah perairan desa lain, tidak diperbolehkan. Padahal laut yang dimanfaatkan oleh nelayan tradisional untuk menangkap ikan jauh ke laut dalam, yang batas wilayah perairannya tidak jelas diketahui oleh nelayan tradisional. Hal ini harus disikapi oleh pemegang otoritas atau pemerintah daerah, karena jika dibiarkan tentu akan menjadi masalah yang sewaktu-waktu bisa meledak, yang pada akhirnya berdampak pada keamanan wilayah, yang dampaknya terhadap masyarakat nelayan tidak lagi bisa melaut karena kewananan para nelayan terancam.

(2) Terjadinya eksploitasi pemanfaatan Sumberdaya Alam yang tak terkendali dan berkelanjutan

Upaya optimalisasi potensi sumberdaya alam harus memperhatikan daya dukung lingkungan, sehingga tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan, baik lingkungan fisik maupun sosial. Di sebagian besar kawasan perbatasan, upaya pemanfaatan sumberdaya alam dilakukan secara ilegal dan tak terkendali, sehingga mengganggu keseimbangan ekosistem dan kelestarian lingkungan hidup. Berbagai dampak lingkungan seperti polusi asap lintas batas, banjir, longsor, tenggelamnya pulau kecil, dan sebagainya pada umumnya disebabkan oleh kegiatan-kegiatan ilegal, seperti penebangan liar di kawasan hutan dan pengerukan pasir di pulau-pulau kecil yang tidak terkendali. Hal ini cukup sulit ditangani, karena keterbatasan pengawasan pemerintah di kawasan perbatasan dan belum ditegakkannya supremasi hukum secara adil dan tegas.

3.3 Kebijakan dalam Kelembagaan dan Kewenangan Pengelolaan

1) Belum adanya kelembagaan yang mengelola kawasan perbatasan secara integral dan terpadu

Pengelolaan kawasan perbatasan belum dilakukan secara terpadu dengan mengintegrasikan seluruh sektor terkait. Sampai saat ini, permasalahan beberapa kawasan perbatasan masih ditangani secara ad hoc, sementara dan parsial serta lebih didominasi oleh pendekatan keamanan melalui beberapa kepanitiaan, sehingga belum memberikan hasil yang optimal (Moeldoko, 2014). Pengelolaan perbatasan negara secara terpadu sangat strategis dan mendesak untuk dilakukan, karena menyangkut dengan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu hal yang turut memberikan kontribusi terhadap belum optimalnya pengelolaan dan penanganan permasalahan

perbatasan saat ini adalah belum adanya suatu lembaga yang secara khusus mengelola keseluruhan aspek pengelolaan perbatasan, baik di tingkat nasional maupun di daerah.

2) Belum jelasnya kewenangan dalam pengelolaan kawasan perbatasan

Sesuai Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, pengaturan tentang pengembangan kawasan perbatasan secara hukum berada di bawah tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten. Kewenangan pemerintah pusat hanya ada pada pintu-pintu perbatasan yang meliputi aspek kepabeanaan, keimigrasian, karantina, serta keamanan dan pertahanan. Dengan demikian Pemerintah Daerah dapat mengembangkan kawasan perbatasan selain di pintu-pintu masuk tersebut, tanpa menunggu pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat. Namun demikian, dalam pelaksanaannya pemerintah daerah belum melaksanakan kewenangannya tersebut. Hal ini dapat disebabkan beberapa faktor: (1) Belum memadainya kapasitas pemerintah daerah dalam pengelolaan kawasan perbatasan mengingat penangannya bersifat lintas administrasi wilayah pemerintahan dan lintas sektoral, sehingga masih memerlukan koordinasi dari institusi yang secara hirarkis lebih tinggi; (2) Belum tersosialisasikannya peraturan dan perundang-undangan mengenai pengelolaan kawasan perbatasan, (3) Terbatasnya anggaran pembangunan pemerintah daerah; (4) Masih adanya tarik menarik kewenangan pusat-daerah, misalnya dalam pengelolaan kawasan konservasi seperti hutan lindung dan taman nasional sebagai international inheritance yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah pusat (Departemen Kehutanan).

Dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2017 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan, Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas daerah memberi kejelasan kewenangan pada pemerintah Provinsi, Kabupaten Kota dalam pengelolaan perbatasan. Kebijakan dalam kelembagaan dan kewenangan pengelolaan potensi sumberdaya yang ada di Kabupaten Buleleng dilaksanakan dengan adanya Peraturan daerah Kabupaten Buleleng Nomor 9 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten, Buleleng Tahun 2013-2033.

Pemantapan kawasan lindung menjadi titik tolak bagi pengembangan Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buleleng yang berlandaskan kepada prinsip pembangunan berkelanjutan. Setelah kawasan lindung ditetapkan sebagai limitasi bagi pengembangan wilayah, selanjutnya dapat ditentukan arahan pengembangan kawasan budidaya. Pola ruang kawasan lindung secara umum terdiri dari: Kawasan hutan lindung; Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya; Kawasan perlindungan setempat; Kawasan suaka alam, pelestarian alam, dan cagar budaya; Kawasan rawan bencana alam; Kawasan lindung geologi; dan Kawasan lindung lainnya (Perda Buleleng, 2013).

Secara fisiografis Wilayah Kabupaten Buleleng memanjang dari timur sampai barat dan melandai dari selatan ke utara, dengan karakteristik seperti ini, Kabupten Buleleng memiliki wilayah perbatasan dengan 5 kabupaten yaitu Kabupaten Karangasem, Bangli, Badung, Tabanan dan Jemberana. Semua daerah perbatasan dengan kabupetan tersebut berada di1daerah pegunungan yang membentang dari timur ke barat, yang membelah Pulau Ba1i menjadi Bali Utara dan Bali Seltan. Dengan karakteristik seperti itu, maka kawasan atas dengan ketinggian 1200 meter dari permukaan air laut, merupakan kawasan hutan dengan fungsi lindung bagi daerah bawah.

Salah satu tindakan signifikan pemerintah dalam pengelolaan wilayah perbatasan adalah pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Ada tiga pendekatan yang digunakan BNPP dalam mengelola kawasan perbatasan, yaitu pendekatan keamanan, kesejahteraan, dan lingkungan. Dalam pendekatan keamanan, kebijakan pemerintah sudah lama diterapkan, sehingga TNI yang juga masuk dalam lingkaran koordinasi BNPP mengambil peran terbesar. TNI mengakomodasi pertahanan keamanan dalam dua dimensi, yaitu pertahanan tradisional dan nontradisional. Dalam pertahanan tradisional, TNI menghadirkan pecalang desa dengan koordinasi dengan desa adat.

Sementara untuk pertahanan nontradisional, TNI melakukan berbagai program yang membantu kesejahteraan masyarakat melalui program TNI Masuk Desa. Di Kecamatan Tejakula, mereka membantu merapikan dan memperlebar jalan desa tahun 2011. Dengan demikian, diharapkan agar masyarakat merasa terbantu dan citra TNI di perbatasan yang dianggap penghalang bisa terkikis.

Dalam pendekatan kesejahteraan, peran pemerintah merepresentasikan dalam kegiatan kegiatan BNPP. Berdasarkan hasil wawancara dengan Asisten Bidang Pemerintahan, inti kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan adalah: (1) mempercepat peningkatan pertumbuhan ekonomi di kawasan perbatasan; (2) mempercepat peningkatan kualitas sumberdaya manusia di kawasan perbatasan; dan (3) mempercepat penguatan kapasitas kelembagaan pembangunan kawasan perbatasan. Tiga inti kebijakan tersebut kemudian diimplementasikan dalam bentuk penetapan lokasi-lokasi prioritas di kawasan perbatasan. Namun, tidak semua kawasan perbatasan dijadikan lokasi prioritas dalam waktu yang sama. Hal ini terkait dengan kemampuan keuangan pemerintah yang terbatas.

3.4 Aspek-aspek pengembangan model pengelolaan wilayah perbatasan darat

1) Pembangunan social dalam bidang pengentasan kemiskinan

Kemiskinan sebagai suatu fenomena, cara pandang ini melihat kemiskinan dengan lebih tajam pada akar permasalahan yang dihadapi. Kemiskinan sebagai proses sistemik yang tereduksi dari berbagai faktor dalam hal ini kemiskinan dipengaruhi oleh banyak aspek dibentuk melalui kondisi suatu negara dari waktu ke waktu. Dengan demikian kemiskinan tidak terlepas bagaimana program yang dicanangkan, kebijakan alokasi sumberdaya baik natural resources, teknologi sumberdaya manusia, selain itu pula manajemen dan distribusi sumberdaya tersebut. Kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimum (Wuryandari, 2012). Kebutuhan-kebutuhan dasar yang harus dipenuhi tersebut meliputi pangan, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat dibedakan berdasarkan ukuran pendapatan, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Apabila dilihat berdasarkan pola waktu, kemiskinan dapat dibedakan menjadi empat, meliputi *persistent proverty*; *cyclical poverty*; *seasonal poverty*; dan *accident poverty* (Kuncoro, 1997).

Dengan konsep nyamabraya, kemiskinan sesungguhnya dapat dientaskan dengan pembangunan social dalam masyarakat perdesaan maupun perkotaan. Hal ini dilandasi oleh pandangan bahwa nyamabraya atau saudara dekat memiliki keeratn hubungan social. Misalnya di daerah perdesaan Bali, ada suatu pandangan bahwa hidup dalam masyarakat yang tidak bisa dilepaskan dengan masyarakat sekitarnya, yang menganggap masyarakat sekitarnya adalah saudara, sehingga hidup harus menyamabraya, baik dalam pekerjaan social masyarakat maupun social keagamaan selalu mengedepankan nyamabraya, seperti ditunjukkan dalam penelitian Wesnawa (2014) dan Wesnawa & Christiawan (2017). Pembangunan social di daerah perbatasan, juga mengedepankan konsep nyamabraya, sehingga konflik bisa diminimalkan, karena menganggap masyarakat sekitar adalah saudara dekat, yang akan diajak dalam kegiatan social budaya.

2) Pembangunan Sosial Daerah Perbatasan Bidang Pendidikan

Pemerintah Kabupaten Buleleng melaksanakan program daerah guna membangun di perbatasan, seperti rendahnya pendidikan masyarakat di daerah perbatasan akan mempersulit jalannya pembangunan. Dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Kecamatan pada awalnya ada kendala terutama memberikan pemahaman pada masyarakat mengenai penggunaan lahan dan pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur. Pendidikan juga merupakan prioritas bagi pemerintah dalam pembangunan daerah perbatasan, sehingga anak-anak usia sekolah di desa-desa Kecamatan telah memahami arti pentingnya pendidikan. Rendahnya pendidikan masyarakat di perbatasan menyebabkan pengetahuan masyarakat daerah tersebut juga rendah. Hal ini diungkapkan oleh camat Tejakula. Masyarakat berpendidikan rendah sangat mudah terpengaruh dengan hal-hal yang negatif, karena itu sangat mudah bagi orang luar untuk menghasut agar mereka melakukan hal-hal yang melanggar peraturan. Oleh karena itu, pendidikan masyarakat harus menjadi prioritas bagi pemerintah, dengan didirikannya sekolah-sekolah terutama Sekolah Dasar (SD) diharapkan tingkat buta huruf masyarakat menjadi berkurang bahkan tidak ada masyarakat yang buta huruf.

Pembangunan sekolah di desa-desa di perbatasan juga diperhatikan agar jarak masyarakat dan sekolah tidak terlalu jauh. Sampai dengan tahun 2009 dilakukan berbagai upaya sistematis dalam pemerataan dan perluasan pendidikan, khususnya dalam konteks pelaksanaan wajib belajar sembilan

tahun. Penuntasan program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun memperhatikan pelayanan yang adil dan merata bagi penduduk yang menghadapi hambatan ekonomi dan sosialbudaya.

Demikian juga anak-anak yang memiliki kelainan fisik, emosi, mental serta intelektual. Strategi yang diambil antara lain dengan membantu dan mempermudah mereka yang belum berkesempatan mengikuti pendidikan, baik di sekolah, putus sekolah, serta lulusan SD yang tidak melanjutkan ke SMP yang masih besar jumlahnya, untuk memperoleh layanan pendidikan. Dalam strategi ini juga ditempuh penerapan kelas-kelas inklusi, yakni dengan memberi kesempatan kepada peserta didik yang mempunyai kelainan untuk belajar bersama peserta didik yang normal. Solusi lain yang ditawarkan dalam pembangunan sosial bidang pendidikan adalah peningkatan akses pendidikan melalui pembukaan kesempatan bagi pihak swasta dalam mendirikan lembaga pendidikan baru.

3) Pembangunan Sosial Daerah Perbatasan Bidang Pelayanan Kesehatan

Pembangunan daerah perbatasan yang tidak terfokus pada satu aspek saja, tetapi harus dilakukan diberbagai aspek. Pembangunan sarana kesehatan dilakukan agar kesehatan masyarakat lebih baik, dengan dibangunnya polindes-polindes di desa-desa terpencil dimaksudkan agar jarak tempuh masyarakat dengan pelayanan kesehatan lebih dekat. Pembangunan daerah perbatasan juga melihat faktor manusianya. Jumlah penduduk juga memengaruhi dibangunnya daerah-daerah perbatasan. Di desa-desa Kecamatan Tejakula jumlah kelahiran lebih besar dibandingkan dengan jumlah kematian, seperti yang dikatakan oleh PLKB Kecamatan Tejakula yang menyatakan bahwa kesehatan masyarakat menjadi prioritas bagi pemerintah dalam pembangunan sosial. Dengan terpenuhi kebutuhan kesehatan bagi masyarakat akan mudah bagi pemerintah untuk melaksanakan pembangunan di desa-desa di wilayah itu.

Terobosan yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan dalam bentuk Reformasi Pembangunan Kesehatan Masyarakat. Tujuannya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dengan menghilangkan kesenjangan pembangunan kesehatan antar daerah, antar sosial ekonomi, serta meningkatkan akses masyarakat pada pelayanan kesehatan yang bermutu

Terbentuknya Kampung KB di masing-masing kecamatan yang ada di Kabupaten Buleleng, memberikan pengaruh yang signifikan untuk mewujudkan tingkat kesehatan Ibu dan Anak, karena program KB bertujuan untuk memberi jaminan kesehatan Ibu dan Anak, karena dengan jarak kelahiran yang diatur sedemikian rupa, kesiapan ibu untuk melahirkan dari aspek mental dan psikhis akan baik, sehingga kualitas penduduk semakin meningkat.

4. Simpulan

Karakteristik sosial budaya masyarakat dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat yang telah teridentifikasi belum lengkap, sehingga perlu disempurnakan dengan penambahan data karakteristik sosial budaya. Kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat, meliputi Kebijakan dalam bidang Ekonomi dan Sosial Budaya, Kebijakan dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam, dan Kebijakan dalam Kelembagaan dan Kewenangan Pengelolaan. Aspek-aspek pengembangan model pengelolaan wilayah perbatasan darat, meliputi pembangunan sosial daerah perbatasan darat bidang pengentasan kemiskinan, pembangunan sosial daerah perbatasan darat bidang pendidikan, dan pembangunan sosial daerah perbatasan darat bidang pelayanan kesehatan.

Pemerintah Daerah dalam pengelolaan wilayah perbatasan darat perlu mengedepankan kearifan lokal yang ada di wilayahnya. Kearifan lokal yang dimiliki oleh suatu wilayah, masyarakatnya memiliki kepercayaan dan keyakinan serta tetap menyelenggarakan kehidupannya dengan berpedoman pada kearifan lokal yang diyakininya. Dengan mengedepankan kearifan lokal yang ada konflik dapat diminimalisir.

Daftar Rujukan

- Akker, V. den J. (1999). Principles and methods of development research. In V. den J. Akker, K. Branch, N. Gustafson, Nieveen, & T. Plomp (Eds.), *Design approaches and tools in education and training* (pp. 1–14). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan. (2011). *Desain Besar Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan perbatasan Tahun 2011–2025*. Jakarta: BNPP.
- Bali Post. (2010). Konflik Perebutan Mata Air di Wilayah Hutan Baong Kambing Kabupaten Bangli dengan Kecamatan Tejakula Kabupaten Buleleng.
- Ely, D. P., & Plomp, T. (2001). *Classic Writings on Instructional Technology*. Englewood: Libraries Unlimited, Inc.
- Hermantyo, D. (2007). Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan. *Jurnal Mekara Sains*, 11(1).
- Kuncoro. (1997). *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah dan Kebijakan*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Moeldoko. (2014). Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan: Tinjauan dari Perspektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia. In *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Ketahanan Nasional*. Pontianak: Universitas Tanjungpura.
- Peraturan Daerah Buleleng Nomor 9 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Buleleng 2013-2033.
- Sutisna. (2010). Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan Indonesia. In L. Madu (Ed.), *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas: Isu, Permasalahan, dan Pilihan Kebijakan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sutisna, Lukita, & Sumaryo. (2008). Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan di Indonesia. In *Pengelolaan Wilayah Perbatasan* (pp. 1–4). Yogyakarta: Jurusan Ilmu HI/UPN Veteran.
- Wesnawa, I. G. A. (2014). Pengembangan Model Pengentasan Kemiskinan berbasis Nilai-nilai Nyamabraya (Ajaran Tatwamasi) pada Masyarakat Perkotaan di Provinsi Bali. *Jurnal IKA Undiksha*, 12(1).
- Wesnawa, I. G. A., & Christiawan, P. I. (2017). Community-Based Management of Coastal Damage In Buleleng. *IOSR-JHSS*, 22(4), 1–7.
- Wuryandari, G. (2008). *Model Alternatif Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Indonesia dan Timor Leste*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI.
- Wuryandari, G. (2012). Keamanan dan Pengembangan Ekonomi di Wilayah Perbatasan Indonesia-Timor Leste di Provinsi Nusa Tenggara Timur. In *Penyusunan Program Investasi Perbatasan*. Kupang: Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP).