

**URGENCY KEBIJAKAN AFFIRMATIVE ACTION DALAM MENSEJAHTERAKAN
MASYARAKAT KAWASAN PERBATASAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

(Urgency Affirmative action policies in the welfare society Border Areas North Kalimantan Province)

Aryono Putra
Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan
Jl. Amal Lama, Kelurahan Pantai Amal Lama Kota Tarakan, 77123
e-mail: aryonoputra.borneo@gmail.com

Abstrak

Bahwa cita-cita bernegara adalah untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia, Sebagaimana amanat dalam Konstitusi UUD 1945 Negara Republik Indonesia untuk mengantarkan rakyat Indonesia menjadi sebuah Negara yang sejahtera. Tatkala peranan hukum untuk menciptakan masyarakat perbatasan yang sejahtera menjadi lambat, maka diperlukan kebijakan khusus untuk pengelolaan perbatasan itu sendiri. Hakikat Negara hukum berperan untuk mengantarkan masyarakat pada tujuan hidup sejahtera. Dalam konteks masyarakat perbatasan, proses mewujudkan masyarakat yang sejahtera sebagaimana cita-cita bernegara itu harus di dukung dengan kebijakan khusus (*affirmative action*) bagi pengelolaan masyarakat perbatasan.

Affirmative action digunakan untuk dasar pemberian kebijakan bagi pengelolaan perbatasan di Indonesia. Namun demikian hal bukanlah salah satu jalan dalam memperjuangkan menuju kesejahteraan masyarakat perbatasan. Kebijakan khusus dirancang hanya untuk memfasilitasi akses masyarakat perbatasan pada pengambilan keputusan dengan tujuan untuk mengatasi kondisi geografis, terbatasnya infrastruktur, sarana dan prasarana jalan, transportasi dan alat telekomunikasi lainnya, termasuk langkanya Sumber Daya Manusia yang dapat mendukung pembangunan kreatif dan inovatif. Ketika garis start masyarakat berada jauh dibelakang, Cita-cita menjadikan perbatasan sebagai beranda depan NKRI menjadi sangat penting. Bahwa Sumber Daya atau Kekayaan Alam juga tidak terkelola dengan baik untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat di kawasan perbatasan.

Kata Kunci: Mensejahterakan, Masyarakat Perbatasan, Kebijakan Affirmative Action.

Abstract

That the ideal state is for the welfare of the people of Indonesia, as mandated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia to deliver the people of Indonesia into a country sejahtera. When the rule of law to create a prosperous border communities to be slow, it would require a special policy for the management of the border itself. The essence of the legal acts to deliver the public on the purpose of living well. In the context of border communities, the process of creating a prosperous society as well as the ideals of a state

that should be supported with specific policies (affirmative action) for the management of border communities.

Affirmative action is used for basic administration for border management policy in Indonesia. Nevertheless, it is not one way in striving towards the welfare of border communities. Specific policies designed only to facilitate access to the border communities in decision-making with a view to overcoming the geographical conditions, limited infrastructure, facilities and infrastructure of roads, transport and other telecommunication devices, including the scarcity of human resources that can support the development of creative and innovative. When the starting line communities are far behind, ideals make the border as NKRI home front becomes very important. Whereas Resources or Natural Resources also not managed properly for the welfare of the community in the border region.

Keywords: Welfare, Public Border, Affirmative Action Policy.

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan sebuah (*nation state*) yang juga memiliki karakter-karakter seperti di atas. Sebagai (*nation state*), Indonesia menyatukan berbagai ikatan primordial (agama, suku, daerah, bahasa dan sebagainya) ke dalam satu ikatan kebangsaan yang bernama Indonesia dengan organisasi Negara yang bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam kaitan dengan kehidupan beragama Indonesia merupakan sebuah (*religious nation state*), yakni satu Negara yang mengakui dan melindungi agama-agama dan para penganutnya yang ada di Negara Indonesia. Penegasan ini penting karena Indonesia berbeda dengan *common nation state* yang sekuler sepenuhnya atau (*Islamic Nation State*) yang hanya mendasarkan pada satu agama, yakni agama Islam.¹

Cita-cita nasional untuk menyatukan Indonesia sebagai satu kesatuan politik dan pemerintahan, telah cenderung untuk mengabaikan hukum rakyat yang plural dan lokal untuk digantikan dengan hukum nasional yang diunifikasikan dan di kodifikasikan. Kebijakan hukum nasional ditantang untuk merealisasikan cita-cita memfungsikan kaidah-kaidah sebagai kekuatan pembaru, mendorong terjadinya perubahan dari wujud masyarakat lokal yang berciri agraris dan berskala lokal, ke kehidupan baru yang lebih berciri urban dan industrial dalam format dan skalanya yang nasional dan bahkan global.²

Hukum ada dalam masyarakat dengan tugas menjaga ketertiban dan memberikan keadilan. Muncul pertanyaan, "Hukum untuk masyarakat" atau "Masyarakat untuk

¹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Cetakan ke-2, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, Januari 2010), hlm. 36.

² Soetandyo Wignjosoebroto, "Membangun Kesatuan Hukum Nasional Untuk dan Dalam Suatu Masyarakat yang Majemuk: Sebuah Masalah Transformasi Budaya", dalam Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, (ed). 2001. *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, Muhammadiyah University Press, hlm. 122.

hukum". Memilih yang pertama menimbulkan suasana yang dinamis, sedang yang kedua statis dan stagnan atau macet.³

Penjelasan UUD 1945 mengatakan, antara lain, "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machsstaat*)". Jadi jelas bahwa cita-cita Negara hukum (*rule of law*) yang terkandung dalam UUD 1945 bukanlah sekedar Negara yang berlandaskan sembarang hukum. Hukum yang didambakan bukanlah hukum yang ditetapkan semata-mata atas dasar kekuasaan, yang dapat menuju atau mencerminkan kekuasaan mutlak atau otoriter. Hukum yang demikian bukanlah hukum yang adil (*just law*), yang didasarkan pada keadilan bagi rakyat.⁴

Konstitusi Indonesia mengadopsi prinsip perbedaan (*difference principle*) Rawls, pada Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". Dari sinilah dasar penerapan *affirmative action* atau *positive discrimination* dapat dibenarkan secara konstitusional. Pengaturan demikian sama halnya dalam Konstitusi India yang menerapkan sistem "*reservation*" untuk mengangkat kelas terbelakang (*backward class*) di bidang pendidikan dan sosial berdasarkan Pasal 15 ayat (4) dan Bagian IV tentang "*Directive Principles of State Policy*" Konstitusi India.

Menurut John Locke, penguasa menerima kekuasaannya dari masyarakat, demi suatu tujuan tertentu, yaitu untuk melindungi kehidupan dan milik para warga masyarakat. Maka penggunaan kekuasaan itu hanya sah dalam rangka tujuan itu dan harus dipertanggungjawabkan.⁵ Menurut Jeremy Betham, Sesungguhnya hukum pada hakikatnya, berperan untuk mengantarkan masyarakat kepada kesejahteraan dalam hidupnya, yang disebutnya kebahagiaan.⁶ Menurut Franz Magnis Suseno, apabila kita bertolak dari tugas Negara untuk mendukung dan melengkapkan usaha untuk membangun suatu kehidupan yang sejahtera, di mana masyarakat dapat hidup dengan sebaik dan seadil mungkin, maka tujuan Negara adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁷

Atas dasar paham kesejahteraan umum sebagai keseluruhan syarat-syarat kehidupan social yang diperlukan masyarakat agar dapat sejahtera, kita dapat menerima pembagian tugas-tugas Negara. Misalnya pembagian dalam tiga kelompok, (1) Negara harus memberikan perlindungan kepada para penduduk dalam wilayah

³ Satjipto Rahadjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003), hlm. 43.

⁴ Dalam konteks pengelolaan perbatasan untuk mensejahterakan masyarakat perbatasan dengan meminjam pendapat seorang ahli hukum Sun Tzu mengatakan dalam bukunya "Hukum moral adalah tindakan yang dapat membuat rakyat patuh kepada pemerintah, sehingga mereka akan loyal seumur hidup tanpa rasa takut akan kelangsungan hidupnya dan tidak dihantui kematian". Bahwa ketika kita bernegara diharapkan loyalitas seluruh lapisan warga Negara itu juga harus diimbangi dengan jaminan Negara atas kehidupan masyarakatnya yang memerlukan kebijakan dan regulasi dimana masyarakat merasa bangga dengan kehadiran Negara atas kondisi yang mereka alami sehari-hari.

⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-1, Mei (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 11.

⁶ Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan (Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana)*, Bandung: Nuansa, 2006, hlm. 48.

⁷ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hlm. 314.

tertentu; perlindungan terhadap ancaman penyakit atau terhadap bahaya-bahaya lalu lintas. (2) Negara mendukung, atau langsung menyediakan berbagai pelayanan social, ekonomi, dan kebudayaan. (3) Negara menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat serta menyediakan suatu sistem yudisial yang menjamin keadilan dasar dalam hubungan social masyarakat.⁸

Negara Indonesia sebagai Negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional menegaskan tujuan negaranya ialah (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan dua tujuan positif sebagai "*common virtues*" atau "*amr al-ma'ruf*" yang perlu diwujudkan bersama melalui pelebagaan Negara Indonesia itu. Sedangkan tujuan yang hendak dicapai dengan peran Negara dalam rangka perlindungan internal dan ketertiban dunia eksternal, bersifat negative dalam rangka "nahi al-mungkar" terhadap segala bentuk ancaman dan tantangan yang perlu dicegah dan ditanggulangi atau dihadapi dengan sebaik-baiknya berdasarkan prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social.⁹

Selain terlepasnya keadilan sebagai sukma hukum yang bersumber dari etika dan moral, masalah lain yang kita hadapi adalah hubungan antara hukum dan politik sebagai dua subsistem kemasyarakatan. Dalam hal-hal penting tertentu hukum lebih banyak didominasi oleh politik sehingga sejalan dengan melemahnya dasar etik dan moral, pembuatan dan penegakan hukum banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik kelompok dominan yang sifatnya teknis, tidak substansial, dan bersifat jangka pendek.¹⁰

Sebagian dari hal-hal spesifik yang dapat dilihat dari UUD 1945 untuk mengikat bangsa dalam satu ikatan integrasi yang kuat adalah:

1. Pasal 1 ayat (1) yang menegaskan Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Pilihan politik ini dimaksudkan agar bangsa Indonesia selalu terikat dalam persatuan dan kesatuan (*integrasi*). Memang secara teoritis persatuan (*integrasi*) itu tidak harus disusun dalam bentuk Negara kesatuan, sebab integrasi itu dapat tumbuh kuat baik di dalam Negara kesatuan maupun di dalam Negara federal. Bahkan dalam kenyataannya integrasi tumbuh lebih kuat di Negara federal seperti Amerika Serikat, Malaysia, Jerman, dan sebagainya; sementara di beberapa Negara kesatuan justru diganggu oleh gerakan separatis, misalnya Indonesia, Filipina, Inggris, dan sebagainya. Akan tetapi, pandangan dan pilihan politik kita menegaskan bahwa persatuan dan kesatuan (*integrasi*) itu harus dibangun dalam bentuk Negara kesatuan. Sebagai isi konstitusi hal ini harus diterima dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Ada beberapa pasal lain

⁸ *Ibid.*, hlm. 316-317.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 2004, hlm. 52-53.

¹⁰ *Ibid.*, Moh. Mahfud MD, hlm. 69.

di dalam UUD 1945 yang memagari agar bentuk Negara kesatuan ini dipertahankan dengan sungguh-sungguh, yaitu Pasal 18, Pasal 37 ayat (5) dan sebagainya.

2. Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD,” menunjukkan bahwa sebagai Negara kebangsaan Indonesia menganut prinsip dan system demokrasi agar semua aspirasi masyarakat dapat di kontestasikan untuk dijadikan keputusan bersama. Dengan demikian jika Pasal 1 ayat (1) lebih menekankan pada pentingnya “*integrasi*” maka Pasal 1 ayat (2) ini lebih menekankan pada pentingnya demokrasi sehingga demokrasi dan integrasi dapat berjalan seimbang tanpa saling berbenturan.
3. Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum,” yang berarti bahwa setiap kegiatan bangsa dan Negara haruslah berdasarkan hukum (*nomokrasi*). Demokrasi tak dapat di laksanakan dengan semau-maunya, misalnya, hanya didasarkan pada kemenangan jumlah pendukung. Demokrasi harus berjalan di atas prosedur hukum dengan falsafah dan tata urutan perundang-undangan yang mendasarinya. *Demokasi* tanpa *nomokrasi* dapat menjadi *anarki*; *demokrasi* tanpa ketaatan pada kaidah penuntun hukum dapat mengancam *integrasi*.
4. Pasal 26 mengatur tentang warga Negara dan penduduk yang sekarang ini tidak lagi *diskriminatif*. Perbedaan antara warga Negara yang orang Indonesia asli dan tidak asli sekarang ini hanyalah untuk menunjukkan latar belakang sejarah dan tidak untuk membedakan hak dan kewajiban secara *diskriminatif*. Sesuai dengan ketentuan UUD 1945 baik terkait dengan pasal 26 (tentang warga Negara) maupun dengan Pasal-pasal 28 (tentang HAM) pada saat ini sudah ada UU No. 12 Tahun 2006 yang mengatur bahwa setiap orang yang lahir dari orang tua Indonesia dapat diakui sebagai warga Negara, dan siapa pun yang menjadi warga Negara Indonesia sejak kelahirannya serta tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri dapat menjadi Presiden/Wapres di Indonesia. Ketentuan ini sangat jelas didasarkan pada pandangan dan sikap agar tidak ada *diskriminasi* antar warga Negara terutama berdasar ikatan primordialnya sehingga persatuan dan kesatuan dapat terus terpelihara.
5. Pasal 30 mengatur tugas pertahanan dan keamanan yang masing-masing dilakukan oleh TNI dan Polri. TNI mengemban tugas pertahanan yang harus menjaga agar Indonesia utuh baik karena ancaman dari luar maupun karena perpecahan dari dalam negeri. TNI harus menangkal dan menyelesaikan jika ada ancaman terhadap kedaulatan Negara baik secara teritori maupun secara ideologi. Sedangkan Polri bertugas menjaga keamanan di dalam negeri melalui pengayoman dan penegakan hokum termasuk menangani konflik antarkelompok-kelompok di masyarakat yang bersifat pidana agar tidak menjurus ke rah perpecahan.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Tulisan ini menjelaskan mengenai teori cita-cita bernegara yaitu mensejahterakan masyarakat perbatasan dengan pendekatan konsep *welfare state* dan *affirmative action* untuk masyarakat perbatasan berdasarkan salah satu pemikiran para tokoh seperti JM. Keynes. Pencetus teori *welfare state*, Prof. Mr. R. Kranenburg, menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat. Maka akan sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi dinafikan, kemudian pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka persentase belaka. Kesejahteraan rakyat adalah indikator yang sesungguhnya.

Selanjutnya menguraikan tentang konsep *affirmative action* dalam konteks masyarakat perbatasan dan perkembangannya di Negara-negara dunia dan Indonesia, dan secara khusus penggunaannya dalam pengelolaan wilayah perbatasan di Indonesia serta sebagai alternative untuk menciptakan masyarakat perbatasan yang sejahtera

atas pemecahan masalah diskriminasi yang terjadi bagi masyarakat perbatasan di wilayah Negara kesatuan republik Indonesia saat ini.¹¹

B. Motode Penelitian

Menurut Morris L. Cohen, Penelitian hukum adalah sebuah proses menemukan hukum yang mengatur aktivitas pergaulan manusia, yang melibatkan aturan yang diberlakukan Negara dan komentar yang menjelaskan atau menganalisis aturan ini, sebagai mana penulis terjemahkan dalam pernyataannya sebagai berikut:

"...Legal research is the process of finding the law that goveres activities in human society, it in volves locating both the rules which are enforced by the states and commentaries which explain or analyze these rule¹²..."

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum empiris (*socio legal*) yang melihat hukum sebagai sebuah tatanan normatif yang dioperasionisasikan dalam kehidupan sosial tertentu. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji efektivitas hukum yang meliputi pengetahuan masyarakat, kesadaran masyarakat, dan penerapan hukum dalam masyarakat. Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis. Pendekatan yang digunakan penulis di sini meliputi pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan kasus. Data yang digunakan meliputi data primer dan sekunder. Data primer diperoleh langsung penulis dari lapangan melalui wawancara dan observasi. Data sekunder diperoleh melalui studi dokumen, kepustakaan, putusan hakim, buku-buku, serta jurnal mengenai hasil penelitian. Data sekunder yang diperoleh penulis kemudian dianalisis bersamaan dengan data primer. Interpretasi dilakukan setelah mendapatkan data yang valid di lapangan kemudian dilakukan verifikasi. Kemudian penulis melakukan interpretasi terhadap data yang telah dianalisis.

C. Pembahasan

1. Konsep Dasar Negara Hukum Dalam NKRI

Studi hukum yang hanya menggunakan hukum positif sebagai basisnya gagal untuk memandu manusia keluar dari kesulitan dan perubahan yang memunculkan perkembangan baru.¹³ Inti dari hukum progresif terletak pada berpikir dan bertindak progresif yang membebaskannya dari belenggu teks dokumen hukum karena pada akhirnya hukum itu bukan teks hukum melainkan

¹¹ Argumen yang digunakan dalam penggunaan kebijakan khusus ini adalah untuk mengatasi masalah ketidaksetaraan atau ketidakadilan bagi masyarakat perbatasan akibat dari kebijakan dan regulasi dan budaya pengelolaan yang tidak sesuai dengan kondisi social masyarakat perbatasan.

¹² Peter Mahmud Marjuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-2 (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 29.

¹³ Satjipto Rahadjo, *Pendekatan Holistik Terhadap Hukum*, Artikel dalam *Jurnal Hukum Progresif* Vol. 1 Nomor 2/Oktober 2005, hlm. 8.

untuk kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.¹⁴ Bernard L. Tanya menggunakan istilah, “hukum itu penyokong kebahagiaan”.¹⁵

Dalam tradisi filsafat politik, tugas Negara adalah mempertahankan keselarasan social atau dalam bahasa Thomas Aquino, mengusahakan perdamaian dan keadilan. Akan tetapi perkembangan umat manusia terutama dalam bidang ekonomi memaksa Negara untuk memperluas paham tanggung jawabnya; tidaklah cukup sekedar mempertahankan atau mengembalikan keadaan selaras dalam masyarakat; masyarakat juga harus dikembangkan atau dibangun. Dalam satu bentuk setiap Negara zaman sekarang mengusahakan pembangunan. Hal ini berarti Negara ikut menentukan prasyarat-prasyarat kehidupan masyarakat. Pola pembangunan itu mempunyai dampak besar terhadap kebahagiaan atau kesusahan masyarakat.¹⁶

Sangat sedikit ahli hukum yang mendeskripsikan bahwa hukum memegang peranan penting dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat (*bonum commune communitatis*) atau untuk kebaikan umum (*pro bono publico*). Di antaranya adalah Jeremmy Bentham dan Jhon Stuart Mill dengan rumusan mereka yang sangat popular, yaitu “*the greatest happiness of the greatest number*”¹⁷

Konsep *rechtsstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*. unsur-unsur *rechtsstaat* itu sebagai berikut :

- a. adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM).
- b. adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin perlindungan HAM,
- c. pemerintahan berdasarkan peraturan,
- d. adanya peradilan administrasi; dan

Kemanusiaan menjadi bingkai (*framework*) pada saat kita berbicara mengenai hukum. Pegangan filsafat konseptual tersebut membawa konsekuensi sendiri yang panjang pada saat ia mulai dilaksanakan secara kongkrit. Dalam nomenklatur dewasa ini maka ia menjadi dasar yang menentukan karya kita dibidang legislasi, yudikasi serta penegakan hukum (*law enforcement*). Di sekalian ranah tersebut kita akan bekerja dengan penuh diterminasi, bahwa “Hukum adalah untuk manusia”.¹⁸ Maka menjadilah manusia dan kemanusiaan sebagai wacana awal dalam hukum. Membicarakan dan menuntaskan

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Konsep dan Karakteristik Hukum Progresif*. Makalah dalam seminar tentang hukum progresif I” Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro bekerjasama dengan Program Doktor Ilmu Hukum Undip dan Fakultas Hukum Trisakti Jakarta, 2007.

¹⁵ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Surabaya: CV KITA, 2006, hlm. 74.

¹⁶ Franz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001, hlm. 131.

¹⁷ J.W. Harris, 1980, *Legal Philosophies*. London: Butterworths, hlm. 36. Lihat juga Roscou Pound, 1989, Pengantar Ilmu Hukum (diterjemahkan oleh Mohamad Radjab), Jakarta: Bahtera, hlm. 42.

¹⁸ Satjipto Rahadjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*. (Jakarta: Penerbit UKI Press. 2006, hlm. 55.

pembicaraan mengenai manusia terlebih dahulu sebelum membicarakan hukum.¹⁹

Kemanusiaan dan keadilan menjadi tujuan dari segalanya dalam kita berkehidupan hukum. Maka kalimat, “Hukum untuk Manusia” bermakna juga hukum untuk keadilan ada di atas hukum.²⁰ Hakikat hukum ialah membawa aturan yang adil dalam masyarakat (*rapport du droit, inbreng van recht*) semua arti lain menunjuk kearah ini sebagai arti dasar segala hukum.²¹

Dari uraian unsur-unsur rechtsstaat maka dapat dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum, sebab konsep rechtsstaat tersebut tidak lepas dari gagasan untuk memberi pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dengan demikian rechtsstaat memiliki inti upaya memberikan perlindungan pada hak-hak kebebasan sipil dari warga negara, berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak dasar yang sekarang lebih populer dengan HAM, yang konsekuensi logisnya harus diadakan pemisahan atau pembagian kekuasaan di dalam negara. Sebab dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan di dalam negara, pelanggaran dapat dicegah atau paling tidak dapat diminimalkan.

Di samping itu, konsep rechtsstaat menginginkan adanya perlindungan bagi hak asasi manusia melalui pelembagaan peradilan yang independen. Pada konsep rechtsstaat terdapat lembaga peradilan administrasi yang merupakan lingkungan peradilan yang berdiri sendiri.

Negara Anglo Saxon tidak mengenal Negara hukum atau rechtstaat, tetapi mengenal atau menganut apa yang disebut dengan “*The Rule Of The Law*” atau pemerintahan oleh hukum atau *government of judiciary*.

Dalam mensejahterakan masyarakat perbatasan di Indonesia khususnya masyarakat perbatasan Provinsi Kalimantan Utara, tentu harus dilakukan dengan berbagai macam pendekatan.

2. Implementasi Negara Hukum Indonesia

Karena Republik Indonesia merupakan Negara hukum dan Negara Kesejahteraan, maka Negara harus hadir dan bekerja memperbaiki hidup warganegaranya. Pemerintah sebagai penyelenggara Negara harus mampu menciptakan kebijakan dan regulasi dengan tujuan penciptaan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Oleh karena itu, tugas negara sebagai penyelenggara pemerintah adalah merumuskan dalam setiap undang-undang agar tujuan tersebut yaitu kesejahteraan masyarakat dapat terwujud sehingga akan terlihat dan dirasakan secara nyata bahwa hukum sangat berperan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Satdipto Rahardjo mengatakan bahwa ‘Hukum hendaknya membuat bahagia’.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 56.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 57.

²¹ Theo Huijbers, *Op. Cit.* hlm. 77.

Berkaitan dengan hukum sebagai bagian yang integral dari sistem masyarakat, Satjipto Rahadjo mengatakan bahwa hukum sebagai dokumen antropologi. Konsekuensinya, kita menempatkan manusia (*antrophos*) pada titik pusat. Sikap intelektual ini menjadikan hukum tidak berkisar-kisar pada masalah perundang-undangan (*binnen de kader van de wet*). Hukum adalah masalah manusia dan paradigm disini adalah “Hukum untuk Manusia”. Sekalian “pembicaraan mengenai manusia”. Manusalah yang kita permasalahan, bukan undang-undang.²²

Kelahiran hukum modern (yang liberal) bukan akhir dari segalanya, tetapi alat untuk meraih tujuan lebih jauh. Tujuan yang lebih itu adalah “kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat” masyarakat merasa kurang bahagia bila hanya melindungi dan memberi kekuasaan kepada individu dan tidak memperhatikan kebahagiaan masyarakat.²³

Dibandingkan dengan ilmu hukum praktis, ilmu hukum progresif sebetulnya tidak sama sekali gagal atau tidak bias memberi tuntutan terhadap praktik. Perbedaan terletak pada ilmu hukum praktis yang menggunakan paradigm peraturan (*role*) sedang ilmu hukum progresif memakai paradigm manusia (*people*). Penerimaan paradigm manusia tersebut membawa ilmu hukum progresif untuk mempedulikan factor perilaku (*behavior, experience*). Dalam bahasa Olivier Wendell Holmes, logika peraturan disempurnakan dengan logika pengalaman. Bagi ilmu hukum progresif, hukum adalah untuk manusia, sedang pada ilmu hukum praktis manusia adalah lebih untuk hukum dan logika hukum. Di sinilah letak pencerahan oleh ilmu hukum progresif.

Ini sebenarnya Grundnorm yang telah diberikan oleh *founding father* yang membangun negara ini. Bagaimana kita akan menyusun negara hukum, bagaimana negara hukum itu akan diarahkan, dalam arti untuk apa kita wujudkan negara hukum ini, sekaligus dituntut untuk menegakkan hukum sebagai salah satu piranti yang bisa dipergunakan secara tepat di dalam mewujudkan keinginan atau cita-cita bangsa. Formula UUD 1945 tersebut mengandung pengertian dasar bahwa di dalam negara yang dibangun oleh rakyat Indonesia ini sebenarnya diakui adanya dua faktor yang terkait dalam mewujudkan negara hukum, yaitu satu factor hukum dan yang kedua factor kekuasaan. Artinya hukum tidak bisa ditegakkan *inkonkreto* dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat tanpa adanya kekuasaan dan dimanifestasikan di dalam UUD NRI 1945. Dengan demikian dua factor hukum dan kekuasaan, tidak bisa dilepaskan satu sama lain, bagaikan lokomotif dan relnya serta gerbong yang ditarik lokomotif. Artinya hukum tidak bisa ditegakkan bahkan lumpuh tanpa adanya dukungan kekuasaan. Sebaliknya kekuasaan sama sekali tidak boleh meninggalkan hukum, oleh karena apabila kekuasaan dibangun dan tanpa mengindahkan hukum, yang terjadi adalah satu

²² Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006, hlm. 35-36.

²³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006, hlm. 9.

negara yang *otoriter*. Fungsi kekuasaan pada hakekatnya adalah memberikan dinamika terhadap kehidupan hukum dan kenegaraan sesuai norma-norma dasar atau *grundnorm* yang dituangkan dalam UUD NRI 1945 dan kemudian *dielaborasi* lebih lanjut secara betul dalam hirarki perundang-undangan yang jelas.

Banyak istilah yang digunakan tetapi semuanya mengarah kepada kesejahteraan masyarakat. Para *founding fathers* "Negara kita menggunakan istilah "Adil dan Makmur" sebagaimana tertuang dalam Alinea Kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Istilah lain adalah "kesejahteraan umum" dan "keadilan social" yang tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Dalam Pasal 33 UUD 1945 menggunakan istilah "Kesejahteraan Sosial" dan "Kemakmuran rakyat" dalam Ayat 3 Pasal tersebut.

Kalau demikian dalam konsep pembangunan nasional pun di ketahui bahwa tujuan pembangunan nasional adalah terciptanya manusia Indonesia seutuhnya, manusia Indonesia yang adil dan makmur serta sehat secara lahiriah. Oleh karena itu, pembangunan apa pun namanya, harus menempatkan manusia sebagai subyek pembangunan.

Secara geografis keadaan khusus yang dihadapi oleh masyarakat perbatasan di Indonesia seharusnya mendorong pemerintah berpikir tentang kehadiran suatu ilmu hukum yang khusus menyoroti kebijakan khusus dalam rangka pengelolaan pembangunan masyarakat perbatasan.

Dalam rangka terwujudnya kesejahteraan masyarakat, maka posisi pemerintah sebagai pengayom dan pengemban kesejahteraan masyarakat harus diwujudkan dengan dukungan regulasi dan kebijakan. Relevansi ini seperti yang dikemukakan Caius Suetonius Tranquillus (71-135) Cendekiawan Romawi: yaitu "*Boni pastoris est tondere pecus, non deglubere*" tugas gembala yang baik adalah mencukur ternaknya bukan mengulitinya. Dalam konteks bernegara berarti seorang penguasa mempunyai kewajiban mensejahterakan masyarakatnya, bukan menyengsarakan mereka.

Dalam kaitan itu, Jhon Rawls seorang Guru Besar Universitas Harvard Amerika Serikat mengatakan "Sebuah masyarakat tertata dengan baik mengenai masyarakat tersebut secara efektif diatur oleh konsepsi publik keadilan yakni masyarakat dimana (1) setiap orang menerima dan mengetahui bahwa orang lain menganu keadilan yang sama, serta (2) Institusi-institusi social dasar yang ada umumnya sejalan dengan prinsip-prinsip tersebut.²⁴

3. Mendefinisikan Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan Provinsi Kalimantan Utara

Perserikatan bangsa-bangsa telah lama mengatur masalah kesejahteraan social. PBB memberi batasan kesejahteraan social sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi yang bertujuan untuk membantu individu atau masyarakat guna

²⁴ Jhon Rawls, *Teori Keadilan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 5.

memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat.

Di Indonesia, konsep kesejahteraan social termaktub dalam Undang-undang RI Nomor 6 Tahun 1974 yang memberi definisi kesejahteraan sosial sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan social, material maupun spritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan social yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila. Pasal 33 tentang sistem perekonomian dan 34 tentang kepedulian Negara pada kelompok lemah, menempatkan Negara sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan social.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Hal ini diperjelas lagi dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah BAB II PEMBAGIAN WILAYAH NEGARA Pasal 2 (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Pasal 3 (1) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. (2) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.

Dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pada BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN Pasal 5 (4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Pasal 6 Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan.²⁵ Pasal 7 (1) Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. (2) Presiden memegang tanggung jawab akhir atas

²⁵ Berdasarkan penjelasan Pasal 6 Dalam Undang-undang-Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan "kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan" dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren baik yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat maupun yang menjadi kewenangan Daerah.

penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pasal 8 (1) Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. (2) Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. (3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

Pasal 12 (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial. (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Pasal 13 (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.²⁶ (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau e. Urusan Pemerintahan yang

²⁶ Yang dimaksud dengan "prinsip kepentingan strategis nasional" dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

peranannya strategis bagi kepentingan nasional. (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Masa sekarang salah satu tantangan besar bagi pengembangan kawasan perbatasan adalah bagaimana mensinergikan semua stakeholder terkait dalam pengembangan kawasan dengan segala permasalahannya yang multidimensi, seperti terkait dengan kepastian garis batas (delimitasi dan demarkasi), pertahanan dan keamanan, kedaulatan ketersediaan infrastruktur, pergerakan lintas batas, dan kelembagaan, serta kesejahteraan penduduk.

Jean-Marc F. Blanchard berpendapat, Perbatasan dapat di artikan sebagai suatu unit legal-politis yang mempunyai berbagai fungsi unik sekaligus strategis yaitu perbatasan memiliki fungsi militer-strategis, ekonomis konstitutif, identitas, kesatuan nasional, pembangunan negara dan kepentingan domestik. Tentu saja hal ini harus melibatkan masyarakat perbatasan sebagai objek utamanya.

4. Kawasan Perbatasan Dalam Otonomi Daerah Di Indonesia

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah secara khusus diatur dalam BAB XVI KAWASAN KHUSUS DAN KAWASAN PERBATASAN NEGARA Bagian Kedua Kawasan Perbatasan Negara Pasal 361 (1) Kawasan perbatasan negara adalah Kecamatan-kecamatan terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. (2) Kewenangan Pemerintah Pusat di kawasan perbatasan meliputi seluruh kewenangan tentang pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai wilayah negara. (3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk: a. penetapan rencana detail tata ruang; b. pengendalian dan izin pemanfaatan ruang; dan c. pembangunan sarana dan prasarana kawasan. (4) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. (5) Dalam mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh bupati/wali kota. (6) Dalam memberikan bantuan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), bupati/wali kota menugaskan camat di kawasan perbatasan. (7) Pemerintah Pusat wajib membangun kawasan perbatasan agar tidak tertinggal dengan kemajuan kawasan perbatasan di negara tetangga. (8) Kewenangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 362 (1) Pembentukan Kecamatan di kawasan perbatasan ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota setelah mendapatkan persetujuan dari Menteri. (2) Susunan organisasi dan tata kerja Kecamatan di kawasan perbatasan serta persyaratan dan tata cara pengangkatan camat ditetapkan dengan Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendayagunaan aparatur negara.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.²⁷

Perbatasan Indonesia hingga saat ini masih memprihatinkan dari berbagai segi. Daerah-daerah perbatasan banyak yang mengalami keterbelakangan ekonomi karena tiadanya program dan proyek pemerintah maupun swasta. Panjangnya garis perbatasan baik di daratan maupun lautan sangat sulit untuk diawasi dengan reguler oleh aparat keamanan. Akibatnya pelanggaran wilayah perbatasan, penyelundupan, dan aktivitas ilegal lintas batas lainnya seringkali terjadi.

Di beberapa daerah yang jauh dari kantor-kantor pemerintahan Indonesia, masyarakat di perbatasan justru mendapat banyak fasilitas administrasi dan pelayanan publik dari negara tetangga membuat nasionalisme mereka terbelah. Akses komunikasi dan informasi juga seringkali lebih mudah didapat dari negara-negara tetangga yang telah memajukan kawasan perbatasannya.

Jika kawasan perbatasan tidak segera dikelola dengan baik dan efektif, tentu kedaulatan negara akan segera menjadi pertaruhannya. Selama ini pemerintah dan masyarakat luas baru tersentak oleh seriusnya masalah perbatasan ketika ada ramai-ramai tentang hilangnya beberapa wilayah Indonesia karena kalah di pengadilan internasional, atau karena adanya klaim sepihak terhadap wilayah kita dari negara tetangga. Selain itu, karena buruknya kesejahteraan dan infrastruktur di daerah perbatasan, banyak penduduk di kawasan ini lebih memiliki kedekatan emosional dan interaksi sosial ekonomi dengan masyarakat

²⁷ Penjelasan Umum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah ini mempertegas hadirnya Pemerintah dalam setiap sendi kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Dalam konteks pengelolaan kawasan perbatasan di Indonesia tentu saja kebijakan khusus (*Affirmative Action*) dapat dilaksanakan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan maksud untuk mempercepat kesejahteraan melalui tindakan dari Pemerintah dengan alasan melihat dan mendesaknya kawasan perbatasan seperti juga daerah Khusus Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh sebagaimana dalam konteks otonomi daerah.

negara tetangga. Tidak jarang mereka ini mengalami krisis identitas kebangsaan berhubung rendahnya perhatian negara kita terhadap nasib mereka dan perkembangan daerahnya.²⁸

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, Pulau-pulau kecil khususnya yang berada di wilayah perbatasan atau pulau-pulau kecil terluar berjumlah 92 buah pulau, dan diantaranya terdapat 2 Pulau yang berada di wilayah Administrasi Provinsi Kalimantan Utara yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Malaysia, yaitu:²⁹

1. Pulau Sebatik luas Pulau 414,16 Km², berpenghuni, posisi Koordinat 04^o 10' 00" LU 117^o 54'00" BT berada di perairan Laut Sulawesi wilayah Administrasi Kabupaten Nunukan;
2. Gosong Makassar luas pulau 0,02 km², Tidak berpenghuni, posisi koordinat 03^o 59' 25" LU 117^o 54' 42" BT berada di perairan Laut Sulawesi Wilayah Administrasi Kabupaten Nunukan;

Pulau Sebatik yang secara Administratif terbagi menjadi milik Malaysia dan Indonesia.

Permasalahan yang ada di kawasan perbatasan pada umumnya meliputi:³⁰

1. Belum adanya kepastian dan ketegasan garis batas, baik garis batas laut maupun garis batas darat, serta administrasi dan pemeliharannya. Akibatnya perencanaan pembangunan wilayah perbatasan menjadi terkendala. Adanya permasalahan batas negara ini banyak menimbulkan dampak negatif dan berbagai insiden di perbatasan dan pelanggaran wilayah kedaulatan.
2. Kondisi masyarakat di kawasan perbatasan pada umumnya masih miskin, tertinggal, terbelakang, tingkat pendidikan dan kesehatan rendah, serta secara komunitas terisolir.
3. Lemahnya penegakan hukum, menyebabkan maraknya pelanggaran hukum di kawasan perbatasan. Implementasi pos-pos perbatasan dan fasilitasi bea cukai, imigrasi, dan karantina (CIQ/ Custom, Immigration and Quarantina) tidak optimal dan terkendala banyak hal, sehingga mengakibatkan terjadinya berbagai kegiatan ilegal lintas batas.

²⁸ Penjelasan UU 23/2014 Dalam Pasal 17 dan Pasal 22 Ayat (1) Yang dimaksud dengan "kebijakan Daerah" dalam ketentuan ini adalah Perda: (Peraturan Provinsi, Peraturan Kabupaten/Kota), Perkada: (Peraturan Kepala Daerah, Gubernur, Bupati, Walikota dan Keputusan kepala daerah: (Gubernur, Bupati/Walikota).

²⁹ Dua pulau ini menyesuaikan dengan perkembangan daerah dengan berdirinya Provinsi Kalimantan Utara sebagai Provinsi termuda ke-34 di Indonesia, dengan itu hanya terdapat 2 (dua) Pulau terluar sebelumnya ada 4 (empat) dimana lokasinya masuk dalam wilayah Adminsitratif Kabupaten Berau Provinsi Kalimantan Timur.

³⁰ Pemetaan ini berdasarkan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh penulis melalui riset yang berjudul "Mensejahterakan Masyarakat Wilayah Perbatasan (Studi Kebijakan dan Regulasi Pemerintah Pusat terhadap Masyarakat Perbatasan Provinsi Kalimantan Timur Indonesia-Malaysia) pada program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2012.

4. Belum sinkronnya pengelolaan kawasan perbatasan, baik menyangkut kelembagaan, program, maupun kejelasan wewenang.
5. Adanya kegiatan penyelundupan barang dan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)
6. Rentannya persoalan yang terkait dengan nasionalisme penduduk karena kurangnya informasi yang masuk dari Indonesia, dan masyarakat di kawasan perbatasan lebih mengenal negara tetangga daripada negara sendiri.

Sekumpulan karangan yang disunting oleh Marasighe dan Conklin pada tahun 1984 diberi judul, "Kumpulan Karangan Mengenai Perspektif Dunia Ketiga dalam Ilmu Hukum". Dalam kata pengantar buku tersebut ditulis bahwa pembicaraan mengenai Dunia Ketiga dalam ilmu hukum termasuk ke dalam ilmu hukum yang demikian tekanan diberikan kepada masalah yang secara karakteristik dihadapi oleh Negara-negara tersebut, seperti:

- a. Masalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau membangun perekonomian;
- b. Pengangkatan harkat kemanusiaan di tengah-tengah proses perubahan social;
- c. Penyatuan berbagai komuniti etnik ke dalam satu masyarakat.³¹

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, pengaturan tentang pengembangan kawasan perbatasan secara hukum berada dibawah tanggung jawab pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat hanya ada pada pintu-pintu perbatasan (*border gate*) yang meliputi aspek kepabeanan, keimigrasian, karantina, keamanan dan pertahanan (CIQS). Meskipun demikian, pemerintah daerah masih menghadapi beberapa hambatan dalam mengembangkan aspek sosial-ekonomi kawasan perbatasan. Beberapa hambatan tersebut diantaranya, masih adanya paradigma pembangunan wilayah yang terpusat, sehingga kawasan perbatasan hanya dianggap sebagai "halaman belakang", selain Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara dibutuhkan Undang-undang Khusus Pengelolaan Kawasan Perbatasan yang diberikan kepada Provinsi, Kabupaten/Kota melalui konsep Otonomi Daerah. Keterbatasan anggaran, dan tarik-menarik kepentingan pusat-daerah yang terkait dengan kewenangan. Berangkat dari beberapa persoalan yang terkait dengan aspek yuridis formal dan *political will* pemerintah untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah tersebut, maka hadirnya BNPP (Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan) melalui gabungan beberapa Kementerian, BPP (Badan Pengelolaan Perbatasan) Kabupaten Malinau dan Kabupaten Nunukan di Provinsi Kalimantan Utara selama ini tidak menjawab persoalan perbatasan.

Luasnya kawasan perbatasan Indonesia seharusnya mencerminkan adanya sebuah kebijakan pengelolaan perbatasan yang efektif dan akuntabel baik itu

³¹ Satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 232.

dari aspek sosial-ekonomi dan keamanan. Namun, kondisi di lapangan menunjukkan bahwa sistem manajemen perbatasan Indonesia selama ini berada dalam tahap yang mengkhawatirkan. Meningkatnya tindak kejahatan di perbatasan (*border crime*) seperti penyelundupan kayu, barang, dan obat-obatan terlarang, perdagangan manusia, terorisme, serta penetrasi ideologi asing telah mengganggu kedaulatan serta stabilitas keamanan di perbatasan negara. Selama ini, kawasan perbatasan Indonesia hanya dianggap sebagai garis pertahanan terluar negara, oleh karena itu pendekatan yang digunakan dalam mengelola perbatasan hanya pada pendekatan keamanan (*security approach*). Padahal, di beberapa negara tetangga, misalnya Malaysia, telah menggunakan pendekatan kesejahteraan (*prosperity*) dan keamanan secara berdampingan pada pengembangan wilayah perbatasannya. Dengan kondisi yang demikian sehingga Pada level lokal permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat yang ada dikawasan perbatasan adalah: Keterisolasian, keterbelakangan, kemiskinan, mahalnya harga barang dan jasa , keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan publik (infrastruktur), rendahnya kualitas SDM pada umumnya, dan penyebaran penduduk yang tidak merata.

Pengelolaan perbatasan negara secara terpadu sangat mendesak untuk dilakukan, karena tidak hanya menyangkut kesejahteraan masyarakat, tapi juga terkait dengan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu hal yang turut memberikan kontribusi terhadap belum optimalnya pengelolaan dan penanganan masalah perbatasan saat ini adalah, belum adanya suatu lembaga yang secara khusus mengelola keseluruhan aspek pengelolaan perbatasan, baik di tingkat nasional maupun di daerah. Kehadiran Undang-Undang Nomor 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara diharapkan menjadi payung hukum pemerintah pusat dan daerah untuk betul-betul punya komitmen yang tinggi dalam upaya akselerasi pembangunan kawasan perbatasan. Di dalam pasal 9 UU tersebut ditegaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan. Kemudian di pasal 10 (ayat 3) ditegaskan bahwa dalam rangka menjalankan kewenangannya, Pemerintah dapat menugasi pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangannya dalam rangka tugas pembantuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam implementasinya di dalam UU ini dalam pasal 14 diamanatkan bahwa untuk mengelola Batas Wilayah Negara dan mengelola Kawasan Perbatasan pada tingkat pusat dan daerah, Pemerintah dan pemerintah daerah membentuk Badan Pengelola nasional dan Badan Pengelola daerah. Berdasarkan pasal 15 bahwa Badan Pengelola ini bertugas: (a) menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, (b) menetapkan rencana kebutuhan anggaran, (c) mengoordinasikan pelaksanaan, dan (d) melaksanakan evaluasi dan pengawasan.

5. Kebijakan Affirmative Action bagi Masyarakat Perbatasan

Affirmative action pada dasarnya adalah suatu kebijakan yang diskriminatif, walaupun dipandang termasuk genre diskriminasi yang positif karena sifatnya

hanya sementara demi membuka kesempatan bagi kelompok masyarakat tertentu meraih peluang yang sama sebagaimana telah dinikmati oleh kelompok masyarakat lainnya. Dunia ekonomi dan pendidikan adalah lapangan *affirmative action* yang banyak dipakai.

Secara formal jelas kebijakan *affirmative action* tidak lagi menarik untuk diangkat di tengah-tengah iklim kompetisi terbuka seperti ini. Jika itu harus dilakukan, sebaiknya ukurannya bukan lagi etnisitas (atau agama) seperti Malaysia. Tolok ukur yang lebih *fair* bisa berupa kewilayahan, misalnya Masyarakat perbatasan dengan masyarakat diluar perbatasan, secara konstitusional hak-hak warga Negara yang diberikan jaminan dimata hukum dan pemerintahan sebenarnya sama. sebagai contoh, Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau yang memiliki perbatasan dengan Negara bagian Sabah dan Serawak Malaysia. Tentu tidak bisa dianggap lebih sama secara geografis dan akses informasi disbanding dengan Kota Tarakan, Kabupaten Bulungan, Kabupaten Tana Tidung di Provinsi Kalimantan Utara dalam bingkai NKRI. Hal lain adalah soal lamanya kebijakan ini harus diterapkan. *Affirmative action* yang terlalu lama, misalnya sampai melebihi usia satu generasi, justru akan “membunuh” semangat berkompetisi pada kelompok masyarakat yang diuntungkan, sementara pada pihak lain hal ini juga memperkuat kesan ketidakadilan perlakuan sebagai sesama warganegara. Bukankah konstitusi mengamanatkan setiap orang bersamaan kedudukannya di depan hukum dan pemerintahan. Namun, karena hukum kita melalui kebijakan dan regulasi tidak mampu menjawab persoalan dalam pengelolaan masyarakat perbatasan, sudah seharusnya kebijakan khusus ini perlu dilakukan agar konsep pemerataan pembangunan itu menjadi sejajar. Agar tujuan Negara untuk mensejahterakan seluruh lapisan masyarakat itu juga menyentuh dan sampai pada masyarakat perbatasan. Hal ini dimaksudkan bentuk program tindakan pemerintah sebagai upaya keadilan dalam kebijakan public.

Dalam praktik dikenal hukum atau kebijakan yang dikenakan pada kelompok tertentu berupa pemberian keistimewaan atau perlakuan khusus dalam kasus tertentu. Perlakuan berbeda inilah yang lazim disebut *affirmative action*. Misalnya, mengetahui sebagian besar suku Anak Dalam di Jambi masih terbelakang, Pemerintah bisa mengeluarkan kebijakan yang memberikan keistimewaan kepada suku Anak Dalam untuk masuk sekolah. Kebijakan semacam ini tak bisa diartikan sebagai tindakan diskriminatif, melainkan *affirmative action*.

Ketentuan tentang *affirmative action* diatur,³² yaitu dalam Konsitusi Republik Indonesia Bab XA Tentang Hak Asasi Manusia pasal 28H ayat (2) yang menyebutkan “bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Pasal ini didasarkan atas kesadaran bahwa

³² Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H Perubahan Kedua.

satu peraturan yang netral, yang diberlakukan sama kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda keadaannya, akan menimbulkan kesempatan dan manfaat yang berbeda yang berdampak lahirnya ketidakadilan. Maka negara berkewajiban membuat peraturan khusus bagi mereka yang karena kondisi dan rintangannya tidak dapat menerima manfaat dari ketentuan yang bersifat netral tadi. Tindakan ini disandarkan pada fungsi hukum sebagai sarana untuk mencerminkan ketertiban dan keadilan, serta melakukan rekayasa sosial untuk merubah perilaku masyarakat.

Dukungan terhadap *affirmative action* juga terdapat dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yaitu “*Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan*”.

Affirmative action ini merupakan cara yang banyak dipilih oleh negara sebagai jawaban terhadap kondisi sosial yang diskriminatif, adanya ketidaksetaraan dan marginalisasi di segala bidang kehidupan akibat struktur patriarki di level public dan privat. Struktur sosial seperti itu jelas melahirkan kelompok sosial tertentu yang tidak memiliki akses dan mampu berpartisipasi dalam kehidupan public sebagaimana masyarakat pada umumnya. Untuk itu, diperlukan sebuah bentuk intervensi dari negara demi terwujudnya tatanan yang lebih adil dan terjaminnya setiap orang untuk berpartisipasi dalam kehidupan bersama.

Sementara itu, menurut Stanford Encyclopedia Of Philosophy “*Affirmative action*” means positive steps taken to increase the representation of women and minorities in areas of employment, education, and business from which they have been historically excluded. When those steps involve preferential selection-selection on the basis of race, gender, or ethnicity-affirmative action generates intense controversy”.³³

Sejalan dengan itu, Tom Campbell, seorang profesor yurisprudensi menyatakan bahwa *affirmative action* sebagai “kebijakan yang dikeluarkan untuk grup tertentu yang dinilai tidak memiliki representasi secara memadai pada posisi-posisi penting di masyarakat sebagai akibat sejarah diskrimasi”.³⁴

Dalam literatur, term *affirmative action* ini dipersamakan dengan frase *positive discrimination, favorable discrimination*. Sementara dalam hukum hak asasi internasional, term ini sering disebut dengan *special measures* yang berkembang terutama pada periode pembahasan draf Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (IESCR).

Berdasarkan uraian di atas, *affirmative action* dapat diartikan sebagai ketentuan atau kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu berdasarkan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama dan

³³ <http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/> diakses, 30 September 2016.

³⁴ Hendri Sayuti, *Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)*.

budaya. Pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih profesional dalam beragam institusi dan okupasi. Tindakan ini merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah hukum dan jaminan pelaksanaannya harus ada dalam konstitusi dan UU.³⁵

Sebagai sebuah ide dan gerakan, *affirmative action* memiliki sejarah yang berbeda di masing-masing negara. Terdapat sejumlah negara yang telah lama mengambil kebijakan itu, dan ada juga yang mengadopsinya pada awal abad ke-21 seiring dengan perkembangan kondisi sosial politik yang terjadi. Bahkan, ada pula sejumlah negara yang belum menerapkan prinsip dan kebijakan tindakan afirmatif ini. Di negara yang memiliki hukum berbasis *racial equality* memandang *affirmative action* sebagai hal yang *illegal* mengingat kebijakannya tidak berdasarkan persamaan untuk semua orang (*treat all races equally*).

D. Penutup

Pembangunan berkelanjutan harus diletakkan sebagai kebutuhan dan aspirasi manusia kini dan masa depan. Karena itu hak-hak asasi manusia seperti hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan hak atas pembangunan dapat membantu memperjelas arah dan orientasi perumusan konsep pembangunan hukum dalam rangka mensejahterakan masyarakat perbatasan. Secara lebih kongkrit tidak bisa disangkal bahwa hak manusia atas lingkungan hidup yang sehat dan baik menjadi kebutuhan mendesak sebagai bagian dari hak asasi manusia. Hak atas pembangunan tidak lepas dari ketentuan bahwa proses pembangunan haruslah memajukan martabat manusia, dan tujuan pembangunan adalah demi kemajuan yang terus menerus secara berkelanjutan untuk kesejahteraan manusia secara adil merata.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan, *pertama*, pembangunan dimana masyarakat perbatasan sebahai objeknya harus diletakkan sebagai kebutuhan dan aspirasi manusia kini dan masa depan untuk menjadi kebijakan strategis nasional. Dalam hal ini, hak-hak asasi manusia seperti hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan hak atas pembangunan dapat membantu memperjelas arah dan orientasi perumusan konsep pembangunan nasional. Basis utama konsep pembangunan nasional, masyarakat dapat menentukan dirinya sendiri dan berpartisipasi dan mensyaratkan adanya *good governance*, yakni adanya institusi-institusi yang demokratis dan sistem hukum yang independen, termasuk di dalamnya partisipasi masyarakat perbatasan dalam penelitian ini.

Kedua, kesepakatan nasional dan rencana langkah pembangunan hukum nasional dalam tataran implementasi di Indonesia mengalami sejumlah masalah, berupa pendekatan pembangunan yang dilakukan amat pragmatis, terlalu

³⁵ Lihat Masnur Marzuki, *Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi* dalam Jurnal Konstitusi, PSHK-FH UII, Vol.II, No. 1, Juni 2009 hlm. 34.

berorientasi pada pendekatan keamanan, sehingga kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat menjadi tak terkendali dan menimbulkan bahaya disintegrasi bangsa. Meskipun isu perbatasan dijadikan sebagai persoalan nasional strategis, di samping itu terdapat terlalu panjangnya administrasi birokrasi dalam pengambilan keputusan kebijakan pembangunan untuk pengelolaan kawasan perbatasan, sehingga kondisi masyarakat perbatasan hanya berkutat pada urusan administrasi.

Ketiga, pemerintah Indonesia perlu memikirkan kembali untuk memformat ulang keberadaan dan kewenangan BNPP yang mempunyai keleluasaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya di bidang pengelolaan perbatasan. Dengan memberikan kewenangan khusus bagi daerah yang berbatasan dengan Negara lain, kita mendorong keberanian untuk memasukan dimensi keistimewaan dalam kebijakan pembangunan nasional yang konsekuensinya harus dijalankan dalam percepatan pembangunan kawasan perbatasan tanpa melanggar prinsip-prinsip Negara kesatuan. Seyogyanya kebijakan *affirmative action* ini dilakukan bagi masyarakat perbatasan dalam konteks menjaga kedaulatan Negara dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

BUKU :

Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. (Surabaya: CV KITA, 2006).

Franz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001).

Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999).

Hendri Sayuti, *Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)*.

Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan (Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana)*, (Bandung: Nuansa, 2006).

Jimmy Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH-UI, (Jakarta, 2004).

Jhon Rawls, *Teori Keadilan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).

Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, Cetakan ke-2, Januari 2010).

Masnur Marzuki, *Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi*, dalam Jurnal Konstitusi, PSHK-FH UII, Vol.II, No. 1, Juni 2009.

Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-1, Mei (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

Roscou Pound, *Pengantar Ilmu Hukum* (diterjemahkan oleh Mohmad Radjab), (Jakarta: Bahtera, 1989).

Soetandyo Wignjosebroto, "*Membangun Kesatuan Hukum Nasional Untuk dan Dalam Suatu Masyarakat yang Majemuk: Sebuah Masalah Transformasi Budaya*", dalam Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, (ed). 2001. *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, Muhammadiyah University Press.

Satjipto Rahadjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003).

Satjipto Rahadjo, *Pendekatan Holistik Terhadap Hukum*, Artikel dalam Jurnal Hukum Progresif Vol. 1 Nomor 2/Oktober 2005.

Satjipto Rahardjo, *Konsep dan Karakteristik Hukum Progresif*. Makalah dalam seminar tentang hukum progresif I" Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro bekerjasama dengan Program Doktor Ilmu Hukum Undip dan Fakultas Hukum Trisakti Jakarta, 2007.

Satjipto Rahadjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*. (Jakarta: Penerbit UKI Press. 2006).

Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006).

Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006).

Satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Pertahanan

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 Tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 Tentang : Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan

Intruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2015 Tentang : Percepatan Pembangunan 7 (tujuh) Pos Lintas Batas Negara Terpadu Dan Sarana Prasarana Penunjang di Kawasan Perbatasan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2011 Tentang : Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan di Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2013 Tentang : Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2010 Tentang Tentang Sekretariat Tetap Badan Nasional Pengelola Perbatasan

Peraturan Kepala BNPP Nomor 1 Tentang : Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015-2019

Peraturan Kepala BNPP Nomor 2 Tentang : Rencana Strategis Badan Nasional Pengelola Perbatasan Tahun 2015-2019

Peraturan Kepala BNPP Nomor 3 Tentang : Rencana Kerja Badan Pengelolaan Perbatasan Tahun 2015

Peraturan Kepala BNPP Nomor 11 Tentang : Rencana Aksi Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2015

INTERNET:

<http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/> diakses, 30 September 2016.