NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TENTANG PENGELOLAAN DAN PEMBANGUNAN WILAYAH PERBATASAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Kata Pengantar

Puji syukur, Tim Penyusun haturkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkah dan rakhmat-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta. Bagi Tim Penyusun, penyusunan Naskah Akademik ini memiliki tantangan tersendiri karena di Indonesia sangat minim kajian tentang pebatasan antar daerah. Selain itu, banyaknya persoalan yang ada wilayah perbatasan DIY sehingga membutuhkan perhatian yang khusus dalam memilah - milah persoalan dan menentukan titik pendekatan dalam menganalisa persoalan.

Kajian – kajian teoritik kami elaborasi besama dengan data yang ada dan observasi lapangan dalam proses penyusunan Naskah Akdemik ini. Pembatasan permasalahan dan upaya - upaya intervensi untuk mengatasi permasalahan yang memungkinkan, coba kami sampaikan sesuai dengan sistematika dalam peraturan penulisan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah.

Dalam proses, Tim Penyusun dibantu banyak pihak yang berkontribusi sesuai kapasitasnya. Kepada pihak – pihak tersebut kami ucapkan terimakasih, terutama kepada Komisi A yang memberi perhatian khusus atas Raperda ini. Setwan DPRD DIY bersama tim fasilitasi yang selalu memberi masukan masukan penting dan menjadi partner diskusi yang dinamis. Biro Tapem, BPS, Bappeda DIY, Dinas Kesehatan, Disdikpora, yang memberikan data-data yang penting. Selanjutnya kepada para Perangkat Desa dan Kepala Dukuh yang dengan penuh semangat bersedia menjadi narasumber di lapangan sekaligus menjadikan tim lapangan (surveyor) sebagai tempat “curhat” atas kondisi yang dihadapi.

Demikianlah pengantar yang kami sampaikan. Kami sangat terbuka kepada kritik dan saran atas kajian ini. Semoga upaya ini mampu mendorong kemajuan dalam pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Yogyakarta, Oktober 2018

Tim Penyusun

D A F T A R I S I

Kata Pengantar i
Daftar Isi ii
Daftar Gambar iv
Daftar Tabel iv

BAB I
PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi Masalah 5
C. Tujuan dan Kegunaan 6
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik 7
1. Metode Utama Penyusunan 7
2. Tahapan dan Pendekatan 10

BAB II
KAJIAN TEORITIK DAK PRAKTEK EMPIRIS 16
A. Kajian Teoritik 16
1. Border Making Theor 16
2. Konsep Pemenuhan Hak Asasi Manusia 19
3. Teori Negara Kesejahteraan (Welfare State) 22
4. Teori Pertumbuhan, Tipologi dan Pengembangan Kawasan Perbatasan 24
5. Konsep Infrastruktur dalam Pembangunan Ekonomi 28
6. Konsep Pembangunan Perdesaan 30
7. Kerjasama Antar Daerah 35
8. Teori Affirmative Action Policy 38
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Penyusunan Norma 39
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi dan Permasalahan 42
1. Kondisi Sosio-Spasial Perbatasan DIY – Jateng 42
2. Analisa Ketimpangan DIY 55
3. Kondisi Pelayanan Dasar 58
4. Kelembagaan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta 77
5. Perdesaan di Wilayah Perbatasan 81
6. Potensi Desa dan Pengembangan Kawasan Perbatasan 84
7. Respon Publik Terhadap Pembentukan Raperda tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY – Jateng 86
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan diatur dalam Raperda 88
1. Kelembagaan 88
2. Sinkronisasi Program Pembangunan 92
3. Penganggaran 93

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 96
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 96
B. Peraturan Perundang-undangan Terkait 97

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS 116
A. Landasaan Filosofis 116
B. Landasan Sosiologis 118
C. Landasan Yuridis 123

BAB IV
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN... 128
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan..... 129
B. Materi Muatan..... 132

BAB VI
PENUTUP..... 139
A. Kesimpulan..... 139
B. Saran..... 140

DAFTAR PUSTAKA 142
LAMPIRAN.....**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

Daftar Gambar

Gambar 1. Problematika wilayah perbatasan (adaptasi Tabaar, 2014)..... 2
Gambar 2. Alur pembetukan Naskah Akademik sesuai UU No.12 Th. 2011 12
Gambar 3 Tahapan Penentuan dan Pengelolaan Perbatasan..... 17
Gambar 4. Skema infrastruktur dalam pembangunan ekonomi 29
Gambar 5. Peta wilayah perbatasan DIY - Jawa Tengah 49
Gambar 6. Peta topografi wilayah perbatasan DIY..... 51
Gambar 7. Skema ketimpangan wilayah..... 55
Gambar 8. Tipologi Klassen Kabupaten/Kota Yogyakarta, 2012 – 2016 56
Gambar 9. Indeks Williamson periode 2012 – 2016 (BPS 2017)..... 57
Gambar 10. Grafik IPM perbatasan per.Kecamatan 59
Gambar 11. Pola Hubungan dalam Melaksanankan Urusan Keistimewaan..... 79
Gambar 12. Struktur OPD DIY 80
Gambar 13. Grafik prosentase jumlah persebaran responden..... 86
Gambar 14. Grafik pengembangan potensi desa di perbatasan..... 87
Gambar 15. Grafik prosentase prioritas pembangunan harapan masyarakat..... 87

Daftar Tabel

Tabel 1. Rekapitulasi Jumlah Kecamatan dan Desa di Perbatasan DIY-Jateng.. 43
Tabel 2. Daftar Kecamatan dan Desa di Perbatasan DIY 43
Tabel 3. Daftar Kecamatan dan Desa di Perbatasan Jawa Tengah..... 45
Tabel 4. Tabel jumlah penduduk wilayah pebatasan DIY per.kecamatan 52
Tabel 5. Jumlah fasilitas pendidikan di kecamatan - kecamatan perbatasan 61
Tabel 6. Jumlah siswa per.kecamatan berdasar jenjang pendidikan 62
Tabel 7. Tabel Rasio Guru dan Murid di Kecamatan Perbatasan Kulon Progo ... 63
Tabel 8. Rasio Guru dan Murid Kecamatan Perbatasan Sleman..... 64
Tabel 9. Rasio Guru dan Murid di Kecamatan Perbatasan Gunung Kidul 65
Tabel 10. Jumlah fasilitas kesehatan di perbatasan Per. Kecamatan 66
Tabel 11. Jumlah fasilitas dan tenaga kesehatan di perbatasan Kulon Progo 67
Tabel 12. Jumlah Tenaga Kesehatan di Kecamatan Perbatasan Sleman..... 69
Tabel 13. Jumlah Fasilitas Kesehatan di Kecamatan Perbatasan Gunung Kidul . 70
Tabel 14. Jumlah Tenaga Kesehatan Kecamatan Perbatasan di Gunung Kidul ... 70
Tabel 15. Jenis dan Kondisi Jalan wilayah perbatasan DIY..... 71
Tabel 16. Indeks Desa Membangun Wilayah Perbatasan..... 82
Tabel 17. Daftar OPD gugus tugas perbatasan..... 90

BAB I
PENDAHULUAN

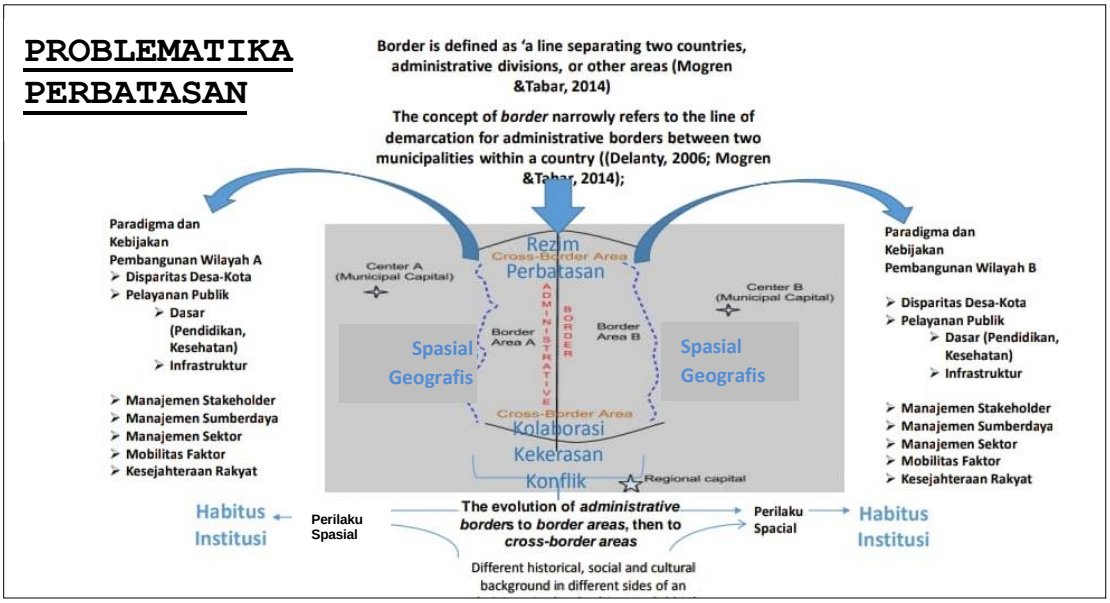
A. Latar Belakang

Wilayah perbatasan menjadi titik pertemuan baik secara geografis, ekonomi, maupun pelayanan publik antara daerah-daerah yang saling berbatasan. Secara geografis, beberapa wilayah perbatasan mengalami masalah infrastruktur publik yang kurang memadai, ekonomi yang kurang berkembang, rawan perdagangan manusia, dan rawan konflik sosial maupun konflik horisontal (Listya Cahya, 2012), (Pangalasen, 2013). Dengan demikian, wilayah perbatasan adalah fenomena yang kompleks. Perbatasan memiliki banyak dimensi, tidak hanya administratif dan geopolitik tetapi juga budaya, ekonomi dan sosial. (Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017). Walau kajian mengenai perbatasan lebih banyak berkutat pada perbatasan antar negara, perbatasan antar daerah/region dalam suatu negara juga menyimpan perhatian (Arliman S, 2016).

Pada dasarnya, wilayah perbatasan merupakan wilayah pertemuan antara dua wilayah administrasi, namun sumberdaya alam *(natural resources)* dan masyarakatnya bisa menjadi bagian komplementer pada satu satuan sistem fungsional bagi pengembangan wilayah yang didukung oleh sistem prasarana wilayah bersama. Akan tetapi pusat administrasi cenderung abai akan prasarana di wilayah tersebut. Kenyataan itu berkembang karena perbatasan cenderung dipahami sebagai merupakan konsep adiministratif yang menjadi faktor pemisah atar daerah. Konsep tersebut terbentuk dari proses yang tidak pendek secara historis dan kultural dalam masyarakat. Proses tersebut akhirnya membentuk problematika perbatasan sebagaimana dalam gambar di halaman selanjutnya.

Wilayah perbatasan yang merupakan pertemuan antara dua ujung tepi pusat administrasi yang ditandai dengan garis batas yang imajiner di kewilayahan ternyata mampu membentuk area tersendiri *(garis putus-putus dalam gambar 1.).* Garis batas administratif tersebut pada prakteknya menjadi ujung batas administrasi yang termarginalkan. Proses tersebut terjadi karena area tersebut seolah-olah menjadi wilayah yang kosong, tak tersentuh, dan cenderung dihindari. Hal ini seperti dalam permainan tradisional *"gobag sodor"* dimana orang atau group pemain akan kalah ketika menginjak garis permainan. Garis sebagai batas yang sebenarnya imajiner tersebut ternyata mampu membentuk persepsi dan cenderung dihindari ini terjadi dalam proses historis

yang panjang sehingga membentuk kesadaran dan perilaku spasial yang khas. Kawasan perbatasan menjadi ruang kosong yang tidak terjamah oleh kebijakan laju pembangunan.



Gambar 1. Problematika wilayah perbatasan (adaptasi Tabaar, 2014)

Perilaku spasial khas ini, secara kultural dapat dijumpai di pedesaan Jawa dalam ungkapan "*Adoh Ratu, Cedhak Watu*". Ungkapan ini terkadang bermakna sindiran yang menggambarkan bagaimana komunitas di perbatasan jauh dari rengkuhan dan pengayoman pemimpin di pusat administrasi pemerintahan. Dalam ekspresi berkebudayaan pun akan sangat terlihat kontrasnya antara bentuk kesenian di perbatasan dan pusat kekuasaan. Di Yogyakarta, bentuk seni pertunjukan wilayah perbatasan cenderung tampil dalam pola gerak yang cenderung dinamis-enerjik dengan musik yang keras dan ritmis, seperti jathilan, srandhul, dolalak dan angguk. Sedang di pusat kekuasaan akan terlihat halus-teratur dengan iringan yang lembut-melodis seperti tari tarian beksan di Kraton. Dari situlah, cara pandang dikotomis *Core-Pheripheral*/Pusat-Pinggiran/kota-desa berkembang dan terlihat nyata dalam ekpresi budaya. Selain itu, keterbatasan pusat administrasi dalam mengintervensi wilayah perbatasan tersebut juga membetuk habitus institusi yang cenderung meminggirkan wilayah perbatasan. Hal ini akan berdampak pada marginalisasi kawasan yang terstruktur dalam pengelolaan yang berujung pada kesenjangan kesejahteraan. Padahal wilayah perbatasan tersebut sebenarnya adalah *frontier* atau garda depan suatu daerah.

Kembali ungkapan dalam kultur Jawa mampu mencerminkan itu, *"Desa mawa cara, Negara mawa tata",* dalam Bahasa Indonesia berarti kurang lebih di desa menggunakan adat kebiasaan, dan kota/pusat pemerintahan menggunakan pranata aturan. Artinya ada pranata hidup dan kebijakan yang berbeda antara kota dan desa. Ini menegaskan adanya disparitas yang antara pusat dan pinggiran/kota dan desa dalam upaya institusionalisasi pembangunan. Proses peminggiran dari pola kebijakan berdampak pada akses layanan publik seperti kesehatan, pendidikan dan infrastruktur dan pada tata kelola kebijakan pemerintahan yang lainnya yang berujung pada jauhnya pemenuhan kesejahteraan rakyat.

Dari sisi regulasi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi urusan pemerintahan konkuren. Bidang-bidang urusan pemerintahan konkuren mencakup urusan pemerintahan wajib yang berkenaan dengan pelayanan dasar dan tidak berkenaan dengan pelayanan dasar, serta urusan pemerintahan pilihan. Melalui sistem pemerintahan yang terdesentralisasi ini, negara hendak mewujudkan pelayanan yang lebih optimal kepada masyarakat termasuk warga masyarakat di perbatasan. Namun demikian, di kawasan perbatasan atau sisi terluar Daerah Istimewa Yogyakarta juga memiliki kompleksitas seperti yang digambarkan di atas. Sebagian besar wilayah perbatasan masih merupakan daerah tertinggal dengan sarana-prasarana sosial dan ekonomi yang masih sangat terbatas. Bahkan, wilayah perbatasan di beberapa daerah menjadi tidak tersentuh oleh dinamika pembangunan.

Hal itu dikarenakan paradigma pembangunan yang berkembang selama ini. Pembangunan masih cenderung *"inward looking"* bukan *"outward looking".* Perbatasan tidak dilihat sebagai wajah depan atau halaman depan suatu daerah tetapi halaman belakang. Paradigma pembangunan ini harus diretas dengan merubah *mindset*. Pemerintah dan masyarakat harus diubah cara berpikirnya, dimana perbatasan sebenarnya memiliki potensi besar untuk dikembangkan sehingga menjadi wajah yang manis bagi daerah. Instansi/Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) Daerah Istimewa Yogyakarta tampaknya masih terlalu fokus melayani ke dalam pusat-pusat pertumbuhan wilayah (*inward looking*) yang mudah dalam hal jangkauan dan ketersediaan sarana pendukung layanan. Kondisi akan berbeda saat melakukan pelayanan di wilayah perbatasan. Instansi pemberi layanan akan dihadapkan pada topografi wilayah yang relatif sulit, keterbatasan infrastruktur pendukung layanan.

Selain itu, pendekatan sektoral pembangunan selalu dikedepankan selama ini. Pemahaman aspek spasial dalam pembangunan kurang diperhatikan. Hal itu berdampak pada tumbuhnya kantong - kantong ekonomi di pusat perkotaan. Aspek spasial daerah hingga perbatasan kurang dilirik sebagai prioritas. Dalam proses tersebut, ego sektoral terkadang menambah terpinggirnya wilayah pedesaan di perbatasan. Aspek spasial perbatasan ini perlu mendapat tempat dalam perencanaan pengembangan kawasan dan wilayah. Program prioritas Pemerintah Pusat beberapa tahun terakir ini bisa dijadikan cermin arah pembangunan daerah. Pemerintah Pusat dengan gencar melakukan pecepatan pembangunan di luar Jawa dan kawasan perbatasan negara bisa dijadikan rujukan dalam pengelolaan pembangunan perbatasan di daerah-daerah.

Di samping kebijakan perencanaan pembangunan di atas, optimalisasi pelayanan publik di wilayah perbatasan dapat dilakukan dengan kerjasama antar daerah otonom. Dalam hal ini, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur Provinsi Jawa Tengah telah mengikatkan diri dalam Peraturan Bersama Nomor : 1/PB/1998 dan Nomor : 18 Tahun 1998 tentang Pokok-Pokok Kerjasama Antara Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah di Bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan yang berlaku selama 25 tahun (atau sampai tahun 2023). Terdapat 14 bidang kerjasama yang disepakati dalam Peraturan Bersama tersebut, yaitu Industri; Pertanian dan Pengairan; Pemanfaatan, Pemeliharaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup; Kependudukan; Perdagangan, pengembangan dunia usaha dan koperasi; Perhubungan; Hukum, Keamanan dan Ketertiban; Kepariwisataan; Kebudayaan; Pelayanan Kesehatan, Pertanahan; Pemukiman; Kehidupan Beragama; dan Teknologi Tepat Guna. Namun demikian, hingga tahun 2015 baru terealisasi 3 (tiga) perjanjian kerjasama yaitu tentang Pembangunan/Pemeliharaan Pilar Batas, Pengelolaan Sarana dan Prasaran Jalan antara Pemerintah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Kabupaten Klaten; dan Kerjasama Bidang Pemerintahan, Pembangunan, dan Kemasyarakatan antara Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dan Pemerintah Kabupaten Purworejo.

Dalam hal administrasi, daerah pebatasan mengharuskan adanya perbedaan kebijakan administrasi pelayanan bagi warga yang berasal dari daerah otonom lain yang berbatasan. Sebagai contoh, perbedaan kebijakan administrasi dalam pelayanan kesehatan melalui Jamkesda di Kabupaten

Kulon Progo dan Kabupaten Purworejo. Masing-masing pemerintah daerah menerapkan layanan berjenjang dengan menganut sistem rujukan, mulai dari puskesmas di wilayah kabupaten setempat hingga rumah sakit rujukan provinsi. Sistem ini tentunya menimbulkan kesulitan tersendiri bagi masyarakat di wilayah perbatasan yang ingin mengakses layanan kesehatan melalui Jamkesda pada daerah otonom sebelahnya, misalnya karena alasan jarak tempuh yang lebih dekat. Pelayanan publik bagi masyarakat di wilayah perbatasan semestinya lentur, tidak kaku. Masyarakat wilayah perbatasan sebaiknya tidak dibebani dengan persoalan administratif karena perbedaan kebijakan antar daerah otonom.

Era desentralisasi telah menumbuhkan kepekaan masyarakat untuk menuntut kualitas pelayanan publik yang sederhana, cepat dan murah pada pemerintah. Oleh karena itu, fungsi penyediaan layanan publik oleh pemerintah daerah perlu ditingkatkan, salah satunya melalui perjanjian kerjasama antar daerah. Dalam hal ini, Kesepakatan Bersama antara Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Purworejo Tahun 2015 patut menjadi contoh. Untuk peningkatan layanan kesehatan, warga di Kabupaten Kulon Progo dapat berobat gratis ke fasilitas kesehatan Kabupaten Purworejo dan sebaliknya. Biaya pengobatan selanjutnya diklaim lewat masing-masing Dinas Kesehatan Kabupaten. Sebuah bentuk pelayanan publik di wilayah perbatasan yang luwes dan tidak tersegmentasi oleh batas daerah administrasi pemerintahan.

Dengan latar belakang yang sudah diurakain di atas, dan mengingat bahwa kawasan perbatasan memiliki nilai strategis, sehingga diperlukan sebuah Peraturan Daerah tentang Pengelolaan dan Pembangunan Kawasan Perbatasan DIY – Jawa Tengah.

B. Identifikasi Masalah

Sampai saat ini belum ada dasar hukum untuk melakukan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan secara komprehensif. Bagaimana Negara/Pemerintah daerah menyusun kebijakan tentang pengelolaan dan pembangungan wilayah perbatasan DIY dan Jawa Tengah?

Kajian ini juga harus mendasarkan pada sejumlah pertanyaan berikut:

1) Apa permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan dan pembangungan wilayah perbatasan DIY dan Jawa Tengah? Bagaimana *affimative action policy* yang harus ditempuh oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta

untuk mengatasi permasalahan pengelolaan dan pembangunan di wilayah perbatasan DIY?

2) Mengapa perlu disusun Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut? Dan bagaimana kemungkinan implikasi dan dampak peraturan daerah (Perda) tentang pengelolaan dan pembangungan wilayah perbatasan DIY?
3) Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut?
4) Apa yang menjadi jangkauan, arah kebijakan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan

Naskah Akademik bertujuan untuk memberi landasan ilmiah, arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan draf Rancangan Peraturan Daerah. Sesuai dengan ruang lingkup indentifikasi masalah di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta – Jawa Tengah dirumuskan sebagai berikut:

1. Mensistematiskan pemasalahan yang dihadapi Negara dalam pengelolaan dan pembangunan daerah dan langkah – langkah *afirmative action* yang harus dilakukan untuk mengatasinya.
2. Menentukan landasan-landasan hukum pengaturan dan implikasi penerapan sistem baru sebagai bentuk a*ffirmative action policy* untuk mengatasi permasalahan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta – Jawa Tengah
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang linkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta – Jawa Tengah.

Dengan demikian Naskah Akademik yang tersusun ini pada akhirnya bisa digunakan sebagai acuan pokok atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Metode Utama Penyusunan

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis empiris. Kajian hukum memiliki cakupan yang luas setidaknya secara umum meliputi substansi hukum (*content of laws*), struktur pelaksana hukum (*structure of laws*), dan budaya hukum (*culture of laws*). Sunaryati Hartono (1994:74), hukum dapat diartikan sebagai suatu gejala masyarakat *(social feit*) yang mempunyai segi ganda yakni kaidah/norma dan perilaku yang ajeg atau unik. Lebih jauh, Ibrahim (2006:33) menyatakan dari sisi keilmuan, hukum merupakan objek penyelidikan dan penelitian berbagai disiplin ilmu, sehingga hukum adalah ilmu bersama (*rechts is mede wetenschap*). Definisi ini mengingatkan bahwakajian hukum mendasarkan pada kedualan proses dialogis antara tradisi deduktif dan induktif. Singkatnya, penelitian sosio-legal dan metoda yuridis normative secara serentak diperlukan untuk menyusun naskah akademik dan peraturan.

a. Kajian Hukum Normatif

Metode yuridis normatif dilakukan dengan melakukan kajian pustaka terhadap peraturan perundangan terkait penataan ruang, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan oleh pemerintahan daerah, lingkungan hidup dan pembangunan perkotaan, serta kajian terhadap hasil penelitian dan referensi terkait lainnya.kajian hukum harus menempatkan *teks* sebagai bahan kajian. Teks itu meliputi naskah akademik, undang-undang, peraturan-peraturan dan kebijakan yang terkait.Hal ini juga dapat diperluas dengan laporan-laporan analisis, hasil penelitian dan kepustakaan referensi yang diperlukan.Substansi, pelaksanaan dan budaya hukum menjadi evaluasi terpenting terkait dengan tema kajian yang dikerjakan. Sumber-sumber hukum ini sejalan dengan ketentuan dalam Undang Undang Nomot 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hukum berlaku bukan karena secara empiris, faktual, atau pada kenyataannya *(das Sein)* hukum tersebut berlaku di dalam masyarakat. Empiri/fakta/realita bahwa hukum berlaku tidak menunjukkan bahwa hukum itu seharusnya *(das Sollen)* berlaku. Hukum berlaku bukan karena secara empiris, faktual, atau pada kenyataannya hukum tersebut berlaku, melainkan karena terdapat hukum lain yang lebih tinggi peringkatnya yang

memberlakukan hukum tersebut. Pandangan ini menghasilkan teori tentang hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dianut oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dalam Pasal 7 memuat Hirarkhi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, yaitu:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3) Peraturan Pemerintah;
4) Peraturan Presiden; dan
5) Peraturan Daerah.

Hirarkhi Peraturan Perundang-Undangan tersebut mengandung makna bahwa semua peraturan perundang-undangan yang lebih rendah berlaku apabila bersumber, konsisten, dan tidak bertentangan dengan semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan perkataan lain, berlakunya sebuah peraturan perundang-undangan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang memiliki peringkat lebih tinggi. Cara berpikir yang digunakan dalam metode penelitian hukum normatif ini adalah cara berpikir deduktif. Oleh karena itu, penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini harus bersumber, konsisten, dan tidak boleh bertentangan dengan semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Metode penelitian hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan yang menelaah data sekunder, baik yang berupa peraturan perundang-undangan maupun hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lain.

Sejalan dengan ketentuan tersebut, Naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daeraj tentang "Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta" didasarkan pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

Dasar hukum dalam pelaksanaan kegiatan ini juga terkait dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059); Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan

Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339); Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Di bawah undang-undang tersebut, Terdapat sejumlah peraturan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini dapat disebutkan:

(a) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833);
(b) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Peraturan daerah yang sejalan dengan peraturan tersebut adalah Peraturan Daerah Provinsi DI Yogyakarta No. 2 Tahun 2010, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029.

Metode ini dilandasi konsep hukum yang menyatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang berlandaskan juga pada kenyataan yang ada di masyarakat, tidak saja ditentukan berdasarkan kehendak pemerintah. Dalam hal ini pemahaman mengenai gambaran kondisi pengendalian pemanfaatan ruang di DIY yang menjadi lokus hukum yang diteliti menjadi sangat penting.

b. Kajian Hukum Empiris

Metode penelitian yang bersifat empiris ini dapat disimpulkan dari ajaran Eugen Ehrlich yang menyatakan bahwa hukum yang hidup (*the living law*) tidak ditemukan di dalam peraturan perundang-undangan, melainkan tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Apabila hukum yang berlaku adalah hukum yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, maka tidak seperti Hans Kelsen yang menafikkan empirisisme/fakta/realita, justru Eugen Ehrlich mengutamakan empirik/faktual/realita (*das*

*Sein).*Dengan perkataan lain, keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan bukan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi peringkatnya, melainkan oleh empirisisme/fakta/realita bahwa peraturan perundang-undangan tersebut ditaati oleh masyarakat. Cara berpikir yang sering digunakan dalam metode penelitian hukum sosiologis atau kadang diangggap sama dengan metode hukum empiris ini adalah cara berpikir induktif. Kajian hukum harus memperhatikan secara sungguh-sungguh aspirasi masyarakat, khususnya masyarakat di Wilayah Perbatasan DIY.

2. Tahapan dan Pendekatan.

Proses penyusunan Naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi tiga tahapan sebagai berikut:

a. Tahap Identifikasi Permasalahan

Tahap ini adalah tahap awal penyusunan naskah akademik dimulai dengan identifikasi permasalahan yang dihadapi pemangku kepentingan, baik permasalahan hukum maupun permasalah non hukum terkait pemasalahan di wilayah perbatasan. Identifikasi permasalahan dilakukanmelalui metode kajian pustaka dan diskusi kelompok terbatas.

b. Tahap Penyusunan Naskah Akademik

Metode Penyusunan Naskah Akademik dilakukan berdasar Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Di dalam ilmu peraturan perundang-undangan, naskah akademik merupakan prasyarat untuk menyusun rancangan peraturan perundang-undangan. Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan

lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, naskah akademik merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (jenis peraturan perundang-undangan) yang dikaji secara teoritis dan sosiologis. Secara teoritik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya.

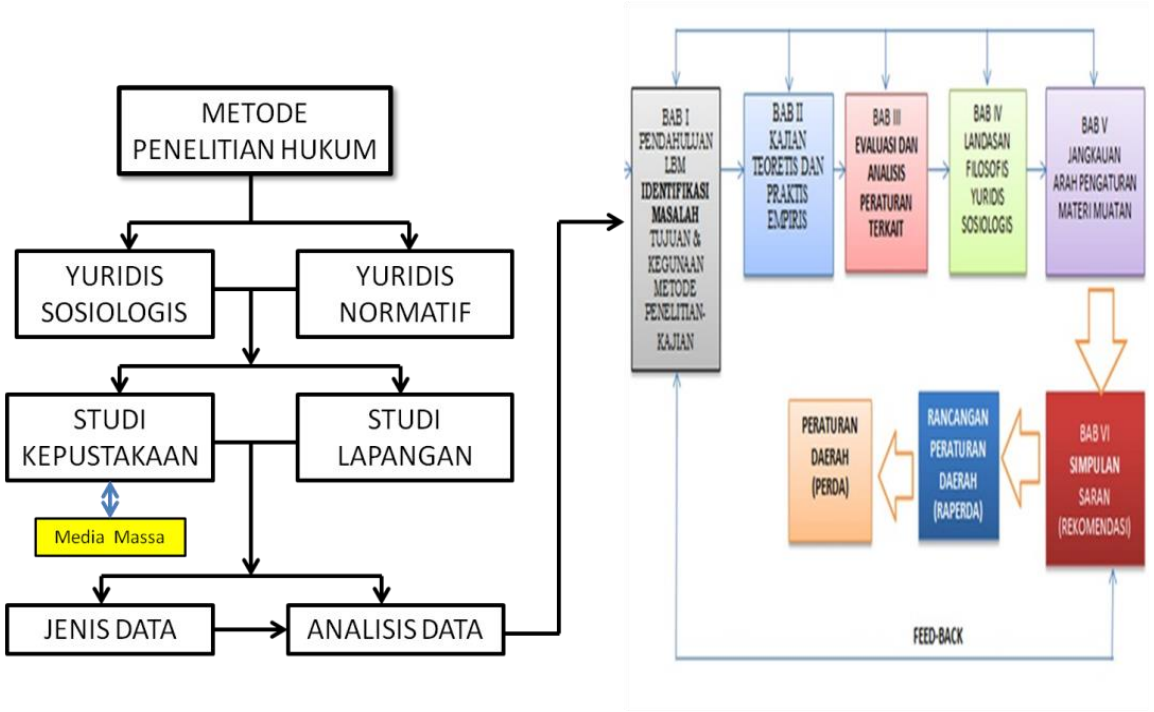
Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum *(rechtsgrond)* bagi pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan *(bevoegdheid)* bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah masyarakat.

Secara sosiologis naskah akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat lewat aksi-

aksi demonstrasi merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial kuat. Dengan demikian naskah akademik memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena didalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur.

Berdasarkan hasil identifikasi permasalahan dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan, tahap selanjutnya adalah penyusunan naskah akademik sesuai dengan ketentuan dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Naskah akademik sangat diperlukan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.



Gambar 2. Bagan alur pembetukan Naskah Akademik sesuai UU No.12 Th. 2011

Bagan alur Penyusunan Naskah Akademik dan Raperda

(1) Fungsi Naskah Akademik

Keberadaan Naskah Akademik awalnya belum menjadi suatu keharusan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Perundang undangan sesuai ketentuan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Fungsi naskah akademik adalah:

(a) Bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Peraturan Perundang undangan,
(b) Bahan pertimbangan yang digunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU/RPP kepada Presiden; dan
(c) Bahan dasar bagi penyusunan rancangan Peraturan Perundang - undangan.

(2) Tahapan proses penyusunan Naskah Akademik (NA)
(a) Persiapan penyusunan NA
(b) Pembahasan diskusi publik draft awal NA
(c) Penyusunan draft awal NA
(d) Evaluasi draft NA
(e) Penyempurnaan NA kepada Pemda dan DPD sebagai masukan dalam proses pembentukan.

(3) Tahapan Kelanjutan
(a) Penyusunan draft NA sesuai dengan pola dan sistematika standar yang biasa dipakai dalam penyusunan NA
(b) Kebutuhan akan waktu penyusunan dan menuangkan data serta informasi ke dalam bentuk NA
(c) Memasukkan alternatif kaedah-kaedah dan norma dalam narasi yang disusun
(d) Pemilihan kaedah/norma yang tepat yang menjadikan NA suatu produk hukum dengan hasil penelitian dan kajian hukum

(4) Tahapan pembahasan konsep penyusunan
(a) Menyelenggarakan diskusi publik (public hearing) adalah menarik informasi dan pendapat masyarakat dan pihak-pihak terkait
(b) Menghimpun masukan dari berbagai pihak dalam rangka memperkaya dan menyempurnakan NA diskusi publik ini dapat berbentuk diskusi terfokus, lokakarya, seminar, jaring aspirasi publik, pertemuan konsultasi atau juga mempublikasikan di media masa.

Tim akan melakukan Tahap Diskusi Terfokus dalam bentuk Focus Group Discussion (FGD) atau Diskusi Kelompok Terarah. Diskusi terfokus ini merupakan bentuk kegiatan pengumpulan data melalui wawancara kelompok dan pembahasan dalam kelompok sebagai alat/media paling umum digunakan dalam penyusunan naskah akademik maupun raperda. FGD akan dilakukan sebanyak tiga kali, yakni: Pertama, setelah penyusunan draft naskah akademik dibuat. Ini dimaksudkan menerima masukan dari alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dan satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Masukan DPRD dan SKPD akan mempunyai arti penting sebagai penyempurnaan naskah akademik dan raperda. Kedua, setelah Penyusunan Draft Raperda. Ini berperan untuk menyempurnakan peraturan daerah. FGD juga dilakukan bersama DPRD dan SKPD. FGD terakhir akan dilakukan setelah Finalisasi NA dan Raperda dengan melibatkan pemangku kepentingan lebih luas.

Pada tahap ini dilakukan konsultasi sebagai salah satu cara untuk melaksanakan partisipasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Proses konsultasi ini merupakan upaya untuk menyampaikan materi naskah akademik dan rancangan Peraturan Daerah kepada semua pemangku kepentingan agar memperoleh masukan dan saran penyempurnaan sehingga pengelolaan perbatasan dan pembangunan wilayah perbatasan dilaksanakan secara optimal.

Evaluasi terhadap draft NA perlu dilakukan setelah memperoleh masukan atau tanggapan dari masyarakat, pada proses ini tim penyusun NA menginventarisir masukan-masukan yang diperoleh dari diskusi publik dan sedapat mungkin mengakomodir masukan-masukan yang bermanfaat ke dalam NA. Dalam hal ini, tim melakukan Workshop dan Penyusunanan Naskah Raperda.

c. Tahap Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah harus merujuk pada naskah akademik. Hal ini merupakan rumusan perangkat pengaturan yang memungkinkan menjawab masalah – masalah yang dihadapi pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan dan pembangunan wilayah perabatasan. Apa yang belum diatur, apa yang perlu diatur, sejauh mana pengaturan itu, merupakan pertanyaan – pertanyaan utama

yang perlu diajukan dalam memulai penyusunan naskah raperda. Kemudian Raperda juga perlu dikonsultasikan kepada para pemangku kepentingan sehingga proses legal drafting berjalan dengan pelibatan banyak pihak. Masukan-masukan yang ada diperhatikan dengan seksama. Workshop merupakan kesempatan untuk mengolah dan menyinkronkan antara NA dan Raperda supaya terbentuk draft legal yang sesuai dengan peran tugas pokok dan fungsi kelembagaan daerah.

Sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

Judul

Kata Pengantar

Daftar isi

Bab I	Pendahuluan
Bab II	Kajian Teoritis dan Praktik Empiris
Bab III	Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait
Bab IV	Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis
Bab V	Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, Atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
Bab VI	Penutup

Daftar Pustaka

Lampiran: Rancangan Peraturan Perundang-Undangan

BAB II
KAJIAN TEORITIK DAK PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritik

Wilayah perbatasan selama ini diidentikan dengan wilayah yang tertinggal. Perbatasan dalam hal ini mencakup perbatasan antara negara, perbatasan antara provinsi, dan perbatasan antara kabupaten atau kota. Desa yang berada di wilayah perbatasan pada umumnya tertinggal dibandingkan dengan wilayah yang lebih dekat dengan pusat aktivitas ekonomi, misalnya kota kecamatan. Indikator ketertinggalan desa di wilayah perbatasan tersebut antara lain dapat dilihat angka kemiskinan yang relatif lebih tinggi, keterbatasan infrastruktur, misalnya infrastruktur pendidikan, kesehatan, jalan, komunikasi dan sebagainya. Berdasarkan kondisi nyata wilayah perbatasan maka wilayah tersebut harus mendapatkan perhatian oleh pemerintah. Alokasi anggaran dari berbagai tingkatan pemerintah secara proporsional disalurkan ke wilayah perbatasan. Secara bertahap dan berkelanjutan wilayah perbatasan dibangun untuk mengejar dengan wilayah non-perbatasan. Pembangunan termaksud mencakup pembangunan infrastruktur fisik, kelembagaan, dan sumberdaya manusia.

Dalam upaya pengelolaan dan pembangunan Wilayah Perbatasan DIY, banyak teori yang dapat digunakan. Dalam penyusunan Naskah Akademik ini, tim penyusun menggunakan beberapa teori dan konsep pemikiran, yaitu *Border Making Theory;* Konsep Pemenuhan Hak Asasi Manusia; Teori Negara Kesejahteraan *(Welfare State)*; Teori Pertumbuhan, Tipologi dan Pengembangan Kawasan Pebatasan; Konsep Infrastruktur dalam Pembangunan Ekonomi; Konsep Pembangunan Perdesaan; Kerjasama Antar Daerah; dan Teori *Affirmative Action Policy*.

1. *Border Making Theory*

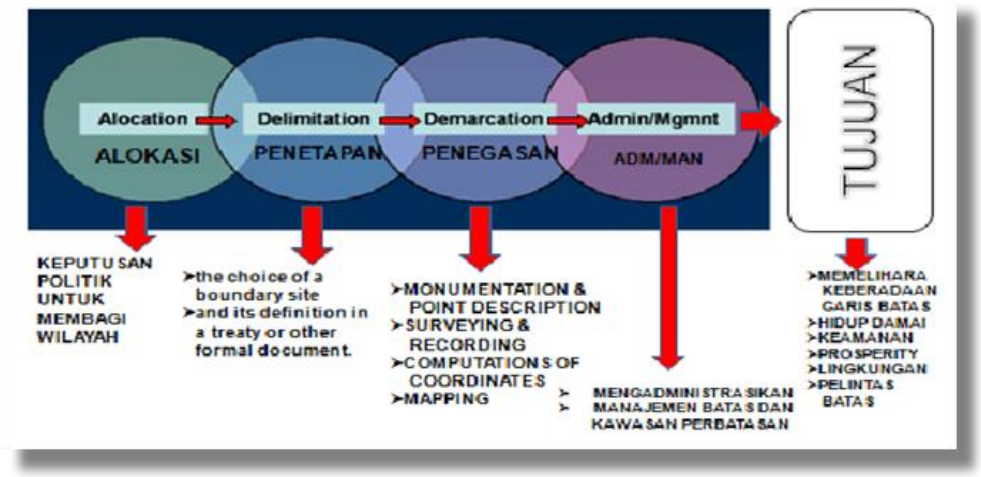
Pada tahun 1945 seorang ahli geografi politik Amerika bernama Stephen B Jones mempublikasi buku berjudul *Boundary-Making: A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners*. Jones mengemukakan ada empat tahap utama proses adanya batas wilayah suatu negara, yaitu:

(1) keputusan politik untuk mengalokasi wilayah teritorial (*Allocation),*

(2) delimitasi batas wilayah di dalam perjanjian (*Delimitation)*,

(3) demarkasi batas wilayah di lapangan (*Demarcation),* dan
(4) mengadministrasikan batas wilayah (*Administration*).

Secara sistematis empat tahapan tersebut diilustrasikan pada Gambar berikut adalah Sistematika tahapan pada teori Boundary Making menurut Jones (Sumber: Pratt, 2006; Blake, 1998).



Gambar 3. Tahapan Penentuan dan Pengelolaan Perbatasan

Merujuk pada teori yang dikemukakan Jones di atas, secara garis besar terdapat dua isu utama dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar daerah, yaitu: penetapan garis batas dan pengembangan kawasan perbatasan. Skema tersebut, terlihat bahwa tertib batas merupakan awal dari tertib administrasi daerah. Dari sanalah upaya penataan, pembangunan kawasan perbatasan dimulai.

Batas wilayah atau batas daerah merupakan salah satu unsur yang dijadikan dasar bagi eksistensi suatu daerah, baik itu dalam lingkup negara maupun administrasi yang tingkatannya lebih rendah. Oleh sebab itu dalam mewujudkan ketegasan batas wilayah diperlukan survei pemetaan yang baik dan benar serta memenuhi standar dan aturan kartografis. Penetapan dan penegasan batas wilayah akan sangat ditentukan oleh ketelitian dan ketepatan pengukuran titik koordinat geografis dalam survei dan pemetaan.

Walaupun batas fisik tidak selalu menggambarkan batas hukum dari suatu wilayah, tetapi batas fisik pun perlu ditetapkan dan ditegaskan secara teknis untuk menandai wilayah tersebut. Dalam ruang lingkup batas daerah itulah dilaksanakan penyelenggaraan kewenangan masing-masing daerah, artinya kewenangan suatu daerah pada dasarnya tidak boleh diselenggarakan melampaui batas daerah yang telah ditetapkan dalam

peraturan perundang-undangan. Batas daerah adalah sebuah kumpulan titik-titik koordinat geografis yang merujuk pada sistem georeferensi nasional dan membenuk garis garis batas wilayah administrasi pemerintah daerah. Batas daerah di darat adalah pembatas wilayah administrasi pemerintahan antar daerah yang merupakan rangkaian titik-titik koordinat yang berada pada permukaan bumi dapat berupa tanda-tanda alam maupun unsur-unsur buatan di lapangan yang dituangkan dalam bentuk peta.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 76 Tahun 2012, diberikan ketentuan bagi jarak antar pilar untuk batas kecamatan sesuai dengan kondisi daerah yang akan dipasang pilar, apabila bisa diberikan kerapatan yang tinggi maka jarak antar pilar tidak melebihi 0.5 – 1 km, tetapi apabila kondisi lapangan tidak memungkinkan, maka diberikan ketentuan jarak antar pilar tidak melebihi 1 - 3 km dengan keteletian planimetris sebesar 0,5 mm pada skala peta.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) mempunyai kewenangan yang lebih luas dalam pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian lingkungan yang berada di wilayahnya. Mengingat tingginya nilai suatu wilayah bagi suatu pemerintah daerah tersebut, maka nilai tata batas wilayahpun menjadi sangat penting dan krusial, tidak hanya bagi daerah yang bersangkutan tapi juga bagi daerah-daerah yang berbatasan. Oleh sebab itu, penetapan dan penegasan batas daerah menjadi suatu aktifitas yang penting dan bernilai strategis. Batas merupakan hal yang sangat penting dalam suatu wilayah terutama menyangkut kepada pengakuan wilayah kekuasaan dan pembatasan kewenangan diantara dua wilayah yang berbeda. Batas wilayah merupakan penanda berakhirnya suatu wilayah di setiap daerah yang terkait dengan aspek kewenangan dalam pengelolaan suatu daerah. Daerah mempunyai kewenangan dalam pengelolaan wilayahnya untuk melakukan perencanaan pembangunan yang mengacu pada unsur keruangan serta pengelolaan aset sumber daya alam, untuk itu ketegasan dan kejelasan batas wilayah sangat diperlukan.

Border Making Theory ini sangat penting digunakan dalam Pengelolaan dan Pembangunan Perbatasan karena merupakan dasar teori pembentukan perbatasan.

2. Konsep Pemenuhan Hak Asasi Manusia

Salah satu komitmen utama pemerintahan adalah memastikan negara hadir dalam seluruh kehidupan masyarakat, terutama dalam hal pemenuhan layanan dasar dan perlindungan hak asasi manusia sampai ke wilayah perbatasan antar daerah. Oleh karena itu, seluruh agenda pembangunan musti diintegrasikan dengan upaya negara untuk memenuhi kewajiban dalam hak asasi manusia, termasuk dalam sektor pendidikan, kesehatan, tenaga kerja, sebagai bagian dari hak ekonomi, sosial dan budaya.

Hal tersebut merupakan penerapan dari pendekatan berbasis hak asasi manusia (*human rights based approach*) dalam pembangunan [1]. Pendekatan ini berfungsi memastikan implementasi standar hak asasi manusia khususnya dalam agenda pembangunan. Pendekatan ini menyadari, bahwa kebijakan (hukum) pembangunan semestinya mendudukkan individu sebagai subjek yang utuh dari pembangunan dan karenanya paradigma yang dipergunakan adalah meletakkan individu sebagai penyandang hak sebagai titik berangkat penyusunan kebijakan (hukum) pembangunan.

Pendekatan berbasis hak ini memiliki kelebihan karena mencakup tak hanya menyentuh aspek-aspek yang bersifat substantif, seperti penerapan prinsip-prinsip non-diskriminasi dan standar aplikasi, serta kerangka hukum HAM yang berlaku secara universal, namun juga berorientasi pada aspek-aspek yang bersifat proses, seperti orientasi pada kelompok rentan, serta pemberdayaan dan partisipasi. Dengan cakupan tersebut, perangkat ini menyediakan suatu alat ukur yang tak melulu menjamin kualitas substantif kebijakan atau tindakan negara, namun juga memastikan bahwa proses pengambilan kebijakan atau tindakan pun tunduk pada prinsip-prinsip yang secara luas dikenal sebagai bagian inheren dari prinsip hak asasi manusia[2].

[1] Awalnya pendekatan ini berkembang seiring dengan berkembangnya pengakuan hak atas pembangunan di paruh delapan puluhan. Pengakuan ini sering dirujuk sebagai suatu titik kembali ke arah realisasi hak asasi sebagai hak yang *indivisible*. Selain itu, kehadiran deklarasi hak atas pembangunan juga menandai afirmasi global atas integrasi hak asasi manusia dalam proses pembangunan, sebagai suatu kritik atas model kebijakan pembangunan global pascaperang dunia kedua, yang bias kepentingan negara-negara maju dan mendudukkan negara – negara berkembang sebagai objek kebijakan pembangunan yang ditransplantasikan dalam proyek-proyek bantuan pembangunan.

[2] Meskipun dirumuskan dengan pengertian dan rumusan operasional yang beragam, pendekatan berbasis hak memiliki lima prinsip utama yang menjadi pegangan, yaitu terdiri dari: (a) Secara eksplisit mengaplikasikan kerangka hukum HAM internasional; (b) Prinsip pemberdayaan; (c) Prinsip partisipasi; (d) Prinsip non-diskriminasi dan berorientasi pada kelompok rentan; (e)Prinsip akuntabilitas.

Upaya tersebut bermuara pada kewajiban negara terhadap hak asasi manusia tidak hanya hak – hak dasar (sipil dan politik) tetapi pada bidang Ekonomi Sosial dan Budaya (Ekosob). Pada intinya hak Ekosob dapat dikategorisasi menjadi tiga komponen:

a. Hak-hak sosial yaitu hak atas kehidupan yang layak[3]
b. Hak-hak ekonomi yaitu hak milik, hak atas pekerjaan dan hak atas jaminan sosial[4]; dan
c. Hak budaya[5].

Kewajiban ini pada dasarnya merupakan pelaksanaan dari tiga jenis kewajiban negara dalam hukum internasional hak asasi manusia, dimana negara mempunyai kewajiban untuk menghormati *(obligation to respect*), memenuhi *(obligation to fulfill*) dan melindungi *(the obligation to protect*) hak asasi manusia. Konsep ini secara umum perlahan-lahan sudah diterima sebagai tiga jenis kewajiban negara pada hak asasi manusia.

Kewajiban untuk menghormati (*the obligation to respect*) pada intinya membebankan kewajiban agar negara menahan diri untuk tidak melakukan intervensi, kecuali atas hukum yang sah. Campur tangan yang tidak sah dapat menjadi bentuk pelanggaran hak terkait. Contoh yang biasa dipakai adalah pada penyelenggaraan pemilihan umum dimana negara tidak diperkanan menggunakan kekuatannya untuk memaksakan pilihan politik warganya.

Kewajiban negara untuk melindungi (*the obligation to protect*) membebankan pada negara kewajiban untuk melindungi hak baik terhadap pelanggaran yang dilakukan aparat negara maupun pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh entitas atau pihak non-negara. Dengan demikian, kewajiban ini memerlukan adanya tindakan positif negara. Dalam rangka memenuhi kewajiban negara untuk melindungi ini, negara mempunyai kewajiban untuk mengambil langkah-langkah termasuk melakukan kriminalisasi, apabila langkah lain dipandang tidak cukup untuk melindungi hak asasi manusia dari intervensi pihak ketiga. Berkaitan dengan hak atas pangan, misalnya, kewajiban untuk *melindungi*

[3] Secara detail, hak atas kehidupan yang layak sebagai bagian dari hak-hak sosial pada dasarnya mensyaratkan pemenuhan hak-hak subsisten yang diperlukan, misalnya pangan dan gizi, pakaian, serta perumahan.

[4] Perwujudan hak-hak ini membutuhkan adanya perwujudan minimum hak ekonomi misalnya hak atas milik, hak atas pekerjaan dan hak atas jaminan sosial.

[5] hak budaya meliputi hak untuk memgambil bagian dalam kehidupan kebudayaan, manfaat dari ilmu pengetahuan dan sebagianya. Namun hak ini juga terkait langsung dengan hak atas pendidikan

membutuhkan negara pihak untuk mengambil tindakan dalam rangka mencegah perusahaan atau individu tidak meniadakan akses individu-individu lainnya terhadap bahan pangan yang layak Tindakan penimbunan beras misalnya kemudian dikriminalkan oleh negara. Kepada mereka yang menimbun beras baik individu atau pun swasta dapat dituntut atas kecurangan para penimbun beras.

Kewajiban untuk memenuhi (*the obligation to fulfill)* adalah kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial, dan praktis, yang perlu untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia sebesar mungkin. Kewajiban ini memuat dua dimensi kewajiban yaitu kewajiban untuk *memfasilitasi* dan kewajiban untuk *menyediakan.* Sama seperti kewajiban untuk melindungi, kewajban ini juga bersifat positif. Dapat dicontohkan untuk hak Ekosob, misalnya, dalam pemenuhan hak atas pendidikan negara wajib menyediakan dan menjamin akses baik fisik maupun ekonomi pada pendidikan. Negara, kemudian dibebani kewajiban untuk memenuhi pendidikan dasar secara cuma – cuma kepada rakyatnya.

Kewajiban ini secara khusus berkaitan dengan kewajiban negara untuk pelaksanaan hak Ekosob. Seperti disebutkan di atas, Kovenan Internasional Hak Ekosob menyatakan bahwa pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya bersifat bertahap (*progressive realization*). Hal ini diatur karena pemenuhan hak-hak tersebut membutuhkan sumber daya yang banyak, misalnya untuk pelaksanaan hak atas pendidikan dan perumahan yang mengharuskan negara membangun gedung-gedung sekolah dan perumahan bagi rakyat. Namun, oleh karena sifat perwujudannya yang tidak serta merta tersebut, negara dapat menghindari pemenuhan kewajibannya dengan alasan tidak mempunyai sumber daya yang dibutuhkan. Untuk menghindari hal itu, Pasal 2 Kovenan Hak Ekosob menjelaskan bahwa negara dalam hal ini harus mengambil langkah-langkah *(to take steps*) guna perwujudan bertahap tersebut. Dalam hal negara mempunyai kewajiban atas tindakan *(obligation of conduct)*. Kewajiban atas tindakan *(obligation of conduct)* mewajibkan negara untuk mengambil langkah-langkah dalam perwujudan hak Ekosob. Kita kemudian dapat mencatat upaya negara untuk secara bertahap mewujudkan hak Ekosob. Dapat dicontohkan di sini sejauh mana negara memperbesar alokasi anggaran untuk pendidikan dan kesehatan.

Negara juga memiliki kewajiban atas hasil *(obligation of result)* yang mewajibkan negara untuk mencapai hasil tertentu, misalnya menurunkan angka gizi buruk, angka *drop out* dari Sekolah. Dengan demikian, kita dapat mencatat hasil yang dicapai dari pelaksanaan kewajiban negara. Jadi, oleh karena sifat perwujudan bertahap, maka pemenuhan kewajiban negara tidak saja dilihat dari hasil semata, namun juga langkah-langkah yang.

Dalam upaya pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan DIY, konsepsi pemenuhan hak asasi manusia ini sangat tepat dipilih karena Pemerintah Daerah dapat menjamin secara terikat pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya warganya di kawasan perbatasan. Ini senada dengan prinsip *Sustainable Development Goals* dimana tidak ada seorang pun yang terlewatkan dalam laju pembangunan *(no one left).*

3. Teori Negara Kesejahteraan *(Welfare State)*

Negara kesejahteraan adalah konsep pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya (Ahmad Jay, 2016). Negara Kesejahteraan adalah tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya. Seperti dalam *Encyclopedia Britannica*, *Welfare State* diartikan sebagai konsep pemerintahan dimana negara memainkan peran kunci dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Sedangkan *the Concise Oxford Dictionary of Politics* mendefinisikannya sebagai sebuah sistem dimana pemerintah menyatakan diri bertanggung jawab untuk menyediakan jaminan sosial dan ekonomi bagi penduduk melalui sarana pensiun, tunjangan jaminan sosial, layanan kesehatan gratis dan semacamnya.

Selanjutnya negara kesejahteraan diasosiasikan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, oleh karena itu ia dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar (AhmadJay, 2016). Jaminan sosial, kesehatan, perumahan dan pendidikan adalah wilayah garapan utama dari kebijakan pemerintah yang menganut negara kesejahteraan. Program pengentasan kemiskinan dan sistem perpajakan juga dianggap sebagai aspek dari negara kesejahteraan.

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui

perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*) (Anonim, 2011). Konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya.

Negara kesejahteraan telah dianut oleh sejumlah negara-negara di dunia. Negara yang terkenal dengan sistem negara kesejahteraan adalah negara-negara Skandinavia, seperti Swedia, Norwegia, Denmark, dan Finlandia. Negara-Negara ini telah lama menganut rezim kesejahteraan social (Haslinda, 2015). Pemerintah dalam hal ini menyediakan jaminan sosial yang penuh kepada warga negara secara merata. Di Indonesia, konsep kesejahteraan sosial termaktub dalam UU Nomor 6 Tahun 1974 yang memberi definisi kesejahteraan siosial sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, 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 sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila (Anonim, 2011). UUD 1945 pasal 33 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian Negara pada kelompok lemah, menempatkan Negara sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

UUD 1945, Pasal 33 Ayat (2) menyatakan bahwa, “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”[6]. Sementara, Pasal 34 menyatakan bahwa negara memelihara fakir miskin dan anak telantar (Ayat 1), mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan (Ayat 2), dan bertanggungjawab menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum (Ayat3). Kedua pasal

[6] Pasal 33 secara khusus memandatkan tugas tersebut pada negara, yang secara umum rumusannya tertuang dalam konsep negara kesejahteraan *(welfare state)*.

tersebut secara eksplisit menguraikan tanggungjawab dan peran negara dalam hal pemenuhan keadilan sosial dan kesejahteraan, sebagaimana dalam konsep negara kesejahteraan *(welfare state)*. Gagasan tersebut banyak dikaitkan dengan pemikiran *welfare state* yang sedang berkembang di Eropa Barat dan Amerika Serikat, yang dipengaruhi pemikiran ekonom Inggris John Maynard Keynes, yang mendeklarasikan kegagalan model *laissez-faire* dalam *The End of Laissez Faire* (1926).

Gagasan pokok *welfare state* umumnya dirumuskan sebagai suatu negara yang kekuasaannya dikelola secara deliberatif dan digunakan melalui politik dan administrasi dalam upaya memodifikasi peran pasar, setidaknya dalam tiga arah (Hutagalung, 2012): *pertama,* dengan menjamin pendapatan minimum individu dan keluarga dengan mengabaikan nilai kerja maupun ke pemilikan mereka menurut pasar. *Kedua,* dengan memperkecil situasi ketidak amanan *(insecurity)* yang demikian besar yang memungkinkan setiap orang beserta keluarganya menghadapi "ketidakpastian sosial" (misalnya sakit, usia lanjut, maupun pengangguran) yang akan membawa krisis bagi individu dan keluarga. *Ketiga,* menjamin setiap warga negara tanpa membedakan status atau kelas sosial untuk mendapatkan pelayanan sosial dengan standar terbaik yang ada. Dalam konsep tersebut fungsi negara adalah untuk mengurus rakyat atau warganya, setidaknya berupaya memenuhi standar kehidupan minimal dari warganya dengan cara mengelola kekayaan alam yang tersedia (Hutagalung, 2012).

Teori negara kesejahteraan ini layak menjadi rujukan teoritik dalam pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan. Pemerintah sebagai representasi Negara harus hadir dan bekerja secara solutif di tengah problematika masyarakat termasuk wilayah perbatasan.

4. Teori Pertumbuhan, Tipologi dan Pengembangan Kawasan Perbatasan

Pengembangan wilayah dapat dirumuskan sebagai rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI. Pengembangan wilayah merupakan suatu usaha tertentu untuk mengubah

kondisi yang ada menjadi suatu kondisi yang lebih baik *(Lutfi Muta'ali, 2011: 1).*

Teori Kutub Pertumbuhan (*Growth Poles Theory*) sering pula dinamakan sebagai Teori Pusat-Pusat Pertumbuhan (*Growth Centres Theory*) (Adisasmita, 2008; Setiono, 2011). Teori ini kali pertama dikembangkan oleh Perroux sekitar tahun 1955. Ia melakukan pengamatan terhadap proses-proses pembangunan. Menurut Perroux, pada kenyataannya proses pembangunan di mana pun adanya bukanlah merupakan suatu proses yang terjadi secara serentak, tetapi muncul di tempat-tempat tertentu dengan kecepatan dan intensitas yang berbeda satu sama lain. Tempat-tempat atau kawasan yang menjadi pusat pembangunan ini disebut sebagai pusat atau kutub pertumbuhan. Dari wilayah kutub pertumbuhan ini, proses pembangunan akan menyebar ke wilayah-wilayah lain di sekitarnya. Dengan kata lain, kutub pertumbuhan dapat memberikan imbas *(trickling down effect)* bagi wilayah atau daerah di sekitarnya.

Pusat pertumbuhan *(growth center)* dan kutub pertumbuhan *(growth pole)* merupakan dua istilah yang sering digunakan dalam kaitannya dengan pengembangan wilayah (Adi, 2018). Pusat pertumbuhan berkaitan erat dengan konsep keruangan, sedangkan kutub pertumbuhan pada awalnya merupakan konsep ekonomi. Konsep *growth centre* dan *growth pole* diperkenalkan oleh Francis Perroux, berdasarkan hasil pengamatan terhadap perkembangan kota dan industri di Eropa (Adisamita, 2008; Setiono, 2011).

Kesimpulan dari pengamatan Perroux adalah fakta bahwa pertumbuhan tidak terjadi di sembarang tempat dan juga tidak terjadi secara serentak (Setiono, 2011). Pertumbuhan terjadi pada titik-titik atau kutub-kutub perkembangan dan dengan intensitas yang berubah-ubah. Perkembangan tersebut menyebar secara beraneka ragam dengan efek yang beraneka ragam juga terhadap keseluruhan perekonomian wilayah. Konsep dasar dari teori pusat pertumbuhan adalah usaha untuk mengembangkan suatu tipologi ruang ekonomi sebagai suatu kekuatan yang terdiri atas pusat-pusat yang memiliki kemampuan untuk menarik kegiatan ekonomi di sekitarnya.

Wilayah pertumbuhan adalah wilayah yang identik dengan kegiatan industri dan perdagangan (Adisasmita, 2008). Suatu wilayah dapat memiliki satu atau beberapa kota besar sebagai pusat pertumbuhan yang di

dalamnya terdapat berbagai kegiatan, baik kegiatan komersial maupun kegiatan pelayanan publik. Keuntungan dari berbagai kegiatan di pusat pertumbuhan diharapkan dapat tersebar ke wilayah sekitarnya. Pusat pertumbuhan sengaja dirancang secara khusus agar dapat memberikan nilai tambah bagi lingkungan sekitarnya dalam upaya pengembangan wilayah, termasuk wilayah perbatasan.

Kawasan perbatasan daerah dicirikan oleh adanya batas-batas yang jelas berdasarkan adanya kesamaan unsur pengikat, dalam hal ini yaitu batas daerah dalam satu wilayah negara. Dalam hal ini, batas diartikan sebagai tanda pemisah antara satu wilayah dengan wilayah yang lain, baik berupa tanda alamiah maupun tanda buatan. Tanda alamiah bisa berupa sungai, gunung, bukit dan sebagainya (Anonim, 2010). Tanda buatan bisa berupa pilar batas, patok atau tugu. Arti wilayah perbatasan yang sebenarnya tidak hanya terbatas pada dua atau lebih negara yang berbeda, namun wilayah perbatasan ini dapat juga ditemui di dalam suatu negara, contohnya: suatu kota atau desa yang berada di bawah dua yuridiksi yang berbeda, wilayah perbatasan antara desa dan kota atau wilayah perbatasan ini dapat juga berupa koridor jalan yang memisahkan antara distrik yang berbeda (Budiman *et al.,* 2005).

Kemudian dalam upaya penataan dan pembangunan, harus dilihat tipologi yang ada di perbatasan. Ada tiga tipologi daerah perbatasan yaitu wilayah buntu, wilayah perifer dan wilayah kontak tinggi.

a. Wilayah buntu, dicirikan oleh
   (1) posisi pada ujung jaringan atau bahkan belum terjangkau oleh system jaringan yang merangkai tempat tersebut dengan pusat pelayanan hirarkhi terendah dalam system wilayah yang membawahinya atau dengan perkotaan lain;
   (2) terletak pada lahan marginal karena sifat geologi wilayahnya (seperti: morfologi, lereng, batuan, dan tanah); kepadatan penduduk rendah; dan
   (3) proyek pengembangan sangat terbatas karena faktor ekologis;

b. Wilayah perbatasan jalur perifer, dicirikan oleh:
   (1) terlewati system jaringan jalan yang merangkai tempat tersebut dengan system wilayah yang membawahinya, maupun dengan sistem seberang perbatasan;

(2) terletak pada wilayah dengan kegiatan ekonomi sedang; dan
(3) prospek pengembangan sangat tergantung wilayah yang secara langsung terangkai menjadi satu kesatuan wilayah atau kesatuan system jaringan dengan wilayah tersebut;

c. Wilayah perbatasan kontak tinggi, dicirikan oleh:
(1) posisi antar wilayah utama;
(2) intensitas kegiatan ekonomi pada satu sisi atau pada kedua sisi pembatas;
(3) kepadatan penduduk relatif tinggi; dan
(4) terdapat aglomerasi penduduk dan pusat pelayanan yang melayani kebutuhan penduduk pada kedua sisi perbatasan

Berdasar tipologi tesebut, pada dasarnya terdapat aspek – aspek pokok yang mendasari karakteristik daerah perbatasan antar daerah di Indonesia, khususnya Aspek Sosial Ekonomi. Aspek sosial ekonomi daerah perbatasan ditunjukkan oleh karakteristik daerah yang kurang berkembang terbelakang yang disebabkan antara lain oleh (Budiman, *et al.,* 2005):

(1) lokasinya yang relatif terisolir/terpencil dengan tingkat aksesibilitas yang rendah,
(2) rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat,
(3) rendahnya tingkat kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan (jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal), dan
4) langkanya informasi tentang masyarakat daerah perbatasan (*blank spot*).

Pengalaman pemerintah dalam mengelola wilayah perbatasan sangat tergantung kepada situasi dan potensi wilayah. Keterbatasan dana, perhatian kepada pertumbuhan nasional sebagai tolok ukur dan koordinasi vertikal dan horizontal memberikan dampak penanganan sporadis dan tanggung *(piece-meal)* yang tidak menyeluruh dalam setiap langkah pengelolaan wilayah perbatasan (Budiman *et al.,* 2005). Selain isu koordinasi dalam pengembangan kawasan perbatasan, komitmen dan kebijakan Pemerintah untuk memberikan prioritas yang lebih tinggi dalam pembangunan wilayah perbatasan dengan fokus orientasi kesejahteraan/ pembangunan (*prosperity/ development approach*) (Budiman *et al.,* 2005).

Di Indonesia, kajian atau studi tentang perbatasan masih berada pada tahap paling awal. Kajian-kajian yang ada umumnya masih dilakukan dengan pendekatan konvensional, dalam arti belum menggunakan konsep-konsep dari kerangka teoretis yang mulai dikembangkan oleh berbagai pusat kajian tentang perbatasan, baik di Eropa maupun Amerika. Dalam pendekatan yang konvensional, daerah perbatasan terutama masih dipandang dalam kacamata pertahanan keamanan suatu negara, atau dilihat sebagai sekedar daerah *frontier* yang masih harus dikembangkan secara ekonomi.

Teori Pertumbuhan Kawasan, Tipologi dan Pengembangan Kawasan Perbatasan menjadi rujukan penting dalam pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan karena potensi, tipologi dan karakter yang khas wilayah perbatasan memerlukan perspektif yang berbeda dalam arah pengembangannya.

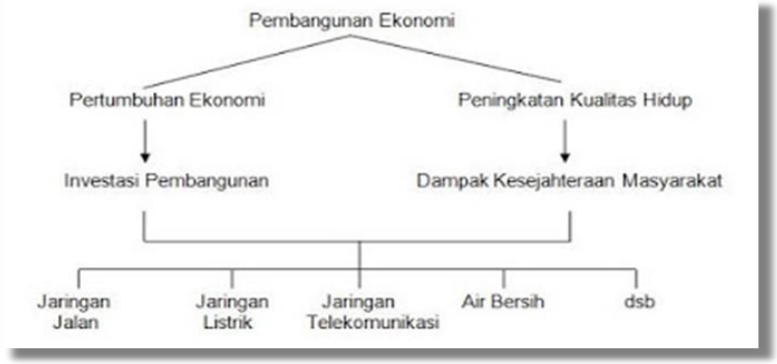
5. Konsep Infrastruktur dalam Pembangunan Ekonomi

Pengertian Infrastruktur, adalah fasilitas-fasilitas fisik yang dikembangkan atau dibutuhkan oleh agen-agen publik untuk fungsi-fungsi pemerintahan dalam penyediaan air, tenaga listrik, pembuangan limbah, transportasi dan pelayanan-pelayanan sejenis untuk memfasilitasi tujuan-tujuan sosial dan ekonomi. Berdasarkan pengertian infrastruktur tersebut maka infrastruktur merupakan sistem fisik yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi.

Secara teknik, pengertian infrastruktur dijelaskan sebagai aset fisik yang dirancang dalam sistem sehingga memberikan pelayanan publik yang penting. Oleh karena itu, infrastruktur merupakan bagian-bagian berupa sarana dan prasarana (jaringan) yang tidak terpisahkan satu sama lain yang didefinisikan dalam suatu sistem.

Dampak pembangunan Infrastruktur dapat menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi, dan sebaliknya pertumbuhan ekonomi sendiri juga dapat menjadi tekanan bagi infrastruktur. Pertumbuhan ekonomi yang positif akan mendorong peningkatan kebutuhan akan berbagai infrastruktur. Perannya sebagai penggerak di sektor perekonomian akan mampu menjadi pendorong berkembangnya sektor-sektor terkait sebagai *multiplier* dan pada akhirnya akan menciptakan lapangan usaha baru dan memberikan output hasil produksi sebagai input untuk konsumsi.

Dalam pembangunan ekonomi akan memberikan dampak pada pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas hidup. Pertumbuhan ekonomi sendiri akan berpengaruh terhadap investasi. Sedangkan peningkatan kualitas hidup akan berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat, karena dengan pembangunan infrastruktur dapat mengurangi kemiskinan dan jumlah pengangguran suatu kawasan.



Gambar 4. Skema infrastruktur dalam pembangunan ekonomi

Sebagai penunjang kesejahteraan masyarakat dan investasi pembangunan diperlukan berbagai infrastruktur. Antara lain jaringan jalan, jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, air bersih, dan sebagainya. Dorongan peningkatan pada subsektor listrik, subsektor jalan, subsektor transportasi dan subsektor komunikasi tersebut disebabkan karena tingkat permintaan dari subsektor tersebut terus mengalami peningkatan. Disamping itu, respon permintaan yang terus meningkat terhadap subsektor-subsektor tersebut diimbangi dengan banyaknya investasi pembangunan infrastrukur di subsektor-subsektor tersebut.

Sebagai contoh adalah kebutuhan pembangunan infrastruktur jaringan jalan. Pembangunan jalan sangat penting dan diperlukan sebagai alat penghubung suatu tempat dengan tempat yang lain. Dengan adanya akses jalan yang mudah dijangkau akan mempengaruhi unsur strategis suatu tempat dan dengan mudahnya akses akan mempengaruhi banyaknya pihak swasta yang mau berinvestasi. Dengan banyaknya pihak swasta yang mau berinvestasi tersebut akan mempengaruhi pada pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat. Selain itu dengan adanya pembangunan-pembangunan infrastruktur salah satu contohnya seperti jaringan jalan juga akan memberi manfaat kesejahteraan masyarakat karena terbebas dari keterpencilan suatu tempat dan memberikan kemudahan akses bagi masyarakat.

Jaringan telekomunikasi pun juga memberi pengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat. Dengan adanya banyak stasiun televisi swasta saat ini menjadi bukti bahwa cukup banyak investasi swasta di indonesia di bidang pertelekomunikasian. Apalagi di era digital seperti saat ini, telekomunikasi sangat diperlukan sebagai alat penunjang keberhasilan suatu negara. Jaringan internet dan komunikasi nir-kabel sudah menjadi kebutuhan dalam pembangunan dan dunia usaha. Permintaan akan sarana telekomunikasi saat ini juga semakin meningkat.

Sarana air bersih juga mempunyai peran sangat strategis untuk meningkatkan taraf hidup dan derajat kesehatan masyarakat, juga sebagai faktor pendorong bagi pertumbuhan ekonomi. Namun dalam penyediaan baik segi kualitas, kuantitas dan kontinuitas, belum berjalan berkesinambungan. Sisi lain, tuntutan kebutuhan air bersih yang memenuhi standar kesehatan terus mengalami peningkatan tanpa diimbangi dengan perbaikan kualitas pelayanan.

Berdasarkan peran dan fungsinya seperti yang telah diungkapkan di atas (sebagai pendorong berkembangnya sektor-sektor terkait sebagai *multiplier* dan pada akhirnya akan menciptakan lapangan usaha baru dan memberikan output hasil produksi sebagai input untuk konsumsi), maka dapat disimpulkan bahwa sektor infrastruktur merupakan fundamental perekonomian terutama di daerah perbatasan.

6. Konsep Pembangunan Perdesaan

Konsepsi pembangunan perdesaan adalah konsep yang selalu berkembang sesuai dinamika pembangunan dan kebijakan pemerintah. Dengan adanya Undang Undang Desa, Desa memiliki kewenangan dan peran besar untuk melakukan percepatan dan inovasi pembangunan di tataran lokal. Berikut ini hal – hal yang perlu diperhatikan dalam pembangunan perdesaan.

a. Desa Sebagai Pusat Pertumbuhan

Pembangunan desa menjadi salah satu program prioritas pemerintah dalam upaya pemerataan kesejahteraan (Anonim, 2015b). Pemerintah mendorong agar desa mampu membangun fondasi ekonomi melalui pembangunan infrastruktur desa serta pemanfaatan potensi-potensi perekonomian di desa. Melalui dana desa, pemerintah berupaya untuk

mengubah citra desa yang identik dengan keterbelakangan, penduduk usia renta, serta kemiskinan menjadi desa yang produktif.

Wacana tentang pengembangan desa kian menjadi *mainstream* dalam diskursus pembangunan nasional. Desa sebagai entitas kewilayahan, dipandang sangat strategis dalam mengakselerasi kesejahteraan dan kemajuan masyarakat (Djabir, 2017). Berdasarkan data dari Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa dan PDTT, 2017) terdapat sekitar 74.954 desa di seluruh pelosok nusantara, dan dihuni hanya sekitar 46% persen dari total populasi penduduk secara nasional, maknanya penduduk perkotaan lebih besar dari masyarakat yang hidup di perdesaan.

Kondisi tersebut menjadikan arus urbanisasi yang masif sehingga desa ditinggalkan warganya menuju perkotaan yang dianggap menjanjikan masa depan yang lebih baik. Urbanisasi merupakan gejala yang umum terjadi di negara-negara berkembang di Asia maupun Amerika Selatan. Tetapi urbanisasi yang terjadi di Indonesia lebih kompleks karena terkait dengan kultur yang lebih beragam (Djabir, 2017). Hal ini, menuntut kesiapan pemerintah kota yang lebih baik karena penanganan urbanisasi tidak hanya melibatkan aspek ekonomi semata, tapi juga sosial dan budaya. Olehnya itu, dalam banyak kasus dipelbagai kota, urbanisasi menimbulkan banyak problem baru bagi pemerintah kota setempat.

b. Infrastruktur dan SDM Perdesaan

Membangun desa harus dimulai dari mempersempit disparitas kota-desa secara terukur dan tepat agar dapat menjamin kepastian keberhasilan, antara lain mempercepat pembangunan infrastruktur desa memerlukan strategi yang tepat. Jumlah penduduk miskin berpengetahuan rendah yang dominan di perdesaan perlu strategi dalam melibatkan masyarakat perdesaan dalam pembangunan infrastruktur perdesaan sehingga bisa memberikan beberapa dampak, antara lain (Prasetyono, 2017):

(a) kualitas pekerjaan yang dihasilkan,
(b) keberlangsungan operasional dan pemeliharaan infrastruktur tersebut,

(c) kemampuan masyarakat dalam membangun suatu kemitraan dengan berbagai pihak, serta
(d) penguatan kapasitas masyarakat untuk mampu mandiri memfasilitasi kegiatan masyarakat dalam wilayahnya.

Jenis infrastruktur perdesaan yang perlu ditingkatkan, antara lain berupa (Prasetyono, 2017):

(1) Infrastruktur yang mendukung aksesibilitas, berupa jalan dan jembatan perdesaan,
(2) Infrastruktur yang mendukung produksi pangan, berupa irigasi perdesaan, dan
(3) Infrastruktur untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat perdesaan, berupa penyediaan air minum dan sanitasi perdesaan.

Untuk meningkatkan meningkatkan sumberdaya manusia desa perlu strategi khusus, antara lain (Prasetyono, 2017):

(a) Jenis ketrampilan yang dibina , tempat dan jadwal program pendidikan ini harus secara cermat disesuaikan dengan waktu, kebutuhan dan motivasi,
(b) Ketrampilan yang dibina dan dianjurkan penerapannya janganlah tepat dari segi teknik, namun juga harus bisa diaksanakan secara fisik dan ekonomis dalam keadaan khas di masyarakat mereka,
(c) Metode yang diterapkan harus sesuai dengan khasanah bahasa serta gaya belajar kelompok peserta,
(d) Usaha pendidikan harus dilaksanakan sebagai suatu rangkaian yang kontinyu,
(e) Tujuan-tujuan pendidikan harus diperincikan secara tegas dari semula, sehingga langsung dapat diadakan evaluasi untuk mengadakan penyesuaian dan penyempurnaan.

Hal lain yang dperlu dilakukan adalah meningkatkan kemampuan dan kapasitas SDM Desa melalui pendidikan yang memadai dengan meningkatkan muatan lokal tanpa harus meninggalkan tuntutan muatan nasional yang antara lain dapat dilakukan melalui program pendidikan yang isi dan media penyampaiaanya dikaitkan dengan lingkungan alam pedesaan, lingkungan sosial, lingkungan budaya dan

kebutuhan daerah sesuai prioritas muatan lokal yang memungkinkan SDM Desa akan terampil dan memiliki bekal untuk kehidupan.

c. Badan Usaha Milik Desa

Secara substansial UU Pemerintah Daerah menegaskan tentang janji pemenuhan permintaan (*demand complience scenario*) dalam konteks pembangunan tingkat desa (Purnamasari, 2016). Dari UU Pemerintah Daerah tersebut, regulasi tentang BUMDes diturunkan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 39/2010. Logika pendirian BUMDes didasarkan pada kebutuhan dan potensi desa, sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), sebagai lembaga ekonomi masyarakat yang perannya cukup strategis dalam menggerakkan perekonomian masyarakat di perdesaan. BUMDes sebagai lembaga ekonomi rakyat yang juga menjadi pilar demokrasi. BUMDes yang diciptakan dengan tujuannya untuk meningkatkan perekonomian desa, mengoptimalkan aset desa, meningkatkan usaha masyarakat, menciptakan peluang usaha, menciptakan lapangan pekerjaan, pengembangan ekonomi desa serta meningkatkan pendapatan desa (Fidin, 2018).

BUMDes pada dasarnya merupakan pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial *(social institution)* dan komersial *(commercial institution)* (Anonim, 2016). BUMDes sebagai lembaga sosial harus berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial. Hal ini sesuai dengan tujuan pendirian sebuah BUMDes pada umumnya, yaitu:

(1) Meningkatkan perekonomian desa,
(2) Meningkatkan pendapatan asli desa,
(3) Meningkatkan pengelolaan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan
(4) Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi desa.

Pemerintah melalui Kementerian Desa PDTT memang menetapkan empat prioritas penggunaan dana desa untuk 2018 yakni pengembangan produk unggulan kawasan pedesaan, pengembangan BUMDes atau BUMDes Bersama, embung dan sarana olah raga.

Tetapi sebenarnya masih ada banyak yang bisa dilakukan desa dengan dana desanya selain empat prioritas tersebut. Berdasarkan Permendesa No. 19/2017 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa 2018, berbagai kegiatan atau program yang bisa dilakukan desa dengan dana desanya adalah (Aryadji, 2017):

1) Mendukung dari sisi permodalan pada pengelolaan usaha ekonomi yang produktif.
2) Menjalankan peran distribusi dan pemasaran bagi usaha pertanian yang produktif dan usaha lainnya yang arahnya adalah pembentukan produk unggulan desa atau produk unggulan kawasan desa dalam BUMDes Bersama.
3) Memberikan akses modal pada pada warga/kelompok, koperasi dan atau lembaga ekonomi masyarakat desa lainnya.
4) dana desa bisa digunakan untuk melakukan perluasan usaha produktif di desa dengan sistem penyertaan modal pengelolaan produksi, distribusi dan pemasaran menuju terciptanya produk unggulan desa atau kawasan pedesaan bagi BUMDes Bersama.
5) Untuk mendukung perluasan lapangan kerja bagi masyarakat desa.

Pada 2018, pemerintah juga mendorong BUMDes dan BUMDes Bersama untuk fokus pada beberapa bidang yaitu (Aryadji, 2017):

1) Pembentukan dan pengembangan produk unggulan desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan, antara lain:
    a) pengelolaan hutan Desa;
    b) pengelolaan hutan Adat;
    c) industri air minum;
    d) industri pariwisata Desa;
    e) industri pengolahan ikan; dan
    f) produk unggulan lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa diputuskan dalam musyawarah Desa.
2) Pengembangan usaha layanan jasa, antara lain:
    a) pembangunan dan penyewaan sarana prasarana olahraga;
    b) pengadaan dan penyewaan alat transportasi;
    c) pengadaan dan penyewaan peralatan pesta; dan

d) pengadaan atau pembangunan sarana prasarana lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa dan diputuskan dalam musyawarah Desa.

3) Pengelolaan pemasaran hasil produksi usaha BUMDes dan usaha ekonomi lainnya yang difokuskan kepada pembentukan dan pengembangan produk unggulan desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan, antara lain:
   a) penyediaan informasi harga/pasar;
   b) pameran hasil usaha BUMDes, usaha ekonomi masyarakat dan/atau koperasi;
   c) kerjasama perdagangan antar Desa;
   d) kerjasama perdagangan dengan pihak ketiga; dan
   e) pengelolaan pemasaran lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa yang diputuskan dalam musyawarah Desa.

Satu hal yang harus dicatat dari semua peluang ini bahwa setiap kegiatan yang akan dilakukan harus dimasukkan dalam RKP Desa dan disahkan dalam musyawarah penetapan RKP Desa yang disetujui oleh Badan Permusyawaratan Desa dengan Pemerintah Desa.

Konsepsi pembangunan perdesaan menjadi salah satu hal yang diperhatikan dalam pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan karena Desa merupakan struktur administrasi otonom yang sangat penting perannya di wilayah perbatasan.

7. Kerjasama Antar Daerah

Di beberpa negara, seperti Amerika Serikat ada dua pola asosiasi antara daerah, yaitu *intergovermental relation* dan *intergovermental management.* Pada pola pertama hubungan antar adaerah hanya merupakan hubungan koordinatif dalam rangka bekerjasama untuk memperkuat posisi tawar ketika berhadapan dengan pemerintah lebih atas (federal). Pola asosiasi ini lebih bermakna sebagai *public interest group*. Pola kedua dari asosiasi yang ada di Washington adalah hubungan antara daerah terjadi dalam format kerjasama dalam pengelolaan urusan permerintahan yang merupakan kebutuhan mereka bersama. Isitilah regional didefinisikan sebagai kewilayahan yang terbentuk lebih dari satu wilayah administratif, baik negara, provinsi, ataupun kabupaten/kota.

Kerjasama dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dimaknai sebagai kegiatan atau usah yang dilakukan oleh beberapa orang atau lembaga untuk mencapai tujuan bersama.

Gary D. Taylor (2001) merinci beberapa kemungkinan bentuk yang bisa diwujudkan dalam kerjasama antardaerah, yaitu:

1. *Handshake Agreement* kerjasama antardaerah tanpa dokumen perjanjian informal. Bentuk Kerjasama didasarkan pada komitmen dan kepercayaan yang tinggi secara politis antar daerah yang terkait
2. *Fee for service contracts (service agreements).* Wujud kerjasama ini dimana satu daerah "menjual" satu bentuk pelayanan publik atau melayani masyarakat dari daerah lain. Misalnya fasilitas pendidikan, kesehatan, air bersih, listrik, dan sebagainya, dengan sistem kompensasi (harga) dan jangka waktu yang disepakati bersama.
3. *Joint Agreements (pengusahaan bersama).* Diperlukan keterlibatan masing-masing daerah dalam penyediaan atau pengelolaan pelayanan publik yang dilakukan secara bersama-samaa
4. *Jointly – formed authorities* (pembentukan otoritas bersama). Masing-masing daerah bersepakat membentuk lembaga yang diserahkan kepada pihak yang profesional untuk mengelolanya.

Secara teoritis dan empiris, terdapat beberapa prasyarat agar pembangunan ekonomi dapat mencapai kondisi optimal bila dilakukan pada skala ekonomi (*economics of scale*) dan cakupan ekonomi (*economics of scope*) tertentu (KPPOD, 2013: 3). Untuk mencapai tingkat efisiensi atau skala ekonomi, efisiensi biaya, kinerja pembangunan, dan tingkat pemerataan yang optimal dalam kerangka kebijakan desentralisasi, dibutuhkan suatu ukuran yang optimal dari pemda untuk pembangunan dan pelayanan publik.

Selanjutnya Tarigan (2009) menyatakan bidang-bidang kerjasama serta isu yang berkaitan selama ini terkait dengan peningkatan pelayanan publik, kawasan perbatasan, tata ruang, penanggulan bencana dan penanganan potensi konflik, peningkatan peran provinsi, isu pemekaran daerah, dan isu kemiskinan serta pengurangan disparitas wilayah.

Selain isu-isu kerjasama yang telah disebutkan, dalam rangka pengembangan ekonomi wilayah dan pengentasan kemiskinan serta pengurangan disparitas wilayah, daerah juga bekerjasama dalam bidang investasi. Keterbatasan kemampuan, kapasitas dan sumber daya yang

berbeda-beda antar daerah menimbulkan adanya disparitas wilayah dan kemiskinan (kesenjangan sosial). Melalui kerjasama antar daerah, diharapkan terjadi peningkatan kapasitas daerah dalam penggunaan sumber daya secara lebih optimal dan pengembangan ekonomi lokal, dalam rangka menekan angka kemiskinan dan mengurangi disparitas wilayah.

Menurut Pratikno *et al.,* (2004), dengan melakukan kerjasama antar daerah maka ada beberapa manfaat yang diperoleh. Beberapa manfaat tersebut diantaranya adalah (Sri Susilo, 2017):

(1) Manajemen konflik antardaerah, dimana kerjasama antar daerah dapat menjadi forum komunikasi dan dialog antar aktor utama daerah. Dengan adanya forum seperti ini, maka dapat meningkatkan pemahaman dan toleransi sehingga konflik antar daerah dapat diantisipasi.
(2) Efisiensi dan standarisasi pelayanan, dimana kerjasama antar daerah dapat dimanfaatkan daerah-daerah untuk membangun aksi bersama. Dalam konteks pelayanan publik, kerjasama antar daerah sangat mendukung daerah menerapkan efisiensi dan standarisasi pelayanan antar daerah.
(3) Pengembangan ekonomi, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong terjadinya pengembangan ekonomi di suatu wilayah yang akan meningkatkan daya saing kawasan. Seringkali terjadi, pengembangan ekonomi suatu wilayah terhambat karena keterbatasan cakupan wilayah.
(4) Pengelolaan lingkungan, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong pengelolaan lingkungan yang menjadi masalah bersama. Tanpa adanya kerjasama tersebut, penanganan lingkungan tidak akan berjalan sinergis sehingga sangat berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan, tidak hanya bagi daerah tersebut, tetapi juga bagi daerah lain yang secara geografis berdekatan, seperti kebakaran hutan, banjir, dan tanah longsor.

Kerjasama diyakini sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari skala ekonomi. Sebagai contoh, pembelanjaan atau pembelian bersama, dimana pembelian dalam skala besar atau melebihi batas yang ditentukan akan lebih menguntungkan ditinjau dari biaya tenaga kerja (*overhead cost*) dibandingkan pembelian dalam skala kecil (KPPOD, 2013: 5). Contoh lain

adalah pembagian peran dalam investasi, seperti dalam penyediaan fasilitas dan peralatan, serta pengangkatan spesialis dan administrator akan memberikan hasil akhir yang lebih memuaskan. Kerjasama juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan, dengan pembagian biaya, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama, seperti pusat rekreasi, pendidikan orang dewasa, transportasi, dsb. Dengan demikian kerjasama antar pemda dalam bidang-bidang yang disepakati akan mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik.

Dalam pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan DIY, kerjasama antar daerah ini sangat penting. Ini bisa menjadi payung institusional dan hukum dalam menjalankan pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan.

8. Teori *Affirmative Action Policy*

Secara umum, kawasan perbatasan, pulau-pulau terluar, desa tertinggal, dan terpencil membutuhkan perhatian dan kebijakan khusus dari pemerintah. Pemerintah melakukan intervensi pada wilayah yang kapasitas pemerintahannya belum cukup memadai dalam memberikan pelayanan publik. Hal ini seringkali dilakukan untuk menekan berbagai permasalahan terkait perbatasan seperti minimnya infrastruktur untuk pelayanan publik dasar, rendahnya akses terhadap pelayanan publik, lemahnya penertiban batas wilayah, menekan angka kesenjangan, serta mengurangi kemiskinan. Hingga saat ini kondisi pembangunan perbatasan wilayah secara umum masih jauh dari kesejahteraan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa fenomena seperti: buruknya permukaan jalan desa di kawasan perbatasan, rasio elektrifikasi di desa-desa perbatasan, hingga banyaknya desa di perbatasan yang masih belum memiliki akses air bersih, rendahnya income perkapita penduduk perbatasan, minimnya kases komunikasi masyarakat perbatasan, juga minimnya konektivitas antar wilayah perbatasan.

Berpijak dari kondisi tersebut, diperlukan adanya upaya dan strategi visioner dan tepat dalam percepatan pembangunan wilayah perbatasan. Oleh karena itu, pembangunan kawasan perbatasan difokuskan pada isu pengurangan kemiskinan dan ketimpangan wilayah perbatasan. Upaya dan strategi visioner ini disebut affirmative policy. Seperti disampaikan oleh Crosby; 1994 (dalam Libertella, Sora, & Natale, 2007) menjelaskan bahwa affirmative action policy adalah sebuah tindakan diskriminasi positif dan

konstruktif karena sifatnya yang langsung kepada sasaran. Chattopadhyay and Duflo , menjelaskan bahwa

> *affirmative action is the policy aim to reach a wide range of intended objectives. The first, and most straightforward, is that through force, previously underrepresented groups will now see greater representation across these fields. The hope is that this additional representation results in an increase in bargaining power for those specific groups. Part of this directly relates to how resources are allocated within society. Certain public goods may be highly valued among these groups and their increased political power could cause a shift in the allocation of resources in their favour (Chattopadhyay and Duflo 2004b).*

Affirmative action menjadi solusi untuk menghapuskan lingkungan yang menghambat pembangunan. Dalam konteks wilayah perbatasan daerah, dapat dimaknai sebagai cara untuk menyetarakan dan memberi ruang kepada masyarakat tertentu, di wilayah tertentu, dalam waktu tertentu. Kebijakan *Affirmative action* dirancang untuk menyetarakan peluang antara anggota kelompok yang secara historis memiliki posisi berbeda dalam masyarakat (Crosby; 1994 dalam Libertella, Sora, & Natale, 2007). Oleh karenanya, *affirmative action* merupakan tindakan yang secara filosofis sangat concern dengan kelompok-kelompok yang mengalami perbedaan tajam dengan kelompok lain terutama dalam ekonomi, politik dan kesejahteraan. Kelompok dan atau wilayah yang lemah menjadi pusat perhatian dari konsep affirmative action ini. Pada akhirnya, *affirmative action* akan memberi ruang bagi kelompok yang memang memerlukan perlakuan khusus.

Suradisastra (2006) menjelaskan *affirmative action policy* ini juga sejalan dengan perubahan paradigma pembangunan yang berorientasi wilayah dan keberpihakan. Dibutuhkan suatu upaya yang berimbang *(orchestrated endeavor)* antara berbagai pihak guna memanfaatkan kelembagaan lokal, baik lembaga lokal *(self-imposed institution)* mau pun *state-imposed institution* untuk mempercepat proses pembangunan wilayah. Proses pembangunan bukanlah suatu proses yang hanya memiliki masa lalu, melainkan suatu *"ageless process"* yang harus disempurnakan dari waktu ke waktu.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Penyusunan Norma

Asas atau prinsip penyusunan norma adalah merupakan rasio legislasi dimana merupakan prinsip bagi lahirnya suatu pasal atau ayat dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu untuk memahami maksud atau makna dari suatu rumusan pasal atau ayat haruslah terlebih dahulu

dikembalikan kepada asas dari pembentukan pasal atau ayat tersebut. Yang dimaksudkan dengan azas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah dasar Pancasila. Pancasila merupakan sebagai sumber segala hukum dan peraturan perundangan yang berlaku di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pembangunan dan pengelolaan wilayah perbatasan DIY, asas yang tepat diberlakukan adalah

1. Asas Keberlanjutan

Yang dimaksud dengan "asas keberlanjutan" adalah proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan sehingga dapat berlangsung secara berkesinambungan, terus-menerus, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

2. Konsistensi

Yang dimaksud dengan “asas konsistensi” adalah konsistensi dari berbagai instansi dari berbagai instansi dan lapisan pemerintahan, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengendallian, dan pengawasan untuk melaksanakan program pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan.

3. Kepastian Hukum

“Asas kepastian hukum” adalah asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang - undangan, kepatutan, & keadilan dlm setiap kebijakan penyelenggara negara. “Asas kepastian Hukum” diperlukan untuk menjamin hukum yang mengatur pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan DIY – Jawa Tengah secara jelas dan dapat dimengerti dan ditaati oleh semua pemangku kepentingan serta keputusan yang dibuat melalui mekanisme atau cara yang dapat dipertanggung jawabkan.

4 Keterpaduan

Yang dimaksud dengan “asas keterpaduan” adalah asas yang menentukan bahwa kebijakan penyelenggaraan pengelolaan dan pembangunan Wilayah Perbatasan DIY haruslah dilakukan dalam suatu langkah keterpaduan untuk menyatukan berbagai sektor urusan pemerintahan dalam satu kesamaan persepsi. Asas keterpaduan dikembangkan dengan

mengintegrasikan antara kebijakan dan perencanaan berbagai sektor pemerintahan secara horizontal dan secara vertkal antara pemerintah daerah dengan pemerintah kabupaten.

5. Keterbukaan

"Asas Keterbukaan" adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar tentang penyelenggaraan pengelolaan dan pembangunan Wilayah Perbatasan DIY dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

6. Akuntabilitas

"Asas Akuntabilitas" adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan DIY – Jawa Tengah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Keadilan

Yang dimaksud dengan "asas keadilan" asas yang berpegang kepada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak. Dalam penyelenggaraan pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan DIY – Jawa Tengah hendaknya memberikan keadilan dengan menempatkan warga negara di kawasan tersebut sebagai pihak yang layak menerima haknya tanpa terdiskriminasi sebagai warga di kawasan perbatasan.

8. Kemanfaatan

Yang dimaksud dengan asas kemanfaatan adalah bahwa pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan harus bermanfaat sebesar-besarnya untuk masyarakat terutama yang tinggal di wilayah perbatasan untuk mengurangi kesenjangan-pelayanan dasar.

9. Peran serta masyarakat

Yang dimaksud dengan asas peran serta masyarakat adalah menjamin agar masyarakat di kawasan perbatasan mempunyai peran sejak persiapan, perencanaan, pelaksanaan sampai tahap pengawasan dalam pengelolaan

dan pembangunan kawasan perbatasan; memiliki informasi yang terbuka untuk mengetahui apa dan bagaimana kebijaksanaan pemerintah.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi dan Permasalahan

1. Kondisi Sosio-Spasial Perbatasan DIY – Jateng

a. Administrasi Pengelolaan Perbatasan

Batas daerah antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Provinsi Jawa Tengah telah ditetapkan dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2006 tentang Batas Daerah antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Provinsi Jawa Tengah. Permendagri tersebut telah menjadi dasar kepastian hukum bagi batas wilayah administratif Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian, baik Pemerintah DIY maupun Pemerintah Provinsi JawaTengah diharapkan melakukan tertib administrasi pemerintahan dan mampu melakukan penegasan batas daerah yang pasti dengan wilayah Kabupaten-Kabupaten di sekitarnya. Batas daerah tersebut memiliki implikasi untuk menghindarkan konflik mengenai batas wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga Pemerintah bisa lebih fokus pada pembangunan dan menyediakan layanan publik secara adil dan merata.

Dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2006, disebutkan penegasan garis batas ditunjukkan dengan patokan di lapangan berupa Pilar Batas Utama (PBU) sejumlah 17 pilar, Pilar Acuan Batas Utama (PABU) ada 12 pilar, Pilar Batas Antara (PBA) sejumlah 122 pilar dan Pilar Acuan Batas Antara (PABA) sejumlah 62 Pilar yang disertai titik koordinat.

Garis batas tersebut secara navigasi darat terbentang dalam kurang lebih 215,24 Km yang melingkupi 3 Kabupaten (Kulon Progo, Sleman dan Gunung Kidul) dengan 18 Kecamatan dan 48 Desa di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedang di Wilayah Provinsi Jawa Tengah melingkupi 5 Kabupaten (Purworejo, Magelang, Klaten, Sukoharjo dan Wonogiri), 20 Kecamatan, 80 Desa. Berikut adalah Rekapitulasi Daftar Kecamatan dan Desa di Perbatasan DIY

Tabel 1 Rekapitulasi Jumlah Kecamatan dan Desa di Perbatasan DIY - Jateng

Provinsi	Kabupaten	Kecamatan	Desa
Daerah Istimewa Yogyakarta	Kulon Progo	5	13
	Sleman	7	15
	Gunung Kidul	6	19
Jumlah yang berbatasan	3	18	47
Provinsi	Kabupaten	Kecamatan	Desa
Jawa Tengah	Purworejo	3	14
	Magelang	5	17
	Klaten	7	29
	Sukoharjo	1	5
	Wonogiri	4	15
Jumlah yang berbatasan	5	20	80

Dari tabel 1 diatas, mengingat besarnya kecamatan dan desa yang saling berbatasan antara DIY dengan Jawa Tengah, dapat diketahui bahwa keluasan masalah perbatasan maupun potensi ekonomi yang ada berbanding lurus dengan jumlah area wilayah perbatasan dan jumlah penduduk di wilayah perbatasan tersebut. Hal ini mengingat penduduk pada desa-desa perbatasan, pada umumnya memiliki kecenderungan saling menggunakan fasilitas yang ada seperti jalan, pasar, mushola, puskesmas, sekolah, tempat pembuangan sampah akhir, sanitasi, sumber air, lapangan sepak bola dan masih banyak lagi yang lainnya. Selain itu desa-desa yang berbatasan juga seringkali mengalami masalah bersama terkait penyakit endemis seperti malaria dan demam berdarah yang seringkali sulit dibasmi karena perpindahan nyamuk yang sangat masif.

Data tentang Kabupaten, kecamatan dan desa yang saling berbatasan antara DIY dengan Provinsi jawa Tengah dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini:

Tabel 2. Daftar Kecamatan dan Desa di Perbatasan DIY

Kecamatan		**Desa**	
Kabupaten Kulon Progo			
1	Temon	1.	Jangkaran
		2.	Sindutan
2	Kokap	3.	Hargomulyo
		4.	Kalirejo
		5.	Hargotirto
3	Girimulyo	6.	Jatimulyo
		7.	Purwosari
4	Samigaluh	8.	Pagerharjo
		9.	Kebonharjo
		10.	Ngargosari

		11.	Gerbosari
		12.	Sidoharjo
5	Kalibawang	13.	Banjaroya
Kabupaten Sleman			
6	Tempel	14.	Banyurejo
		15.	Sumberrejo
		16.	Pondokrejo
		17.	Lumbungrejo
		18.	Merdikorejo
7	Turi	19.	Wonokerto
		20.	Girikerto
8	Pakem	21.	Hargobinangun
9	Cangkringan	22.	Glagaharjo
		23.	Argomulyo
10	Ngemplak	24.	Sindumartani
11	Kalasan	25.	Tamanmartani
12	Prambanan	26.	Bokoharjo
		27.	Sambirejo
		28.	Gayamharjo
Kabupaten Gunungkidul			
13	Gedangsari	29.	Serut
		30.	Sampang
		31.	Watugajah
		32.	Tegalrejo
14	Ngawen	33.	Tancep
		34.	Sambirejo
15	Semin	35.	Candirejo
		36.	Rejosari
		37.	Karangsari
		38.	Pundungan
16	Ponjong	39.	Sawahan
		40.	Tambakromo
		41.	Kenteng
		42.	Karangasem
		43.	Bedoyo
17	Rongkop	44.	Karangwuni
		45.	Melikan
18	Girisubo	46.	Pucung
		47.	Songbanyu

Kendati desa – desa tersebut bisa dipahami sebagai garda terdepan wilayah perbatasan, di Kabupaten Sleman ada wilayah perbatasan yang dalam pengeloaannya tidak dalam penguasaan Desa. Otoritas tersebut adalah Taman Nasional Gunung Berapi (TNGM) yang mengelola daerah konservasi alam puncak dan lereng Gunung Merapi dan Taman Wisata Candi Borobudur- Prambanan – Boko (TWC), BUMN pengelola pariwisata.

Sedang berikut ini adalah daftar Kecamatan dan Desa – Desa di tepi terluar perbatasan Jawa Tengah yang berhimpitan dengan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tabel 3. Daftar Kecamatan dan Desa di Perbatasan Jawa Tengah

	Kecamatan		**Desa**
Kabupaten Purworejo			
1	Purwodadi	1.	Jatikontal
		2.	Jogoboyo
		3.	Dadirejo
		4.	Tlogokotes
		5.	Somorejo
		6.	Sokoagung
		7.	Durensari
2	Kaligesing	8.	Jatirejo
		9.	Donorejo
		10.	Tlogoguwo
		11.	Pandanrejo
		12.	Pucungroto
		13.	Ngadirejo
3	Loano	14.	Sedayu
Kabupaten Magelang			
4	Borobudur	15.	Ngargoretno
		16.	Giripurno
		17.	Giritengah
		18.	Majaksingi
		19.	Kenalan
		20.	Bingaran
5	Muntilan	21.	Blongkeng
		22.	Plosogede
		23.	Karangtalun
		24.	Bligo
		25.	Pekunden
		26.	Somokaton
6	Salam	27.	Salam
7	Srumbung	28.	Sudimoro
		29.	Nglumut
		30.	Kaliurang
8	Dukun	31.	Babadan
Kabupaten Klaten			
9	Kemalang	32.	Balerante
		33.	Panggang
		34.	Bawukan
		35.	Kepurun
10	Manisrenggo	36.	Leses
		37.	Kranggan
		38.	Taskombang
11	Prambanan	39.	Kokosan
		40.	Pereng

		41.	Sengon
12	Gantiwarno	42.	Katekan
		43.	Kerten
		44.	Mlese
		45.	Ngandong
		46.	Kragilan
		47.	Jogoprayan
		48.	Karangturi
		49.	Gesikan
		50.	Gentan
13	Wedi	51.	Kadilangon
		52.	Kaligayam
14	Bayat	53.	Bogem
		54.	Nengahan
		55.	Jarum
		56.	Dukuh
		57.	Jambakan
		58.	Ngerangan
15	Cawas	59.	Karangasem
		60.	Burikan
Kabupaten Sukoharjo			
16	Weru	61.	Grogol
		62.	Karangtengah
		63.	Karangwuni
		64.	Krajan
		65.	Jatingarang
Kabupaten Wonogiri			
17	Manyaran	66.	Punduhsari
		67.	Pagatan
		68.	Kepuhsari
18	Eromoko	69.	Ngandong
		70.	Pasekan
		71.	Pucungroto
		72.	Basuhan
19	Pracimantoro	73.	Glinggang
		74.	Gebangharjo
		75.	Gedong
		76.	Sumberagung
		77.	Petirsari
20	Paranggupito	78.	Songbledeg
		79.	Ketos
		80.	Paranggupito

Permendagri Nomor 19 Tahun 2006 tersebut menghindarkan konflik atau sengketa batas baik antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Provinsi Jawa Tengah, maupun antara kabupaten – kabupaten di wilayah perbatasan tersebut. Dalam Permendagri tersebut, penegasan garis batas ditunjukkan dengan patokan di lapangan berupa Pilar Batas Utama (PBU) sejumlah 17 pilar, Pilar Acuan Batas Utama (PABU) ada 12 pilar, Pilar Batas

Antara (PBA) sejumlah 122 pilar dan Pilar Acuan Batas Antara (PABA) sejumlah 62 Pilar yang disertai titik koordinat.

Permendagri tersebut, kemudian ditindaklanjuti dengan MoU antara Biro Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah pada Tahun 2010. MOU dengan nomor 120/6139/Ro.1/2010 – Nomor 120/18801/2010

Berkait dengan ini, hasil pengamatan tim penyusun NA ini secara langsung di lapangan ada temuan yang menarik mengenai Pilar Batas sebagai Penanda Batas di sisi terluar DIY. Beberapa temuan tersebut kurang lebih sebagai berikut

1) Kondisi pilar batas yang ada rusak, hilang atau dicoret aksi vandalisme. Sepanjang Sungai Krasak (dari desa Wonokerto, Kecamatan Turi – Tempel) banyak tidak dijumpai pilar batas. Kemungkinan besar pilar batas terebut hilang tertutup atau terbawa lahar dingin (material vulkanik) dari Gunung Merapi saat erupsi tahun 2010[7]. Di kecamatan Cangkringan banyak dijumpai Pilar Batas yang dicoret aksi vandalisme, terutama di area yang dekat dengan pertambangan pasir. Sedang di Gunung Kidul beberapa pilar batas hilang.
2) Tidak ada sinkronisasi pilar batas atar daerah. Bahkan, di perbatasan Gunungkidul-Klaten-Sukoharjo, ada pilar batas yang berjumlah 5 dalam lokasi yang sama.[8]
3) Batas Provinsi tapi tidak sinkron dengan batas desa. Ke depan justru batas provinsi tersebut disusun berdasar dan bersama dengan batas desa setempat.
4) Masih banyak pilar batas yang tidak ada data geodetiknya[9]. Desa-desa di perbatasan tidak memiliki pula data pilar batas, peta dan data geodetiknya. Mereka sebagai "penjaga perbatasan" merasa perlu mempunyai juga.

Hal lain yang perlu dipehatikan di wilayah perbatasan adalah penanda perbatasan baik yang berupa *tetenger* penanda perbatasan atau monumen yang lain indentitas daerah. Di desa – desa perbatasan, penanda perbatasan bisa menjadi bagian identitas dan kebanggaan. Penanda Perbatasan tersebut dapat sebagai simbol wajah terdepan daerah. Sebagai contoh, di

[7] Wawancara dengan perangkat desa di kecamatan Turi dan Tempe (Agustus 2018)
[8] Observasi lapangan, Juli 2018.
[9] Data Biro Tata Pemerintahan, Setda Daerah Istimewa Yogyakarta (2018)

Dusun Srunen (Kecamatan Cangkringan) warga membangun gapura dusun secara swadaya dengan tulisan di gapura adalah "Dusun Srunen Wil. DIY". Warga dengan inisiatif sendiri ingin mempertegas wilayahnya adalah pintu masuk ke Daerah Istimewa Yogyakarta dari wilayah Kabupaten Klaten, Jawa Tengah di seberang jalan.

Tetenger tersebut bisa juga dilakukan dengan Penanda Perbatasan lain seperti gapura, taman, tata vegetasi yang khas atau infrastruktur fungsional yang bisa menjadi magnet baru wilayah perbatasan. Hal tersebut pernah dilakukan oleh Kodim Gunung Kidul yang menanam bunga – bunga taman di area perbatasan. Atau penanda – penanda lain yang bersifat fungsional dan sesuai dengan akar budaya Yogyakarta.

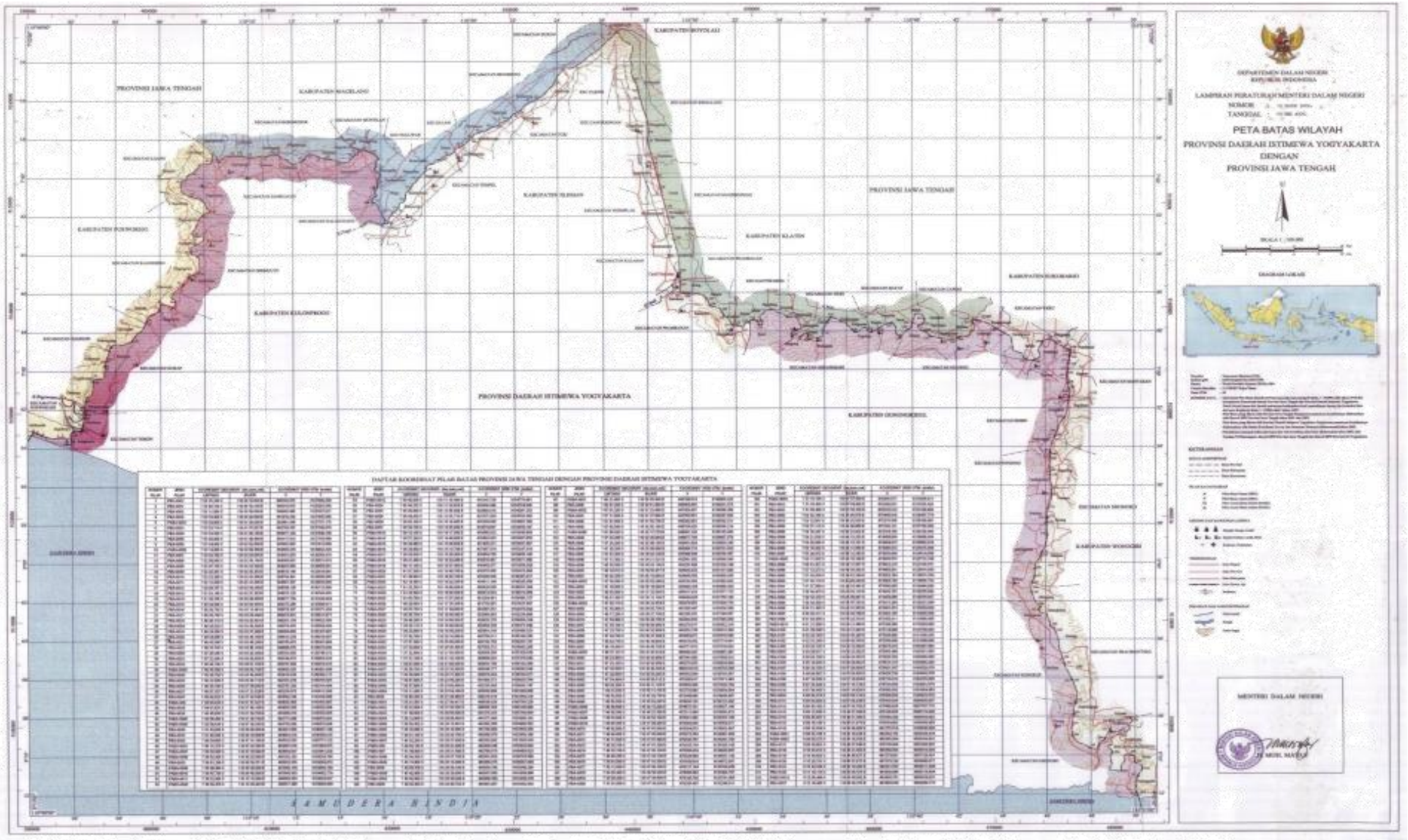
b. Bentang Alam dan Demografi Wilayah Perbatasan DIY

Menurut BPS (2017), berdasarkan satuan fisiografis, Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga unsur satuan fisiografi. Satuan fisiografi yang pertama adalah Pegunungan Selatan dengan luas ± 1.656,25 km² dan ketinggian antara 150 – 700 Mdpl. Kedua adalah satuan Gunung berapi Merapi dengan luas ± 582,81 km2 dan ketinggian antara 80 – 2.911 Mdpl. Terakhir adalah satuan Pegunungan Kulon Progo dan Dataran Rendah Selatan dengan luas ± 706,25 km² dan ketinggian antara 0 – 572 Mdpl.

Secara detail, Wilayah Perbatasan DIY berada dalam satuan fisiografi wilayah sebagai berikut:

a. Wilayah Kulon Progo

   Di yang sisi baat DIY secara fisiografi didominasi oleh dataran *aluvial*, membentang di Kabupaten Kulon Progo termasuk Pegunungan Seribu. Satuan lahan ini merupakan daerah yang subur. Termasuk dalam satuan ini adalah bentang alam *marin* dan *eolin* merupakan wilayah pantai yang terbentang di sisi pantai selatan Kabupaten Kulon Progo. Kawasan ini termasuk dalam tanah yang labil sehingga rawan longsor dan berpotensi kekeringan di musim kemarau.



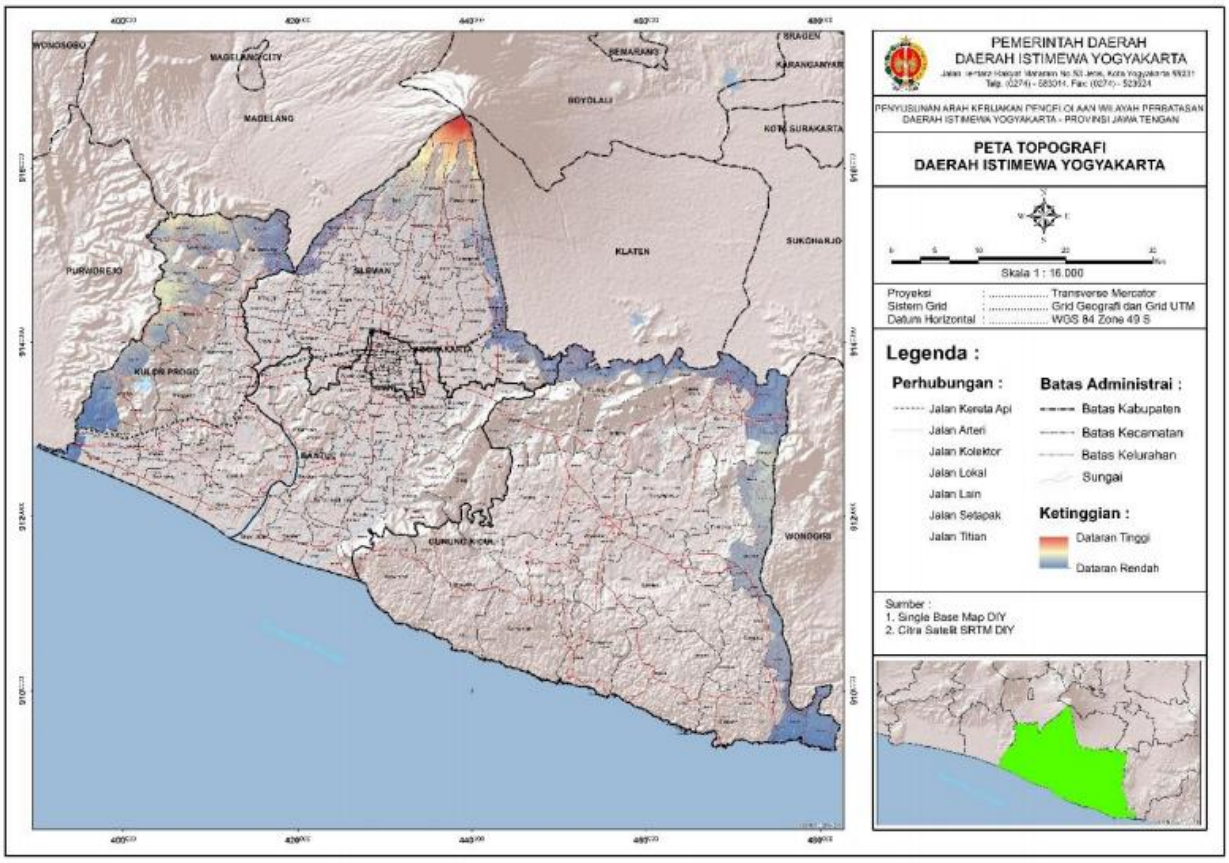
Gambar 5. Peta wilayah perbatasan DIY - Jawa Tengah (lampiran Permendagri No.29 Th.2006)

b. Wilayah Sleman

Wilayah Sleman didominasi pengaruh Gunung api Merapi pada ketinggian ketinggian 80 – 2.911 Mdpl, terbentang mulai dari kerucut gunung api hingga dataran fluval gunungapi termasuk juga bentang lahan vulkanik. Daerah kerucut dan lereng gunung api merupakan daerah hutan lindung sebagai kawasan resapan air daerah bawahan. Satuan bentang alam ini terletak di Kabupaten Sleman bagian utara. Gunung api Merapi yang merupakan gunung api aktif dengan karakteristik khusus, mempunyai daya tarik sebagai obyek penelitian, pendidikan, dan pariwisata. Akan tetapi pergerseran terjadi ketika penambangan pasir dan batuan vulkanik terjadi. Di lereng merapi di kala kemarau pun mulai terancam kesulitan air.

c. Wilayah Gunung Kidul

Pegunungan Seribu memiliki penyebaran di bagian selatan Kabupaten Gunungkidul dengan ketinggian mencapai 428 Mdpl, dengan kelerengan 10% – 50%. Kenampakan lapangan dicirikan bukit – bukit kerucut, gua, luweng, telaga, dan lembah – lembah tertutup yang tersusun batugamping terumbu. Perbukitan tersebut membentuk individu maupun deretan bukit yang terpisahkan oleh lembah memanjang maupun membulat, seperti lembah doline, uvala dan polje. Satuan Satuan Panggung Masif Satuan ini berada di sebelah timur dengan ketinggian antara 150 – 600 meter dpal. Satuan ini tersusun oleh endapan volkanik dengan penyebaran meliputi Kecamatan Semin bagian tenggara dan Kecamatan Ponjong bagian utara



Gambar 6. Peta topografi wilayah perbatasan DIY

Sumber daya alam merupakan modal yang sangat penting dan fundamental untuk semua aktivitas yang secara umum bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut maka optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam harus dicapai dengan mempertimbangkan aspek ekonomi, kelestarian, kesesuaian dan berkelanjutan. Penggunaan lahan merupakan pencerminan dari aktivitas kegiatan sosial ekonomi penduduk. Pola penggunaan lahan di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Provinsi Jawa Tengah yang paling dominan adalah pertanian lahan kering sebesar 42,57%, sedangkan persentase penggunaan lahan yang paling sedikit adalah penggunaan lahan untuk perhubungan sebesar 0,05%.

Dari data di atas dapat disampaikan bahwa secara umum wilayah perbatasan DIY berupa kawasan berbukit-bukit dan kering. Dalam musim kemarau bencana kekeringan selalu mengancam terutama untuk wilayah Gunung Kidul. Longsor pun menghantui untuk semua wilayah, kecuali sisi utara. Akan tetapi di sisi utara pada saat kemarau kesulitan air mulai dirasakan.

Sedang untuk kependudukan, berdasarkan data dari BPS Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Gunungkidul tahun 201, maka jumlah penduduk di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah 691.291 jiwa (18,70% dari jumlah seluruh penduduk di Daerah Istimewa Yogyakarta), dengan presentase penduduk laki-laki 49,24% dan penduduk perempuan 50,76%. Jumlah penduduk di wilayah perbatasan berdasarkan kecamatan menurut BPS tahun 2018 tersaji pada tabel 4. berikut.

Tabel 4. Tabel jumlah penduduk wilayah pebatasan DIY per.kecamatan

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah penduduk
		Laki-Laki	Perempuan	
1	Kecamatan Temon	12.764	13.284	26.048
2	Kecamatan Kokap	15.680	16.125	31.805
3	Kecamatan Girimulyo	10.964	11.483	22.447
4	Kecamatan Samigaluh	12.643	13.087	25.730
5	Kecamatan Kalibawang	13.292	14.225	27.517
6	Kecamatan Tempel	25.292	26.207	51.499
7	Kecamatan Turi	17.058	17.131	34.189
8	Kecamatan Pakem	18.114	18.998	37.112
9	Kecamatan Cangkringan	14.430	14.816	29.246
10	Kecamatan Ngemplak	29.760	30.336	60.096
11	Kecamatan Kalasan	36.397	36.887	73.284
12	Kecamatan Prambanan	23.937	24.482	48.419
13	Kecamatan Gedangsari	18.015	18.742	36.757
14	Kecamatan Ngawen	16.056	16.908	32.964
15	Kecamatan Semin	24.747	26.354	51.101
16	Kecamatan Ponjong	25.118	26.794	51.912
17	Kecamatan Rongkop	13.524	14.515	28.039
18	Kecamatan Girisubo	10.989	12.137	23.126
TOTAL		338.780	352.511	691.291

Dengan luas wilayah perbatasan sebesar 1043,73 km2, maka kepadatan penduduk di wilayah perbatasan adalah 662 jiwa per km2. Banyaknya masyarakat yang berada di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta – Provinsi Jawa Tengah dapat dijadikan sebagai salah satu asset dalam memajukan wilayah perbatasan. Hal tersebut harus didukung dengan adanya fasilitas pelayanan publik yang memadai. Adanya fasilitas pelayanan publik yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dengan baik akan berpengaruh terhadap berbagai sektor kehidupan masyarakat, baik sektor sosial maupun ekonomi.

Secara singkat, wilayah perbatasan DIY – Jateng berada pada bentang alam yang sulit, topografi yang keras dan berpendududuk jarang. Oleh karena problem alam menjadi tantangan tersendiri.

c. Kerjasama Antar Daerah

Fenomena perbatasan banyak menarik untuk dikaji. Berikut beberapa contoh gejala sosial yang terjadi dalam beberapa waktu terakir di wilayah perbatasan DIY Jawa Tengah.

(1) Wilayah Kabupaten Kulon Progo

Perbatasan Kulon Progo dan Purworejo penah menyimpan persoalan yang menarik di wilayah perbatasan. Secara georafis dan administratif hutan magrove terletak di wilayah Pasir Mendit dan Pasir Kadilangu, Jangkaran Temon, Kulonprogo, Yogyakarta. Akan tetapi untuk menuju kawasan mangrove itu perlu melewati wilayah administratif kabupaten purworejo karena jalan untuk menuju ke mangrove sendiri hanya bisa ditempuh melalui desa Jogoboyo, kecamatan Purwodadi, Kabupeten Purworejo saja.

Hutan mangrove awalnya dikelola oleh kelompok masyarakat di Pasir Mendit karena melihat potensinya seb agai wisata. Dalam proses, pariwisata lokal tesebut semakin ramai dan menjadi keuntungan bagi kelompok pengelola dan masyarakat sekitanya. Akan tetapi warga Desa Jogoboyo Purworejo merasa tidak mendapat dampaknya dan hanya dilewati kendaraan yang menuju ke obyek wisata itu. Padahal jalan yang dilalui adalah jalan desa yang dirawat secara swadaya berpotensi akan rusak. Karena kecemburuan itu, warga Jogoboyo kemudian menutup akses jalan menuju tempat wisata tersebut. Terjadilah konflik warga di perbatasan.

Konflik tersebut akhirnya dimediasi oleh Bupati Purworejo dan Kulon Progo. Penyelesaian konflik dilakukan dengan membuat kesepakatan di antara dua desa di perbatasan tesebut. Kesepakatan tersebut berisi empat hal. Pertama, harus segera menyelesaikan regulasi antara pelaku wisata yang ada di empat kelompok itu. Kedua, setelah regulasi di desa selesai disusun, dilanjutkan dengan perjanjian kerjasama (PKS) antar desa. Ketiga, dipayungi kerjasama antar OPD antara Dinas Pariwisata kedua kabupaten. Keempat, dibentuk sekretariat bersama (Sekber) untuk membahas permasalahan teknis sedang pendapatan dari tiket itu sebagian masuk ke desa yang ada di Desa Jangkaran. Kemudian Desa Jangkaran memberikan sebagian

pendapatan dari tiket itu ke Desa Jogoboyo, dituangkan dalam Peraturan Desa.

(2) Wilayah Kabupaten Sleman

Di wilayah perbatasan Kabupaten Sleman, Gunung Merapi merupakan potensi dan ancaman tersenidiri ketika erupsi. Pemerintah Kabupaten selalu berkoordinasi dengan kabupaten kabupaten lain di lingkar Merapi. Jalin Merapi salah satu forum tukar informasi dan kerjasama dalam menghadapi ancaman bencana di Kawasan Rawan Bencana Erupsi Merapi.

Selain itu, Komunikasi Wilayah Perbatasan Sleman dan Magelang di Kecamatan Tempel pernah dilakukan yang difasilitasi oleh Satpol Pamong Praja. Hal itu dilatarbelakangi terjadinya erupsi Gunung Merapi 2010 banyak timbunan material di sekitar lereng Merapi, terutama di daerah aliran sungai (DAS) yang berhulu di Gunung Merapi, walah satunya adalah Sungai Krasak yang membentang cukup panjang dan menjadi perbatasan wilayah antara Sleman dan Magelang. Material Merapi di Sungai Krasak ini menjadi komoditas yang menjadi tumpuan perekonomian sebagian warga yang berada di sekitarnya.

Forum Komunikasi Ketentraman dan ketertiban wilayah perbatasan antara kab. Sleman dengan kab. Klaten Jateng juga pernah dilakukan berkambangan pasir yang berpotensi menjadi konflik warga. Potensi konflik terbuka bisa dihindari dengan adanya kesepakatan antar pemerintah kabupaten sebagai berikut :

(a) Terkait penambangan galian C dimohon untuk masing – masing wilayah agar dilakukan penertiban dengan mengedepankan norma dan etika kesopanan serta manusiawi, supaya kedepannya tidak berdampak kekecewaan dan memunculkan permasalahan baru yang berimbas ke wilayah perbatasan lainnya;
(b) Secara rutin dan sinergi dilakukan operasi dan penertiban gabungan antar instansi;
(c) Terkait jalan atau jalur yg dilewati oleh truk – truk yang bermuatan hasil galian C agar dilakukan penertiban gabungan, karena disinyalir masih adanya truk yg bermuatan jauh melebihi kapasitas normal, sehingga berdampak pada kondisi jalan;

(d) Polres dan Polsek tetap akan melaksanakan pembinaan terhadap para pelaku penambang dengan berkoordinasi dgn instansi terkait.

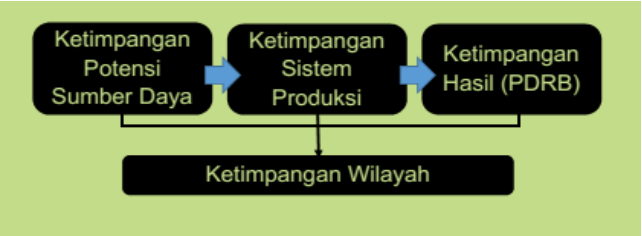
(3) Wilayah Kabupaten Gunung Kidul

Kerjasama perbatasan antara Kabupaten Pacitan, Wonogiri dan Wonosari Kabupaten Gunung Kidul (Pawonsari), sangat berdampak pada kehidupan bermasyarakat. Keseharian masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan tidak dapat dipisahkan, meski secara kewilayahan berbeda. Potensi ketiga wilayah berbatasan ini memang tidak jauh berbeda. Sama-sama berada di pesisir selatan Jawa dengan topografi berbukit kapur. Begitu juga dengan budaya masyarakatnya.

Pawonsari sebagai sinergi penataan wilayah bersam kawasan geopark karst. Sekretariat bersama ini dibentuk sebagai Badan Kerjasama Antar Daerah yang mensinergikan pembangunan kawasan selatan jawa.

2. Analisa Ketimpangan DIY

Ketimpangan Wilayah adalah perbedaan wilayah yang disebabkan oleh kemampuan suatu wilayah mencari keuntungan tertinggi tanpa melihat wilayah lain. Sementara ini, Ketimpangan Wilayah biasa diukur petakan dengan Analisis Tipology Klassen, dan diukur dengan Indeks Williamson dapat terjadi karena: perbedaan potensi sumber daya dan perbedaan perkembangan sistem produksi.

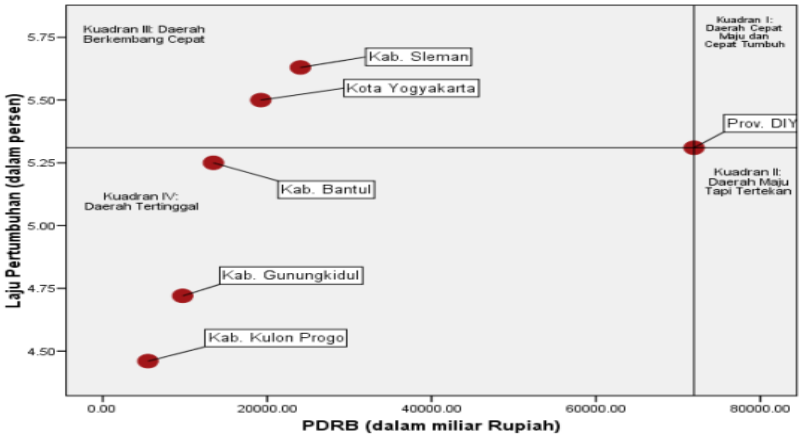


Gambar 7. Skema ketimpangan wilayah

Dalam kajian ketimpangan perlu pengamatan kondisi perekonomian dengan mengamati perbandingan antara kontribusi dan pertumbuhan sektor maupun subsektor ekonomi di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu berdasarkan data kabupaten/kota. Analisis yang digunakan adalah analisis tipologi Klassen. Tipologi Klassen ini merupakan metode yang digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis sektor, subsektor, usaha/industri,

atau komoditas unggulan atau prioritas suatu daerah. Empat tipologi yang menjelaskan posisi suatu sektor atau subsektor ekonomi dalam analisis Klassen, yaitu:

1. Tipologi I: area dengan pertumbuhan dan pendapatan per kapita yang cukup tinggi (*high growth and income*). Area ini disebut sebagai area cepat maju dan tumbuh.
2. Tipologi II: area dengan kategori maju tetapi tertekan (*high income but low growth*).
3. Tipologi III: area termasuk kategori berkembang dengan cepat (*high growth but low income*).
4. Tipologi IV: area yang relatif tertinggal (*low growth and low income*).

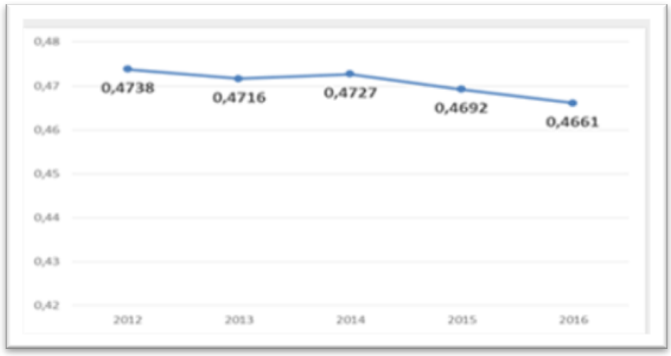


Gambar 8. Tipologi Klassen Kabupaten/Kota Yogyakarta, 2012 – 2016 (data 2017).

Berdasarkan analisis bagan Tipologi Klassen dari 4 Kabupaten dan 1 Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa pola persebaran posisi pertumbuhan ekonomi daerah Kabupaten dan Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta terklasifikasi dalam kuadran III dan IV. Untuk kuadran III pada posisi Daerah Berkembang Cepat terdiri dari Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, sedangkan kuadran IV pada posisi Daerah Tertinggal terdiri dari Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, dan Kabupaten Kulon Progo. Dua (2) Kabupaten dari tiga (3) kabupaten yang berada di wilayah perbatasan berada dalam posisi daerah tertinggal. Hal tersebut menunjukkan bahwa fasilitas pelayanan publik masih belum mampu mempengaruhi masyarakat di wilayah tersebut untuk meningkatkan perekonomiannya. Kabupaten Sleman yang berada pada posisi daerah berkembang cepat sudah mampu memanfaatkan fasilitas pelayanan publik yang ada untuk menunjang aktivitas perekonomiannya. Hal tersebut dikarenakan posisi Kabupaten

Sleman yang memiliki aksesibilitas lebih baik dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Berbeda dengan Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kulon Progo, dimana kedua kabupaten memiliki aksesibilitas yang masih kurang sehingga masyarakat belum mampu untuk memanfaatkan fasilitas pelayanan publik secara maksimal.

Selain ketimpangan pendapatan antar-penduduk yang semakin tinggi, ketimpangan pendapatan antar-wilayah atau ketimpangan regional juga menjadi persoalan cukup krusial di DIY. Tingkat disparitas antar-wilayah menunjukkan pola yang semakin meningkat jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Indeks Williamson dalam studi ekonomi makro digunakan untuk analisa ini.



Gambar 9. Indeks Williamson periode 2012 – 2016 (BPS 2017).

Indeks Williamson DIY Tahun 2016 mencapai 0,4688, sedikit lebih rendah dibandingkan Tahun 2015 yang mencapai 0,4695. Namun demikian, hal ini masih menggambarkan pendapatan antar-wilayah yang belum merata. Salah satu pemicunya adalah terpusatnya aktivitas perekonomian di daerah perkotaan terutama di Kota Yogyakarta dan daerah yang menjadi penyangga yaitu Kabupaten Sleman dan Bantul. Sementara itu, perkembangan perekonomian kawasan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul dan Kulon Progo yang mengandalkan peran sektor pertanian berjalan jauh lebih lambat. Permasalahan kualitas infrastruktur dan modal manusia antar-wilayah yang tidak merata juga menjadi penyebab lain dari tingginya ketimpangan pendapatan regional di DIY. Oleh karena itu, menjadi catatan kita bersama untuk lebih mengupayakan lagi peningkatan sektor unggulan di kawasan perdesaan dan kualitas infrastruktur yang lebih merata untuk menekan ketimpangan antar-wilayah, terutama kerentanan pada wilayah berbasis sektor pertanian.

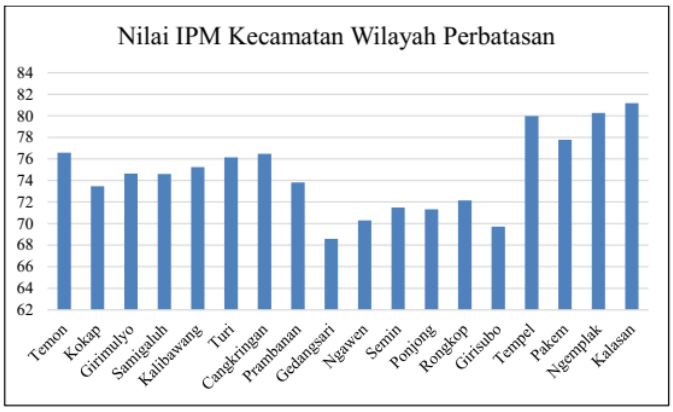
Kesenjangan atau ketimpangan tersebut terjadi karena ada faktor – faktor berikut :

a. Belum meratanya konektivitas yang menghubungkan antar pusat-pusat pertumbuhan kegiatan ekonomi
b. Belum meratanya kwantitas maupun kwalitas infrastruktur.
c. Adanya Ketimpangan angka rata-rata investasi antar daerah Kabupaten/kota, terutama pada sektor tersier dan sekunder.
d. Terakumulasinya modal/investasi di kawasan perkotaan.
e. Jumlah kunjungan wisata lebih dominan ke area perkotaan
f. Perbedaan kwalitas SDM antar kabupaten/kota (adanya Gap IPM)

Untuk mengatasi ketimpangan antar-wilayah, perlu dilakukan melalui berbagai program antara lain: Program Peningkatan Iklim Investasi dan Realisasi Investasi, Program Peningkatan Promosi dan Kerjasama Investasi, Program Pengembangan Perumahan, Program Rehabilitasi Pemeliharaan Jalan dan Jembatan, Program Pengembangan Pengelolaan Air Minum.

3. Kondisi Pelayanan Dasar

Pelayanan dasar di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta – Provinsi Jawa Tengah masih belum optimal. Masyarakat wilayah perbatasan belum dapat mengakses layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur (konteks urusan pekerjaan umum) dengan memadai. Salah satu indikatornya dilihat dari angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yang menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan (pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya). Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014 menampilkan IPM per kecamatan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dikombinasikan dengan reduksi *shortfall* atau tingkat akselerasi pembangunan manusianya selama tiga tahun terakhir (2010-2013). Terdapat sebanyak 14 kecamatan di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta yang masuk kuadran III atau capaian IPM relatif rendah sekaligus akselerasi pembangunan manusianya juga rendah.



Gambar 10. Grafik IPM perbatasan per.Kecamatan

Keempatbelas kecamatan tersebut mencakup : Temon (76.57), Kokap (73.47), Girimulyo (74.64), Samigaluh (74.60), Kalibawang (75.25), Turi (76.15), Cangkringan (76.48), Prambanan (73.81), Gedangsari (68.58), Ngawen (70.29), Semin (71.50), Ponjong (71.32), Rongkop (72.14) dan Girisubo (69.72). Girisubo dan Gedangsari bahkan masuk kategori 10 kecamatan dengan capaian IPM terendah di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013. Bandingkan dengan kecamatan yang memiliki capaian IPM tertinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013, yakni Depok (84,25), Ngaglik (81,89), dan Gondokusuman (81,59). Sedangkan kecamatan lain yang berada di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Povinsi Jawa Tengah yang memiliki nilai IPM lebih tinggi dibandingkan wilayah perbatasan lainnya antara lain: Kecamatan Tempel (79.97), Pakem (77.77), Ngemplak (80.26) dan Kalasan (81.17). Salah satu pendorong tingginya angka IPM pada ketiga wilayah tersebut disebabkan karena faktor perkembangan yang cepat untuk tempat tinggal dan banyaknya fasilitas pendidikan atau kesehatan yang dapat diakses oleh masyarakat.

Kondisi ini agak terlambat direspon oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai hal yang mendesak dan menjadi prioritas untuk segera ditangani. Baru dalam RPJMD DIY tahun 2018 – 2023 sudah mencantumkan ketimpangan wilayah sebagai isu strategis yang harus diatasi. Akan tetapi masih belum melihat bahwa wilayah sebagai fokus dan halaman depan daerah yang harus mendapat prioritas. Akibatnya, program dan kegiatan beserta alokasi anggaran pembangunan oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta ke wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta – Provinsi Jawa Tengah masih relatif minim. Wilayah

perbatasan masih menjadi halaman belakang yang tertinggal dari sisi pembangunan fisik dan pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik dasar masih di wilayah perbatasan dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan. Penyelenggaraan pelayanan publik di perbatasan menunjuukkan ketimpangan (*disparitas*). Kawasan perkotaan/inti akan memiliki pelayanan publik yang memadai, sedangkan kawasan perbatasan akan memiliki pelayanan publik yang kurang memadai. Belum optimalnya pengembangan, pemanfaatan potensi dan kurang tersedianya sarana/prasarana dasar di kawasan perbatasan merupakan permasalahan umum yang terjadi dan dihadapi hampir di semua kawasan perbatasan. Hal tersebut menyebabkan kawasan perbatasan senantiasa tertinggal dan terisolir, tingkat kesejahteraan masyarakatnya yang rendah dan aksesibilitas yang kurang, terutama akses kawasan perbatasan dengan pusat pemerintahan, pusat-pusat pelayanan publik, atau wilayah lain yang relatif lebih maju.

a. Pendidikan

Pelayanan pendidikan di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Provinsi Jawa Tengah masih kurang memadai. Banyak fasilitas pendidikan yang tidak sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Salah satu contohnya adalah fasilitas pendidikan SD dan SMP, dimana SPM pendidikan sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 menyatakan bahwa jumlah siswa SD/MI per kelas maksimal 32 siswa dan jumlah siswa SMP/MTs maksimal 36 siswa. Adanya pembatasan jumlah siswa dalam kelas sebenarnya tidak selalu dapat diterapkan, hal tersebut dikarenakan seringkali siswa akan memilih sebuah sekolah yang memiliki akreditasi baik, sehingga meskipun lokasi fasilitas pendidikan tersebut jauh maka siswa rela untuk keluar dari wilayahnya.

Fasilitas pendidikan pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia agar mampu menghadapi setiap perubahan dan diharapkan dapat membentuk manusia seutuhnya. Sasaran dari ketersediaan fasilitas pendidikan adalah terciptanya sumber daya manusia yang berkualitas melalui peningkatan mutu pendidikan, perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi

semua masyarakat, tercapainya keefektifan dan efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan, serta tercukupinya sarana dan prasarana pendidikan.

Besarnya jumlah penduduk pada berbagai tingkat pendidikan merupakan potensi bagi modal pengembangan daerah ditinjau dari segi sumber daya manusia. Sumber daya manusia akan berpotensi dan menjadi salah satu asset daerah apabila didukung oleh kualitas yang memadai, salah satunya ditandai dengan tingkat pendidikan yang ditamatkan oleh masyarakatnya. Tingkat pendidikan masyarakat akan berkaitan erat dengan ketersediaan fasilitas pendidikan. di wilayahnya. Berikut ini akan disajikan ketersediaan fasilitas pendidikan di wilayah perbatasan:

Tabel 5. Jumlah fasilitas pendidikan di kecamatan - kecamatan perbatasan

No	Kecamatan	Pelayanan Publik				
		TK	SD/MI	SMP/MTs	SMA/MA	SMK
1	Kecamatan Temon	23	27	5	1	4
2	Kecamatan Kokap	23	41	6	1	1
3	Kecamatan Girimulyo	19	21	6	1	2
4	Kecamatan Samigaluh	20	31	7	1	2
5	Kecamatan Kalibawang	21	24	7	2	3
6	Kecamatan Tempel	26	30	6	2	5
7	Kecamatan Turi	16	22	6	1	3
8	Kecamatan Pakem	18	24	7	4	5
9	Kecamatan Cangkringan	18	20	4	2	2
10	Kecamatan Ngemplak	23	25	5	3	2
11	Kecamatan Kalasan	44	34	7	3	3
12	Kecamatan Prambanan	26	29	8	4	2
13	Kecamatan Gedangsari	32	26	6	0	2
14	Kecamatan Ngawen	19	29	7	1	4
15	Kecamatan Semin	33	43	10	3	2
16	Kecamatan Ponjong	52	44	12	3	4
17	Kecamatan Rongkop	27	25	6	1	2
18	Kecamatan Girisubo	20	20	5	0	2
TOTAL		486	504	118	36	52

Sedikitnya fasilitas pendidikan menengah (SMP, SMA dan SMK) di wilayah perbatasan akan menyulitkan masyarakat di wilayah tersebut untuk memperoleh pendidikan. Masyarakat harus menempuh perjalanan yang relatif jauh untuk dapat memperoleh pendidikan bahkan keluar daerah. Bahkan di Kecamatan Rongkop dan Girisubo tidak ada SMA. Hal tersebut akan mempengaruhi minat masyarakat dalam melanjutkan pendidikannya karena semakin banyak faktor penghambat dalam menempuh pendidikan maka akan semakin sedikit masyarakat yang berminat untuk melanjutkan pendidikannya.

Tabel 6. Jumlah siswa berdasar jenjang pendidikan di kecamatan perbatasan

No	Kecamatan	Pelayanan Publik			
		SD/MI	SMP/MTs	SMA/MA	SMK
1	Kecamatan Temon	2661	1299	385	1448
2	Kecamatan Kokap	2834	941	213	161
3	Kecamatan Girimulyo	1808	1105	261	141
4	Kecamatan Samigaluh	2164	1078	172	507
5	Kecamatan Kalibawang	3317	1252	497	282
6	Kecamatan Tempel	4173	1792	356	1904
7	Kecamatan Turi	2982	1663	325	483
8	Kecamatan Pakem	3600	2087	665	1132
9	Kecamatan Cangkringan	2623	846	399	1346
10	Kecamatan Ngemplak	4507	1869	689	127
11	Kecamatan Kalasan	7265	2741	755	1269
12	Kecamatan Prambanan	5275	2928	1138	1079
13	Kecamatan Gedangsari	2905	1603	0	1017
14	Kecamatan Ngawen	2580	1846	88	1578
15	Kecamatan Semin	4052	1851	817	725
16	Kecamatan Ponjong	4323	2408	326	1031
17	Kecamatan Rongkop	1933	953	237	358
18	Kecamatan Girisubo	1522	740	0	50
TOTAL		60.524	29.002	7.323	14.638

Sumber : BPS Kabupaten Kulon Progo, Sleman dan Gunungkidul Dalam Angka 2016

Di atas telah disajikan tabel mengenai jumlah murid/siswa di setiap jenjang pendidikan, dimana jumlah siswa pada setiap jenjang pendidikan akan menunjukkan partisipasi masyarakat di suatu wilayah terhadap fasilitas pendidikan yang ada. Semakin banyak masyarakat yang menempuh jenjang pendidikan tertentu maka partisipasi masyarakat dalam jenjang pendidikan tersebut juga semakin tinggi, dan sebaliknya, semakin sedikit masyarakat pada jenjang pendidikan tertentu maka semakin rendah tingkat partisipasi masyarakat dalam aspek pendidikannya.

Berikut ini diskripsi yang lebih detil tentang situasi pendidikan di setiap wilayah perbatasan per kabupaten.

Wilayah Kabupaten Kulon Progo

Dengan tabel sebelumnya dengan dijelaskan bahwa untuk ketersediaan pelayanan pendidikan pada tingkat SD/MI sudah memenuhi bahkan lebih dari cukup. Berbeda dengan rasio ketersediaan untuk SMP/MTs yang masih perlu ditambah. Ketersediaan jumlah SD/MI dan SMP/MTs pada wilayah perbatasan perlu memperhatikan keberadaan SD/MI dan SMP/MTs yang berdekatan dengan wilayah perbatasan terdekat, sehingga dapat dilakukan perkiraan kebutuhan akan SMP/MTs di wilayah perbatasan. Selain itu optimalisasi fungsi jumlah sekolah juga harus diimbangi dengan pemberian motivasi dan penyadaran masyarakat

terhadap pentingnya pendidikan. Akan tetapi dibeberapa SD/MI jumlah pendaftar pada kelas 1 SD pada setiap tahun ajaran baru tidak maksimal, misalnya SDN Plampang (Desa Kalirejo, Kecamatan Kokap) yang jumlah siswa kelas 1 nya hanya sekitar 7 (tujuh) orang[10].

Tabel 7 Tabel Rasio Guru dan Murid di Kecamatan Perbatasan Kulon Progo

KECAMATAN	SD/MI	SMP/MTs	SMA/MA/SMK
Temon	12	11	8
Kokap	8	11	9
Girimulyo	10	9	9
Samigaluh	8	9	9
Kalibawang	12	13	9
	10	10,6	8,8

Sedangkan untuk rasio Guru dan Murid dari data di BPS terlihat sangat mencukupi. Akan tetapi sebenarnya banyak anak usia sekolah menengah mulai meninggalkan kecamatan tempat tinggalnya. Mereka lebih memilih sekolah ke daerah yang lebih kota karena melihat kualitas dan fasilitas pendidikan. Semisal pilihan sekolah favorit adalah ke ibukota kabupaten (Wates) atau ke Kecamatan Pengasih. Bahan tidak jarang pilhan sekolah ke Kota Yogyakarta baik sekolah negeri maupun swasta dengan tinggal kos atau bersama famili[11].

Berkait kualitas penyelenggaraan pendidikan, hal itu yang terus menerus diupayakan oleh Dinas Pendidikan di Kulon Progo. Salah satu kendala adalah kualitas Guru yang belum sepenuhnya Sarjana. Selain itu, tidak jarang para guru di perbatasan tesebut tidak berumah tinggal di dekat sekolah, bahkan dari luar Kabupaten Kulon Progo. Walau perlu penyelidikan lebih lanjut, hal tersebut sangat berpengaruh pada kinerja pengajaran yang dilakukan guru di kelas karena Guru harus menempuh perjalanan yang jauh sehingga.[12]

Wilayah Kabupaten Sleman

Meskipun secara kuantitatif rasio ketersediaan sekolah dengan jumlah penduduk yang ada sudah memenuhi namun, pada aspek tenaga

[10] Wawacara dengan Kepala Sekolah (Agustus 2018)
[11] Wawancara dengan perangkat desa di Kalibawang dan Samigaluh.
[12] Wawancara dengan staf Disdikpora Kulonprogo

pendidik masih dijumpai guru yang berpendidikan diploma atau belum sarjana. Untuk kualifikasi guru berijazah S1/D-IV, pada tingkat SD dan SMP belum sepenuhnya tersedia. Di beberapa sekolah SD dan SMP di wilayah perbatasan masih terdapat guru yang hanya berijazah D1, D2 maupun D3. Keberhasilan pembangunan pendidikan ditentukan oleh kualitas guru serta perangkat sekolah yang bertindak sebagai sumber daya manusia. Sekolah dalam hal ini sistem di dalamnya merupakan pengambil keputusan, penentu kebijakan serta pelaksana pembangunan pendidikan. Mengingat keberadaan sumber daya manusia merupakan syarat utama bagi keberhasilan pembangunan pendidikan, sehingga kualitas pendidikan harus mendapat perhatian khusus dari pemerintah secara terus-menerus sehingga dapat mengimbangi kemajuan dalam ilmu pengetahuan dan teknologi.

Tabel 8 Rasio Guru dan Murid Kecamatan Perbatasan Sleman

KECAMATAN	SD/MI	SMP/MTs	SMA/MA/SMK
Prambanan	17	11	10
Kalasan	18	15	9
Ngemplak	16	10	8
Tempel	12	11	12
Turi	14	14	9
Pakem	14	10	9
Cangkringan	13	9	11
	14,86	11,43	9,71

Di daerah perbatasan Sleman, beberpa sekolah terlihat "kekurangan murid" seperti yang terjadi di SMPN 4 Prambanan, Desa Sambirejo, Prambanan. Sekolah tersebut terletak di atas bukit tak jauh dari Objek Wisata Candi Ijo, membuat sekolah ini dihindari para siswa. Alasan utama mereka adalah akses menuju sekolah yang sulit dijangkau.

"Lokasi sekolah ini *kan* di atas bukit. Tidak ada angkutan umum. Untuk pakai sepeda juga tidak mungkin. Jadi, mayoritas siswa yang sekolah di sini hanya warga sekitar sini saja. Warga luar desa kebanyakan enggan sekolah di sini, karena akses susah," [13] Pada penerimaan siswa tahun ini SMPN 4 Prambanan hanya mendapat 47 siswa, dari total 63 kuota kursi yang tersedia. Jumlah itu menurun dari perolehan siswa tahun sebelumnya yang mencapai 57 siswa. Hal yang

[13] Wawancara dengan Kepala Sekolah

sama juga terjadi di SMP Negeri 3 Prambanan, Sleman. SMP yang terletak di tengah perbukitan terpencil Desa Gayamharjo ini hanya mendapat 80 orang murid baru, dari total 128 kursi yang tersedia. Di SMP N 3 Prambanan tersebut tiap tahun kita selalu kesulitan mencari siswa baru. Itu karena banyak siswa yang memilih sekolah lain. Kemudian Panita Penerimaan Siswa Baru mengupayakan "jemput bola" ke 13 Sekolah Dasar sekitar[14].

Wilayah Kabupaten Gunung Kidul

Menurut data RPJMD Kabupaten Gunungkidul Tahun 2016-2021 sesuai dengan SPM fasilitas pendidikan khususnya terkait jumlah siswa, Kabupaten Gunungkidul baru dapat mencapai 98,09%, masih terdapat beberapa sekolah yang memiliki jumlah siswa di bawah SPM yang sudah ada. Berdasarkan hal tersebut, dapat terlihat ketimpangan dalam fasilitas pendidikan, dimana fasilitas pendidikan yang memiliki akreditasi baik akan lebih diutamakan sedangkan fasilitas pendidikan yang memiliki akreditasi kurang baik akan semakin tertinggal.

Tabel 9 Rasio Guru dan Murid di Kecamatan Perbatasan Gunung Kidul

KECAMATAN	SD/MI	SMP/MTs	SMA/MA/SMK
Rongkop	4	13	30
Girisubo	12	12	0
Ponjong	14	13	14
Gedangsari	18	16	0
Ngawen	12	14	93
Semin	15	12	18
	12,5	13,3	38,75

Dari tabel di atas, rasio guru dan murid SMA di Girisubo dan Gedang Sari kosong. Hal tersebut karena di dua kecamatan tersebut tidak ada sekolah setingkat SMA sehingga dipastikan anak bersekolah ke luar daerah, bahkan lebih mudah mengakses sekolah ke Klaten atau Wonogiri (Pracimantoro).

Jumlah sekolah di wilayah Gunung Kidul memang kurang memadai. Seperti di Desa Watu Gajah hanya ada 1 sekolah SD dan anak sekolah harus berajalan lebih 3 km ke sekolah. Maka anak usia sekolah

[14] Wawancara dengan Kepala Sekolah

SD banyak yang beralih sekolah ke Klaten walau menempuh perjalanan yang jauh. itu saja ke wilayah Klaten. SMP dan SMA belum ada,

b. Kesehatan

Kesehatan merupakan faktor yang berpengaruh dalam pembangunan manusia. Derajat kesehatan masyarakat yang baik akan merefleksikan kinerja yang baik pula pada masyarakatnya. Oleh karena itu keberadaan fasilitas kesehatan juga sangat memegang peran penting dalam meningkatkan derajad kesehatan masyarakat. Semakin mudah masyarakat menjangkau fasilitas kesehatan yang tersedia, maka diharapkan tingkat kerentanan penyakit berkurang.

Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2016 tentang SPM Bidang Kesehatan menyatakan bahwa jumlah sasaran dari setiap fasilitas kesehatan harus seimbang dengan jumlah yang mendapatkan pelayanan. Hal tersebut dilakukan agar masyarakat dapat mendapatkan pelayanan secara maksimal. Sarana kesehatan akan mendukung kondisi kesehatan masyarakat di suatu wilayah, semakin banyak sarana kesehatan yang berada di wilayah tersebut menunjukkan bahwa wilayah tersebut memiliki kemajuan yang lebih dibandingkan wilayah yang lain

Berikut ini disampaikan data fasilitas kesehatan per.kecamatan di Wilayah Perbatasan DIY.

Tabel 10. Jumlah fasilitas kesehatan di perbatasan Per. Kecamatan

No	Kecamatan	Poliklinik	Puskesmas & Pustu	Rumah Sakit	Rumah Sakit Bersalin	Klinik Dokter
1	Kecamatan Temon	3	7	1	1	7
2	Kecamatan Kokap	4	9	-	-	1
3	Kecamatan Girimulyo	4	5	-	-	1
4	Kecamatan Samigaluh	-	10	-	-	2
5	Kecamatan Kalibawang	-	6	-	-	3
6	Kecamatan Tempel	2	8	-	-	12
7	Kecamatan Turi	-	4	-	7	10
8	Kecamatan Pakem	2	6	-	3	6
9	Kecamatan Cangkringan	-	5	-	1	1
10	Kecamatan Ngemplak	5	6	-	-	12
11	Kecamatan Kalasan	1	2	-	16	53
12	Kecamatan Prambanan	3	6	-	1	11
13	Kecamatan Gedangsari	1	7	-	-	4
14	Kecamatan Ngawen	4	6	-	1	3
15	Kecamatan Semin	1	10	-	3	5
16	Kecamatan Ponjong	1	12	-	-	6
17	Kecamatan Rongkop	5	6	-	2	3
18	Kecamatan Girisubo	2	7	-	-	3
TOTAL		38	122	1	35	143

Keterbatasan sarana kesehatan dapat mendorong suatu wilayah untuk sulit berkembang. Hal tersebut dikarenakan masyarakat sebagai agen pembangunan berada dalam kondisi yang tidak baik sehingga proses pembangunannya pun akan terhambat. Dalam mewujudkan pengembangan wilayah maka masyarakat harus berada dalam kondisi yang sehat sehingga mampu melaksanakan berbagai kegiatan/aktivitas untuk menunjang proses pengembangan wilayahnya.

Wilayah Kabupaten Kulon Progo

Pada permasalahan ketersediaan dokter, berdasarkan data dari profil kesehatan Kabupaten Kulonprogo 2017 di tujuh Puskesmas perbatasan (Puskesmas Temon 2, Kokap 1 & 2, Samigaluh 1 & 2, Girimulyo 2 dan Kalibawang), jumlah dokter umum yang melakukan praktek adalah sejumlah 13 dokter, dengan asumsi tanpa menambahkan keberadaan dokter pada praktek klinik (non Puskesmas). Padahal jumlah dari wilayah cakupan penduduk pada tujuh puskesmas tersebut adalah 112.768 jiwa, sehingga rasio antara jumlah dokter dan jumlah penduduk pada wilayah perbatasan tersebut adalah 1: 8.675 jiwa.

Tabel 11. Jumlah fasilitas dan tenaga kesehatan di kecamatan perbatasan Kulon Progo

Kecamatan	Rumah Sakit	Puskesmas	Puskesmas Pembantu	Jumlah Bed	Dokter	Paramedis
Temon	1	2	5	45	24	61
Kokap	-	2	7	-	6	24
Girimulyo	-	2	3	-	7	31
Kalibawang	1	1	6	39	14	37
Samigaluh	-	2	6	12	7	33
	2	9	27	96	58	186

Jika dibandingkan dengan rasio ketersediaan dokter di seluruh wilayah Kabupaten Kulonprogo dengan nilai 1: 2.958 (Profil Kesehatan Kulonprogo, 2018), maka akan sangat terlihat ketimpangan persebaran dokter pada wilayah perbatasan. Hal tersebut jelas mempengaruhi beban kerja dokter, terlebih ketika seorang dokter masih mempunyai tugas ganda pada jabatan fungsional dan struktural. Berdasarkan keterangan dari narasumber, walaupun Puskesmas di wilayah perbatasan telah beralih sistem menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), yang berarti telah mampu melakukan penyediaan barang dan jasa secara mandiri, termasuk dalam penambahan tenaga dokter, tetapi hal tersebut

dirasa tidak banyak membantu. Terbukti pada kebutuhan penambahan yang telah diusulkan oleh beberapa Puskesmas belum juga berhasil

Penyakit menular yang masih terdapat pada wilayah perbatasan Kulonprogo dan Jawa Tengah adalah Malaria, Demam Berdarah Dengue (DBD) dan Diare. Perhatian ekstra diberikan pada penanganan penyakit Malaria dengan melaksanakan program kerjasama antara Pemerintah Daerah tiga Kabupaten, yaitu kabupaten Kulonprogo, Magelang dan Purworejo. Namun ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yang terkait ketidakefektifan pelaksanaan program bersama di masa lalu, diantaranya:kurang adanya kesamaan kebijakan program dan kegiatan dalam penanganan Malaria di wilayah perbatasan termasuk perbedaan tata cara kegiatan surveilans epidemiologi; terdapat migrasi lokal antar dusun dalam wilayah, antar dusun luar wilayah, antar dusun antar provinsi; koordinasi antar daerah yang belum berjalan dengan baik; lemahnya koordinasi dan pembagian peran antara Puskesmas, kabupaten, propinsi dan pusat; dan Masyarakat tidak lagi merasa malaria sebagai penyakit yang berbahaya[15].

Selain beberapa permasalahan tersebut, perbedaan waktu dalam pelaksanaan kegiatan lapangan menjadikan pencegahan dan penanggulangan faktor risiko pada vektor pembawa penyakit menjadi tidak efektif. Pada saat ini, seharusnya perbedaan waktu dalam melaksanakan kegiatan lapangan pada pengendalian vektor malaria sudah tidak lagi menjadi masalah jika perencanaan anggaran telah tersedia. Tidak saja pada penyakit malaria, melainkan juga pada penyakit menular lain yang berhubungan erat dengan perubahan lingkungan seperti Leptospirosis dan Turbekulosis.

Wilayah Kabupaten Sleman

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2016 tentang SPM Bidang Kesehatan menyatakan bahwa jumlah sasaran dari setiap fasilitas kesehatan harus seimbang dengan jumlah yang mendapatkan pelayanan. Hal tersebut dilakukan agar masyarakat dapat mendapatkan pelayanan secara maksimal. Untuk mendukung kegiatan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Sleman menggunakan aplikasi *smart health* namun, pemanfaatan *smart health* masih memiliki

[15] Wawancara dengan petugas puskesmas

kekurangan. Data yang disajikan hanya menunjukkan informasi secara umum, sedangkan informasi detail

Kondisi yang demikian perlu dilakukan inventarisasi masalah sarana dan prasarana yang belum layak atau belum standar sehingga masyarakat akan mendapatkan manfaat dari fasilitas kesehatan secara optimal. Permasalahan terkait pelayanan dalam kesehatan di Kabupaten Sleman lebih terkait angka tingkat pemanfaatan tempat tidur rumah sakit, dimana RSUD Sleman hanya sebesar 67,94% dan RSUD Prambanan hanya sebesar 52,31%. Kondisi ini belum efisien karena *Bed Occupancy Rate* (BOR) dikatakan baik jika realisasinya mencapai 70%-85%. Oleh karena itu, pelayanan kesehatan di Kabupaten Sleman masih belum sesuai dengan SPM yang ada.

Tabel 12. Jumlah Tenaga Kesehatan di Kecamatan Perbatasan Kabupaten Sleman

Kecamatan	Dokter	Mantri/ Perawat	Bidan	Dukun Bayi	Juru Supit
Prambanan	12	48	28	33	-
Kalasan	53	91	39	-	1
Ngemplak	21	20	15	-	-
Tempel	7	24	19	-	5
Turi	2	30	22	20	-
Pakem	Data tidak tersedia				
Cangkringan	2	7	12	17	-
	97	220	135	70	6

Dari tabel tersebut, wilayah Sleman terlihat cukp mencukupi ketersediaan dan persebaran layanan kesehatannya. Aktivitas kesehatan yang dikelola oleh masyararakat dan desa seperti Posyandu balita dan lansia menjadi ujung tombak kesehatan desa dan berjalan dengan baik di wilayah ini. Selain itu, Kabupaten Sleman memiliki perhatian khusus untuk masalah kesehatan berkait dengan antisipasi bencana erupsi Gunung Merapi[16].

Wilayah Kabupaten Gunung Kidul

Fasilitas bangunan pelayanan kesehatan merupakan aspek pertama yang dirasakan sebelum pelayanan medis dilaksanakan. Oleh karenanya, kesesuaian antara kebutuhan pelayanan medis dan pemenuhan syarat bangunan fisik sangat penting. Tabel berikut adalah

[16] Wawancara dengan Dinkes Kab. Sleman

jumlah fasilitas kesehatan di kecamatan-kecamatan perbatasan di Kabupaten GunungKidul

Tabel 13 Jumlah Fasilitas Kesehatan di Kecamatan Perbatasan Kabupaten Gunung Kidul

Kecamatan	Rumah Sakit	Rumah Bersalin	Puskesmas	Posyandu	Klinik	Polindes
Rongkop	-	-	1	100	-	-
Girisubo	-	-	1	83	-	-
Ponjong	-	-	2	111	-	1
Gedangsari	-	-	2	67	-	1
Ngawen	-	-	2	68	-	1
Semin	-	-	2	125	-	1
	-	-	10	554	-	4

Selain itu, Data dari Kajian Arah Kebijakan Wilayah Perbatasan DIY (Biro Tapem, 2016) Kabupaten Gunungkidul masih terbatas dalam pelayanan kesehatan. Hal tersebut dibuktikan dengan kurangnya bed perawatan atau tempat tidur. Jumlah ideal tempat tidur di suatu wilayah adalah 1 banding 1000 orang. Jika dilihat dari jumlah penduduk Gunungkidul yang mencapai 760 ribu jiwa, ketersediaan tempat tidur perawatan idealnya adalah 764 unit namun, saat ini jumlah tempat tidur hanya tersedia 450 buah saja. Selain kurang idealnya jumlah tempat tidur perawatan, pemerintah kabupaten juga terkendala fasilitas pelayanan kesehatan. Fasilitas pelayanan kesehatan idealnya adalah 1 berbanding 5000 jiwa. Dilihat dari jumlah penduduk di Kabupaten Gunungkidul maka seharusnya fasilitas kesehatan yang tersedia berjumlah 152 unit namun, saat ini hanya tersedia 104 unit. Fasilitas pendukung pelayanan kesehatan juga belum cukup memadai, misalnya fasilitas parkir pasien, ruang tunggu yang nyaman, pencahayaan ruangan yang cukup, dll. Kondisi yang demikian perlu dilakukan inventarisasi masalah sarana dan prasarana yang belum layak atau belum standar.

Tabel 14 Jumlah Tenaga Kesehatan Kecamatan Perbatasan di Gunung Kidul

Kecamatan	Tenaga Medis	Tenaga Keperawatan	Tenaga Kebidanan	Tenaga Kefarmasian
Rongkop	-	11	2	-
Girisubo	-	7	5	-
Ponjong	-	19	8	-
Gedangsari	-	9	7	-
Ngawen	-	13	10	-
Semin	-	11	12	-
	-	70	44	-

Khusus di Bidang Kesehatan dr.Budiman dari Puskesmas 1 Gedangsari menyampaikan kemungkinan Kecamatan Gedangsari menjadi salah satu Kecamatan dengan kemiskinan tinggi dipengaruhi adanya kasus bayi lahir pendek. Khususnya di Desa Mertelu dari 7 desa di Gedangsari merupakan Desa tertinggi terjadi kasus bayi lahir pendek.

c. Infrastruktur Jalan

Pelayanan perhubungan di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah bertipe perhubungan darat dengan menggunakan prasarana perhubungan utama yaitu jalan darat. Jenis jalan pada umumnya terdapat tiga jenis, yaitu: jenis jalan arteri, jalan kolektor dan jalan lokal. Jenis jalan terdiri dari tiga jenis yaitu jalan arteri, jalan kolektor dan jalan lokal. Adanya jenis jalan arteri akan membantu mempermudah pengembangan wilayah, karena jenis jalan arteri berfungsi untuk melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh dan memiliki lebar badan jalan > 8,0 meter sehingga akan lebih mudah untuk dilalui oleh pengendara.

Tabel 15 Jenis dan Kondisi Jalan wilayah perbatasan DIY

No	Kecamatan	Kabupaten Gunungkidul	Kabupaten Sleman	Kabupaten Kulon Progo
1	Jenis Permukaan			
	a. Diaspal	641,35	889,71	834,87
	b. Kerikil	44,65	8,33	-
	c. Tanah	-	1,55	-
	d. Tidak diperinci	-	-	-
2	Kondisi Jalan			
	a. Baik	467,97	579,67	672,55
	b. Sedang	49,54	215,51	71,04
	c. Rusak	67,87	72,04	81,71
	d. Rusak Berat	100,62	32,38	9,57

Sumber : BPS Kabupaten Kulon Progo, Sleman dan Gunungkidul Dalam Angka 2016

Keberadaan jalan di wilayah perbatasan sangat besar artinya mengingat bahwa jalan merupakan prasarana perhubungan utama yang ada dan sangat besar potensinya dalam mendukung perkembangan di wilayah perbatasan. Semakin besar ketersediaan jalan di wilayah perbatasan, maka wilayah tersebut akan semakin besar aksesibilitasnya serta akan memperbesar mobilitas penduduk dalam usaha melakukan

kegiatan social ekonomi. Tidak seharusnya infrastruktur jalan ini rusak dan kondisinya tidak memadai karena jalan merupakan prasarana terpenting sebagai akses masyarakatnya menuju ke suatu tempat untuk melakukan aktivitasnya. Jika prasarana ini rusak dan tidak maksimal kondisinya, maka aktivitas manusianya pun akan terganggu.

Kulon Progo

Permasalahan terkait infrastruktur jalan di Kabupaten Kulon Progo adalah banyaknya kondisi jalan yang rusak. Meskipun pembangunan jalan sudah sesuai dengan RPJMD namun, jumlah jalan yang rusak pun semakin bertambah. Hal tersebut disebabkan karena banyaknya kendaraan pengangkut tambang yang melewati wilayah Kabupaten Kulon Progo. Kendaraan pengangkut tambang tersebut memiliki beban yang melebihi standar, awalnya hanya lima (5) ton menjadi 10 ton, sehingga hal ini yang mempercepat kerusakan jalan di Kulon Progo. Kulon Progo merupakan salah satu simpul penting jalur selatan Jawa yang memegang peranan dalam distribusi barang dan jasa namun, hal tersebut tidak menjadikan wilayah di Kabupaten Kulon Progo memiliki PDRB yang tinggi, Kabupaten Kulon Progo justru memiliki PDRB yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan kabupaten lain di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Kulon Progo bahkan memiliki prosentase penduduk miskin yang paling tinggi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa letak yang cukup strategis dari Kabupaten Kulon Progo belum mampu mendorong perkembangan kesejahteraan di kabupaten tersebut.

Daerah dengan topografi berbukit dan rawan longsor di seluruh wilayah perbatasan kulon progo perlu mendapat perhatian. Banyak Jalan yang kurang memadai sehingga merugikan masyarakat karena hilangnya potensi ekonomi. Seperti yang terjadi di Kecamatan Kokap dimana dibangun pasar, akan tetapi akses jalan ke sana sulit. Pasar itu pun sepi.

Wilayah Kabupaten Sleman

Layanan infrastruktur jalan kawasan perbatasan di kabupaten sleman layak mendapat perhatian. Isu yang menguat di masyarakat berkait infrastruktur ini adalah masalah jalur evakuasi bencana dan jalur lalu lintas pertambangan pasir merapi yang dengan cepat merusak jalan.

Infrastruktur jalan di sisi Sleman Utara, lereng merapi dinilai masyrakat sangat buruk sehingga mengisolir kegiatan masyarakat. Sebagai contoh infrastruktur jalan raya kabupaten yang berbatasan dengan Dusun Purworejo dan yang berbatasan dengan Kaliurang sepanjang 4,5km dalam kondisi rusak.

Jalur evakuasi yang menjadi kebutuhan warga lereng Merapi perlu mendapat perhatian dan perawatan karena bencana terjadi kapan saja sehingga kesiapsiagaan termasuk ketersediaan infrastruktur yang memadai harus selalu terjaga. Di wilayah Cangkringan dan Turi jalur evakuasi dalam observasi ditemukan dalam kondisi yang rusak, padahal status Merapi tidak dalam keaadan normal. Hal itu membuat keresahan bagi masyarakat di sekirar Kawasan Rawan Bencana.

Wilayah Kabupaten Gunung Kidul

Kepala Desa Mertelu,Kades Ngalang, Kepala Desa Watugajah serta beberapa tokoh masyarakat Gedangsari dalam wawancara menyatakan bahwa yang harus segera mendapatkan perhatian dari Pemerintah Provinsi DIY maupun Kabupaten yaitu sarana jalan penghubung antar desa, kecamatan, Kabupaten tetangga untuk segera ditingkatkan dari jalan tanah menjadi corblock atau aspal. Selain itu ada jalan Provinsi yang Klaten diperbatasan harus segera dipasang pengaman jalan/pagar sebab sering terjadi kecelakaan.

Permasalahan jalan sering terjadi di wilayah perbatasan lainnya adalah adanya konflik dengan masyarakat di perbatasan Klaten. Karena letak topografis Desa Serut yang lebih tinggi dibandingkan wilayah Klaten maka, saat musim penghujan seringkali air limpasan akibat adanya jalan mengalir dari Desa Serut ke wilayah Klaten. Masyarakat Klaten yang merasa tidak terima pada akhirnya berkonflik dengan masyarakat di Desa Serut. Perlu adanya kerjasama yang lebih mendalam selain pembagian ruas jalan antar wilayah, khususnya terkait sosialisasi ke masyarakat terkait pembangunan jalan di wilayah perbatasan. Pembangunan jalan di wilayah perbatasan tentu memerlukan dukungan baik dari masyarakat wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta maupun masyarakat di wilayah Jawa Tengah, karena pembangunan jalan di perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta akan memerlukan bagian

tanah dari wilayah Jawa Tengah untuk dijadikan pondasi pembangunan jalan, dan begitu pula sebaliknya.

Di wilayah perbatasan Gunung Kidul masih dijumpai jalan yang statusnya jalan Kabupaten akan tetapi masih belum diaspal seperti jalan penghubung antara Desa Serut dan Desa Sampang sejauh 6 Kilometer.

d. Infrastruktur Air Bersih

Air bersih merupakan kebutuhan dasar bagi setiap masyarakat, tanpa adanya air bersih maka seluruh sektor kehidupan masyarakat akan terganggu. Ketersediaan air bersih yang dimaksud dalam kegiatan ini berasal dari fasilitas PDAM. Wilayah yang sulit mendapatkan air akan memerlukan adanya fasilitas pelayanan PDAM, sedangkan wilayah yang mudah mendapatkan air dapat memperoleh air bersih langsung dari sumur, sungai, waduk ataupun telaga.

Wilayah Perbatasan Kulon Progo

Pemenuhan kebutuhan air bersih masyarakat di Kabupaten Kulon Progo pada umumnya berasal dari mata air yang banyak ditemukan di tekuk-tekuk lereng DAS Bogowonto. Mata air di Kabupaten Kulon Progo yang sudah teridentifikasi sebanyak 44 mata air yang terdapat di Kecamatan Girimulyo (13 mata air), Kalibawang (9 mata air), Kokap (6 mata air), Lendah (1 mata air), Nanggulan (1 mata air), Panjatan (2 mata air), Pengasih (2 mata air), dan Samigaluh (10 mata air). Selain mendapatkan air bersih langsung dari mata air yang ada, wilayah perbatasan (Kecamatan Kokap dan Samigaluh) juga mendapatkan air bersih melalui adanya SPAMDES. Pengguna SPAMDES di Kecamatan Samigaluh sebanyak 1629 KK atau 6573 jiwa, sedangkan Kecamatan kokap sebanyak 472 KK atau 1648 jiwa. Masyarakat di Kecamatan Kokap yang sudah memiliki akses terhadap air bersih sebanyak 24.886 penduduk (78,25%), sehingga masih terdapat 6919 penduduk (21,75%) yang belum memiliki akses terhadap air bersih. Hanya 3.667 penduduk (14,25%) di Kecamatan Samigaluh yang sudah memiliki akses air bersih, sedangkan 22.063 penduduk (85,75%) belum memiliki akses air bersih (Data Profil Kesehatan Kabupaten Kulon Progo Tahun 2016). Terkait kualitas air di Kecamatan Kokap, hanya 3 sampel (7,50%) dari 40 sampel yang memenuhi syarat fisik, bakteriologis dan kimiawi, sedangkan di

Kecamatan Samigaluh hanya 38 sampel (24,84%) dari 153 sampel yang memenuhi syarat fisik, bakteriologis dan kimiawi (Data Profil Kesehatan Kabupaten Sleman Tahun 2016). Berdasarkan data tersebut, sebagian besar air yang ada di Kecamatan Kokap dan Samigaluh berada di atas ambang baku mutu. Selain itu, untuk kualitas air waduk sebagian besar tidak memenuhi baku mutu yang dipersyaratkan (khususnya BOD dan COD). Untuk itu diperlukan adanya upaya pengendalian kualitas air waduk dengan cara mengawasi usaha dan kegiatan yang kemungkinan membuang air limbahnya ke waduk maupun ke sungai yang mengalir ke waduk, karena Waduk Sermo juga diperuntukkan untuk air baku air minum PDAM Kulonprogo.

Kekeringan selalu menjadi ancaman bagi masyarakat Kulon Progo di Perbatasan terutama di musim kemarau. Air bersih asih menjadi masalah. Mayoritas persediaan air bersih masih mengandalkan swasta dengan truk-truk tangki yang harus mencapai wilayah pegunungan yang curam dan kondisi jalan yang berbatu.

Wilayah Perbatasan Sleman

Pelayanan air bersih di Kabupaten Sleman terdiri dari dua pelayanan yaitu pelayanan dengan sistem perpipaan dan non perpipaan. Pelayanan sistem perpipaan untuk masyarakat di wilayah perbatasan dilakukan dengan penyediaan SPAMDES, sedangkan pelayanan sistem non perpipaan berasal dari sumur gali, sungai, embung dan sebagainya. Hingga tahun 2015, cakupan air bersih perpipaan di Kabupaten Sleman hanya mencapai 49,83%.

SPAMDES di wilayah perbatasan (khususnya Kecamatan Turi) masih belum optimal, kapasitas produksi yang seharusnya dapat mencapai 13,5 liter/detik hanya dimanfaatkan sebesar 1,15 liter/detik dan hanya dioperasikan selama 2,5 jam/hari. Hal tersebut mengakibatkan sistem penyediaan air perpipaan di Kecamatan Turi tidak efisien, tingkat keefisienan SPAMDES di Kecamatan Turi hanya sebesar 8,52%. Berbeda dengan SPAMDES di Kecamatan Prambanan yang sudah memiliki tingkat efisiensi lebih tinggi dibandingkan dengan SPAMDES di Kecamatan Turi yaitu sebesar 68,42% (Review Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum Kabupaten Sleman, 2016).

Di kecamatan Turi saat ini, SPAMDES yang ada mengalami persoalan serius yakni mengeringnya mata air yang menjadi sumber pengairan di musim kemarau. Semakin banyak mata air kering dikarenakan aktivitas penambangan di lereng merapi yang tak terkendali. Upaya penataan lahan tambang ditengerai oleh masyarakat justru menjadi modus penambangan baru.[17] Merosotnya jumlah pasokan air itu juga berdampak pada aktivitas ekonomi warga, seperti yang dikeluhkan pengelola-pengelola wisata dan penginapan di Kaliurang[18]. Jika tidak segera ditindaklanjuti dengan program pembangunan akan berdampak lebih buruk nantinya.

Wilayah Perbatasan Gunung Kidul

Berdasarkan data RPJMD Kabupaten Gunungkidul Tahun 2016-2021, air bersih yang digunakan masyarakat berasal dari air tanah dangkal, air tanah sedang dan air tanah dalam. Berikut ini penjelasan terkait kondisi air bersih di perbatasan wilayah Kabupaten Gunungkidul. SPM terkait fasilitas penyediaan air bersih menyatakan bahwa dalam suatu wilayah harus tersedia air baku untuk memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari namun, data RPJMD Kabupaten Gunungkidul Tahun 2016-2021 menyebutkan bahwa hal tersebut masih belum terlaksana. Pada tahun 2015, hanya 83,46% jumlah penduduk yang mampu memenuhi kebutuhan air sehari-harinya sedangkan sisanya masih sulit untuk mendapatkan air bersih. Penyediaan air tidak hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sehari-hari, perlu tersedianya air irigasi untuk pertanian rakyat pada sistem irigasi yang sudah ada namun, Kabupaten Gunungkidul baru dapat memenuhi kebutuhan air irigasi tersebut sebesar 67,00% saja. Sarana sanitasi air Kabupaten Kulon Progo secara kuantitas dan kualitas belum memenuhi kebutuhan masyarakat.

Secara umum di Kabupaten Gunungkidul kondisi air tanah dalam relatif baik kecuali pada saat musim kemarau. Ketika kemarau kekeringan di perbatasan sangat meprihatinkan. Kekeringan dan kelangkaan air berdampak rawan pangan dan waspada pangan. Adapun desa – desa di perbatasan yang masih masuk dalam daftar rawan pangan

[17] Wawancara dengan perangkat desa di Turi
[18] Wawancara dengan perangkat desa di Pakem

yakni Desa Watugajah, Tegalrejo, Kecamatan Gedangsari, dan Desa Girikarto, dan Desa Sumberejo, Kecamatan Semin. Walau tidak sampai pada kondisi rawan pangan di sisi selatan saat musim kemarau, Desa Giri Subo pada kondisi ekstrim.

Kekeringan yang terjadi tesebut membuat belanja air dengan tanki – tanki menjadi sangat besar dikeluarkan keluarga-keluarga di perbatasan. Dari situasi tersebut hingga terdapat pola dalam musim hujan mereka memelihara ternak, dan ternak tersebut dijual di musim kemarau untuk memenuhi kebutuhan air.

4. Kelembagaan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pengaturan kelembagaan untuk mengelola wilayah perbatasan dalam pemerintah DIY saat ini dapat dilihat sebagai fenomena baru penataan struktur organisasi dengan apa yang disebut oleh Spruyt (1994) dan Casella (1996) sebagai "*Self-Regulation*". *Self-Regulation* bermakna antar tingkatan pemerintahan terjadi "regulation harmonization". Regulation harmonization ini merupakan upaya harmonisasi regulasi (penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simpilifikasi/KISS). Dalam pemerintahan, self-regulation ini juga bermakna Pemerintah DIY melakukan KISS yaitu Koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi dengan melaksanakan aturan-aturan atau regulasi hukum yang berlaku terhadap tata pemerintahan DIY sesuai aturan dari Pemerintah Pusat maupun atura-aturan yang berasal dari Pemerintah DIY sendiri. Sehingga Pemerintah DIY mampu melakukan pengaturan terhadap dirinya sendiri secara spesifik dan sesuai kebutuhan pengaturan perbatasan di DIY dengan menjangkau Pemerintah kabupaten/Kota sampai ke Desa karena memerlukan koordinasi lintas pemerintahan, lintas program dan lintas anggaran untuk mengelola perbatasan.

Dapat dilihat bahwa *self-regulation* terkait kelembagaan didukung oleh dasar hukum yang kuat dan terjadi harmonisasi regulasi antar jenjang. Hal in menunjukkan bahwa Daerah Istimewa memiliki hak serta kewajiban untuk mengatur pemerintahannya sesuai kaidah hukum yang berlaku. *Self-regulation* ini sekaligus menunjukkan bahwa R*egulatory Powers of Local Government of DIY* memiliki kekuatan untuk memiliki ruang pengaturan yang diharapkan seperti secara spesifik.

Berikut adalah dasar hukum kelembagaan DIY:

a. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY Pasal 7 ayat (2) dan

pasal 30 ayat (2) ;

b. UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 399 ;
c. PP No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Pasal 118 ;
d. Permendagri No 8 Tahun 2017 tentang Kelembagaan Pemda DIY.
e. Perdais No. 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY

Secara khusus Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada pasal 2 memiliki makna :

a. sebagai dasar bagi Pemda DIY dan DPRD DIY dalam membentuk kelembagaan Pemda DIY;
b. mempertegas keistimewaan DIY dalam kewenangan kelembagaan.

Bahwa DIY selain mengacu pada regulasi sesuai ketentuan Pemerintah Pusat juga mengatur tentang kelembagaan Pemerintah DIY secara khusus. Dalam hal ini, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat menjadi dasar untuk mengelola perbatasan sesuai amanat Permendagri nomor 19 Tahun 2006.

Secara khusus Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada pasal 3 memiliki makna:

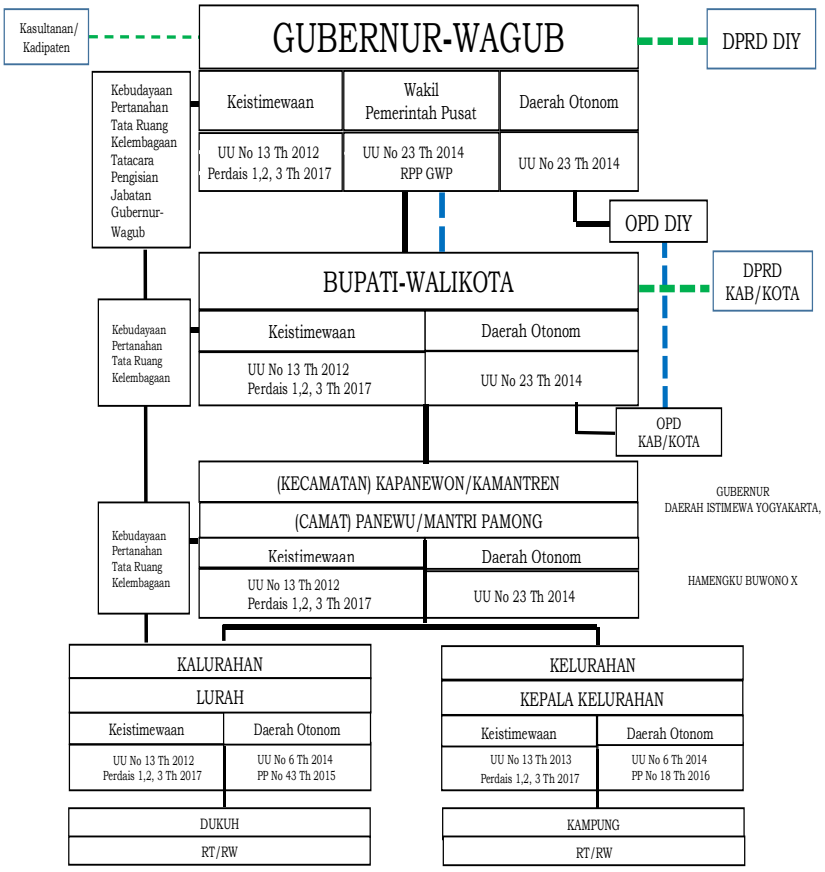
1) Bersifat istimewa;
2) Meliputi susunan organisasi dan nomenklatur;
3) Dalam rangka menjalankan urusan Pemda DIY;
4) Untuk mencapai Efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.

Selanjutnya Perdais Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY Pasal 24, menegaskan:

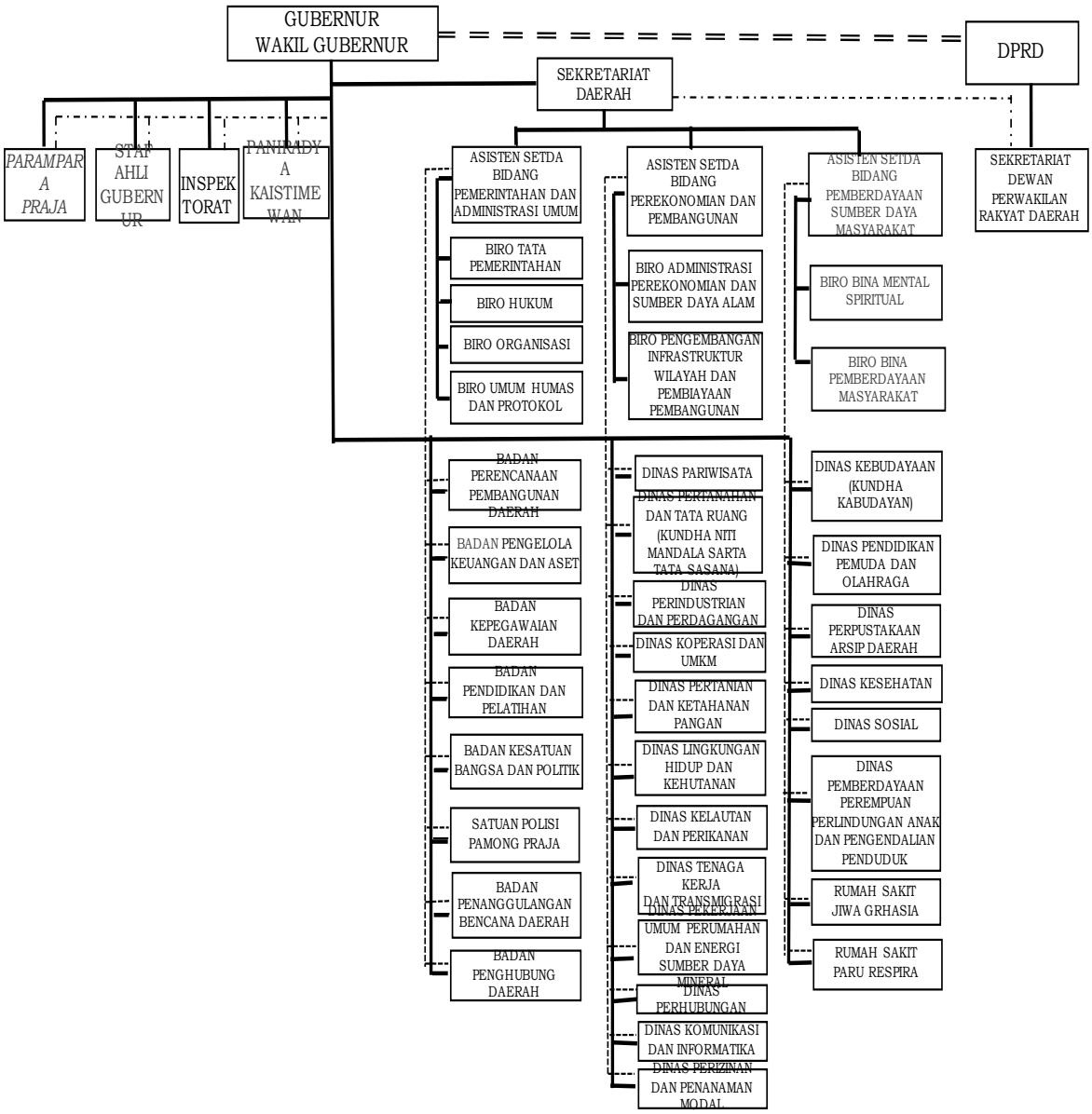
1) Untuk mewujudkan visi dan misi Pemerintah Daerah dan terselenggaranya urusan keistimewaan DIY, maka kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa harus selaras dengan Perangkat Daerah.

2) Dalam melaksanakan urusan keistimewaan DIY Pemerintah Daerah dapat menugaskan sebagian kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa.
3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penugasan sebagian urusan keistimewaan sebagaimana diatur dengan Peraturan Gubernur.

POLA HUBUNGAN PEMERINTAHAN DALAM MELAKSANAKAN URUSAN KEISTIMEWAAN



Gambar 11. Pola Hubungan dalam Melaksanankan Urusan Keistimewaan



Gambar 12. Struktur OPD DIY

Dengan SOTK dan kelembagaan DIY seperti tergambar diatas, maka pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan dapat diletakkan dalam berbagai organisasi perangkat daerah (OPD) yang berkaitan seperti Sekretariat daerah, Bappeda, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas PU-ESDM, Dinas Kebudayaan, Dinas Perindustrian, Dinas Koperasi dan UMKM, serta Badan Kepegawaian Daerah.

5. Perdesaan di Wilayah Perbatasan

a. Kondisi umum Perdesaan

Untuk mengetahui kondisi umum perdesaan, pelu digunakan alat ukur yang jelas yaitu Indeks Desa Membangun (IDM). IDM adalah adalah alat bantu "Teknokrasi" pengukuran perkembangan Status kemandirian Desa. IDM secara teknokrasi disusun sesuai dengan konsep kebijakan pembangunan Desa untuk mencapai tujuan UU Desa[19].

Indeks Desa Membangun tersebut memberi pesan penting akan pentingnya kerja strategis dan tindakan yang cepat dan tepat dalam upaya pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa. IDM mengklasivikasi Desa ke dalam 5 kualivikasi Desa, yakni Desa Mandiri, Desa Maju, Desa Berkembang, Desa Tertinggal atau yang disebut Desa Pra-Madya dan Desa Sangat Tertinggal atau yang disebut Desa Pratama. Klasifikasi Status Desa Klasifikasi Status Desa adalah 5 (lima) status kemajuan dan kemandirian Desa, yakni dengan penjelasan sebagai berikut:

(a). Desa Mandiri atau yang disebut Desa Sembada adalah Desa Maju yang memiliki kemampuan melaksanakan pembangunan Desa untuk peningkatan kualitas hidup dan kehidupan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa dengan ketahanan sosial, ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi secara berkelanjutan;

(b). Desa Maju atau yang disebut Desa Pra-Sembada adalah Desa yang memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi dan ekologi, serta kemampuan mengelolanya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan.

(c). Desa Berkembang atau yang disebut Desa Madya adalah Desa potensial menjadi Desa Maju, yang memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi tetapi belum mengelolanya secara optimal untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa, kualitas hidup manusia dan menanggulangi kemiskinan.

(d). Desa Tertinggal atau yang disebut Desa Pra-Madya adal adalah Desa yang memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi tetapi belum, atau kurang mengelolanya dalam upaya peningkatan

[19] Tujuan Undang-Undang Desaa meliputi meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; memberikan penghormatan pada desa, bahwa di Indonesia ini terdiri dari banyak desa yang beragam; memberikan kejelasan dan kepastian hukum desa berkaitan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia agar tercipta keadilan bagi seluruh masyarakat desa; menciptakan desa yang profesional, efektif, efesien, bertanggung jawab; memperkuat ekonomi desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

kesejahteraan masyarakat Desa, kualitas hidup manusia serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya.

(e). Desa Sangat Tertinggal atau yang disebut Desa Pratama adalah Desa yang mengalami kerentanan karena masalah bencana alam, goncangan ekonomi, dan konflik sosial sehingga tidak berkemampuan mengelola potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya.

Berikut ini adalah tabel IDM Desa – Desa yang berada di wilayah perbatasan DIY.

Tabel 16 Indeks Desa Membangun Wilayah Perbatasan

KECAMATAN	NAMA DESA	IDM	STATUS
TEMON	JANGKARAN	0,681	Berkembang
TEMON	SINDUTAN	0,501	Tertinggal
KOKAP	HARGOMULYO	0,707	Maju
KOKAP	HARGOREJO	0,610	Berkembang
KOKAP	KALIREJO	0,662	Berkembang
GIRIMULYO	JATIMULYO	0,622	Berkembang
GIRIMULYO	PURWOSARI	0,599	Berkembang
KALIBAWANG	BANJAROYO	0,639	Berkembang
SAMIGALUH	KEBON HARJO	0,505	Tertinggal
SAMIGALUH	SIDOHARJO	0,592	Tertinggal
SAMIGALUH	GERBOSARI	0,786	Maju
SAMIGALUH	NGARGOSARI	0,697	Berkembang
SAMIGALUH	PAGERHARJO	0,577	Tertinggal
PRAMBANAN	GAYAM HARJO	0,646	Berkembang
PRAMBANAN	SAMBI REJO	0,603	Berkembang
PRAMBANAN	BOKO HARJO	0,847	Mandiri
KALASAN	TAMAN MARTANI	0,886	Mandiri
NGEMPLAK	SINDUMARTANI	0,834	Mandiri
TEMPEL	BANYU REJO	0,682	Berkembang
TEMPEL	SUMBER REJO	0,652	Berkembang
TEMPEL	MARGO REJO	0,771	Maju
TEMPEL	LUMBUNG REJO	0,750	Maju

TEMPEL	MERDIKO REJO	0,746	Maju
TURI	GIRI KERTO	0,731	Maju
TURI	WONO KERTO	0,764	Maju
PAKEM	HARGO BINANGUN	0,770	Maju
CANGKRINGAN	ARGO MULYO	0,734	Maju
CANGKRINGAN	GLAGAH HARJO	0,623	Berkembang
RONGKOP	MELIKAN	0,536	Tertinggal
RONGKOP	KARANGWUNI	0,603	Berkembang
GIRISUBO	PUCUNG	0,653	Berkembang
GIRISUBO	SONGBANYU	0,633	Berkembang
PONJONG	BEDOYO	0,657	Berkembang
PONJONG	KARANG ASEM	0,596	Tertinggal
PONJONG	KENTENG	0,577	Tertinggal
PONJONG	TAMBAKROMO	0,546	Tertinggal
PONJONG	SAWAHAN	0,521	Tertinggal
GEDANG SARI	TEGALREJO	0,673	Berkembang
GEDANG SARI	WATU GAJAH	0,655	Berkembang
GEDANG SARI	SAMPANG	0,662	Berkembang
GEDANG SARI	SERUT	0,534	Tertinggal
NGAWEN	SAMBIREJO	0,642	Berkembang
NGAWEN	TANCEP	0,543	Tertinggal
SEMIN	PUNDUNG SARI	0,676	Berkembang
SEMIN	KARANG SARI	0,64	Berkembang
SEMIN	REJOSARI	0,649	Berkembang
SEMIN	CANDI REJO	0,702	Berkembang

Dari tabel di atas di Wilayah Perbatasan DIY ada 10 Desa tertinggal, 24 desa berkembang, 9 desa maju dan di kabupaten Sleman yang terkategori sebagai desa mandiri. Dari data tersebut, 34 desa yang termasuk dalam desa tertinggal layak mendapat perhatian yang serius. Berikut ini analisa lebih lanjut jika disandingkan dengan realita yang ada berdasar observasi lapangan yang disertai wawancara mendalam dengan perangkat desa di wilayah

perbatasan dalam penyusunan naskah akademik ini selama bulan Agustus 2018.

Di Kulon Progo kenaikan harga tanah merisaukan masyarakat di perbatasan semenjak Projek Bandara dimulai hingga sekarang. Rencana pembangunan hotel membuat masyarakat khawatir terutama karena semakin minimnya lahan pertanian. Di pedesaan perlu perlakuan khusus untuk pengembangan kawasan strategis nasional di wilayah perbatasan khususnya yang berkaitan dengan pembangunan wisata, perkembangan ekonomi dan pertanian sebagai dampak pembangunan bandara. Untuk itu mulai ada beberapa desa di Kulon Progo yang membuat peraturan Desa yang mengatur tentang jual beli lahan. Tanah hanya boleh dijual kepada warga setempat sebagai proteksi warga.[20]

Desa wilayah Sleman beberapa desa memberikan insentif untuk PAUD dan TPA (alat peraga dan kesejahteraan guru) untuk memacu kualitas pendidikan anak.

6. Potensi Desa dan Pengembangan Kawasan Perbatasan

a. Pertanian, Perkebunan, Peternakan

Sektor pertanian dan turunannya merupakan potensi yang sangat besar untuk dikembangkan. Di Kulonprogo Kakao, Kopi, Cengkeh, dan peternakan kambing [21] sebenarnya potensi yang besaruntuk dikembangkan bersamaa dengan coklat, manggis, dan durian yang bersifat musiman. Perkebunan kopi mulai dilirik dan menjadi kekhasan daerah seperti Puncak Suroloyo. Atau di Ji Jatimulyo sudah dibentuk Kelompok Tani Hutan penghasil kopi, bunga, dan tawon klanceng. Peternakan dan perikanan mulai berkembang sebagai alternatif pertanian (Sindutan). Akan tetapi sampai saat ini belum mendapat sentuhan dan perhatian yang serius.

Sedang di Sleman perkebunan salak merupakan potensi yang menonjol. Selain itu Peternakan kambing PE juga berkembang di daerah Turi.

Di Gunungkidul, potensi pertanian di perbatasan relatif belum digarap. Hal ini karena kondisi alam yang kering selama musim kemarau. Padahal hal ini bisa memicu upaya kreatif untuk

[20] Wawancara kepala desa desa Kalirejo.
[21] Wawancara dengan kepala desa Samigaluh, Girimulyo, Kokap, Kalibawang.

mengembangkan tanaman empon-empon, ataupun pertanian lain non-pangan seperti serat alam dan pewarna alam. Bahkan di Ponjong ada pengusaha yang melakukan investasi perkebunan naga dan berhasil.

b. Pariwisata

Fasilitas pelayanan publik akan berkaitan erat dengan sektor pariwisata. Wisatawan adalah orang yang melakukan perjalanan untuk sementara waktu ke tempat lain yang masih asing baginya oleh sebab itu, wisatawan akan memerlukan pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan keinginannya. Adanya fasilitas pelayanan publik yang memadai akan mendorong semakin majunya sektor pariwisata di suatu wilayah, tanpa adanya fasilitas yang memadai maka sector pariwisata tidak akan dapat berkembang.

Tempat wisata di Kulon Progo ini lengkap, mulai dari wisata gunung sampai wisata pantai. Potensi pariwisata di wilayah perbatasan yang dapat dikembangkan dan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah sebagai berikut:

a. Kecamatan Temon: Pantai Glagah, Pantai Congot
b. Kecamatan Girisubo: Pantai Wediombo, Pantai Jungwok dan Pantai Sadeng
c. Kecamatan Samigaluh: Puncak Suroloyo, Kebun Teh Nglinggo
d. Kecamatan Girimulyo: Gunung Kucir, Gunung Kelir dan Goa Kiskendo
e. Kecamatan Kokap: wisata alam Kalibiru

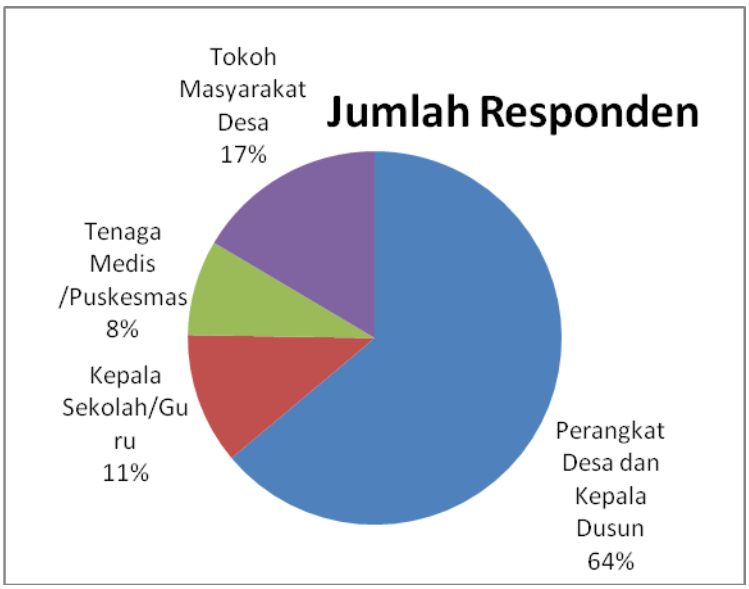
Sedang di Gunung Kidul, Pariwisata merupakan magnet baru bagi orang untuk datang ke sana. Berikut potensi wisata di area perbatasan Gunung Kidul

a. Geopark Gunung Sewu: Geosite endapatan laut tua dan fosil di Desa Ngalang Kecamatan Gedangsari, Geosite lembah kering purba sadeng di Desa Pucung, Kecamatan Girisubo, dan Geosite luweng cokro di Desa Umbulrejo Kecamatan Ponjong.
b. Kecamatan Gedangsari: Gunung Gentong
c. Kecamatan Ngawen: Gunung Gambar
d. Kecamatan Ponjong: Gunung Kendil

Kepariwisataan akan menjadi wahana baru peningkatan taraf ekonomi dan kesejateraan desa jika dikelola dengan baik oleh BUMDes. Efek dari pengembangan pariwisata secara tidak langsung akan diterima oleh masyarakat di sekitar destinasi dengan catatan penting infrastruktur tidak menjadi penghalang untuk menuju destinasi tersebut.

7. Respon Publik Terhadap Pembentukan Raperda tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY – Jateng

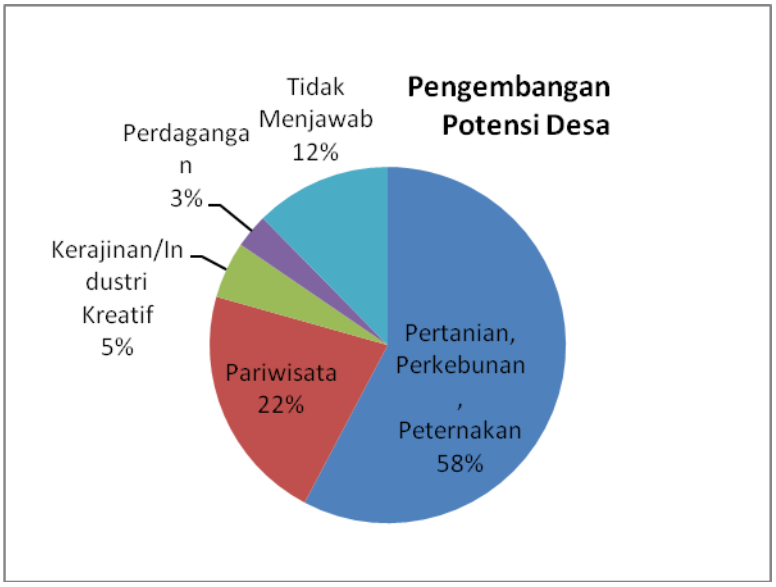
Di dalam survey penyusunan naskah akademik ini, tim penyusun juga menjajagi respon masyarakat terutama di daerah perbatasan berkait dengan rencana penyusunan raperda. Berikut data persebaran jumlah responden



Gambar 13 Grafik prosentase jumlah persebaran responden

Dari gambar diatas , tim penyusun memilih Kepala Desa dan atau perangkat desa sebagai responden utama. Asumsi yang dibangun adalah bahwa mereka lebih menguasai daerahnya. Perangkat desa adalah "tangan pemerintah" yang otonom di hierarki pemerintahan paling bawah. Banyak informasi dalam *indept interview* yang didapatkan dari mereka.

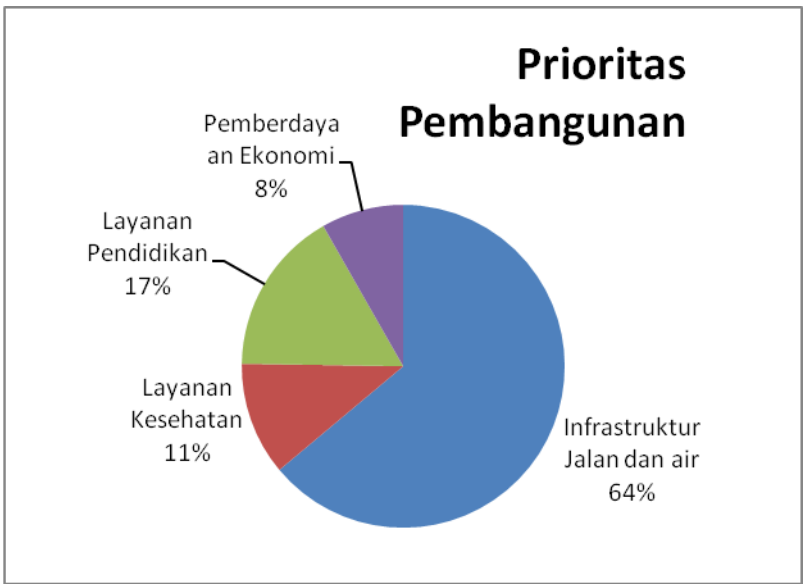
Potensi pengembangan perdesaan yang diingikan oleh responden sebagian besar adalah pada sektor pertanian, perkebunan dan peternakan. (58 %). Ini menandaskan asumsi awal bahwa pertanian adalah sektor terbesar yang ada di perbatasan.



Gambar 14 Grafik pengembangan potensi desa di perbatasan

Harapan pada pengembangan pariwisata (22 %), Kerajinan dan Industi Kreatif (5%) dan perdagangan (3%). Yang menarik ada 12 % yang tidak menjawab. Tidak menjawab ini beberapa diungkapkan sebagai mengikuti saja yang akan dilakukan pemerintah. Di sini ketidaktahuan potensi desa dirasa masih kurang.

Kemudian untuk arah prioritas pembangunan, Infrastruktur menjadi harapan terbesar mereka. Pendidikan, Kesehatan pada prioritas kedua dan ketiga, dan pemberdayaan Ekonomi menjadi prioritas terakhir. Asumsi secara umum yang kami dapat adalah bahwa jika jalan sudah lancar, maka semua akan terasa lebih mudah.



Gambar 15 Grafik prosentase prioritas pembangunan harapan masyarakat

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan diatur dalam Raperda

1. Kelembagaan

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, masalah pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan mempunyai problematika yang banyak dan berkelindan satu sama lain. Pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan sejatinya diperlukan di semua sektor yang ditangani oleh unit teknis kedinasan. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan merupakan tanggungjawab banyak stakeholder. Oleh karenanya, dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah tentang pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan akan mendorong masyarakat dan pemerintah untuk berperan lebih dalam pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan.

Masyarakat di sini termasuk kelompok – kelompok *intermediary* seperti organisasi masyarakat sipil (CSO-LSM), ormas keagamaan yang memiliki kapasitas dalam menyalurkan dana-dana filantropi, Perguruan Tinggi yang memiliki program KKN secara reguler dan berkelanjutan, serta program CSR[22]. Jika kelompok intermediary ini saling bersinergi dengan framing kebijakan yang kuat dari pemerintah sangat terbuka peluang untuk melakukan aksi kolektif pemberdayaan di desa-desa perbatasan, dengan target yang terukur bersama, maka akan melahirkan akselerasi pembangunan di dalam mengatasi problem kemiskinan dan kesenjangan sosial.

Dengan adanya Raperda pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta akan melahirkan sebuah regulasi yang mengatur pemegang kendali terhadap dinamika percepatan pembangunan di wilayah perbatasan. Pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan hendaknya dibahas di berbagai organisasi perangkat daerah (OPD) atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berkaitan seperti Bappeda, Biro Tata Tata Pemerintahan Setda, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan, Dinas PU-ESDM.

Gugus Tugas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Gugus Tugas mempunyai tugas:

[22] Rozaki, paparan FGD-1

a. mengoordinasikan dan menyinkronkan penyusunan rencana dan program kerja Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY, termasuk administrasi batas daerah, pada dinas – dinas dan lembaga pemerintah lainnya
b. mengoordinasikan penyusunan program prioritas dalam rangka pelaksanaan percepatan Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY
c. mengoordinasikan mobilisasi sumber dana, sarana, dan daya dalam rangka pelaksanaan percepatan Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY.
d. mengoordinasikan penyelenggaraan advokasi dalam rangka pelaksanaan Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY; dan
e. melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY

Susunan Gugus Tugas ini terdiri

a . Ketua : Setda
b. Wakil Ketua : Bappeda
c. Sekretaris : Biro Tapem
d. Anggota
    1. Dinas PU-ESDM
    2. Dinas Kesehatan
    3. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga
    4. Dinas Kebudayaan
    5. Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
    6. Badan Kepegawaian Daerah
    7. Biro – Biro di bawah Sekretariat Daerah yang sesuai.

Penugasan sesuai dengan tugas dan fungsi yang ada

Tabel 17. Daftar OPD gugus tugas perbatasan

No	Nama OPD	Tugas
1	Sekretariat Daerah	Sekretariat Daerah mempunyai tugas membantu Gubernur dalam menyusun kebijakan pemerintahan daerah, mengoordinasikan pelaksanaan tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Lain, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah, serta melaksanakan pembinaan administrasi dan aparatur pemerintah daerah.[23]
2	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	BAPPEDA mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah dan statistik.[24]
3	Biro Tata Pemerintahan Setda	Biro Tata Pemerintahan mempunyai tugas menyiapkan bahan perumusan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan umum, otonomi daerah, kependudukan, kesatuan bangsa, perlindungan masyarakat, penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
4	Dinas PUP-ESDM	Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang pekerjaan umum, perumahan dan energi sumber daya mineral serta kewenangan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.[25]
5	Dinas Kesehatan	Dinas Kesehatan mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang kesehatan dan kewenangan dekonsetrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.[26]
6	Disdikpora	Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang pendidikan,

[23] Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 49 Th.2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah
[24] Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 51 Th. 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
[25] Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 60 Th.2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pekerjaan Umum, Energi Dan Sumberdaya Mineral
[26] Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 57 Th.2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kesehatan

		pemuda dan olahraga dan kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah[27]
7	Dinas Kebudayaan	Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang kebudayaan, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah dalam melindungi, memelihara, mengembangkan dan memanfaatkan kebudayaan Yogyakarta untuk memperkuat karakter dan identitas sebagai jatidiri masyarakat DIY.[28]
8	BKD	Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian.[29]
9	Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah	Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.[30]

[27] Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 56 Th.2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga.
[28] Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 54 Th. 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kebudayaan
[29] Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 70 Th. 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Badan Kepegawaian Daerah
[30] Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 68 Th. 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

2. Sinkronisasi Program Pembangunan

Dalam RPJMD 2018 – 2023, visi pembangunan di DIY adalah Peningkatan Kemuliaan Martabat Manusia Jogja dengan Pertumbuhan Inklusif. Dalam Visi tersebut sudah jelas arah pembangunan DIY ke depan. Yang menarik fokus tematik pembangunan ada empat yaitu, Penurunan Kemiskinan, Mengatasi Ketimpangan Wilaya, Dukungan Pembangunan New Yogyakarta International Airport, Pembiayaan Pembangunan Non Pemerintah.

Kemudian dengan SK Gubernur No, 163/KEP/2017 tentang Program Prioritas Pembangunan disebut ada 17 Program prioritas, yaitu

Bidang Infrastruktur

a. Pembangunan Jalan Akses Temon – Borobudur
b. Pembangunan Underpass Kenthungan
c. Pembangunan Underpass Gejayan
d. Pembangunan SPAM Regional Sisitem Bener, Sistim Kapet Kulonprogo, Sistim Kartamantul
e. Penyelesaian pembangungan pelabuhan Tanjung Adikarto

Bidang Kawasan

a. Penataan Kawasan Kraton
b. Penataan Kawasan Sumbu Filosofi
c. Penataan Kawasan Puro Pakualaman
d. Pengembangan Kawasan Perkotaan Yogyakarat
e. Pengembangan Kawasan Perbukitan Menoreh
f. Pengembangan Kawasan Pantai Samas – Parangtritis
g. Pengembangan Kawasan Pansela Kulon Progo
h. Pengembangan Kawasan Pansela DIY
i. Pembangunan dan Pengembangan kawasan bandara Kulonprogo

Prioritas Strategis lainnya

a. Pengembangan sarana dan prasaran Yogyakarta Smart Province
b. Pembangunan International Hospitasl – RSUD Wates
c. Pembangunan Jogjakarta Agro Techno Park (JATP)

Dari prioritas itu, terlihat bahwa perbataan DIY terutama sisi timur – utara (Kabupaten Gunung Kidul) tidak terjamah sama sekali oleh program prioritas DIY.

Untuk itu perlu perlu inovasi strategis untuk mendorong percepatan di kawasan tersebut. Dan sinkronisasi dengan program prioritas.

Pendekatan ini menyaratkan adanya percepatan pengupayaan pemenuhan Infrastruktur Fungsional yang mempu menjadi penanda wajah perbatasan sekaligus berfungsi optimal untuk secara ekonomi dan sosial.

Pembangunan sektor infrastruktur merupakan sektor prioritas yang harus memperoleh perhatian dalam rangka mengatasi kemiskinan, disamping hal tersebut, bagi para investor daya saing suatu negara dalam menarik investasi diukur dari daya tarik dan kinerja infrastruktur, baik infrastruktur dasar, sains maupun infrastruktur teknologi. Miskin dan rentannya infrastruktur suatu negara berdampak terhadap kehidupan suatu masyarakat.

Permasalahan yang perlu diperhatian untuk tahun 2019 :

1) Adanya ketidakseimbangan aksesibilitas wilayah-wilayah perbatasan terutama perbatasan antara DIY Dengan Jawa Tengah di Kabupaten Gunungkidul dengan kabupaten Wonogiri, Kabupaten Klaten serta Kabupaten Sukoharjo yang pada umumnya kondisi jalan dalam keadaan rusak sedang sampai berat, oleh sebab itu perlu perhatian khusus akan kondisi tersebut walaupun status jalan kebanyakan merupakan jalan kabupaten;
2) Aksesibilitas penduduk terhadap ketersediaan air minum yang cukup dirasa masih jauh dari ideal seperti yang digambarkan dalam capaian kinerja tersebut diatas. fakta menunjukkan bahwa banyak daerah-daerah yang masih saja mendapatkan kesulitan untuk mendapatkan air bersih sebagai sarana kehidupan dasar, untuk itu validitas akan pengukuran capaian indikator kinerja tersebut di atas perlu dipertanyakan; (RKPD 2019).

3. Penganggaran

Dalam urusan penganggaran dalam pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan, Pemda harus bertanggungjawab untuk megalokasikannya dalam APBD. Selain itu, khusus di Daerah Istimewa Yogyakarta, terbuka peluang besar untuk menggunakan penganggaran yang bersumber dari Dana Keistimewaan dalam kerangka pengaturan tata ruang dan wilayah termasuk di wilayah perbatasan.

Selain itu, membuka peluang pada pihak ketiga untuk terlibat dalam pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan. Hal ini bisa ditempuh

dengan mengupayakan CSR maupun investasi. Tentu saja upaya –upaya tersebut harus sesuai dengan mekanisme perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut, kebijakan yang akan ditempuh harus mempertimbangkan Analisis Kualitatif Biaya (*Cost*) dan Manfaat (*Benefit*) Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY dengan Provinsi Jawa Tengah. Analisa tersebut dibangun dengan asumsi dasar, perkiraan biaya pembangunan infrastruktur dasar dan perkiraan manfaat pembangunan infrastruktur dasar. Hal tersebut dalam **analisa kualitatif** kurang lebih sebagai berikut:

a. Asumsi:
   1) Kebutuhan pembangunan 2019-2022 (3 tahun).
   2) Pembangunan infrastruktur dasar (Pendidikan, Kesehatan, Jalan, dan Air Bersih).
b. Perkiraan Biaya Pembangunan Infrastruktur Dasar:
   1) Pembangunan sekolah beserta fasilitas pendukung termasuk sumberdaya manusia.
   2) Pembangunan Puskesmas beserta infrastruktur fasilitas pendukung termasuk sumberdaya manusia.
   3) Pembangunan jalan dan penyediaan air bersih.
c. Perkiraan Manfaat Pembangunan Infrastruktur Dasar:
   1) Meningkatnya kuantitas dan kualitas pelajar.
   2) Meningkatnya kualitas kesehatan masyarakat.
   3) Meningkatnya kuantitas dan kualitas roda perekonomian.

Analisa kualitatif yang dibangun kurang lebih sebagai berikut. Sejumlah pihak ada yang mengkritisi mengapa pemerintah saat ini gencar mengalokasikan anggaran, baik dari APBN maupun sumber lain, untuk pengembangan sumber daya manusia dan pembangunan infrastruktur. Meski begitu, bagi pemerintah, keputusan tersebut dinilai sebagai investasi pada masa kini guna menghindari "bencana" pada masa mendatang. Sebagai gambaran, saat ini pemerintah mengalokasikan 20 persen dari total belanja pemerintah dalam APBN untuk pendidikan dan 5 persen untuk kesehatan (Nurmayati, 2017).

Apa yang akan terjadi jika investasi untuk SDM dan infrastruktur tidak dilakukan pemerintah sekarang. Sebagian besar orang belum bisa membiayai diri sendiri untuk sekolah di tempat yang layak. Jika alokasi anggaran tidak fokus ke sana, puluhan juta warga usia produktif tidak punya kemampuan pada masa yang akan datang. Ketika kelompok masyarakat usia produktif tidak memiliki

kemampuan yang mumpuni, pada akhirnya akan menjadi beban sosial, kemudian bergantung kepada pemerintah (Putera, 2017). Dengan kata lain, jika tidak fokus mengembangkan SDM saat ini, biaya (*cost*) yang akan dikeluarkan nanti untuk memperbaiki keadaan akan jauh lebih besar.

Sementara pembangunan infrastruktur dibutuhkan untuk efisiensi kegiatan ekonomi secara umum. Tanpa infrastruktur, dalam hal sederhana saja, pengiriman bahan makanan untuk sampai ke pasar-pasar akan terhambat hingga berdampak pada kenaikan harga komoditas lalu menyulitkan masyarakat itu sendiri (Nurmayati, 2017).

Jika infrastruktur dasar sudah terbangun dengan merata, *cost of production* diharapkan akan jauh lebih rendah (Putera, 2017). Efek jangka panjangnya adalah menaikkan daya saing Indonesia dengan negara lain karena pihak luar melihat kegiatan usaha di Indonesia bisa dijalankan lebih efektif dan efisien atau tidak perlu biaya tinggi menjalankan usaha. Di luar belanja negara, pemerintah juga memerlukan pembiayaan melalui utang. Pembiayaan utang banyak dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur karena anggaran yang dibutuhkan tidak cukup apabila hanya ambil dari APBN atau sekadar memanfaatkan penerimaan negara, baik dari pajak maupun di luar pajak.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Sebagaimana disebutkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, para pendiri negara (*founding fathers*) *telah* bersepakat bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang akan didirikan adalah suatu negara yang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan pada hukum. Implikasi dari kesepakatan tersebut adalah negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam suatu sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan kata lain wujud aturan hukum (salah satunya berupa peraturan daerah) yang akan dipakai sebagai dasar atau landasan dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara harus disusun berdasarkan prinsip sinkronisasi dan harmonisasi agar tidak terjadi tumpang tindih dan saling bertentangan sehingga menimbulkan kebingungan bagi masyarakat.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu : peraturan perundangan-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat dan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilakukan evaluasi sebagai berikut :

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) tersebut menjadi dasar kewenangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur persoalan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan dengan suatu peraturan daerah. Pasal tersebut memberikan atribusi kewenangan kepada setiap pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan.Pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan dari pemerintah daerah tersebut dapat dituangkan dalam suatu peraturan daerah.

B. Peraturan Perundang-undangan Terkait

1. **Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827).**

   Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta disertai dengan penyerahan beberapa Urusan Rumah Tangga dan kewajiban-kewajiban sebagai Pemerintah Daerah untuk melakukan berbagai kegiatan pemerintahan demi kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU No. 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakartamemiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangga daerah sebagai berikut:

   I. Urusan Umum.
   II. Urusan Pemerintahan Umum.
   III. Urusan agraria.
   IV. Urusan pengairan, djalan-djalan dan gedung-gedung.
   V. Urusan pertanian dan perikanan.
   VI. Urusan Kehewanan.
   VII. Urusan keradjinan, perdagangan dalam Negeri perindustrian dan koperasi.
   VIII. Urusan perburuhan dan sosial.
   IX. Urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannja.
   X. Urusan penerangan.
   XI. Urusan pendidikan, pengadjaran dan kebudajaan.
   XII. Urusan kesehatan.
   XIII. Urusan perusahaan.

2. **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301).**

   Alinea IV Pembukaan UUD 1945 menyatakan, bahwa salaah satu tujuan pendirian atau pembentukan Negara Republik Indonesia adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Upaya untuk mencerdaskan

kehidupan bangsa tersebut tidak terlepas dari pendidikan yang memang merupakan salah satu hak bagi setiap warga negara. Oleh karena itu pemerintah, termasuk pemerintah daerah harus ikut andil dalam kegiatan penyelenggaraan pendidikan. Berdasar Pasal 10 Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional itu pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu, pemerintah daerah juga memiliki kewajiban untuk memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi (Pasal 11). Mengingat pendidikan dasar merupakan fundamen bagi pendidikan selanjutnya, maka pemerintah daerah juga berkewajiban untuk menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun (Pasal 34). Ketersediaan dana tersebut harus dialokasikan secara tegas dalam APBN maupun APBD. Dengan demikian setiap warga negara yang mengikuti wajib belajar tidak harus mengeluarkan beaya sendiri.

Pendidikan yang berkualitas tidak terlepas dari ketersediaan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan. Ketersediaan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan tersebut wajib difasilitasi oleh pemerintah dan pemerintah daerah agar pendidikan yang bermutu dapat diselenggarakan secara merata diseluruh wilayah negara (Pasal 34). Upaya untuk menjaga mutu pendidikan yang tersedia, maka masyarakat juga diberi kesempatan untuk ikut terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan meskipun untuk itu diperlukan ijin dari pemerintah (Pasal 46 dan Pasal 62).

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444).

Jalan merupakan salah satu fasilitas atau sarana yang dapat menghubungkan satu tempat dengan tempat lain. Keberadaan jalan juga penting untuk mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Ketersediaan jalan yang baik dapat mendukung distribusi produk-produk yang menjadi uunggulan suatu wilayah. Ketersediaan jalan yang baik juga akan mendukung pergerakan atau mobilitas penduduk suatu wilayah serta mempermudah evakuasi jika terjadi bencana.

Undang-Undang tentang Jalan memberikan kewenangan bagi Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melakukan kegiatan penyelenggaraan jalan provinsi (Pasal 15). Adapun kewenangan penyelenggaraan jalan provinsi tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan provinsi (Pasal 17). Dengan kewenangan pengaturan, maka pemerintah daerah dapat melakukan hal-hal sebagai berikut:

a. membentuk peraturan daerah tentang Jalan;
b. perumusan kebijakan perencanaan jalan;
c. pengendalian penyelenggaraan jalan secara makro; dan
d. penetapan norma, standar, kriteria, dan pedoman pengaturan jalan.

4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

Pengelolaan dan Pembangunan wilayah Perbatasan tidak terlepas dari penataan ruang. Berkaitan dengan hal itu Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewenangan untuk melakukan hal-hal sebagai berikut (Pasal 10):

a. mengaturan, membina, dan mengawasi pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadappelaksanaan penataan ruang kawasan strategisprovinsi dan kabupaten/kota;
b. melaksanakan penataan ruang wilayah provinsi;
c. melaksanakan penataan ruang kawasan strategisprovinsi; dan
d. melakukan kerja sama penataan ruang antar provinsi dan memfasilitasi kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Guna melaksanakan penataan ruang provinsi, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewenangan untuk:

a. merencanakan tata ruang wilayah provinsi;
b. memanfaatkan ruang wilayah provinsi; dan
c. mengendalikan pemanfaatan ruang wilayahprovinsi.

Dalam hal pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat melimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan.

5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).

Salah satu permasalahan yang terdapat di wilayah perbatasan antar daerah adalah kurang optimalnya pelayanan publik. Hal tersebut terjadi karena paradigma dalam pembangunan wilayah perbatasan yang selama ini didasarkan paradigma " inward looking". Akibat dari penggunaan paradigma *inward looking* tersebut maka sebagian besar wilayah perbatasan menjadi daerah yang tertinggal. Ketertinggalan wilayah perbatasan tersebut nampak dari IPM (Indeks Pembangunan Manusia) wilayah perbatasan yang lebih rendah dibandingkan dengan wilayah-wilayah yang dekat dengan pusat pemerintahan. Upaya untuk mengejar ketertinggalan wilayah perbatasan memerlukan perubahan paradigma, yaitu perubahan dari paradigma *inward looking* menjadi paradigma *outward looking*. Dengan perubahan paradigma tersebut diharapkan terjadi percepatan dalam pembangunan di wilayah perbatasan. Pelayanan publik bagi masyarakat di wilayah perbatasan semestinya tidak kaku. Masyarakat wilayah perbatasan sebaiknya tidak dibebani dengan persoalan administratif karena perbedaan kebijakan antar daerah otonom. Paradigma desentralisasi telah menumbuhkan kepekaan masyarakat untuk menuntut kualitas pelayanan publik yang sederhana, cepat dan murah pada pemerintah.

Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi perekonomian suatu daerah selain sumber daya alam dan modal, tanpa sumber daya manusia maka sumber daya alam yang berlimpah tidak dapat dikelola. Peningkatan perekonomian suatu daerah memang tidak semata-mata tergantung pada jumlah sumber daya manusia saja, melainkan lebih menekankan pada produktifitas. Pembangunan manusia merupakan dampak dari pengembangan modal manusia. Sedangkan perbaikan dari modal manusia itu sendiri tidak terlepas dari perbaikan kinerja ekonomi. Dengan kata lain antara perekonomian dan dampaknya terhadap pembangunan manusia memiliki hubungan yang kuat, begitu pula sebaliknya akibat dari perbaikan kualitas manusia tersebut dalam jangka panjang akan menjadikan perekonomian meningkat.

Peningkatan kualitas manusia tidak dapat terlepas dari ketersediaan fasilitas pelayanan publik. Wilayah yang memiliki fasilitas pelayanan publik baik akan lebih mudah meningkatkan kualitas manusia yang bertempat

tinggal di wilayah tersebut. Hal tersebut dikarenakan adanya fasilitas pelayanan publik akan memudahkan masyarakat untuk senantiasa berkembang mengikuti perkembangan jaman.

Undang-Undang tentang Pelayanan Publik dapat dijadikan sebagai dasar dari pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Jawa Tengah, terutama dalam menentukan penanggung-jawab, pelaksana, maupun pengawasan pemberian pelayanan publik di wilayah perbatasan (Pasal 6). Berdasarkan undang-undang ini, pelayanan publik di wilayah perbatasan tidak dapat dilepaskan dari peran pemerintah daerah maupun masyarakat (dalam hal ini adalah dunia usaha) dan lembaga independen dalam mengupayakan pelayanan publik bagi warga masyarakat di wilayah perbatasan (Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4).

Ditinjau dari kebutuhan masyarakat, pelayanan publik sangatlah penting, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik. Pelayanan dalam bentuk barang publik dapat berupa fasilitas-fasilitas yang menunjang kehidupan masyarakat seperti jalan raya, air bersih dan lain sebagainya. Semakin tinggi kualitas pelayanan dalam bentuk barang publik maka kehidupan masyarakat akan baik, artinya tidak ada masalah yang menghambat dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari. Sementara pelayanan dalam bentuk jasa sangat dibutuhkan masyarakat, seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan serta penyelenggaraan transportasi (Pasal 5 ayat (2)). Setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Oleh karena itu, pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menuntut kualitas tertentu. Pelayanan yang diselenggarakan pengelola melalui aparatnya, walaupun tidak bertujuan mencari keuntungan namun tetap harus mengutamakan kualitas layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani.

6. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063).

Kesehatan merupakan modal utama bagi setiap orang untuk dapat melakukan berbagai kegiatan. Kesehatan juga akan mempengaruhi kualitas kegiatan yang dilakukan. Peningkatan kesehatan warga masyarakat bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah bahkan warga masyarakat sesuai dengan porsinya masing-masing (Pasal 82). Berdasarkan Undang-Undang tentang Kesehatan ini, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta diharapkan dapat melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat di wilayah perbatasan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah dengan mengadakan dan mendayagunakan tenaga kesehatan sesuai dengan kebutuhan daerah dengan tetap memperhatikan jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan masyarakat, jumlah sarana pelayanan kesehatan, dan jumlah tenaga kesehatan sesuai dengan beban kerja pelayanan kesehatan yang ada (Pasal 26 dan Pasal 30).

Meskipun demikian, penempatan tenaga kesehatan dilakukan dengan tetap memperhatikan hak tenaga kesehatan dan hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang merata. Peningkatan derajat kesehatan warga masyarakat wilayah perbatasan perlu dilakukan dengan memperhatikan Renstra Kementerian Kesehatan Tahun 2010-2014 menekankan tema prioritas pembangunan kesehatan adalah “peningkatan akses dan kualitas pelayanan kesehatan”, yang difokuskan pada 8 prioritas, yaitu:

a. Peningkatan kesehatan ibu, bayi, balita dan KB;
b. Perbaikan status gizi ;
c. Pengendalian penyakit menular dan penyakit tidak menular diikuti penyehatan lingkungan;
d. Pengembangan dan pemberdayaan SDM kesehatan;
e. Peningkatan ketersediaan, keterjangkauan, pemerataan mutu dan penggunaan obat serta pengawasan obat dan makanan;
f. Pengembangan jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas);
g. Pemberdayaan masyarakat;dan
h. Peningkatan pelayanan kesehatan primer, sekunder dan tersier.

Sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengupayakan kesehatan warga masyarakatnya, maka pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota wajib mengalokasikan minimal 10% (sepuluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di luar gaji (Pasal 171 ayat (2)). Besaran anggaran kesehatan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah tersebut diprioritaskan untuk kepentingan pelayanan publik yang besarannya sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari anggaran kesehatan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (Pasal 171 ayat (3).

f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Dalam realitasnya, wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Jawa Tengah masuk dalam wilayah desa. Oleh karena itu pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan tidak dapat dilepaskan dari pengelolaan dan pembangunan kawasan perdesaan. Berdasarkan Undang-Undang tentang Desa ini baik Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa (Pasal 7). Penataan desa dilakukan berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun tujuan dari penataan desa tersebut adalah:

a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa;
c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan
e. meningkatkan daya saing Desa.

Pembangunan Kawasan Perdesaan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui organisasi perangkat daerah, Pemerintah Desa, dan/atau BUM Desa dengan mengikutsertakan masyarakat Desa (Pasal 85). Disamping itu pembangunan Kawasan Perdesaan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan pihak ketiga wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia serta mengikutsertakan Pemerintah Desa dan masyarakat Desa.

8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657) dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah dapat berupa urusan pangkal yang dimiliki oleh daerah pada waktu pembentukan daerah yang bersangkutan melalui UU Pembentukannya. Urusan pemerintahan juga bisa berasal dari pemberian pemerintah pusat. Dengan berlakunya UU No. 9 tahun 2015 jo. UU No. 23 tahun 2014, urusan-urusan yang menjadi wewenang daerah juga ditentukan dan diserahkan pada Pemerintah Daerah. Pada setiap daerah propinsi dan kabupaten/kota secara rinci telah ditentukan utusan-urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah (Pasal 11).

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini menetapkan adanya urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dari 2 (dua) jenis urusan pemerintahan tersebut yang menjadi urusan pemerintah daerah adalah urusan yang menjadi bagian dari urusan pemerintahan konkuren, baik Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib sendiri dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar (Pasal 11). Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan

Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar (indikator:Standar Pelayanan Minimum) meliputi (Pasal 12):

b. pendidikan;
c. kesehatan;
d. pekerjaan umum dan penataan ruang;
e. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
f. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan
g. sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

f. tenaga kerja;
g. pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
h. pangan;
i. pertanahan;
j. lingkungan hidup;
k. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
l. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
m. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
n. perhubungan;
o. komunikasi dan informatika;
p. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
q. penanaman modal;
r. kepemudaan dan olah raga;
s. statistik;
t. persandian;
u. kebudayaan;
v. perpustakaan; dan
w. kearsipan.

9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655).

Sebagai salah satu prasarana transportasi dalam kehidupan bangsa, kedudukan dan peranan jaringan jalan pada hakikatnya menyangkut hajat hidup orang banyak serta mengendalikan struktur pengembangan wilayah pada tingkat nasional, terutama yang menyangkut pewujudan

perkembangan antardaerah yang seimbang dan pemerataan hasil-hasil pembangunan, serta peningkatan pertahanan dan keamanan negara, dalam rangka mewujudkan rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan kedudukan dan peranan jalan tersebut, negara berhak menguasai jalan. Penyediaan jalan umum oleh negara pada dasarnya dibangun di atas tanah yang dikuasai oleh negara. Bila dibangun di atas tanah hak atas orang, dilaksanakan dengan pengadaan tanah. Dengan hak penguasaan jalan ada pada negara, pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, mempunyai hak menyelenggarakan jalan secara umum. Penyelenggaraan jalan harus menjamin terselenggaranya peranan jalan yang berdasarkan rencana tata ruang wilayah dengan memperhatikan keterhubungan antarkawasan atau keterhubungan dalam kawasan serta dilakukan secara konsepsional dan menyeluruh.

Pengenalan masalah pokok jalan memberi petunjuk bahwa penyelenggaraan jalan yang konsepsional dan menyeluruh perlu melihat jalan sebagai suatu kesatuan sistem jaringan jalan yang mengikat dan menghubungkan pusat-pusat kegiatan. Dalam hubungan ini dikenal sistem jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder. Pada setiap sistem jaringan jalan diadakan pengelompokan jalan menurut fungsi, status, dan kelas jalan. Pengelompokan jalan berdasarkan status memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan jalan yang mempunyai layanan nasional dan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan jalan di wilayahnya sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah (Pasal 57dan Pasal 58).

Penegasan tentang hak dan kewajiban pemerintah serta masyarakat menunjukkan bahwa wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan dapat dilimpahkan dan/atau diserahkan kepada instansi-instansi di daerah atau diserahkan kepada badan usaha atau perorangan. Pelimpahan dan/atau penyerahan wewenang penyelenggaraan jalan tersebut tidak melepas tanggung jawab pemerintah atas penyelenggaraan jalan (Pasal 59). Jalan sebagai salah satu prasarana transportasi yang menyangkut hajat hidup orang banyak, mempunyai fungsi sosial yang sangat penting. Dengan pengertian tersebut wewenang penyelanggaraan jalan wajib dilaksanakan dengan mengutamakan sebesar-besar kepentingan umum.

10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4761).

Setiap daerah memiliki batas wilayah administratif yang ditentukan secara formal melalui peraturan perundangan, akan tetapi dalam kenyataan berbagai masalah dan kepentingan sering muncul sebagai akibat dari hubungan fungsional di bidang sosial ekonomi yang melewati batas-batas wilayah administratif tersebut. Dalam konteks ini, alasan utama diperlukan kerjasama antara pemerintah daerah adalah agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat diselesaikan bersama dan sebaliknya agar banyak potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama. Konsekuensinya adalah harus dilakukan pembenahan *microorganizationnal abilities of governments* di tingkat daerah sebagai suatu bentuk reformasi manajemen publik yang harus diperhatikan pemerintah saat ini, dan tidak semata membenahi *macroorganizational capacities* di tingkat pusat. Dengan kata lain, pembenahan kemampuan institusi pemerintahanan di daerah sangat diperlukan.

Menurut Y.T. Keban terdapat alas an perlu dilakukannya kerja sama antar pemerintah daerah adalah sebagai berikut (Yeremias T Keban, 2009: 3):

a. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar. Dengan kerjasama antar pemerintah daerah, kekuatan dari masing-masing daerah yang bekerjasama dapat disinergikan untuk menghadapi ancaman lingkungan atau permasalahan yang rumit sifatnya daripada kalau ditangani sendiri-sendiri. Mereka bisa bekerjasama untuk mengatasi hambatan lingkungan atau mencapai tingkat produktivitas yang lebih tinggi.
b. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Dengan kerjasama, masing-masing daerah akan mentransfer kepandaian, ketrampilan, dan informasi, misalnya daerah yang satu belajar kelebihan atau kepandaian dari daerah lain. Setiap daerah akan berusaha memajukan atau mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama.
c. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat lebih berdaya. Dengan kerjasama, masing-masing daerah yang terlibat lebih memiliki posisi tawar yang

lebih baik, atau lebih mampu memperjuangkan kepentingannya kepada struktur pemerintahan yang lebih tinggi. Bila suatu daerah secara sendiri memperjuangkan kepentingannya, ia mungkin kurang diperhatikan, tetapi bila ia masuk menjadi anggota suatu forum kerjasama daerah, maka suaranya akan lebih diperhatikan.

d. Pihak-pihak yang bekerjasama dapat memperkecil atau mencegah konflik. Dengan kerjasama, daerah-daerah yang semula bersaing ketat atau sudah terlibat konflik, dapat bersikap lebih toleran dan berusaha mengambil manfaat atau belajar dari konflik tersebut.
e. Masing-masing pihak lebih merasakan keadilan. Masing-masing daerah akan merasa dirinya tidak dirugikan karena ada transparansi dalam melakukan hubungan kerjasama. Masing-masing daerah yang terlibat kerjasama memiliki akses yang sama terhadap informasi yang dibuat atau digunakan.
f. Masing-masing pihak yang bekerjasama akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan. Dengan kerjasama tersebut masing-masing daerah memiliki komitmen untuk tidak mengkhianati partnernya tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan.
g. Kerjasama ini dapat menghilangkan ego daerah. Melalui kerjasama tersebut, kecendrungan “ego daerah” dapat dihindari, dan visi tentang kebersamaan sebagai suatu bangsa dan negara dapat tumbuh

Menurut Peraturan Pemerintah ini, maka pihak-pihak dapat menjadi subyek dalam kerjasama daerah adalah: gubernur, bupati/wali kota, dan pihak ketiga (Pasal 3). Dalam hal kerjasama daerah dilakukan oleh kepala daerah, maka pelaksanaan perjanjian kerja sama tersebut dapat dijalankan oleh Organisasi Perangkat Daerah (Pasal 8). Adapun obyek yang dapat dikerjasamakan adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik (Pasal 4). Dalam hal rencana kerja sama daerah yang dilakukan akan membebani daerah dan masyarakat, maka kerja sama daerah tersebut harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan ketentuan apabila biaya kerja sama belum teranggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran berjalan dan/atau menggunakan dan/atau memanfaatkan aset daerah, tetapi jika kerja sama daerah yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi dari

satuan kerja perangkat daerah dan biayanya sudah teranggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran berjalan tidak perlu mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2006 tentang Batas Daerah antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Provinsi Jawa Tengah.

Permasalahan yang ada di kawasan perbatasan pada umumnya meliputi:

1. Belum adanya kepastian dan ketegasan garis batas, baik garis batas laut maupun garis batas darat, serta administrasi dan pemeliharaannya. Akibatnya perencanaan pembangunan wilayah perbatasan menjadi terkendala.
2. Kondisi masyarakat di kawasan perbatasan pada umumnya masih miskin, tertinggal, terbelakang, tingkat pendidikan dan kesehatan rendah,serta secara komunitas terisolir.
3. Belum sinkronnya pengelolaan kawasan perbatasan, baik menyangkut kelembagaan, program, maupun kejelasan wewenang.

Apabila ditinjau dari aspek fisik dan infrastruktur, maka karakteristik kawasan perbatasan memiliki berbagai permasalahan berikut ini:

1. Pada umumnya kawasan perbatasan darat berada di daerah yang terisolir dan pedalaman dengan kondisi alam yang sulit dijangkau.
2. Hutan yang ada di kawasan perbatasan umumnya hutan alam dan sebagian besar dikategorikan sebagai kawasan konservasi atau kawasan hutan lindung.
3. Infrastruktur di kawasan perbatasan relative masih sangat terbatas dan memerlukan penanganan yang lebih serius.

Penegasan batas antar daerah adalah sangat penting berkaitan dengan kewenangan masing-masing daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan. Dengan penegasan batas antar daerah, maka juga akan menjadi jelas sampai batas manakah penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilakukan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bagi warga masyarakaat sendiri penegasan batas daerah penting untuk diketahui berkaitan dengan hak dan kewajibannya. Dengan mengetahui batas daerah, maka warga masyarakat juga menjadi tahu kemanakah mereka akan melakukan klain atas hak-hak mereka sebagai warga masyarakat. Demikian pula masyarakat juga mennjadi elbih jelas kepada siapakah kewajibannya sebagai warga masyarakat akan ditunaikan.

Salah satu konsekuensi ditegaskannya batas daerah adalah terdapatnya wilayah-wilayah yang terletak di perbatasan daerah. Pada umumnya wilayah perbatasan terletak jauh dari pusat pemerintahan. Dalam paradigma lama, wilayah perbatasan termasuk wilayah yang kurang diperhatikan oleh pemerintah daerah. Wilayah perbatasan menjadi wilayah yang tetinggal dibanding wilayah yang dekat dengan pusat pemerintahan. Dengan ditegaskannya batas daerah serta adanya paradigma baru dalam pengelolaan wilayah perbatasan, maka pengelolaan dan juga pembangunan wilayah perbatasan dapat dipercepat. Dengan demikian wilayah perbatasan bukan lagi wilayah "pinggiran", melainkan menjadi wilayah yang dapat menunjukkan wajah daerah, wilayah perbatasan menjadi pintu gerbang suatu daerah.

12. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Di Kabupaten/Kota sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Di Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 464).

Sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Penekanan kata "minimal" dalam istilah SPM ini mengacu pada batas minimal tingkat cakupan dan

kualitas pelayanan dasar yang harus mampu dicapai oleh setiap daerah pada batas waktu yang ditentukan. Dengan kata lain, jenis pelayanan dasar di daerah dapat terlaksana minimal mencapai indikator dan tingkat nilai pada batas waktu yang ditetapkan Pemerintah. Dari sisi waktu pencapaiannya, Pemerintah Daerah harus mampu mencapai tingkat cakupan yang minimal sama atau bahkan lebih cepat dibandingkan batas waktu yang telah ditetapkan Pemerintah untuk masing-masing indikator SPM masing-masing Kementerian/Lembaga terkait. Penyusunan laporan dalam penerapan SPM di daerah adalah sebuah bentuk pertanggungjawaban daerah dalam melaksanakan SPM sesuai dengan kebutuhan pelayanan dasar yang harus diberikan kepada masyarakat.

Kebijakan terkait dengan pelaksanaan SPM di daerah tertuang dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan, bahwa Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Ditentukan lebih lanjut, bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada undang-undang pemerintahan daerah itu terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Luasnya cakupan pelayanan dasar, sebagaimana urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah, sehingga perlu adanya pengaturan standar pelayanan, paling tidak dalam kategori minimal dengan berpedoman pada standar yang ditetapkan. Tujuannya adalah untuk mengukur tingkat kualitas pelayanan jasa, pelayanan barang dan/atau pelayanan usaha yang diberikan pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. SPM merupakan tolok ukur untuk menilai kinerja penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat di bidang pemerintahan umum, pendidikan, kesehatan, fasilitas umum dan layanan publik lainnya.

Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar

tingkatan dan/atau susunan pemerintahan terdiri dari 2 (dua) jenis urusan yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, dan kependudukan. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seperti telah disebutkan di atas, bahwa salah satu Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang selanjutnya menjadi jenis SPM, adalah Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan. SPM pendidikan merupakan acuan dalam perencanaan program dan penganggaran pencapaian target masing-masing daerah kabupaten/kota (Pasal 6).

Jenis Pelayanan Dasar Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan bagi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut.

Pemerintah Provinsi :

1. Pendidikan menengah
2. Pendidikan khusus

Pemerintah Kabupaten/Kota :

1. Pendidikan anak usia dini
2. Pendidikan dasar
3. Pendidikan kesetaraan

13. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 1 Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 267).

Dalam Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal disebutkan bahwa Standar Pelayanan Minimal atau disingkat dengan SPM merupakan ketentuan mengenai Jenis dan Mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap Warga Negara secara minimal. Pelayanan dasar dimaksud adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Pelayanan dasar dalam Standar Pelayanan Minimal merupakan urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan Pemerintah daerah baik

Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Daerah. Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang selanjutnya menjadi jenis SPM, salah satunya adalah SPM Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum ini merupakan acuan bagi pemerintah propinsi dan kabupaten/kota dalam melaksanakan SPM Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Pasal 2).

SPM Bidang Pekerjaan Umum yang berkaitan dengan jalan ditetapkan sebagai berikut:

1) Tersedianya jalan yang menghubungkan pusat-pusat kegiatan dalam wilayah kabupaten/kota;
2) Tersedianya jalan yang memudahkan masyarakat perindividu melakukan perjalanan;
3) Tersedianya jalan yang menjamin pengguna jalan berkendara dengan selamat
4) Tersedianya jalan yang menjamin kendaraan dapat berjalan dengan selamat dan nyaman;
5) Tersedianya jalan yang menjamin perjalanan dapat dilakukan sesuai dengan kecepatan rencana.

14. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Kesehatan(Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1475).

Kesehatan merupakan kebutuhan dasar setiap manusia dan merupakan modal setiap warga negara dan setiap bangsa dalam mencapai tujuannya dan mencapai kemakmuran. Seseorang tidak bisa memenuhi seluruh kebutuhan hidupnya jika dia berada dalam kondisi tidak sehat. Sehingga kesehatan merupakan modal setiap individu untuk meneruskan kehidupannya secara layak.

Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menjamin setiap warga negara memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas sesuai dengan kebutuhan. Sebagai suatu kebutuhan dasar, setiap individu bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan orang-orang yang menjadi tanggung jawabnya, sehingga pada dasarnya pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap kesehatan adalah tanggung jawab setiap warganegara.

Meskipun upaya untuk memenuhi kebutuhan bidang kesehatan melekat pada setiap warga negara, namun mengingat karakteristik barang/jasa kesehatan tidak dapat diusahakan/diproduksi sendiri secara langsung oleh masing-masing warga negara, melainkan harus ada pihak lain yang secara khusus memproduksi dan menyediakannya, maka penyediaan barang/jasa bidang kesehatan mutlak memerlukan keterlibatan pemerintah untuk:

1) Menjamin tersedianya barang/jasa kesehatan yang dapat diperoleh warga negara yang memerlukan sesuai dengan kebutuhannya;
2) Menyediakan barang/jasa kesehatan bagi warga negara yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya di bidang kesehatan.

Mengingat kebutuhan warga negara terhadap barang/jasa kesehatan sangat vital dan dengan karakteristik barang/jasa kesehatan yang unik dan kompleks, maka peranan pemerintah di bidang kesehatan harus distandarisasi agar warga negara dapat memenuhi kebutuhannya di bidang kesehatan.

Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan, yang selanjutnya disingkat SPM Bidang Kesehatan merupakan acuan bagi Pemerintah Daerah dalam penyediaan pelayanan kesehatan yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal (Pasal 1).

SPM Bidang Kesehatan tersebut meliputi (Pasal 2):

a. Setiap ibu hamil mendapatkan pelayanan antenatal sesuai standar;
b. Setiap ibu bersalin mendapatkan pelayanan persalinan sesuai standar;
c. Setiap bayi baru lahir mendapatkan pelayanankesehatan sesuai standar;
d. Setiap balita mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;
e. Setiap anak pada usia pendidikan dasar mendapatkan skrining kesehatan sesuai standar;
f. Setiap warga negara Indonesia usia 15 s.d. 59 tahun mendapatkan skrining kesehatan sesuai standar;
g. Setiap warga negara Indonesia usia 60 tahun ke atas mendapatkan skrining kesehatan sesuai standar;
h. Setiap penderita hipertensi mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;

i. Setiap penderita Diabetes Melitus mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;
j. Setiap orang dengan gangguan jiwa (ODGJ) mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;
k. Setiap orang dengan TB mendapatkan pelayanan TB sesuai standar; dan
l. Setiap orang berisiko terinfeksi HIV (ibu hamil, pasien TB, pasien IMS, waria/transgender, pengguna napza, dan warga binaan lembaga pemasyarakatan) mendapatkan pemeriksaan HIV sesuai standar.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasaan Filosofis

UUD 1945 adalah landasan hukum dalam penentuan arah dan pengambilan kebijakan di Indonesia. Secara filosofis, problematika di kawasan perbatasan daerah di Indonesia terletak pada landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita dan tujuan pendirian negara Republik Indonesia. Sementara pada problematika yuridis administratif antar daerah, penting perbatasan sebagai bagian dari wilayah negara dimana pengelolaannya tidak terlepas dari kebijakan maupun peraturan sehingga dapat tercipta lingkungan yang kondusif baik untuk kepentingan masyarakat, bangsa, dan Negara.

Untuk itu upaya segala upaya pembangunan harus sejalan dengan cita-cita dalam pembukaan UUD 1945. Pembangunan secara filosofis diartikan sebagai upaya yang sistematik dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagai pencapaian aspirasi warga yang paling humanistik. Secara sederhana, proses pembangunan merupakan proses memanusiakan manusia.

Sedangkan pengertian pembangunan menurut UNDP *(United Nation Development Programme)* menyebutkan pembangunan dikhususkan kepada pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk meperluas pilihan - pilihan bagi penduduk, dimana penduduk dijadikan sebagai tujuan akhir dan bukan alat atau instrumen pembangunan itu sendiri. Lebih lanjut pengertian pembangunan itu diartikan sebagai suatu proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat atau suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik atau manusiawi.

Menurut Todaro (2000), pembangunan harus memenuhi 3 (tiga) komponen dasar yaitu kecukupan memenuhi kebutuhan pokok, meningkatkan rasa harga diri serta kebebasan untuk memilih. Pembangunan harus dipandang sebagai proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap - sikap masyarakat dan institusi - institusi nasional selain mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan. Pembangunan harus menyentuh seluruh daerah termasuk wilayah perbatasan. Perbatasan harus dilihat sebagai ruang yang sama dengan pusat.

Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta, pembangunan tidak hanya berorientasi ekonomi saja. Akan tetapi harus dijiwai semangat dasar kultural dan filosofi Yogyakarta. Filosofi yang mendasari pembangunan DIY adalah Hamemayu Hayuning Bawana, sebagai cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta yang berkelanjutan berdasarkan nilai budaya. Hakekat budaya adalah hasil cipta, karsa dan rasa, yang diyakini masyarakat sebagai sesuatu yang benar dan bermanfaat. Demikian pula budaya Jawa, yang diyakini oleh masyarakat DIY sebagai salah satu acuan dalam hidup bermasyarakat, baik ke dalam maupun ke luar. Ini berarti bahwa budaya tersebut bertujuan untuk mewujudkan masyarakat *gemah ripah loh jinawi, ayom, ayem, tata, titi tentrem, kerta raharja*, dengan perkataan lain, budaya tersebut akan bermuara pada kehidupan masyarakat yang penuh dengan kedamaian, baik ke dalam maupun ke luar yang serasi dengan alam.

Dari akar filosofi yang selalu aktual tersebut, pemerintah seyogyanya lebih mendorong pemberdayaan masyarakat sebagai bentuk upaya melakukan pendekatan kesejahteraan. Pemberdayaan tersebut bisa melalui penciptaan kegiatan produktif masyarakat di wilayah perbatasan dalam berbagai sektor, khususnya sektor, perdagangan, pendidikan, dan pariwisata. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah ekplorasi peluang-peluang inovatif dalam sejalan dengan visi Gubernur untuk mewujudkan peningkatan kemuliaan martabat manusia Yogyakarta. Visi Gubernur itu membawa konsekuensi bahwa kemuliaan martabat manusia Yogyakarta itu menyeluruh pada seluruh aspek spasial hingga masyarakat di perbatasan. Pembangunan yang inklusif tanpa bias spasial itu mutlak dilakukan. Hal itu akan menjadikan wilayah perbatasan bisa menjadi benar – benar wajah depan atau etalase bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Wajah depan ini bisa terwujud dengan perubahan mindset dan paradigma bahwa wilayah perbatasan bukan ruang kosong, tetapi kawasan yang memiliki potensi untuk berkembang. Perubahan mindset pembangunan yang selama ini *inward looking* harus diubah menjadi *outward looking* dimana pusat – pusat pertumbuhan diarahkan ke wilayah perbatasan tidak di pusat administrasi.

Pemerintah pusat saat ini sudah mulai merubah arah pembangunan dengan membangun wilayah pinggiran. Pembangunan dan Pemberdayaan dilakukan dari tepi/pinggiran/perbatasan merupakan bagian dari Visi Nawacita pemerintah saat ini, terutama Nawacita ketiga yakni “Membangun Indonesia dari Pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka

Negara Kesatuan. Ini merupakan tantagan implementatfi bagi OPD sebagai bagian Pemerintah Indonesia untuk menghadirkan Negara di wilayah perbatasan DIY secara lebih nyata.

Dalam hal ini, Pemerintah Daerah DIY sudah mengupayakan perubahan etos kerja dalam sebuah Budaya Pemerintahan yang disebut sebagai SATRIYA. Budaya Pemerintahan SATRIYA merupakan nilai – nilai yang terkadung dalam filosofi Hamemayu Hayuning Bawana. Satriya mengandung dua makna. Makna pertama adalah bahwa satriya dimaknai sebagai watak ksatria. Watak ksatria adalah sikap teguh ajarana moral: sawiji, greget sengguh, ora mingkuh (konsentrasi, semangat, percaya diri dengan rendah hati dan bertanggungjawab). Semangat yang dimaksud adalah golong gilig yang artinya semangat persatuan, kesatuan antara manusia dengan Tuhannya dan sesama manusia. Sifat inilah yang harus menjiwai aparatur negara dalam menjalankan tugasnya. Makna kedua Satriya adalah akronim dari selaras, akal budi luhur, teladan-keteladanan, rela melayani, inovatif, yakin dan percaya diri, dan ahli profesional .Perubahan *mindset* birokrasi tersebut harus berdampak dan dirasakan pada arah pembangunan daerah di wilayah perbatasan.

Pengembangan wilayah perbatasan dengan pemberdayaan masyarakat perbatasan ini senada dengan kecenderungan hampir semua negara, terutama negara maju yang mengubah orientasi politik perbatasannya dari *hard border policy* ke *soft border policy*, yaitu dari pendekatan keamanan ke pendekatan kesejahteraan berbasis pemenuhan hak warga negara dengan menjaga kelestarian lingkungan dan budaya lokal setempat. Dari proses tersebut pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan akan semakin menyejahterakan masyarakat dengan lebih adil dan demokratis.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara yang terkait dengan daerah perbatasan. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan didasarkan pada argumentasi sosiologis, yaitu bahwa Daerah istimewa Yogyakarta memiliki daerah perbatasan dengan Provinsi lain sehingga seringkali daerah-daerah ini disebut sebagai “beranda” atau “etalase terdepan”.

Namun, persoalan kewilayahan tidak hanya ditentukan oleh adanya garis batas wilayah negara, tetapi juga harus dikaitkan dengan adanya perasaan memiliki dan bangga sebagai warga Yogyakarta dari masyarakat yang berada di sekitar daerah perbatasan. Hal ini terkadang kurang dirasakan karena adanya kesenjangan baik yang terkait dengan infrastruktur yang berpengaruh pada konektivitas masyarakat, sarana prasarana yang tersedia, dan hal-hal lain. Selain itu, juga masih adanya ketimpangan pembangunan, kesenjangan sosial, ekonomi, serta kemiskinan khususnya di daerah perbatasan dibandingkan dengan daerah-daerah lain. Oleh karena itu, wilayah perbatasan daerah perlu mendapatkan perhatian dan kebijakan khusus dalam penerapan kebijakan pembangunan.

Paradigma dan sekaligus sebagai pendekatan dalam pengembangan daerah perbatasan melalui pendekatan pendekatan kesejahteraan berbasis pemenuhan hak warga, pendekatan kelestarian lingkungan dan dalam perkembangannya perlu juga memasukkan pendekatan budaya. Sekalipun sudah ada upaya di atas, namun hasilnya belum optimal untuk memajukan daerah perbatasan. Hal ini lebih dikarenakan lemahnya tingkat koordinasi antar pemangku kepentingan dalam pengelolaan wilayah perbatasan.

Perubahan paradigma dan penataan otoritas kelembagaan sebagai bagian upaya pengelolaan perbatasan yang lebih baik di atas pada faktanya belum mampu memaksa pemerintah menangani daerah perbatasan secara efektif. Indikasi ini terlihat dari kondisi wilayah perbatasan yang secara umum hingga sekarang masih menghadapi berbagai persoalan pembangunan dasar, seperti keterbatasan dalam hal pendidikan, kesehatan, infrastruktur jalan dan air bersih. Untuk itu, hal yang perlu dipikirkan adalah adanya intrumen hukum dan kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mewujudkan pengelolaan daerah perbatasan sebagai beranda depan Daerah Isimewa Yogyakarta yang lebih berkeadilan dan sejahtera.

Pada umumnya daerah perbatasan belum mendapat perhatian yang proporsional. Ini terindikasikan dengan kondisi masyarakat di sepanjang perbatasan yang pada umumnya masih miskin dengan tingkat kesejahteraan yang rendah jika dibandingkan dengan pembangunan di wilayah lain.

Keterbatasan ketersediaan sarana prasarana dasar di perbatasan, seperti pendidikan, kesehatan, sarana prasarana jalan – transportasi dan air bersih, ditengarai menjadi penghambat keberhasilan pembangunan daerah perbatasan. Wilayah tersebut senantiasa menjadi daerah miskin dan tertinggal. Aksesbilitas

yang sulit ditempuh ke daerah perbatasan juga menyebabkan wilayah tersebut menjadi terisolir, sulit dijangkau. Padahal potensi yang dimiliki oleh daerah perbatasan yang dapat dikembangkan relatif banyak dan bahkan bernilai ekonomi tinggi, terutama potensi Sumber Daya Alam (SDA), pariwisata, pertanian dan perkebunan.

Namun potensi-potensi tersebut sampai saat ini masih belum tergarap optimal untuk meningkatkan pertumbuhan dan kesejahteraan rakyat di perbatasan, maupun untuk kemajuan bangsa dan negara Indonesia. Masalah lain yang dihadapi di beberapa kawasan perbatasan adalah adanya kesenjangan pembangunan dengan wilayah lainnya. Amatan secara mendalam memperlihatkan keterbatasan sarana prasarana dasar di perbatasan berpengaruh terhadap minimnya kegiatan investasi, sulit berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi, keterisolasian wilayah serta rendahnya kualitas sumber daya manusia.

Mengacu pada permasalahan-permasalahan sosial ekonomi di atas maka diperlukan upaya-upaya pengelolaan wilayah perbatasan yang hendaknya mampu memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan.

Melalui **pendekatan kesejahteraan berbasis pemenuhan hak**, pengelolaan wilayah perbatasan tentunya akan diarahkan pada pemenuhan berbagai kebutuhan dasar dan penunjang peningkatan kesejahteraan, serta pengembangan SDM. Strategi yang dapat dikembangkan antara lain dengan:

a. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dengan menggali potensi unggulan ekonomi, sosial dan budaya di setiap daerah perbatasan, serta keuntungan lokasi geografis dan bentang alam yang sangat strategis untuk berhubungan dengan daerah lain.
b. Mempercepat peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pembangunan sarana prasarana, peningkatan pelayanan kesehatan, peningkatan kapasitas SDM, pemberdayaan kapasitas aparatur pemerintah dan kelembagaan, serta peningkatan mobilisasi pendanaan untuk menggerakkan kegiatan ekonomi.
c. Mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di desa yang langsung berbatasan dengan provinsi tetangga dan bertahap sesuai prioritas dan kebutuhan.

Pendekatan lingkungan merupakan pendekatan kedua yang dipakai dalam mengelola daerah perbatasan. Melalui pendekatan ini, pembangunan kawasan perbatasan diarahkan untuk selalu memperhatikan aspek kelestarian lingkungan yang merupakan wujud dari pembangunan berkelanjutan. Pembangunan yang seimbang dan terpadu antara aspek ekonomi, sosial dan lingkungan hidup menjadi prinsip pembangunan berkelanjutan yang hendaknya senantiasa menjadi dasar pertimbangan utama bagi seluruh sektor dan daerah guna menjamin keberlanjutan proses pembangunan di daerah perbatasan.

Pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup pada intinya diarahkan untuk memperbaiki sistem pengelolaan sumber daya alam agar sumber daya alam mampu memberikan manfaat ekonomi dalam jangka panjang dengan tetap menjamin kelestariannya. Dengan demikian, sumber daya alam diharapkan dapat tetap mendukung perekonomian dan mampu dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tanpa mengorbankan daya dukung dan fungsi lingkungan hidupnya, agar tetap dapat dinikmati oleh generasi mendatang. Pembangunan berkelanjutan terus diupayakan menjadi arus utama dari pembangunan nasional di semua bidang dan daerah, termasuk di daerah perbatasan.

Dalam konteks ini, keberhasilan pengembangan daerah perbatasan secara nyata dipengaruhi oleh kemampuan dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup. Permasalahan yang dihadapi di perbatasan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah belum menyatunya kegiatan perlindungan fungsi lingkungan hidup dengan pemanfaatan sumber daya alam, sehingga melahirkan konflik kepentingan antara ekonomi sumber daya alam dengan lingkungan. Pada satu sisi, kebijakan ekonomi selama ini cenderung berpihak pada kegiatan eksploitasi sumber daya alam di wilayah perbatasan. Pada sisi lain, kondisi tersebut telah memunculkan dampak negatif ekologis, seperti meningkatnya kerusakan lingkungan hidup, menyebabkan terjadinya degradasi sumber daya alam, meningkatnya dampak dari perubahan iklim, ancaman terhadap keanekaragaman hayati dan lain sebagainya.

Degradasi sumberdaya alam tersebut sebagaimana telah umum diketahui banyak terjadi di sejumlah daerah perbatasan di Yogyakarta. Misalnya, kerusakan kawasan hutan penambangan pasir di lereng merapi. Di wilayah perbatasan lain, seperti di atau penambangan batu kapur di Gunung Kidul. Degradasi sumberdaya alam ini bila tidak diberikan perhatian yang serius akan

berdampak hilangnya ketersediaan sumber daya air baik secara kualitas dan kuantitas, hilangnya lahan-lahan produktif yang mengancam ketahanan pangan, banjir, longsor dan kekeringan. Atas dasar hal-hal tersebut di atas, pengelolaan sumber daya alam perlu dilakukan secara bijaksana melalui pembatasan kerusakan lingkungan dan menjaga berkesinambungan di dalam mengeksploitasi sumberdaya alam yang terpadu dan berdaya guna demi melindungi kerusakan secara ekologi, guna mencegah bencana ekologi, yang dapat merusak secara ekologis sumberdaya alam. Daya dukung infrastruktur yang lebih fungsional pada sisi pengurangan resiko bencana dibutuhkan.

Hal tersebut antara lain dapat dilakukan antara lain dengan kepentingan menjaga fungsi kawasan lindung/konservasi, tidak dilampauinya daya dukung dan daya tampung lingkungan, tidak terjadi alih fungsi pemanfaatan ruang, menjaga kelestarian fungsi ekosistem dan lingkungan hidup, serta mengurangi dampak dari adanya perubahan iklim. Di samping itu, meningkatnya kepatuhan pelaku pembangunan baik pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat, untuk menjaga kualitas fungsi lingkungan juga sangat diperlukan dan juga untuk secara konsisten menerapkan kebijakan Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan menuju kepada terciptanya pembangunan yang berkelanjutan.

Pendekatan budaya merupakan pendekatan ketiga yang dipakai dalam mengelola daerah perbatasan. Pendekatan budaya adalah suatu pendekatan yang menempatkan budaya sebagai dasar dari keseluruhan perencanaan pembangunan. Dalam hal ini budaya berfungsi sebagai pedoman dan strategi adaptasi kebutuhan yang perlu dipenuhi untuk melangsungkan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat perbatasan.

Pada umumnya masyarakat yang tinggal di kawasan perbatasan memiliki kesamaan budaya dengan masyarakat daerah seberang batas. Bahkan dimungkinkan sebagian diantaranya masih memiliki hubungan keluarga dan kepemilikan atas tanah. Di Pegunungan Menoreh (Kulon Progo) menunjukkan, bagaimana kebudayaan mampu merekatkan dan menjadi pintu masuk kerjasama antar desa lintas provinsi. Pada daerah perbatasan yang demikian menggunakan pendekatan pemberdayaan sosial ekonomi dan budaya masyarakat perbatasan dengan memperhatikan budaya setempat dan kearifan lokal.

Untuk mengimplementasikan strategi pengembangan kawasan perbatasan di atas agar tepat mencapai sasaran diperlukan upaya dan komitmen sungguh- sungguh dari seluruh komponen, mulai dari pemerintah,

legislatif, dunia usaha, dan masyarakat. Dari pihak pemerintah diperlukan kebijakan dan strategi pengembangan dan investasi sarana dasar, seperti jalan, sekolah, layanan kesehatan, air bersih dan sebagainya. Sementara dari pihak legislatif perlu mendukung setiap kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan pengembangan kesejahteraan sosial ekonomi daerah perbatasan. Dari pihak dunia usaha diperlukan dukungan pendanaan, dan bagi masyarakat di sekitar perbatasan termasuk seperti komunitas seni budaya upaya berkolaborasi dalam pembangunan dibutuhkan. Mereka juga perlu diberi ruang partisipasi yang luas bagi perwujudan peran masyarakat sebagai pusat pelaku pembangunan di perbatasan, sehingga pengembangan daerah perbatasan dapat memberikan rasa keadilan dan transparan.

C. Landasan Yuridis

Dasar kekuatan berlaku yuridis suatu peraturan perundang-undangan pada prinsipnya harus memperhatikan bebrapa prinsip/asas, yaitu:

a. asas kelembagaan

suatu perundang – undangan harus dibuat oleh lembaga yang berwenang. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang – undangan, dalam arti harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.

b. asas kesesuaian bentuk atau jenis peraturan

Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama jika dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

c. asas prosedural

Keharusan mengikuti tatacara tertentu, seperti pembahasan,persetujuan, pengesaham/penetapan dan pengundangan atau pengumuman dalam hal peraturan daerah harus dibahas untuk mendapat persetujuan bersama Pemerintah Daerah dan DPRD yang bersangkutan, ditetapkan oleh Kepala Daerah dan diundangkan dalam lembaran daerah

d. asas ketaatasasan

Keharusan bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (asas *Lex Superiori derogate Legi Priori*).

Secara prosedural Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan melibatkan dua lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah (Gubernur) dan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dan dengan prosedur tertentu, seperti pengajuan hak prakarsa, pembahasan, persetujuan, penetapan Raperda dan pengundangan, seperti yang ditetapkan di dalam perundang-undangan.

Menurut Soehino materi yang dapat diatur dalam peraturan daerah adalah:

a. materi materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk,
b. materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk,
c. materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk,;
d. materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi.[31]

Dilihat dari substansinya maka persoalan Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan perlu diatur dalam peraturan tingkat daerah berupa peraturan daerah (Perda), maka Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan perlu disusun dengan memperhatikan asas hierarkhi perundang-undangan, sehingga dalam penyusunannya dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disamping itu penyusunan Perda tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan juga dilakukan dengan memperhatikan prinsip sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat.

Penyusunan Perda tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan dilakukan dengan memperhatikan dan mendasarkan pada beberapa perundang-undangan sebagai dasar hukum dan rujukan yuridis. Berdasarkan evaluasi dan analisis terhaadap peraturan perundang-undangan seperti yang telah diuraikan pada BAB III, maka nampak bahwa belum terdapat satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan antar daerah.

[31] Bandingkan dengan pendapat Maria Farida Indrati yang mengatakan, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan materi yang bersifat atribusian maupun delegasian dari materi muatan undang-undang atau Keputusan Presiden, karena peraturan perundang-undangan lainnya merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang dan Keputusan Presiden (Maria Farida Indrati S, 1998, *Ilmu Perundang-undangan: Dassar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 132)

Salah satu persoalan yang sangat penting untuk diperhatikan dalam Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan adalah persoalan penyelenggaraan pelayanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Jawa Tengah masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan. Hal tersebut disebabkan oleh ketidaksiapan dalam menghadapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Selain itu, tatanan baru masyarakat dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, transportasi, investasi dan perdagangan.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal mampu mendorong sektor-sektor dalam kehidupan masyarakat menjadi lebih baik namun, penyelenggaraan pelayanan publik seringkali mengalami ketimpangan (*disparitas*). Kawasan perkotaan/inti akan memiliki pelayanan publik yang memadai, sedangkan kawasan perbatasan akan memiliki pelayanan publik yang kurang memadai. Belum optimalnya pengembangan, pemanfaatan potensi dan kurang tersedianya sarana/prasarana dasar di kawasan perbatasan merupakan permasalahan umum yang terjadi dan dihadapi hampir di semua kawasan perbatasan. Hal tersebut menyebabkan kawasan perbatasan senantiasa tertinggal dan terisolir, tingkat kesejahteraan masyarakatnya yang rendah dan aksesibilitas yang kurang, terutama akses kawasan perbatasan dengan pusat pemerintahan, pusat-pusat pelayanan publik, atau wilayah lain yang relatif lebih maju.

Pemerintah kabupaten sebagai penyelenggara utama pelayanan publik di daerah berkewajiban untuk memberikan pelayanan publik yang baik, sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Pelayanan ini harus dilakukan secara berkesinambungan seiring dengan tuntutan kualitas pelayanan publik oleh masyarakat. Sementara itu masih adanya proses dalam birokrasi yang panjang dan tumpang tindih tugas dan kewenangan menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi panjang dan melalui proses yang berbelit-belit. Jika hal itu terus dibiarkan sementara pengawasan eksternal dari masyarakat masih minim, mengakibatkan ketidakjelasan standar dan prosedur pelayanan, serta prosedur penyampaian keluhan pengguna jasa pelayanan publik. Karena itu tidak cukup dirasakan adanya tekanan sosial yang memaksa penyelenggara

pelayanan publik harus memperbaiki kinerja mereka. Untuk itu diperlukan partisipasi dari masyarakat sebagai pengawas pada kinerja pelayanan publik, karena masyarakatlah yang langsung merasakan baik dan buruknya pelayanan publik yang ada. Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.

Pelayanan pendidikan di wilayah perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Provinsi Jawa Tengah masih kurang memadai. Banyak fasilitas pendidikan yang tidak sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Salah satu contohnya adalah fasilitas pendidikan SD dan SMP, dimana SPM pendidikan sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 menyatakan bahwa jumlah siswa SD/MI per kelas maksimal 32 siswa dan jumlah siswa SMP/MTs maksimal 36 siswa. Adanya pembatasan jumlah siswa dalam kelas sebenarnya tidak selalu dapat diterapkan, hal tersebut dikarenakan seringkali siswa akan memilih sebuah sekolah yang memiliki akreditasi baik, sehingga meskipun lokasi fasilitas pendidikan tersebut jauh maka siswa rela untuk keluar dari wilayahnya. Menurut data RPJMD Kabupaten Gunungkidul Tahun 2016-2021 sesuai dengan SPM fasilitas pendidikan khususnya terkait jumlah siswa, Kabupaten Gunungkidul baru dapat mencapai 98,09%, masih terdapat beberapa sekolah yang memiliki jumlah siswa di bawah SPM yang sudah ada. Berdasarkan hal tersebut, dapat terlihat ketimpangan dalam fasilitas pendidikan, dimana fasilitas pendidikan yang memiliki akreditasi baik akan lebih diutamakan sedangkan fasilitas pendidikan yang memiliki akreditasi kurang baik akan semakin tertinggal.

Fasilitas bangunan pelayanan kesehatan merupakan aspek pertama yang dirasakan sebelum pelayanan medis dilaksanakan. Oleh karenanya, kesesuaian antara kebutuhan pelayanan medis dan pemenuhan syarat bangunan fisik sangat penting. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2016 tentang SPM Bidang Kesehatan menyatakan bahwa jumlah sasaran dari setiap fasilitas kesehatan harus seimbang dengan jumlah yang mendapatkan pelayanan. Hal tersebut dilakukan agar masyarakat dapat mendapatkan pelayanan secara maksimal. Untuk mendukung kegiatan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Sleman menggunakan aplikasi *smart*

health namun, pemanfaatan *smart health* masih memiliki kekurangan. Data yang disajikan hanya menunjukkan informasi secara umum, sedangkan informasi detail terkait ketersediaan tempat tidur dan ruangan khusus, tidak diketahui oleh masyarakat.

Kabupaten Gunungkidul masih terbatas dalam pelayanan kesehatan. Hal tersebut dibuktikan dengan kurangnya bed perawatan atau tempat tidur. Jumlah ideal tempat tidur di suatu wilayah adalah 1 banding 1000 orang. Jika dilihat dari jumlah penduduk Gunungkidul yang mencapai 760 ribu jiwa, ketersediaan tempat tidur perawatan idealnya adalah 764 unit namun, saat ini jumlah tempat tidur hanya tersedia 450 buah saja. Selain kurang idealnya jumlah tempat tidur perawatan, pemerintah kabupaten juga terkendala fasilitas pelayanan kesehatan. Fasilitas pelayanan kesehatan idealnya adalah 1 berbanding 5000 jiwa. Dilihat dari jumlah penduduk di Kabupaten Gunungkidul maka seharusnya fasilitas kesehatan yang tersedia berjumlah 152 unit namun, saat ini hanya tersedia 104 unit. Fasilitas pendukung pelayanan kesehatan juga belum cukup memadai, misalnya fasilitas parkir pasien, ruang tunggu yang nyaman, pencahayaan ruangan yang cukup, dll. Kondisi yang demikian perlu dilakukan inventarisasi masalah sarana dan prasarana yang belum layak atau belum standar sehingga masyarakat akan mendapatkan manfaat dari fasilitas kesehatan secara optimal.

Kabupaten Sleman juga harus mulai berbenah dalam pembangunan infrastruktur jalan. Pemerintah kabupaten dinilai perlu mengutamakan pembangunan drainase dan trotoar untuk pejalan kaki. Infrastruktur tersebut dinilai penting karena adanya perkembangan pembangunan dan perekonomian di kota Yogyakarta yang merembet ke Kabupaten Sleman menjadikan lahan untuk pejalan kaki sudah mulai diserobot untuk usaha ekonomi, parkir dan bangunan. Masalah lain berkenaan dengan fungsi jalan adalah disalahfungsikannya bagian pinggir jalan untuk lahan parkir bebas atau Pedagang Kaki Lima (PKL). Banyak jalan lingkungan yang ada di Kabupaten Sleman yang sempit, sehingga tidak seharusnya kendaraan bermotor terutama mobil memarkirkan kendaraannya di pinggir jalan yang ukuran lebarnya sangat tidak memadai. Untuk dilewati dua mobil saja sudah tidak memungkinkan, apalagi harus ada parkir pinggir jalan. Ini jelas sangat mengganggu para pemakai jalan, termasuk di dalamnya para pejalan kaki yang secara langsung menutup area pejalan kaki untuk berjalan kaki, sehingga pejalan kaki akan mencari celah sempit diantara kendaraan-

kendaraan yang terparkir itu untuk tempat berjalan, bahkan mungkin menggunakan punggung jalan untuk tempat berjalan. Perjalanan pejalan kaki jelas akan sangat terganggu dan tidak menutup kemungkinan terjadi kemacetan jika jalanan memang benar-benar sudah padat.

Dibuatnya Peraturan Daerah tentang Penglolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan ini diharapkan dapat menjadi payung hukum bagi upaya pemerintah daerah untuk mengakselerasi pembangunan pelayanan publik di wilayah perbatasan DIY-Jateng.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Peraturan perundang-undangan, sebagai bentuk tertulis dari hukum, dibuat untuk dengan tujuan untuk menjaga dan memelihara ketertiban masyarakat.[32] Ketertiban itu dibutuhkan dalam hidup bermasyarakat agar kepentingan manusia terlindungi dari perbuatan yang merugikan atau berpotensi merugikan. Begitu pula dengan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan Dan Pembangunan Wilayah Perbatasan ini juga dibentuk supaya ada perlindungan terhadap kepentingan manusia, terutama kepentingan warga masyarakat DIY. Perlindungan terhadap masyarakat DIY dapat diwujudkan jika peraturan daerah yang dibuat dengan maksud untuk itu dilaksanakan.

Ada dua arah pengaturan. Yang pertama adalah pengelolaan wilayah perbatasan sebagai upaya tata kelola administrasi perbatasan secara terpadu yang berkaita dengan administrasi batas dan pemeliharaan pilar batas daerah, pembuatan dan pemeliharaan penanda perbatasan. Sedangkan yang kedua adalah pembangunan wilayah perbatasan sebagai upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan potensi dan sumber daya wilayah perbatasan melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Ada begitu banyak persoalan di wilayah perbatasan yang membuat Index Pembangunan Manusia (IPM) di wilayah perbatasan pada umumnya tertinggal jika dibandingkan dengan IPM di pusat-pusat pertumbuhan. Salah satu persoalan penting yang ada di wilayah perbatasan adalah aksesibilitas pelayanan publik (terutama di bidang pendidikan dan kesehatan) dan infrastruktur pendukung pelayanan publik (khususnya sarana dan prasarana jalan). Dibandingkan dengan masyarakat di pusat pertumbuhan, masyarakat yang berada di wilayah perbatasan belum dapat mengakses pelayanan publik secara memadai. Kualitas dan kuantitas infrastruktur di wilayah perbatasanpun juga masih tertinggal jika dibandingkan dengan wilayah pusat pertumbuhan. Keadaan tersebut pada akhirnya mengakibatkan adanya ketimpangan pembangunan antar wilayah, dimana daerah yang semakin jauh dari pusat pertumbuhan/pusat pemerintahan dan kota semakin mempunyai keterbatasan sarana prasarana pelayanan kesehatan, pendidikan, fasilitas umum dan infrastruktur maupun rendahnya kualitas sumber daya manusia. Dengan

[32] Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (edisi revisi), Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 14-15

berjalannya waktu tanpa perhatian yang lebih dari Pemerintah Daerah maka ketimpangan yang terjadi akan semakin meningkat dikarenakan pertumbuhan ekonomi juga cenderung lebih cepat di daerah dengan kondisinya lebih baik, sedangkan daerah yang terbelakang tidak banyak mengalami kemajuan.

Persoalan-persoalan di wilayah perbatasan tersebut muncul karena paradigma pembangunan lebih berorientasi "inward looking" daripada "outward looking", dimana pemerintah daerah cenderung mengabaikan pembangunan wilayah perbatasan daerah. Disamping itu topografi medan di wilayah perbatasan yang pada umunya berat serta terbatasnya infrastruktur pendukung pelayanan seringkali membuat pemberi layanan merasa enggan untuk memprioritaskan pembangunan wilayah perbatasan.

Selama ini belum ada peraturan daerah di DIY yang secara fokus mengatur persoalan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan. Peraturan-peraturan yang ada dan dapat dipakai sebagai landasan untuk khususnya untuk melakukan upaya pembangunan di wilayah perbatasan selama ini masih bersifat sektoral. Peraturan yang adapun tidak memfokuskan pada upaya pembangunan di wilayah perbatasan. Dengan demikian perlakuan dan perhatian pemerintah daerah (beserta OPD terkait) terhadap wilayah perbatasan adalah sama dengan wilayah bukan perbatasan. Berkaitan dengan hal itu, maka dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan yang menjadi jangkauan dan arah pengaturannya meliputi:

1. Tujuan Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan.

   Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan Pelayanan Dasar, terutama dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan pekerjaam serta fasilitasi pengembangan Usaha Ekonomi Masyarakat. Peningkatan Pelayanan Dasar secara berkesinambungan juga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Wilayah Perbatasan melalui koordinasi, integrasi, sinergi, dan sinkronisasi penyelenggaraan Pelayanan Dasar. Dengan adanya peningkatan Pelayanan Dasar maka diharapkan juga dapat meningkatkan keadilan bagi masyarakat yang berada dalam Wilayah Perbatasan sebagai upaya dari penyelenggaraan pembangunan wilayah Perbatasan. Upaya-upaya peningkatan tersebut juga harus didukung oleh peningkatan tertib administrasi perbatasan dengan mengembangkan sistem informasi manajemen perbatasan, pembuatan dan pemeliharaan penanda perbatasan.

2. Pengelolaan Wilayah Perbatasan.

   Pengelolaan Wilayah Perbatasan dilakukan dengan melakukan penataan administrasi batas daerah yang merupakan suatu tindakan untuk menjamin tertib administrasi daerah dalam memenuhi aspek teknis dan yuridis sebagai suatu langkah administrasi dalam pengelolaan administrasi Wilayah Perbatasan. Kemudian pengelolaan wilayah perbatasan dilaksanakan dengan melakukan pengembangan sistem informasi manajemen perbatasan. Dengan melakukan pengembangan sistem informasi manajemen perbatasan diharapkan perencanaan dari pembangunan Wilayah Perbatasan dapat terlaksana secara sistematis. Selain itu pengelolaan wilayah perbatasan dilakukan juga melalui pembangunan serta pemeliharaan penanda perbatasan dengan maksud untuk memberi simbol batas daerah di Wilayah Perbatasan berupa gapura, monumen, dan/atau tugu

3. Pembangunan Wilayah Perbatasan.

   Dalam hal pembangunan Wilayah Perbatasan terdapat dua bagian penting yaitu penyelenggaraan Pelayanan Dasar dan percepatan pengembangan Usaha Ekonomi Masyarakat. Pelayanan Dasar yang dimaksud dalam pembangunan Wilayah Perbatasan berupa percepatan pemenuhan SPM di bidang kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan umum. Kemudian dalam hal percepatan pengembangan Usaha Ekonomi Masyarakat cara yang dilakukan untuk pembangunan Wilayah Perbatasan adalah dengan optimalisasi sektor pertanian, pengembangan kepariwisataan, pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dan/atau mendorong investasi.

4. Kerjasama daerah.

   Arah pengaturan mengenai kerjasama daerah adalah adanya kerjasama antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Jawa Tengah serta pihak ketiga untuk memberikan pelayanan dasar pada masyarakat di wilayah perbatasan di bidang kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan umum.

   Adapun jangkauan pengaturan mengenai kerjasama antar daerah adalah kewenangan kepala daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, baik gubernur maupun bupati/wali kota untuk melakukan kerjasama dengan kepala daerah Jawa Tengah serta bentuk kerjasama antar daerah.

5. Peran serta masyarakat.

   Arah pengaturan mengenai peran serta masyarakat adalah bentuk dan cara peran serta masyarakat dalam pengelolaan dan pembangunan di wilayah perbatasan masyarakat.

Adapun jangkauan pengaturan peran serta masyarakat adalah perseorangan maupun kelompok masyarakat atau korporasi yang dapat berperan serta dalam pengelolaan dan pembangunan di wilayah perbatasan dan peran serta dari masyarakat tersebut dapat disampaikan secara langsung maupun tertulis kepada Gubernur atau kepala gugus tugas.

6. Pendanaan.

   Arah pengaturan mengenai pembiayaan adalah tersedianya dana/anggaran untuk kegiatan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan.

   Adapun jangkauan pengaturan mengenai pembiayaan adalah sumber-sumber pembiayaan untuk kegiatan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan yang meliputi: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta sumber-sumber pendanaan lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

B. Materi Muatan

Istilah materi muatan diperkenalkan oleh A.Hamid S.Attamimi, pada waktu melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan, sebagai pengganti istilah Belanda *het ondrwerp* (A.Hamid.S.Attamimi: 1990:193-194)

Istilah tersebut terdapat dalam ungkapan Thorbecke "*het eigenaardig onderwerp der wet*". Dalam hal ini Attamimi mengatakan sebagai berikut (A.Hamid.S.Attamimi: 1990:193-194)

> "...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan ThorbPecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".

Lebih lanjut Attamimi mengatakan bahwa dalam konteks pengertian (*begripen*) materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, perlu diperhatikan apa yang seharusnya menjadi materi muatan dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut. Hal itu perlu diperhatikan karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda. (Gede Pantje Astawa & Suprin Na´a, 2008: 90) Berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut Sri Sumantri berpendapat, bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur

dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden. (Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R.Saragih,1993: 62) Senada dengan Sri Sumantri, Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan materi muatan peraturan perundang-undangan adalah isi kandungan atau substansi yang dimuat baik dalam undang-undang maupun peraturan perundang-undangan yang lainnya (Rosjidi Rangga Widjaja: 1999 : 53) Berdasarkan beberapa pendapat para ahli tersebut, maka dapat dikatakan bahwa istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang tetapi juga pada semua rancangan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, pedoman 98 TP3U menentukan, bahwa ketentuan umum berisi:

a. batasan pengertian atau definisi ;
b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi ; dan/atau
c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Lebih janjut pedoman 109 TP3U menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan Dan Pembanngunan Wilayah Perbatasan yang menjadi ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan daerah daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan adalah:

1. Ketentuan Umum

   Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

a. Wilayah perbatasan adalah bagian dari wilayah daerah yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas darat wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan daerah lain.
b. Pengelolaan Wilayah Perbatasan adalah upaya tata kelola administrasi perbatasan secara terpadu yang berkaitan dengan penataan administrasi batas daerah, pengembangan sistem informasi manajemen perbatasan, dan pembangunan serta pemeliharaan penanda perbatasan.
c. Penataan administrasi batas daerah adalah rangkaian upaya penegasan batas daerah dan pembentukan sistem informasi perbatasan yang bertujuan untuk menciptakan tertib administrasi pemerintahan, memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas daerah yang memenuhi aspek teknis dan yuridis.
d. Sistem informasi manajemen perbatasan adalah pengelolaan perbatasan untuk merekam data dan informasi yang berguna bagi perencanaan pembangunan wilayah perbatasan.
e. Penanda perbatasan adalah bangunan fisik buatan sebagai penanda visual batas daerah yang fungsional berupa gapura/monumen/tugu/papan nama, dan/atau pilar batas.
f. Pembangunan Wilayah Perbatasan adalah upaya terpadu untuk mengembangkan dan meningkatkan pelayanan dasar di bidang kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan umum serta fasilitasi pengembangan usaha ekonomi masyarakat melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.
g. Pelayanan dasar adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan hak sesuai kebutuhan pelayanan dan berdasarkan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan dasar.
h. Standar Pelayanan Minimal selanjutnya disebut sebagai SPM adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap Warga Negara secara minimal.
i. Usaha ekonomi masyarakat adalah segala macam kegiatan masyarakat dengan memanfaatkan berbagai macam sumber untuk menghasilkan komoditi yang dapat diperdagangkan.

j. Fasilitasi khusus merupakan sarana prasarana yang secara khusus diberikan kepada pihak yang terlibat dalam pengelolaan dan pengembangan di Wilayah Perbatasan yang berupa pemberian insentif baik berbentuk fisik, maupun non fisik seperti rumah dinas, kemudahan perizinan, tunjangan kelangkaan, tunjangan operasional, dan tunjangan kemahalan.
k. Masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang.
l. Kerja Sama Daerah adalah usaha bersama antar daerah dan daerah lain, antar daerah dan pihak ketiga, dan/atau antar daerah dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.
m. Pihak ketiga adalah perseorangan, badan usaha yang berbadan hukum, atau organisasi kemasyarakatan baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
n. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta beserta Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
o. Pemerintah Kabupaten adalah Bupati dan perangkat daerah Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Gunung Kidul, sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah.
p. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa.
q. Gugus Tugas adalah lembaga koordinasi yang bertugas mengkoordinir upaya pengelolaan dan pengembangan di Wilayah Perbatasan.
r. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
s. Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.
t. Gubernur adalah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta
u. Daerah adalah Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Pengelola wilayah perbatasan.

Pengelolaan wilayah perbatasan tidak terlepas dari pihak-pihak yang oleh peraturan perundang-undangan diberi kewenangan untuk itu. Karena permasalahan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini berkaitan dengan pemenuhan pelayanan dasar bagi warga masyarakat, maka pihak-

pihak yang memiliki kewenangan untuk mengurusi adalah pihak-pihak (terutama) yang oleh peraturan perundang-undangan diberi kewenangan untuk menjalankan/melaksanakan urusan pemerintahan. Dalam hal ini juga akan diatur mengenai hubungan kerja diantara pihak-pihak pengelola wilayah perbatasan.

3. Pembangunan Wilayah Perbatasan.

   Ditinjau dari kebutuhan masyarakat, pelayanan publik sangatlah penting, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik. Pelayanan dalam bentuk barang publik dapat berupa fasilitas-fasilitas yang menunjang kehidupan masyarakat seperti jalan raya, air bersih dan lain sebagainya. Semakin tinggi kualitas pelayanan dalam bentuk barang publik maka kehidupan masyarakat akan baik, artinya tidak ada masalah yang menghambat dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari. Sementara pelayanan dalam bentuk jasa sangat dibutuhkan masyarakat, seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan serta penyelenggaraan transportasi. Setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Oleh karena itu, pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menuntut kualitas tertentu. Pelayanan yang diselenggarakan pengelola melalui aparatnya, walaupun tidak bertujuan mencari keuntungan namun tetap harus mengutamakan kualitas layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani.

4. Percepatan Pengembangan Usaha Ekonomi Masyarakat

   Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah adalah salah satu pilar utama ekonomi nasional yang harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat. Meskipun Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah telah menunjukkan peranannya dalam perekonomian nasional, namun masih menghadapi berbagai hambatan dan kendala, baik yang bersifat internal maupun eksternal, dalam hal produksi dan pengolahan, pemasaran, sumber daya manusia, desain dan teknologi, permodalan, serta iklim usaha.

Sehubungan dengan itu Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah perlu diberdayakan dengan cara :

a. penumbuhan iklim usaha yang mendukung pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
b. pengembangan dan pembinaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah berdasar potensi wilayah tersebut;
c. penguatan dan peningkatan mutu sumber daya manusia masyarakat desa dalam pengelolaan usaha ekonomi dan produksi;
d. penguatan kelembagaan ekonomi, manajemen Badan Usaha Milik Desa dan revitalisasi modal sosial masyarakat desa;
e. pengembangan infrastruktur dasar Kawasan Perdesaan di Wilayah Perbatasan ;
f. penguatan akses masyarakat terhadap modal dan sumber ekonomi serta pemasaran;
g. penguatan kemitraan usaha ekonomi masyarakat desa; dan
h. melakukan promosi potensi ekonomi masyarakat.

6. Kerjasama daerah.

Kerjasama daerah terkait pelayanan publik dan kawasan perbatasan merupakan 2 (dua) issue penting diantara issue lain dalam kerjasama daerah. Di masa mendatang, karena kerjasama antar pemerintah daerah harus dilihat sebagai suatu kebutuhan penting yang tidak terelakkan maka harus ada upaya yang sistimatis dan berkesinambungan dari pihak pemerintah untuk memperkenalkan, mendorong dan menginstitusionalisasikan kerjasama antara daerah agar pemerintah daerah terbiasa melakukannya dan dapat mengambil manfaatnya. Bentuk dan metode kerjasama antar pemerintah daerah meliputi (1) *intergovernmental service contract*; (2) *joint service agreement*, dan (3) *intergovernmental service transfer*.

Jenis kerjasama yang pertama dilakukan bila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu seperti penjara, pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, penaksiran pajak. Jenis kerjasama yang kedua diatas biasanya dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol kebakaran, pembuangan sampah. Jenis kerjasama ketiga merupakan transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain seperti bidang pekerjaan

umum, prasarana dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.

7. Pendanaan.

   Salah satu tantangan utama dalam pembangunan di Indonesia dewasa ini adalah menemukan sumber pendanaan pembangunan relatif murah dan berkelanjutan (sustainable). Tantangan ini tidaklah mudah mengingat besarnya jumlah pendanaan yang dibutuhkan serta kian tingginya tingkat kompetisi antar daerah dalam mendapatkan dana investasi murah.

   Setelah era reformasi Pemerintah Indonesia memberikan penegasan bahwa daerah mempunyai kewenangan untuk menentukan alokasi sumberdaya ke dalam pengeluaran yang menganut asas kebutuhan, kepatuhan, dan kemampuan daerah. Adapun sumber pembiayaan kegiatan pembangunan di tiap daerah, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta pada umumnya berasal dari APBD, hibah, dan sumber lain yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Sumber-sumber pembiayaan tersebut juga digali dan diandalkan untuk kegiatan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan DIY-Jateng.

8. Peran serta masyarakat.

   Peran serta masyarakat dalam pembangunan sudah dilakukan sejak Negara Indonesia berdiri dan secara konstitusional telah memiliki acuan yang jelas dalam UUD 1945. Agar peran serta dalam pembangunan dapat berjalan seiring-sejalan dengan visi, misi, dan tujuan pembangunan itu sendiri, maka peran serta masyarakat tersebut perlu diatur. Terkait dengan pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan juga perlu diatur mengenai bentuk dan cara peran serta masyarakat, serta siapakah yang berhak untuk berperqaan serta tersebut.

BAB VI
PENUTUP

Naskah Akademik bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY disusun sebagai acuan dalam merumuskan pertimbangan-pertimbangan atas: kondisi fisik, potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, kondisi ekonomi, sosial, budaya, hukum, lingkungan hidup, dan menjadi landasan dalam usulan pengaturan tatanan dan segala kegiatan dalam tatanan Pembangunan Wilayah Perbatasan DIY.

Penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan dapat menjadi acuan atau referensi bagi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang tentang Pengelolaan dan Pembangunan Wilayah, terutama dalam upaya untuk memastikan bahwa Rancangan Peraturan Daerah ini tidak bertentangan dengan landasan filosofis, sosiologis, yuridis, dan merupakan solusi pengaturan bagi problematika perbatasan.

A. Kesimpulan

Sampai saat ini berlum ada regulasi yang mengatur secara khusus yang memungkinkan inovasi pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan. Untuk itu perlu segera adanya Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan DIY. Adanya regulasi tersebut memungkinkan inovasi dan *affirmative action* yang berpihak pada wilayah perbatasan untuk mengurangi disparitas kewilayahan.

Upaya menurunkan kesenjangan kesejahteraan di wilayah perbatasan dengan percepatan pembangunan layanan dasar warga di kawasan perbatasan dapat dilakukan dengan pemenuhan hak-hak warga sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal yang berlaku. Di sektor kesehatan dan pendidikan perlu adanya upaya peningkatan Sumberdaya tenaga pendidik dan medis. Infrastruktur pendidikan dan kesehatan masih perlu ditingkatkan.

Percepatan pembangunan infrastruktur di wilalah perbatasan DIY dan Jateng adalah hal yang mendesak untuk segera dibangun. Infrastruktur jalan yang mendukung konektivitas dan sarana air bersih mendesak segera dicukupi. Infrastruktur Fungsional perlu segera dibangun. Nilai fungsi dan kemanfaatan menjadi penting diperhatikan.

Pengelolaan pilar batas DIY – Jateng termasuk sistem informasi dan peta terkait pilar batas perlu dilakukan secara teratur. Ini berkait dengan prinsip tertib

batas merupakan awal dari tertib administrasi lainnya. Jarak pilar batas menurut penyusun sampai saat sudah mencukupi. Akan tetapi untuk perawatan dan penarikan garis kartometrik perlu dilakukan. Hal ini karena belum semua pilar disertai data geodetik (hanya navigasi saja). Kelengkapan data kartografik dan geodetik yang melibatkan Desa dalam prosesnya. Lebih lanjut pengelolaan pilar batas dan penanda batas termasuk informasi perbatasan yang sistematis, dan modern. Kerjasama dengan pihak swasta seperti layanan perpetaan global berbasis internet perlu dilakukan.

Selain itu perlu dibangun penanda perbatasan atau "tetenger" yang sesuai dengan karakter budaya karena berkait dengan nilai identitas daerah dan sebagai tanda perbatasan adalah wajah dan halaman depan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tetenger bisa dibangun tidak hanya pada banguna yang monumetal seperti tugu atau gapura, tetapi infrastruktur fungsional seperti merevitalisasi pasar-pasar di kawasan perbatasan, jalan inspeksi perbatasan, atau upaya lain seperti penanaman vegetasi tertentu di area sepanjang perbatasan.

Perubahan mind-set dilakukan bisa dengan pemaknaan ulang atas ungkapan dalam bahasa Jawa "sadhumuk bathuk sanyari bumi" bukan sekadar dimaknai sebagai penguasaan wilayah sajat tetapi juga mengelola kewilayahan dan upaya pembangunan wilayah sampai pada ujung-ujung tepi perbatasan. Harga diri wilayah sampai pada ujung tepi perbatasan tersebut.

B. Saran

Saran atau rekomendasi yang mendesak untuk segera dilakukan adalah Penyusunan Peraturan Daerah tentang pengelolaan dan pembangunan perbatasan. Dalam Peraturan Daerah tersebut mengakomodir hal – hal berikut

1. Perubahan paradima pembangunan yang selama ini berpusat ke dalam *(inward looking)* menjadi paradigma yang lebih terbuka ke luar *(outward looking)*. Selain itu paradigma pembangungan yang selama ini kuat aspek sektoral harus melihat pula aspek spasial. Perspektive spasial perbatasan yang memiliki potensi untuk berkembang merupakan tantangan pembangunan yang dijadikan *trigger* kemajuan daerah.
2. Upaya sinkronisasi program pemerintah yang mengakomodir upaya percepatan dan inovasi pengelolaan dan pembangunan wilayah perbatasan. Sinkronisasi tersebut lintas sektor maupun antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten.

3. Strategi pengutamaan pengelolaan dan pembangunan perbatasan dengan pembentukan Gugus Tugas untuk persiapan, perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring dan evaluasi program.
4. Upaya peningkatan kerjasama antar daerah secara lebih institusional dalam pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasa. Dalam hal ini kerjasama difokuskan dalam pembangunan infrastruktur dan upaya pemenuhan standar pelayanan minimal pada layanan dasar. Pengembangan model kerjasama lintas daerah untuk percepatan pembangunan perbatasan terutama dalam SPM pelayanan dasar, investasi dan Infrastruktur
5. Pengelolaan pilar batas dan penanda perbatasan termasuk informasi perbatasan yang sistematis, dan modern. Perawatan pilar batas dilakukan secara berkala dan pembangunan penanda perbatasan (tetenger). Kerjasama dengan penyedia layanan perpetaan global berbasis internet pelu dilakukan. Hal ini dilakukan dalam bagian upaya penataan administrasi batas daerah.
6. Dalam bidang infrastruktur perlu terobososan dalam pembangunan fungsional infrastruktur seperti pembangunan jalan inspeksi perbatasan yang memadai.
7. Dalam bidang Pendidikan perlu pemerataan fasilitas infrastruktur pendidikan termasuk SDM pendidik. Sistem Zonasi Sekolah perlu diperketat dalam kerangka untuk memastikan pemenuhan hak anak dalam pendidikan
8. Dalam bidang Kesehatan perlu segera pemerataan fasilitas kesehatan sesuai termasuk SDM kesehatan dan Jaminan sosial kesehatan
9. Mendorong desa sebagai pusat pertumbuhan dengan mengoptimalkan potensi yang ada.

Daftar Pustaka

A. Hamid S. Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, [Disertasi],Universitas Indonesia.

Achmad Nurmandi. 2014. *Manajemen Perkotaan: Teori Organisasi, Perencanaan, Perumahan, Pelayanan dan Transportasi Mewujudkan Kota Cerdas.* Yogyakarta: JKSG

Adisasmita, E., (2008), *Pengembangan Wilayah Konsep & Teori*, Cetakan 1, Graha Ilmu, Yogyakarta.

Adisasmita, R., (2005), *Dasar-dasar Ekonomi Wilayah*, Cetakan 1, Graha Ilmu, Yogyakarta.

Alamsyah, I.E., (2018), "Dana Desa Tingkatkan Kualitas Masyarakat Pedesaan", *Berita*, diakses dari https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/18/04/08/p6uvps349-dana-desa-tingkatkan-kualitas-masyarakat-pedesaan pada tanggal 18 Agustus 2018

Anonim (2015a), "Pengertian dan Macam Teori Pusat Pertumbuhan", *Materi Belajar*, diakses dari http://geografisku.blogspot.com/2015/11/pengertian-macam-teori-pusat-pertumbuhan.html pada tanggal 19 Desember 2018

Anonim (2016), Memajukan Ekonomi Desa Melalui BUMDes, *Laporan*, diakses dari http://presidenri.go.id/program-prioritas-2/memajukan-ekonomi-desa-melalui-BUMDes.html pada tanggal 17 Agustus 2018

Anonim (2017b), BUMDes Didorong Jadi Sumber Utama Pembangunan Desa, *Berita*, https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/06/07/or5yde368-BUMDes-didorong-jadi-sumber-utama-pembangunan-desa pada tanggal 17 Agustus 2018

Anonim (2018a), "Dana Desa Guna Pembangunan Indonesia yang Lebih Baik", *Berita*, diakses dari http://www.tribunnews.com/nasional/2018/03/25/dana-desa-guna-pembangunan-indonesia-yang-lebih-baik pada tanggal 18 Agustus 2018

Anonim (2018b), "Alokasi Dana Desa Wujudkan Misi Presiden Membangun Desa", *Berita*, diakses dari http://www.tribunnews.com/nasional/2018/03/25/alokasi-dana-desa-wujudkan-misi-presiden-membangun-desa pada tanggal 18 Agustus 2018

Anonim, (2010), "Input Paper RPJMN II 2010-2014 Pengembangan Kawasan Perbatasan", *Laporan*, Decentralization Support Facility, www.dsfindonesia.org, Jakarta.

Anonim, (2015b), "Desa Sebagai Pusat Kesejahteraan", *Laporan*, diakses dari http://presidenri.go.id/program-prioritas-2/desa-sebagai-pusat-kesejahteraan.html pada tanggal 19 Agustus 2018

Anonim, (2017a), "Penyusunan Arah Kebijakan Pengelolaan Wilayah Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017", *Laporan*, Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan CV. Madani Callysta Saibuyun, Yogyakarta.

Arifudin, M., (2017), "Mewujudkan Nawa Cita Tiga dengan Alokasi Dana Desa", *Artikel*, https://seword.com/ekonomi/mewujudkan-nawa-cita-tiga-dengan-alokasi-dana-desa pada tanggal 18 Agustus 2018

Arliman S, L. (2016). Penguatan Perlindungan Anak Dari Tindakan Human Trafficking Di Daerah Perbatasan Indonesia. *Jurnal Selat*, *4*(1), 15–32.

Aryadji, (2017), Kegiatan BUMDes yang Dapat Didanai Oleh Dana Desa 2018, *Laporan*, diakses dari http://www.berdesa.com/kegiatan-BUMDes-dapat-didanai-dana-desa-2018/ pada tanggal 17 Agustus 2018

Baihaqi, M.B. (2016), "Entaskan Kemiskinan, Desa Perlu Infrastruktur Dasar", *Berita*, diakses dari http://www.neraca.co.id/article/63975/entaskan-kemiskinan-desa-perlu-infrastruktur-dasar pada tanggal 20 Agustus 2018

Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan CV. Madani Callysta Saibuyun. (2017). *Laporan Akhir Penyusunan Arah Kebijakan Pengelolaan Wilayah Perbatasan Daerah Istimewa Yogyakarta-Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017* (Dokumen No. 2017).

Budiman, I., Pradono, S., dan Ooetomo, A., (2005), Pembangunan Wilayah di Perbatasan Negara Kasus Kalimantan Barat, *Laporan Penelitian ITB Tahun 2005*, Kelompok Keahlian Perumahan dan Permukiman, Departemen Arsitektur, Institut Teknologi Bandung, Bandung.

Djabir, M., (2017), "Desa Sebagai Pusat Pertumbuhan", *Opini*, diakses dari https://www.edunews.id/literasi/opini/desa-sebagai-pusat-pertumbuhan pada tanggal m19 Agustus 2018

Douglas, Y.H., (2015), "Ekonom: Dana Desa Momentum Jadikan Perdesaan Pusat Pertumbuhan Baru", *Berita*, diakses dari http://www.beritasatu.com/nusantara/293663-ekonom-dana-desa-momentum-jadikan-perdesaan-pusat-pertumbuhan-baru.html pada tanggal 19 Agustus 2018

Ernan R, dkk. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Fidin, (2018), "Peran BUMDes Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Desa" *Artikel*, diakses dari http://BUMDes.id/2018/02/peran-bum-desa-dalam-meningkatkan-kesejahteraan-desa/ pada tanggal 17 Agustus 2018

Humas (2018), "Kemendesa PDTT: Akumulasi Penyaluran Dana Desa Hingga Tahun 2018 Tahap 2 Sebesar Rp149,31 Triliun", *Berita*, diakses dari http://setkab.go.id/kemendesa-pdtt-akumulasi-penyaluran-dana-desa-hingga-tahun-2018-tahap-2-sebesar-rp14931-triliun/ pada tanggal 18 Agustus 2018

Irfan Islamy. 1999. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

Jones,B.,S., 2000, *Boundary Making, A Handbooks for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners*, William S. Hein & Co.Inc., Buffalo, New York. 6.Sutisna, S., 2004, Pandang Wilayah Perbatasan Indonesia, Pusat Pemetaan Batas Wilayah, Bakosurtanal

Kedi Suradisastra, Edi Basuno Dan Herlina Tarigan. 2007. Status Dan Arah Pengembangan Kelembagaan Petani, Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan

Pertanian Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161 Isbn: 978-979-3566-59-7. Prosiding Kinerja Dan Prospek Pembangunan Pertanian Indonesia. Penyunting : Kedi Suradisastra, Yusmichad Yusdja, Prajogo U. Hadi.

Kemenkeu (2017), "Bagaimana Penggunaan Dana Desa", *Artikel*, diakses http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=bagaimana-penggunaan-dana-desa pada tanggal 18 Agustus 2018

Koentjaraningrat. 1986. Persepsi Masyarakat tentang Kebudayaan. PT. Gramedia, Jakarta.

Libertella, Anthony F. Sora, Sebastian A. & Natale, Samuel M. 2007. *Affirmative Action* Policy and Changing Views. Journal of Business Ethics, Vol. 74 No. 1. Aug 2007. Pp 65-71. Published by: Springer. Stable URL: http://www.jstor.org/stable/25075444. Accessed: 08/11/2013 01:14.

Lutfi Muta'ali. 2011. *Kapita Selekta Pengembangan Wilayah.* Yogyakarta: BPFG UGM

_____. 2013. *Penataan Ruang Wilayah dan Kota (Tinjauan Normatif-Teknis).* Yogyakarta: BPFG UGM

_____. 2015. *Teknik Analisis Regional Untuk Perencanaan Wilayah, Tata Ruang dan Lingkungan.* Yogyakarta: BPFG UGM

Listya Cahya, D. (2012). "Identifikasi Potensi, Kendala, Dan Arahan Pengembangan Kawasan Perbatasan Antar Negara Di Jagoi Babang, Provinsi Kalimantan Barat". *Jurnal Planesa*, *3*(2), 83–94.

Mahi, A.K., (2016), *Pengembangan Wilayah: Teori & Aplikasi*, Cetakan 1, Penerbit Kencana, Jakarta.

Mulyono, D., (2018), "Catatan Kecil terkait Pengelolaan Dana Desa untuk Pembangunan Desa", *Artikel*, diakses dari https://www.kompasiana.com/cokimulia/5a8cc288ab12ae4a2411ec74/catatan-kecil-terkait-pengelolaan-dana-desa-dd-untuk-pembangunan-desa?page=2 pada tanggal 18 Agustus 2018

Munawwaroh. 2013. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Sumberdaya Manusia dan Perekonomian Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi.* Jurnal Kajian Ekonomi Vol II No 03. Hal 136 – 155

Novalius, F., (2018). " 3 Tahun Berjalan, Ini Sederet Fakta Penggunaan Dana Desa", *Berita*, diakses dari https://economy.okezone.com/read/2018/04/19/320/1888901/3-tahun-berjalan-ini-sederet-fakta-penggunaan-dana-desa pada tanggal 18 Agustus 2018

Nurmayati, (2017), "Ini Sebab RI Harus Gencar Bangun Infrastruktur dan SDM", *Berita*, Diakses dari nhttps://www.liputan6.com/bisnis/read/3194845/ini-sebab-ri-harus-gencar-bangun-infrastruktur-dan-sdm pada tanggal 22 September 2018

Pamungkas, C. (2018). Pengelolaan Perbatasan dan Hubungan Antaretnis di Bengkayang. *Jurnal Hubungan Internasional UMY*, *6*(2). https://doi.org/10.18196/hi 61108

Pangalasen, A. I. T. (2013). Kajian Pengembangan Ekonomi Wilayah Kawasan Perbatasan Antar Negara Di Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal EMBA: Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis, Dan Akuntansi*, *1*(3), 197–207.

Pollit & Bouckaert. 2000. *Publik Management Reform. A Comparative Analysis-New Publik Management, Governance and The Neo-Weberian State.* Oxford: Oxford university press

Prasetyono, A.P., (2017), "Membangun Desa, Membangun Daya Saing Indonesia", *Opini*, dikakses dari https://www.ristekdikti.go.id/membangun-desa-membangun-daya-saing-indonesia/#4JpClPL2WcWIqArP.99 pada tanggal 20 Agustus 2018

Prastowo, K., (2015), ”Desa Harus Menjadi Pusat Pertumbuhan Ekonomi”. *Opini*, diakses dari https://www.kompasiana.com/kuntop/54ffc9df813311a567fa7040/ pada tanggal 19 Agustus 2018

Purnamasari, N., (2016), “Pemberdayaan Masyarakat Melalui BUMDes”, *Makalah*, disampaikan dalam Rapat Telaahan Staf Ahli Menteri Bidang Pembangunan dan Kemasyarakatan Kementerian Desa PDTT tentang *Konteks Pemberdayaan Masyarakat dalam Permendesa No. 4/2015 dan Permendagri No. 39/2010* di Jakarta, 27 Mei 2016, Putri, N.N., (2018). ”Upaya Pemerintah Ratakan Pembangunan Lewat Dana Desa”, *Berita*, https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4138468/ diakses pada tanggal 18 Agustus 2018

Putera, A.D., (2017), "Apa yang Terjadi jika Investasi SDM dan Infrastruktur Tak Dilakukan Sekarang?", *Berita*, Diakses dari https://ekonomi.kompas.com/read/2017/12/11/073700726/apa-yang-terjadi-jika-investasi-sdm-dan-infrastruktur-tak-dilakukan-sekarang pada tanggal 22 September 2018

Rahardjo Adisasmita. 2008. *Pengembangan Wilayah: Konsep dan Teori.* Yogyakarta: Graha Ilmu

Rezy, F., (2018), ”Dana Desa Akan Fokus Tingkatkan Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Begini Strateginya”, *Berita*, diakses dari https://economy.okezone.com/read/2018/04/09/320/1884125/dana-desa-akan-fokus-tingkatkan-pertumbuhan-ekonomi-daerah-begini-strateginya pada tanggal 18 Agustus 2018

Rimadi, L., (2018), Ini 4 Syarat Desa Bisa Dapatkan Dana hingga Rp 1 Miliar, Apa Saja?, *Berita*, dikases dari https://www.liputan6.com/news/read/3590290/ini-4-syarat-desa-bisa-dapatkan-dana-hingga-rp-1-miliar-apa-saja pada tanggal 18 Agustus 2018

Robinson Tarigan. 2008. *Perencanaan Pembangunan Wilayah Edisi Kedua.* Jakarta: Bumi Aksara

Rusham. 2014. *Survei Indeks Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bekasi Tahun 2014.* Jurnal Paradigma Vol XX No 02. Hal 75 – 88

Setiono, D.N.S, (2011), *Ekonomi Pengembangan Wilayah : Teori dan Analisis*, Cetakan 1, Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta.

Simbolon, F. S., Kadarini, S. N., & Juniardi, Ferry. (2015). Kajian Perencanaan Aksesibilitas Infrastruktur Kawasan Perbatasan Kabupaten Sintang (Studi Kasus Kecamatan Ketungau Hulu). *Jurnal Mahasiswa Teknik Sipil Universitas Tanjungpura*, *1*(1), 1–16.

Suharmiati, Laksono, A. D., & Astuti, W. D. (2013). Review Kebijakan Tentang Pelayanan Kesehatan Puskesmas Di Daerah Terpencil Perbatasan (Policy Review on Health Services in Primary Health Center in the Border and Remote Area). *Buletin Penelitian Sistem Kesehatan*, *16*(2), 109–116.

Strategis. Bentuk dan Prinsip. http://www.bappenas.go.id/files/7713/5230/0987/03yeremiastkeban__20091014131110_ _2258__0.pdf. Diakses pada 09 Maret 2017 Pukul 14.06 WIB

Sri Susilo, Y., (2017), “Laporan Perencanaan Pembangunan Sektor Kerjasama dan Penanaman Modal N+2 (Tahun 2019)”, *Laporan*, Bappeda DIY, Yogyakarta.

Thalia, (2017), Konsep Pembangunan Desa, *Laporan*, diakses dari http://BUMDes.id/2017/09/konsep-pembangunan-desa/ pada tanggal 17 Agustus 2018

Tim Publikasi Katadata, (2018), ”BUMDES: Motor Penggerak Ekonomi Desa”, *Laporan*, diakses dari https://katadata.co.id/berita/2018/07/03/memupuk-asa-mulai-dari-desa/4 pada tanggal 17 Agustus 2018

Tim Peneliti KPPOD. (2013). “Kerjasama Antar Daerah di Bidang Perdagangan sebagai Alternatif Kebijakan Peningkatan Perekonomian Daerah”. *Laporan#4*. KPPOD. Jakarta.

Todaro, Michael P. 2000. Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga. Erlangga. Jakarta.

Yeremias T Keban. 2010. *Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Jakarta*