

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara yang banyak berbatasan langsung dengan negara lain merupakan suatu kenyataan yang harus disadari bahwa Indonesia harus senantiasa waspada dalam menjaga wilayah perbatasan. Kemungkinan masuknya pengaruh asing negatif dan berpotensi mengancam stabilitas nasional sehingga harus dapat diantisipasi dan mendapatkan perhatian dari pemerintah.

Pemerintah dalam menata daerah perbatasan sering metitik beratkan pada aspek Pertahanan dan Keamanan (Hankam) semata. Melihat kondisi Provinsi Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Papua, Nusa Tenggara Timur, aspek Hankam terlihat sangat kental dalam setiap program pemerintah.

Isu terkait masalah perbatasan tersebut diungkapkan oleh Damarjana (2014) mengenai perbatasan Indonesia dan Papua New Guinea (PNG). Masalah perbatasan yang selama ini menjadi kendala menurut pihak PNG adalah lalu lintas batas. Dalam beberapa kasus tercatat kasus lintas batas merupakan masalah yang masih sulit diatasi baik dari level pemerintahan hingga individu. Tetapi dalam pelaksanaannya, kerjasama kedua negara berjalan cukup baik terutama bila dilihat dari perjanjian perjanjian bilateral yang berlangsung dan kerjasama dalam tingkat lembaga-lembaga yang memiliki otoritas dalam pelaksanaan kebijakan di daerah perbatasan.

Menurut Damarjana (2014), Kondisi perbatasan Indonesia dan PNG lebih didominasi permasalahan pada tingkat ancaman non-konvensional, seperti

kejahatan lalu lintas batas, penyelundupan atau gerakan separatis. Permasalahan perbatasan di daerah Papua ini terjadi karena jauhnya kontrol pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan masih buruknya pengelolaan perbatasan bila dilihat dari sudut pandang Indonesia. Masyarakat perbatasan Papua antara Indonesia–PNG secara umum masih terikat dalam satu rumpun, suku dan keluarga. Sehingga dalam pengelolaannya, pemerintah kedua negara juga menerapkan fasilitas lintas batas tradisional agar mobilitas dan hubungan masyarakat tradisional didalamnya masih tetap terjaga.

Kemudian berbeda dengan Seman dan Sumanto (2005) terhadap perbatasan Indonesia di Kalimantan Timur mengatakan secara umum, Kalimantan Timur masih dihadapkan pada beberapa permasalahan yang cukup berat, diantaranya meliputi:

1. Kualitas SDM belum memadai, pelayanan kesehatan dan pendidikan masih terbatas, sehingga penduduk setempat tidak kompetitif dengan para pendatang yang umumnya memiliki keterampilan.
2. Tingkat pengangguran di Kalimantan Timur telah mencapai 7% dari total angkatan kerja (1.155.770 orang). Pengangguran tersebar di 6 Kabupaten/Kota. Tertinggi terdapat di 4 Kota masing-masing Balikpapan, Samarinda, Tarakan dan Bontang.
3. Di Kalimantan Timur juga masih terdapat penduduk miskin sebanyak 328.597 orang atau 12,15% .

4. Terbatasnya pelayanan jasa transportasi yang disebabkan oleh terbatasnya infrastruktur jalan, sarana dan prasarana perhubungan darat, laut, dan udara, serta sarana dan prasarana permukiman.
5. Kerusakan lingkungan hidup, akibat penebangan hutan yang tidak terkendali, kegiatan pertambangan dan industri yang kurang memperhatikan dampak lingkungan, kesadaran masyarakat yang kurang peduli terhadap kelestarian lingkungan, serta lemahnya penegakan hukum terhadap penyebab pencemaran dan kerusakan lingkungan.
6. Kesenjangan pembangunan daerah perbatasan dengan Malaysia, menimbulkan kerawanan-kerawanan di bidang sosial ekonomi, keamanan, dan kedaulatan negara oleh karena terdapat perbedaan yang menyolok dengan daerah perbatasan wilayah Negara Malaysia. Demikian pula pembangunan daerah pedalaman yang relatif tertinggal dibandingkan daerah pesisir menimbulkan kesenjangan antar wilayah.

Dalam konteks kepentingan nasional, perlu ditumbuhkan kesadaran untuk memperhatikan kawasan-kawasan perbatasan yang selama ini dianggap sebagai halaman belakang yang terlupakan dalam strategi pembangunan. Kawasan perbatasan adalah daerah terdepan bukan sekedar perbatasan. Perbatasan sebagai beranda terdepan tidak sekedar bermakna sebagai batas terluar teritorial negara, namun kawasan tersebut sekaligus harus menjadi gambaran atas kesejahteraan Indonesia. Masyarakat dan kawasan beranda terdepan haruslah memiliki derajat penghidupan yang layak dari sisi pemenuhan kebutuhannya. Hal ini akan

menunjukkan bahwa tingkat kemajuan kawasan tersebut akan setara atau bahkan lebih baik dari wilayah negara tetangga.

Pada penelitian ini penulis akan membahas mengenai problem terkait daerah perbatasan yang akan difokuskan kepada lembaga pemerintahan daerah yang terletak di kawasan perbatasan yang seharusnya berperan penting dalam membangun perbatasan. Ego sektoral daerah seperti kurangnya koordinasi antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta tidak sejalan program-program pembangunan yang dilaksanakan dan banyaknya kepentingan politik dibalik setiap kebijakan pemerintah daerah terkadang melupakan apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah itu sendiri. Masalah perbatasan sudah banyak isu yang muncul membahas pentingnya pengelolaan dan pembangunan daerah perbatasan baik nasional maupun lokal. Tetapi apakah elit-elit lokal dalam hal ini mengagendakan mengenai perencanaan dalam membangun daerah perbatasan? Oleh karena itu penulis akan membahas mengenai tahapan awal dari sebuah kebijakan dalam pembangunan apakah sudah mengagendakan perbatasan sebagai isu penting yang mesti dibicarakan dan dilaksanakan pengelolaan serta merencanakan dengan baik pembangunannya.

Tabel 1 : Gambaran Umum Isu di Kawasan Perbatasan yang
Seharusnya Menjadi Agenda Pemerintah

NO	ISU STRATEGIS/ MENDESAK	URAIAN MASALAH	UPAYA PEMECAHAN
1.	Minimnya sarana dan prasarana Pos Lintas Batas (PLB)	Minimnya sarana dan prasarana Pos Lintas Batas seperti CIQS (bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan) yang memadai di perbatasan sesuai standar pelayanan publik telah menjadi isu utama pemerintah dalam rangka pengembangan dan pengelolaan kawasan perbatasan khususnya di wilayah perbatasan yang berbatasan dengan negara yang secara ekonomi masyarakatnya sudah lebih maju.	Perlu dibangun PLB yang dilengkapi dengan CIQS (karantina, imigrasi, bea cukai, dan keamanan) dan personil yang memadai.
2.	Masih maraknya perdagangan lintas batas secara illegal	Minimnya infrastruktur yang ada terutama sektor perdagangan diperbatasan, termasuk sarana dan transportasi dan pasar, telah mengakibatkan terhambatnya jalur ekonomi dan distribusi menuju kawasan perbatasan. Dan akibatnya adalah	Perlu dibangun sarana transportasi, sarana pasar, dan sarana pendukung lainnya secara memadai

		munculnya kegiatan-kegiatan yang illegal di sector perdagangan yang sangat merugikan negara dari pemasukan retribusi jasa dan cukai barang masuk.	
3.	Belum jelasnya pengaturan tapal batas oleh kedua negara	Titik atau tanda perbatasan yang makin memudar di daerah-daerah perbatasan.	Perlu pemasangan tapal batas yang disepakati oleh Pemerintah Indonesia, tetapi sebelumnya diperlu-kan persetujuan dengan pihak Negara tetangga tentang koordinat (titik dasar).
5.	Rendahnya aksesibilitas transportasi dan prasarana wilayah	Terbatasnya sarana dan prasarana di perbatasan baik perhubungan maupun prasarana wilayah lainnya telah mengakibatkan wilayah perbatasan menjadi wilayah yang terisolir dan tertinggal.	Perlu peningkatan sarana dan prasarana perhubungan sepanjang perbatasan RI dengan Negara tetangga. Dan pemenuhan kebutuhan prasarana wilayah lainnya, termasuk penanganan pintu-pintu penting dari pusat-pusat pertumbuhan
6.	Belum tersedianya sarana permukiman penduduk yang memadai	Minimnya ketersediaan sarana permukiman yang memadai telah mengakibatkan gejolak sosial di masyarakat yang dapat menimbulkan <i>konflik of interes</i> antara masyarakat pendatang dengan masyarakat setempat.	Perlu dibangunnya berbagai kelengkapan dan sarana perumahan dan pemukiman bagi masyarakat setempat secara baik/memadai
7.	Rendahnya kuantitas dan	Rendahnya kualitas sumberdaya manusia	1. Pembangunan sarana pendidikan anatara lain

	kualitas Pendidikan	(SDM) di kawasan perbatasan telah menjadi permasalahan/isu strategis yang perlu mendapat perhatian mendesak dari pemerintah, karena tingkat kualitas SDM yang tersedia akan menjadi faktor penentu dalam upaya peningkatan kesejahteraan kehidupannya di masyarakat.	TK, SD, SMP, dan SMU/SMK di Kawasan Perbatasan 2. Perlu dilakukan pelatihan dan peningkatan kemampuan guru-guru dan tenaga pengajar di sekolah perbatasan.
8.	Masih minimnya sarana dan prasarana kesehatan	Kurangnya sarana kesehatan di kawasan perbatasan, masih kurangnya RS yang dapat diakses dengan cepat dari wilayah perbatasan, dan masih kurangnya sarana kesehatan yang dapat melayani masyarakat (yang bertempat tinggal di sepanjang perbatasan)	1. Perlu dibangunnya Puskesmas di Pulau-pulau terluar; 2. Pengembangan fisik RS; 3. Pengadaan Puskesmas Keliling untuk melayani masyarakat yang bermukim di sepanjang wilayah laut dan darat perbatasan.
9.	Rendahnya kualitas dan sarana tenaga kerja	Kondisi barak tempat penampungan TKI yang dideportasi dari Negara Tetangga sangat minim, kurang memenuhi persyaratan kesehatan lingkungan.	1. Perlu pembangunan dan perbaikan barak tempat penampungan TKI; 2. Pembangunan Balai Latihan Kerja (BLK) untuk melatih ketrampilan para TKI yang akan bekerja ke negara tetangga.

10.	Maraknya Ilegal logging	Masih banyaknya pengiriman kayu ilegal (<i>illegal logging</i>) ke Malaysia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlu menertibkan administrasi (dalam pemberian Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan /SKSHH); 2. Memperketat pengawasan terhadap ilegal logging; 3. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitar perbatasan.
11.	Belum optimalnya pengelolaan wilayah adat masyarakat.	Bagaimana menyelesaikan masalah yang dihadapi penduduk yang bermukim di kawasan wilayah adat.	Perlu pengkajian daerah pemukiman yang terletak di kawasan Wilayah Adat yang tertinggal menjadi kawasan lain.
13.	Peningkatan aksesibilitas daerah perbatasan.	Daerah perbatasan sulit dijangkau oleh angkutan besar di perbatasan darat dan laut.	Perlu peningkatan aksesibilitas daerah perbatasan melalui peningkatan pembangunan, pembangunan sarana dan prasarana transportasi darat dan laut.

Sumber : *diolah dari berbagai sumber*

Dari tabel diatas dapat di lihat masalah perbatasan sangat kompleks dan sudahkah menjadi perhatian pemerintah, terutama pemerintah daerah yang terletak di perbatasan.

Sudah banyak regulasi yang dikeluarkan pemerintah dengan maksud dan upaya untuk pengembangan wilayah perbatasan dan pemerintahan daerah, akan tetapi masalah-masalah perbatasan pemerintah selalu menitik beratkan pada masalah pertahanan dan keamanan saja padahal kondisi sosial, politik, budaya, geografis, nasionalisme dan pembangunan infrastruktur serta pelayanan publik di daerah perbatasan dan pulau-pulau terdepan sangat memprihatinkan dengan banyaknya isu-isu yang mencuat di media dan dengan terjadinya banyak masalah di perbatasan.

Berikut sedikit gambaran mengenai isu dan masalah yang terjadi di perbatasan Provinsi Kepulauan Riau yakni;

1. Penyebaran jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan) di Kepri pada September 2014 sebanyak 124.171 orang / 6,40 persen. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada Maret 2014 sebanyak 127.799 orang / 6,70 persen (Bappenas.go.id).
2. Belum adanya kepastian sebagian garis batas laut dengan negara tetangga. Untuk pulau-pulau yang berpenduduk, kondisi masyarakat di wilayah tersebut masih terisolir dan termarginalkan, sehingga memiliki tingkat kerawanan yang tinggi dibidang ekonomi, politik, dan keamanan. (Adiyanto,dkk, 2007)
3. Maraknya pelanggaran hukum yang terjadi di wilayah perbatasan seperti penyelundupan, pencurian ikan, trafficking, dan perompakan, terbatasnya prasarana dan sarana untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengembangan, khususnya terhadap pulau-pulau yang terpencil, sulit

dijangkau dan tidak berpenghuni, lalu dengan ukuran pulau di perbatasan umumnya pulau-pulau yang sangat kecil sehingga sangat rentan terhadap kerusakan baik oleh alam maupun manusia, selanjutnya belum sinkronnya pengelolaan perbatasan, baik yang mencakup kelembagaan, program, maupun kejelasan kewenangan, dan kurangnya sosialisasi tentang keberadaan dan pentingnya pulau-pulau terluar. (Adiyanto,dkk, 2007)

4. Sementara itu dalam pelayanan transportasi laut yang menjadi tulang punggung perekonomian daerah, masih kurang transportasi laut antar wilayah kepulauan dan antar negara tetangga berikut data pelabuhan Internasional dibuktikan dengan hanya 5 (lima) jumlah pelabuhan internasional dan 4 (empat) pelabuhan barang internasional. (Lakip Provinsi Kepri, 2012).
5. Dalam bidang kesehatan, infrastruktur Kesehatan di daerah-daerah yang berbatasan langsung dengan Negara Tetangga Seperti Tiap-tiap Kabupaten hanya memiliki 1 Rumah Sakit. Sarana kesehatan yang berupa rumah sakit terkonsentrasi di Kota Batam, yaitu mencapai diatas 50% dari seluruh jumlah rumah sakit di Provinsi Kepri. Sementara untuk pelayanan kesehatan dasar bagi masyarakat akan terlayani melalui Puskesmas dan untuk daerah-daerah terpencil melalui Puskesmas Keliling. Jumlah Puskesmas terbanyak terdapat di Kota Batam sebanyak 14, Kab. Bintan dan Kab. Natuna hanya sebanyak 12 unit. Hal ini membuktikan kurangnya perhatian pemerintah terhadap daerah-daerah beranda depan Indonesia. (Kemenkeu, 2014)

Kepulauan Riau merupakan kawasan yang dinamika ekonominya lebih mengarah pada perdagangan laut dan selat, berbagai bangsa dan suku-suku yang ada di Indonesia yang kemudian berbaur menjadi satu komunitas inklusif yang tidak pernah mengalami konflik horizontal antar suku-suku yang berbeda. Keadaan ini tentu saja sangat menguntungkan terutama dari segi investasi, transportasi laut dan perdagangan. Lebih dari itu, dapat dikatakan bahwa secara geo-politik, keamanan wilayah ini menjadi kepentingan bagi semua bangsa yang telah menikmati berkah geografis selat Melaka, terutama wilayah-wilayah terdepan seperti Karimun, Batam, Bintan dan Anambas.

Selain itu, konsepsi ini juga dikembangkan dengan kondisi geopolitik yang berbasis kepulauan dan kelautan, maka identitas budaya, tatalaku dan nilai-nilai yang dianutnya juga sangat *liquid*. Artinya, penduduk pesisir pantai memang memiliki sikap yang inklusif dan mudah menerima unsur-unsur yang masuk dari luar, maupun menebarkan nilai-nilai kebudayaan mereka kepada masyarakat di “luar sana”. Demikianlah yang tergambar dalam karakteristik kekinian masyarakat Kepri sebagai masyarakat garda terdepan pengawal kedaulatan Nasional. Terdapat aspek historis yang tidak boleh diabaikan dalam memandang masyarakat Kepri, yaitu pertautan *sosio-historis* dan *ethno-culture* dengan penduduk seberang sempadan Negara. Pluralitas budaya dan inklusifitas penduduk Kepri telah berlangsung berabad-abad lamanya, sehingga dampak infiltrasi budaya kepada masyarakat tempatan tidak signifikan. (Karim, 2010 : 2)

Wilayah Laut Kepri merupakan salah satu selat yang sibuk di kawasan Asia Tenggara. Selat ini menjadi jalur laut internasional bagi kapal-kapal dari arah Selat Malaka, yang menuju Cina atau wilayah-wilayah di Asia Tenggara lain seperti Vietnam, Thailand, Kamboja, Filipina, Brunei Darussalam dan wilayah lain di Asia Timur. Oleh karena itu, selain ramai dilayari, Wilayah Laut Kepri juga ramai dengan masalah, terutama sekali oleh masalah terkait perbatasan.

Persoalan anggaran menjadi keterbatasan dalam menyelesaikan masalah di wilayah perbatasan. Oleh karena itu, Pemerintah pusat telah menginstruksikan agar Provinsi Kepulauan diberikan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana tersebut digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat. Desain besar (*grand design*) pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan 2011-2025 akan dijadikan acuan untuk menentukan jenis pembangunan apa yang didahulukan. Berangkat dari sini akan dilihat apakah pemerintah Provinsi Kepulauan Riau sudah mengagendakannya dalam perencanaan pembangunan daerah perbatasan.

Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang RPJM-Nasional mengamanatkan pemerintah daerah diharuskan untuk membuat kebijakan sesuai dengan kebutuhan lokal, dengan menyusun kebijakan yang tepat. Proses perumusan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi sejauh mana *agenda setting* yang ada di aras lokal.

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik

dipertaruhkan. Dalam *agenda setting* sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah.

Tahapan terakhir dalam perumusan masalah kebijakan adalah menetapkan masalah menjadi masalah formal. Masalah formal menjadi tahap terakhir setelah setelah dilakukan perumusan masalah secara spesifik dan jelas. Masalah formal inilah yang kemudian menjadi basis dan instrumen dasar untuk penyusunan kebijakan. Permasalahan formal tersebut kemudian diakomodasi dalam bentuk kebijakan yang diupayakan dapat menguntungkan semua pihak. Dalam hal kebijakan pembangunan perbatasan di Kepri seharusnya pemerintah melihat bahwa isu masalah-masalah perbatasan yang sudah dijelaskan di atas harus menjadi prioritas. Dilihat dari pembangunan yang dilakukan pemerintah Provinsi Kepri masih sangat jauh dari yang seharusnya padahal sudah jelas Kepri merupakan daerah yang berbatasan langsung dengan Negara lain sehingga seharusnya mencerminkan kondisi yang baik karena sebagai beranda terdepan Negara Indonesia.

Berangkat dari latar belakang masalah ini, penulis akan membahas masalah perbatasan terkait perencanaan pembangunan yakni pada tahapan *agenda setting* pada saat perumusan kebijakan pembangunan untuk perbatasan yang dilakukan pemerintah. Daerah perbatasan Indonesia yang dipilih untuk penelitian ini adalah di daerah Provinsi Kepulauan Riau karena merupakan daerah perbatasan laut yang seharusnya memiliki konsep yang berbeda dengan daerah-daerah perbatasan darat yang ada di Indonesia.

I.2 Rumusan Masalah

Dari Identifikasi masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

Bagaimana *agenda setting* dalam perumusan kebijakan pembangunan perbatasan di Kepulauan Riau ?

I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. Tujuan penelitian

Mendeskripsikan dan menganalisis perencanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah Provinsi Kepri untuk daerah perbatasan dengan melihat kendala-kendala apa saja yang dihadapi pemerintah dalam proses perencanaan.

b. Manfaat penelitian

1. Manfaat praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dan langkah-langkah strategis selanjutnya kepada Pemerintah Provinsi Kepri khususnya pada BAPPEDA dan BNPPD Provinsi Kepri dalam melakukan perencanaan maupun formulasi kebijakan untuk daerah perbatasan.
2. Manfaat akademis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi informasi dan pengetahuan di bidang ilmu pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan Manajemen Kebijakan dan Pelayanan Publik, Perencanaan Pembangunan daerah, dan Pengembangan Wilayah Perbatasan.