

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM
PENGELOLAAN KAWASAN PERBATASAN NEGARA
DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**



UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat
Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

MIRZA

NIM. 500704845

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

2019

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM PENGELOLAAN KAWASAN PERBATASAN NEGARA DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

MIRZA (500704845)

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan maksud menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau. Permasalahan penelitian meliputi koordinasi, serta kapasitas kelembagaan yang belum maksimal dalam melakukan agregasi dan mengartikulasikan kepentingan kebijakan pembangunan dikawasan perbatasan negara.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Analisis data berdasarkan teori Implementasi Kebijakan George Edward III, meliputi aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Kesimpulan dari penelitian ini adalah pelaksanaan koordinasi dan ego sektoral masih menjadi persoalan, termasuk fragmentasi birokrasi dengan subyek yang menyebar membuat pelaksanaan kebijakan kurang terarah. Faktor geografis merupakan kendala lain yang membuat kawasan perbatasan negara kurang mendapat prioritas dalam pembangunan, disamping tidak adanya anggaran khusus yang diperuntukkan pada lokasi prioritas (lokpri) yang sudah ditetapkan sebagai kawasan perbatasan negara.

Menguatnya isu perbatasan, menjadi momentum bagi Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau memperkuat arus pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan di kawasan perbatasan negara. Upaya ini tentunya disertai dengan upaya menguatkan kelembagaan, serta melakukan pendekatan yang lebih *offensive* pada pemerintah pusat untuk memaksimalkan perolehan anggaran dan pembangunan sehingga terwujud kawasan perbatasan negara di Kepulauan Riau sebagai halaman/beranda depan negara yang maju dan sejahtera.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Kawasan Perbatasan, Kepulauan Riau

ANALYSIS OF POLICY IMPLEMENTATION IN THE MANAGEMENT OF STATE BORDER AREAS IN RIAU ISLANDS

ABSTRACT

This research was conducted with the intention of analyzing the implementation of border state area management policies in Riau Islands Province. Research problems include the coordination of the implementation of state border development programs that have not yet been integrated, the weakness of institutional institutions that oversee national border policies and the need for commitment by state administrators to be carried out in the form of programs/activities in border areas.

This study uses a qualitative approach with descriptive methods. Data analysis based on George Edward III's Policy Implementation theory, covering aspects of communication, resources, disposition and bureaucratic structure. The conclusion of this study is that the implementation of sectoral coordination and ego is still a problem, including bureaucratic fragmentation with diffuse subjects, making implementation of policies less directed and integrated.

Strengthening the border issues, becoming a momentum for the Riau Islands Provincial Government to strengthen the flow of development and improve the welfare of the people in the border areas, this effort is certainly accompanied by institutional strengthening efforts, as well as taking a more offensive approach to the central government to get attention and maximize budget and activities development for the realization of the state border area in the Riau Islands as a front page / veranda of a developed and prosperous country.

Keywords: *Policy Implementation, Border Area, Riau Islands*



UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul **ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM PENGELOLAAN KAWASAN PERBATASAN NEGARA DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU** adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Batam, 10 Mei 2019

Yang Mervatakan

METERAI
TUMPIL

TGL. 20
A DB7AHF024845700

6000
ENAM RIBU RUPIAH

MIRZA

NIM. 500704845

UNIVERSITAS TERBUKA

PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : **ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM
PENGELOLAAN KAWASAN PERBATASAN NEGARA
DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

Penyusun TAPM : **MIRZA**

NIM : **500704845**

Program Studi : **Magister Administrasi Publik**

Hari/Tanggal : **15 Agustus 2019**

Menyetujui


Pembimbing II,

Pembimbing I,


Dr. Liestyodono Bawono Irianto, M.Si
NIP. 19581215 198601 1 009


Dr. Siti Aisyah, M.Si
NIP. 19680612 199903 2 001

Penguji Ahli


Pheni Chalid, SF, M.A, Ph.D
NIP. 19560505 200012 1 001

Mengetahui

**Ketua Pascasarjana Hukum
Sosial dan Politik**



Dr. Darmanto, M.Ed
NIP. 19591027 198603 1 003

**Dekan Fakultas Hukum
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



Dr. Sofjan Aripin, M.Si.
NIP. 19660619 199203 1 002

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

Nama : **MIRZA**
 NIM : 500704845
 Program Studi : Administrasi Publik
 Judul TAPM : **ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM
 PENGELOLAAN KAWASAN PERBATASAN NEGARA
 DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister
 (TAPM) Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Kamis

Waktu : 10.00 WIB

Dan telah dinyatakan : **LULUS**

PANITIA PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji
 Nama : **Dr. Darmanto, M.Ed.**

Tandatangan



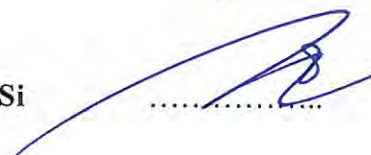
Penguji Ahli
 Nama : **Pheni Chalid, SF. M.A, Ph.D**



Pembimbing I
 Nama : **Dr. Siti Aisyah, M.Si**



Pembimbing II
 Nama : **Dr. Liestyodono Bawono Irianto, M.Si**



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas berkah dan rahmat-Nya, tugas akhir Program Magister (TAPM) dengan judul **Analisis Implementasi Kebijakan Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Kepulauan Riau** dapat diselesaikan sebagaimana mestinya.

Dalam proses penulisan karya ilmiah ini penulis menyadari, tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, TAPM ini tidak akan terselesaikan dengan baik. Karena itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada :

1. Dr. Sofjan Arifin, M. Si selaku Dekan Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Universitas Terbuka yang sudah memberikan kesempatan dalam menyelesaikan TAPM ini.
2. Ibu Dr. Siti Aisyah, M.Si sebagai pembimbing I, yang telah memberikan bimbingan, saran, arahan perbaikan dalam penyelesaian penulisan TAPM ini.
3. Bapak Dr. Liestyodono Bawono Irianto, M.Si sebagai pembimbing II yang telah memberikan saran, arahan, bimbingan perbaikan selama penyelesaian penulisan TAPM ini.
4. Bapak. Eliaki Gullo, SE. MM. sebagai kepala UPBJJ – UT Batam beserta staf yang telah memfasilitasi penulis sampai dengan penyelesaian studi.
5. Bapak. Dr. Darmanto, M.Ed sebagai Ketua Pascasarjana Hukum Sosial dan Politik yang telah memfasilitasi penulis selama masa studi.
6. Pheni Chalid, SF, M.A, Ph.D sebagai Penguji Ahli pada sidang ujian TAPM ini yang telah memberikan masukan dan penilaian sehingga TAPM ini lebih relevan dan berbobot.
7. Bapak dan Ibu Dosen Universitas Terbuka Program Pasca Sarjana Administrasi Publik yang telah menyampaikan materi dan teori pembelajaran yang berharga kepada penulis.
8. Bpk Roslan, Bapak Wasrizal, Bpk Sukardi, Bpk Wiwid Widono dan Bpk. Sofiyandi dan Bpk Zulkhairi yang telah bersedia menjadi nara sumber yang mendukung dan memberikan informasi terkait penelitian ini.

9. Kepada semua pihak khususnya tim administrasi UT UPBJJ Batam dan UPBJJ Jakarta yang telah meluangkan waktu memfasilitasi penulis dalam penyelesaian studi dan penyelesaian tugas akhir TAPM ini.
10. Spesial untuk Emakku serta saudara-saudaraku yang terus menyemangati melalui doa yang sangat bermanfaat sebagai dukungan moril.
11. Secara khusus, penulis sampaikan terima kasih kepada yang ku sayangi isteri dan anak-anak tercinta yang telah banyak memberikan dorongan doa moril dan motivasi sehingga terus bersemangat bagi penulis untuk menyelesaikan TAPM ini.

Kepada semua pihak tersebut, sekali lagi penulis mengucapkan terima kasih yang setulusnya. Akhir kata, segala puji bagi Allah SWT dalam mengakhiri penulisan ini, semoga bermanfaat.

Batam, 15 Agustus 2019

Penulis

Mirza
NIM. 500704845

RIWAYAT HIDUP

Nama : **Mirza**
NIM : 50070485
Program Studi : Administrasi Publik
Tempat Tanggal Lahir : Kotabumi, 15 Mei 1976
Riwayat Pendidikan : Lulus SDN 03 Tanjung Raja Lampung Utara tahun 1987
Lulus MTsN Pocowati Lampung tahun 1990
Lulus SMEAN Poncowati Lampung tahun 1993
Lulus S1 Ilmu Pemerintahan, Universitas Lampung
(Unila) tahun 1999.

Riwayat Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil pada Dinas Perindustrian
dan Perdagangan Provinsi Kepulauan Riau.



DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak	i
Lembar Pernyataan	iii
Lembar Layak Uji	iv
Lembar Persetujuan	v
Lembar Pengesahan	vi
Kata Pengantar	vii
Riwayat Hidup	ix
Daftar Isi	x
Daftar Gambar	xii
Daftar Tabel	xiii
Daftar Lampiran	xiv
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah di Kawasan Perbatasan Negara di Kepri...	9
C. Perumusan Masalah	10
D. Tujuan Penelitian	11
E. Kegunaan Penelitian	11

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori	12
B. Penelitian Terdahulu	50
C. Kerangka Berpikir	52
D. Operasionalisasi Konsep Penelitian	52

BAB III METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian	56
B. Sumber Informasi	57
C. Aspek Yang Diteliti	60
D. Analisis Data	61
E. Jadwal Penelitian.....	62

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Objek Penelitian	63
B. Hasil Penelitian	71
C. Pembahasan Hasil Penelitian	82

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

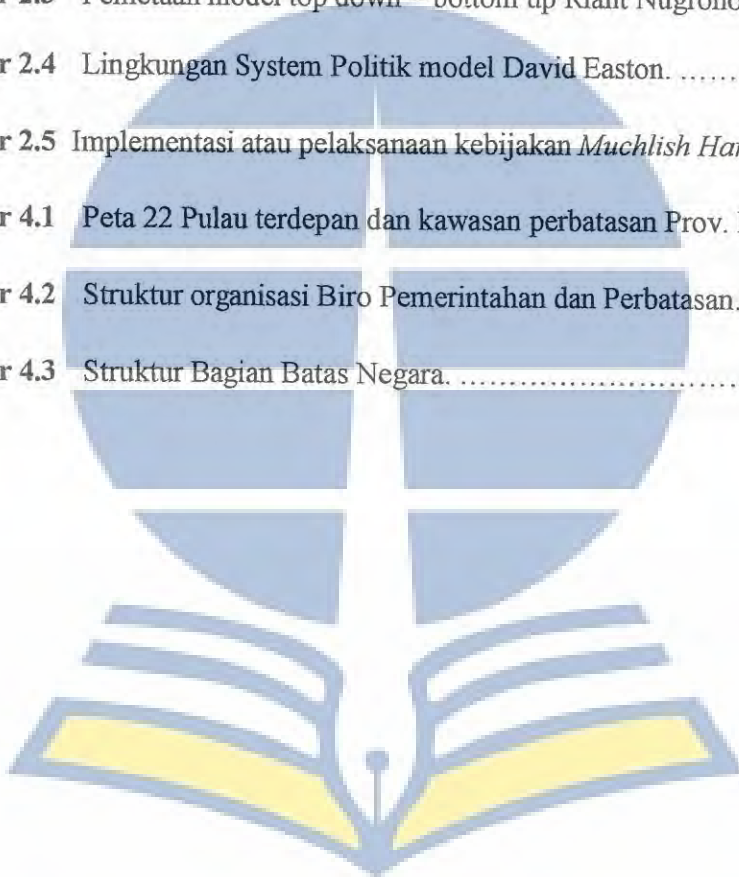
A. KESIMPULAN	122
B. SARAN	126

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1 Peta Kawasan Perbatasan Provinsi Kepri	2
Gambar 2.1 Sekuensi implementasi kebijakan	17
Gambar 2.2 Teori Implementasi George Edward III.	27
Gambar 2.3 Pemetaan model top down – bottom up Riant Nugroho	28
Gambar 2.4 Lingkungan System Politik model David Easton.	43
Gambar 2.5 Implementasi atau pelaksanaan kebijakan <i>Muchlish Hamdi</i> ..	49
Gambar 4.1 Peta 22 Pulau terdepan dan kawasan perbatasan Prov. Kepri	63
Gambar 4.2 Struktur organisasi Biro Pemerintahan dan Perbatasan.	77
Gambar 4.3 Struktur Bagian Batas Negara.	93



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1 Indikator Implementasi Kebijakan (Mukhlis Hamdi)	48
Tabel 2.2 Determinasi Implementasi Kebijakan Publik (mukhlis Hamdi).	49
Tabel 2.3 Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu	50
Tabel 3.1 Strategi Penelitian Sesuai Rumusan Masalah	59
Tabel 3.2 Jadwal Penelitian	62
Tabel 4.1 Daftar Kabupaten dan Kecamatan di Provinsi Kepulauan Riau.	64
Tabel 4.2 Lokasi Prioritas Kawasan Perbatasan Kabupaten dan Kecamatan di Provinsi Kepulauan Riau.	65
Tabel 4.3 Daftar Lokpri Kabupaten Karimun Tahun 2015 - 2019.	66
Tabel 4.4 Daftar Lokpri Kota Batam Tahun 2015 - 2019.	66
Tabel 4.5 Daftar Lokpri Kabupaten Bintan Tahun 2015 - 2019.	67
Tabel 4.6 Daftar Lokpri Kabupaten Anambas Tahun 2015 - 2019.	67
Tabel 4.7 Daftar Lokpri Kabupaten Natuna Tahun 2015 - 2019.	68
Tabel 4.8 Skorsing isu strategis RPJMD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016-2021	75
Tabel 4.9 Daftar Kegiatan dan Anggaran Bagian Perbatasan 2017 dan 2018.	81
Tabel 4.10 Indikator Kinerja Organisasi.	89

Tabel 4.11 Perbandingan Nawacita dan Misi RPJMD,	102
Tabel 4.12 Skema Keterkaitan Misi RPJMD dengan Isu Strategis Daerah ...	103
Tabel 4.13 Analisis kelembagaan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau	120



LAMPIRAN

Daftar pertanyaan/wawancara

Resume wawancara informan 1

Resume wawancara informan 2

Resume wawancara informan 3

Resume wawancara informan 4

Resume wawancara informan 5



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional adalah pembangunan yang dilaksanakan pemerintah untuk kepentingan rakyat, dilaksanakan di semua aspek kehidupan yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial budaya dan aspek pertahanan keamanan. Hakikat pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara merata, untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan, termasuk terpenuhinya rasa aman, rasa tenteram dan rasa keadilan bagi seluruh rakyat.

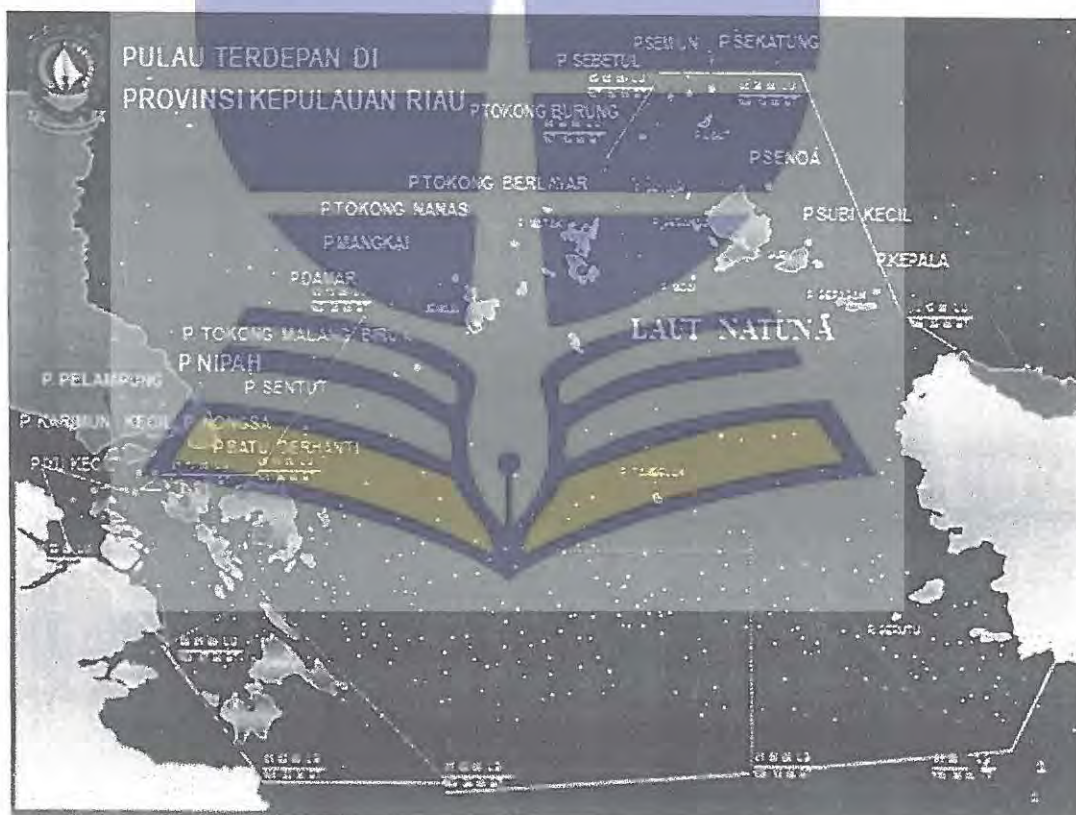
Idealnya pembangunan dilaksanakan secara merata dan tersebar diseluruh wilayah, sehingga rakyat dapat berpartisipasi dimanapun posisi dan tempat tinggal. Pembangunan yang merata akan memberikan akses rakyat pada hasil pembangunan. Pembangunan yang merata juga menjadi modal utama untuk memacu pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan dan memperkukuh ketahanan nasional.

Namun demikian, kebijakan pemerintah dalam pembangunan tidak serta merta menghasilkan akselerasi pembangunan pada setiap wilayah. Sebaliknya, pilihan kebijakan memunculkan ketimpangan pembangunan antar wilayah. Minimnya pembangunan dapat disebabkan pertimbangan efisiensi, politis, skala prioritas dan strategi pembangunan itu sendiri. Kondisi ini terutama dialami kawasan perbatasan negara, yaitu wilayah yang secara geografis jauh dari pusat pemerintahan, baik itu pusat pertumbuhan daerah kabupaten/kota atau provinsi dan ibu kota negara.

Faktor geografis misalnya, wilayah perbatasan umumnya adalah wilayahnya yang sulit dijangkau karena minim akses sarana transportasi perhubungan dan lainnya..

Kepulauan Riau (Kepri) sebagai daerah perbatasan memiliki karakteristik wilayah yang tersebar pada wilayah laut dan penyebaran gugusan pulau. Luas wilayah Kepri meliputi 241,215 Km². Dari jumlah ini, luas daratan di Kepulauan Riau hanya mencakup 4 (empat) persen, sisanya, 96 persen wilayahnya adalah laut. Populasi penduduk di Kepulauan Riau menyebar pada sejumlah pulau utama. Dari 2.408 pulau yang ada di Kepulauan Riau, pulau yang berpenghuni hanya berkisar 300 buah pulau. Kondisi geografis menjadi tantangan para *stakeholder* di Kepulauan Riau, bagaimana merumuskan agenda pembangunan yang memungkinkan dan dapat dilaksanakan.

Berikut Peta Provinsi Kepulauan Riau dan Kawasan Perbatasan.



Gambar 1.1 : Peta Kawasan Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau

Kawasan perbatasan menurut Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2008 tentang wilayah negara adalah bagian dari Wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam, sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain. Dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan. Kepulauan Riau merupakan salah satu provinsi perbatasan di Indonesia, hampir sebagian besar wilayahnya merupakan titik perbatasan antar negara, tercatat 22 pulau yang ditetapkan sebagai titik terluar kawasan perbatasan berdasarkan Kepres Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar.

Komitmen pembangunan kawasan perbatasan negara sempat menguat pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hal itu ditandai dengan dibentuknya Badan Nasional Pengelola Perbatasan sebagai konsekuensi dan amanat disahkannya Undang-undang RI Nomor 43 Tahun 2008 tentang wilayah negara.

Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo, semangat membangun kawasan perbatasan ditandai dengan dimasukkannya konsep pembangunan daerah pinggiran pada salah satu diantara 9 (Sembilan) pokok pikiran nawa cita pembangunan yakni cita ke 3 (tiga) “Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”. Melalui nawa cita nya, Presiden Jokowi seolah menegaskan pentingnya pemerataan pembangunan diseluruh wilayah tanpa terkecuali.

Di Kepri, melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 tahun 2011 pernah dibentuk institusi mandiri yang memiliki kewenangan pengelolaan kawasan perbatasan negara yakni Badan Pengelola Perbatasan Daerah, namun pada tahun 2016 lembaga ini kemudian dilebur ke dalam Biro Pemerintahan dan Perbatasan, untuk selanjutnya

segala persoalan terkait kebijakan perbatasan negara dilaksanakan secara teknis oleh subbagian batas negara.

Pemerintah pusat melalui BNPP (Badan Nasional Pengelola Perbatasan), sebagaimana dokumen Rencana Induk (rinduk) BNPP tahun 2015-2019 menetapkan 41 Kecamatan di Provinsi Kepulauan Riau sebagai lokasi prioritas (Lokpri) nasional pembangunan kawasan perbatasan. Penetapan sejumlah Kecamatan Perbatasan sebagai Lokpri pembangunan kawasan perbatasan memunculkan harapan akan terjadi progresifitas pembangunan di kawasan tersebut, sayangnya menjelang satu dasawarsa kebijakan perbatasan berjalan sejak tahun 2011, berdasarkan informasi yang diperoleh dalam penelitian ini belum ada progres yang terukur terkait pembangunan pada kecamatan yang telah ditetapkan sebagai lokpri kawasan perbatasan.

Sejumlah kegiatan pernah dilaksanakan pemerintah pusat bersama pemerintah daerah di Kepulauan Riau sebagai upaya menguatkan spirit kebangsaan dan bernegara serta memacu semangat membangun kawasan perbatasan negara, antara lain melalui pelaksanaan festival perbatasan, apel siaga perbatasan yang disejalankan dengan pelaksanaan upacara hari ulang tahun kemerdekaan RI, penyelenggaraan pameran produk khas perbatasan se-Indonesia. Sayangnya sejumlah kegiatan tersebut cenderung sporadis yang muncul ketika menguatnya isu perbatasan negara khususnya terkait konflik wilayah negara.

Khusus kebijakan terkait Lokpri, kawasan ini merupakan kecamatan-kecamatan di kawasan perbatasan darat maupun laut yang ditetapkan pemerintah pusat melalui BNPP dengan kriteria kecamatan yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Penetapan Lokpri juga didasarkan bahwa kecamatan tersebut berada dan atau memiliki Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT). Lokpri juga merupakan kecamatan yang

difungsikan sebagai Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN), termasuk kecamatan yang termasuk ke dalam exit-entry point (Pos Lintas Batas) berdasarkan *Border Crossing Agreement* RI dengan negara tetangga.

Sebagaimana rencana induk (rinduk) Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP 2011-2014 : 12), pengelolaan perbatasan terdiri dari 4 (empat) tahapan, yakni alokasi, delimitasi, demarkasi dan administrasi. Pada tahap alokasi, delimitasi dan demarkasi lebih banyak terkait pada aspek pengelolaan batas wilayah negara (*boundary line*) yang mana kebijakan ini lebih menitik beratkan pada kepentingan nasional, maka tahapan administrasi lebih terkait pada aktivitas pembangunan dikawasan perbatasan (*boundary area*). Pada kawasan *boundary area* inilah kepentingan otonomi daerah dapat disinergikan dengan kepentingan nasional.

Adapun yang menjadi dasar hukum pengelolaan kawasan perbatasan adalah berlakunya Undang-undang No. 43/2008 Tentang Wilayah Negara, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Perpres No. 78 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar, Kepres No. 6 Tahun 2017 Tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar, Perpres 12 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan, Rinduk BNPP 2015-2019 dan Penetapan Lokpri Kawasan Perbatasan.

Menguatnya isu perbatasan setidaknya menjadi momentum bagi Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau untuk memperkuat arus pembangunan di kawasan perbatasan, tentu upaya ini mesti disertai upaya melakukan penguatan koordinasi kelembagaan serta melakukan pendekatan yang lebih *offensive* pada pemerintah pusat untuk mendapatkan perhatian dan memaksimalkan porsi anggaran dan kegiatan pembangunan.

Di Kepulauan Riau spirit pengelolaan kawasan perbatasan negara diperkuat dengan masuknya isu perbatasan negara pada dokumen RPJMD Provinsi Kepulauan Riau serta Peraturan Gubernur No. 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, SOTK Perangkat Daerah yang membentuk unit/lembaga pengelola perbatasan disertai tugas pokok dan fungsi unit batas negara yang ada pada Biro Pemerintahan dan Perbatasan.

Diprovinsi Kepulauan Riau institusi yang secara khusus memiliki tugas pokok dan fungsi (tupoksi) pengelolaan kawasan perbatasan negara berada pada Biro Pemerintahan dan Perbatasan khususnya pada sub bagian batas negara, kewenangan bagian batas negara sebagaimana diatur pada Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Perangkat Daerah, sebagaimana diatur pada pasal 16 bahwa dalam hal pengelolaan kawasan perbatasan negara bagian perbatasan bertugas melakukan penyusunan, perumusan rencana induk dan rencana aksi serta pengoordinasian penyusunan kebijakan dan pengelolaan serta pemanfaatan perbatasan.

Dokumen RPJMD Provinsi Kepulauan Riau tahun 2016 – 2021 menyebut beberapa persoalan dalam pelaksanaan pembangunan di Kepulauan Riau, antara lain adalah masalah kesenjangan antar wilayah dan antar kelompok pendapatan yang cukup tinggi. Di bidang infrastruktur, ketersediaan pelabuhan dan dermaga serta kapal pengangkut barang dan orang untuk mendukung konektivitas antar pulau masih sangat kurang. Begitu pula dengan jaringan telekomunikasi di beberapa pulau berpenghuni ketersediaan jaringan telekomunikasi masih minim.

Implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan yang dikaji pada penelitian ini adalah, apa dan bagaimana Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau mengimplementasikan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan, sehingga *political*

will pemerintah dalam membangun kawasan perbatasan, dapat menjadi amunisi dan modal dasar memperkuat pembangunan kawasan perbatasan dengan mewujudkan sinergisitas kebijakan bersama pemerintah pusat dan penguatan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan oleh daerah. Sebab implementasi sebuah kebijakan dan program akan terlihat apabila dapat dilaksanakan secara terarah dan konsisten, sehingga tujuan sebagaimana dikehendaki dapat tercapai. Berjalannya agenda pembangunan dikawasan perbatasan, akan menjawab opini negatif yang mengungkap fakta bahwa indeks kemajuan pembangunan di Kepulauan Riau yang masih minim karena pemerintah belum dapat mengambil peran yang lebih baik untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Rianto:2017).

Berdasarkan informasi yang didapat pada Biro Pemerintahan dan Perbatasan, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, diketahui bahwa regulasi yang mengatur pengelolaan kawasan perbatasan belum sepenuhnya memberikan kewenangan teknis pada institusi khusus untuk melakukan pembangunan ataupun pengelolaan dikawasan perbatasan.

Kesenjangan kebijakan yang ditemui dalam hal ini adalah penetapan kecamatan lokasi prioritas yang menjadi sasaran pembangunan kawasan perbatasan negara, belum disertai dukungan program/kegiatan spesifik yang mengikat pihak terkait seperti lembaga teknis pemerintah Kementerian/Lembaga serta Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk mendukung percepatan pembangunan kecamatan lokasi prioritas. Oleh karena itu pelaksanaan program perbatasan negara yang dilaksanakan di Kepulauan Riau belum secara maksimal berjalan dengan baik.

Persoalannya lainnya adalah belum adanya *grand design* kawasan perbatasan daerah, membuat arah dan kebijakan perbatasan belum terarah seperti apa kawasan perbatasan yang menjadi lokasi prioritas akan di kembangkan. Disamping itu persoalan seperti ego sektoral lembaga teknis (Dinas/SKPD) dalam pengusulan program/kegiatan belum dapat sepenuhnya di *endorse* oleh Biro Pemerintahan dan Perbatasan dalam pengusulan program/kegiatan terkait pembanguna di wilayah perbatasan.

Kelembagaan perbatasan (bagian perbatasan negara) mengacu pada tupoksi sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Gubernur Nomor 59 Tahun 2017 dalam pelaksanaan tugas, berdasarkan sumber informasi dalam penelitian ini, cenderung lemah untuk melakukan agregasi ataupun mengartikulasikan kepentingan kebijakan perbatasan negara. Keterbatasan struktur birokrasi serta sumber daya manusia dan dukungan anggaran membuat kehadiran lembaga perbatasan belum dapat menjalankan program/kegiatan pengelolaan kawasan perbatasan secara optimal.

Keterbatasan anggaran dapat diketahui dari dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) yang pernah dijalankan oleh kelembagaan. Berdasarkan data DPA yang ada terlihat minimnya alokasi anggaran pada bagian batas negara yang berimbas kelembagaan ini hanya melaksanakan rapat koordinasi teknis dan pelaksanaan monitoring. Bahkan untuk tahun anggaran 2017 diketahui kegiatan yang dijalankan oleh bagian perbatasan berupa pelaksanaan monitoring.

Beberapa kondisi sebagaimana tersebut diatas menjadi salah satu faktor implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Kepulauan Riau belum optimal dan tidak memiliki progres yang terukur.

B. Identifikasi Masalah di Kawasan Perbatasan Negara di Kepri

Berdasarkan uraian dan informasi yang didapat dari berbagai sumber pada penelitian ini diketahui bahwa terdapat kesenjangan dalam hal pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau. Berikut merupakan indentifikasi masalah pengelolaan kawasan perbatasan negara di Kepulauan Riau.

1. Regulasi terkait pengelolaan kawasan perbatasan negara, pada level pemerintah pusat (UU, Perpres, Permen) dan aturan yang ada pada pemerintah daerah belum optimal mendesakkan percepatan pembangunan kawasan perbatasan yang terukur dan konsisten.
2. Penetapan kecamatan lokasi prioritas yang menjadi sasaran pembangunan kawasan perbatasan negara, belum didukung adanya program/kegiatan spesifik oleh pemerintah pusat melalui kementerian/lembaga maupun Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk mendukung percepatan pembangunan kecamatan lokasi prioritas.
3. Isu Perbatasan negara sudah menjadi isu strategis pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, tetapi belum menjadi bagian dari pencapaian misi dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sehingga menjadi rencana strategis yang akan diadopsi menjadi Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) untuk dijalankan dalam program kerja kegiatan.
4. Fragmentasi pembangunan kawasan perbatasan yang menyebar, sementara kapasitas dan kewenangan kelembagaan perbatasan yang hanya bersifat koordinatif membuat pelaksanaan program perbatasan yang dilaksanakan di Kepulauan Riau belum secara maksimal untuk melakukan agregasi dan mengartikulasikan kepentingan kawasan perbatasan.

5. Keterbatasan sumberdaya manusia dan non manusia pada bidang perbatasan negara membuat ruang gerak kelembagaan perbatasan negara melakukan apresiasi kebijakan terkait perbatasan negara juga terbatas.
6. Kondisi geografis yang sulit dijangkau, salah satu faktor program/kegiatan pembangunan di kawasan perbatasan kurang mendapat prioritas.

C. Perumusan Masalah

Permasalahan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai “Bagaimanakah implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau”. Untuk memudahkan dalam menjawab permasalahan, maka permasalahan tersebut dirinci menjadi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Kebijakan apa yang sudah dikeluarkan pemerintah daerah sebagai upaya mengimplementasikan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau?
2. Bagaimana implementasi kebijakan dalam pengelolaan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau?
3. Bagaimana keterkaitan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Kepri dalam kaitannya dengan teori implementasi kebijakan Edward III (aspek Komunikasi, Sumberdaya, Struktur Birokrasi, dan Disposisi.)
4. Faktor apakah yang menghambat dan mendukung dalam melaksanakan pembangunan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan kebijakan pengelolaan perbatasan negara oleh pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.
2. Menganalisis implementasi kebijakan dalam pengelolaan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau.
3. Mendeskripsikan faktor penghambat dan pendukung dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun Kegunaan Penelitian ini adalah:

1. **Manfaat Praktis.** Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah tentang pengelolaan pembangunan wilayah khususnya kawasan perbatasan di provinsi Kepri. Selain itu Penelitian dapat diperoleh gambaran tentang bagaimana proses artikulasi dan agregasi pengambilan kebijakan dan keputusan dalam pengelolaan kawasan perbatasan.
2. **Manfaat Akademis.** Manfaat akademis yang diharapkan pada penelitian ini adalah bahwa hasil penelitian dapat menambah literasi tentang pola kebijakan pemerintah dalam tentang pengelolaan kawasan perbatasan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Analisis implementasi kebijakan pada penelitian ini dilakukan untuk mengkaji dan mendiskripsikan pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.

Esensi utama dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. George C. Edward III (1980: 10) mengatakan bahwa pelaksanaan implementasi dapat berhasil dengan baik harus didukung empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana dan struktur birokrasi, maka definisi konseptual variabel penelitian implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan yang mencakup penyelenggaraan komunikasi, dukungan sumber daya, struktur birokrasi, disposisi pelaksana. Kerangka teori yang akan dibangun pada penelitian ini adalah teori kebijakan publik dan implementasi kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau.

A. Kajian Teori

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan merupakan kebijakan publik dan merupakan salah satu *output* atau hasil dari proses penyelenggaraan pemerintahan yang memunculkan kebijakan publik. Pengelolaan kawasan perbatasan dapat bermakna bagaimana perspektif kebijakan yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk

menghasilkan *output* pada terciptanya kondisi kawasan perbatasan untuk mewujudkan kondisi kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan yang saling berinteraksi untuk memenuhi kebutuhan publik.

Dye dalam Sri Suwitri dkk (2016:1.7) mengungkap bahwa kebijakan publik dapat dilihat sebagai apa pun yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Harold D Laswell dan Abraham Kaplan mengemukakan pengertian kebijakan publik sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.

Anderson (1994:6) mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah. Menurut Anderson terdapat 5 (lima) implikasi dari konsep mengenai kebijakan publik. *Pertama*, kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan. *Kedua*, kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu. *Ketiga*, kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu. *Keempat*, kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya, dan bukan sekedar keinginan yang akan dilaksanakan. *Kelima*, kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif atau pasif dalam menghadapi suatu masalah.

Oleh karena itu menurut Muchlis Hamdi (2015:37), karakter utama dari kebijakan publik adalah sebagai berikut.

1. Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yakni menyelesaikan masalah publik.
2. Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. Oleh karena itu, suatu kebijakan publik secara lebih konkret dapat diamati dalam wujud rencana, program dan kegiatan.
3. Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif. Hukum dapat menegaskan kepatuhan tertentu atau juga memberikan suatu manfaat.

Menurut Ealau dan Prewit (1973), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun mentaatinya. Titmuss (1974) mendefenisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan tertentu.

Apabila diperhatikan dengan seksama terdapat beberapa sudut pandang dari para ilmuwan terkait kebijakan publik, Sri Suwitri dkk (2016:1.8) kebijakan publik dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah. Pendapat ini sebagaimana dinyatakan James E. Anderson bahwa kebijakan public adalah kebijakan kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah.
2. Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah. Pendapat ini sebagaimana juga dinyatakan oleh

David Easton bahwa kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.

3. Kebijakan publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan. Pengertian ini sebagaimana disebutkan oleh George C Edward III dan Ira Sharkansky bahwa kebijakan public adalah suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan.

Tachjan dalam bukunya Implementasi kebijakan publik (2006:19) menyatakan siklus kebijakan publik pada garis besarnya terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu:

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan serta
3. Pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan.

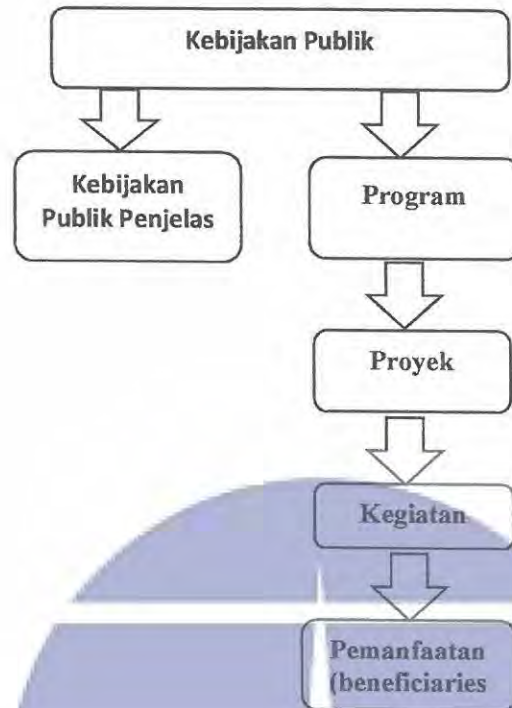
Jadi efektivitas suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh proses kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi serta evaluasi. Ketiga aktivitas pokok proses kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausalitas serta berpola siklikal atau bersiklus secara terus menerus sampai suatu masalah publik atau tujuan tertentu tercapai.

2. Implementasi Kebijakan

Tujuan final kebijakan publik adalah tentang bagaimana suatu negara mencapai cita-citanya. Implementasi kebijakan akan diketahui bagaimana *out put* kebijakan yang telah diputuskan terealisasi. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012:21), implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementator kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan.

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 195) bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho dalam bukunya *Publik Policy* (2017:728) pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut sebagaimana gambar berikut:



Gambar 2.1 Sekuensi implementasi kebijakan (Riant Nugroho, 2017:729)

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2014:148) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Sehingga secara umum implementasi berarti membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Menurut Wahab (2005:63) implementasi kebijakan dapat dilihat dari sudut pandang (1) pembuat kebijakan, (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) sasaran kebijakan (*target group*). Perhatian utama pembuat kebijakan memfokuskan diri pada “sejauh mana kebijakan tersebut telah tercapai dan apa alasan yang

menyebabkan keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut. Dari sudut pandang implementor, menurut Wahab (2005:64) implementasi akan terfokus pada “tindakan pejabat dan instansi di lapangan untuk mencapai keberhasilan program.” Sementara dari sudut pandang *target groups*, implementasi akan lebih dipusatkan pada “apakah implementasi kebijakan tersebut benar-benar mengubah pola hidupnya dan berdampak positif panjang bagi peningkatan mutu hidup termasuk pendapatan mereka.

Dari beberapa defenisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu :

- 1) Adanya tujuan atau sasaran kebijakan;
- 2) Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan
- 3) Adanya hasil kegiatan.

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan. Ancaman utama dari implementasi adalah adanya kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan. Masalah implementasi ini berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan dengan realisasi dan kebijakan tersebut.

Nugroho (2008) dalam bukunya *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)* menyatakan hal yang paling penting dalam implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri.

Disebutkan terdapat lima hal yang perlu dipenuhi adalah hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat? Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Ketepatan pelaksana. Aktor implementasi tidaklah hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara

pemerintah masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*).

3. Ketepatan target implementasi. Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu: a) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain; b) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak, kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak; c) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Apakah lingkungan implementasi sudah tepat? Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu a) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; b) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.
5. Tepat proses. Secara umum implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu: a) *policy acceptance*, di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; b) *policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; c) *strategic readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

Disebutkan juga terdapat dua penyebab kegagalan pemerintah membangun kebijakan publik yang hebat atau unggul. *Pertama*, karena tidak mengerti makna dan substansi kebijakan publik. Ketidaktahuan ini bukan dominasi para praktisi pemerintahan, kalangan akademisi juga. Karena itu ancaman yang mungkin muncul adalah kemiskinan teori kebijakan publik. *Kedua*, karena analisis kebijakan tidak ada, ada tetapi tidak bekerja dengan baik, dan walaupun sudah bekerja dengan baik, tidak mampu menghasilkan kebijakan yang hebat. Mengapa? Guys B Peters (2004) mengatakan, “ *A great deal of policy formulation is done by inertia, by analogy, by intuition.*” Jadi karena begitu (merasa) ahli-nya, sipejabat pembuat kebijakan merasa

tidak perlu melakukan proses analisis kebijakan yang sepatutnya dan dapat dipertanggungjawabkan. Mereka berubah dari “professional kebijakan publik” menjadi dukun kebijakan publik.

Sementara Agustino, 2006:138) mengutip Eugene Bardach, bahwa terdapat kerumitan dalam proses implementasi.

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengena bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarnya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Menurut Riant Nugroho dalam implementasi kebijakan, rencana adalah 20 persen keberhasilan, Implementasi adalah 60 persen, sisanya 20 persen adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Oleh karena itu implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai didalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

Sebagaimana dikemukakan Peter de Leon dan Linde de Leon (2001) bahwa terdapat pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan public yang dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi diantara kebijakan dan eksekusinya. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (*top down prespective*). Perspektif ini lebih focus kepada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Pada saat yang sama muncul juga pendekatan botton up. Generasi ketiga, tahun 1990-an, memperkenalkan

pemikiran bahwa variabel perilaku dari aktor pelaksana implementasi kebijakan yang lebih menentukan keberhasilan kebijakan. Pemikiran ini dikembangkan oleh Malcolm L. Goggin. Pada periode ini juga muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut (Riant Nugroho, 2017:737).

3. Model Implementasi Kebijakan Publik

Terdapat sejumlah model yang dikembangkan ilmuwan dalam studi implementasi kebijakan publik (Riant Nugroho: 2017) antara lain:

a) Model Van Meter dan Van Horn

Model ini diperkenalkan oleh Donald van Meter dan Carl van Horn (1975), Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan public, implementator dan kinerja kebijakan public.

Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi kebijakan public adalah variabel:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.
2. Karakteristik dari agen pelaksana/implementator.
3. Kondisi ekoomi, sosial dan politik.
4. Kecenderungan (disposition) dari Pelaksana/implementator.

b) Model Mazmanian dan Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier disebut sebagai model Kerangka analisis implementasi (A Frame for Implementation Analysis) yang mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel.

Pertama, variabel indeviden, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikendaki.

Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar.

Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang mendasar.

c) Model Hoodwood dan Gun

Model ketiga adalah model Brian W Hoogwood dan Lewis A Gun (1978) berpendapat bahwa implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak menimbulkan masalah yang besar. Syarat Kedu adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan disasari hubungan kausal yang andal. Prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi.

Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya semakin sedikit hubungan sebab-akibat, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks, otomatis menurunkan efektifitas implementasi kebijakan. Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif-apalagi jika hubungannya adalah hubungan ketergantungan. Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki kewenangan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

d) Model Goggin, Bowman dan Lester.

Goggin dkk bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan dengan mengedepankan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen serta meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

e) Model Grindle.

Implementasi kebijakan model grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan teknis implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan menurut model grindle mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. (siapa) pelaksana program
6. Sumberdaya yang dikerahkan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

f) Model Elmore, dkk

Implementasi kebijakan juga dikembangkan terpisah oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, Benny Hjern & David O'Porter yang memulai mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka; tujuan, strategi, aktivitas dan kontak-kontak yang mereka miliki.

Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran rendah.

g) Model Edward III

George Edward III (1980) menegaskan bahwa masalah utama dari administrasi public adalah *lack of attention to implementation*. Dinyatakan bahwa *with out effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan atau public dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat.

Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung, khususnya sumber daya manusia, dimana hal ini berkenaan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Disposisi berkenaan dengan kesedian dari para implementator untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

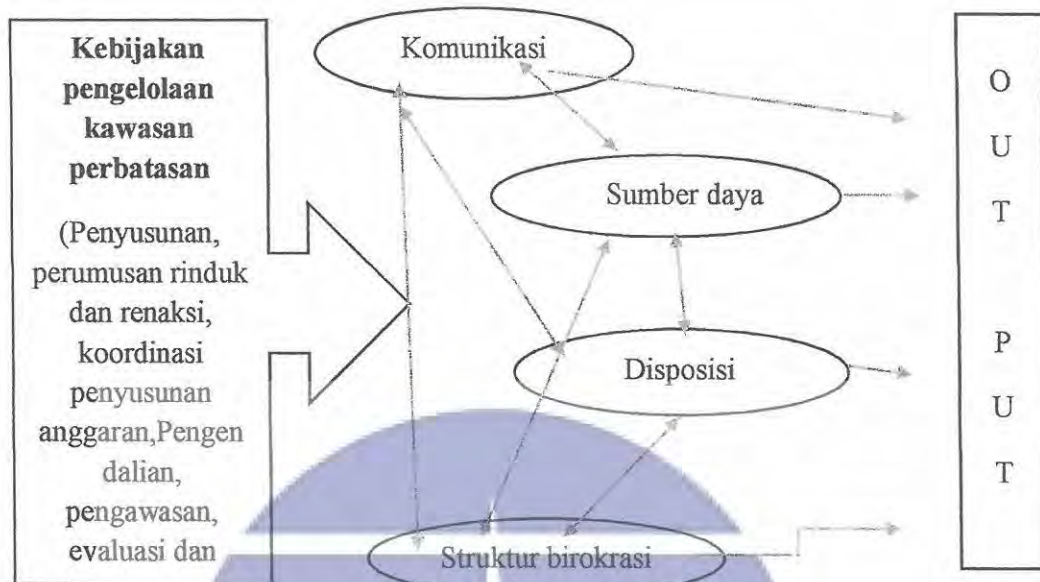
Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Menurut Edward III tantangan implementasi kebijakan adalah bagaimana tidak terjadi *bureaucratic fragmentation*, karena hal ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

Berikut model analisis implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau berdasarkan empat aspek model implementasi George Edward III.

Indikator	Pengukuran
Komunikasi	1. Apakah ukuran dan tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan
Sumber Daya	1. Jumlah staf. 2. Keahlian para pelaksana. 3. Informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program. 4. Adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan. 5. Adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.
Disposisi	1. Respon implementator terhadap kebijakan 2. Kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan 3. Intensitas respon
Struktur Birokrasi	1. Kesesuaian karakteristik dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. 2. Kesesuaian norma-norma dalam badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. 3. Kesesuaian pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Tabel 2.1 Empat aspek model analisis kebijakan George Edward III.

Adapun model Implementasi Kebijakan Edward III digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Teori Implementasi Edwards III.

h) Model Nakamura dan Smallwood

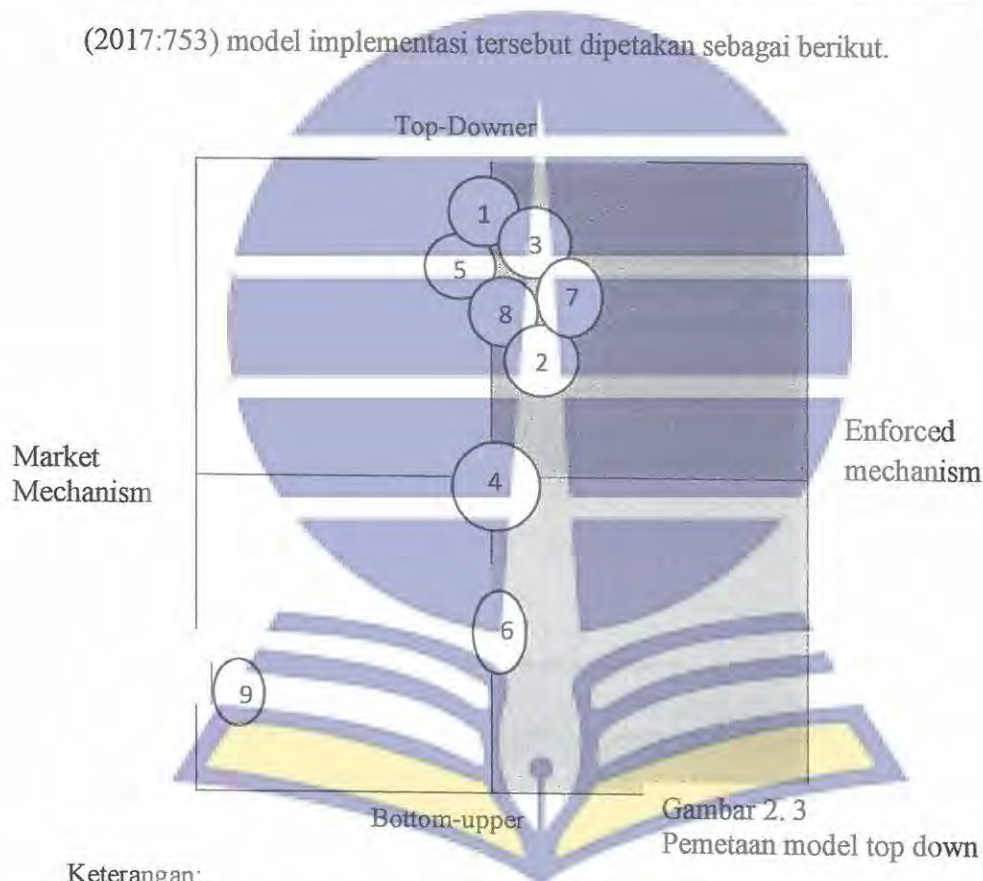
Nakamura dan Smallwood mengembangkan model implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai *environments influencing* yang terdiri dari tiga elemen dengan masing-masing terdapat aktor dan arena.

i) Model Jaringan.

Proses implementasi menurut model ini bahwa kebijakan merupakan complex of interaction processes di antara sejumlah besar aktor yang berada di dalam suatu jaringan (network) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor di dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

j) Pemetaan model

Berdasarkan beberapa model implementasi kebijakan, pada dasarnya dapat dibuat pemetaan model implementasi kebijakan kedalam dua jenis pemilahan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari atas kebawah (top down) versus kebijakan berpola bawah ke atas (bottom up), dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (enforced mechanism, command and control) dan mekanisme pasar (market mechanism, economic incentives). Menurut Riant Nugroho (2017:753) model implementasi tersebut dipetakan sebagai berikut.

Keterangan:

1. Donald Van Meter & Carl Van Horn
2. Daniel Mazmanian & Paul A Sabatier
3. Brian Hoogwood & Lewis A Gun
4. Malcol Goggin, Ann Bowman, James Lester
5. Merlie S Grindle
6. Richard Elmore dkk
7. George Edward III.
8. Robert T Nakamura
9. Network

Berdasarkan permasalahan penelitian yang dikaji pada penelitian ini, maka model analisis implementasi kebijaksanaan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau akan menggunakan model George Edward III dengan melihat keempat aspek berdasar hipotesis bahwa lemahnya implementasi pengelolaan kawasan perbatasan karena faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

4. Kawasan Perbatasan

a. Pengertian Kawasan Perbatasan

Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara secara spesifik menyebut kawasan perbatasan adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal Batas Wilayah Negara di darat, Kawasan Perbatasan berada di kecamatan.

Istilah kawasan perbatasan menurut rencana induk pengelolaan perbatasan negara BNPP merupakan wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berbatasan dengan negara lain, dan batas-batas wilayahnya ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menggolongkan wilayah perbatasan menjadi kawasan strategis nasional yaitu sebagai wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan.

Pengelolaan kawasan perbatasan merupakan upaya pemerintah menggunakan otoritasnya terutama melakukan pemerataan hasil pembangunan yang tentunya sebagai

upaya menciptakan kesejahteraan bersama sehingga tercapailah apa yang disebut para ahli sebagai negara kesejahteraan.

Pengelolaan kawasan perbatasan diperlukan untuk memberikan kepastian hukum mengenai ruang lingkup wilayah negara, batas wilayah negara dan kewenangan pengelolaan wilayah negara, dan hak-hak berdaulat, serta dilakukan dengan pendekatan kesejahteraan, keamanan, dan kelestarian lingkungan secara bersama sama.

Di Kepulauan Riau respon atas kebijakan pengelolaan perbatasan ditandai dibentuknya kelembagaan daerah yang secara khusus mengkoordinasikan perumusan dan penyusunan kebijakan dibidang pengelolaan kawasan perbatasan yang ada pada Biro Perbatasan dan Pemerintahan.

Berdasarkan Desain Besar Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan 2011-2025, Pembangunan dan pengelolaan kawasan perbatasan di Indonesia dilakukan melalui 3 (tiga) pendekatan yaitu pendekatan keamanan, pendekatan kesejahteraan, dan pendekatan lingkungan. Hal tersebut terkait dengan fungsi strategis kawasan perbatasan yang merupakan kawasan strategis terkait integritas dan kedaulatan wilayah negara yang memerlukan pengelolaan secara khusus, baik dalam konteks keamanan, kesejahteraan, dan lingkungan.

b. Pengelolaan Perbatasan Negara Dalam Kerangka Otonomi Daerah.

Eko Prasajo pada pidato pengukuhan sebagai guru besar ilmu administrasi FISIP UI tahun 2006, menyatakan bahwa konstruksi hubungan pusat dan daerah dimasa datang akan diarahkan pada fungsi mengatur dan mengurus. Fungsi mengatur yang bersifat nasional dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Sedangkan Propinsi dan Kabupaten Kabupaten/Kota mengatur sesuai tingkat kewenangan yang dimiliki. Selaras

dengan kewenangan mengatur yang dimiliki, fungsi mengurus dilakukan oleh pemerintah sesuai tingkatan kewenangan yang dimiliki.

Menurut Eko Prosojo beberapa kewenangan yang dapat dikembangkan dalam pelaksanaan fungsi mengatur dan mengurus meliputi:

- 1) Kewenangan mengatur oleh pusat
- 2) Kewenangan mengatur oleh pemerintah
- 3) Kewenangan mengatur oleh kabupaten/kota
- 4) Kewenangan mengurus dalam rangka desentralisasi
- 5) Kewenangan mengurus dalam rangka dekonsentrasi
- 6) Kewenangan mengurus dalam rangka tugas pembantuan
- 7) Kewenangan mengurus dalam rangka sentralisasi.

Disebutkan bahwa pembagian kewenangan fungsi mengatur dan mengurus seharusnya telah ditetapkan secara tuntas di dalam Undang-undang sebagaimana yang dilakukan dalam praktek di negara-negara federal. Pengaturan melalui Peraturan Pemerintah sebagaimana yang berlaku di Indonesia saat ini, cenderung menguntungkan pusat dan melemahkan daerah.

Kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan, bagi pemerintah daerah berkorelasi dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. pasal 9 menyatakan :

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 10 UU No 23/2104 menyatakan:

1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2)

meliputi:

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud

pada ayat (1), Pemerintah Pusat:

- a. melaksanakan sendiri; atau
- b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Selanjutnya pasal Pasal 11 ayat 1 UU No. 23/2014 menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Sasongko (2015:1.57) menyebut, untuk pertama-tama, peranan pemerintah daerah ternyata besar dalam mendorong pertumbuhan wilayah, mengutip Hal Hill dan Anna Weiderman yang mengkaji pengaruh dari pemerintah daerah terhadap perkembangan ekonomi daerah pada dekade 1970-an dan 1980-an, menyatakan bahwa faktor-faktor lokal terhadap laju pertumbuhan ekonomi daerah akan menjadi sangat nyata apabila dikombinasikan dengan kondisi awal yang baik atau situasi eksternal. Bali misalnya, mempunyai prestasi pertumbuhan ekonomi yang baik, yang didukung oleh pertumbuhan pertanian padi dan pariwisata, namun difasilitasi lebih lanjut oleh kohesi sosial dan pemerintah provinsi yang bersemangat. Contoh lain Sumatera Barat,

meskipun tidak didukung oleh sumber daya mineral dan berlokasi di sisi yang “salah”, ekonominya juga tumbuh cepat sebagai akibat kualitas pejabat daerah dan kohesi sosial.”

Kedua, peranan yang besar dari pemerintah daerah dalam mendorong pertumbuhan wilayahnya tidak akan terealisasi jika tidak ada rencana pengembangan yang jelas dan dilaksanakan secara konsekuen. Ketiga, mengutip Lin Che-Wei yang menyatakan bahwa negara yang kaya dengan sumber daya alamnya justru miskin karena warisan. Menurut Sasongko, Indonesia sejak awal sudah terkontaminasi oleh penyakit yang awalnya berjangkit di negara penjajah kita yang karena itu disebut sebagai *dutch disease*. Bila kita membandingkan laju pertumbuhan ekonomi selama kurun 1950 sampai sekarang, dengan membandingkan negara lebih miskin sumber daya alam lain seperti Taiwan, Singapura, dan Thailand, ternyata kita yang mempunyai sumber daya alam yang sangat besar justru mengalami pertumbuhan terendah.

Kondisi tersebut karena kebanyakan pejabat pemerintah daerah, juga pejabat pemerintah pusat mempunyai persepsi yang keliru mengenai sumber daya alam dalam pengembangan ekonomi daerah. Pertama-tama pejabat daerah menganggap bahwa kepemilikan sumber daya alam yang berlimpah merupakan prasyarat bagi suatu daerah untuk berkembang. Selain itu kebanyakan pejabat daerah juga mempunyai anggapan bahwa kepemilikan sumber daya alam yang besar akan menjadi daya tarik yang kuat investor dalam negeri maupun asing.

Keempat, para ahli memperingatkan kemungkinan tidak semua upaya replikasi dari usaha yang berhasil akan menghasilkan sukses pula. Lokasi pengelompokan industri tidak menjamin keberhasilan. Diperlukan strategi yang berbeda untuk masing-masing lokasi.

Dalam hal ini model kebijakan pengelolaan perbatasan di Indonesia termasuk Kepulauan Riau patut mempertimbangkan kondisi tersebut. Karena belum tentu kebijakan kawasan perbatasan lain di Indonesia pada tempat ruang dan waktu bisa diberlakukan kebijakan yang sama, pada setiap wilayah perbatasan, termasuk Kepulauan Riau yang kawasan perbatasannya adalah laut yang mana lokasi prioritas kawasan meski sama sama ditetapkan wilayah kecamatan sebagai titik lokpri, tetapi wilayah desa/kelurahan pada kecamatan di Kepulauan Riau berapa tempat tersebar pada sejumlah pulau.

c. Sentralisasi dan Desentralisasi dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan.

Pengelolaan kawasan perbatasan sesungguhnya terkait dengan persoalan desentralisasi dan sentralisasi pemerintahan. Sentralisasi lebih dipengaruhi bahwa kawasan perbatasan terkait dengan status kedaulatan wilayah negara secara keseluruhan. Sementara desentralisasi terkait kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola sendiri wilayahnya menjadi lebih baik dan dapat bersaing baik dari sisi pembangunan dan kesejahteraan yang baik bersama wilayah lain di Indonesia.

Pertanyaan dasar untuk menjawab sentralisasi dan desentralisasi adalah pada level mana kekuasaan untuk membuat keputusan itu diletakkan. Jika kekuasaan itu ada di pusat, maka suatu organisasi akan bersifat sentralisasi, sedangkan jika kekuasaan itu disebarkan dalam unit unit yang otonom, maka organisasi tersebut sejatinya sudah menerapkan prinsip desentralisasi.

Menurut Eko Prasajo (2016), Sentralisasi dan desentralisasi dalam ranah pemerintahan adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomis. Sebagai sebuah kontinum, setralisasi tidak berada dalam ruang yang vakum atau ruang yang kosong.

Dikatakan bahwa sentralisasi dan desentralisasi selalu bergerak dari satu titik pendulum ketitik pendulum yang lain. Dalam tatanan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan merupakan kombinasi kekuatan yang bersifat sentripetal (sentralisasi) dan kekuatan sentrifugal (desentralisasi) secara bersamaan. Tidak ada negara yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi, sekalipun selalu terdapat beberapa kewenangan yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi saja. Sebaliknya, tidak ada satu negara yang menyelenggarakan pemerintahannya secara desentralisasi saja sehingga tidak terdapat pengaturan yang bersifat nasional.

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik atau otonomi daerah pada hakekatnya bertujuan untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Dalam konteks Indonesia pelaksanaan desentralisasi sebagai upaya otonomi daerah, Djohermansyah Djohan (2014) menyebut pelaksanaan otonomi daerah selama ini adalah otonomi setengah hati. Kendala yang muncul dalam implementasi otonomi daerah adalah persoalan teknis dan politis. Kendala teknis berupa belum memadainya peraturan pelaksanaan yang dibuat pemerintah pusat seperti banyaknya peraturan menyangkut otonomi daerah yang tidak jelas. Kendala politis terkait kesungguhan *political will* dan pemerintah tampak setengah hati melaksanakan otonomi daerah.

Dalam makalah dengan judul perlu disentralisasi asimetris, M Mas'ud Said menyatakan untuk kasus Indonesia model desentralisasi asimetris perlu menjadi perhatian, sebab melalui pola ini dapat terbukanya ruang gerak implementasi dan kreatifitas daerah Provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum

dan khusus. Mengapa provinsi? Ini karena level kabupaten dan kota sudah cukup terakomodasi dalam perundangan pemerintahan selama ini.

Desentralisasi asimetris dapat menjadi terobosan akan kebuntuan mekanisme formal. Contohnya, Provinsi DIY tidak perlu mengubah sistem pemilihan gubernurnya karena sistem itu telah berjalan justru sebelum negara ini lahir. DIY dapat melaksanakan pilkada dengan sistem lokalnya.

Sentralisasi dan desentralisasi dalam hal pengelolaan kawasan perbatasan, jika mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara terdapat dalam Pasal 10 dan 11. Pasal 11 Undang-undang ini menyebut bahwa dalam hal pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, terdapat wilayah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah.

Kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan negara sebagaimana dalam pasal 10 ayat 1 menyebut sebagai berikut:

- a. Menetapkan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan;
- b. mengadakan perundingan dengan negara lain mengenai penetapan Batas Wilayah Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional;
- c. Membangun atau membuat tanda Batas Wilayah Negara;
- d. Melakukan pendataan dan pemberian nama pulau dan kepulauan serta unsur geografis lainnya;
- e. Memberikan izin kepada penerbangan internasional untuk melintasi wilayah udara teritorial pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- f. Memberikan izin lintas damai kepada kapal-kapal asing untuk melintasi laut teritorial dan perairan kepulauan pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- g. Melaksanakan pengawasan di zona tambahan yang diperlukan untuk mencegah pelanggaran dan menghukum pelanggar peraturan perundang-undangan di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter di dalam Wilayah Negara atau laut teritorial;
- h. Menetapkan wilayah udara yang dilarang dilintasi oleh penerbangan internasional untuk pertahanan dan keamanan;
- i. Membuat dan memperbarui peta Wilayah Negara dan menyampaikannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat sekurang-kurangnya setiap 5 (lima) tahun sekali; dan

- j. Menjaga keutuhan, kedaulatan, dan keamanan Wilayah Negara serta Kawasan Perbatasan.

Selanjutnya pada pasal 2 terkait pembiayaan pembangunan kawasan perbatasan pemerintah pusat berkewajiban menetapkan besar biaya pembangunan.

Sementara menurut pasal 11 UU/43/2008 bahwa pemerintah Provinsi dalam pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan meliputi:

- a. melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. melakukan koordinasi pembangunan di Kawasan Perbatasan;
- c. melakukan pembangunan Kawasan Perbatasan antar pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga; dan
- d. melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan Kawasan Perbatasan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Sinergisitas pengelolaan kawasan perbatasan hendaknya terus menguat antara kepentingan pusat dan daerah, sebab pembangunan dikawasan perbatasan merupakan upaya langsung dalam mengelola batas kedaulatan negara. Kawasan perbatasan disatu sisi merupakan kawasan strategis dalam menjaga integritas wilayah negara yang memerlukan pengelolaan secara khusus. Pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan diperlukan untuk memberikan kepastian hukum mengenai ruang lingkup wilayah negara, kewenangan pengelolaan wilayah negara, dan hak-hak berdaulat negara. Sementara daris aspek lain, kawasan perbatasan adalah wilayah negara yang memiliki hak mendapat akses pembangunan.

Secara teoritis sebagaimana rencana induk (rinduk) Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP 2011-2014 : 12) pengelolaan perbatasan terdiri dari 4 (empat) tahapan, yakni alokasi, delimitasi, demarkasi dan administrasi. Kalau tahap alokasi,

delimitasi dan demarkasi lebih banyak terkait pada aspek pengelolaan batas wilayah negara (*boundary line*) yang mana kebijakan ini lebih menitik beratkan pada kepentingan nasional, maka tahapan administrasi lebih terkait pada aktivitas pembangunan dikawasan perbatasan (*boundary area*). Pada kawasan *boundary area* inilah kepentingan otonomi daerah dapat disinergikan dengan kepentingan nasional. Oleh karena itu pada hakikatnya Kebijakan Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan terdiri dari kebijakan nasional dan kebijakan daerah.

d. Analisis Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu (Sri Suwitri 2.9:2016). Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru.

Dunn (1998:117) menyatakan bahwa analisis kebijakan fokusnya adalah kebijakan yang telah ada. Dunn dalam Sri Suwitri (2016) menyatakan terdapat tiga bentuk utama analisis kebijakan publik:

1. Analisis kebijakan prospektif, yaitu analisis yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan di implementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk menyintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternative dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.
2. Analisis kebijakan Retrospektif, yaitu analisis sebagai bentuk penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 (tiga) tipe

analisis retrospektif yaitu analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi.

3. Analisis Kebijakan yang terintegrasi, merupakan bentuk analisis yang menggabungkan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analis untuk mengaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan prespektif, tetapi juga menuntut para analis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Abdul Kahar Badjuri dan Teguh Yuwono (2002:66) dalam kebijakan publik konsep dan strategi mengemukakan lima hal penting dalam analisis kebijakan publik meliputi:

1. Dengan analisis kebijakan, pertimbangan saintifik, rasional dan obyektif diharapkan dijadikan dasar bagi semua pembuat kebijakan publik. Kebijakan publik disini dibuat berdasarkan pertimbangan ilmiah yang rasional dan obyektif bukan semata-mata pertimbangan sempit sekedar untuk mengamankan kepentingan politik tertentu. Di Indonesia realitas politicking masih mempengaruhi perumusan dan pembuatan kebijakan publik pada pemerintah pusat maupun daerah.
2. Analisis kebijakan public yang baik dan komprehensif memungkinkan kebijakan yang diputuskan didesain secara sempurna dalam rangka merealisasikan tujuan berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

3. Analisis kebijakan menjadi sangat penting oleh karena persoalan bersifat multi dimensional, saling terkait (*interdependent*) dan berkorelasi satu dengan lainnya..
4. Analisis kebijakan memungkinkan tersedianya panduan yang komprehensif bagi pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Hal ini disebabkan analisis kebijakan juga mencakup dua hal pokok yaitu hal-hal yang bersifat substansial saat ini dan hal-hal strategik yang mungkin akan terjadi pada masa yang akan datang.
5. Analisis kebijakan memberikan peluang yang lebih besar untuk meningkatkan partisipasi publik. Hal ini dikarenakan dalam metode analisis kebijakan mesti melibatkan aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat ini dapat diperoleh dari berbagai mekanisme seperti misalnya melalui konsultasi public, debat publik, curah pikir bersama berbagai pihak terkait (*stakeholders*), delibrasi politik dan sebagainya.

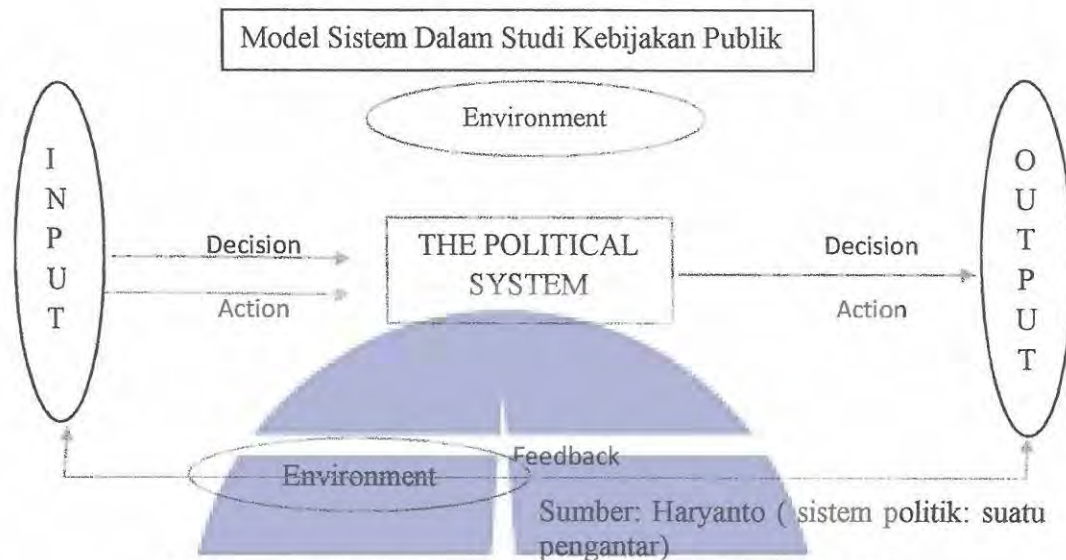
Lasswell dalam Dunn (1998) menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik.

Kebijakan pemerintah untuk mengintensifkan pengelolaan kawasan perbatasan tidak serta merta muncul. Salahuddin Kusumanegara (2010) mengatakan bahwa proses kebijakan merupakan gejala yang tidak mudah dipahami, dan sulit dianalisis secara efektif karena kompleksitasnya. Mengutip Thomas R Dye (1978:17) bahwa terdapat delapan pendekatan dan model politik yang dipakai dalam mengamati kebijakan publik. Model ini seringkali dipakai untuk menganalisis kebijakan. Kedelapan model tersebut adalah:

1. Model Institusional. Dalam model ini kebijakan publik dilihat sebagai kebijakan secara otoritatif ditentukan, dilaksanakan dan dipaksakan oleh lembaga tersebut.
2. Model Proses. Model ini memandang kebijakan publik dikeluarkan melalui pendekatan politik yang dihasilkan melalui proses yang pada umumnya terdiri atas:
 - a. Identifikasi, meliputi tuntutan atas tindakan pemerintah
 - b. Usulan formulasi kebijakan, penentuan agenda permasalahan, dan pengusulan program penyelesaian masalah.
 - c. Melegitimasi kebijakan, yaitu menseleksi usulan-usulan, membangun sumber dukungan politik dan menetapkannya dalam bentuk aturan hukum.
 - d. Implementasi kebijakan, pengorganisasian birokrasi, menyiapkan atau memberi pelayanan, menarik pajak, dsb.
 - e. Mengevaluasi kebijakan, melaporkan hasil pelaksanaan program pemerintah, mengevaluasi impaknya terhadap kelompok yang tertarget maupun non target dalam masyarakat, dan member saran-saran bagi perubahan dan penyesuaian-penyesuaian.
3. Model Kelompok. Pandangan ini menilai kelompok merupakan jembatan penting antara individu dengan pemerintah karena politik secara nyata merupakan perjuangan antar kelompok yang satu dengan lainnya untuk mempengaruhi kebijakan publik. Tugas system politik adalah untuk mengatur konflik antar kelompok.
4. Model elit, yaitu Kebijakan publik dilihat sebagai preferensi dari elit yang memerintah.

5. Model rasional, yaitu kebijakan dilihat bahwa tujuan dikeluarkannya keputusan adalah untuk memaksimalkan keuntungan sosial. Yang dimaksud dengan maksimalisasi keuntungan sosial adalah pemerintah seharusnya membuat kebijakan yang mengakibatkan masyarakat luas mendapat keuntungan dari diberlakukannya kebijakan tersebut.
6. Model inkremental, Model ini melihat kebijakan publik sebagai keberlanjutan dari kebijakan pemerintah sebelumnya dan hanya melakukan modifikasi tambal sulam.
7. Model teori permainan. Model teori permainan merupakan studi mengenai pembuatan keputusan rasional dalam satu keadaan dimana terjadi dua atau lebih partisipan yang mempunyai pilihan-pilihan mereka masing-masing. Teori ini diterapkan jika tidak ada yang secara bebas merupakan pilihan yang paling baik. Teori permainan merupakan model yang abstrak dalam pembuatan kebijakan. Model ini tidak menjelaskan bagaimana orang secara aktual membuat keputusan, akan tetapi hanya jika terjadi situasi yang kompetitif bagaimana mereka membuat kebijakan secara rasional.
8. Teori sistem. Kebijakan publik menurut model ini merupakan respon dari sistem politik terhadap kekuatan-keuatan yang berasal dari lingkungannya. Kekuatan-keuatan ini disebut input. Lingkungan adalah berbagai kondisi yang berada diluar batas system politik.

Diagram teori system sebagai konseptualisasi kebijakan publik yang diadaptasi dari teori system David Easton adalah sebagai berikut:



Gambar 2.4: Lingkungan system politik model David Easton

Lester dan Stewart (2000) sebagaimana di ungkap Salahuddin Kusumanegara (88:2010) menyebut adanya beberapa pihak terkait perumusan kebijakan:

1. Agensi Pemerintah, yang terdiri dari para birokrat yang seringkali memainkan peran penting dalam perumusan kebijakan.
2. Kantor Kepresidenan. Presiden secara personal terlibat dalam perumusan kebijakan.
3. Legislatif. Sesuai namanya badan ini adalah institusi yang secara luas dikenal sebagai perumus kebijakan public. Lembaga ini berperan dalam melegislasi kebijakan baru maupun merevisi kebijakan yang dianggap keliru.
4. Kelompok kepentingan. Pada umumnya di beberapa negara demokrasi, kelompok kepentingan merupakan aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan spesifik.

e. Pendekatan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) Nasional Tahun 2005-2025, upaya pengelolaan batas wilayah negara dan pembangunan kawasan perbatasan diarahkan agar mengedepankan pendekatan kesejahteraan dalam keseimbangan kepentingan pertahanan keamanan, lingkungan, dan sosial ekonomi. Selanjutnya melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010, pemerintah kemudian membentuk BNPP (Badan Nasional Pengelola Perbatasan) sebuah lembaga non struktural yang dibentuk oleh pemerintah pusat. Kelembaga perbatasan dihadirkan oleh pemerintah pusat untuk mengkoordinasikan pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan di Indonesia.

Rencana Induk BNPP 2011-2014 menyebut upaya pengelolaan kawasan perbatasan dengan landasan UU No. 26 tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional bahwa pengembangan kawasan perbatasan dikembangkan dan ditingkatkan kualitasnya dalam tiga aspek yaitu kesejahteraan, pertahanan dan lingkungan. Dalam pengelolaan Wilayah Perbatasan dikenal tiga pendekatan pengelolaan wilayah perbatasan yaitu kesejahteraan (*prosperity approach*), keamanan (*secutity approach*) dan lingkungan (*ecology approach*).

1. Pendekatan Kesejahteraan (*Prosperity Approach*). Pendekatan keamanan masa lalu mengakibatkan aksesibilitas kawasan Perbatasan antar negara dibatasi, dan pembangunan terutama diarahkan untuk kepentingan pertahanan keamanan negara. Namun kemudian cara pandang tersebut mengalami pergeseran.

Tanpa meninggalkan konsep pertahanan dan keamanan, pembangunan wilayah perbatasan antar negara di Indonesia mulai menerapkan prosperity approach. Kawasan perbatasan diharapkan dapat menjadi kawasan ekonomi yang tumbuh cepat sehingga dapat mendorong percepatan pembangunan ekonomi seluruh kawasan.

2. Pendekatan Keamanan (*Security Approach*) Pendekatan keamanan dipergunakan dalam pengembangan wilayah perbatasan karena memandang wilayah Perbatasan antar negara sebagai kawasan strategis yang merupakan batas kedaulatan negara yang harus dilindungi terutama terhadap munculnya konflik dengan negara tetangga. Penanganan perbatasan negara, pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perwujudan ruang wilayah nusantara sebagai satu kesatuan geografis, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan.
3. Pendekatan Lingkungan (*Ecology Approach*), Pendekatan lingkungan merupakan pendekatan yang mempertimbangan aspek keberlanjutan ekologis sebagai unsur pengelolaan kawasan perbatasan. Aspek lingkungan menempatkan perhatian yang besar terhadap pembangunan yang berbasis pada keberlanjutan dan pertimbangan ekologis sehingga aspek ekologis dipandang sebagai dasar dan prasyarat untuk semua kehidupan.

f. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam implementasinya didapati sejumlah hambatan, Gow dan Mors dalam Harbani Passolong (2011:59) menyebutkan beberapa hambatan tersebut meliputi:

- 1) hambatan politik, ekonomi dan lingkungan;
- 2) Kelemahan institusi;
- 3) Ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif;
- 4) Kekurangan dalam bantuan teknis;
- 5) Kurangnya desentralisasi dan partisipasi;
- 6) Pengaturan waktu (timing);
- 7) Sistem informasi yang kurang mendukung;
- 8) Perbedaan agenda tujuan antara aktor; dan
- 9) Dukungan yang berkesinambungan.

Berbagai hambatan diatas dipilah sebagai hambatan dari dalam (faktor internal) dan hambatan dari luar (faktor eksternal). Mengutip Turner dan Hulme dalam Pasolong (2011:59) disebutkan bahwa hambatan dari dalam atau sering disebut faktor internal dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas *input* yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana serta fasilitas yang dimiliki, dan aturan-aturan system dan prosedur yang harus digunakan.

Faktor eksternal atau hambatan dari dalam dapat dibedakan sebagai semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya yang dapat mempengaruhi kebijakan publik.

Muchlis Hamdi (2014:105) menyatakan indikator implementasi kebijakan akan terdiri atas serangkaian gambaran (perihal atau keadaan) mengenai dinamika pergerakan implementasi kebijakan. Gambaran tersebut berkaitan dengan dinamika produktivitas, linearitas dan efisiensi.

Produktivitas berkenaan dengan kemampuan untuk mewujudkan pencapaian standar yang telah ditentukan, terutama yang berupa pencapaian standar yang telah ditentukan, terutama berupa pencapaian standar jumlah kelompok sasaran. Semakin lancar pemenuhan capaian kelompok sasaran, maka dapat dinyatakan bahwa implementasi kebijakan semakin produktif.

Linearitas berkenaan dengan kesesuaian proses pemenuhan standar dengan pedoman spesifikasi standar yang telah ditentukan. Kesesuaian tersebut menyangkut prosedur, waktu, biaya, tempat, dan pelaksana. Semakin sesuai proses pemenuhan standar dalam implementasi kebijakan, maka dapat dinyatakan bahwa implementasi kebijakan tersebut semakin linear. Catatan mengenai istilah kesesuaian ini adalah bahwa pengertian kesesuaian tersebut dalam arti tidak melampaui standar yang telah ditentukan, yakni prosedur yang tidak semakin panjang, waktu yang tidak semakin lama, biaya yang tidak semakin besar jumlahnya.

Gambaran efisiensi berkenaan dengan kemampuan pendayagunaan sumber daya dalam implementasi kebijakan. Sumber daya tersebut dapat berupa pelaksana, asset dan teknologi. Semakin minimal penggunaan pelaksana, asset dan dana melalui penggunaan teknologi yang semakin tepat dalam implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan, maka dapat dinyatakan bahwa implementasi kebijakan semakin efisien.

Secara ringkas indikator implementasi kebijakan menurut Muchlis Hamdi sebagaimana berikut:

Tabel 2.1 : Indikator Implementasi Kebijakan

Variabel	Dimensi	Indikator
Implementasi Kebijakan	Produktivitas	Jumlah pencapaian kelompok sasaran
	Linearitas	Derajat kesesuaian dengan standar (prosedur, waktu, biaya, tempat dan pelaksana)
	Efisiensi	Tingkat pendayagunaan sumber daya (pelaksana, asset, dana, dan teknologi)

Sumber: Muchlish Hamdi 2014:106.

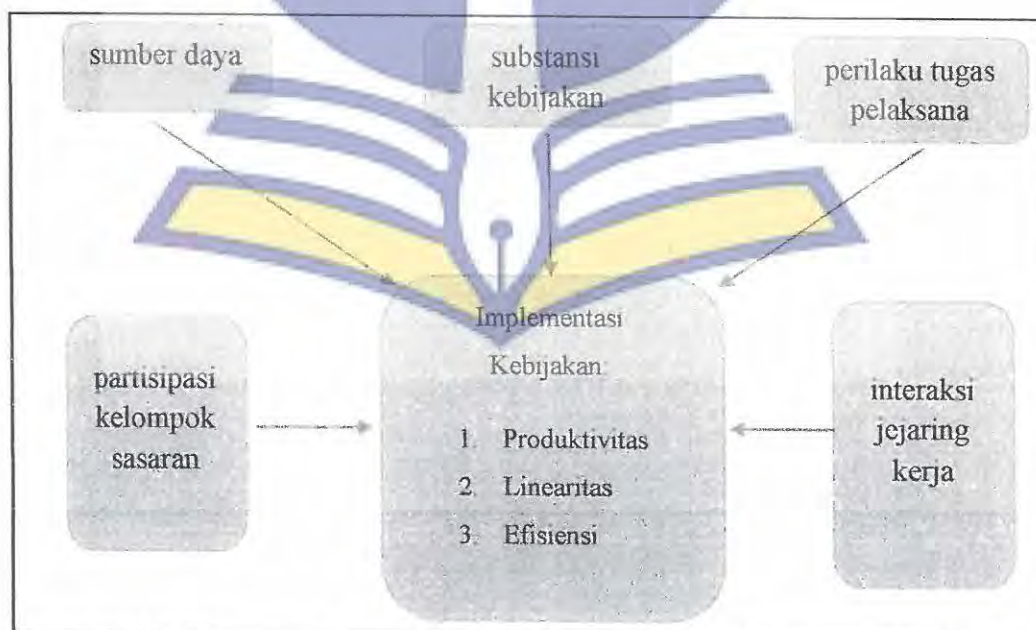
Namun disisi lain, determinasi implementasi kebijakan publik menunjukkan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan dari implementasi kebijakan. Determinan tersebut berkaitan dengan substansi kebijakan, perilaku tugas pelaksana, interaksi jejaring kerja, partisipasi kelompok sasaran dan sumber daya. Determinasi implementasi kebijakan publik meliputi;

Tabel 2.2
Determinasi Implementasi Kebijakan Publik (Muchlis Hamdi, 2014:106)

Faktor	Indikator
substansi kebijakan	1. Konsistensi derivasi isi/spesifikasi kebijakan 2. Keselarasan isi kebijakan dengan isi kebijakan
perilaku tugas pelaksana	1. Motivasi kerja 2. Kecenderungan penyalahgunaan wewenang 3. Kemampuan pembelajaran
interaksi jejaring kerja	1. Kerja sama antar pelaksana 2. Hubungan wewenang antar tingkatan pemerintahan
partisipasi kelompok sasaran	1. Tingkat penerimaan terhadap manfaat kegiatan 2. Kemampuan berkontribusi sesuai prosedur yang ada
sumber daya	1. Kecukupan dana 2. Ketersediaan pelaksana 3. Kecukupan peralatan 4. Ketersediaan informasi 5. Ketepatan teknologi

Sumber: Muchlish Hamdi 2014:106.

Gambaran yang lebih menyeluruh sebagaimana berikut:



Gambar 2.5 Implementasi atau pelaksanaan kebijakan Muchlish Hamdi (2014:107)

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang digunakan sebagai bahan perbandingan dan referensi dalam penelitian ini adalah kajian yang dilakukan oleh Yudhi Widjayanto (2016), Husnadi (2013) dan Dyah Sulistyaningsih (2013).

Tabel 2.3
Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu

1	Peneliti dan Tahun	Yudhi Widjayanto Desertasi FISIP UI, tahun 2016
	Judul Penelitian	Implementasi Kebijakan Pemerintah Terhadap Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar (studikusus Terhadap Pulau Miangas Kabupaten Talaud Sulawesi Utara)
	Metode	Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif yang dikembangkan dengan metode triangulasi. Pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan, wawancara, FGD, observasi. Informan ditentukan melalui snowball technique dengan kriteria tertentu. Penelitian berfokus pada isi kebijakan dan konteks implementasinya bukan pada proses pembuatan kebijakan.
	Hasil Penelitian	Isi kebijakan pemerintah terhadap pengelolaan Pulau Miangas merupakan suatu konsep kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di perbatasan yang mencakup pengelolaan sumber daya manusia dan pembiayaan, sumber daya alam dan lingkungan. Isi kebijakan pemerintah menunjukkan adanya permasalahan tumpang tindih isi kebijakan yang menyebabkan pengelolaan Pulau Miangas belum terintegrasi dan belum optimal. Permasalahan tumpang tindih isi kebijakan terungkap dari adanya sejumlah regulasi yang terkait dengan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan serta pengelolaan perbatasan.

2	Peneliti dan Tahun	Dyah Sulisyaningsih Tesis FISIP UI, tahun 2013
	Judul Penelitian	Analisis Implementasi Kebijakan Pembangunan di Entikong sebagai Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN)
	Metode	Penelitian dengan pendekatan kualitatif dan sarana wawancara dengan mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang digagas oleh Mazmanian dan Sabatier.
	Hasil Penelitian	Entikong sebagai PKSN diharapkan menjadi pilot project pembangunan kawasan perbatasan yang kemudian menjadi rujukan bagi wilayah PKSN lain. Hasil studi menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan terganjal pada kebijakan saling berbenturan, ketiadaan pedoman baku untuk penataan program-program pembangunan dilapangan. Pelaksanaan program pembangunan yang parsial, kurang terpadu dan belum berkesinambungan akibat alokasi anggaran yang tersebar dan keragaman kebijakan antar instansi. Maka perlu ada landasan hukum yang mengikat seluruh stakeholder di kawasan perbatasan, hingga pembenahan pola interaksi antar instansi dan teknis penganggaran.
3	Peneliti dan Tahun	Husnadi Tesis Magister Teknik Undip, tahun 2016
	Judul Penelitian	Menuju Model Pengembangan Kawasan Perbatasan Daratan Antar Negara (Studi Kasus: Kecamatan Paloh dan Sajingan Besar (PALSA) Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat)
	Metode	Studi menggunakan kuantitatif dan kualitatif. Data yang digunakan data primer hasil survey lapangan dan data sekunder yang dikumpulkan dari instansi terkait
	Hasil Penelitian	Hasil penelitian mengungkap bahwa model pengembangan agropolitan merupakan salah satu model yang sesuai dikawasan PALSA. Pemilihan model didasarkan pada potensi dan kondisi empiris bahwa kawasan PALSA mempunyai keunggulan komparatif namun belum memiliki daya saing.

C. Kerangka Berpikir.

Adapun kerangka pemikiran pada penelitian ini sebagai berikut:



Gambar 2.6 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan model analisis Implementasi Kebijakan Model Edward III dengan maksud untuk melihat bagaimana empat aspek implementasi kebijakan yang meliputi komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi berjalan dalam pelaksanaan kebijakan pengelolaan perbatasan negara oleh kelembagaan perbatasan negara di Kepulauan Riau.

D. Operasionalisasi Konsep Penelitian

Operasionalisasi konsep pada penelitian ini meliputi:

1. Kebijakan pengelolaan perbatasan adalah kebijakan yang diputuskan pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya yang ada dengan menyusun strategi dan mengimplementasikan keputusan yang telah dirumuskan untuk kepentingan daerah atau masyarakat. Sebagaimana dinyatakan dalam Undang Undang Nomor 43 tahun 2008 tentang wilayah negara dan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 yang mengamanatkan perlunya perbatasan ditangani secara intensif dan terpadu.

2. Sumber daya pengelolaan perbatasan meliputi faktor-faktor yang dapat mendukung kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan. Sumber daya pengelolaan perbatasan meliputi kemampuan SDM sebagai selaku implementator kebijakan, serta kemampuan finansial khususnya alokasi anggaran untuk mendukung pelaksanaan kebijakan pembangunan kawasan perbatasan.
3. Implementasi kebijakan adalah perwujudan pelaksanaan kegiatan atas pilihan kebijakan yang telah diputuskan. Oleh karena itu esensi utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan.
4. Komunikasi dalam hal ini adalah proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Informasi kebijakan perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan. Komunikasi menjadi penting dalam Implementasi kebijakan public oleh karena itu harus ada komunikasi yang sempurna baik di dalam dan antar organisasi.
5. Disposisi dalam implementasi kebijakan adalah adalah watak, karakteristik atau sikap yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Pendekatan pembangunan kawasan perbatasan menyangkut pilihan kebijakan yang dipilih dan diterapkan sehingga dipilahlah disposisi dalam pemilihan. Apabila

implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Oleh karena itu disposisi dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

6. Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan bertugas mengimplementasikan kebijakan sebab unsur ini memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang teralupanjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktifitas organisasi tidak fleksibel.



BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan terutama untuk memperoleh informasi terkait kebijakan dan implementasi pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau. Suatu penelitian dapat berjalan dengan lancar dan baik serta menghasilkan seperti yang diharapkan apabila ditentukan lebih dahulu langkah-langkah yang diambil dalam melakukan penelitian yang sering disebut sebagai metode penelitian.

Penelitian ini mempunyai tujuan umum, yaitu: menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau. Secara khusus, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk memperoleh informasi tentang kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau.
2. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan.
3. Untuk memberikan masukan/umpan balik dan rekomendasi terkait kebijakan pengelolaan perbatasan.

Pada bab ini peneliti akan membahas mengenai desain penelitian dan metodologi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan penelitian yang terdiri dari kerangka penelitian, pertanyaan penelitian, strategi penelitian, proses penelitian, instrument penelitian, proses pengumpulan data serta metode analisisnya.

A. Desain Penelitian

Penelitian ini dilakukan sebagai upaya menggambarkan dan menganalisis pelaksanaan kebijakan pemerintah pada pengelolaan dan pembangunan dikawasan perbatasan. Fokus perhatian pada penelitian ini adalah implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan menggunakan analisis yang bersumber dari data kualitatif. Menurut Moch. Nazir (2011:54) metode penelitian deskriptif merupakan suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari metode deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Sedangkan penelitian kualitatif adalah penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, dimana peneliti merupakan instrumen kunci. Dengan mengetahui sifat penelitian, akan didapat cara dalam mengumpulkan data dan menyusun instrumen penelitian yang tepat. Penelitian kualitatif mempunyai dua tujuan (Mukhlis Hamdi 2016:6.25), yakni mengeksplorasi dan mendeskripsi. Tujuan mengeksplorasi adalah tujuan yang berkaitan dengan upaya memperoleh makna dari hal yang diteliti. Perolehan makna tersebut dilakukan dalam suatu setting sosial tertentu.

Tujuan mendeskripsi dari penelitian kualitatif berkaitan dengan penggambaran atau pemaparan dari hal yang diteliti. Penggambaran tersebut dapat berupa narasi, komparasi, dan asosiasi dari hal yang diteliti dalam hal ini terkait bagaimana kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi Kepri dalam pembangunan kawasan perbatasan.

B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan

Menurut Sugiyono (2013:224) teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Menurut Sugiyono (2016:82) terdapat dua teknik sampling yang dapat digunakan, yaitu:

1. *Probability Sampling*

Probability Sampling adalah teknik pengambilan sampel yang memberikan peluang yang sama bagi setiap unsur (Anggota) populasi untuk dipilih menjadi anggota sampel. Teknik ini meliputi, simple random sampling, proportionate stratified random sampling, disproportionate stratified random sampling, sampling area (cluster).

2. *Non Probability Sampling* adalah teknik pengambilan sampel yang tidak memberi peluang atau kesempatan sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel. Teknik sampel ini meliputi, sampling sistematis, kuota, aksidental, purposive, jenuh, snowball.”

Pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan non probability sampling dengan teknik purposive sampling. Menurut Sugiyono (2016:85) bahwa: “*purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu.” Alasan menggunakan teknik *Purposive Sampling* adalah karena tidak semua sampel memiliki kriteria yang sesuai dengan fenomena yang diteliti. Oleh karena itu, penulis memilih teknik *Purposive Sampling* yang menetapkan pertimbangan-pertimbangan atau kriteria-kriteria tertentu yang harus dipenuhi oleh sampel-sampel yang digunakan dalam penelitian ini.

Sumber data yang akan dikumpulkan dalam penelitian adalah data primer seperti data yang diperoleh langsung dari sumber informasi seperti pejabat publik yang terkait kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan atau informan lainnya seperti dengan melakukan wawancara. Wawancara, menurut Arikunto (2010:198) adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi dari terwawancara. Penulis mengajukan pertanyaan secara langsung kepada informan terpilih untuk mendapatkan data yang berkaitan dengan penelitian melalui pedoman wawancara.

Sementara data sekunder didapat dari data terkait kebijakan pengelolaan kawasan yang sudah ada seperti sumber pustaka, yaitu penelitian yang dilakukan dengan teknik mengumpulkan data-data dengan membaca dan mencatat bahan-bahan tertulis dari berbagai sumber, seperti literature/buku bacaan, karya ilmiah, teori-teori dari internet, dan sumber-sumber lain yang ada relevansinya dengan judul penelitian.

Adapun Sumber data dan informan dalam penelitian ini adalah individu yang menjalankan tupoksi pengelolaan kawasan perbatasan seperti kepala bagian perbatasan dan kepala sub bagian batas negara, camat lokpri kawasan perbatasan, badan pengelola perbatasan kabupaten/kota dan informan lain yang menurut pandangan peneliti memiliki kaitan dengan kebijakan pengelolaan perbatasan negara.

Dalam BAB I telah dijelaskan mengenai rumusan masalah pada penelitian, berikut tabel rumusan masalah yang dilakukan dalam penelitian ini.

Tabel. 3.1 Strategi Penelitian Sesuai Rumusan Masalah

NO	Fokus Penelitian	Aspek yang diteliti	Sumber data
1	Isi Kebijakan	Kebijakan tentang perbatasan di Kepri.	Dokumen kebijakan, peraturan tentang perbatasan, Pustaka.
2	Implementasi Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Komunikasi • Sumber daya • Struktur Birokrasi • Disposisi 	Wawancara, peraturan pendukung (PerGub, hasil penelitian terdahulu, dll)
3	Faktor pendukung implementasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Internal • Eksternal <p>(adanya aturan perundangan yang mendukung serta otonomi daerah dengan azas desentralisasi asimetris).</p>	Wawancara, peraturan pendukung (Pergub, hasil penelitian terdahulu, dll)
4	Faktor penghambat implementasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Internal • Eksternal <p>(Komunikasi, Sumber daya, Struktur Birokrasi dan Disposisi).</p>	Wawancara, peraturan pendukung (PerGub, hasil penelitian terdahulu, dll)

C. Aspek yang Diteliti

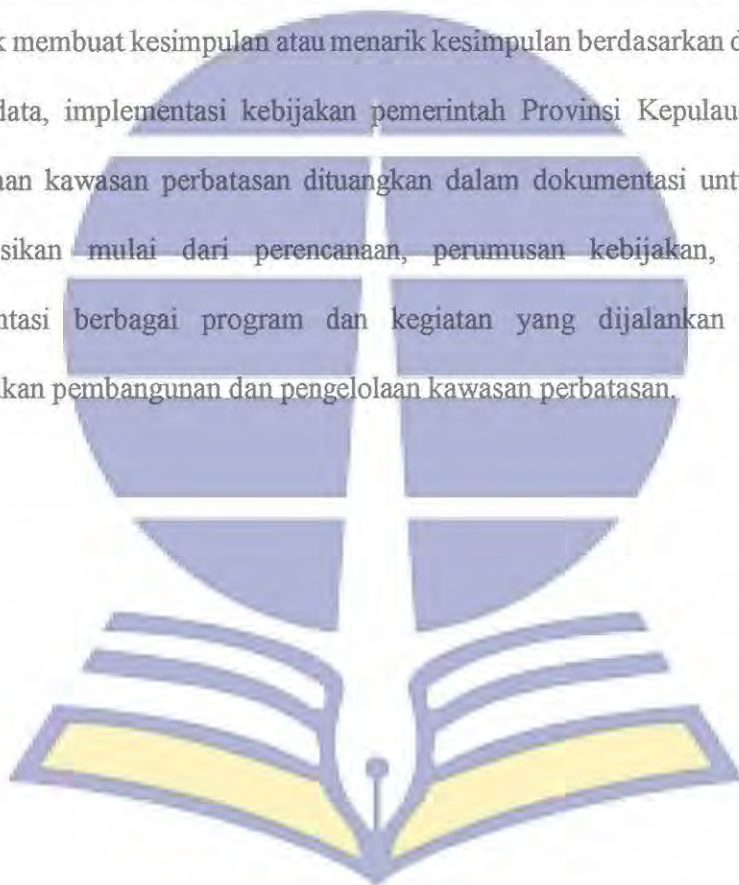
Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk mengetahui kebijakan apa yang sudah dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi Kepulauan Riau terkait pembangunan perbatasan negara, untuk selanjutnya menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau. Di Kepulauan Riau, kelembagaan yang menjalankan tupoksi pengelolaan kawasan perbatasan berada pada Biro Pemerintahan dan Perbatasan, sebagaimana tertuang pada Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Perangkat Daerah. Pada pasal 16, disebutkan bahwa dalam hal pengelolaan kawasan perbatasan pada bagian Perbatasan yang bertugas melakukan penyusunan, perumusan rencana induk dan rencana aksi serta pengoordinasian penyusunan kebijakan dan pengelolaan serta pemanfaatan perbatasan. Selanjutnya melakukan pengumpulan data bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pengelola perbatasan; penyiapan data dan bahan pembinaan dan petunjuk teknis penyelenggaraan pengelola perbatasan, potensi kawasan dan infrastruktur kawasan antar negara,

Mengacu pada model implementasi kebijakan yang dikembangkan George C. Edward III pelaksanaan implementasi dapat berhasil dengan baik harus didukung empat faktor yang mencakup penyelenggaraan komunikasi, dukungan sumber daya, struktur birokrasi, disposisi pelaksana.

E. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan cara mendeskripsikan aspek-aspek yang berhubungan dengan implementasi kebijakan kawasan perbatasan oleh Pemerintah Propinsi Kepulauan Riau berdasarkan data yang telah dikumpulkan, baik melalui dokumentasi, wawancara, sumber informasi seperti pejabat dan informan lainnya dengan teknik pengambilan data *purposive sampling*

Tujuan dari analisis data untuk mendeskripsikan data sehingga bisa di pahami, lalu untuk membuat kesimpulan atau menarik kesimpulan berdasarkan data. Pada tahap analisis data, implementasi kebijakan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau terkait pengelolaan kawasan perbatasan dituangkan dalam dokumentasi untuk ditelaah dan dideskripsikan mulai dari perencanaan, perumusan kebijakan, penerapan dan implementasi berbagai program dan kegiatan yang dijalankan sebagai upaya mewujudkan pembangunan dan pengelolaan kawasan perbatasan.



F. Jadwal Penelitian

Adapun waktu pelaksanaan penelitian penyusunan TAPM dimulai dari perencanaan pada bulan Juli 2018 hingga sidang TAPM pada bulan Agustus 2019

No	Komponen Kegiatan	BULAN/TAHUN 2018				BULAN/TAHUN 2019				
		Juni	Juli - Agus	sept	Okt- Nov- Des	Jan- Feb- Maret	April	Mei	Juni- Juli	Agustus
1	Pengajuan Judul									
2	Penetapan SK Pembimbing									
3	Menyusun Proposal									
4	Konsultasi dan Bimbingan									
5	Penyusunan Tesis Bab I s/d Bab II Bimbingan dan Revisi									
6	BTR I									
7	Penyusunan dan Bimbingan Bab IV s/d Bab V									
8	BTR II									
9	Revisi Hasil Bimbingan									
10	Persetujuan Ujian Tesis									
11	Ujian Sidang TAPM									

Tabel 3.2 Jadwal Penelitian

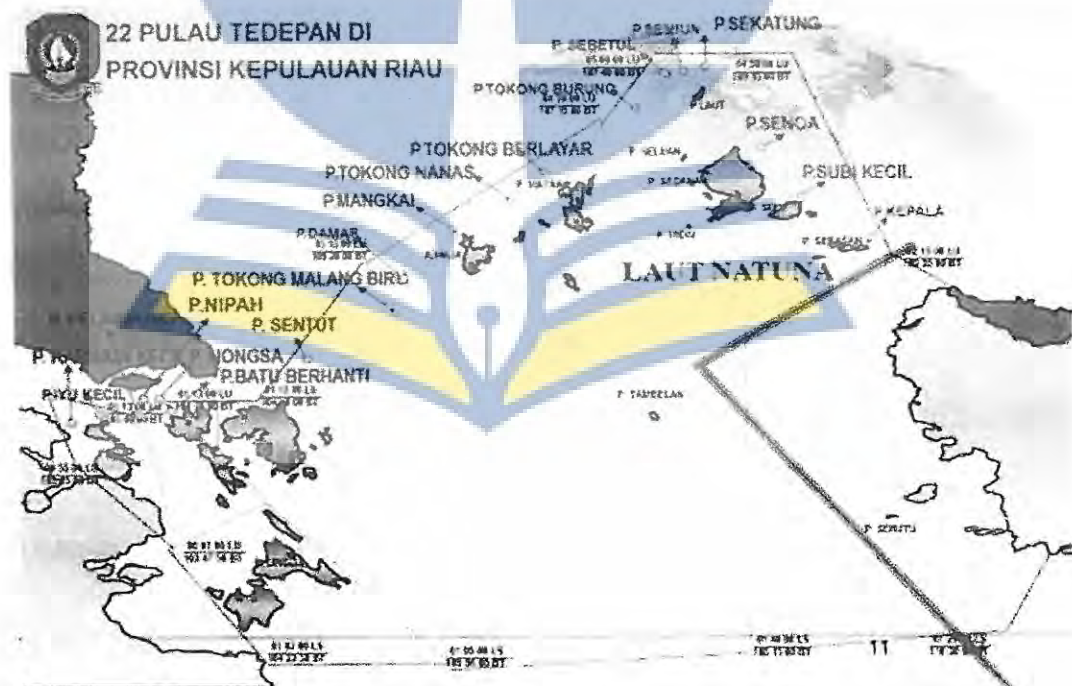


BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Objek Penelitian

1. Kondisi Umum Wilayah Perbatasan Kepri

Provinsi Kepulauan Riau, beberapa wilayahnya oleh pemerintah pusat telah ditetapkan sebagai kawasan perbatasan melalui penetapan Lokpri (lokasi prioritas) yang dikonsentrasikan pada wilayah kecamatan. Penetapan wilayah di Kepulauan Riau sebagai kawasan perbatasan juga berdasarkan delimitasi perbatasan negara dilaut dan keberadaan pulau terluar yang sekaligus menjadi titik penentu batas negara. Pulau terluar di Kepulauan Riau berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 6 tahun 2017 berjumlah 22 pulau, tersebar pada 5 (lima) kabupaten/kota. Wilayah yang berada dilingkungan batas negara inilah yang kemudian dinyatakan sebagai kawasan berbatasan.



Gambar 4.1 : Peta 22 Pulau terdepan dan kawasan perbatasan Prov. Kepri

Kawasan Perbatasan Kepulauan Riau memiliki karakteristik berbeda dengan kawasan perbatasan lain di Indonesia. Jika wilayah lain kawasan perbatasannya melingkupi daratan, di Kepulauan Riau kawasan perbatasan ditandai oleh wilayah laut dan sebaran pulau disekitarnya.

Dokumen Rencana Induk (rinduk) Badan Nasional Pengelola Perbatasan tahun 2015-2019 pemerintah pusat menempatkan 41 Kecamatan yang ada pada 5 (lima) wilayah kabupaten/kota di Provinsi Kepulauan Riau sebagai lokasi prioritas nasional pembangunan kawasan perbatasan. Banyaknya titik perbatasan dan wilayah yang menjadi kawasan perbatasan di Kepri, menempatkan Kepulauan Riau sebagai Provinsi yang memiliki status kawasan perbatasan terbanyak di Indonesia.

2. Jumlah Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau

Provinsi Kepulauan Riau secara administrasi meliputi 7 Kabupaten/Kota, keseluruhan wilayah administrasi terdiri dari 70 kecamatan, 141 kelurahan dan 275 desa. Berikut Tabel daftar wilayah administrasi di Kepulauan Riau.

Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau				
DAFTAR WILAYAH ADMINISTRASI PROVINSI KEPULAUAN RIAU				
NO	KABUPATEN/KOTA	KECAMATAN	KELURAHAN	DESA
1	BINTAN	10	15	36
2	KARIMUN	12	29	42
3	NATUNA	15	6	70
4	LINGGA	10	7	75
5	KEPULAUAN ANAMBAS	7	2	52
6	BATAM	12	64	-
7	TANJUNGPINANG	4	18	-
	TOTAL	70	141	275

KETERANGAN :
JUMLAH DESA & KELURAHAN YANG SUDAH MEMILIKI KODEFIKASI WILAYAH DARI KEMENTERIAN DALAM NEGERI

Tabel 4.1 Daftar Kabupaten dan Kecamatan di Provinsi Kepulauan Riau

Adapun wilayah perbatasan Kepulauan Riau yang telah ditetapkan sebagai kawasan perbatasan berdasarkan Rinduk BNPP tersebar pada 5 (lima) kabupaten/kota yang meliputi:

**PETA WILAYAH
PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

Provinsi Kepulauan Riau dibentuk berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2002 dan perbatasannya baru dimulai tanggal 1 Juli 2004.
Luas WU : 2.61.816 km² Daratan : 10.506 km² 64,98
Luas LK : 241.205 km² 96 % Jumlah Pulau : 2.048 buah
Wilayah Administrasi
Kabupaten : 5 Kota : 2
Kecamatan : 46 Kelurahan : 147

**DAFTAR LOKPRI DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU
TAHUN 2015-2019**

No	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Kelurahan	Desa
1	Bintan	5	10	23
2	Karimun	10	33	29
3	Batam	9	46	-
4	Natuna	10	1	42
5	Anambas	7	4	49
Jumlah		41	94	143

Tabel 4.2. Lokasi Prioritas Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau

Berdasarkan data diatas, persentase wilayah Provinsi Kepulauan Riau yang ditetapkan sebagai kawasan perbatasan mencapai lebih dari lima puluh persen wilayah. Hanya dua dari tujuh Kabupaten/Kota di Kepulauan Riau yang tidak menjadi kawasan perbatasan.

Berikut ini wilayah yang menjadi Lokpri (Lokasi Prioritas) di Kepulauan yang ditetapkan sejak tahun 2015 sampai dengan 2019.

DAFTAR LOKPRI di KABUPATEN KARIMUN TAHUN 2015-2019

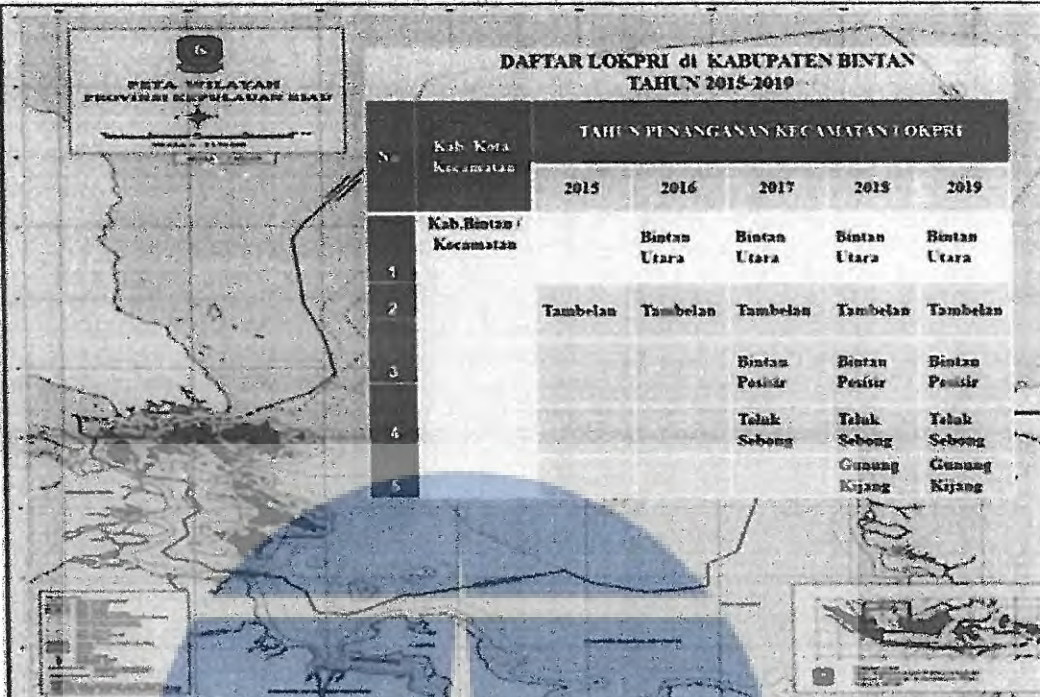
No	Kab / Kota / Kec	TAHUN PENANGANAN KECAMATAN LOKPRI				
		2015	2016	2017	2018	2019
	Kab. Karimun:					
	Kecamatan					
1			Meral	Meral	Meral	Meral
2			Tabing	Tabing	Tabing	Tabing
3			Karimun	Karimun	Karimun	Karimun
4				Baru	Baru	Baru
5					Belat	Belat
6				Kundur Utara	Kundur Utara	Kundur Utara
7					Kundur	Kundur
8					Moro	Moro
9					Unggar	Unggar
10					Meral Barat	Meral Barat

Tabel 4.3 Daftar Lokpri Kab. Karimun

DAFTAR LOKPRI di KOTA BATAM TAHUN 2015-2019

No	Kab / Kota / Kec	TAHUN PENANGANAN KECAMATAN LOKPRI				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Kota Batam:					
	Kecamatan					
		Belakang Padang	Belakang Padang	Belakang Padang	Belakang Padang	Belakang Padang
2			Batam Kota	Batam Kota	Batam Kota	Batam Kota
3					Bengkong	Bengkong
4			Lubuk Baja	Lubuk Baja	Lubuk Baja	Lubuk Baja
5			Nongsa	Nongsa	Nongsa	Nongsa
6				Bulang	Bulang	Bulang
7				Sekupang	Sekupang	Sekupang
8					Batu Ampar	Batu Ampar
9					Batu Aji	Batu Aji


Tabel 4.4 Daftar Lokpri Kota. Batam



**DAFTAR LOKPRI di KABUPATEN BINTAN
TAHUN 2015-2019**

No	Kab. Kota Kecamatan	TAHUN PENANGANAN KECAMATAN LOKPRI				
		2015	2016	2017	2018	2019
	Kab. Bintan / Kecamatan		Bintan Utara	Bintan Utara	Bintan Utara	Bintan Utara
1						
2		Tambelan	Tambelan	Tambelan	Tambelan	Tambelan
3				Bintan Pesisir	Bintan Pesisir	Bintan Pesisir
4				Teluk Sebong	Teluk Sebong	Teluk Sebong
5				Gunung Kijang	Gunung Kijang	Gunung Kijang

Tabel 4.5 Daftar Lokpri Kab. Bintan



**DAFTAR LOKPRI di KABUPATEN ANAMBAS
TAHUN 2015-2019**

No	Kab. Kota Kecamatan	TAHUN PENANGANAN KECAMATAN LOKPRI				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Kab. Kep. Anambas / Kecamatan		Jemaja	Jemaja	Jemaja	Jemaja
2			Jemaja Timur	Jemaja Timur	Jemaja Timur	Jemaja Timur
3				Palmatak	Palmatak	Palmatak
4				Siantan	Siantan	Siantan
5				Siantan Timur	Siantan Timur	Siantan Timur
6				Siantan Tengah	Siantan Tengah	Siantan Tengah
				Siantan Selatan	Siantan Selatan	Siantan Selatan

Tabel 4.6 Daftar Lokpri Kab. Anambas

PETA WILAYAH
PROVINSI KEPULAUAN BATAK

DAFTAR LOKPRI di KABUPATEN NATUNA
TAHUN 2015-2019

No	Kab. Kota, Kec	TAHUN PENANGANAN KECAMATAN LOKPRI				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Kab Natuna / Kecamatan	Serasan	Serasan	Serasan	Serasan	Serasan
2		Bunguran Barat	Bunguran Barat	Bunguran Barat	Bunguran Barat	Bunguran Barat
3		Midai	Midai	Midai	Midai	Midai
4			Pulau Laut	Pulau Laut	Pulau Laut	Pulau Laut
5			Subi	Subi	Subi	Subi
6				Serasan Timur	Serasan Timur	Serasan Timur
7				Bunguran Utara	Bunguran Utara	Bunguran Utara
8				Pulau Tiga	Pulau Tiga	Pulau Tiga
9				Bunguran Timur Laut	Bunguran Timur Laut	Bunguran Timur Laut
10				Bunguran Selatan	Bunguran Selatan	Bunguran Selatan

Tabel 4.7 Daftar Lokpri Kab. Natuna

Selain menetapkan beberapa wilayah sebagai lokasi prioritas kawasan perbatasan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 26 Tahun 2008 tentang rencana tata ruang nasional menetapkan Kota Batam dan Ranai Kabupaten Natuna, sebagai PKS (Pusat Kegiatan Strategis Nasional) di Provinsi Kepri (Lampiran II). Kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang ditetapkan sebagai warisan dunia. PKS adalah kawasan perkotaan yang ditetapkan untuk mendorong pengembangan kawasan perbatasan negara.

Di Provinsi Kepulauan Riau ditetapkan 2 (dua) Kawasan Strategis Nasional, yaitu : Kawasan Perbatasan Laut RI termasuk 22 pulau kecil terdepan yang terletak di Provinsi Kepulauan Riau berdasarkan Kepres Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar (Pulau Sentut, Tokong Malang Biru, Damar, Mangkai, Tokong Nanas, Tokong Belayar, Tokong Boro, Semiun, Sebetul, Sekatung, Senua, Subi Kecil, Kepala, Iyu Kecil/Tokong Hiu Kecil, Karimun Kecil/Karimun Anak, Nipa, Pelampong, Batu Berhanti/Batu Berantai, Nongsa/Putri, Pulau Berakit, Pulau Bintan, Pulau Malang Berdaun) dengan negara Malaysia/Vietnam/Singapura; dan Kawasan Batam, Bintan, dan Karimun sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.

Selanjutnya disebutkan dalam pasal 9 PP Nomor 26/2008 huruf g bahwa kebijakan pengembangan kawasan strategis nasional dimaksudkan sebagai upaya pengembangan kawasan tertinggal untuk mengurangi kesenjangan tingkat perkembangan antar kawasan.

Batam, Bintan dan Karimun sebagai kawasan strategis nasional di Kepri, khususnya Batam setidaknya sudah menunjukkan efek menjadi pusat pertumbuhan yang memberikan *effect domino* pertumbuhan ekonomi bagi daerah sekitar, bahkan menjadi penyokong pertumbuhan ekonomi nasional. Keberadaan kawasan ini setidaknya sudah mampu menjawab keinginan pemerintah menjadikan kawasan perbatasan sebagai beranda depan negara. Namun eksistensi kawasan ini, terutama Batam dapat menjadi pusat pertumbuhan tidak lepas dari kebijakan dan sentuhan pemerintah pusat yang secara serius memberikan perhatian, termasuk eksistensi Badan Pengelola Pulau Batam yakni Otorita Batam yang memiliki kewenangan penuh dalam pengelolaan kawasan dan

langsung bertanggungjawab kepada presiden yang sekarang dikenal dengan Badan Pengusahaan Batam..

Menyusul perkembangan Batam, Pemerintahan Orde Baru pada masanya pernah berkeinginan menjadikan Natuna sebagai kawasan strategis dengan membentuk Badan Pengusahaan Pengembangan Pulau Natuna, hal tersebut ditandai dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 1996 tentang Pembangunan Pulau Natuna sebagai kawasan pengembangan ekonomi terpadu. Saat itu Pemerintah Pusat sempat membangun gedung sebagai kantor Badan Pengusahaan dan Pengembangan Pulau Natuna. Namun tanpa alasan yang jelas operasionalisasi Badan Pengusahaan Pengembangan Natuna tidak pernah terlaksana bahkan kebijakan pembangunan di Natuna tidak pernah terwujud sebagaimana di Batam,.

Kebijakan politik pemerintah yang kembali menguatkan isu pembangunan kawasan perbatasan Pasca era reformasi telah memberikan peluang bagi sejumlah kawasan di Kepulauan Riau untuk mendapat perhatian pembangunan. Isu Perbatasan menjadi momentum bagi Kepulauan Riau, khususnya kabupaten/kota yang wilayahnya ditetapkan sebagai kawasan perbatasan untuk menjadikan wilayahnya sebagai target dan objek pembangunan yang lebih diperhatikan terutama mengikat kebijakan *top down* dalam pembangunan di daerah.

B. Hasil Penelitian

1. Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau

Program Pengembangan Wilayah Kawasan Perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau sebagaimana pada RPJMD Provinsi Kepulauan Riau tahun 2016-2021 diarahkan untuk meningkatkan peran sebagai halaman/beranda depan negara yang maju dan berdaulat diantara negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Vietnam dan Kamboja. Fokus Pengembangan Kawasan Perbatasan diarahkan pengembangan Pusat Kegiatan Strategis Provinsi (PKSN) serta percepatan pembangunan di Kecamatan Lokasi Prioritas (Lokpri). PKSN sebagaimana dinyatakan dalam pasal 15 PP No 13/2017 tentang perubahan atas PP No. 26 tahun 2008 tentang rencana tata ruang wilayah nasional bahwa PKSN ditetapkan dengan maksud dan kriteria;

- 1) Pusat perkotaan yang berpotensi sebagai pos pemeriksaan lintas batas dan berfungsi sebagai pintu gerbang internasional yang menghubungkan dengan negara tetangga.
- 2) Pusat perkotaan yang merupakan pusat pertumbuhan ekonomi yang dapat mendorong perkembangan kawasan di sekitarnya.

Pengembangan wilayah kawasan perbatasan diarahkan untuk mewujudkan kemudahan aktivitas masyarakat kawasan perbatasan dalam berhubungan dengan negara tetangga dan pengelolaan sumber daya darat dan laut untuk menciptakan kawasan perbatasan yang berdaulat, sehingga terwujud halaman depan negara dan wilayah perbatasan yang mencerminkan NKRI aman, sejahtera, dan antisipatif terhadap perubahan global. Pengembangan infrastruktur diarahkan pada peningkatan konektivitas dengan membangun sistem jaringan jalan lokal di Kecamatan Lokasi Prioritas (Lokpri) dan antar Lokpri yang saling terhubung dengan pusat kegiatan

ekonomi, serta pembangunan jalan non status pembuka akses menuju kampung, desa-desa di Kecamatan Lokpri.

Secara nasional, kebijakan pengelolaan perbatasan muncul seiring diberlakukannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang wilayah negara dan kemudian disusul dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2010 tentang pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan, serta keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan di Daerah.

Pengelolaan kawasan perbatasan oleh pemerintah sebagaimana dokumen rencana induk BNPP disebutkan sebagai kawasan strategis dalam menjaga integritas wilayah negara yang memerlukan pengelolaan secara khusus. Meskipun disadari komitmen kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan belum dapat diimplementasikan secara optimal karena berbagai kendala, baik dari sisi konsepsi pembangunan dan kebijakan yang perlu dibuat, maupun dari sisi sistem dan prosedur pengelolaan kawasan perbatasan yang berlaku. Hal ini tercermin, misalnya dari realitas masih kuatnya pendekatan sektoral, lemahnya sinergi antar sektor serta antara pusat dan daerah, serta belum terpadunya penanganan program pembangunan dikawasan perbatasan. (rinduk BNPP:15)

Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau yang secara geografis wilayah merupakan perbatasan negara menyambut kebijakan pemerintah pusat untuk melakukan penguatan kebijakan pengelolaan perbatasan ditingkat daerah. Formalisasi kelembagaan yang mengelola kawasan perbatasan ditandai dengan keluarnya Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 5 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi

Pamong Praja dan Lembaga Lain Provinsi Kepulauan Riau (Lembaran Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2011 Nomor 5). Oleh karena itu sejak Agustus 2011 Badan Pengelola Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau secara formal resmi dibentuk dan lembaga ini dipimpin oleh seorang Kepala Badan dengan dukungan dan struktur kelembagaan sendiri.

Seiring efisiensi dan defisit anggaran secara berturut turut sejak tahun 2014 terjadi penyederhanaan kelembagaan SKPD (satuan kerja perangkat daerah) di Provinsi Kepulauan Riau, berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah Provinsi Kepulauan Riau, serta Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Perangkat Daerah, Terhitung tanggal 2 Januari 2017 Badan Pengelola Pengelola Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau ditiadakan dan segala hal terkait administrasi Pengelolaan Kawasan Perbatasan dilaksanakan oleh sub bagian batas negara dibawah Biro Pemerintahan dan Perbatasan Sektetariat Daerah.

Komitmen pemerintah provinsi Kepri untuk memajukan kawasan perbatasan tercermin pada adanya isu perbatasan yang tertuang dalam dokumen RPJMD Provinsi Kepri yang menyebutkan diantara isu strategis Provinsi Kepulauan Riau adalah belum optimalnya pembangunan di kawasan perbatasan. Selanjutnya berdasarkan informasi dan dokumen yang didapat dari kepala bagian perbatasan pada Biro Pemeritahan dan Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau, diketahui bahwa kebijakan yang terkait dengan kawasan perbatasan adalah kebijakan yang memiliki misi dan agenda sebagai berikut:

1. Pemerintah menguatkan paradigma pembangunan yang bersifat *outward looking* dengan melihat kawasan perbatasan sebagai beranda depan negara sebagaimana telah ditetapkan pada misi pembangunan perbatasan secara nasional.
2. Kebijakan pembangunan perbatasan mengedepankan aspek kesejahteraan (*prosperity*), dengan tetap menjadikan aspek keamanan wilayah (*security*) sebagai bentuk menjaga kedaulatan negara. Pada bagian daerah pemerintah memiliki kewenangan sebagaimana semangat otonomi daerah.
3. Memberikan perhatian khusus kepada kawasan perbatasan yang secara infrastruktur minim sehingga masyarakat memiliki akses terhadap pembangunan dan kesejahteraannya.
4. Meningkatkan koordinasi dan sinergisitas prioritas pembangunan sesuai dengan kebutuhan pembangunan wilayah.

Namun demikian sebagaimana data pada urutan RPJMD Provinsi Kepulauan Riau berdasarkan skorsing terhadap Isu Strategis RPJMD Tahun 2016-2021 yang akan ditangani dalam jangka waktu lima tahun kedepan sebagaimana dimuat dalam tabel pada Bab IV RPJMD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016-2021 tentang permasalahan dan isu-isu strategis yang ada pada halaman 17 sampai dengan 19 RPJMD, dinyatakan bahwa persolan Wilayah Perbatasan masih berada pada prioritas terakhir yakni urutan ke 15 (lima belas).

Berikut ini adalah tabel isu strategis dan skorsing prioritas pelaksanaan pembangunan yang akan dilaksanakan pada periode tahun 2016-2021 oleh pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.

Skoring Isu Strategis RPJMD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016-2021

Isu Strategis	Memiliki pengaruh yang besar/signifikan terhadap pencapaian sasaran pembangunan nasional	Merupakan tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah	Memiliki daya ungkit yang signifikan terhadap pembangunan daerah	Kemungkinan atau kemudahannya untuk ditangani	Prioritas janji politik yang perlu diwujudkan	Total Skor	Ranking
	(Bobot 20)	(Bobot 10)	(Bobot 10)	(Bobot 15)	(Bobot 25)	(Bobot 100)	
1. Kemiskinan Perlu Terus Diturunkan	10	10	5	4	5	34	10
2. Pengangguran Cukup Tinggi	10	10	5	4	5	34	9
3. Kualitas Pembangunan Manusia Belum Optimal	20	10	5	12	15	62	4
4. Kesenjangan dan Keadilan Gender Masih Rendah	10	10	3	4	5	32	13
5. Pemerataan dan Mutu Pendidikan Masih Kurang	20	10	5	12	15	62	5
6. Derajat Kesehatan Masyarakat Belum Optimal	20	10	5	12	15	62	6
7. Kuantitas dan Kualitas Infrastruktur Belum Memadai	20	10	10	15	25	80	1
8. Kesenjangan Antar Kelompok Pendapatan	10	10	5	4	5	34	11
9. Pengembangan Wilayah Perbatasan Belum Optimal	5	10	3	4	5	27	15
10. Kapasitas Fiskal Daerah yang Terbatas dan Tata Kelola pemerintahan belum optimal	10	10	10	8	5	43	8
11. Pengembangan Kemanjiran dan Pariwisata	20	10	10	12	15	67	3
12. Konektivitas Antar Pulau dan Antar Kabupaten/Kota	20	10	10	15	25	80	2
13. Kerentanan terhadap Kerawanan Pangan yang Tinggi	5	10	3	4	5	27	14
14. Belum Optimalnya Pelestarian Budaya Melayu	10	10	3	12	10	45	7
15. Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan serta Ancaman Bencana	5	10	3	4	10	32	12

IV - 17

Tabel 4.8 Skorsing isu strategis RPJMD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016-2021

Berdasarkan tabel diatas diketahui bahwa pengembangan wilayah perbatasan yang dijadikan isu strategis yang semula berada pada penilaian urutan ke 9 (sembilan) dalam proses skorsing skala prioritas pelaksanaan pembangunan pada akhirnya berada pada urutan ke 15 (lima belas), data ini menunjukkan bahwa agenda pembangunan yang terkait pengelolaan wilayah perbatasan masih menjadi prioritas terakhir dari agenda pembangunan dalam pelaksanaan pembangunan Tahun 2016 – 2021.

Oleh karena itu bagi pelaksana kebijakan, upaya implementasi pengelolaan kawasan perbatasan masih perlu menemukan landasan dan dukungan yang lebih kuat agar kebijakan untuk memajukan kawasan perbatasan sebagaimana amanat UU Nomor

43 tahun 2008 dapat terlaksanakan, khususnya kebijakan pemerintah pusat yang sudah menetapkan kecamatan yang menjadi lokasi prioritas pembangunan kawasan perbatasan dapat lebih diperhatikan, bukan sekedar kebijakan yang sporadis yang akan menguat seiring adanya isu politik yang membuat kawasan perbatasan lebih diperhatikan karena menjadi sumber konflik namun meredup seiring turunnya tensi politik terkait kawasan perbatasan. Tidak bisa dipungkiri jika muncul prasangka bahwa kebijakan perbatasan hanya sebuah kebijakan politis yang dijadikan sumber eksploitasi politik demi kebijakan politik yang populis.

2. Tugas Pokok dan Fungsi Bagian Perbatasan Negara

Kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan secara umum dilaksanakan dan di koordinasikan oleh Biro Pemerintahan Provinsi Kepri dan secara teknis pelaksanaannya oleh sub bagian perbatasan negara. Unit batas negara dalam melaksanakan tugasnya perpedoman pada Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Perangkat Daerah.

Adapun tugas dan kewenangan yang dilaksanakan oleh bagian perbatasan adalah menyiapkan penyusunan dan perumusan rencana induk dan rencana aksi, pengkoordinasian penyusunan kebijakan, pemanfaatan, pengendalian, pengawasan, evaluasi dan pelaporan pengelolaan batas negara wilayah darat, laut dan udara.

Secara rinci uraian tugas sub bagian batas negara terdiri dari:

- 1) Penyusunan, perumusan rencana induk dan rencana aksi;
- 2) Pengoordinasian penyusunan kebijakan dan pengelolaan serta pemanfaatan batas negara wilayah darat, laut dan udara;

Menindaklanjuti Permendagri Nomor 140 Tahun 2017 tentang pembentukan Badan Pengelola Perbatasan di Daerah, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau kembali dihadapkan pada aturan untuk kembali membentuk kelembagaan perbatasan secara mandiri (badan pengelola perbatasan daerah). Terdapat hal yang cukup tegas dinyatakan pada permendagri Nomor 140 Tahun 2017 terkait Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan di daerah dibandingkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan di Daerah sebelumnya. Pada Permendagri Nomor 140 Tahun 2017, tersurat kewajiban bagi daerah membentuk badan pengelola perbatasan sebagaimana tertuang pada pasal 2. Peraturan ini menyebut adanya pasal pilihan bagi daerah yang memiliki daerah perbatasan negara yaitu adanya tipologi pembentukan badan bagi daerah yang memiliki daerah sebagai kawasan perbatasan antar negara.

Berikut bunyai pasal 6 Permendagri No 140 tahun 2017:

BPPD Provinsi sebagaimana terdiri atas:

- a. BPPD Provinsi Tipe A;
- b. BPPD Provinsi Tipe B; dan
- c. BPPD Provinsi Tipe C.

BPPD Provinsi tipe A sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibentuk di daerah provinsi yang memiliki lebih dari 5 (lima) kecamatan lokasi prioritas di kawasan perbatasan.

BPPD Provinsi tipe B sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dibentuk di daerah provinsi yang memiliki 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) kecamatan lokasi prioritas di kawasan perbatasan.

BPPD Provinsi tipe C sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, dibentuk di daerah provinsi yang memiliki kurang dari 2 (dua) kecamatan lokasi prioritas di kawasan perbatasan.

Kepulauan Riau sebagai daerah yang memiliki lebih dari 5 (lima) kecamatan lokasi prioritas kawasan perbatasan (dikepri terdapat 41 kecamatan lokasi prioritas) berdasarkan permendagri ini menjadi terikat untuk kembali membentuk Badan Pengelola Perbatasan Daerah tipe A.

Adapun kelembagaan perbatasan di daerah dengan tipe A struktur kelembagaannya sebagaimana diatur dalam pasal Pasal 13 terdiri atas:

- a. Kepala;
- b. Sekretariat;
- c. Bidang Koordinasi Perencanaan dan Fasilitasi Kerja Sama;
- d. Bidang Koordinasi Pelaksanaan; dan
- e. Bidang Monitoring dan Evaluasi.

3. Program dan Kegiatan Pengelolaan Kawasan Perbatasan

Implementasi kebijakan akan diketahui bagaimana *out put* kebijakan yang telah diputuskan terealisasi. Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 195) menyatakan implementasi kebijakan dinilai sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Oleh karena itu implementasi merupakan pelaksana kebijakan dengan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Sebagai unit yang bertanggungjawab terkait pengelolaan perbatasan, berikut ini beberapa kegiatan yang telah dilakukan oleh Subbag Batas Negara pada Biro Pemerintahan dan Perbatasan.

Nomor	Nama Kegiatan	Indikator Kinerja	Jumlah Anggaran	Keterangan
Tahun Pelaksanaan Kegiatan 2017				
1	Rapat Koordinasi Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau	Tersedianya data perencanaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepri	288.359.750,-	Sumber APBD Kepri
2	Sosialisasi Pengelolaan Batas Negara	Meningkatnya pemahaman tentang batas wilayah negara dan kawasan perbatasan	158.0007.500,-	Sumber APBD Kepri
3	Kerjasama wilayah di Kawasan Perbatasan antar negara. (Koordinasi penegasan status hukum batas antar negara di darat, pengelolaan perbatasan dan PPKT serta peningkatan hubungan kerjasama RI-Malaysia (Penyelesaian pembahasan permasalahan batas antar negara RI-Malaysia (Sosek Indonesia-Malaysia)	Rapat dan pelaksanaan Koordinasi dan konsultasi	300.000.000	Sumber APBN-Kemendagri
	Pelaksanaan dukungan Perencanaan, Kerja Sama dan Hukum	Jumlah koordinasi dan konsultasi yang dilaksanakan	123.076.000	Sumber APBN-BNPP

Tahun Pelaksanaan Kegiatan 2018				
1	Kajian Pemetaan dan Pengembangan Potensi Kawasan Perbatasan	Diketuainya potensi ekonomi kawasan perbatasan	125.504.070,-	Sumber APBD Kepri
2	Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Kawasan Perbatasan Negara	Diketuainya pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan di Kepri	171.059.016,-	Sumber APBD Kepri
3	Dekonsentrasi Pelaksanaan kerjasama perbatasan negara di daerah (Rapat koordinasi penyusunan/perumusan bahan materi Persidangan (Sosekda) Tingkat Provinsi Kep Riau)	Pelaksanaan rapat, konsultasi dan koordinasi	250.000.000,-	Sumber APBN-kemendagri
Tahun 2018 tidak mendapat support dana dekonsentrasi dari BNPP dengan alasan harus ada badan/lembaga tersendiri di daerah				

Tabel 4.9 Daftar kegiatan dan anggaran bagian perbatasan tahun 2017 dan 2018

Berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran dan kegiatan (DPA) pada Biro Pemerintahan dan Perbatasan, pelaksanaan program dan kegiatan yang dilaksanakan bagian batas negara terkait pengelolaan kawasan perbatasan, dinilai tidak signifikan dengan kapasitas tupoksi pengelolaan kawasan berbatasan. Faktor anggaran dan sumber daya disadari masih menjadi faktor minimnya perolehan anggaran dan kegiatan bidang perbatasan negara. Bahkan pada tahun 2018 dukungan anggaran dari BNPP selaku lembaga induk terkait pengelolaan kawasan perbatasan di Indonesia tidak diberikan dengan pertimbangan tidak adanya lembaga khusus yang menangani persoalan perbatasan di daerah.

C. Pembahasan Hasil Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Kepulauan Riau

Seperti yang disampaikan pada bab sebelumnya, analisis kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau dalam penelitian ini menggunakan Model Implementasi Edward III yang mengukur implementasi kebijakan dengan 4 aspek yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan stuktur birokrasi.

a. Komunikasi

Salah satu unsur yang dapat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan menurut George C. Edward III adalah komunikasi. Komunikasi dalam konteks penelitian ini digunakan agar pelaksanaan kebijakan pembangunan di kawasan perbatasan dapat berjalan sebagaimana arah kebijakan yang telah ditetapkan. Komunikasi dalam hal ini berkaitan dengan arah kebijakan pembangunan kawasan perbatasan yang harus tersampaikan, baik antar Pemerintah Pusat dan Daerah, termasuk dengan elemen masyarakat lain, khususnya yang bersinggungan langsung dengan kebijakan pembangunan di kawasan perbatasan.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari informan Kepala Bagian Perbatasan pada Biro Pemerintahan dan Perbatasan Provinsi Kepri, menyebutkan ,komunikasi terkait penerimaan dan penyampaian program perbatasan dilakukan melalui rapat koordinasi (rakor/raker), konsultasi atau melalui forum sosialisasi bersama pemerintah daerah dan pusat. Bersama pemerintah pusat, penerimaan informasi terkait kebijakan perbatasan dilakukan seperti dengan menghadiri pertemuan koordinasi perbatasan yang rutin dilaksanakan oleh pemerintah pusat melalui BNPP selaku regulator tingkat nasional dan menjadi induk atas sesuatu yang menjadi pedoman kebijakan perbatasan termasuk bagaimana penerapannya di daerah. Hal ini seperti dinyatakan sebagai berikut:

“Selain mengikuti rakor, kita melakukan konsultasi dan koordinasi dengan cara datang langsung kepada pejabat di BNPP sesuai kebutuhan dengan tujuan memperkuat pemahaman termasuk melakukan sinkronisasi program dan kegiatan perbatasan di daerah”(Wawancara dengan Kepala Bagian Perbatasan Prov. Kepri 12 November 2018)

Sementara itu beberapa upaya mengkomunikasikan kebijakan perbatasan di daerah, menurut informan dengan melakukan rapat/pertemuan, sosialisasi program perbatasan, serta dengan melakukan rapat koordinasi perbatasan dengan cara mengundang SKPD teknis yang dianggap memiliki keterkaitan langsung dengan pembangunan kawasan perbatasan dalam sebuah rapat koordinasi khusus (rakor perbatasan) pembangunan di perbatasan.

Menurut Informan, pelaksanaan rakor ataupun koordinasi dan konsultasi merupakan upaya menjalin komunikasi dengan *stake holder* pengelola perbatasan dan sejalan dengan tupoksi lembaga perbatasan daerah yang meliputi, pelaksanaan koordinasi penyusunan program, koordinasi penyusunan anggaran dan koordinasi, monitoring pengawasan, seperti dinyatakan berikut:

“Kita sebagai unit yang memiliki tupoksi perbatasan, selama ini penyampaian dan penerimaan kebijakan perbatasan oleh pemerintah pusat kepada daerah, termasuk penyampaian kebijakan di daerah, berdasarkan tupoksinya, sudah mengikuti garis kebijakan dan wewenang yang menjadi tugas bagian perbatasan. Hanya saja kebijakan perbatasan belum menjadi spirit pada tingkat implementasi di level teknis”. (Wawancara dengan Kepala Bagian Perbatasan Prov. 12 November 2018)

Berdasarkan Informasi saat wawancara, ada harapan dari pelaku kebijakan bahwa hasil koordinasi kelembagaan perbatasan seharusnya dapat menjadi pedoman, diikuti dan dilaksanakan oleh lembaga teknis. Lembaga perbatasan dalam konteks koordinasi lebih diarahkan pada sinkronisasi program dan kegiatan yang memang diarahkan untuk dapat dilaksanakan sebagai upaya percepatan pembangunan di perbatasan.

“Kita belum memiliki daya dorong kepada pelaksana (skpd) teknis untuk mendesak kebijakan perbatasan agar dilakukan oleh SKPD-SKPD yang secara

teknis memiliki kewenangan eksekusi pembangunan. Rakor perbatasan, masih terlihat sebagai upaya mengkaji program dan menghimpun kegiatan yang dilakukan SKPD pada wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan perbatasan sebagaimana Lokpri. Jadi kalupun ada rakor, hasilnya masih seperti lembaga pengumpul data/kegiatan dan usulan.” (Wawancara dengan Kepala Bagian Perbatasan Prov. Kepri 12 November 2018)

Menurut sumber informasi saat dilakukan wawancara, agar terbangun persepsi yang sama dalam mewujudkan kebijakan perbatasan dan diikuti oleh pelaksana di level teknis, maka komunikasi yang perlu dibangun dan diperkuat adalah bagaimana komunikasi antar elit tertinggi baik pusat dan daerah, tetapi juga dituangkan dalam kebijakan kongkrit yang tertuang dalam dokumen perencanaan atau lainnya sehingga melalui kebijakan yang disepakati terdapat poin yang dapat dipatuhi oleh KL atau SKPD di daerah dalam mendukung upaya pembangunan di perbatasan.

“Ada perintah, ada indikator semua instrument perlu disiapkan, terutama bagaimana soal pendanaan. Pembangunan di perbatasan ini berat, campur tangan pemerintah pusat sangat diperlukan. Perintah-perintah ini akan mudah dilaksanakan jika pimpinan sudah memutuskan.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Disebutkan bahwa kebijakan perbatasan banyak instrument yang terlibat untuk itu diperlukan adanya keterikatan para pihak agar dapat terikat untuk melaksanakan *political will* dan kebijakan yang dituangkan dalam program dan dilaksanakan dalam kegiatan.

“Saya kira kalau setiap SKPD mencantumkan perbatasan sebagai indikator, akan lebih mudah proses koordinasi dan pelaksanaan kebijakan perbatasan.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Kasubag Keuangan dan Perencanaan Dinas Pekerjaan Umum dan Pertanahan Provinsi Kepri mengakui bahwa pelaksanaan program dan kegiatan yang dilakukan pada dinas pekerjaan umum sudah memiliki landasan kerja berdasarkan rencana kerja yang sudah ada.

“Kami tidak melihat apakah itu wilayah perbatasan atau bukan. Ketika sebuah usulan menjadi kebutuhan pembangunan karena infrastruktur di wilayah diperlukan, dan kegiatan itu telah sesuai dan mengikuti mekanisme perencanaan dan penganggaran, tentu berdasarkan prosedur itulah lembaga ini bekerja dan kegiatan itu dapat dilaksanakan.” (Wawancara dengan Kasie Perencanaan dan Keuangan Dinas PU Prov. Kepri 16/11/2018)

Sumber informan lain menyebut bahwa kebijakan pemerintah dalam menetapkan lokpri belum disertai dengan dukungan teknis, terutama terkait alokasi dana sehingga pelaksanaan pengembangan dan pengelolaan perbatasan dilakukan.

“Memang ada program DAK (dana alokasi khusus) Afirmasi oleh pemerintah pusat kepada daerah, yang dialokasikan untuk katagori tertinggal, kepulauan dan perbatasan, tetapi secara teknis lembaga perbatasan belum memiliki akses yang cukup terkait program tersebut. Kadang setelah rapat baru kita tahu kabupaten A dan kecamatan B mendapat program kegiatan. Selama proses itu kita tidak tahu persis bagaimana prosesnya. Dan itu biasanya dari kementerian lembaga yang bisa dilaksanakan SKPD terkait. Juga tidak semua Lokpri dapat,” (Wawancara dengan Kassubag batas negara Prov. Kepri 12/11/2018)

Husnadi dalam tesisnya (2006) menyebut iklim pembangunan di Indonesia belum sepenuhnya menganggap kawasan perbatasan sebagai kawasan prioritas, meskipun dalam berbagai kesempatan disebutkan bahwa kawasan perbatasan merupakan “beranda depan” negara. Namun pada kenyataannya mengubah suatu paradigma dalam implementasinya ternyata tidak mudah.

Menurut Winarno (2005:128), Faktor-faktor yang mendorong ketidakjelasan dalam implementasi kebijakan publik biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggungjawaban kebijakan.

Dalam aspek komunikasi Edward III menyebut impementasi kebijakan memiliki keterkaitan pada beberapa hal:

- 1) Transmisi

Transmisi yang terkait implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau, secara tupoksi dijalankan oleh bagian perbatasan, khususnya oleh Sub Bagian Batas Negara yang secara teknis menjalankan tugas pada pelaksanaan program dan kegiatan.

Secara kelembagaan formalitas peran transmisi ini tertuang pada tupoksi perbatasan sebagaimana dalam pergub Nomor 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Perangkat Daerah bahwa Bagian Perbatasan mempunyai tugas menyiapkan penyusunan dan perumusan rencana induk dan rencana aksi, serta pengoordinasian penyusunan kebijakan, pelaksanaan koordinasi penyusunan anggaran pembangunan, pelaksanaan pembangunan, serta pemanfaatan perbatasan antar negara, perbatasan antar daerah pengendalian, pengawasan, evaluasi dan pelaporan pengelolaan batas negara wilayah darat, laut dan udara.

Dalam konteks teori Edward III, sebagai upaya menggunakan kapasitasnya sebagai transmisi, Sub Bagian Batas Negara idealnya mampu menjalankan peran sehingga dapat memberikan persepsi positif kepada setiap *stake holder* terkait kebijakan pengelolaan perbatasan di daerah khususnya di Provinsi Kepulauan Riau dan Pemerintah Pusat, sehingga terbangun komitmen dan keselarasan kebijakan antar lembaga yang terkait pengelolaan kawasan perbatasan dapat saling bersinergi dengan memberikan perhatian pada pembangunan kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau.

Kepiawaian menjalankan transmisi akan berpengaruh pada kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan tersampaikan sehingga kebijakan terkait pengelolaan kawasan perbatasan dipahami dan menjadi tanggungjawab bersama.

“Kita belum sampai pada ‘mewajibkan’ mereka (skpd) untuk berbuat pada kawasan perbatasan. Persoalannya, Kepri sebagai kawasan perbatasan belum memiliki rencana induk perbatasan. Saat rakor kita minta usulan atau kegiatan yang ada di kecamatan, termasuk SKPD teknis. Pada tahap ini kita masih seperti lembaga pengumpul data saja.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Kemampuan menjadi transmisi juga akan mendukung tersalurkannya agregasi dan terartikulasinya kepentingan-kepentingan terkait kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan termasuk pada beberapa kelompok *interest* terkait kebijakan kawasan perbatasan.

Informan Kassubag Batas Negara menyebut bahwa pelaksanaan transmisi cukup berat untuk dilaksanakan oleh pejabat selevel eselon IV dengan hanya dukungan 2 (dua) orang staf pelaksana.

“Walaupun dalam banyak hal didukung oleh Kabag selaku eselon III. Namun secara teknis pelaksanaan tugas tetap bertumpu pada staf pelaksana. Kami disini hanya bertiga, termasuk saya. Keterbatasan bukan saja dari sisi SDM, selama beberapa tahun ini kegiatan masih terbatas pada rutinitas seperti koordinasi, tetapi belum mampu menguatkan kebijakan bagaimana pengembangan ataupun kegiatan perbatasan dilaksanakan, apalagi teknis kegiatan tidak pada bagian perbatasan.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

2) Kejelasan informasi.

Kejelasan informasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan. Sebagai *leading sector* pengelolaan perbatasan, bagian perbatasan harus memiliki referensi dan informasi yang akurat terkait kebijakan pemerintah. Dalam hal pelaksanaan tugasnya terkait informasi kebijakan perbatasan diperoleh melalui forum pertemuan dengan pemangku kepentingan baik di pusat maupun antar daerah. Informasi yang didapat misalnya dilakukan pada rapatkonsultasi dan koordinasi, diskusimelalui FGD (forum group discussion), ataupun dialog terkait pembangunan dan pengelolaan kawasan perbatasan.

Kepala bagian perbatasan selaku informan dalam penelitian ini menyatakan bahwa kebijakan pengelolaan perbatasan selain diperoleh melalui referensi seperti buku dan dokumen lainnya, juga dipahami melalui kegiatan koordinasi dengan pemerintah pusat terutama Badan Nasional Pengelola Perbatasan atau melalui forum rakor antar *stake holder* yang ada di daerah.

“Kunjungan pada daerah perbatasan lain juga kita lakukan sebagai upaya menambah khasanah kita dalam pelaksanaan kebijakan perbatasan. Informasi itulah yang kemudian kita sampaikan saat rakor atau pertemuan lainnya di daerah” .” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

3) Konsistensi

Menurut Edward III, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan. Oleh karena itu konsistensi juga harus mendapat perhatian dalam sebuah komunikasi. Konsistensi dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan dapat meningkatkan kepercayaan publik pada *political will* pemerintah terhadap kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan.

Ketika wawancara dilakukan, dinyatakan bahwa konsistensi kebijakan menjadi pembuktian keseriusan pemerintah untuk melakukan pembangunan yang lebih baik pada kawasan perbatasan. Diungkapkan bahwa secara *political will* pemerintah sudah memiliki keinginan yang kuat mewujudkan pembangunan kawasan perbatasan, tetapi pada tataran praktis, implementasi kebijakan mendapat hambatan, baik secara sistem maupun struktural birokrasi.

Saat dilakuan wawancara, informan mengakui bahwa sistem perencanaan belum mendukung subbag batas negara untuk menkoordinasikan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan.

“Tolak ukur kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan belum menjadi indikator pelaksanaan pemerintahan. Ya di organisansi kita capaian pelaksanaan perbatasan tidak masuk dalam akuntabilitas kinerja,” (Wawancara dengan Kassubag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Jika melihat indikator pencapai misi organisasi, berdasarkan dokumen sistem akuntabilitas kinerja, terlihat bahwa capaian kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan belum menjadi bagian dari sasaran pada misi yang harus dicapai, terutama dalam dokumen laporan akhir Laporan Akuntabilitas Kinerja (Lakip). Padahal sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik.

Berikut tabel tujuan, sasaran indikator kinerja Biro Pemerintahan dan Perbatasan berdasarkan ssstem akuntabilitas capaian kinerja. Indikator Kinerja berdasarkan tujuan, sasaran jangka menengah Biro Penterintahan dan Perbatasan Tahun 2016-2021:

NO	TUJUAN	SASARAN SRATEGIS	INDIKATOR KINERJA
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Mewujudkan Administrasi Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah yang optimal	Terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel	Peringkat LPPD Provinsi Persentase Penyelenggaraan Tata Kelola Pemerintahan Daerah

Sumber Lakip biro pemerintahan dan perbatasan tahun 2017

Tabel 4.10 Indikator kinerja organisasi

Berdasarkan indikator kinerja ini terlihat bahwa pencapaian kinerja pada Biro Pemerintahan dan Perbatasan belum mengakomodir isu dan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan, meski dalam RPJM pemerintah menjadi salah satu isu strategis, tetapi dalam penilaian kinerja secara praktis belum menjadi indikator penilaian pencapaian kinerja organisasi.

Oleh karena itu saat dilakukan wawancara, informan menyebut bahwa dukungan sistem perencanaan pembangunan belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan praktis untuk menampilkan kebijakan pembangunan yang pro pada kawasan perbatasan, dan bagaimana kawasan perbatasan diarahkan, dibangun dan dikelola. Salah satu kendala utamanya sampai saat ini adalah pemerintah Provinsi Kepri belum memiliki rencana induk, bahkan rencana aksi kawasan perbatasan. Indikasinya masing-masing stake holder pelaksana pembangunan menjalankan program/kegiatan belum berlandaskan mekanisme koordinasi yang didasarkan pada arah kebijakan pembangunan perbatasan.

Faktor lain yang menjadi penilaian adalah konsistensi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan adalah belum adanya payung hukum yang mengakomodir pencapaian kebijakan pengelolaan batas negara dan kawasan perbatasan. Kebijakan program kawasan perbatasan tidak secara spesifik dirinci tertuang dalam sistem perencanaan, baik dari visi misi, RPJP, RPJMD dan Rencana Strategis.

“Kalaupun ada kebijakan terkait pengelolaan kawasan perbatasan, program dan kegiatan yang dilakukan adalah mencari ‘celah’ dari program yang bersinggungan dan menyangkut kawasan perbatasan. Program kawasan perbatasan tidak disebutkan secara spesifik dalam sistem perencanaan, kondisi seperti ini setidaknya akan berpengaruh pada pelaksanaan program/kegiatan terkait pembangunan kawasan perbatasan.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Dari sisi birokrasi, baik struktur dan sumber daya yang ada cukup lemah untuk menjalankan fungsi pemberdayaan kebijakan pembangunan kawasan perbatasan.

Kapasitas birokrasi dapat dilihat dari struktur dan SDM yang mendukung unit batas negara yang menjalankan tupoksi pengelolaan kawasan perbatasan masih sangat minim dan terbatas.

b. Sumber Daya

Sumber daya adalah suatu nilai potensi. George C. Edward III dalam Nugroho. Menyatakan sumber daya dalam hal ini dibedakan menjadi dua yaitu berupa sumber daya manusia (staff) dan non manusia (fasilitas atau sarana prasarana). Sumber daya manusia merupakan aset penting dalam suatu organisasi karena memiliki peran sebagai subyek pelaksana kebijakan dan sebagai pelaksana kegiatan. Operasionalisasi Sumber daya merupakan faktor penting demi terselenggaranya kebijakan dengan baik, dalam hal ini diperlukan sumber daya manusia (SDM) yang cukup serta di tingkatkan skill (kemampuan) yang di miliki oleh pelaksana kebijakan kawasan perbatasan.

Saat dilakukan wawancara, nara sumber menyatakan bahwa persolaan sumber daya menjadi tantangan pada unit batas negara yang menjalankan tupoksi perbatasan.

“Saya ini Kabag Perbatasan campur campur, ada tiga unit yang dibawah bagian perbatasan disini. Pertama Urusan TU dan Keuangan, Kedua, urusan Batas Antar Daerah yang menangani perbatasan daerah di Kabupaten/Kota dan antar daerah dalam lingkup provinsi. Ketiga, Subbag Batas Negara yang memiliki tupoksi kawasan perbatasan negara.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Dalam pelaksanaan tugas diungkapkan bahwa, unit batas negara minim mendapat dukungan sumber daya baik manusia dan lainnya.

“Batas negara dapat dikatakan bekerja dengan dukungan sumber daya terbatas, baik dalam hal sumber daya manusia, fasilitas serta pendanaan sampai kegiatan pun tak banyak yang kita kerjakan. Awalnya unit batas negara ini sebuah badan, karena kebijakan daerah kemudian dilebur menjadi, subbag yang hanya 2 orang staf. Jadi kalo ada upaya membentuk kembali kelembagaan perbatasan kita dukung saja.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Menurut Edward III, implementasi kebijakan dari aspek sumber daya meliputi:

1) Sumber Daya Manusia (Staff)

Persoalan sumber daya manusia, menjadi perhatian pada kelembagaan perbatasan di provinsi kepri. Informan Kassubag Batas Negara menyebut, terbatasnya sumber daya berpengaruh pada kinerja sehingga subbag batas negara belum mampu secara maksimal menghadirkan ataupun merumuskan kebijakan perbatasan.

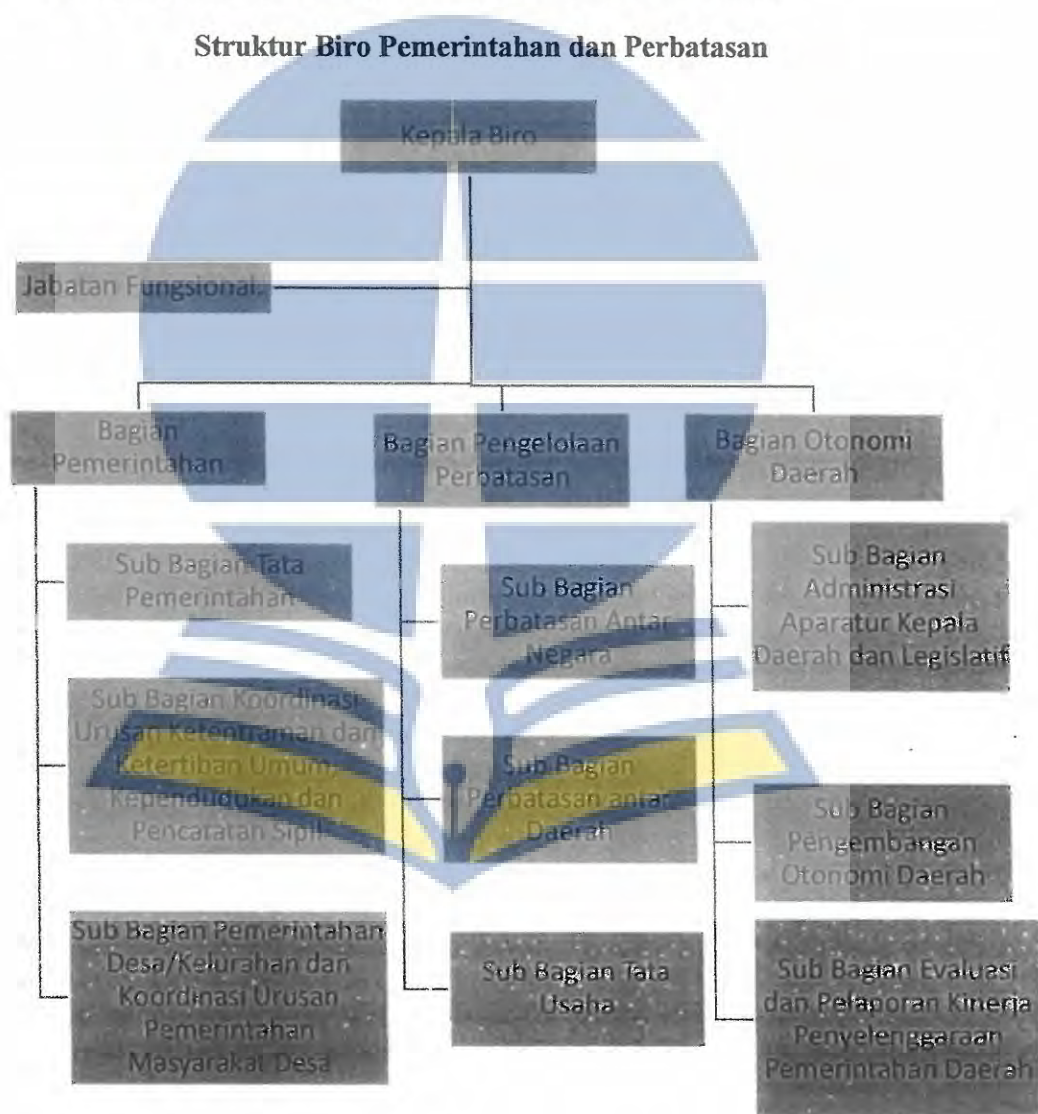
“Saya disini baru satu tahun, kitapun melaksanakan apa yang kita bisa. Kita juga tidak memaksakan diri, sebatas kemampuan saja yang kita laksanakan, termasuk soal anggaran. Banyakpun kegiatan, jika tidak maksimal dan tidak mampu untuk apa.”(Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Disebutkan bahwa secara tupoksi bagian batas negara seharusnya memiliki kemampuan koordinasi yang baik dengan SKPD teknis baik di daerah bahkan dengan kementerian lembaga pada pemerintah pusat. Untuk pelaksanaan tugas tersebut perlu didukung sumber daya dan kelembagaan yang kuat.

Sebagaimana diketahui sumber daya manusia (staff) yang dimaksud adalah setiap perseorangan yang menjadi bagian dari struktur birokrasi yang secara langsung terlibat pada setiap kebijakan perbatasan. SDM yang memiliki kapasitas, akan dapat melaksanakan kesempatan menjalankan peran sebagai agen atau inisiasi utama dalam memberikan dorongan terkait kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan. .

Oleh karena itu, implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan membutuhkan sumber daya yang cukup sehingga mampu melakukan apresiasi, mengagregasi, inisiasi, dan mengartikulasikan setiap isu kebijakan, sebab implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup, baik secara kualitas dan kuantitas. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya,

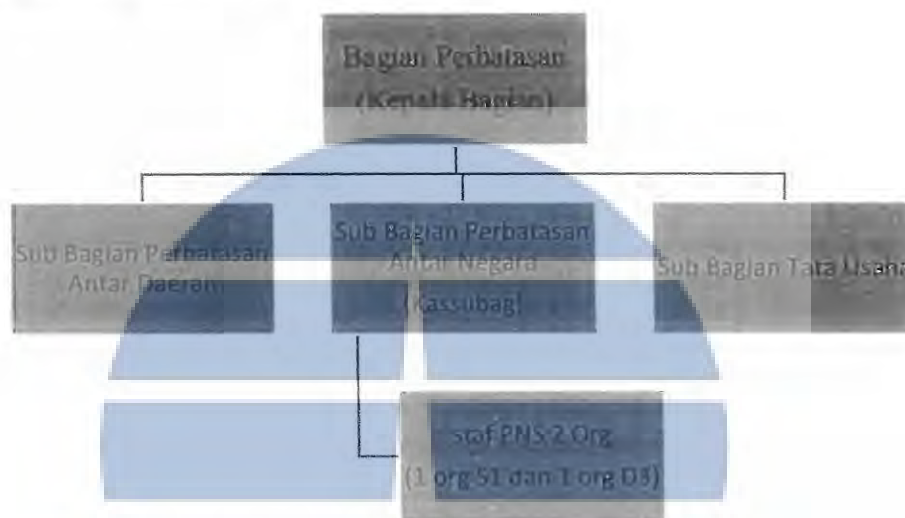
- 3) Pelaksanaan koordinasi pengelolaan dan fasilitasi penegasan, pelaksanaan pembangunan, pemeliharaan, dan pengamanan batas negara wilayah darat, laut dan udara;
- 4) Pelaksanaan koordinasi penyusunan anggaran pembangunan dan pengelolaan batas negara wilayah darat, laut dan udara;
- 5) Pengendalian, pengawasan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pembangunan serta pengelolaan batas negara wilayah darat, laut dan udara;



Gambar 4.2 Struktur Organisasi Biro Pemerintahan dan Perbatasan

sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia, karenanya sumber daya manusia akan berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang handal implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

Berikut ini struktur dan kapasitas SDM yang ada pada sub bagian perbatasan antar negara Biro Pemerintahan dan Perbatasan:



Gambar 4.3 gambar struktur bagian batas negara

2) Sumber Daya Non Manusia (fasilitas atau sarana prasarana)

Sumber daya non manusia adalah segala hal yang dapat membantu kelancaran pekerjaan, meliputi dana yang memadai, ketersediaan sarana dan prasana pendukung kegiatan. Berdasarkan informasi melalui wawancara dengan Kabag, Kassubag dan Staf bagian batas negara, dinyatakan bahwa segala sesuatu terkait perumusan, termasuk koordinasi kebijakan pembangunan kawasan perbatasan belum dapat secara maksimal dilaksanakan. Pelaksanaan kegiatan selama ini masih bersifat rutinitas perkantoran dan koordinasi ringan terkait pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan. Minimnya dukungan dana menjadi salah satu faktor penyebab keleluasaan unit batas negara untuk menyusun program dan kegiatan.

“Koordinasi seperti pengumpulan data perencanaan dari SKPD kita laksanakan, baik melalui forum rapat atau konsultasi, tapi memang kesannya seperti pengumpul data saja, usulan itu dapat dilaksanakan atau tidak, selama ini kita belum sampai kesana,”(Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Sumber informan ketika wawancara menyebut, konsekuensi minimnya kegiatan yang dilakukan pada bagian batas negara, tidak banyak penggunaan sumber daya non manusia dalam mendukung pelaksanaan tugas.

“Batas negara SDM-nya sedikit, anggaran dan kegiatan juga minim. Jadi memang belum banyak yang dapat kita kerjakan. Unit batas negara memiliki keterbatasan untuk menjalankan tupoksi sebagai imbas minimnya dukungan sumber daya manusia dan non manusia. Untuk itu banyak hal yang harus didorong untuk memfasilitasi bermacam agenda untuk menstimulasi pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan.” (Wawancara dengan Kassubag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Edward III dalam teorinya menyebut bahwa sumber daya non manusia merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana), maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Fasilitas merupakan faktor yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor yang penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan atau kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan bukan saja harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi harus memiliki kemampuan dalam menerjemahkan kebijakan yang dirumuskan dan diarahkan untuk dilaksanakan sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias dalam pelaksanaan kerja.

“Pemerintah sudah menetapkan Lokpri, tetapi pedoman dan tahapan yang dilaksanakan di lokpri itu kita belum ada. Katakan sebuah kecamatan sudah ditetapkan sebagai lokpri, tetapi sejak beberapa tahun ini indikator pembangunan atau pengembangan yang dilaksanakan di kecamatan, sampai sekarang juga belum ada.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Dinyatakan bahwa kebijakan perbatasan pada pelaksanaan tugas memikul beban kerja yang dilematis. Perbatasan seolah memiliki jangkauan koordinasi yang luas dengan sejumlah kewenangan seperti adanya tupoksi mengkoordinasikan, tetapi tidak memiliki kekuatan untuk mendesak program, memiliki kewenangan mengevaluasi, tetapi kurang memiliki akses atas pekerjaan yang akan diawasi. Lembaga perbatasan ini diibaratkan Bappeda-nya kawasan perbatasan, Tetapi kewenangan dan koordinasi yang dimiliki Bappeda tidak ada pada bagian perbatasan.

Menurut Edward III dalam Winarno, disposisi adalah suatu keinginan, kemauan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan serta mewujudkan kebijakan secara sungguh-sungguh. Proses disposisi merupakan faktor ketiga yang mempunyai konskuensi-konskuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif.

Informan lain, Kassubag Keuangan dan Perencanaan Dinas Pekerjaan Umum dan Pertanahan Provinsi Kepri menyatakan sebagai instansi teknis pihaknya tidak memandang status perbatasan atau tidak.

“Kita menjalankan program karena program dibutuhkan masyarakat, sudah disusun, dan ada sumber dana,” Menurutnya sebagai dinas yang menangani infrastruktur fisik, secara formal lembaganya selalu konsisten membangun infrastruktur sehingga dapat meningkatkan kebutuhan pembangunan dan aksesibilitas masyarakat.” (Wawancara dengan Kassubag Perencanaan dan Keuangan Dinas PU Prov. Kepri 12/11/2018)

Kabag Perbatasan mengakui secara kelembagaan, bagian perbatasan belum maksimal menjalankan tugas secara ideal.

“Kami belum memiliki *data base* kawasan, *grand design* yang menjadi rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan daerah saja kami tidak punya. Karenanya secara kelembagaan kami belum dapat mendesakkan kebijakan kawasan perbatasan pada berbagai pihak dan kelompok kepentingan. Saat ini pekerjaan yang dilaksanakan masih berupa pengumpulan data dan koordinasi saja,”(Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Dinyatakan, perlu analisa lebih lanjut bagaimana bagian perbatasan dalam melaksanakan tupoksi memiliki kewenangan yang bukan sekedar lembaga ‘pengumpul’ data tetapi memiliki penguatan kapasitas yang dapat dipatuhi dalam penyusunan kebijakan perbatasan oleh *stake holder* dan instansi terkait khususnya menuangkan kebijakan asimetris yang secara konsisten dilaksanakan pada kawasan perbatasan. Untuk pelaksanaan tugas sebagai aparat negara tidak bisa menghindar atas pekerjaan yang menjadi tanggung jawab. Apalagi sebagai ASN yang harus selalu siap mengapresiasi dan menampilkan *attitude* atas tugas dan tanggungjawab pada pelaksanaan tugas.

Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan setidaknya semakin menguat dekade kebelakang. Menurut laporan Kemitraan *Partnership Policy Paper No. 2/2011* sebuah jurnal yang mengkaji kemitraan bagi pembaruan tata pemerintahan (hal 5) menyebut salah satu hambatan yang dihadapi pemerintah dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan adalah belum sinkronnya pengelolaan kawasan perbatasan, baik menyangkut kelembagaan, program, maupun kejelasan wewenang.

Untuk itu perlu diisusun suatu desain besar pengelolaan kawasan perbatasan Indonesia yang dapat menjadi panduan kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memiliki kawasan perbatasan. Dengan adanya suatu kebijakan pengelolaan yang komprehensif, maka diharapkan pembangunan kawasan perbatasan dapat dilakukan secara lebih terencana, terprogram, terarah, dan terukur. Kebijakan

tentang desain besar ini diharapkan dapat dimasukkan dalam revisi peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah terkait pengelolaan kawasan perbatasan.

d. Struktur Birokrasi

Seperti sudah disampaikan sebelumnya, kelembagaan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau memiliki tupoksi dan kewenangan sebagaimana diatur pada Peraturan Gubernur No.Nomor 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Perangkat Daerah dan dijalankan oleh subbag batas negara.

Kassubag batas negara menyatakan, banyak pihak yang menjadi bagian dari koordinasi pada pelaksanaan tugas perbatasan. Pelaksanaan koordinasi itu kita lakukan baik kepada instansi vertikal di pusat melalui kementerian dan lembaga khususnya dengan BNPP, serta instansi horizontal di daerah mulai dari desa, kecamatan dan kabupaten/kota dan antar SKPD provinsi.

“Pemerintah pusat menghendaki perbatasan di daerah punya lembaga perbatasan sendiri, nyatanya dana dekon tahun 2018 kita tidak diberi, salah satu pertimbangannya karena tidak ada lembaga perbatasan di daerah. Fungsi koordinasi kita luas, ego sektoral memang masih belum bisa dihindari. Belum lagi persoalan kewenangan yang masih terbatas,” (Wawancara dengan Kassubag Batas Negara Prov. Kepri 12/11/2018)

Dikatakan bidang perbatasan saat ini merupakan penggabungan dari Badan Pengelola Perbatasan Tahun 2017.

“Kapasitas kelembagaan yang ada saat ini jelas lebih kecil, bisa jadi kisaran 10 persen saja, pelaksanaan tugas jika dibandingkan dengan perbatasan yang dulu. Untuk melaksanakan tugas memang tidak banyak tupoksi yang bisa dijalankan,” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Atensi pemerintah terkait pengembangan/pengelolaan perbatasan dapat dinilai sebagai kebijakan baru. Mendasari teori Edward III, implementasi kebijakan perlu mempertimbangkan struktur birokrasi yang berkenaan dengan kesesuaian organisasi

birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur birokrasi menjadi penyebab proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Sehingga terdapat aspek yang perlu di perhatikan pada struktur birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan.

Aspek pertama adalah mekanisme dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat Standar Operational Prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan.

Narasumber saat dilakukan wawancara menyebut banyak hal yang harus dipenuhi untuk mendukung pelaksanaan tugas perbatasan.

“Sebelum SOP dipenuhi, sebaiknya disusun terlebih dahulu rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepri sehingga dapat menjadi pedoman arah kebijakan perbatasan yang secara bertahap akan dicapai. Mesti memiliki *data base* perbatasan, menyusun rencana induk, khususnya wilayah yang ditetapkan sebagai lokpri, untuk itu kita perlu grand design perbatasan,” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Aspek kedua adalah fragmentasi dimana terjadi penyebaran tanggungjawab kebijakan kepada beberapa badan/dinas yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Fragmentasi menurut Edward III adalah pembagian tanggung jawab sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara beberapa organisasi. Konsenkuensi paling buruk dalam fragmentasi birokrasi adalah usaha terhambat koordinasi para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda mendorong birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain.

Informan lainnya, yakni mantan sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Provinsi Kepri 2011-2015, menilai kebijakan pengelolaan perbatasan mesti di iringi kepastian kewenangan bukan sekedar koordinasi, tetapi bagaimana kebijakan dapat dilaksanakan.

“Namanya saja lembaga pengelola, apa yang dikelola mesti jelas. Kalo sekedar koordinasi, pelaksanaannya akan lemah, apalagi jika dalam koordinasi itu terdapat program/kegiatan yang direkomendasikan. Tidak masalah tugas dilaksanakan oleh instansi lain, koordinasi. Setelah adanya lokpri. Mestinya kebijakan asimeteris itu dituangkan secara real termasuk adanya alokasi anggaran, sehingga jelas tahapan dan progres pencapaian perbatasan, dalam hal ini kelembagaan perbatasan menguatkan koordinasi melalui perumusan kebijakan,” (Wawancara dengan Kabag Pembangunan Pemdes/eks sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Prov. Kepri 5/1/2019)

Lebih lanjut ditegaskan kebijakan perbatasan peran pemerintah pusat sangat mempengaruhi, sementara daerah dapat melakukan sinergi dengan menyiapkan dukungan kebijakan lain seperti penyertaan anggaran atau lainnya.

”Kita ambil contoh adanya alokasi dana desa, atau kebijakan subsidi anggaran daerah tertinggal. Disitu pemerintah pusat yang mendorong dan jelas alokasi anggarannya. Pemerintah daerah bersinergi dan *men-suport* melalui dana pendamping atau kegiatan pendukung,” (Wawancara dengan Kabag Pembangunan Pemdes/eks sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Prov. Kepri 5/1/2019)

Dalam sebuah penelitian (Desertasi) Yudhi Wijayanto (2016:372), menyatakan, pembentukan lembaga-lembaga baru justru akan semakin membuat terjadi kesimpangsiuran peran, tugas, dan fungsi lembaga-lembaga baru tersebut. Pembentukan lembaga baru akan lebih tepat apabila lembaga tersebut diberikan kekuasaan yang otonom. Artinya lembaga tersebut diberi kewenangan untuk mengelola pulau-pulau terluar secara terpadu, sehingga diharapkan mampu menjalankan fungsi koordinasi, integrasi dan sinkronisasi.

Dalam sebuah makalahnya Eko Prasajo menilai bahwa masalah utama implementasi program pembangunan di Indonesia adalah birokrasi yang tidak memiliki kapabilitas yang meliputi keahlian dan kapasitas, budaya yang masih tidak berbasis meritokrasi, dan kebijakan publik yang tidak berbasis pada pengetahuan dan bukti data. Orientasi penganggaran yang saat ini masih bersifat tahunan telah membelenggu kementerian, lembaga, pemerintah daerah untuk berpikir jangka panjang.

Sumbatan pembangunan birokrasi juga terjadi karena buruknya koordinasi dan penjajaran program dan kegiatan pembangunan antar sektor. Berbagai urusan pemerintahan seringkali terfragmentasi di beberapa kementerian dan lembaga yang satu dengan yang lainnya tidak memiliki ketersambungan indikator kinerja dengan sasaran strategis pembangunan yang akan dicapai. Fragmentasi terjadi karena terjadinya tumpang tindih tugas pokok dan fungsi, buruknya proses bisnis pemerintahan serta peraturan perundang-undangan sektoral yang tidak harmonis. Padahal birokrasi dengan struktur birokrasi yang dijalankan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan karena kehadiran birokrasi sebenarnya dipergunakan untuk mengatur suatu pekerjaan yang beraneka ragam menyangkut kepentingan orang banyak agar bisa terlaksana dan melayani semua golongan dengan baik, efektif, dan mudah. Akan tetapi, dalam perkembangannya, sampai sekarang birokrasi menjadi momok bagi manusia modern, yang selalu ingin dihindari dan dijauhi (Rifai, 2011).

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau.

Kebijakan publik adalah gambaran pola tindakan pemerintahan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang terdapat dalam lingkungannya. Muchlish Hamdi (2014:57 dan 97) menyatakan bahwa perilaku birokrasi akan sangat memberi warna pada kebijakan publik. Istilah seperti "*omission* atau *commission*" dan "pasal atau pasar" merupakan dua contoh kemungkinan tindakan atau perilaku birokrasi dalam membuat kebijakan publik. Pelaksanaan kebijakan dapat hanya berupa suatu proses sederhana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun demikian, dalam kenyataannya, proses yang terlihat sederhana itu sesungguhnya justru tidak sederhana.

Bahkan andai kata kebijakan telah mempunyai rumusan yang jelas, ia mungkin masih memerlukan berbagai penyesuaian dan diskresi dalam pelaksanaannya.

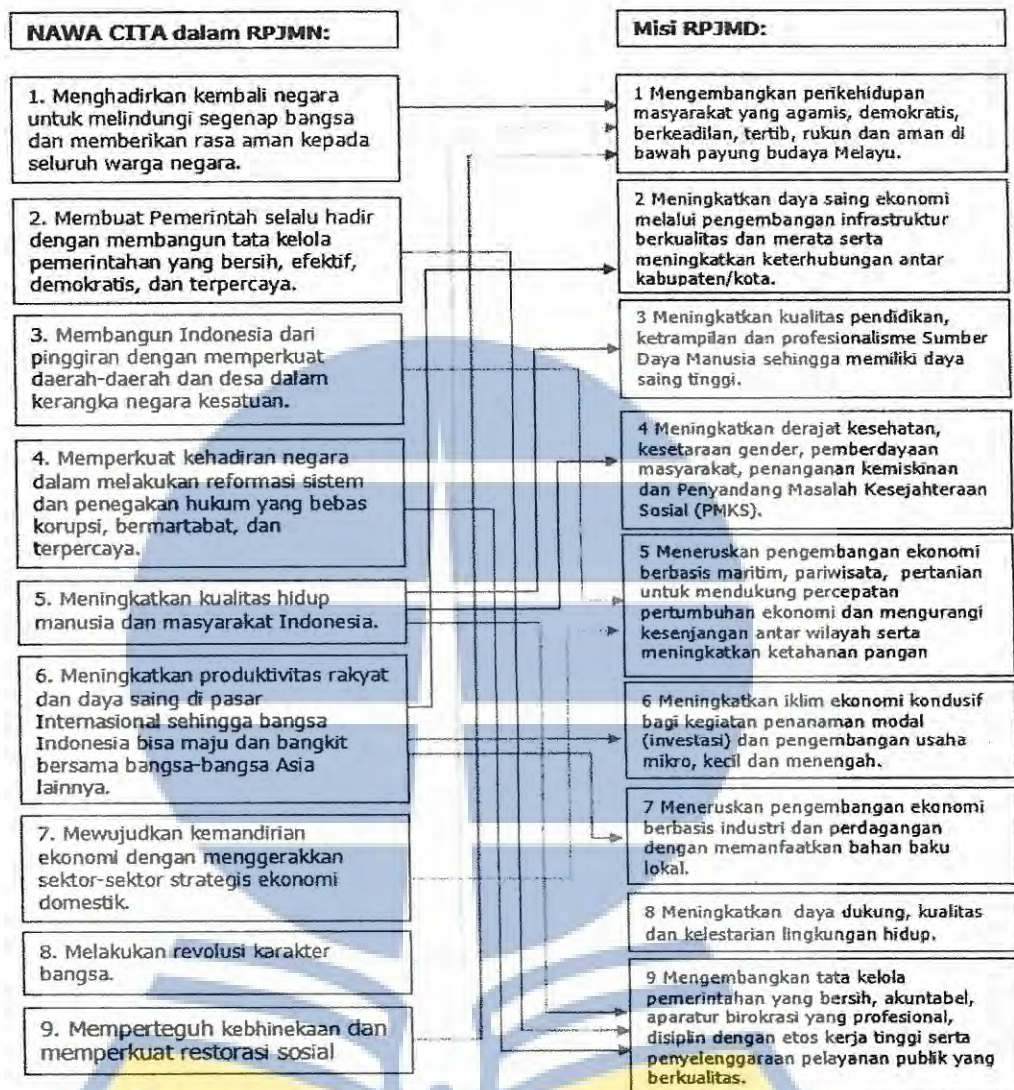
a. Faktor Pendukung

Berlakunya undang-undang No. 43 Tahun 2008 tentang wilayah negara, kemudian disusul dengan pembentukan kelembagaan perbatasan tingkat nasional yang ditandai dengan terbentuknya Badan Nasional Perbatasan, serta pembentukan kelembagaan/unit/bagian khusus perbatasan di daerah yang memiliki tugas mengkoordinasikan, merumuskan pembangunan dikawasan perbatasan, bukan saja menjadi momentum bagi pemerintah daerah untuk lebih mengintensifkan kebijakan pengelolaan perbatasan, tetapi hendaknya dapat diapresiasi lebih kuat dengan tindak lanjut melakukan sinergisitas memaksimalkan berbagai potensi untuk mendukung terlaksananya pembangunan kawasan perbatasan.

“Payung hukum kebijakan perbatasan sudah dimulai dari pusat hingga daerah. untuk mewujudkan kawasan perbatasan yang maju mesti diiringi komitmen yang kuat dari pimpinan/elit pusat maupun daerah yang tergambar dari serangkaian keputusan dan kebijakan yang dilaksanakan di daerah. Bagi daerah yang wilayahnya sebagai kawasan perbatasan mesti segera mengadopsi berbagai kebijakan perbatasan yang menjadi panduan untuk menggiatkan percepatan pembangunan diperbatasan. Salah satunya seperti bagaimana isu perbatasan menjadi spirit dalam melakukan percepatan pembangunan daerah. (wawancara dengan mantan sekretaris BPP Perbatasan Kepri wawancara tanggal 5/1/2019).

Jika ditarik keatas dengan membandingkan pokok pemikiran kebijakan pembangunan kawasan perbatasan oleh pemerintah pusat, cukup jelas misi pemerintah mulai dari adanya undang-undang Nomor Nomor 43 Tahun 2008 tentang wilayah negara, kemudian keluarnya misi nawa cita, RPJMN pemerintah pusat tersurat menyebut point adanya misi membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan (nawacita misi ketiga).

Berikut tabel perbandingan keterkaitan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan perbandingan antara nawa cita RPJMN dan misi RPJMD Prov Kepri :

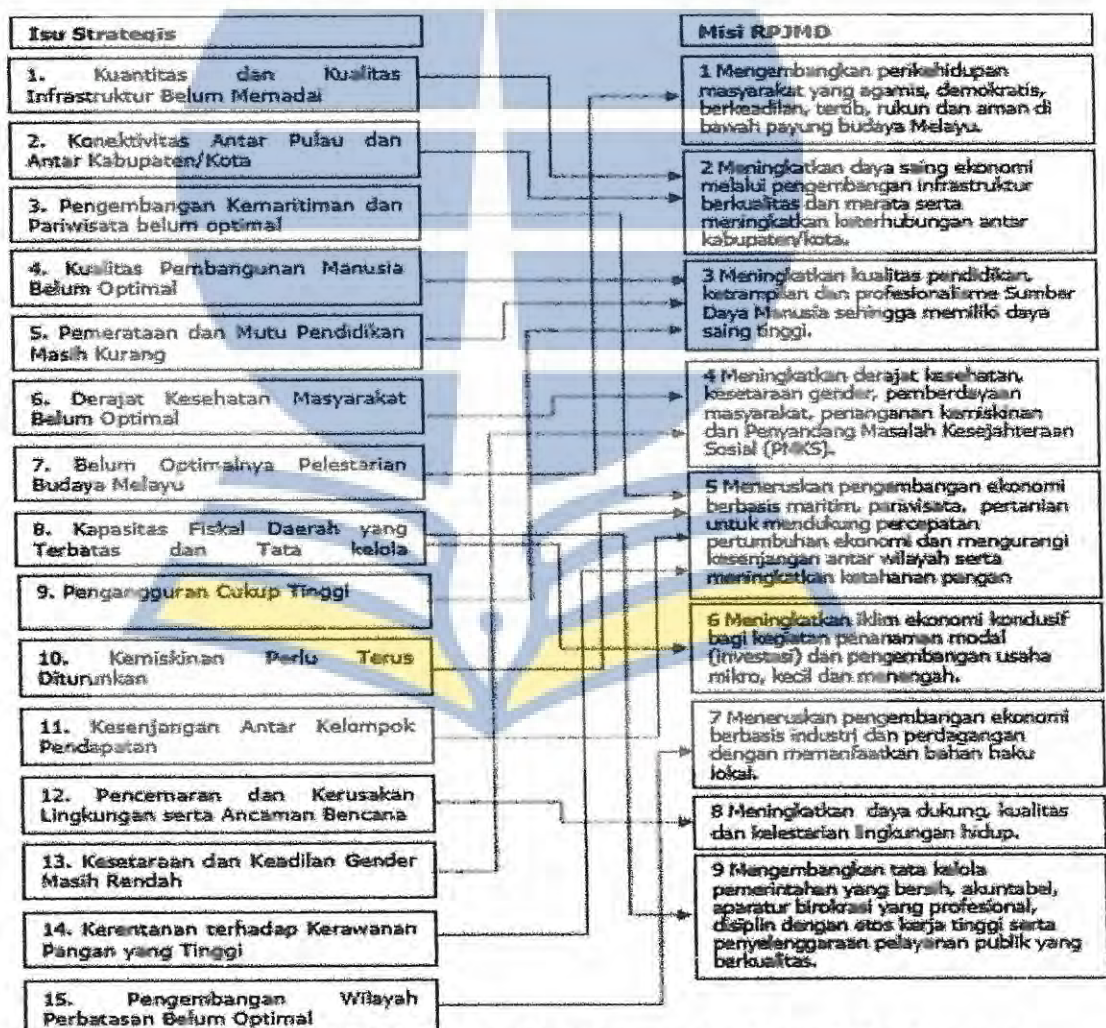


Tabel 4.11 Tabel Perbandingan Nawacita dan Misi RPJMD

Berdasarkan tabel diatas, pemerintah pusat melalui RPJMN dan nawa cita nya yaitu cita ketiga memunculkan komitmen membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Berdasarkan literasi diperoleh pemahaman cita ketiga nawacita pemerintahan presiden Jokowi – Jusuf Kalla dimaksudkan adalah adanya orientasi pembangunan pada daerah, perdesaan dan perbatasan yang diasosiasikan sebagai daerah pinggiran atau daerah asimetris.

Dokumen RPJMD tahun 2016-2021 Provinsi Kepri menyebut perbatasan negara menjadi salah satu isu strategis daerah, meskipun secara spesifik nomenklaturanya tidak disebutkan dalam misi RPJMD kepala daerah. Pada tataran isu strategis, isu perbatasan negara yang dinyatakan sebagai kondisi bahwa pengembangan wilayah perbatasan yang belum optimal yang kemudian diarahkan pada misi ke-lima yaitu meneruskan pengembangan ekonomi berbasis industri dan perdagangan dengan memanfaatkan bahan baku lokal.

Berikut skema keterkaitan misi RPJMD 2016 – 2021 dengan isu strategis pembangunan daerah di Kepulauan Riau.



Tabel 4.12 Skema Keterkaitan Misi RPJMD dengan Isu Strategis Pembangunan

Menurut analisis penulis, Kepulauan Riau sebagai Provinsi Perbatasan, menguatnya *political will* pemerintah dalam pembangunan dan pengelolaan kawasan perbatasan, isu perbatasan tidak sebatas sebagai isu strategi dalam RPJMD, lebih dari itu dijadikan sebagai indikator utama dalam pembangunan kondisi ini mengingat lebih dari lima puluh persen wilayah Kepri dijadikan Lokpri oleh pemerintah Pusat. Oleh karena itu misi pemerintah daerah terkait perbatasan hendaknya tegas dituangkan dalam dokumen pokok RPJMD sehingga pencapaian pengelolaan kawasan perbatasan dari sisi keamanan dan kesejahteraan dapat lebih terarah karena ditaati oleh setiap SKPD dalam setiap penyusunan program/kegiatan. Pemerintah Kepri juga selalau reaktif menjadikan isu perbatasan untuk terus melakukan loby pada pemerintah pusat agar secara konsisten mengalokasikan anggaran dan pendanaan khusus untuk wilayah perbatasan negara melalui skema kecamatan lokasi prioritas yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan semangat otonomi daerah dalam bentuk pelaksanaan desentralisasi asimetris.

b. Faktor Penghambat

Implementasi kebijakan juga mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik. Gow dan Morss dalam Pasolong (2011:59) mengungkapkan adanya hambatan dari dalam (faktor internal) dan dari luar (faktor eksternal) pada pelaksanaan kebijakan. Hambatan dari dalam atau yang sering disebut dengan faktor internal dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan-aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Hambatan dari luar atau sering disebut sebagai faktor eksternal dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses

implementasi kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya.

Kebijakan Pengelolaan kawasan perbatasan secara formal dapat dipandang sebagai kebijakan yang baru. Kebijakan perbatasan menguat seiring dengan disahkannya Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Menurut Edward III (1980 :150), kebijakan baru sulit diimplementasikan dengan sukses penyebabnya adalah saluran komunikasi yang berkembang dengan baik belum ditetapkan, dan seringkali tujuan tidak jelas dan arahan tidak masuk akal. Ketika para pejabat harus menyiapkan program dari awal, mereka tidak selalu tahu apa yang harus dilakukan oleh implementator. Informasi tentang cara menjalankan program baru untuk mencapai tujuan baru mungkin kurang.

“Tidak ada persoalan terkait sosialisasi dan pemahaman terkait kebijakan perbatasan. Persoalannya adalah, seringkali program kegiatan yang diluncurkan oleh pemerintah pusat ke daerah, kita belum memiliki akses terkait program/kegiatan apa saja yang dilakukan. Kami bahkan sering tidak tau ternyata ada kegiatan yang dialokasikan dikawasan perbatasan,” (wawancara dengan kabag batas negara 12/11/2018)

Sumber lain mengakui kebijakan kawasan perbatasan oleh pemerintah memberikan peluang kepada pemerintah daerah khususnya kawasan perbatasan untuk meningkatkan aktifitas pembangunan dan kesejahteraan. Salah satunya melalui penetapan lokpri yang berfokus pada wilayah kecamatan. Namun disayangkan, penetapan lokpri, belum disertai penguatan kebijakan terkait rumusan, program/kegiatan yang perlu dilakukan dan dialokasikan untuk meningkatkan pembangunan di kawasan lokpri.

Salah seorang camat yang wilayahnya ditetapkan sebagai lokasi prioritas kawasan perbatasan menyatakan bahwa penetapan kecamatan sebagai lokpri belum

memberikan dampak berarti bagi pembangunan, baik dari sisi pembangunan dan pencapaian lainnya. Ditegaskan bahwa pihaknya tidak memiliki panduan atau arah seperti apa kawasan perbatasan ini akan diwujudkan terutama bagaimana mekanisme perencanaannya termasuk persoalan alokasi anggaran.

“Akan lebih baik kecamatan yang ditetapkan sebagai Lokpri ini ada kebijakan tersendiri dari pemerintah pusat. Mengenai bagaimana polanya pemerintah yang merumuskan. Sekarang kan tidak. Kita diminta mengajukan usulan. Kita pernah mengajukan dan saya datang langsung menemui BNPP, tetapi prosedurnya rumit. Karena usulan yang kita sampaikan bukan BNPP juga yang menjalankan. Belum lagi soal waktu. Mengajukan usulan kegiatan itu sepertinya memang perlu loby-loby tingkat tinggi.” (Wawancara dengan camat Bintan Pesisir tgl 10/1/2019)

Kepala bagian perbatasan Prov. Kepri mengakui belum terarahnya kebijakan perbatasan, faktor lainnya adalah karena belum adanya dokumen *grand design* bagaimana pengembangan atau pembangunan yang akan di laksanakan di kawasan lokpri itu. Dikatakan kebijakan perbatasan di Provinsi Kepri belum dapat dikatakan memiliki araha kebijakan yang jelas.

“Pemerintah pusat sudah menetapkan 41 kecamatan di Kepri sebagai lokpri. Tetapi sampai saat ini kita tidak punya *data base* perbatasan. Pedoman arah kebijakan perbatasan pun kami tidak ada. Untuk mengarahkan lokpri yang ada, daerah mesti memiliki *grand design*.”

Selain persoalan diatas, menurutnya secara kelembagaan unit batas negara memiliki kapasitas yang terbatas baik kelembagaan maupun dukungan sumber daya manusia dan alokasi anggaran

“Unit batas negara dalam menjalankan aktivitas SDM-nya sedikit, anggaran dan kegiatan juga minim. Jadi memang belum banyak yang dapat kita kerjakan. Unit batas negara memiliki keterbatasan untuk menjalankan tupoksi sebagai imbas minimnya dukungan sumber daya manusia dan non manusia. Untuk itu banyak hal yang harus didorong untuk memfasilitasi bermacam kebijakan perbatasan oleh unit batas negara. Jika melihat tupoksi, banyak tugas perbatasan yang belum dapat dijalankan, hambatannya meliputi, staf pelaksana yang terbatas. Pendanaan yang minim. Jadi memang belum banyak yang dapat kita laksanakan.” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Sebagaimana sudah dibahas sebelumnya, kebijakan perbatasan secara formal dan politik sudah didukung sejumlah perangkat seperti peraturan perundang-undangan dan peraturan lain baik pusat dan daerah. Namun demikian menurut informan bahwa persoalan perbatasan yang perlu menjadi perhatian setiap pemangku kebijakan adalah bagaimana arah kebijakan perbatasan yang sudah dirumuskan oleh pemerintah pusat dapat diikuti, dapat dilaksanakan, serta menjadi pedoman bagi kelembagaan lainnya dalam merumuskan program/kegiatan.

Berdasarkan informasi yang didapat, bahwa indikator pembangunan perbatasan belum tertuang dalam dalam setiap penyusun program dan kegiatan lembaga teknis.

“Akan lebih baik jika lembaga teknis melekatkan indikator kawasan perbatasan dalam renstra atau program/rencana kerja yang disertai alokasi anggaran.” (Wawancara dengan Kassubag Perbatasan Prov. Kepri 12/11/2018)

Pendapat ini disampaikan mengingat tugas dan kewenangan unit batas negara yang memiliki kewenangan koordinasi terkait perbatasan tidak memiliki kewenangan teknis, melainkan lebih ditekankan pada pelaksanaan koordinasi, konsultasi, penyusunan kebijakan, pengawasan, evaluasi dan pelaporan.

“Sebagaimana tupoksi bidang batas negara, kita sudah mengikuti sosialisasi, konsultasi, koordinasi, ikut rakor dipusat. Di daerah kita juga tindak lanjuti dengan melaksanakan rakor perbatasan dengan mengundang SKPD dan pihak terkait, tetapi hasil rakor belum memberikan jaminan setiap usulan yang sudah dirumuskan yang bisa dapat terlaksana/terwujud, karena kelembagaan perbatasan tidak memiliki kewenangan. Pelaksanaannya tergantung instansi pelaksana, kita juga tidak bisa mendesak usulan hasil rakor.” (wawancara dengan kassubag batas negara 12/12/2018)

Dalam desertasinya Yudhi Wijayanto (2016) menyatakan BNPP sebagai regulator dalam pengelolaan kawasan perbatasan tingkat pusat pada bidang perencanaan masih banyak ditemukan program-program yang tidak terkoordinasi di tingkat kementerian dan lembaga non kementerian anggota BNPP. Dicontohkan dinas

pendidikan memiliki program mendatangkan guru dari luar melalui program guru perbatasan, sementara dinas PU tidak menyiapkan saran dan prasarana pendidikan, sehingga terjadi pelaksanaan kebijakan yang tidak efektif dan mencukupi. Tidak efektif karena perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat di perbatasan. Tidak mencukupi karena alokasi anggaran tidak terkonsentrasi pada lembaga yang mengelola atau menjadi koordinator utama.

Kondisi inilah sejalan sebagaimana laporan Kemitraan Partnership Policy Paper (No. 2/2011:5) yang menyebut, salah satu hambatan yang dihadapi pemerintah dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan adalah belum sinkronnya pengelolaan kawasan perbatasan, baik menyangkut kelembagaan, program, maupun kejelasan wewenang.

Tumpak Simanjuntak Asisten Deputi BNPP sebagaimana dalam disertasi Yudhi Wijayanto (2016) menyatakan bahwa Kawasan perbatasan itu cenderung asimetris, untuk melaksanakan kebijakan perbatasan harus *strike* (menyerang/menabrak). Veljanovski (2010), menyebut kebijakan asimetris bermakna dosis perlakuan yang berbeda dalam interaksi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, di mana kebijakan ini bertujuan menjadi lem perekat untuk menjaga stabilitas politik dan integritas kewilayahan negara. Oleh karena itu meski Indonesia menganut desentralisasi simetris, tidak semestinya kawasan perbatasan negara sebagai kawasan strategis nasional menggunakan kebijakan simetris. Semua pihak segera menggesa untuk menerjemahkan kebijakan asimetris dalam langkah yang lebih konkrit.

Azhari Kasim dalam makalah *public policy* bahwa hasil penelitian menunjukkan pada tahap implementasi kebijakan tekanan politik ternyata sangat kuat, dinamis dan kompleks. Karena implementasi kebijakan biasanya tidak dilakukan secara paksaan,

maka para pelaku resmi harus melakukan persuasi, negosiasi dan kompromi dengan pelaku lain yang berkepentingan.

Oleh karena itu terdapat dua hal terkait implementasi kebijakan publik. Pertama *Programmed Implementation* yang harus dipenuhi meliputi; Tujuan-tujuan yang ingin dicapai dirumuskan secara detail, garis wewenang dan tanggung jawab diperjelas, prosedur operasional di standarisasikan. Kedua, *Adaptive Implementation* dalam mana tujuan-tujuan dirumuskan secara umum, semua pihak diberi kesempatan untuk berpartisipasi aktif dan pejabat pelaksana diberi diskresi yang cukup. Diskresi Menurut Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014, adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

3. Analisis Kebijakan Kawasan Perbatasan Negara di Kepulauan Riau

Undang-undang No 14 tahun 2008 tentang wilayah negara menjadi dasar hukum isu perbatasan negara menjadi agenda kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam penyusunan program/kegiatan, termasuk pembentukan kelembagaan perbatasan mulai dari pemerintah pusat sampai hingga daerah, dalam tugasnya lembaga perbatasan memiliki tugas pokok dan fungsi mengawal pelaksanaan kebijakan kawasan perbatasan negara.

Fokus Pengelolaan Kawasan Perbatasan diarahkan pada pengembangan Pusat Kegiatan Strategis Provinsi (PKSN) serta percepatan pembangunan di Kecamatan Lokasi Prioritas (Lokpri). PKSN sebagaimana aturan pasal 15 PP No 13/2017 tentang

perubahan atas PP No. 26 tahun 2008 tentang rencana tata ruang wilayah nasional bahwa PKSNI ditetapkan dengan maksud dan kriteria;

- 1) Pusat perkotaan yang berpotensi sebagai pos pemeriksaan lintas batas dan berfungsi sebagai pintu gerbang internasional yang menghubungkan dengan negara tetangga.
- 2) Pusat perkotaan yang merupakan pusat pertumbuhan ekonomi yang dapat mendorong perkembangan kawasan di sekitarnya.

Untuk mewujudkan pengembangan PKSNI, Pemerintah melalui BNPP menyusun rencana induk pengembangan kawasan perbatasan negara dengan menetapkan Kecamatan Lokasi Prioritas sebagai target kebijakan dan strategi pembangunan kawasan perbatasan negara.

Provinsi Kepulauan Riau sebagian besar wilayahnya ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai kawasan perbatasan negara melalui penetapan Lokpri. Hampir satu dasa warsa pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan berjalan, sejumlah pihak menilai implementasi kebijakan pembangunan kawasan perbatasan belum optimal mendukung kebijakan dan konsep pembangunan kawasan perbatasan yang dikehendaki, beberapa hal yang perlu menjadi perhatian meliputi; *Pertama*, perlunya menguatkan komitmen pemerintah terutama dalam mengimplementasikan kebijakan kawasan perbatasan terutama menjadikan status kawasan perbatasan sebagai wilayah asimetris yang perlu mendapatkan perlakuan khusus dibanding wilayah lain, apalagi kewajiban pembangunan kawasan perbatasan oleh pemerintah juga diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 361 Ayat (2,3,7) yang memberikan kewenangan dan kewajiban

khusus bagi Pemerintah Pusat untuk membangun kawasan perbatasan negara agar tidak tertinggal dengan kemajuan kawasan perbatasan di negara tetangga.

Terkait kebijakan asimetris Veljanovski, 2010. Kebijakan asimetris dibagi dalam tiga level, yakni: asimetri politik; asimetri administratif; dan asimetri fiskal. Asimetri politik adalah bentuk desentralisasi asimetris yang umum terjadi di negara kesatuan namun mengatur perlakuan yang berbeda terhadap entitas masyarakat tertentu dengan alasan non ekonomis, seperti politik, historis, kebudayaan, dan lain-lain. Asimetri administratif diwujudkan dalam perbedaan kompetensi dan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan urusannya, serta perbedaan bentuk interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara asimetri fiskal adalah level desentralisasi asimetris paling *advanced* karena sudah masuk pada dimensi pembiayaan pembangunan. Asimetri fiskal masuk pada ranah perbedaan perlakuan dalam wewenang penarikan pendapatan daerah dalam bentuk pajak dan non-pajak, serta belanja daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan.

Untuk kasus Indonesia, berdasarkan literasi yang ada, kebijakan asimetris politik untuk daerah perbatasan khususnya Kepulauan Riau dapat dipertimbangkan mengingat model disentralisasi ini pernah dan masih dilaksanakan pada beberapa daerah seperti Aceh melalui beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan yang masih berlaku seperti melalui UU No. 24 Tahun 1956, UU No. 44 Tahun 1999, UU No. 18 Tahun 2001, dan UU No. 11 Tahun 2006 yang mengatur keistimewaan provinsi Aceh hal yang sama juga berlaku pada Papua dengan terbitkannya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua hal yang sama juga berlaku pada Provinsi DI Yogyakarta dan DKI Jakarta.

”Perlu kebijakan khusus dalam rangka memberikan stimulus pada masyarakat dan wilayah perbatasan. Perbatasan negara ini secara politik tanggungjawab pemerintah

pusat, meski pemerintah daerah berkepentingan mensejahterakan masyarakatnya. Tetapi untuk posisi seperti Kepulauan Riau. Tanpa intervensi pemerintah pusat, pembangunan kawasan perbatasan berat bagi daerah untuk membangun, khususnya dana atau kebijakan yang memudahkan bagi daerah membangun kawasan perbatasan, tanpa itu semua, kebijakan idealis tapi sulit utk diwujudkan,” wawancara (5/12019) dengan kabid pemerintah desa Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa, mantan sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Prov. Kepri.

Berdasarkan hasil kajian pengembangan kebijakan asimetris dalam pembangunan di kawasan perbatasan negara yang dilakukan oleh Bappenas tahun 2016 melalui Direktorat Daerah Tertinggal, Transmigrasi dan Perdesaan, menyebut adanya beberapa rekomendasi kebutuhan intervensi pembangunan kawasan perbatasan negara meliputi:

1. Peningkatan infrastruktur fisik yang mendukung mobilitas dan kesejahteraan masyarakat kawasan perbatasan
2. Peningkatan sarana distribusi Perdagangan.
3. Pembangunan sarpras budidaya perikanan dan bantuan usaha perikanan.
4. Pembinaan usaha/industri pariwisata mikro dan kecil yang difasilitasi untuk meningkatkan nilai tambah termasuk penyelenggaraan event pariwisata dan pengembangan desa wisata.
5. Pelatihan berbasis kompetensi, keterampilan, kewirausahaan dan keahlian.
6. Peningkatan pemagangan dalam negeri dan luar negeri serta perluasan kesempatan kerja.

Pelaksanaan kebijakan asimetris akan membantu daerah sebagaimana halnya daerah perbatasan negara untuk mendapatkan porsi pembangunan melalui intervensi dari pemerintah pusat melalui kebijakan seperti halnya pelaksanaan asimetri politik dengan memberikan perlakuan yang berbeda terhadap entitas masyarakat dan wilayah tertentu dengan alasan non ekonomis, seperti politik, historis, kebudayaan, dan lain-lain,

karena belum tentu kebijakan kawasan perbatasan lain di Indonesia pada tempat ruang dan waktu bisa diberlakukan kebijakan yang sama, pada setiap wilayah perbatasan lain di Indonesia.

Optimalisasi kedua dalam implementasi pembangunan kawasan perbatasan yaitu penguatan kelembagaan perbatasan, khususnya kelembagaan perbatasan negara di daerah sehingga dapat bersinergi melakukan agregasi dan mengartikulasikan kepentingan kebijakan pembangunan kawasan perbatasan negara. Penguatan kelembagaan meliputi penguatan struktur organisasi dan dukungan sumber daya manusia yang mendukung jalannya kelembagaan perbatasan negara sehingga memiliki kapasitas dalam melakukan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan meliputi koordinasi, integrasi dan sinkronisasi kebijakan pada level pemerintah pusat, sektoral dan daerah.

Ketiga, penetapan lokasi prioritas (lokpri) kecamatan perbatasan seharusnya menjadi pedoman dan bahan evaluasi bagaimana hasil pencapaian pembangunan kawasan perbatasan telah dilaksanakan.

“Kecamatan Bintang Pesisir telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sejak pertama kali adanya penetapan kecamatan lokasi prioritas oleh pemerintah pusat tahun 2015, tetapi secara nyata kami belum mendapatkan nilai tambah dari penetapan lokpri. Belum ada keistimewaan yang diperoleh dari status lokpri yang ditetapkan,” (Wawancara dengan camat Bintang Pesisir tgl 10/1/2019)

Ke-empat, adalah perlu adanya alokasi anggaran pembangunan perbatasan negara termasuk kebutuhan dana alokasi khusus (DAK) yang diperuntukkan kawasan perbatasan yang didapati berdasarkan hasil rakor perbatasan baik di daerah dan pusat.

“Memang ada sumber DAK, tapi jika DAK itu ada. Dana dan kegiatan itu belum tentu dari hasil rakor perbatasan di daerah, bahkan sumber seperti itu tidak jarang informasinya belakangan diperoleh, apalagi selama ini pekerjaan tersebut dilaksanakan dan memang tersebar pada dinas instansi terkait. Kelemahannya Kepri belum memiliki grand design yang menjadi rencana induk pembangunan kawasan perbatasan negara.

Untuk itu kami mendukung jika ada penguatan system dan mekanisme perencanaan, penganggaran dan pengendalian terpadu pembangunan perbatasan negara dalam satu pintu yang mana hal itu juga sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 43 Tahun 2008 dan Perpres No. 12 tahun 2010,” (Wawancara dengan Kabag Perbatasan Prov. Kepri tgl 12/11/2018).

Gubernur Kepulauan Riau, dalam sesi Rakor perbatasan Kamis (2/5/2019) mendesak pemerintah pusat untuk memberikan alokasi DAK untuk Kepri yang harus ditambah, terutama mengingat banyaknya usulan pembangunan dari berbagai daerah di Provinsi Kepri. Untuk itu melalui pelaksanaan rakor perbatasan diharapkan menghasilkan rumusan terbaik dalam upaya mewujudkan sinergisitas semua pihak untuk membangun daerah perbatasan sehingga terjadi kolaborasi dan dukungan aktif semua pihak baik secara vertikal maupun horizontal.

4. Analisis Kelembagaan Pengelola Perbatasan Negara

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 140 Tahun 2017 tentang pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Di Daerah (BPPD) disebutkan bahwa Di setiap Daerah Provinsi yang berbatasan dengan antar negara dibentuk Badan Pengelola Perbatasan Daerah Provinsi yang mempunyai tugas dalam bidang pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.

Dalam hal pelaksanaan tugasnya permendagri 140/2017 memberikan kewenangan kepada BPPD dalam pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan mempunyai meliputi :

- a. Melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya untuk otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Melakukan koordinasi pembangunan di Kawasan Perbatasan;
- c. Melakukan pembangunan Kawasan Perbatasan antarpemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga;

d. Melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan Kawasan Perbatasan yang dilaksanakan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota

Di Provinsi Kepulauan Riau sejak dibentuknya Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) pada pemerintah pusat, telah terjadi pasang surut pembentukan kelembagaan pengelolaan perbatasan daerah. Tahun 2011 pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melalui Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2011 membentuk Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD). Pada tahun 2017 kelembagaan perbatasan di Kepulauan Riau yang sejak tahun 2011 sampai dengan 2016 dijalankan oleh sebuah institusi mandiri berbentuk Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPP) yang dipimpin oleh pejabat setingkat eselon II, dengan berlakunya Peraturan Gubernur Nomor 59 Tahun 2017, kelembagaan perbatasan ditiadakan untuk selanjutnya pelaksanaan tugas terkait kebijakan dan pengelolaan kawasan perbatasan dikoordinasikan Biro Pemerintahan dan Perbatasan yang secara teknis tupoksinya laksanakan oleh sub bagian batas negara yang dijabat oleh pejabat eselon IV.

Perubahan kelembagaan pengelolaan kawasan perbatasan menjadi bagian bahkan sub bagian, diakui cukup berpengaruh pada kapasitas dan kinerja untuk melakukan akselerasi pelaksanaan tugas bidang batas negara. Dari sisi SDM (sumber daya manusia), aparat pelaksana sangat minim tercatat hanya 2 (dua) orang staf yang membantu pelaksanaan tugas sub bagian batas negara.

”Secara tupoksi pelaksanaan tugas bagian batas negara ini cukup luas. Banyak pihak yang mesti menjadi bagian dari koordinasi pelaksanaan kebijakan pengelolaan perbatasan negara, mulai dari institusi yang ada di provinsi, kabupaten/kota, bahkan bersama kementerian lembaga yang berkaitan dengan kebijakan perbatasan, dengan struktur yang ada saat ini, tentu memiliki keleluasan yang berbeda dibandingkan ketika ada lembag perbatasan sendiri.”. Wawancara tanggal (12/11/2018) dengan kabag perbatasan Prov. Kepri.

Dalam hal tupoksi perbatasan, berdasarkan wawancara dengan kepala bagian perbatasan dan kassubbag batas negara, tupoksi yang dijalankan oleh bagian perbatasan dituntut untuk melaksanakan tugas bagaimana organisasi ini dapat menjadi lembaga yang dapat menjadi koordinator dalam hal pelaksanaan pembangunan dan program/kegiatan pembangunan di kawasan perbatasan. Tetapi pada pelaksanaan teknis pembangunan tetap dilaksanakan oleh SKPD sesuai tupoksi yang melekat pada dinas-dinas di daerah.

Idealnya tugas bagian perbatasan negara mampu menjadi *leading sector* dalam merumuskan dan mengoordinasikan segala kebijakan terkait pembangunan dan pengelolaan kawasan perbatasan, sehingga terjadi sinergi dan percepatan pembangunan untuk untuk mewujudkan masyarakat kawasan perbatasan yang sejahtera, memiliki akses yang baik baik terhadap transportasi komunikasi kesehatan dan kesejahteraan lainnya.

Oleh karena itu kelembagaan perbatasan diharapkan dapat menampilkan diri menjadi lembaga yang mampu mengoordinir dan menjadi perantara berbagai pihak seperti organisasi perangkat daerah maupun lembaga teknis lainnya, sehingga segala hal terkait kebijakan dan berbagai perencanaan pembangunan kawasan perbatasan dapat ditransmisi dan dikoordinasikan dalam pelaksanaan pembangunan dikawasan perbatasan.

Koordinasi yang dijalankan terkait pengelolaan kawasan perbatasan bukan saja pada tingkat daerah melainkan pada pemerintah pusat, seperti BNPP (badan nasional pengelola perbatasan) selaku lembaga induk yang menjadi *leading sector* pengelolaan kawasan perbatasan, juga melalui program di kementerian dan lembaga lainnya.

“Kami melihat tupoksi bagian batas negara ini, seolah menjadi Bappeda –nya kawasan perbatasan. Beberapa kebijakan lintas sektoral menjadi bagian dari tupoksi bagian batas negara. Koordinasi juga dilakukan pada level kementerian dan lembaga pada pemerintah pusat. Idealnya kelembagaan ini memiliki struktur kuat yang ditopang

dengan SDM dan anggaran yang juga kuat serta memiliki kewenangan dengan kapasitas yang dapat mendukung pelaksanaan tugas,” (wawancara dengan kabag perbatasan tanggal 12/11/2018)

Kapasitas kelembagaan yang kecil akhirnya berdampak pada minimnya anggaran serta kegiatan untuk melaksanakan program kerja dan berbagai misi kebijakan perbatasan. Konsekuensinya, tidak banyak aksi yang dapat dilaksanakan terkait pelaksanaan kegiatan dalam mengapresiasi untuk mengartikulasikan kebijakan perbatasan, terlebih lagi menjadikan lembaga perbatasan menjadi lembaga mapan dan disegani sehingga dapat mengagregasikan kepentingan terkait kebijakan pemerintah dalam hal pengelolaan kawasan perbatasan.

”Berdasarkan tupoksi dan kewenangan apa yang kami laksanakan tidak berbeda ketika lembaga ini berbentuk badan. Secara tupoksi kewenangan tugas yang dilaksanakan oleh sub bagian batas negara tidak berbeda ketika kelembagaan ini berbentuk unit atau badan. Berdasarkan Pergub yang mengatur, tugas batas negara meliputi menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, melakukan koordinasi pembangunan kawasan perbatasan serta melaksanakan fungsi evaluasi dan pengawasan,” wawancara Kepri tanggal (12/11/2018) dengan kassubag batas negara Prov. Kepri

Berdasarkan informasi yang didapat bahwa sejumlah provinsi/kabupaten/kota yang oleh pemerintah pusat wilayahnya ditetapkan sebagai kawasan perbatasan negara pada periode yang sama telah meniadakan Badan Pengelola Perbatasan Daerah.

“Sampai saat ini informasinya hanya Kabupaten Natuna di Kepri dan Kabupaten Alor di NTT saja yang masih mempertahankan eksistensi BPPD (Badan Pengelola Perbatasan Daerah). Mungkin pertimbangan fungsi dan efisiensi. Di Natuna eksistensi BPPD dipertahankan karena pertimbangan bupati masih diperlukan, apalagi pembentukan Badan Perbatasan Daerah merupakan amanat permendagri” (wawancara dengan Sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Dearah Natuna Tanggal 20/11/2018)

Seperti disampaikan informan dalam penelitian ini, bahwa di awal pembentukan lembaga perbatasan, muncul harapan dari pemerintah daerah pada pemerintah pusat akan terjadi sinergisitas dan percepatan pembangunan dikawasan perbatasan, tentunya

seiring dengan dirumuskannya *grand design* dan penetapan kecamatan lokasi prioritas yang ada dikawasan perbatasan.

“Ekspektasi pemerintah daerah, ketika membentuk badan pengelola perbatasan cukup besar. Namanya badan pengelola, harusnya ada sesuatu yang dikelola disana, tetapi sejak BPPD hadir, kecamatan lokasi prioritas yang ditetapkan tetap saja tidak memiliki prioritas pembangunan, khususnya terkait program apa saja yang akan digulirkan pada setiap kecamatan prioritas yang sudah ditetapkan”. (wawancara tanggal 20/01/2019 dengan Kabid Pemerintahan Desa dan mantan Sekretaris BPPD Prov. Kepri)

Sebagaimana rencana induk (rinduk) Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP 2011-2014 : 12), pengelolaan perbatasan terdiri dari 4 (empat) tahapan, yakni alokasi, delimitasi, demarkasi dan administrasi. Pada tahap alokasi, delimitasi dan demarkasi lebih banyak terkait pada aspek pengelolaan batas wilayah negara (*boundary line*) yang mana kebijakan ini lebih menitik beratkan pada kepentingan nasional, maka tahapan administrasi lebih terkait pada aktivitas pembangunan dikawasan perbatasan (*boundary area*). Pada kawasan *boundary area* inilah kepentingan otonomi daerah dapat disinergikan dengan kepentingan nasional.

Berdasarkan literasi, terkait pengelolaan kawasan perbatasan di Indonesia termasuk pelaksanaan pengelolaan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau, sampai saat ini tidak dilakukan oleh suatu institusi khusus yang mana dalam pelaksanaannya terfragmentasi secara sektoral. Dalam hal ini bagian perbatasan hanya berwenang melakukan koordinasi merumuskan program, sedangkan implementasinya diserahkan kepada instansi terkait.

Meskipun tidak memiliki otoritas eksekusi pada pelaksanaan teknis pembangunan, sejumlah narasumber dalam penelitian ini mengharapkan adanya kewenangan atau kekuatan yang diserahkan kepada kelembagaan perbatasan sehingga

dalam aksinya dapat mengikat dan dapat dipatuhi oleh pihak yang terkait pengelolaan perbatasan.

“Tidak masalah pembangunan diserahkan ke OPD teknis. Sekarang kita melakukan rakor dengan mengundang OPD menyusun program/kegiatan di kawasan perbatasan. tapi selama ini tidak ada pagu anggaran dari perbatasan yang diplot terhadap program/kegiatan yang diusulkan. Jadi OPD tentu akan melaksanakan program jika ada dana. Begitu juga ketika kita koordinasi penyusunan program kegiatan pada kecamatan lokpri, semua terbentur dana siapa yang akan menyediakan. (wawancara Kabag Perbatasan Kepri tanggal 12/11/2018)

Pada kesempatan dialog dengan komite I DPD RI dalam rangka menyerap aspirasi atas rencana perubahan atas Undang-Undang no 43 tahun 2008 tentang wilayah negara, di Kota Batam, Selasa 21 Mei 2019. Pejabat dari pihak kantor Gubernur Kepulauan Riau, menyampaikan harapan adanya alokasi dana pemerintah pusat untuk Kepri khususnya, dan wilayah yang sudah ditetapkan sebagai kawasan perbatasan.

“Kami minta disampaikan ke pemerintah pusat, Rp. 3 triliun saja pertahun, sudah cukup untuk dana perbatasan. Jika desetujui anggaran itu lebih baik diserahkan ke daerah sebagai dana pengelolaan perbatasan. Peruntukannya juga bisa dimaksimalkan pemerintah daerah, tanpa ditentukan pusat peruntukannya, biar kami yang mengelola dengan sesuai kebutuhan yang ada di lokasi perbatasan seperti dana yang dialokasikan ke Badan Pengelola Perbatasan. Kalau kementerian yang mengurus tidak akan maksimal, biar pusat mengawasi saja,” (Tanjungpinang Pos 22/5/2019)



Berikut tabel analisis kelembagaan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau:

Aspek Kelembagaan	Hasil Analisis
Kepemimpinan	Tidak Mandiri tetapi menjadi Sub Bagian pada unit organisasi perangkat daerah Dikoordinasikan oleh kassubag batas negara (eselon IV)
Struktur	Tupoksi diatur berdasarkan peraturan gubernur
Tujuan	Menjadi isu strategis RPJMD melalui program pengembangan wilayah perbatasan
Program	Melaksanakan tugas koordinasi dalam penyusunan program dan kegiatan bersama lembaga teknis terkait pengelolaan kawasan perbatasan.
Sumber Daya	Tidak ada anggaran khusus pengelolaan kawasan perbatasan, otoritas yang tidak mandiri dengan dukungan aparat pelaksana yang kapasitas nya relatif minim.

Tabel 4.12 tabel analisis kelembagaan perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau

Kebijakan pengelolaan perbatasan negara merupakan bentuk kebijakan pemerintah yang bersifat *top down* yang mana berdasarkan latar belakang historis munculnya kelembagaan perbatasan di daerah merupakan respon dari hadirnya lembaga perbatasan pada pemerintah pusat yang membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan yang merupakan amanat undang-undang, peraturan pemerintah juga peraturan menteri.

Kebijakan *Top Down* merupakan sebuah model kebijakan yang menggunakan pendekatan dengan asumsi bahwa pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi. Pendekatan *Top Down* selaras dengan pernyataan Edward III bahwa kebijakan publik didefinisikan sebagai “*What governments say and do, or do*

not do. It is the goals or purposes of governments programs.” Maksudnya, apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah termasuk kebijakan publik.

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn Dalam Solichin (2008:71) untuk mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna melalui pendekatan model *top down approach*, diperlukan beberapa persyaratan sebagai berikut :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus sedikit
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna

Riant Nugroho (2017) menyebut kebijakan *top down* merupakan model kebijakan *policy centered* dengan *top-down*, yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat, sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijaksanaan yang lain.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian ini kesimpulan yang didapat meliputi:

1. Implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan negara dianalisis dari 4 (empat) aspek berdasarkan teori Edward III yaitu:

- a. Komunikasi

Komunikasi dalam hal ini berkaitan dengan arah kebijakan pembangunan kawasan perbatasan yang harus tersampaikan, baik antar Pemerintah Pusat dan Daerah dan antara pihak, khususnya yang bersinggungan langsung dengan kebijakan pembangunan di kawasan perbatasan.

Pelaksanaan komunikasi yang sudah dilakukan meliputi rapat koordinasi (rakor/raker), konsultasi atau melalui forum sosialisasi bersama pemerintah daerah dan pusat melalui BNPP selaku regulator tingkat nasional dan menjadi induk atas sesuatu yang menjadi pedoman kebijakan perbatasan termasuk bagaimana penerapannya di daerah.

- b. Sumber Daya.

Aspek sumber daya meliputi sumber daya manusia dan sumber daya pendukung (fasilitas dan pendanaan) kebijakan perbatasan. Pada aspek ini kelembagaan perbatasan di Kepri dengan tupoksi yang menjadi kewenangannya secara nyata belum maksimal untuk mengapresiasi dan mengelaborasi sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugas

sebagaimana tupoksi yang ada karena faktor SDM yang sangat terbatas dan minimnya dukungan alokasi dana.

c. Disposisi

Aspek disposisi dalam kaitan penelitian ini adalah bagaimana kebijakan pengelolaan perbatasan dapat menjadi pemahaman bersama yang disertai dengan instrument yang dipatuhi oleh semua pihak.

Kebijakan perbatasan dapat dipahami sebagai bentuk kebijakan *top down* yang mana pembuat keputusan merupakan aktor kunci keberhasilan implementasi. Pelaksanaan kebijakan perbatasan di Kepri dari aspek disposisi dipengaruhi:

- 1) Kewenangan kelembagaan perbatasan yang masih lemah. Kewenangan koordinatif, dinilai belum mampu menampilkan lembaga yang memiliki kekuatan untuk mendesakkan program/kegiatan kawasan perbatasan pada lembaga teknis terkait.
- 2) Rapat koordinasi sebagai bentuk sosialisasi dan penyusunan program masih bersifat seremonial berupa pengumpulan data usulan pembangunan oleh kecamatan lokpri dan SKPD terkait, belum menampilkan arah pembanguna perbatasan yang dikehendaki.
- 3) Ego sektoral SKPD belum dapat dihindari, apalagi konsep pembangunan perbatasan yang belum terarah sehingga menjadi indikator utama pencapai pembangunan di Provinsi Kepri.

- 4) Untuk menguatkan prioritas pembangunan, pengelolaan ataupun pengembangan kawasan perbatasan, indikator pembangunan perbatasan seharusnya tertuang dalam setiap dokumen perencanaan SKPD.

d. Struktur Birokrasi

Berdasarkan aspek struktur birokrasi, kapasitas subbag batas negara dinilai relatif kecil mengingat fungsi koordinasi yang harus dijalankan unit ini mulai dari level pusat seperti dengan BNPP maupun bersama pihak terkait di daerah. Dukungan struktur birokrasi juga terkait minimnya sumber daya manusia yang mendukung pelaksanaan tugas subbag batas negara.

2. Faktor pendukung implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan negara dapat diidentifikasi seperti adanya peraturan mulai dari undang-undang hingga peraturan daerah yang secara khusus menegaskan perlunya perhatian pada kawasan perbatasan negara.

Faktor penghambat implementasi kebijakan pengelolaan perbatasan seperti minimnya dukungan sumber daya baik SDM dan alokasi anggaran dalam mendukung kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan, fragmentasi kewenangan dan ego sektoral instansi masih menjadi kendala bagi unit batas negara pada bagian perbatasan dalam mengkoordinasikan program dan usulan pembangunan dikawasan perbatasan. Selain itu, sampai saat ini Provinsi Kepri belum memiliki *grand design* kawasan perbatasan.

3. Implikasi Teoritis, perlunya mengembangkan penelitian kebijakan desentralisasi asimetris, khususnya pada kawasan perbatasan negara atau lainnya, untuk mengetahui proses pelaksanaan kebijakan pemerintah pada wilayah yang memerlukan perlakuan khusus (asimetris), melalui intervensi kebijakan yang memberikan keberpihakan dan perlakuan khusus sebagaimana kawasan perbatasan negara, sebagaimana telah dilakukan pada Provinsi Aceh, Papua, DI Yogyakarta dan DKI Jakarta.

Yudhi Wijayanto (2016) dalam desertasinya menyatakan bahwa Kawasan perbatasan itu cenderung asimetris, untuk melaksanakan kebijakan perbatasan harus *strike* (menyerang/menabrak). Veljanovski (2010), menyebut kebijakan asimetris bermakna dosis perlakuan yang berbeda dalam interaksi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, di mana kebijakan ini bertujuan menjadi lem perekat untuk menjaga stabilitas politik dan integritas kewilayahan negara. Oleh karena itu meskipun Indonesia menganut desentralisasi simetris, tidak semestinya kawasan perbatasan negara sebagai kawasan strategis nasional menggunakan kebijakan simetris. Semua pihak segera menggesa untuk menerjemahkan kebijakan asimetris dalam langkah yang lebih konkrit.

B. Saran

Sinergisitas pengelolaan kawasan perbatasan hendaknya terus menguat antara kepentingan pusat dan daerah, sebab kawasan perbatasan yang sudah ditetapkan sebagai kawasan strategis membutuhkan perhatian khusus untuk melakukan pembangunannya seiring ditetapkannya kecamatan Lokpri (lokasi prioritas) kawasan perbatasan oleh pemerintah pusat.

Sebagai upaya mewujudkan pengelolaan kawasan perbatasan negara di Kepri yang terkoordinasi, bersinergi beberapa hal yang perlu dilakukan;

- a. Secara kelembagaan, perlunya reorientasi kewenangan kelembagaan perbatasan bukan sekedar lembaga koordinatif, tetapi sekaligus memiliki alokasi pendanaan yang mekanismenya dianggarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah untuk mendukung terlaksananya rumusan program/kerja kebijakan perbatasan.
- b. Perlunya orientasi misi pengelolaan perbatasan daerah yang tidak sebatas isu strategis dalam dokumen perencanaan, tetapi dituangkan secara nyata dalam Misi kepala daerah, RPJP, RPJMD dan Rencana Strategis sehingga dapat diadopsi sebagai salah satu indikator pembangunan oleh setiap SKPD dalam dokumen kerja mulai dari Renstra dan Renja untuk secara kongkrit berpartisipasi melaksanakan pembangunan di kawasan perbatasan.
- c. Mengimplementasikan kebijakan desentralisasi melalui pembangunan asimetris dalam pelaksanaan pembangunan di kawasan perbatasan.
- d. Penguatan kelembagaan, SDM, dan dukungan dana yang cukup untuk mendukung perencanaan pembanguana dikawasan perbatasan.

- e. Pemerintah daerah segera menyusun dan menetapkan *grand design* rencana induk daerah/kawasan perbatasan sehingga menjadi pedoman arah kebijakan pembangunan kawasan perbatasan.
- f. Wilayah kecamatan yang sudah ditetapkan sebagai lokasi prioritas kawasan perbatasan, Pemerintah daerah dan pusat segera merumuskan kebutuhan perencanaan dan skala prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan yang disertai alokasi anggaran.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Agustino, Leo (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Badjuri, Abdul Kahar dan Yuwono, Teguh (2002). *Kebijakan Publik, Konsep dan Strategis*. Semarang: Undip
- Djohan, Djohermansyah, (2014) *Merajut Otonomi Daerah Pada Era Reformasi*, Jakarta: Penerbit IKAPTK. Dwiyanto, Agus, dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press.
- Edwards III, George, (1980) *Implementing Public Policy*. USA: Congressional Quarterly Press.
- Fattah, Nanang, (2012). *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Hamdi, Muchlis dan Ismaryati, Siti, (2016) *Metode Penelitian Administrasi*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
- Hamdi, Muchlis. (2014). *Kebijakan Publik, Proses, Analisis dan Partisipasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Indiahono, Dwiyanto. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kusumanegara, Salahuddin. (2010). *Model dan Aktor dalam proses Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gava Media.
- Nugroho, Riant. (2017). *Publik Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Pasolong, Harbani, (2011) *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Purwanto Erwan, Agus, Sulistyastuti Dyah, Ratih. (2012) *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Jogjakarta: UGM.
- Prasojo, Eko dkk. (2016) *Materi Pokok Pemerintahan Daerah*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
- Rifai, Muhammad, (2011). *Politik Pendidikan Nasional*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Solihin Abdul, Wahab. (2005). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Suharto, Edi. (2015) *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

Suwitri, Sri. Purnaweni, Hartuti. Krismartini. (2016) Materi Pokok Analisis Kebijakan Publik. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.

Sasongko, (2015). Kebijakan Pengembangan Wilayah dan Perkotaan. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.

Tachjan, (2006). Implementai Kebijakan Publik. Bandung: AIPI

Winarno, Budi. (2005). Teori & Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo.

B. Jurnal dan Karya Ilmiah

Akib, Haedar, Jurnal Administrai Publik, Volume 1, nomor 1 tahun 2010.

Abdullah, Dudung, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, Jurnal Hukum POSITUM Vol. 1, No. 1, Desember 2016, Hal 83-103

Husnadi. (2006) Menuju Model Pengembangan Kawasan Perbatasan Daratan Antar Negara (Studi Kasus: Kecamatan Paloh dan Sajingan Besar Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat) Tesis Undip Semarang.

Kasim, Azhari. makalah *public policy* (2018). Materi Inisiasi pembelajaran Analisis Kebijakan Publik. Universitas Terbuka.

Wijayanto, Yudhi (2016). Implementasi Kebijakan Pemerintah Terhadap Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar (Studi Kasus Pulau Miangas Kabupaten Talaud Provinsi Sulawesi Utara) Desertasi FISIP UI.

Sulistyaningsih, Dyah (2013). Analisi Implementasi Kebijakan Pembangunan di Entikong Sebagai Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN). Tesis Fisip UI.

Jurnal Kemitraan Partnership Policy Paper EdisinNo. 2/2011

Rencana Induk Badan Nasional Pengelola Perbatasan tahun 2011 – 2014.

BPS Kepulauan Riau, (2013). Penurunan Jumlah Penduduk Miskin Cenderung Hanya Terjadi di Daerah Perkotaan.

Veljanovski, A. M. 2010. "The Model of Asymmetric Fiscal Decentralization in The Theory and The Case of Republic of Macedonia". Iustinianus Primus Law Review, Vol. 1:1. Dalam Laporan Akhir Kajian Pengembangan Kebijakan Asimetris dalam Pembangunan di Kawasan Perbatasan Negara, Direktorat Daerah Tertinggal, Transmigrasi dan Perdesaan Kementerian PPN/Bappenas 2016.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Nasional.

Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 140 Tahun 2017 tentang Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Di Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No.8 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021.

Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 59 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Perangkat Daerah.

D. Media dan portal berita

Tanjungpinang Pos “Daerah Harus Bisa Kelola Dana Perbatasan” edisi 22/5/ 2019

Portal Berita Puspen Kemendagri.

<https://kepri.bps.go.id/pressrelease/2018/07/16/984/maret-2018-jumlah-penduduk-miskin-131-676-orang.html>

<http://bappeda.kepriprov.go.id/index.php/aktivitas/41-kegiatan-bappeda/280-rapat-laporan-akhir-kajian-pertumbuhan-perekonomian-provinsi-kepulauan-riau-2011-2015-melalui-pendekatan-tahun-dasar-2010> (ekspos Bappeda Kepri 16 Des 2016).

<http://www.ajarekonomi.com/2016/07/teori-dan-konsep-dasar-negara.html>

<https://kepri.antaranews.com/berita/41828/pengamat--pembangunan-infrastruktur-di-kepri-belum-merata>

<https://nasional.kompas.com/read/2014/11/25/12000021/Tantangan.Birokrasi.Pemerintahan.Jokowi-JK.Eko.Prasojo>

LAMPIRAN

- NARASUMBER INFORMAN
- DAFTAR PERTANYAAN
- RESUME HASIL WAWANCARA

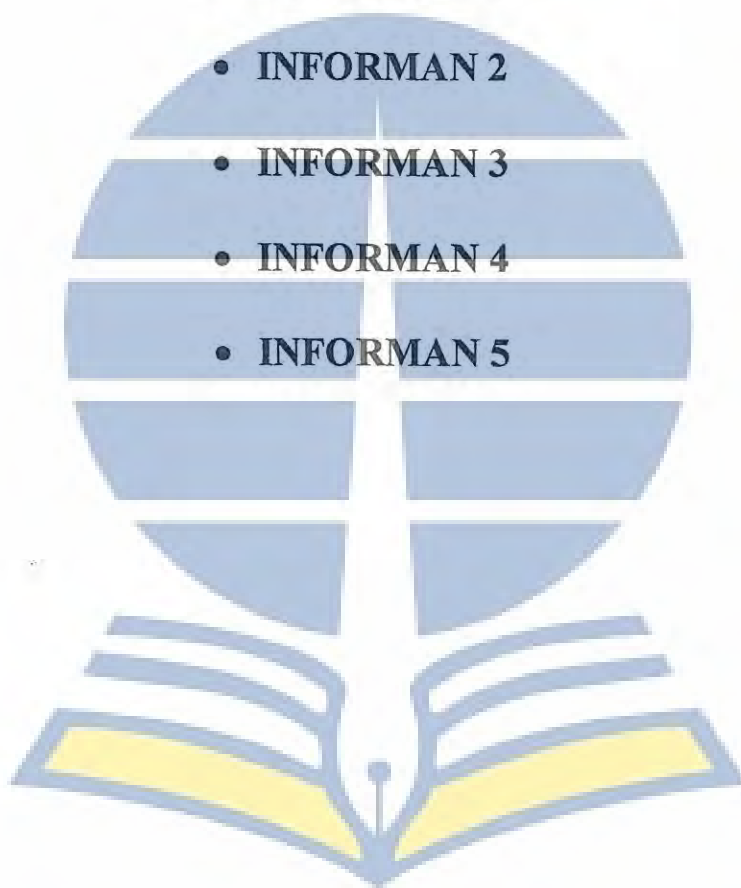
- INFORMAN 1

- INFORMAN 2

- INFORMAN 3

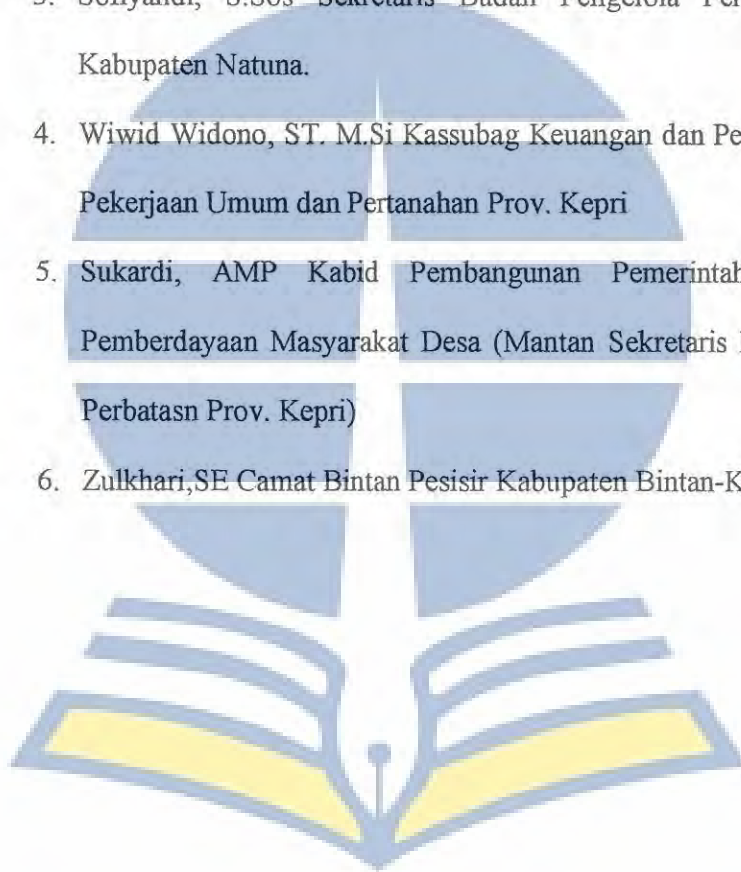
- INFORMAN 4

- INFORMAN 5



Narasumber Informan:

1. Roslan, S.Si, M.Si Kepala Bagian Perbatasan Biro Pemerintahan dan Perbatasan Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau.
2. Wasrizal, SH. Kassubag Batas Negara pada Bagian Perbatasan Biro Pemerintahan dan Perbatasan Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau.
3. Sofiyandi, S.Sos Sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Natuna.
4. Wiwid Widono, ST. M.Si Kassubag Keuangan dan Perencanaan Dinas Pekerjaan Umum dan Pertanahan Prov. Kepri
5. Sukardi, AMP Kabid Pembangunan Pemerintah Desa Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (Mantan Sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Prov. Kepri)
6. Zulkhari,SE Camat Bintang Pesisir Kabupaten Bintang-Kepri



Daftar Pertanyaan :

1. Tanggapan bapak terkait kebijakan pengelolaan perbatasan selama ini
2. Secara kelembagaan apa yang telah disiapkan dan dilakukan Pemerintah kab/Prov. Kepri dalam pengelolaan kawasan perbatasan?
3. Apakah kebijakan itu realistis? harusnya seperti apa bagaimana?
4. Persepsi terutama dikalangan birokrasi seperti apa terutama instansi lain?
5. Bagaimana persepsi yang sudah dibangun pemerintah pusat, daerah dan masyarakat terkait kawasan perbatasan, sehingga setiap elemen memilikipemahaman yang baik terkait kebijakan kawasan perbatasan.
6. Selama ini komunikasi yg terbangun terkait kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan menurut bapak?
7. Bgmn bapak melihat konsistensi pembangunan kawasan perbatasan oleh pemerintah?
8. Bagaimana dukungan sumber daya birokrasi pengelola kawasan perbatasan
9. Menurut bapak wewenang yang menjadi tupoksi lembaga perbatasan apakah sudah mampu mengapresiasi kebijakan pengelolaan perbatasan selama ini
10. Koordinasi seperti apa yang sudah dibangun sehingga terwujud sinergisitas pembangunan kawasan perbatasan.
11. Bagaimana dukungan sumber daya: keuangan, anggaran dan dan sdm terkait pengelolaan kawasan perbatasansehingga dapat merealisasikan kebijakan pembangunan kawasan perbatasan.
12. Terkait kewenangan lembaga perbatasan bagaimana bapak melihat aplikasi dilapangan, dalam pelaksanaan program dan dukungan lain saat kebijakan akan dilaksanakan?
13. Apakah ada standar prosedur yang menjadi acuan sehingga dapat menilai kinerja kebijakan
14. Apa sajakah permasalahan yang dijumpai dalam pengelolaan kawasan perbatasan?

1. Resume wawancara dengan Roslan, S.Si. M.Si. (12/11/2018)

**Kabag Perbatasan, Biro Pemerintahan dan Perbatasan Sekretarian Daerah
Prov. Kepri. Didampingi oleh Wasrizal, SH Kassubag Perbatasan Negara.**

Saya belum satu tahun duduk sebagai Kabag perbatasan. Saya ini kabag perbatasan campur campur, ada tiga unit yang dibawah bagian perbatasan disini. Pertama Urusan TU dan Keuangan. Kemudian urusan perbatasan antar daerah yang menangani perbatasan daerah di kabupaten kota dan antar daerah dalam lingkup provinsi. Selanjutnya batas negara yang memiliki tupoksi kawasan perbatasan negara di pusat ada lembaga perbatasan ini BNPP (Badan Nasional Pengelola Perbatasan).

Terkait bagian perbatasan negara, unit ini merupakan hasil peleburan dari lembaga yang sebelumnya ada yakni Badan Pengelola Perbatasan. Di Pusat ada lembaga BNPP sebagai lembaga induk tempat koordinasi utama terkait kawasan perbatasan. Mungkin karena pertimbangan efisiensi atau memang kebijakan pimpinan sehingga kemudian urusan perbatasan negara dilebur pada biro pemerintahan dan perbatasan.

Dalam melaksanakan tugas unit batas negara secara tupoksi sudah memiliki pedoman apa yang mesti dilakukan seperti koordinasi, fasilitasi dan perumusan kebijakan dan pembangunan dikawasan perbatasan termasuk melakukan evaluasi pelaksanaan pembangunan. Kalo melihat tugasnya cukup mantap. Tapi belum banyak yang dapat kita lakukan dalam konteks pengelolaan kawasan perbatasan. Secara kelembagaan rutinitas yang mengurus perbatasan secara teknis dilaksanakan oleh subbag perbatasan negara, mereka cuma tiga orang, satu kassubagnya, dan dua orang staf. Merekalah yang sebetulnya yang secara tugas dan tanggungjawab mengurus persoalan perbatasan negara ini. "Batas negara SDM-nya sedikit, anggaran dan kegiatan

juga minim. Jadi memang belum banyak yang dapat kita kerjakan . Untuk mendukung pelaksanaan tugas, dengan struktur kelembagaan yang kecil, dukungan sumberdaya kurang termasuk support pendanaan kegiatan yang terbatas. Tidak banyak tupoksi yang bisa dijalankan

Selama ini kegiatan kita, kita laksanakan berupa rapat koordinasi perbatasan. Kita undang dinas terkait termasuk kabupaten kota melalui pelaksanaan rakor perbatasan, disana kita bahas kebijakan perbatasan termasuk usulan kegiatan terkait pelaksanaan kegiatan yang ada di kawasan perbatasan.

Kita tetap berkoordinasi dengan dinas teknis, terkait pembangunan kawasan perbatasan. kita laksanakan rakor perbatasan. Tapi, ya sebatas itu, kita tidak punya power apalagi dana, didaerah ini kan mekanisme perencanaan melalui musrenbang dan forum OPD selanjutnya SKPD tetap saja mengikuti proses yang selama ini mereka ikuti, mulai tahapan-tahapan perencanaan di Bappeda.

“Kita juga melakukan konsultasi dan koordinasi dengan cara datang langsung kepada pejabat di BNPP sesuai kebutuhan dengan tujuan memperkuat pemahaman dan komunikasi dengan instansi vertical, termasuk melakukan sinkronisasi program dan kegiatan perbatasan di daerah.”

Untuk pembangunan kawasan tertinggal misalnya ada kementerian PDT. Dan di daerah ada lembaga yang menangani pemberdayaan masyarakat desa. “Untuk desa mereka ada anggaran khusus yang disediakan pemerintah. Klo perbatasan kan tidak, mestinya untuk mempercepat pembangunan di kawasan perbatasan, khususnya di wilayah kecamatan lokpri ada dana stimulus atau anggaran khusus.”

Perbatasan tidak memiliki kewenangan selain hanya melakukan koordinasi. Pelaksanaan kegiatan menjadi tanggungjawab masing-masing dinas, karena memang

tidak ada alokai anggaran dari kegiatan yang diusulkan usulan dan pendanaan dari instansi pengusul juga kita cuma merekap. “Memaang ada sumber DAK, tapi jika DAK itu ada. Dana dan kegiatan itu belum tentu dari hasil rakor perbatasan di daerah, bahkan sumber seperti itu tidak jarang informasinya belakangan diperoleh, apalagi selama ini pekerjaan tersebut dilaksanakan dan memang tersebar pada dinas instansi terkait. Kelemahannya Kepri belum memiliki grand design yang menjadi rencana induk pembangunan kawasan perbatasan negara. Untuk itu kami mendukung jika ada penguatan system dan mekanisme perencanaan, penganggaran dan pengendalian terpadu pembangunan perbatasan negara dalam satu pintu yang mana hal itu juga sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 43 Tahun 2008 dan Perpres No. 12 tahun 2010,”

Disinilah sebenarnya salah satu titik lemahnya kita ini seperti lembaga yang memiliki kewenangan yang banya kita bisa mengundang banyak dinas, tetapi karena sifatnya hanya koordinasi, jadi kesannya kita menjadi seperti lembaga pengumpul data saja. Kita ini seperti Bappedanya perbatasan tetapi kewenangan yang ada Bappeda tidak kita miliki. Usulan kegiatanpun kita peroleh dari berbagai pihak baik dari dinas, daerah kabupaten/kota termasuk usulan dari kecamatan yang kita undang dalam bentuk rakor perbatasan karena wilayah mereka masuk dalam lokpri kawasan perbatasan.

BNPP sebagai lembaga induk tempat kita melakukan koordinasi saja. “Perbatasan ini seolah memiliki jangkauan koordinasi yang luas dengan sejumlah kewenangan seperti adanya tupoksi mengkoordinaskan, tetapi tidak memiliki kekuatan untuk mendesakkan program, memiliki kewenangan mengevaluasi, tetapi kurang memiliki akses atas pekerjaan yang akan diawasi. Lembaga perbatasan ini diibaratkan Bappeda-nya kawasan perbatasan, Tetapi kewenangan dan koordinasi yang dimiliki Bappeda tidak ada pada bagian perbatasan.”

Persoalan lain yang menjadi kebutuhan bagian perbatasan adalah pemerintah daerah harus memiliki rencana induk yang menjadi *grand design* pengelolaan/pembangunan perbatasan di daerah. Kepri belum ada itu dan rencana induk dan *grand design* itu sebagai pedoman kemana arah kebijakan perbatasan di daerah kita ini “Walaupun wilayah kepri ini lautan dan kepulauan, tapi masing-masing wilayah punya potensi yang berbeda. Batam dan Karimun misalnya apakah wilayah perbatasannya diperkuat untuk mendukung sektor industri atau yang lain. Kemudian di Bintan, kawasannya mau dikembangkan pariwisata atau perikanan, juga wilayah Anambas dan Natuna tentu punya karakteristik wilayah yang dapat dikembangkan,”

Jika sudah ada rencana induk kita kan bisa buat *grand design* perbatasan, entah yang sepuluh tahun, lima tahun dan pertahunnya. Kalau tidak ada rencana induk bagaimana kita mau bekerja. Apa saja yang akan dilakukan di kawasan perbatasan kemana arahnya dan apa saja yang akan dilakukan.

Persoalan perbatasan yang perlu diperkuat adalah bagaimana komunikasi antar elit tertinggi baik pusat dan daerah, tetapi juga dituangkan dalam kebijakan kongkrit yang tertuang dalam dokumen terkait kebijakan perbatasan sehingga melalui kebijakan seperti ini dapat dipatuhi oleh KL atau SKPD di daerah, “Saya kira kalau setiap SKPD mencantumkan perbatasan sebagai indikator, akan lebih mudah proses koordinasi dan pelaksanaan kebijakan perbatasan. Perbatasan ini melibatkan banyak pihak, lalu bagaimana para pihak dapat terikat untuk melaksanakan kebijakan yang dituangkan dalam program dan dilaksanakan dalam kegiatan.” Jika SKPD mencantumkan perbatasan sebagai indikator, akan lebih mudah proses koordinasi dan pelaksanaan kebijakan perbatasan.

Sebagai provinsi perbatasan, Kepulauan Riau mesti ada penguatan politik dalam bentuk kebijakan perbatasan. Pengelolaan kawasan perbatasan ini mesti dirumuskan kembali seperti apa. Dan bagaimana lembaga ini bekerja.

“Penetapan lokpri oleh pemerintah belum kongkrit yang didukung tindakan nyata, atau pekerjaan apa yang mesti dilakukan pada lokpri itu sendiri, karena pada kenyataannya pelaksanaan program dan kegiatan kembali berpulang kepada kegiatan dan kebijakan anggaran SKPD masing-masing,” ujarnya.

“Pemerintah sudah menetapkan Lokpri, tetapi pedoman dan tahapan yang dilaksanakan di lokpri itu kita belum ada. Katakan sebuah kecamatan sudah ditetapkan sebagai lokpri, tetapi sejak beberapa tahun ini indikator pembangunan atau pengembangan yang dilaksanakan di kecamatan, sampai sekarang juga belum ada.”

Sedang dibahas perbatasan negara ini akan kembali dibentuk menjadi sebuah lembaga tersendiri menjadi badan pengelola. Hal itu sesuai dengan permendagri No. 140 tahun 2017. dalam permendagri itu jika melihat aturan pasal yang mengatur Provinsi Kepulauan Riau memang harus membentuk Badan Pengelola Perbatasan apalagi Kepri kan oleh pemerintah pusat terdapat 41 lokasi prioritas, jumlah ini terbanyak di Indonesia. Dan kalo mengikuti Permendagri Badan Pengelola yang dibentuk adalah badan pengelola perbatasan tipe A. sampai sekarang masih dibahas. Persoalan lembaga itu bagaimana pimpinan saja. Apakah akan dibentuk tersendiri atau seperti ini. Terpenting bagaiman kapasitas lembaga dan didukung oleh sumber daya sehingga dalam pelaksanaan tugas dapat berjalan apa saja yang dapat dilakukan dan nyata buat kemajuan perbatasan. Banyak hal yang mesti lakukan bagian perbatasan. tetapi yang terpenting terkait sejauh mana kewenangan ini mampu mengikat instansi yang secara teknis melaksanakan pembangunan mengikuti arahan dan regulasi kawasan perbatasan.

itu yang belum dapat dilakukan. Maunya ada rumusan khusus terkait apa itu kawasan perbatasan dan sejauh mana rumusan kawasan perbatasan dipatuhi dan dilaksanakan.

Pemerintah pusat harus ikut campur tangan untuk memajukan perbatasan, daerah bersinergi. Banyak hal dapat dilakukan jika pusat memberikan perhatian pada Lokpri perbatasan. Batam saja bisa maju karena pusat yang memberikan otoritas untuk mengelola. Intinya kita bersinergi, perbatasan punya andil buat pusat dan daerah terbantu jika kawasan perbatasan memiliki kesejahteraan yang lebih baik.

Memang ada program DAK (dana alokasi khusus) Afiriasi oleh pemerintah pusat kepada daerah, yang dialokasikan untuk katagori tertinggal, kepulauan dan perbatasan. tapi secara teknis lembaga perbatasan belum memiliki akses yang cukup terkait program tersebut. Kadang setelah rapat baru kita tahu kabupaten A dan kecamatan B mendapat program kegiatan. Selama proses itu kita tidak tahu persis bagaimana prosesnya. Dan itu biasanya dari kementerian lembaga yang bisa dilaksanakan SKPD terkait.

Kita mesti memiliki data base perbatasan, menyusun rencana induk, khususnya wilayah yang ditetapkan sebagai lokpri, untuk itu kita perlu grand design perbatasan. Sebelum SOP dipenuhi. sebaiknya disusun terlebih dahulu rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Kepri sehingga dapat menjadi pedoman arah kebijakan perbatasan yang secara bertahap akan dicapai.

Lemahnya lembaga perbatasan juga memunculkan opini perbatasan ini tempat parkir pejabat. Boleh saja ada pandangan seperti itu, tetapi kita bekerja apa yang bisa kita kerjakan saja. Dan memang hampir setiap tahun baik eselon III dan IV di perbatasan ini pejabatnya silih berganti. Kita berharap penguatan kawasan perbatasan ini semakin bagus ada progress terutama tingkat kesejahteraan pada lokpri yang sudah ditetapkan.

2. Resume Wawancara dengan Wiwid Widono, ST. MT (16/11/2018)

Kassubag Perencanaan dan Keuangan Dinas Pekerjaan Umum dan Pertanahan Prov. Kepri

Dinas Pekerjaan Umum pernah mengikuti rapat koordinasi menghadiri undangan dari perbatasan. Kita diminta untuk membawa program dan kegiatan kita. Tapi usulan kadang berbeda antara usulan perbatasan dengan yang PU punya. Perencanaan PU kita sesuai mekanisme termasuk persyaratan teknis, karena tidak bisa juga pembangunan itu tiba-tiba kita lakukan. Termasuk soal kewenangan, pembangunan jalan atau bangunan infrastruktur lainnya misalnya dimana wilayah kita, disitulah perlu ada perumusan dan siapa yang terlibat.

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh PU melanjutkan program dan kegiatan yang sudah ada, seperti misalnya kita membangun jalan tembus di Natuna (ranai bunguran – kelarik). Perbatasan bisa saja mengusulkan tetapi untuk melaksanakan kegiatan/pembangunan itu beberapa unsur harus dipenuhi mulai dari perencanaan, terkait lahan, sampai pendanaan.

Kita dalam membangun tidak memandang apa itu perbatasan atau bukan perbatasan, selagi masuk dalam perencanaan, masuk dalam usulan, bisa dikerjakan, kemudian didukung oleh kebutuhan masyarakat dan didukung oleh mekanisme perencanaan, selagi dapat dilaksanakan kita akan menjalankan tugas sebagaimana tupoksi dinas pekerjaan umum.

Tahapan perencanaan kita sudah mengikuti alur yang sudah ada mulai dari penetapan program kegiatan, tentunya dengan berlandaskan visi –misi kepala daerah dan dokumen RPJMD dan rencana strategis. Semua itu dikoordinasikan melalui

Bappeda dan diusulkan beberapa aspirasi rakyat baik melalui wakil rakyat dan melalui tahapan perencanaan mulai dari melalui mekanisme musrenbang hingga diputuskan dalam sebuah kegiatan rencana kerja tahunan.

Kehadiran perbatasan bisa jadi pemerintah ingin meningkatkan lagi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat perbatasan. Apalagi provinsi kepri memang merupakan provinsi yang berbatasan langsung dengan beberapa negara Malaysia, Singapura, Philipina dan Vietnam. Semua punya tupoksi kita jalankan saja tupoksi masing-masing.



3. Resume Wawancara dengan Bpk. Sofiyandi, S.Sos (20 November 2018)

Sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Natuna

Sampai saat ini informasinya hanya Kabupaten Natuna dan Kabupaten Alor yang masih mempertahankan eksistensi BPP (Badan Pengelola Perbatasan) di Daerah yang laen sudah melebur pada unit kelembagaan lain. Provinsi Kepri malah menjadi sub bagian yang dijabat eselon IV. Mungkin pertimbangan fungsi dan efisiensi. Di Natuna eksistensi BPP dipertahankan karena pertimbangan bupati masih diperlukan, apalagi pembentukan Badan Perbatasan Daerah merupakan amanat permendagri.

Kabupaten Natuna memiliki 10 lokpri dari 15 kecamatan yang ada di Natuna. Jadi hampir semua wilayah Natuna sudah menjadi Lokpri Perbatasan, saat ini Pemda juga mengusulkan ada tambahan 3 lokpri lagi kepada pemerintah pusat melalui BNPP. Dalam beberapa kesempatan baik kepada BNPP kita selalu menyampaikan lemahnya fungsi BPPD.

Di Natuna sekarang sudah ada 10 lokpri bagusnya pusat dan daerah memberikan kekhususan pada lokpri itu. Apa maksud dan tujuan penetapan lokpri. Kalo prosedurnya sama seperti yang sudah-sudah, keputusan lokpri itu juga tidak berdampak berarti juga. Maunya kan ada Badan Pengelola. Pengelola artinya kan mengelola tapi tidak ada yang bisa dikelola, BPP hanya melakukan koordinasi yang kurang maksimal, bahasanya ada atau tidak BPBD kurang signifikan berpengaruh pada pembangunan.

Jika komitmen untuk memberdayakan BPBD, misalnya Kecamatan Serasan disitu potensi perikanan termasuk perdagangan antar pulau. Jadi BPPD merumuskan merencanakan dan menyiapkan program kegiatan, semua terpadu oleh BPPD. Apakah kebutuhan nelayan yang butuh jaring apung atau lainnya, termasuk bidang lain seperti

perlu adanya tpi kecil, pasar dan infrastruktur lainnya. BPP yang kerjakan, makanya struktur BPP harus kuat dengan dukungan SDM yang kuat juga, kalo seperti baru kita punya kekuatan dan kapasitas. Pemda dan pusat menyiapkan dana. Tidak ada klaim wilayah disini. Kan itu hanya untuk lokpri saja, yang tidak lopri juga tidak. Atau dirumuskan misalnya untuk anggaran misalnya sampai dengan lima ratus juga BPPD kabupaten yang kelola. Untuk yang mencapai satu milyar perbatasan propinsi, selanjutnya sebatasnya wilayah BNPP. Teknisnya dirumuskan bersama. Apalagi perencanaan menyebut perbatasan ini punya karakter asimetris yang memang berbeda dengan wilayah lain. Pembangunan yang sekarang kan masing masing skpd teknis dan kementerian.

Sejak program perbatasan menguat, program pusat cukup banyak di Natuna meski informasi sejumlah itu akses BPP sangat minim. Diluar adanya aspek politik yang jelas Natuna mendapat berkah karena wilayahnya memang sedang mendapat perhatian apalagi itu terkait keamanan, tapi ternyata imbasnya banyak juga pada pembangunan sektor lain, seperti pada sektor perikanan. Pembangunan sektor pertahanan dan keamanan di Natuna beberapa tahun belakangan cukup banyak, bahkan disini sudah ada batalyon tersendiri. Unit-unit militer seperti unsur kemiliteran lainnya mulai hadir di Natuna. Sisi positifnya tentu ada. Sehingga memberikan dampak positif bagi dinamika kependudukan di Natuna. Sektor lain seperti sektor pariwisata pemerintah pusat membangun dukungan beberapa kegiatan pembangunan pariwisata. Demikian juga sektor perikanan pemerintah pusat sedang membangun pusat perikanan. Kemudian lingkungan hidup, ada beberapa proyek dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan tahun depan kita akan membangun PLBN (pos lintas batas negara) di Kecamatan Serasan. Termasuk program tol laut yang menyinggahi Natuna,

hanya saja pekerjaan kita bagaimana memaksimalkan pemanfaatannya tol laut ini sehingga bisa lebih efektif dan efisien, dengan adanya tol laut memang memudahkan pengiriman barang, tetapi semuanya berpulang pada bagaimana kemampuan daerah menyambut program itu seperti mengatur tempat berlabuh kapal menjadi lebih efisien bagi pelaku usaha, termasuk menggali potensi daerah seperti memikirkan bagaimana tol laut dimanfaatkan untuk membawa kembali barang keluar daerah yang mana kondisi itu belum terjadi di Natuna sehingga kapal tidak kosong saat meninggalkan Natuna. Program yang belum cukup terlihat adalah sektor migas, mungkin lebih disebabkan industri ini tidak bersinggungan dengan masyarakat.

Selama ini BPP dalam menjalankan perannya mengacu pada tupoksi yang sudah ditetapkan, dalam aturan BPP memang melaksanakan kegiatan sebatas koordinasi karena memang kewenangannya seperti itu. Tidak ada kegiatan teknis yang BPP lakukan. BPP hanya mengusulkan kegiatan melalui rapat-rapat koordinasi dengan dinas terkait saja, ibaratnya membantu mendorong, memfasilitasi dan untuk program yang kita usulkan ke pusat kita sampaikan melalui BNPP, selanjutnya sudah ranah BNPP melanjutkan.

Kegiatan kementerian dan lembaga ke daerah melalui APBN cukup banyak di Natuna termasuk melalui mekanisme DAK (dana alokasi khusus), tetapi BPP tidak melaksanakan, bahkan dalam banyak hal BPP justru mengetahui adanya kegiatan setelah pekerjaan selesai dilaksanakan, karena baik kegiatan APBN dan DAK dinas instansi terkait lah yang melaksanakan, termasuk oleh satker kementerian yang langsung melaksanakan di daerah. Kita justru mendapat informasi program-program dan kegiatan di daerah setelah pulang rakor bersama BNPP.

Badan Pengelola Perbatasan Daerah ini salah satu tupoksinya menjaga batas wilayah negara, tetapi untuk itu repot juga untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Tidak saja persoalan SDM yang harus tersedia, dukungan anggaran dan segala perlengkapan untuk mendukungnya kita tidak punya. Oleh karena itu jika kita perlu informasi terkait keamanan batas negara kita koordinasi pada instansi terkait, baik pihak TNI AL, atau dinas perikanan atau pihak yang memang melakukan patroli diwilayah laut.

Pengelolaan perbatasan ini melibatkan multi sektor, untuk merealisasikan program perbatasan harus didukung semua sumber daya yang ada, jika tidak maka program yang dikehendaki sulit akan terwujud apalagi jika sudah menyangkut pendanaan. BPP misalnya, sebagai koordinasi pelaksanaan pembangunan di perbatasan, tetapi tidak menjadi koordinator anggaran repot juga, setiap pembangunan di daerah ini kan dikoordinasikan melalui Bappeda, jadi mulai dari perencanaan dan keputusan akhirnya juga kembali di Bappeda, kita ikut arahan Bappeda sebagai koordinator dan regulator perencanaan pembangunan di daerah.

BPP ini kalo melihat peran yang menjadi amanah dalam pelaksanaan tugas, sepertinya memiliki kewenangan dan wilayah kerja yang besar, tapi belum bisa maksimal. Karena apa? Mestinya setiap pengusulan apalagi terkait pembangunan/pengelolaan wilayah yang sudah ditetapkan sebagai kawasan perbatasan baik tingkat daerah maupun melalui pusat harus ada rekomendasi dari BPP, jadi usulan kepada kementerian tanpa ada rekomendasi BPP bisa ditolak. Hal seperti itu mestinya bisa. Kan daerah dibawah mendagri dan itu bisa diatur karena yang mengatur (kemendagri) punya kewenangan. Kalo sekarang kita memang cuma mengumpulkan data. Dan ternyata repot juga mengumpulkan data meski sama sama lembaga di daerah. Tidak bisa menampik bahwa Ego sektoral masih cukup tinggi.

BPP memiliki program pengawasan dan evaluasi. Idealnya sebagai pengawas, apakah dengan maksud melakukan monitoring atau evaluasi, BPP semestinya memiliki data terkait pekerjaan yang akan diawasi/dimonitoring. Tetapi kalau kita tidak tau persis data yang diawasi tentu menjadi masalah, akibatnya monev-monev yang kita lakukan tidak krusial. Karena yang dilakukan adalah kegiatan memantau, tapi kita tidak tau persis data yang kita awasi. Berbeda kalo inspektariat yang mengawasi, mereka berwenang memeriksa hasil pembangunan yang sudah dilakukan. BPP kan Cuma tinjau-tinjau saja. Saya tak mau itu diajak monev seperti itu. Seharusnya dalam pengawasan kewenangan BPP bisa ibarat inspektorat, apalagi pembangunan yang dilakukan dikawasan perbatasan cukup banyak, apakah pembangunan yang bersumber dari pusat maupun yang dilaksanakan oleh daerah.

Kebijakan pembanguna harus ditangani secara komprehensif oleh BPP Kabupaten. Tetapi jika kondisinya seperti selama ini, pelaksanaan tugas BPP memang kurang efektif dan tidak efisien, dan tidak perlu ada lembaga khusus. Tapi jika melihat konsep dan pentingnya pembangunan perbatasan oleh pemerintah pusat yang harus diberikan dukungan dan diperkuat. Pemerintah pusat bersama daerah yang merumuskan itu. Jika polanya masing-masing menjalankan program. Kalau seperti ini juga tidak bisa buat apa apa.

Pemerintah sudah menetapkan lokasi prioritas, tentunya penetapan Lokpri menjadi acuan wilayah yang menjadi sasaran dan target program kawasan perbatasan. Apakah diberi anggaran khusus yang bisa mengeksekusi pekerjaan tertentu. Jika tidak ada anggaran khusus, tidak akan pernah dipandang. Kembali lagi polanya seperti sekarang, kita bisa saja mengusulkan dan dirangkum, tetapi karena tidak ada anggaran

khusus terutama untuk melakukan percepatan eksekusi, akhirnya Cuma bisa menunggu. Hal-hal seperti ini sudah kita sampaikan tapi regulasinya tergantung pemerintah.

Memang ada pemikiran, BPP dilebur misalnya dalam dinas pemberdayaan/pembangunan masyarakat desa karena ada keterkaitan. Tapi kan badan pengelola perbatasan ini juga amanat undang-undang dan permendagri yang mengatur seperti ini belum membuka peluang ini. Kementerian desa ada dana khusus percepatan pembangunan desa. Kalo BNPP kan tidak.

Kita mengenal ada istilah guru perbatasan, dokter perbatasan termasuk tentara perbatasan, saya mendukung program seperti itu dan sudah sewajarnya mereka mendapatkan insentif khusus dalam pelaksanaan tugas karena tidak semua orang sanggup melakoni apa yang mereka kerjakan. Pemberian insentif sebagai penyemangat karena harus bekerja pada wilayah perbatasan yang masih identik sebagai wilayah yang sulit dijangkau.

Jika menghendaki organisasi, apalagi ini kelembagaan pemerintah memiliki peran yang kuat. Mestinya ada anggaran khusus dan BPP dapat menjadi lembaga eksekusi meski pada teknis dilaksanakan oleh instansi lain. Tapi secara program dan kegiatan untuk wilayah yang sudah ditetapkan sebagai kawasan perbatasan leading sektor regulasinya menjadi ranah BPP. Kalo sekarang tanpa BPP, pekerjaan dari berbagai lembaga di kawasan perbatasan itu dapat terus berjalan. Satu hal yang perlu menjadi perhatian bersama bahwa membangun perbatasan adalah membangun daerah yang selama ini kurang mendapat sentuhan pembangunan. Untuk membangun perbatasan diperlukan kebijakan politik pemerintah pusat. Karena BPP juga bisa muncul karena adanya BNPP. Jadi sebenarnya keseriusan pemerintah pusat menjadi tolak ukur.

Percepatan pembangunan diberikan melalui regulasi oleh pusat termasuk pendanaan dan segala sesuatunya, tetapi ada sinergisitas antara pemerintah dan daerah untuk mempercepat pelaksanaan peningkatan kesejahteraan dikawasan perbatasan. Sebab dengan PAD yang terbatas, cukup berat bagi pemerintah daerah melakukan percepatan pada kawasan perbatasan..Bisa semacam ada perlakuan yang berbeda atau peranan khusus yang diberikan kepada daerah dalam pelaksanaan pembangunan di kawasan perbatasan.



4. Resume wawancara dengan Sukardi. AMP (5 Januari 2019)

Kabid Pembangunan Pemerintah Desa Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMPD), (mantan sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Prov. Kepri)

Perlu kebijakan khusus dalam rangka memberikan stimulus pada masyarakat dan wilayah perbatasan. Sudah ada kebijakannya, tapi rilnya tidak pernah ada dalam arti kebijakan apa yang benar-benar dialokasikan untuk kawasan perbatasan. Lokpri sudah ditetapkan, tetapi tapi tidak pernah ada prioritas pembangunan apa yang mau dibuat dilokpri. Masing masing SKPD tentu sudah punya renstra dan punya target untuk melaksanakan kegiatan masing-masing.

Kebijakan perbatasan ini punya payung hukum, jadi kebijakan pengelolaan perbatasan bukan saja harus menjadi komitmen pimpinan/elit, tetapi memasukkan isu kawasan perbatasan dapat dinilai sebagai amanat undang-undang. Koordinasi dan penyusunan program yang dilaksanakan oleh kelembagaan perbatasan akan lebih solid dan terwujud jika dalam koordinasi dan program yang disusun oleh lembaga ini disertai alokasi anggaran.

Lembaga perbatasan bisa melaksanakan rakor, tapi karena tidak ada anggarannya sulit juga untuk menjadi prioritas. Kalau kita susun usulan-usulan dalam perencanaan, kemudian selama ini itukan usulan skpd, perkiraan anggaran memang ada, tetapi siapa yang menyediakan juga tergantung usaha skpd itu. Disinilah lembaga perbatasan kesannya Cuma mengumpul data saja di dokumentasi. Saat musrenbang kadang usulan tadi tidak masuk juga dalam rakor bidang renja lembaga perbatasan.. Demikian juga usulan yang kita minta dari kecamatan lokpri dalam rakor jadinya lembaga perbatasan menjadi lembaga pengumpul tapi tidak bisa memberikan solusi apalagi mewujudkan usulan itu. Toh usulan kecamatan tergantung juga dari hasil

musrenbang dan bagaimana skpd dapat melaksanakan atau tidak bukan karena desakan perbatasan.

Terkait teknis pelaksanaan dilapangan disitulah kelembagaan perbatasan melakukan koordinasi. Pola koordinasi yang berjalan selama ini tidak signifikan untuk mendukung pengelolaan/pengembangan perbatasan. Namanya saja badan pengelola, harusnya ada sesuatu yang dikelola disana. Untuk mengelola tentu banyak tahapan yang harus dikerjakan dan hasilnya pengelolaan jelas dan dirasakan.

Saya melihat kebijakan perbatasan melalui BNPP sepertinya juga begitu, ekspos BNPP atau kementerian yang menyebut berbagai kegiatan yang dilaksanakan seperti tertuang dalam rencana aksi atau dokumen kerja itu kan kumpulan saja dari pelaksanaan kegiatan Kementerian dan Lembaga pemerintah lainnya. Pada tingkat Kabupaten/kota yang ada diperbatasan, kita juga tidak tahu apakah pembangunan itu dilandasi semangat perbatasan. Beberapa kegiatan yang diekspos yang dilaksanakan oleh kementerian juga nyatanya banyak dikabupaten padahal perbatasan ini kan fokusnya lokpri. Jadi yang terjadi Lokpri dikecamatan tapi anggaran itu dikasih ke kabupaten.

Pemerintah untuk memacu pembangunan didesa menyiapkan dana khusus melalui Anggaran dana desa, tapi kalo add ini untuk seluruh desa. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa juga tidak membangun tetapi memfasilitasi dan memberikan pendampingan, tapi inikan jelas dana itu untuk kebutuhan desa dan dibangun sesuai yang diperlukan desa. Nah perbatasan ini kan sudah ditetapkan lokpri maunya pmerintah juga memberikan stimulus anggaran. Mengenai bagaimana mengelolanya disinilah lembaga perbatasan bersama pihak yang berkepentingan

merumuskan dan mengkoordinasikan termasuk soal bagaimana ini perbatasan kan lokusnya wilayah kecamatan.

Kita mesti menghargai mereka yang tinggal diperbatasan. Mereka itu rakyat kita yang sudah menjaga NKRI. Kalo orientasinya pembangunan hanya dari sisi politik bahwa disana suara yang tidak signifikan selamanya tidak akan pernah berjalan, daerah perbatasan ini kalo di Kepri bahkan ada yang hanya didiami 2 kk saja. Kalo kalkulasinya suara tidak akan pernah jalan. Tapi pemerintah kan tidak itu tujuannya. Membangun perbatasan ini bukan sekedar pembangunan secara fisik tapi aspek sosial dan lainnya termasuk kesadaran dan semangat nasionalisme. Kita berterimakasih pada orang yang tinggal diperbatasan karena mereka kedaulatan negara ini terjaga, ditengah keterbatasan pemerintah bisa saja mereka difasilitasi menjadi perpanjangan tangan untuk melaporkan jika terjadi hal-hal yang terjadi disekitar perbatasan seperti illegal fishing atau lainnya hal hal seperti itulah salah satu yang perlu diperhatikan ditengah keterbatasan aparat melakukan patrol.

Seperti Natuna beberapa tahun belakangan banyak kegiatan pemerintah pusat disana, tapi itu tidak lepas karena Natuna menjadi yang ditetapkan sebagai program strategis nasional. Disamping ada kepentingan militer disana, dan itu juga banyak peran pusat disana.

Kepri dengan jumlah perbatasan lokpri yang banyak jadi peluang untuk mendesak pemerintah memberikan alokasi khusus perbatasan. Karena berat untuk daerah melakukan pembangunan diperbatasan. Beberapa tahun ini saja Kepri selalu deposit APBD nya. Jadi memang mesti ada peran campur tangan pemerintah pusat untuk mewujudkan kawasan perbatasan.

5. Resume wawancara dengan Zulkhairi, SE (10 Januari 2019)

Camat Bintan Pesisir Kabupaten Bintan. (Lokpri kecamatan perbatasan)

Bintan pesisir sejak awal adanya keputusan soal lokpri, kecamatan bintan pesisir menjadi lokpri pertama yang ditetapkan oleh pemerintah. Keinginan memajukan daerah perbatasan selalau kita dukung sehingga semua wilayah di Indonesia menjadi perhatian oleh pemerintah. Karena daerah perbatasan ini kalau tidak diberikan ruang khusus, perkembangannya akan selalau terlambat dibanding wilayah lain.

Bintan Pesisir terpisah oleh laut, bahkan beberapa desa yang ada, terpisah pada beberapa pulau. Dari pemetaan wilayah saja, jika tidak ada perhatian khusus dari pemerintah, pelaksanaan pembangunan akan apa adanya. Masih bersyukur Bintan Pesisir. Jika melihat kawasan lain di Kepri seperti Anambas dan Natuna mereka lebih sulit lagi. Untuk wilayah di Kepri seperti Bintan, Karimun dan Batam mungkin jangkauan pengawasan masih relatif bisa dilakukan karena kondisi lautan masih cukup bersahabat, tapi untuk Natuna dan Anambas tentu lebih sulit.

Pelaksanaan koordinasi selalu kita laksanakan selalu kita lakukan, baik secara formal seperti rapat maupun melalui diskusi internal. Terkait usulan pembangunan mesti ada upaya yang mampu mendorong sehingga program/kegiatan yang kita ajukan disetujui untuk dilaksanakan. Banyak pihak dan kepentingan yang terlibat.

Banyak sudah kita sampaikan usulan pembangunan, bahkan sampai ke BNPP kita diajak ikut rapat dengan membawa sejumlah usulan, tapi belum juga ada hasilnya sampai sekarang, pernah ditanya sebaliknya tergantung daerah juga.

Status lokpri belum memberikan dampak baik dari sisi pembangunan dan lainnya. Kita pernah mengajukan dan saya datang ke BNPP langsung kejakarta, tetapi prosedurnya kan rumit juga, salah satunya misalnya mesti ada rekomendasi dari Bupati

atau lainnya itu pun belum pasti usulan kita dikabulkan. Karena bukan BNPP juga yang menjalankan. Belum lagi soal waktu. Mengajukan usulan kegiatan itu sepertinya memang perlu loby-loby tingkat tinggi untuk itu.

Akan lebih baik wilayah yang ditetapkan sebagai Lokpri ini ada kebijakan tersendiri dari pemerintah pusat. Mengenai bagaimana polanya pemerintah yang merumuskan. Ya..karena ada konsep asimetris itu mesti ada perlakuan khusus yang berbeda dari daerah lain. Perbatasan ini wilayah negara juga. Ada masyarakat dan aktivitas disini. Cuma untuk menjangkaunya sulit. Saya kalo boleh memilih ditempatkan di kecamatan di daratan Bintan. Disini tiap hari kita mesti naik speed. Kalo gak sempat nginap disini. Tapi itu sudah biasa.”

Untuk apa pemerintah menetapkan lokpri, apakah banyak program/kegiatan disini tidak juga, tidak ada yang spesial kami sebagai lokpri maupun kecamatan non lokpri. Pemerintah pernah membangun dermaga pelantar melalui dana DAK kalo fisik lebih banyak PU yang mengerjakan juga bidang lain itu koordinasinya dengan SKPD teknis seperti kelautan perikanan, perhubungan. Alhamdulillah Kecamatan Bintan Pesisir walaupun sarana terbatas. tetapi masyarakat masih terjangkau karena juga tidak terlalu jauh dengan kabupaten induk.

Usulan pembangunan selalu kita sampaikan semua sudah ada mekanismenya seperti biasa melalui usulan masyarakat yang kemudian dibahas pada tahapan musrenbang tingkat kelurahan, kecamatan sampai kabupaten. Kalau soal usulan banyak pihak yang terlibat. Setiap tahun kita mengusulkan, ada yang terlaksana tapi banyak juga yang belum.