

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

#### **2.1. Tinjauan Pustaka**

Kerangka teoritis adalah dukungan dasar teoritis sebagai dasar pemikiran dalam rangka pemecahan masalah yang dihadapi peneliti. Kerangka teoritis adalah bagian dari penelitian, tempat peneliti memberikan penjelasan tentang hal-hal yang berhubungan dengan variabel pokok, subvariabel, atau pokok masalah yang ada dalam penelitiannya.

Teori adalah seperangkap keterkaitan konsep, definisi, dan proposisi yang mencerminkan pandangan sistematis mengenai fenomena melalui penentuan hubungan antar variabel secara spesifik, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi suatu fenomena.

Pengertian di atas memberikan gambaran bahwa teori adalah suatu alat yang dapat digunakan untuk menguraikan suatu fenomena yang saling terkait antara satu dan yang lainnya (Zulganef, 2008:54-55).

Dalam penelitian ini peneliti akan menguraikan beberapa Teori Kebijakan yaitu teori formulasi kebijakan dan teori implementasi kebijakan, dan teori tentang pembangunan kawasan perbatasan, serta konsep Keamanan Maritim yang akan mengupas kebijakan pemerintah daerah dalam mendukung keamanan maritim. Teori tersebut dari beragam pandangan ahli, yang mana nantinya akan digunakan dalam menganalisa hasil penelitian dan mampu menjawab pokok permasalahan dalam kebijakan pemerintah daerah provinsi Sulawesi Utara dalam mendukung keamanan maritim (studi kasus pembangunan kawasan perbatasan di kabupaten Talaud). Konsep yang digunakan salah satunya adalah konsep Keamanan Maritim yang akan menggambarkan definisi Keamanan

Maritim dan untuk melihat kondisi keamanan maritim Indonesia khususnya diperbatasan laut daerah provinsi sulawesi utara..

### **2.1.1 Teori Kebijakan**

Secara umum, istilah kebijakan digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun utu ebg pemerinthan atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus di kaji. Oleh karena itu beberapa ahli yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan dalam beberapa tahapan sebagai yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan (Budi Winarno 2013).

#### **2.1.1.1 Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini masing-masing actor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap-tahap dalam perumusan kebijakan adalah:

##### **1. Perumusan masalah kebijakan**

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya di buat

untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Rushefky secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering gagal menemukan pemecahan masalah yang tepat di bandingkan masalah yang tepat (Budi Winarno 2013).

## 2. Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik masuk dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah yang telah masuk kedalam agenda kebijakan akan dibahas oleh perumus kebijakan. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan (Budi Winarno 2013).

## 3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan masalah

Setelah masalah-masalah public didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Di sini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternative-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai actor yang terlibat dalam perumusan kebijakan (Budi Winarno 2013).

#### 4. Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian banyak alternative diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

##### 2.1.1.2 Implementasi kebijakan

United Nation (dalam Wahab, 2014:9) memberikan arti makna kebijakan tersebut adalah sebagai pedoman untuk melakukan tindakan. Pedoman-pedoman tersebut dapat saja berupa sangat sederhana ataupun sangat kompleks, apakah bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, serta bagaimana penjelasannya. Sementara kebijakan itu sendiri sangatlah sering digunakan dalam hal kaitannya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh *stakeholder* dalam pemerintahan.

Dunn (2003:22) mengartikan bahwa proses pembuatan kebijakan dapat dikatakan sebagai serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Di Indonesia penggunaan istilah "Kebijakan" adalah merupakan terjemahan dari *policy* yang selalu berkaitan dengan hal keputusan pemerintah. Yang mana dimaknai dari sebuah kata yang mempunyai arti kewenangan dan kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah. Tujuannya adalah untuk mengurus kepentingan umum. Pengertian ini diselaraskan dengan pengertian "*Public*" yang bisa berarti pemerintah, masyarakat atau umum.

Dilihat dari perbedaan antara Kebijakan dengan Kebijakan adalah pada istilah "*policy*" sebagai keputusan pemerintah yang bersifat berlaku untuk umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat. Keputusan yang dimaksud semestinya bersifat kasuistis untuk satu hal, yang mana bertujuan menciptakan penyelesaian terhadap suatu masalah.

Kata kebijakan itu sendiri secara etimologis berasal dari kata "*Polis*" dalam bahasa Yunani (*Greek*) yang mana artinya adalah "Negara Kota". Sedangkan dalam bahasa Latin berarti politik atau negara. Sementara itu menurut pengertiannya dalam Bahasa Inggris lama (*Middle English*) memaknai *policie* yaitu berkaitan dengan unsur pemerintah atau administrasi pemerintahan (Dunn, 2003:48).

Pada zaman sekarang ini persoalan publik menjadi sangat lebih kompleks. Tidak satupun masalah yang dapat dikatakan berdiri sendiri, tetapi masalah-masalah tersebut terdiri dari berbagai aspek yang saling berkaitan dan mempengaruhi. Keterkaitan itu tidak pula terbatas pada satu lingkungan tertentu, melainkan hal tersebut dapat dipengaruhi oleh berbagai lingkungan yang luas yang bersangkutan dengan aspek-aspek yang berbeda-beda.

Terdapat beberapa definisi kebijakan menurut beberapa ahli. Menurut James Anderson kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu dan dilaksanakan untuk memecahkan sesuatu masalah. Sedangkan menurut Amara Raksasataya ada 3 unsur dalam kebijakan, yaitu : 1) identifikasi tujuan yang akan dicapai; 2) strategi untuk mencapai tujuan tersebut; 3) input atau masukan sebagai pelaksanaan (dalam Lubis, 2014:82).

Kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Terdapat beberapa ciri utama dari kebijakan publik, yaitu (Hamdi, 2014:37) :

- a. Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yaitu untuk menyelesaikan masalah publik. Dalam konteks ini, kebijakan publik dapat dipandang sebagai suatu upaya untuk menyelesaikan masalah publik yang tidak dapat diselesaikan secara perorangan.
- b. Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. Oleh karena itu, suatu kebijakan publik secara lebih konkrit dapat diamati dalam wujud rencana, program, dan kegiatan. Dalam konteks ini, kebijakan publik esensinya sebagai suatu upaya untuk menemukan jawaban terhadap persoalan yang sulit.
- c. Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif. Keberadaan suatu sistem politik atau suatu pemerintahan akan selalu mencerminkan dua keistimewaan. Pertama, pemerintahan merupakan badan yang memiliki kewenangan untuk membuat aturan yang mengikat oleh semua warga. Kedua, untuk menegakkan keberlakuan aturan yang telah dibuatnya, pemerintah juga memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi kepada para pelanggarnya.

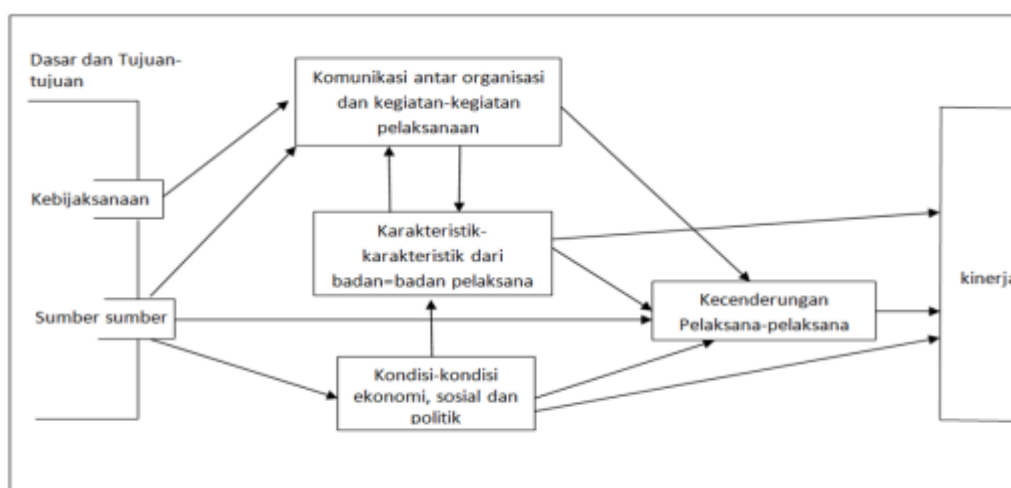
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catantan elite, jika kebijakan tersebut tidak di implementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecah masalah harus di implementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah di ambil di laksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors).

Ripley dan Frinklin berpendapat 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). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan

program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai actor, khususnya para birokrat, yang dimaksud untuk membuat program berjalan. Lebih jauh menurut mereka, implementasi mencakup banyak macam kegiatan yaitu :

1. Badan –badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan, bahan-bahan mentah, dan uang.
2. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program.
3. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Model proses implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Val Horn menawarkan suatu model dasar yang di tawarkan mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (linkage) antara kebijakan dan kinerja (performance), seperti gambar dibawah ini :



Gambar 2.1

(Proses Implementasi Kebijakan)

Dalam melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan. Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dan sasaran, kita dapat menggunakan pertanyaan-pertanyaan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen, seperti regulasi dan garis-garis besar pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan. Akan tetapi, dalam beberapa hal ukuran-ukuran pencapaian bergantung pula pada tujuan-tujuan yang didukung oleh penelitian. Berikut penjelasan gambar 2 diatas:

#### 1. Sumber Kebijakan

Disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapatkan perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup misalnya pendanaan yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Dalam praktek implementasi kebijakan, kita seringkali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan. Dengan demikian, dalam beberapa kasus besar kecilnya dana akan menjadi factor yang ikut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Empat faktor tambahan lain yang tercakup dalam model proses implementasi kebijakan seperti dikemukakan oleh van Meter dan van Horn adalah komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana; lingkungan ekonomi, social politik yang mempegaruhi yurisdiksi atau organisasi implementasi, dan kecenderungan (*disposition*) para pelaksana (*implementors*).

## 2. Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan

Implementasi kebijakan akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberikan perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika ukuran-ukuran dasar dan tujuan dinyatakan dengan cukup jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu. Komunikasi didalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan kebawah dalam suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebar luaskannya. Lebih dari itu, jika sumber-sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan atau jika sumber-sumber yang sama memeberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud-maksud kebijakan. Oleh karena itu, menurut van Meter dan van Horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan kensistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut. Dalam hubungan-hubungan antar organisasi maupun antar pemerintahan, dua tipe kegiatan pelaksanaan merupakan hal yang paling penting. *Pertama*, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan. Pejabat-pejabat seringkali dapat melakukan banyak hal untuk memperlancar implementasi kebijakan dengan jalan membantu pejabat-pejabat bawahan menginterpretasikan peraturan-peraturan dan garis-garis pedoman pemerintah, mengintruksikan tanggapan-tanggapan

terhadap inisiatif-inisiatif dan memperoleh sumber-sumber fisik dan teknis yang diperlukan dan berguna dalam melaksanakan kebijakan. *Kedua*, atasan dapat menyadarkan pada berbagai sanksi baik positif maupun negatif.

### 3. Karakteristik Badan-Badan Pelaksana

Para peminat politik birokrasi telah mengidentifikasi banyak karakteristik badan-badan yang telah memengaruhi pencapaian kebijakan mereka. Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana, seperti dinyatakan van Meter dan van Horn, maka pembahasan ini tidak dapat lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka. Disamping itu, perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pemeran-pemeran serta dalam system penyampaian kebijakan. Beberapa unsur yang berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- b. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
- c. Sumber-sumber dukungan dari luar organisasi
- d. Vitalitas organisasi;
- e. Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka". Yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisonal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi
- f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan "pembuat keputusan" atau pelaksana keputusan.

#### 4. Kondisi-Kondisi Ekonomi Sosial Politik

Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel selanjutnya yang diidentifikasi oleh van Meter dan van Horn. Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Para peminat perbandingan politik dan kebijakan secara khusus tertarik dalam mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. Sekalipun dampak dari factor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut van meter dan van Horn, factor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

Untuk tujuan ilustratif, van Meter dan van Horn mengusulkan agar kita memberikan pertimbangan pertanyaan-pertanyaan berikut mengenai lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi yurisdiksi atau organisasi dimana implementasinya itu dilaksanakan:

- a. Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yurisdiksi atau organisasi pelaksanaan cukup mendukung implementasi yang berhasil ?
- b. Sejauh mana atau bagaimana kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan ?
- c. Apakah sifat pendapat umum, bagaiman pentingnya isu kebijakan ini berhubungan ?
- d. Apakah elit-elit mendukung atau menentang implementasi kebijakan ?
- e. Apakah sifat-sifat pengikut dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana; apakah ada adopsi atau dukungan pengikut bagi kebijakan
- f. Sejauh mana kelompok-kelompok swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan ini ?

### 5. Kecenderungan Pelaksana (Implementors)

Persepsi subjektifitas individu memegang peranan yang sangat besar dalam implementasi kebijakan. *Van meter* dan *van Horn* bahwa setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana dalam yurisdiksi dimana kebijakan tersebut dihasilkan. mereka kemudian mengidentifikasi tiga unsur tanggapan pelaksananya yang mungkin memengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yakni; kognisi (komprehensi, pemahaman) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

Intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan memengaruhi implementasi kebijakan. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan program. Bila hal ini terjadi, maka persoalan implementasi akan mengundang perdebatan, bahkan menolak untuk berperan serta dalam program tersebut sama sekali.

### 6. Kaitan antar komponen-komponen model

Implementasi merupakan proses yang dinamis. Factor-faktor yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijaksanaan dalam tahap-tahap awal mungkin akan mempunyai konsekuensi yang kecil dalam tahap selanjutnya. Dengan demikian, studi implementasi yang dilakukan secara *longitudinal* menjadi sangat penting dimana hubungan-hubungan diidentifikasi pada suatu waktu tidak harus diperpanjang secara kausal pada periode waktu lainnya. Cara ini menurut Van Meter dan Van Horn, akan mampu mendeskripsikan dan membenarkan secara singkat mengenai beberapa hubungan yang dihipotesiskan sebelumnya.

Sementara itu, seperti telah disinggung diawal, tanggapan para pelaksana terhadap kebijakan akan melibatkan atau didasarkan pada

persepsi-persepsi dan interpretasi-interpretasi para pelaksana (*implementor*) terhadap tujuan-tujuan kebijakan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan ini akan mempunyai dampak yang tidak langsung pada kecenderungan para pelaksana melalui kegiatan-kegiatan pelaksanaan. Bagi para pejabat, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan landasan dalam berhubungan dengan pelaksana-pelaksana kebijakan dalam organisasi-organisasi lain. Dalam membangun loyalitas para pelaksana kebijakan, pejabat-pejabat ditingkat atas dapat menggunakan berbagai cara untuk mencapai tujuan itu, yakni melalui kekuasaan yang bersifat koersif maupun normatif. Kekuasaan yang bersifat koersif dapat dilakukan melalui kekerasan dan bentuk-bentuk memaksa lainnya. Bentuk-bentuk ancaman berupa pemecatan barangkali menjadi contoh penggunaan kekuasaan jenis ini. Selain itu, para pejabat juga dapat membangun ketaatan bawahan melalui peran serta bawahan (*para implementator*).

Van Meter dan Van Horn membuat kaitan (*linkages*) yang dibentuk antara sumber-sumber kebijakan dan tiga komponen lainnya (lihat dalam gambar implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn sebelumnya). Menurut Van Meter dan Van Horn, tipe dan tingkatan sumber-sumber yang disediakan oleh keputusan kebijakan akan mempengaruhi kegiatan-kegiatan komunikasi dan pelaksanaan. Bantuan teknik dan pelayan-pelayan lain hanya dapat ditawarkan jika ditetapkan oleh keputusan kebijakan dan semangat para pelaksana dapat dicapai hanya jika sumber-sumber yang tersedia adalah cukup untuk mendukung kegiatan tersebut. Pada sisi yang lain, kecenderungan para pelaksana dapat dipengaruhi secara langsung oleh tersedianya sumber-sumber. Jika jumlah uang atau sumber-sumber lain dipandang tersedia, maka para pelaksana mungkin memandang program dengan senang hati dan kemungkinan besar hal ini akan mendorong ketaatan para pelaksana kebijakan karena mereka berharap akan memperoleh keuntungan dari sumber-sumber tadi. Hal sebaliknya juga dapat terjadi. Bila suatu program tidak mempunyai cukup sumber-sumber pendukung dan dengan demikian

tidak prospektif, maka dukungan dan ketaatan terhadap program akan menurun.

Dengan demikian, seperti dijelaskan oleh Van Meter dan Van Horn, kaitan antar sumber-sumber dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana menunjukkan bahwa tersedianya sumber-sumber keuangan dan sumber-sumber lain mungkin akan menimbulkan tuntutan - oleh para warganegara swasta dan kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir – untuk peran serta dalam implementasi program yang berhasil. Factor ini juga akan mendorong kelompok-kelompok yang pasif untuk berperan serta dalam implementasi kebijakan. Dengan kata lain, motivasi mencari keuntungan dari sumber-sumber yang tersedia akan mendorong para pemeran serta baru didalam proses implementasi kebijakan. Akan tetapi, apabila sumber-sumber yang tersedia sangat terbatas, para warganegara individual dan kepentingan-kepentingan yang terorganisir akan memilih jalan menentang kebijakan berdasarkan perbandingan nilai keuntungan yang didapat dengan biaya yang harus dibayar (misalnya, para pejabat didaerah akan menolak peraturan yang mengurangi nilai otonomi dan sebaliknya akan mendukung segala macam kebijakan yang menguntungkan kedudukannya di daerah).

Selain itu Van Meter dan Van Horn juga mengajukan bahwa hipotesis bahwa lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana akan memengaruhi karakter badan-badan pelaksana, kecendrungan-kecendrungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri. Kondisi-kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan yurisdiksi atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan-badan administratif maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan juga akan berpengaruh pada kecendrungan-kecendrungan para pelaksana. Jika masalah-masalah yang dapat diselesaikan oleh suatu program begitu berat dan para warganegara

swasta serta kelompok-kelompok kepentingan dimobilisir untuk mendukung suatu program, maka besar kemungkinan para pelaksana menerima tujuan-tujuan, ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran kebijakan. Sebaliknya, bila masalah-masalah tidak berat dan kepentingan-kepentingan tidak terorganisir menentang suatu program, maka besar kemungkinan para pelaksana menolak program tersebut. Lebih lanjut, Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa kondisi-kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana melaksanakan suatu kebijakan tanpa mengubah pilihan-pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya, variabel-variabel lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian-pemberian pelayanan publik. Kondisi-kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dan kekuatan-kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi program.

Bila variabel lingkungan sosial, ekonomi, dan politik mempengaruhi implementasi kebijakan, maka hal ini juga berlaku untuk variabel-variabel lain. Beberapa karakteristik dari badan-badan pelaksana mempunyai pengaruh terhadap kecenderungan-kecenderungan para personil yang ada didalamnya. Sifat jaringan kerja komunikasi, tingkat pengawasan hierarkis dan gaya kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individu terhadap tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran organisasi. Apakah pengaruh yang ditimbulkannya mempermudah atau menghalangi implementasi yang efektif tergantung pada orientasi dari badan pelaksana. Kecenderungan-kecenderungan individu pelaksana kebijakan juga dapat dipengaruhi oleh ikatan-ikatan formal dan tidak formal dari badan itu dengan badan "pembentuk kebijakan" atau badan "pelaksana kebijakan" (misalnya, apakah mereka melakukan kegiatannya pada tingkat pemerintahan yang sama? Apakah suatu aliansi yang efektif telah terbentuk antara penguasa tinggi dan para pejabat pelaksana?).

Dalam hal ini, Van Meter dan Van Horn mengemukakan adanya kemungkinan pengaruh yang interaktif antara komunikasi antarorganisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana serta karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana. Kegiatan-kegiatan pelaksanaan dan tindakan lanjut memberikan badan-badan tambahan vitalitas dan keahlian, yang memperbaiki kemampuan mereka dalam melaksanakan program-program. Kegiatan-kegiatan tersebut dapat menjadi sumber dukungan politik yang mempermudah implementasi kebijakan secara efektif. Sementara itu, sifat kegiatan-kegiatan pelaksanaan dan tindakan lanjut yang mencakup ketentuan bantuan teknik akan dipengaruhi oleh karakteristik badan pelaksana. Namun demikian, seringkali mekanisme pelaksanaan yang tersedia bagi para pejabat tidak dapat digunakan bila implementasi membutuhkan kerjasama antarorganisasi atau antar pemerintah, akibatnya, tipe kekuasaan yang digunakan oleh pejabat-pejabat atasan (misalnya, kekuasaan-kekuasaan normative, renumeratif, atau kekerasan) akan dipengaruhi oleh hubungan-hubungan formal dan tidak formal antar organisasi-organisasi pembuat kebijakan dan pelaksana. Hal ini juga berlaku dalam memilih metode-metode alternative, apakah tindakan pelaksanaan atau tindakan lanjut. Pada kondisi seperti ini para pejabat penentu kebijakan diharapkan memahami karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana. Badan-badan yang memiliki staf yang kompeten dan kepemimpinan yang memadai akan membutuhkan bermacam-macam bantuan yang berbeda, ketimbang badan-badan yang mempunyai staf yang tidak kompeten dan kepemimpinan yang tidak memadai. Demikian pula, badan-badan pelaksana dengan sumber-sumber politik yang terbatas mungkin lebih mudah dipengaruhi oleh kekuasaan koersif, ketimbang badan-badan yang mempengaruhi dukungan luas dari warganegara dan pejabat-pejabat pemerintah.

Pada akhirnya, model yang dikemukakan diatas, menjelaskan keempat variabel yang berpengaruh pada proses implementasi kebijakan. Variabel-variabel tersebut seperti telah dijelaskan diatas meliputi : ukuran-ukuran dasar dan tujuan; komunikasi antarorganisasi dan kegiatan-

kegiatan pelaksanaan; karakteristik-karakteristik dari badan pelaksana; dan kecenderungan para pelaksana. Pusat perhatian disini pada dasarnya adalah pada tingkat sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan ditransmisikan kepada para pelaksana dengan jelas, tepat, konsisten dan dalam cara yang tepat pada waktunya.

### **2.1.2 Konsep Pembangunan Kawasan Perbatasan**

Kata perbatasan merupakan kata benda yang berasal dari kata dasar "batas diartikan sebagai "suatu alat/bentuk/tempat pemisah. Batas adalah tanda pemisah antara suatu wilayah dengan wilayah lainnya, baik berupa tanda alamiah maupun buatan menurut pendapat ahli geografi dan politik pengertin perbatasan dibedakan menjadi dua yaitu boundaries dan frontier.

Kedua definisi ini mempunyai arti dan makna yang berbeda meskipun keduanya saling melengkapi dan mempunyai nilai strategi bagi kedaulatan wilayah negara. Menurut Moodie (1991). Dalam bahasa sehari-hari istilah boundaries dan frontier tidak ada bedanya. Tetapi dalam perspektif geografi politik kedua istilah tersebut mempunyai makna yang berbeda. Boundaries diartikan sebagai garis-garis yang mendemarkasikan batas-batas terluar dari suatu wilayah Negara, sedangkan frontier merupakan zona (jalur) dengan lebar yang berbeda yang berfungsi sebagai pemisah dua wilayah yang berlainan negara.

Menurut Whittersley (1982) boundary adalah batas wilayah negara atau perbatasan dimana secara aklamasi letak negara dalam rotasi dunia yang ditentukan, dan mengikat secara bersama-sama atas rakyatnya dibawah suatu hukum dan pemerintahan yang berdaulat. Frontier adalah daerah perbatasan dalam suatu negara yang mempunyai ruang gerak terbatas akan tetapi karena lokasinya berdekatan dengan negara lain sehingga pengaruh luar dapat masuk kenegara tersebut yang berakibat munculnya masalah pada sektor ekonomi, politik, social, budaya setempat yang kemudian berpengaruh pula terhadap kestabilan dan keamanan serta integritas suatu negara.

Pengembangan wilayah pada dasarnya mempunyai tujuan agar wilayah itu berkembang menuju tingkat perkembangan yang diinginkan. Menurut Riyadi (2002). tujuan utama pengembangan wilayah adalah menyeraskan berbagai kegiatan pembangunan sektor dan wilayah, sehingga pemanfaatan ruang dan sumberdaya yang ada di dalamnya dapat optimal, mendukung kegiatan kehidupan masyarakat sesuai dengan tujuan dan sasaran pengembangan wilayah yang diharapkan. Untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan dalam pengembangan wilayah, upaya-upaya pembangunan harus diarahkan pada efisiensi (*efficiency*), pemerataan (*equity*), dan keberlanjutan (*sustainability*). (Anwar 2005; Rustiadi *et a.* 2007).

Prinsip-prinsip pengembangan wilayah dalam rangka menjawab tantangan pengembangan wilayah, baik antisipasi terhadap globalisasi dan perdagangan bebas, kesenjangan wilayah, namun tetap sesuai dengan prinsip desentralisasi, adalah sebagai berikut: (1) Pengembangan wilayah harus berbasis pada sektor unggulan ;(2) Pengembangan wilayah dilakukan atas dasar karakteristik daerah ; (3) Pengembangan wilayah harus dilakukan secara komprehensif dan terpadu ; (4) Pengembangan wilayah mutlak harus mempunyai keterkaitan ke depan dan ke belakang (*forward and backward linkage*) secara kuat, dan (5) Pengembangan wilayah dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi dan desentralisasi.

Pengembangan suatu wilayah atau kawasan harus didekati berdasarkan pengamatan terhadap kondisi internal dan sekaligus mengantisipasi perkembangan eksternal. Faktor-faktor kunci yang menjadi syarat perkembangan kawasan dari sisi internal adalah pada pola-pola pengembangan: (1) sumber daya manusia, (2) informasi, (3) sumber-sumber daya modal dan investasi, (4) kebijakan dalam investasi,(5) pengembangan infrastruktur,(6) pengembangan kemampuan kelembagaan lokal dan pemerintahan, serta (7) berbagai kerjasama dan

kemitraan yang harus digalang untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Kata “*perbatasan*” merupakan kata benda yang berasal dari kata dasar “batas”, diartikan sebagai “suatu alat/bentuk/tempat pemisah”. Batas adalah tanda pemisah antara suatu wilayah dengan wilayah lainnya, baik berupa tanda alamiah maupun buatan menurut pendapat ahli geografi dan politik pengertin perbatasan dibedakan menjadi dua yaitu *boundaries* dan *frontier*. Kedua definisi ini mempunyai arti dan makna yang berbeda meskipun keduanya saling melengkapi dan mempunyai nilai strategi bagi kedaulatan wilayah negara. Menurut Moodie (1991). Dalam bahasa sehari-hari istilah *boundaries* dan *frontier* tidak ada bedanya. Tetapi dalam perspektif geografi politik kedua istilah tersebut mempunyai makna yang berbeda. *Boundaries* diartikan sebagai garis-garis yang mendemarkasikan batas-batas terluar dari suatu wilayah Negara, sedangkan *frontier* merupakan zona (jalur) dengan lebar yang berbeda yang berfungsi sebagai pemisah dua wilayah yang berlainan negara. Menurut Whittersley (1982) *boundary* adalah batas wilayah negara atau perbatasan dimana secara aklamasi letak negara dalam rotasi dunia yang ditentukan, dan mengikat secara bersama-sama atas rakyatnya dibawah suatu hukum dan pemerintahan yang berdaulat. *Frontier* adalah daerah perbatasan dalam suatu negara yang mempunyai ruang gerak terbatas akan tetapi karena lokasinya berdekatan dengan negara lain sehingga pengaruh luar dapat masuk kenegara tersebut yang berakibat munculnya masalah pada sektor ekonomi, politik, social, budaya setempat yang kemudian berpengaruh pula terhadap kestabilan dan keamanan serta integritas suatu negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara mengartikan Kawasan perbatasan adalah suatu kawasan yang merupakan 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 buku utama rencana induk pengelolaan perbatasan negara merupakan wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berbatasan dengan negara lain, dan batas-batas wilayahnya ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara teoritis menurut Jones (1945) dalam bukunya *A handbook for statesmen, treaty editor and boundary commissioners* membagi ruang lingkup pengelolaan perbatasan dalam 4 (empat) tahapan, yakni *allocation/alokasi*, *delimitation/delimitasi*, *demarcation/demarkasi*, dan *administration/administrasi* (manajemen pembangunan). Tahap alokasi, delimitasi, dan demarkasi lebih banyak terkait pada aspek pengelolaan batas wilayah negara (*boundary line*), maka tahap administrasi lebih terkait pada aktivitas pembangunan di kawasan perbatasan (*boundary area*), sehingga pembangunan dan pengelolaan merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, namun merupakan satu kesatuan konsep dalam proses perencanaan.

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.

Dalam pengelolaan Wilayah Perbatasan antar negara dikenal dua pendekatan pengembangan yaitu pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan pendekatan keamanan (*security approach*). Pengelolaan Wilayah Perbatasan antarnegara telah mengalami perubahan paradigma

yang pada awalnya menggunakan pendekatan keamanan, menjadi pendekatan kesejahteraan dan pendekatan keamanan secara serasi;

a. Pendekatan Keamanan (*Security Approach*)

Pendekatan keamanan dipergunakan dalam pengembangan wilayah perbatasan karena memandang Wilayah Perbatasan antarnegara 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 .

b. Pendekatan Kesejahteraan (*Prosperity Approach*)

Pendekatan keamanan masa lalu mengakibatkan aksesibilitas kawasan Perbatasan antarnegara 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.

c. 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.

### 2.1.3 Konsep Keamanan Maritim

Hukum Laut Internasional (UNCLOS) telah mengatur beberapa zona maritim suatu negara dimana mereka mempunyai hak-hak yang besar. Perbedaan pada zona maritim tersebut akan memberikan efek hukum yang berbeda-beda bagi negara pantai maupun negara maritim lainnya. Seperti misalnya di perairan pedalaman, suatu negara pantai memiliki hak yang paling besar daripada di zona-zona maritim lainnya dalam hal kedaulatannya. Lain hal di perairan kepulauan, *archipelago state* (negara kepulauan) memiliki hak kedaulatan akan tetapi dibatasi, misalnya kepentingan pelayaran dan penerbangan internasional. Sementara itu di laut teritorial, negara pantai dan *archipelago state* mempunyai kedaulatan, tetapi pelaksanaannya harus sesuai dengan hukum internasional yang berlaku (UNCLOS), antara lain harus memberikan izin pelayaran dan penerbangan internasional. Di luar dari pada itu, zona maritim lainnya juga terdapat ZEE, landas kontinen, dan laut bebas (Buntoro, 2014:6).

Selain hak dan kewenangan yang dimiliki, negara pantai dan negara kepulauan mempunyai kewajiban-kewajiban terhadap navigasi, seperti membentuk alur pelayaran internasional untuk kapal yang melintas dengan menjamin keamanan dan keselamatan kapal tersebut. Negara pantai dan negara kepulauan tersebut harus menjamin alur pelayaran internasional tersebut adalah dapat dilayari dengan aman dan tidak menimbulkan bahaya terhadap lingkungan laut. Negara pantai dan negara kepulauan wajib memberikan sarana bantu navigasi yang memadai seperti membangun mercusuar, hal tersebut untuk menjaga keselamatan pelayaran dan menjaga kelestarian lingkungan laut (Buntoro, 2014:7).

Masalah-masalah keamanan yang terjadi adalah diartikan sebagai kegiatan kompetisi antar negara untuk meningkatkan keamanan wilayahnya. Kompetisi dimaksud seperti konfrontasi, perlombaan senjata (*arms race*), dan perang. Dalam pengertian yang lainnya, keamanan juga

mencangkup tentang masalah keamanan intranegara (*intrastate security problem*) dan masalah keamanan lintas-nasional (*transnational security problem*) (Komeini, 2014:1).

Pemahaman mengenai keamanan maritim bermula ketika pertemuan *Informal Consultative Process* (ICP) pada tahun 2001. Saat itu makna kata “keamanan” dan “laut” sering dijadikan rujukan. Hasil pertemuan pada tahun 2001 hanya menyimpulkan bahwa ancaman keamanan yang terjadi lewat laut harus dinilai melalui aspek “kegiatan illegal” di laut seperti dalam hal peredaran gelap obat-obatan terlarang atau narkoba dan psikotropika, kemudian juga jalur imigran illegal, serta kejahatan terorganisir lainnya. Lebih lanjut pemaknaan tentang pembajakan dan perompakan bersenjata harus dapat dikaitkan dengan kegiatan-kegiatan illegal ini (Komeini, 2014:1-2).

Keliat (2009:116-117) menyebutkan bahwa dokumen tersebut yang dikeluarkan oleh *Informal Consultative Process* (ICP) dalam sidang tahunan yang digelar oleh PBB, belum memiliki arti yang spesifik untuk dapat dijadikan tolok ukur mengenai pemahaman terhadap keamanan maritim di tataran internasional. Namun dapat disepakati beberapa unsur yang dapat dikatakan sebagai ancaman yang dianggap sebagai ancaman bagi keamanan maritim. Dari pemahaman terhadap dokumen *The Present Addendum to the Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea* dalam sidang tahunan yang digelar PBB, ancaman terhadap keamanan maritim dapat dikatakan berkaitan dengan beberapa hal, yaitu :

- 1) Tindakan teroris terhadap pelayaran kapal dan instalasi lepas pantai.
- 2) Pembajakan dan perompakan bersenjata.
- 3) Lalu lintas obat terlarang dan narkoba yang illegal dan zat-zat psikotropika.

Berdasarkan pendapat Suryohadiprojo (dalam Wiratama, 2015:7), mengamankan laut tidak hanya berkaitan dengan penegakan hukum di laut saja, keamanan laut dalam pengertian yang luas adalah wilayah laut

yang aman dimanfaatkan bagi pelayaran dan terbebas dari ancaman, seperti :

- 1) Laut yang bebas dari ancaman kekerasan, termasuk ancaman penggunaan kekuatan bersenjata yang dinilai mempunyai kemampuan untuk mengganggu dan membahayakan kedaulatan negara.
- 2) Laut yang bebas dari ancaman terhadap navigasi, yaitu ancaman yang ditimbulkan oleh kondisi geografi dan hidrografi, yang membahayakan keselamatan pelayaran.
- 3) Laut yang bebas dari pencemaran dan kerusakan ekosistem, yaitu ancaman terhadap kelestarian lingkungan yang dampaknya merugikan bagi masyarakat sekitar dan juga generasi penerus.
- 4) Laut yang bebas dari ancaman pelanggaran hukum, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan hukum nasional dan internasional yang berlaku seperti *illegal logging*, *illegal fishing* dan lain-lain.

Pertahanan negara diselenggarakan berdasarkan pada kesadaran terhadap hak dan kewajiban seluruh warga negara serta mengokohkan kekuatan untuk mempertahankan kedaulatan bangsa dan negara. Bagaimana mampu menciptakan keamanan maritim, melalui penggabungan seluruh komponen bangsa terutama meningkatkan wawasan maritim, dengan demikian maka kepentingan nasional Indonesia dapat dipertahankan, dan untuk dapat mewujudkan hal itu terutama yang terkait dengan masalah keamanan maritim, dapat dilakukan dengan bersinerginya seluruh komponen bangsa baik komponen militer maupun sipil (Marsetio, 2013:5).

Wilayah regional Asia Tenggara telah lama memandang keamanan maritim sebagai suatu persoalan penting, sebagaimana tersebut dalam gagasan ASEAN Security Community. Seperti halnya dengan ICP, forum ASEAN Security Community belum dapat membakukan definisi keamanan maritim. Hanya disebutkan bahwa ASEAN Security Community akan selalu menanggapi terhadap persoalan ancaman-ancaman keamanan

maritim. Disimpulkanlah beberapa kategori ancaman keamanan maritim yaitu : pembajakan, perompakan bersenjata, lingkungan kelautan, penangkapan ikan yang ilegal, serta penyelundupan barang, manusia, senjata, dan *drug trafficking* (Keliat, 2009:119).

Said (2013:6) mengemukakan bahwa keamanan maritim adalah suatu kombinasi preventif dan responsif yang terukur guna memproteksi elemen domain maritim menghadapi ancaman dan niat serta tindakan yang melawan hukum. Elemen yang dianggap bagian dari keamanan maritim adalah perdamaian internasional dan nasional serta keamanannya, kedaulatan, integritas teritorial dan kebebasan publik, keamanan Sea Lines of Communication (SLOC), perlindungan terhadap kejahatan yang dilakukan di laut, keamanan sumber daya termasuk aksesnya ke sumber daya di laut dan dasar laut, perlindungan lingkungan maritim beserta infrastrukturnya.

Keamanan maritim adalah bagian dari diskursus mengenai keamanan nasional. Oleh karena itu mazhab keamanan nasional yang dianut oleh sebuah negara, pasti menentukan keamanan maritimnya di fahami dan di praktikan di dalam kebijakan nasional (*amirullah Octavian & bayu A. Yulianto, Masalah keamanan maritime 2014, hl 28*).

Menurut *Roell et al* (2013:3) dalam buku Budaya, Identitas dan Masalah Keamanan Maritim (2014) hal-hal yang bisa dikatakan sebagai bagian dari keamanan maritim di antaranya:

- Keamanan dan perdamaian nasional dan internasional
- Kedaulatan, integritas teritorial dan kebebasan politik
- Keamanan komunikasi jalur laut
- Perlindungan keamanan dari kejahatan di laut
- Keamanan sumber daya, akses terhadap sumberdaya laut dan dasar laut
- Keamanan para pelaut dan nelayan

Ketujuh hal tersebut bisa dikategorikan sebagai ruang lingkup dari otoritas keamanan maritime itu sendiri.

Menurut *Buzan* (2009) dalam konsep keamanan terdapat sekuritisasi (*securitization*), bahwa setiap isu dapat dianggap sebagai isu keamanan, terutama jika isu tersebut diupayakan untuk diterima oleh masyarakat sebagai sesuatu yang mengancam kondisi keamanan mereka. Dengan kata lain, isu-isu yang sebenarnya bukan isu keamanan dapat menjadi isu keamanan jika terdapat unsur-unsur yang berkaitan dengan ancaman terhadap objek-objek tertentu. Dengan begitu dapat diketahui bagaimana menghadapi isu-isu tersebut yang dapat mempengaruhi kedaulatan dan integritas negara, baik ancaman dari luar maupun dari dalam.

Buzan memberikan metode terhadap keamanan baru, dimana keamanan tidak saja dipahami sebagai bagian dari sektor militer, akan tetapi sebagai bagian dari politik yang dilihat melalui *reference to existential threats* dan sektor lainnya dapat memberikan responnya terhadap isu yang dihadapi. Agenda security saat ini menghadapi beberapa bidang kehidupan, *diantaranya environmental, economic, social* dan *political as well as military* antara satu dengan lainnya saling bersinggungan.

Setiap sektor memiliki *reference object* yang berbeda-beda pula. Sehingga cara penanganannya pun menggunakan metode pendekatan yang berbeda pula meskipun terkadang memiliki keterkaitan antara setiap sektor. *Reference Object* adalah segala sesuatu yang dipandang dalam keadaan terancam dan dianggap sah untuk diselamatkan dari segala macam bentuk ancaman (*Buzan, 2006*).

Melihat karakteristik lingkungan, keamanan laut memiliki cakupan pengertian upaya penegakan kedaulatan dan penegakan hukum di laut secara bersama-sama. Dalam penegakan hukum di laut dikenal dengan istilah konstabulari (*constabulary*), yang pada hakekatnya digunakan

untuk memenuhi kepentingan-kepentingan nasional dengan berdasarkan hukum internasional dan hukum nasional.

Sampai dengan saat ini, belum dapat ditentukan definisi dari keamanan maritim secara universal. Hal tersebut disebabkan masih terdapatnya perbedaan pandangan setiap pemerintah, institusi dan individu (aktor) dalam negara dalam menyikapi setiap permasalahan dalam konteks keamanan maritim yang didasari pula pada perbedaan kepentingan pada setiap pihak. Pemahaman Keamanan maritim dan pelaksanaannya di dalam kebijakan nasional oleh suatu negara sangat ditentukan oleh mazhab keamanan nasional yang dianut negara tersebut, karena keamanan maritim merupakan salah satu bagian dari keamanan nasional (*Octavian, 2014*).

Oleh karena itu dapat dikatakan secara umum bahwa keamanan maritim meliputi persoalan atau permasalahan-permasalahan keamanan ekonomi, politik, lingkungan, sosial dan penegakan hukum. Sejalan dengan itu Buzan (2009) menyatakan bahwa dalam analisa studi keamanan perlunya membahas dalam tinjauan aspek sosiologi.

## **2.2. Penelitian Terdahulu**

Penelitian sebelumnya mengenai kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan keamanan maritim telah beberapa kali dilakukan. Diantaranya oleh Aria Cakra Wibawa (Tesis) dalam penelitian yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Dalam Rangka Otonomi Daerah Guna Menjamin Keamanan Laut". Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mampu menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan pesisir dalam menjamin keamanan laut dan mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat kebijakan pengelolaan pesisir. Hubungan penelitian ini dengan tesis penulis adalah mempunyai persamaan objek penelitian yakni tentang kebijakan, pemerintah daerah dan keamanan laut.

Dr. Hadi Supratikta (Peneliti kementerian) pernah melakukan penelitian yang berjudul “Pengkajian Hukum Tentang Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah Dalam Pengelolaan Laut”. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah khususnya terkait pengelolaan laut. Hubungan penelitian ini dengan tesis penulis adalah mempunyai pendekatan objek penelitian yakni hubungan pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang beroperasi di daerah.

Hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dan relevan dengan penelitian ini, dirangkum dalam Tabel Penelitian Terdahulu sebagai berikut.

<b>Nama Peneliti</b>	Aria Cakra Wibawa
Kategori	Tesis
Judul	Implementasi Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Dalam Rangka Otonomi Daerah Guna Menjamin Keamanan Laut
Metodologi Penelitian dan Teori	Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian Kualitatif, dengan pendekatan teori kebijakan publik, implementasi kebijakan, teori otonomi daerah dan pengelolaan wilayah laut
Hasil	Mampu menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan pesisir dalam menjamin keamanan laut dan mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat kebijakan pengelolaan pesisir
Hubungannya dengan Tesis Peneliti	Mempunyai pendekatan objek penelitian yakni tentang kebijakan, pemerintah daerah dan keamanan laut
<b>Nama Peneliti</b>	Dr. Hadi Supratikta
Kategori	Penelitian Kementerian

Judul	pengkajian hukum tentang pembagian kewenangan pusat dan daerah dalam pengelolaan laut
Metodologi Penelitian dan Teori	Pengkajian ini mempergunakan metode pendekatan normatif yuridis dan bersifat deskriptif analitis yakni akan menggambarkan secara keseluruhan obyek yang diteliti secara sistematis dengan menganalisis data-data yang diperoleh
Hasil	Untuk mengetahui pembagian kewenangan Pusat dan Daerah khususnya terkait pengelolaan laut yang selama ini telah dilaksanakan dan bagaimana kendala-kendalanya.
Hubungannya dengan Tesis Peneliti	Mempunyai pendekatan objek penelitian yakni hubungan pembagian wewenang antara pemerintah daerah dengan stakeholder

Tabel 2.1. Tabel Penelitian Terdahulu

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menjelaskan tentang kebijakan pemerintah daerah provinsi sulawesi utara dalam mendukung keamanan maritim (studi kasus pembangunan kawasan perbatasan di kabupaten talaud). Untuk mampu menjelaskan judul tesis ini, penulis harus mengetahui tentang pembangunan kawasan perbatasan di kabupaten kepulauan talaud dan seperti apa ancaman keamanan maritim di daerah perbatasan sulawesi utara khususnya di kabupaten kepulauan talaud.

Untuk memudahkan penulis dalam menjelasakan secara ilmiah komponen pada judul tesis ini maka penulis menggunakan pendekatan

teori yaitu teori kebijakan, konsep pembangunan kawasan perbatasan dan konsep keamanan maritim.

Dalam mengurai proses penelitian ini, penulis membuat dua rumusan masalah yaitu; 1.) Formulasi kebijakan pemerintah daerah provinsi sulawesi utara, 2.) Bagaimana implementasi kebijakan pembangunan daerah kawasan perbatasan pemerintah provinsi Sulawesi Utara di kabupaten Kepulauan Talaud terhadap keamanan maritim. Yang kemudian bisa memberikan output Kebijakan pemerintah daerah provinsi sulawesi utara dalam mendukung keamanan maritim.

