

AGENDA SETTING DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERBATASAN DI KEPRI TAHUN 2015

Oleh :

Eki Darmawan¹

Abstract

Boundary not only separate territories that are owned by different communities or countries but also ensure the safety and well-being balanced between each area concerned. Riau Islands Province is leading directly adjacent to neighboring countries such as Malaysia, Singapore, the Philippines, and Thailand. Conditions islands region in Riau (Riau Islands) are very much separated by an ocean, the area is 252 601 km² area consisting of 1,350 islands and 96% Ocean thus making control range of the government in development planning very difficult. This study will look at how the government's Agenda Setting in the border area development planning Riau Islands, which will discuss the issue and political currents flow in the policy agenda to the policies made by the government of Riau islands as border regions. The method used in this study is qualitative. The study was conducted in Regional Development Planning Board (Bappeda) Riau Islands Province, the Regional Border Management Agency (BNPPD) Riau Islands Province and Commission III of the House of Representatives (DPRD) Riau Islands Province. Data collection techniques performed in this study were interviews, collecting data document written and unwritten, and non-participant observation.

Results from this study is the first, the flow of matter to explain the issues and problems that occur on the border of Riau Islands namely the problem of limited infrastructure such as facilities and infrastructure such as facilities and infrastructure of housing, education, health, security, and also facilities and transport infrastructure, telecommunications, and Other causes of this region have low accessibility and isolated from the surrounding region. Secondly, the flow of Politics explains the policy process and then view and objectives to be achieved still has a perception about the construction of the border is still different, the level of public participation, NGOs, academics and NGOs are still relatively low, the handling is still partial, sectoral and yet integrasi, coordination has not gone good, both among sectoral, national level and between the central government and local governments, commitment and development budget in the border area is still relatively minimal. Third, Flow Policy describes several emerging priorities namely, development of processing industry, fishery and tourism in a sustainable manner in order to support the sector of maritime, increasing production and agricultural productivity, as well as self-reliance and food security community, Improved connectivity between regions and between the island and the means and basic infrastructure of society, Improving the quality of the environment and forestry, natural disaster mitigation and climate change, peningatan quality human resources and well-being equitable and civilized society, Improving the quality of public services and good governance.

Key words: *Agenda Setting, Planning Development, Border*

¹ Dosen luar biasa program studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji

A. Latar Belakang

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

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

Dalam konteks kepentingan nasional, perlu ditumbuhkan kesadaran untuk memperhatikan kawasan-kawasan perbatasan yang selama ini dianggap sebagai halaman belakang yang terlupakan dalam strategi pembangunan. Kawasan perbatasan adalah daerah *frontier* bukan sekedar *boundary*. Perbatasan sebagai *frontier* tidak sekedar bermakna sebagai batas terluar teritorial negara, namun kawasan tersebut sekaligus harus menjadi gambaran atas kesejahteraan Indonesia. Masyarakat dan kawasan *frontier* haruslah memiliki derajat kehidupan yang

layak dari sisi pemenuhan *political goods*. Hal ini akan menjadi indikator bahwa tingkat kemajuan kawasan tersebut akan setara atau bahkan lebih baik dari wilayah negara tetangga.

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

Tabel I
Gambaran Umum Isu Strategis dalam Pembangunan
Kawasan Perbatasan yang Seharusnya Menjadi Agenda Pemerintah

	ISU STRATEGIS/ MENDESAK	URAIAN MASALAH	UPAYA PEMECAHAN
1.	Minimnya sarana dan prasarana Pos Lintas Batas (PLB)	Minimnya sarana dan prasarana Pos Lintas Batas seperti CIQS (bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan) yang memadai di perbatasan sesuai standar pelayanan publik telah menjadi isu utama pemerintah dalam rangka pengembangan dan pengelolaan kawasan perbatasan khususnya di wilayah perbatasan yang berbatasan dengan negara yang secara ekonomi masyarakatnya sudah lebih maju.	Perlu dibangun PLB yang dilengkapi dengan CIQS (karantina, imigrasi, bea cukai, dan keamanan) dan personil yang memadai.

2.	Masih maraknya perdagangan lintas batas secara ilegal	Minimnya infrastruktur yang ada terutama sektor perdagangan diperbatasan, termasuk sarana dan transportasi dan pasar, telah mengakibatkan terhambatnya jalur ekonomi dan distribusi menuju kawasan perbatasan. Dan akibatnya adalah munculnya kegiatan-kegiatan yang ilegal di sektor perdagangan yang sangat merugikan negara dari pemasukan retribusi jasa dan cukai barang masuk.	Perlu dibangun sarana transportasi, sarana pasar, dan sarana pendukung lainnya secara memadai
3.	Belum jelasnya pengaturan tapal batas oleh kedua negara	Titik atau tanda perbatasan yang makin memudar di daerah-daerah perbatasan.	Perlu pemasangan tapal batas yang disepakati oleh Pemerintah Indonesia, tetapi sebelumnya diperlukan persetujuan dengan pihak Negara tetangga tentang koordinat (titik dasar).
5.	Rendahnya aksesibilitas transportasi dan prasarana wilayah	Terbatasnya sarana dan prasarana di perbatasan baik perhubungan maupun prasarana wilayah lainnya telah mengakibatkan wilayah perbatasan menjadi wilayah yang terisolir dan tertinggal.	Perlu peningkatan sarana dan prasarana perhubungan sepanjang perbatasan RI dengan Negara tetangga. Dan pemenuhan kebutuhan prasarana wilayah lainnya, termasuk penanganan pintu-pintu penting dari pusat-pusat pertumbuhan
6.	Belum tersedianya sarana permukiman penduduk yang memadai	Minimnya ketersediaan sarana permukiman yang memadai telah mengakibatkan gejolak sosial di masyarakat yang dapat menimbulkan <i>conflict of interes</i> antara masyarakat pendatang dengan masyarakat setempat.	Perlu dibangunnya berbagai kelengkapan dan sarana perumahan dan pemukiman bagi masyarakat setempat secara baik/memadai
7.	Rendahnya kuantitas dan kualitas Pendidikan	Rendahnya kualitas sumberdaya manusia (SDM) di kawasan perbatasan telah menjadi permasalahan/isu strategis yang perlu mendapat perhatian mendesak dari pemerintah, karena tingkat kualitas SDM yang tersedia akan menjadi faktor penentu dalam upaya peningkatan kesejahteraan kehidupannya di masyarakat.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan sarana pendidikan antara lain TK, SD, SMP, dan SMU/SMK di Kawasan Perbatasan 2. Perlu dilakukan pelatihan dan peningkatan kemampuan guru-guru dan tenaga pengajar di sekolah perbatasan.
8.	Masih minimnya sarana dan prasarana kesehatan	Kurangnya sarana kesehatan di kawasan perbatasan, masih kurangnya RS yang dapat diakses dengan cepat dari wilayah perbatasan, dan masih kurangnya sarana kesehatan yang dapat melayani masyarakat (yang bertempat tinggal di sepanjang perbatasan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlu dibangunnya Puskesmas di Pulau-pulau terluar; 2. Pengembangan fisik RS; 3. Pengadaan Puskesmas Keliling untuk melayani masyarakat yang bermukim di sepanjang wilayah laut dan darat perbatasan.

9.	Rendahnya kualitas dan sarana tenaga kerja	Kondisi barak tempat penampungan TKI yang dideportasi dari Negara Tetangga sangat minim, kurang memenuhi persyaratan kesehatan lingkungan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlu pembangunan dan perbaikan barak tempat penampungan TKI; 2. Pembangunan Balai Latihan Kerja (BLK) untuk melatih ketrampilan para TKI yang akan bekerja ke negara tetangga.
10.	Maraknya <i>illegal logging</i>	Masih banyaknya pengiriman kayu ilegal (<i>illegal logging</i>) ke Malaysia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlu menertibkan administrasi (dalam pemberian Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan /SKSHH); 2. Memperketat pengawasan terhadap <i>illegal logging</i>, 3. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitar perbatasan.
11.	Belum optimalnya pengelolaan wilayah adat masyarakat.	Bagaimana menyelesaikan masalah yang dihadapi penduduk yang bermukim di kawasan wilayah adat.	Perlu <i>pengkajian daerah pemukiman yang terletak di kawasan Wilayah Adat yang tertinggal menjadi kawasan lain.</i>
13.	Peningkatan aksesibilitas daerah perbatasan.	Daerah perbatasan sulit dijangkau oleh angkutan besar di perbatasan darat dan laut.	Perlu peningkatan aksesibilitas daerah perbatasan melalui peningkatan pembangunan, pembangunan sarana dan prasarana transportasi darat dan laut.

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Dari tabel di atas dapat dilihat masalah perbatasan sangat kompleks dan apakah sudah menjadi perhatian pemerintah, terutama pemerintah daerah yang terletak di perbatasan.

Sudah banyak regulasi yang dikeluarkan pemerintah dengan maksud dan upaya untuk pengembangan wilayah perbatasan dan pemerintahan daerah, akan tetapi masalah-masalah perbatasan pemerintah selalu menitikberatkan pada masalah pertahanan dan keamanan saja padahal kondisi sosial, politik, budaya, geografis, nasionalisme dan pembangunan infrastruktur serta pelayanan publik di daerah perbatasan dan pulau-pulau terdepan sangat memprihatinkan dengan banyaknya isu-isu yang mencuat di media dan dengan terjadinya banyak masalah di perbatasan seperti penyeludupan, TKI gelap, masalah imigrasi, dan banyak lagi masalah lain yang membuktikan bahwa daerah perbatasan perlu diperhatikan dan ada prioritas

tersendiri. Penyebaran jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan) di Kepri pada September 2014 sebanyak 124.171 orang/ 6,40 persen. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada Maret 2014 sebanyak 127.799 orang/ 6,70 persen (Bappenas.go.id).

Belum adanya kepastian sebagian garis batas laut dengan negara tetangga. Untuk pulau-pulau yang berpenduduk, kondisi masyarakat di wilayah tersebut masih terisolir dan termarginalkan, sehingga memiliki tingkat kerawanan yang tinggi dibidang ekonomi, politik, dan keamanan. Maraknya pelanggaran hukum yang terjadi di wilayah perbatasan seperti penyeludupan, pencurian ikan, *trafficking*, dan perompakan. Terbatasnya prasarana dan sarana untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengembangan, khususnya terhadap pulau-pulau yang terpencil, sulit dijangkau dan tidak berpenghuni. Ukuran pulau di

perbatasan umumnya pulau-pulau yang sangat kecil sehingga sangat rentan terhadap kerusakan baik oleh alam maupun manusia. Belum sinkronnya pengelolaan perbatasan, baik yang mencakup kelembagaan, program, maupun kejelasan kewenangan. Kurangnya sosialisasi tentang keberadaan dan pentingnya pulau-pulau terluar. (Adiyanto,dkk, 2007)

Sementara itu dalam pelayanan transportasi laut yang menjadi tulang punggung perekonomian daerah, kurangnya transportasi laut antar wilayah kepulauan dan antar negara tetangga berikut data pelabuhan Internasional dibuktikan dengan hanya 5 (lima) jumlah pelabuhan internasional dan 4 (empat) pelabuhan barang internasional. (Lakip Provinsi Kepri, 2012).

Dalam bidang kesehatan, infrastruktur kesehatan di daerah-daerah yang berbatasan langsung dengan negara tetangga seperti tiap-tiap kabupaten hanya memiliki 1 rumah sakit. Sarana kesehatan yang berupa rumah sakit terkonsentrasi di Kota Batam, yaitu mencapai di atas 50% dari seluruh jumlah rumah sakit di Provinsi Kepri. Sementara untuk pelayanan kesehatan dasar bagi masyarakat akan terlayani melalui puskesmas dan untuk daerah-daerah terpencil melalui puskesmas keliling. Jumlah puskesmas terbanyak terdapat di Kota Batam sebanyak 14, Kab. Bintan dan Kab. Natuna hanya sebanyak 12 unit. Hal ini membuktikan kurangnya perhatian pemerintah terhadap daerah-daerah beranda depan Indonesia (kemenkeu, 2014)

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

Isu-isu yang sudah dijabarkan di atas diamanatkan pada Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang RPJM-Nasional khususnya mengenai wilayah perbatasan, tampaknya peran yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah sudah cukup jelas. Sementara pada tingkat lokal, pemerintah daerah diharuskan untuk membuat kebijakan sesuai dengan kebutuhan lokal, dengan menyusun kebijakan yang tepat. Proses perumusan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi

sejauh mana agenda *setting* yang ada di aras lokal. Agenda *setting* adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertaruhkan. Dalam agenda *setting* sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah.

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

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

Dari Identifikasi masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah penelitian tentang bagaimana agenda *setting* dalam perumusan kebijakan pembangunan perbatasan di Kepulauan Riau?

Analisis Kebijakan Publik

Konsepsi mengenai kebijakan publik sangat berkaitan erat dengan konsepsi mengenai perencanaan publik. Keduanya sangat sulit dipisahkan karena masing-masing konsep pada kenyataannya seringkali dipertukarkan satu sama lain. Apa yang disebut formulasi (perumusan) kebijakan dan apa yang disebut perencanaan kebijakan sangat sulit dibedakan. Bahkan dikalangan perencana dan pembuat

kebijakan, kedua konsepsi tersebut kerap dianggap sebagai sesuatu hal yang sama (Suharto, 2012:64).

Secara teoritik dan dalam hal tertentu, perumusan kebijakan dan perencanaan dapat saja dilaksanakan dalam waktu yang berbeda dan/atau oleh orang yang berbeda pula. Untuk melihat bahwa kebijakan publik dan perencanaan publik dibuat secara terpisah dan dalam waktu yang berbeda, terdapat dua pendekatan.

Pendekatan pertama melihat perencanaan publik sebagai suatu proses kegiatan dalam perumusan kebijakan publik. Secara sederhana, kita dapat menyatakan bahwa perumusan kebijakan adalah membuat keputusan tentang jenis perubahan atau perkembangan yang diinginkan. Sedangkan perencanaan adalah suatu proses penentuan tentang bagaimana mewujudkan perubahan atau perkembangan yang paling baik (Conyers dalam Suharto, 2012:64).

Pendekatan kedua melihat sebaliknya, dimana kebijakan publik merupakan bagian dari perencanaan publik. Kebijakan publik dilihat sebagai produk yang akan dihasilkan oleh atau setelah perencanaan publik (Conyers dalam Suharto, 2012:65).

Jadi, dari kedua pendekatan di atas penulis juga menggunakan teori analisis kebijakan publik khususnya pada tahapan agenda *setting* dalam perumusan kebijakan perencanaan pembangunan daerah perbatasan. Lokus ini menempatkan pemahaman terhadap kebijakan dari sisi perumusan yang dimulai dari isu yang seharusnya menjadi masalah dalam agenda perumusan kebijakan.

Namun yang menjadi hal yang sangat substantif baik itu yang menyangkut hal yang dirumuskan maupun itu yang menjadi komitmen untuk dilaksanakan dan sekaligus untuk dilakukan evaluasi, adalah isi kebijakan.

Thomas R Dye (1978) menjelaskan bahwa analisis kebijakan adalah deskripsi dan eksplanasi terhadap sebab-sebab dan konsekuensi berbagai macam kebijakan publik. Analisis kebijakan mempelajari apa yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan itu, dan apa konsekuensi dari apa yang telah dilakukan pemerintah (Kusumanegara, 2010:1-2).

Analisis kebijakan memberi dorongan kepada kita untuk melontarkan isu yang kritis terhadap pemerintah dengan memanfaatkan perangkat dan penelitian yang sistematis. Konsep lainnya adalah penelitian kebijakan (*policy research*).

Ann Mujchrzak (1987) menyatakan bahwa penelitian kebijakan adalah proses pelaksanaan riset atau

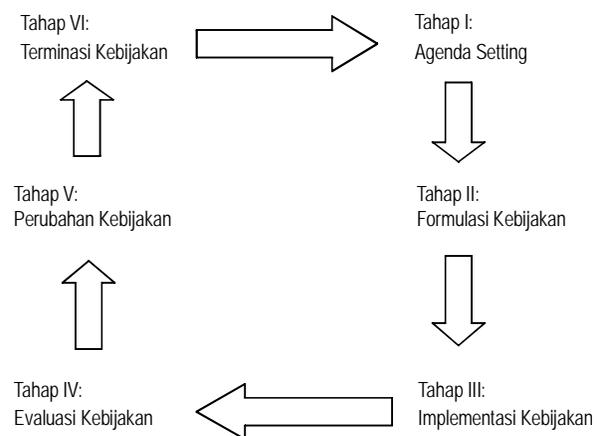
analisis terhadap permasalahan sosial yang fundamental dengan tujuan memberikan rekomendasi kepada *policy maker* agar dapat melakukan langkah-langkah pragmatis dalam guna memecahkan masalah tersebut (Kusumanegara, 2010:3).

Dalam penelitian ini lebih melihat perencanaan pembangunan adalah sebuah kebijakan yang dibagi ke dalam dua konsentrasi seperti yang dikatakan Amir Santoso.

Amir Santoso (1986) menggolongkan pengertian kebijakan publik dalam dua konsentrasi, yaitu konsentrasi pada tindakan-tindakan pemerintah, dan konsentrasi pada implementasi kebijakan dan dampak (Kusumanegara, 2010:3-4)

Berkaitan dengan proses perumusan kebijakan, Abidin dalam Shofix (2012) mengungkapkan bahwa proses perumusan kebijakan publik dapat didekati melalui model yang dinamakan dengan Kerangka Proses dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK). Kerangka proses tersebut menggambarkan proses kebijakan dalam tiga dimensi, antara lain dimensi luar, dimensi dalam dan tujuan. Diantara dimensi luar dan dimensi dalam terdapat jaringan keterkaitan (*linkages*). Elemen luar adalah bagian luar dari suatu organisasi yang mempunyai pengaruh yang menentukan terhadap rumusan kebijakan. Dimensi dalam adalah bagian dalam dari dalam suatu organisasi, elemen-elemen yang berada di dalam sistem ini terdiri atas struktur organisasi, sumber daya manusia, dan sarana organisasi, termasuk peralatan dan teknologi yang dikuasainya.

Gambar I :
Siklus Kebijakan



Sumber : Lester, James P dan Stewart Jr, Yoseph (dalam Kusumanegara, 2010:15)

Masalah Publik dari Isu Menjadi Agenda

William N. Dunn (2003) membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

- a. Masalah kebijakan (*policy problem*)
Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.
- b. Alternative kebijakan (*policy alternatives*)
Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.
- c. Tindakan kebijakan (*policy actions*)
Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.
- d. Hasil kebijakan (*policy outcomes*)
Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.
- e. Hasil guna kebijakan
Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Kemudian dalam membicarakan perumusan kebijakan publik, adalah penting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan pemeran serta tidak resmi. (Winarno, 2014:126).

Para ahli mengidentifikasi aktor-aktor kebijakan dengan berbagai macam sebutan, yaitu : Legislator, Eksekutif, Lembaga Peradilan, Kelompok Penekan, Partai Politik, Media Massa, Organisasi Komunitas, Aparat Administrasi atau Birokrasi, Kelompok *Non*

Governmental Organization (NGO), Kelompok Swasta, Kelompok *Think Thanks* (Kelompok Peneliti atau Pengkaji), dan Kabinet Bayangan (Anderson, dkk dalam Kusumanegara, 2010:53).

Secara teoritis, biasanya suatu masalah sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah tersebut menjadi isu terlebih dahulu. Isu ini akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan.

Sebuah isu atau permasalahan dimulai dari adanya problem isu di tengah-tengah masyarakat. Problem isu ini berawal dari isu yang kecil dan lama-kelamaan mendapat tanggapan dari masyarakat luas, sehingga isu menjadi sebuah pembicaraan di tengah-tengah masyarakat dan menjadi isu publik. Setelah menjadi isu publik, maka tentunya isu ini akan diakomodir oleh kelompok-kelompok kepentingan yang ada untuk disampaikan kepada pembuat kebijakan di daerah untuk menjadi pembahasan bersama. Pembahasan yang terjadi antara pembuat kebijakan (misalnya DPRD dan Pemda) tentang isu yang disampaikan oleh kelompok-kelompok kepentingan tadi yang menjadi isu agenda.

Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian dari para elit politik, sehingga isu yang mereka perjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan. Oleh karena itu kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke agenda kebijakan, seperti misalnya memobilisasi diri, mencari dukungan kelompok-kelompok lain maupun menggunakan media massa.

Cobb dan Elder (dalam Lubis, 2007:31) Isu akan tercipta melalui beberapa cara :

Isu dibuat oleh partai yang merasa melihat ketidakadilan atau penyelewengan dalam distribusi kekuasaan dan sumber daya.

- a. Penciptaan isu demi kepentingan dan keuntungan personal atau kelompok tertentu.
- b. Isu tercipta akibat peristiwa yang tidak terduga.
- c. Isu dibuat oleh "orang yang selalu ingin perbaikan". Kemudian, ada "perangkat pemicu" internal dan eksternal yang mendorong munculnya isu.
 1. Pemicu Internal
 - a. Bencana alam
 - b. Peristiwa kemanusiaan yang tidak terduga
 - c. Perubahan teknologi
 - d. Ketakseimbangan atau bias dalam distribusi

- sumber daya
- e. Perubahan ekologis
- 2. Pemicu Eksternal
 - a. Aksi perang
 - b. Inovasi dalam teknologi persenjataan
 - c. Konflik internasional
 - d. Pola *alignment* dunia

Namun pembentukan isu tidak hanya tergantung kepada satu pemicu saja. Harus ada kaitan antara pemicu dan keprihatinan atau problem yang kemudian, mengubah isu menjadi item agenda. Agenda tersebut oleh Cobb dan Elder dikarakteristikkan menjadi dua tipe : sistematis dan institusional. Agenda sistematis terdiri dari "semua isu yang umumnya dirasakan oleh anggota komunitas politik sebagai isu yang pantas mendapat perhatian dan dianggap sebagai persolan didalam yurisdiksi yang sah dalam otoritas pemerintah (Cobb dan Elder dalam Lubis, 2007:32).

Lester dan Stewart (dalam Lubis, 2007:33) menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria, yakni :

- 1) Bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama ditinggalkan, misalnya kebakaran hutan.

urutan. Pertama, *problem stream*, yakni tahap pengidentifikasian masalah. Urutan kedua menitikberatkan pada kebijakan atau pemecahan masalah. Urutan kedua ini biasanya terdiri dari para spesialis dibidang kebijakan, seperti misalnya para birokrat, staf legislatif, akademisi, para ahli dalam kelompok-kelompok kepentingan, dan proposal yang dibawa oleh komunitas-komunitas tersebut. Urutan ketiga merupakan urutan politik (*political stream*). Pada urutan ini biasanya disusun dari perubahan-perubahan dalam opini publik, hasil pemilihan umum, perubahan dalam administrasi dan pergantian partisipan atau ideologi dalam lembaga legislatif (Lubis, 2007:33).

Kepemimpinan politik merupakan faktor yang penting dalam penyusunan agenda. Para pemimpin politik, apakah dimotivasi oleh pertimbangan-pertimbangan keuntungan politik, kepentingan publik maupun kedua-duanya, mungkin menanggapi masalah-masalah tertentu, menyebarkannya dan mengusulkan penyelesaian terhadap masalah-masalah tersebut. Dalam kaitan ini, kepala eksekutif atau presiden maupun anggota-anggota lembaga legislatif (DPR) mempunyai peran utama dalam politik dan pemerintahan untuk menyusun agenda publik. Berikut skema masuknya Isu menjadi agenda :

Gambar II
Skema Masuknya Isu Menjadi Agenda Problem Isu



Sumber : Penyusunan Agenda Isu Pemekaran daerah Kab. Lubuhanbatu (Lubis, 2007:33)

- 2) Suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas, di mana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar seperti kebocoran lapisan ozon dan pemanasan global.
- 3) Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*.
- 4) Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dan masyarakat.
- 5) Isu tersebut sedang menjadi *trend* atau sedang diminati oleh banyak orang.

Sedangkan Mark Rushefky menyatakan bahwa suatu isu akan menjadi agenda melalui konjungsi tiga

Dalam Kebijakan, definisi problem adalah tidak pernah hanya masalah mendefinisikan tujuan dan mengukur perbedaan. Hal ini seperti situasi strategi keterwakilan. Definisi masalah adalah masalah representasi karena setiap mendiskripsikan keadaan adalah gambaran satu dari banyak sudut pandang. Definisi masalah strategis karena kelompok, individu, dan lembaga pemerintah sengaja dan sadar dalam menggambarkan cara dan mempromosikan tindakan program favorit mereka para aktor kebijakan. (Stone, 2002:137)

Maksudnya dalam kebijakan masalah bukan hanya yang datang dari luar, akan tetapi pada proses membuat kebijakan juga memiliki masalah yang dilakukan oleh aktor-aktor kebijakan. Aktor-aktor

kebijakan dengan sengaja membuat kebijakan untuk kepentingan individu atau kelompok juga menjadi masalah dalam kebijakan. Kebijakan dibuat seolah-olah untuk publik akan tetapi ada kepentingan didalamnya. Untuk melihat itu Deborah Stone (2002) dalam bukunya *Policy Paradox* menjelaskan beberapa aspek yang mempengaruhi masalah kebijakan sebelum masalah tersebut dapat diagendakan diantaranya:

1. *Symbols*

Masalah kebijakan menurut Deborah Stone (2002) dijelaskan kedalam empat aspek representasi simbolik yang sangat penting dalam mendefinisikan masalah kebijakan diantaranya :

a. *Narrative stories*

Narrative stories merupakan bagaimana kebijakan diciptakan dengan memberikan narasi atau cerita awal dan akhir yang menghantarkan masalah kebijakan itu layak dipertimbangkan. Terkait masalah perbatasan misalnya narasi cerita tentang fokus pembangunan perbatasan saat ini harus difokuskan kemaritiman dan perbatasan, karena dari dulu pemerintah hanya terfokus pada pembangunan daratan saja.

b. *Synecdoche*

Kiasan di mana bagian yang digunakan untuk mewakili secara keseluruhan. Dalam politik, simbolisme tersebut sangat umum, di mana menggunakan contoh tertentu contoh sebagai khas dari masalah yang lebih besar. Sering membuat kebijakan berdasarkan contoh diyakini mewakili alam semesta yang lebih besar. Politisi atau kelompok kepentingan sering menggunakan "Cerita-cerita horor," di mana mereka sengaja memilih satu insiden aneh untuk mewakili kasus alam semesta, dan kemudian menggunakan contoh tersebut untuk membangun dukungan untuk mengubah seluruh aturan atau kebijakan. Contoh: jika dikaitkan dengan pulau-pulau terdepan dimulai dengan cerita nenek moyang bangsa Indonesia adalah seorang pelaut sehingga diharuskan menjaga laut dan pulau-pulau terdepan.

c. *Metaphors*

Metafora adalah suatu perbandingan tersirat. Dengan menggunakan kata yang menunjukkan satu jenis objek untuk menggambarkan yang lain. Sebuah kemiripan ditegaskan antara satu jenis masalah kebijakan dan lainnya. Metafora dalam politik termasuk organisme, hukum alam, mesin, peralatan, kontainer, penyakit, dan perang. Maksudnya yakni bentuk nyata sebagai bahan pembandingan, contohnya regulasi dan aturan-aturan yang sudah ada.

d. *Ambiguity*

Kapasitas untuk memiliki beberapa makna. Simbol dapat berarti dua (atau lebih) hal secara bersamaan: "kebebasan beragama. Ambiguitas adalah "perekat" politik. Hal ini memungkinkan orang untuk menyetujui undang-undang dan kebijakan karena mereka bisa membaca makna yang berbeda. Tanpa itu, kerjasama dan kompromi akan jauh lebih sulit. Sama halnya jika dikatakan *Ambiguity* adalah kemampuan pemerintah dan masyarakat dalam memaknai sebuah kebijakan dan merealisasikannya.

2. *Numbers*

Tantangan bagi para pembuat kebijakan adalah untuk menentukan cara terbaik untuk mewakili masalah dengan *numbers*. Ini menantang karena ada cara yang tak terbatas untuk menggambarkan sesuatu dengan numbers. Cara untuk menggunakan angka untuk menjelaskan masalah akan tergantung pada tujuan analisis kebijakan. (Deborah Stone,2002:163)

Numbers atau data yang berupa angka biasa digunakan aktor kebijakan dalam menginterpretasikan masalah sehingga akan mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat. Beberapa fenomena yang Implisit dengan angka bisa dijadikan sebagai paradok atau kebenaran yang ada kepentingan lain dibalikinya. Contoh *Number* yang digunakan dalam proses kebijakan ialah tingkat kemiskinan, tingkat perekonomian, dan lain sebagainya.

3. *Causes*

Berfokus pada penggunaan penyebab masalah yang menyerukan kebijakan yang akan diberlakukan. Namun, salah satu hal yang sulit untuk dilakukan adalah point-point penyebab yang tepat. Penulis menyatakan bahwa tujuan kebijakan harus menangani masalah sekalipun penyebabnya telah ditentukan. Sementara dia menyatakan bahwa penyebab dapat digunakan untuk membawa beberapa keadilan bagi pihak-pihak yang dirugikan, juga dapat digunakan untuk membentuk aliansi dan menetapkan tanggungjawab. (Deborah Stone,2002:188)

Maksudnya dalam *causes* atau penyebab ini biasa digunakan aktor kebijakan sebagai pertimbangan dalam mengambil keputusan. Penyebab bisa dibuat dengan sengaja, tidak di sengaja, karena alam, atau karena tuntutan masyarakat atas sebuah kebijakan harus dibuat. Penyebab ini juga bisa dipolitisir atau buat dengan sengaja agar kebijakan sesuai dengan kepentingan aktor-aktor kebijakan.

4. *Interest*

Interest dianggap "suatu sisi dalam politik," kelompok yang memanfaatkan atau dipengaruhi oleh isu. *Interest* atau kepentingan adalah "sisi" dalam politik. Ada perbedaan antara kepentingan riil (masalah dan kebutuhan orang) dan tuntutan politik (apa yang orang bertanya dari pemerintah).

Masalah didefinisikan upaya untuk mencapai tujuan politik, untuk memobilisasi dukungan untuk satu sisi dalam suatu konflik. Untuk menentukan masalah adalah untuk membuat pernyataan tentang apa yang dipertaruhkan dan yang terpengaruh, dan oleh karena itu, untuk menentukan kepentingan dan konstitusi aliansi. Dengan demikian, definisi masalah kebijakan juga harus menentukan pihak yang berkepentingan. (Deborah Stone, 2002:211)

5. *Decision*

Tujuan politik sering dicapai dengan pengambilan keputusan. Ada banyak persepsi tentang bagaimana keputusan harus dibuat dan banyak cara untuk membuat keputusan. Pengambilan keputusan sering didasarkan pada emosi, kebiasaan, adat sosial, atau dorongan hati. Para pengambil keputusan menggunakan kewenangan sebagai alasan dan pemikiran logis sebagai daya dorong di balik pengambilan keputusan yang bertanggung jawab. Dalam membuat keputusan atau kebijakan adalah subyek pembagian dan negosiasi. Dengan demikian, rasional dalam "kebijakan" pengambilan keputusan menjadi cara lain untuk mendefinisikan masalah dan menetapkan batas-batas. Pengambil keputusan rasional menggunakan pandangan mereka tentang keputusan sebagai cara untuk mengontrol persepsi dan membujuk orang lain. (Deborah Stone, 2002:232)

Dalam "kebijakan", pengambil keputusan menetapkan tujuan yang samar-samar. Hal ini memungkinkan mereka untuk menarik berbagai konstituen. (Deborah Stone, 2002:234)

Agenda *Setting*

Masalah yang muncul dalam masyarakat disebut juga isu atau masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah kondisi yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat sehingga perlu dicarikan penyelesaiannya (Lester dan Stewart dalam Kusumanegara, 2010:65). Dalam studi kebijakan publik, jawaban pertanyaan-pertanyaan tersebut ada dalam kajian tahap agenda *setting*. Tahap agenda *setting* adalah suatu tahap diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi kebijakan (Ripley

dalam Kusumanegara, 2010:66).

Agenda *setting* merupakan tahap awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Karena itu, para analisis kebijakan memberi perhatian khusus dan menempatkan tahap agenda *setting* sebagai tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Agenda *setting* adalah faktor penjelastahapan kebijakan lainnya, misalnya para analisis sering mengaitkan aktivitas agenda *setting* yang tidak responsif terhadap *stakeholders* dengan kegagalan implementasi kebijakan (Kusumanegara, 2010:66).

Agenda *setting* adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertaruhkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan *stakeholder*.

Berdasarkan kekuatan, posisi penting, dan pengaruh *stakeholder* terhadap suatu isu *stakeholder* dapat dikategorikan ke dalam beberapa kelompok. ODA dalam Putra (2005:31) mengelompokkan *stakeholder* ke dalam *stakeholder* primer, *stakeholder* sekunder dan *stakeholder* kunci. Sebagai gambaran pengelompokan tersebut pada berbagai kebijakan, program, dan proyek pemerintah (publik) dapat dikemukakan kelompok *stakeholder* sebagai berikut :

a. *Stakeholder* Primer

Stakeholder utama merupakan *stakeholder* yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama proses pengambilan keputusan sebagai perwakilan dari masyarakat setempat.

Mengenai penelitian ini sebagai *stakeholder* primer ialah *stakeholder* yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah. *Stakeholder* jenis ini antara lain : Lembaga (aparatus) pemerintah dalam suatu wilayah tetapi tidak memiliki tanggungjawab langsung; Lembaga pemerintah yang

terkait dengan isu tetapi tidak memiliki kewenangan secara langsung dalam pengambilan keputusan; Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat; LSM yang bergerak dibidang yang bersesuaian dengan rencana, manfaat, dampak yang muncul yang memiliki "concern" (termasuk organisasi massa yang terkait); *Non Governmental Organization* (NGO); Perguruan Tinggi: Kelompok akademisi ini memiliki pengaruh penting dalam pengambilan keputusan pemerintah; Pengusaha (badan usaha) yang terkait.

b. *Stakeholder* Skunder

Stakeholder Skunder adalah merupakan *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal untuk mengambil keputusan. *Stakeholder* kunci mencakup unsur eksekutif sesuai levelnya, legislatif, dan instansi pemerintah.

Penelitian ini mengambil unsur eksekutif yakni instansi Bappeda dan BNPPD Kepri, kemudian yang mewakili unsur legislatif terkait perencanaan pembangunan perbatasan yakni Komisi III DPRD Provinsi Kepri.

Dengan pemahaman mengenai *stakeholder* tersebut akan memudahkan untuk menjalankan pola agenda setting dalam kebijakan publik. Masing-masing memiliki spesifikasi dan karakteristik yang berbeda. Oleh karena itu, pola pelibatannya dan strategi pendekatannya pun akan mengalami beberapa perbedaan.

Istilah agenda *setting* mengandung dua kata kunci, yaitu '*agenda*' dan '*setting*' (aktivitas penyiapannya). Agenda bisa dikatakan berisi berbagai hal atau kegiatan yang dianggap penting dan layak mendapatkan prioritas dari si pemilik agenda. Karena itu agenda *setting* bisa dikatakan merupakan proses di mana si pemilik agenda tersebut menyusun berbagai hal dan kegiatan dalam skala prioritas yang didasarkan pada kepentingan si pemilik agenda (Santoso,2010:72).

Salah satu kompleksitas utama proses *setting*

agenda publik adalah kompleksitas publik itu sendiri. Yang namanya publik ini merupakan kumpulan berbagai kepentingan, yang seringkali tidak *konvergen* satu sama lain; bahkan tidak jarang berkonflik satu sama lain. Dalam situasi demikian, seringkali menjadi hal yang tidak penting bagi pihak yang lain. Sementara, tidak ada ukuran tunggal yang dipakai semua orang untuk menentukan secara absolut bahwa satu hal lebih layak dijadikan prioritas daripada yang lain. Karena itu, seringkali, pertarungan berbagai kepentingan untuk mendapatkan prioritas dalam agenda publik seringkali merupakan pertarungan yang sengit, di mana tiap kepentingan harus diperjuangkan untuk bisa masuk dalam agenda publik (Santoso,2010:73).

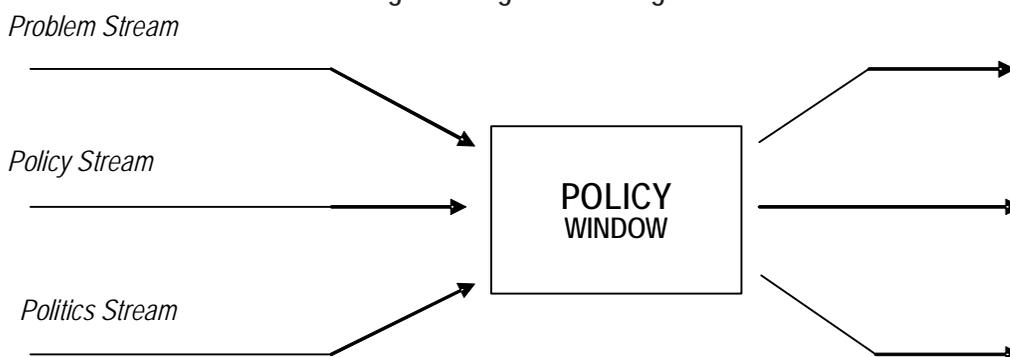
Sungguhpun demikian, literatur analisis kebijakan publik mengajak kita menganalisis agenda setting secara berbeda-beda. Ada yang membayangkan agenda *setting* sebagai pembuatan agenda kerja *policy-makers*. Dalam konteks ini, *policy-makers* diasumsikan bersifat netral dan "mencari-cari" isu yang harus ditangani karena posisinya sebagai pejabat.

Dalam buku Analisis Kebijakan Publik (Santoso, 2010:74) Seorang analis yang harus memberikan rekomendasi tentang isu mana yang paling layak mendapatkan prioritas pemerintah, agenda *setting* bisa dimaknai sebagai:

- a. Proses yang mengedepankan masalah untuk ditangani pemerintah
- b. Proses seleksi masalah untuk ditangani pemerintah
- c. Pencarian dan penyaringan isu

Para ahli telah banyak mengemukakan pendapat atau model bagaimana berlangsungnya proses penentuan agenda. Tujuannya adalah untuk menjelaskan mekanisme dan dinamika dari transformasi suatu kondisi dalam masyarakat menjadi suatu masalah kebijakan yang harus dicarikan jalan keluarnya melalui penggunaan kekuasaan pemerintah untuk membuat

Gambar III
Kingdon's Agenda Setting Model



kebijakan. Berikut merupakan salah satu cara atau model penetapan agenda *setting* oleh Kingdon.

Agenda *setting*, atau bisa diterjemahkan sebagai 'pembuatan agenda' bisa dimaknai sebagai proses mengarahkan kebijakan melalui jendela-jendela kebijakan yang muncul sebagai akibat dari dinamika politik yang terjadi dalam proses agenda *setting*, (Kingdon dalam Santoso, 2010:75)

Corak analisis untuk kebijakan, diperbolehkan memilih antara analisis dengan logika teknis-administratif dan analisis dengan logika politis. Dalam logika teknis-administratif, agenda *setting* dilihat sebagai agendanya pejabat yang mencari-cari sesuatu untuk dikerjakan atas nama publik. Sementara logika politis lebih mengedepankan dimensi politis dari proses agenda *setting*. Proses ini dilihat sebagai proses politik yang melibatkan pertarungan wacana, konflik kepentingan, pembangunan koalisi dan sebagainya, seperti tercermin dalam model yang dikembangkan oleh Kingdon.(Santoso, 2010:76)

Kesadaran atau kebutuhan masyarakat untuk mengubah kondisi yang mereka alami melalui tindakan-tindakan pemerintah dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Kingdon (dalam Hamdi, 2014:81), menunjukkan bahwa masalah kebijakan dapat diidentifikasi melalui penggunaan satu indikator, munculnya peristiwa-peristiwa tertentu, atau umpan balik suatu program. Tahapan ini dapat melibatkan sejumlah besar partisipan, baik individu maupun kelompok dan institusi. Pada tahapan ini pertanyaannya adalah masalah apakah yang akan memperoleh proiritas dari para pembuat kebijakan.

Kebijakan adalah produk dari kovergensi tiga aliran proses khas yang mengalir melalui sistem politik. Ketiga aliran tersebut menurut Kingdon (dalam Hamdi, 2014:82) adalah aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik (*political stream*).

Aliran masalah (*problem stream*), merupakan suatu keadaan yang terjadi dalam masyarakat. Sebagai suatu sistem kepentingan kehidupan masyarakat dipenuhi oleh berbagai isu atau peristiwa. Sebagian dari peristiwa tersebut nyata dirasakan sebagai masalah, sebagian mengendap, tertutup oleh peristiwa yang dianggap penting dan sebagian lainnya bersifat potensial untuk berkembang menjadi masalah. Dalam hal ini, Kingdon (dalam Hamdi, 2014:119) menegaskan bahwa agar suatu kondisi menjadi suatu masalah, orang-orang harus berpikiran bahwa suatu tindakan seharusnya dilakukan untuk mengubahnya. Tiga mekanisme yang membuat masalah menjadi perha-

tian pembuat kebijakan adalah indikator, peristiwa, dan umpan balik.

Indikator (*Indicators*), adalah ukuran yang digunakan untuk menafsir skala dan perubahan dalam masalah. Peristiwa (*events*), berperan untuk memfokuskan perhatian pada masalah seperti bencana, pengalaman pribadi, dan simbol. Umpan balik (*feedback*), memberikan informasi mengenai kinerja yang ada dan mengidikasikan kegagalan pencapaian tujuan. Berbagai mekanisme tersebut juga dapat disebut sebagai pemicu perhatian publik dan para pembuat kebijakan.

Dalam pandangan Kingdon (dalam Hamdi, 2014: 119), aliran masalah saja tidak mencukupi untuk menjadikan rumusan masalah sebagai agenda resmi pemerintah. Aliran tersebut meski diiringi dan didukung oleh aliran lain, yakni aliran politik. Aliran politik tersebut mencakup empat komponen, yakni suasana nasional (*national mood*), kekuatan politik terorganisir, pemerintahan, dan pembangunan konsensus. Suasana nasional terdiri atas opini publik dan iklim opini. Kekuatan politik terorganisir terdiri atas, partai politik, politik legislatif, kelompok penekan. Pemerintahan berkaitan dengan perubahan dalam personil dan yurisdiksi, dan pembangunan konsensus terdiri atas proses tawar menawar (*bargaining*), pengelompokan prihal (*band-wagons*), dan pembayaran uang jasa (*tipping*).

Aliran masalah dan aliran politik akan sampai pada suatu kondisi yang disebut oleh Kingdon (dalam Hamdi, 2014:119) sebagai "Jendela Kebijakan" (*Policy Window*). Pada saat kondisi ini terjadi, kedua aliran tersebut bertemu dengan aliran yang ketiga, yakni aliran kebijakan. Menurut Kingdon (dalam Hamdi, 2014:119), dalam aliran kebijakan terdapat berbagai usulan kebijakan dari berbagai pencetus atau komunitas kebijakan, dan memisalkan keadaan tersebut sebagai "bubur nasi" (*primeval soup*). Dalam aliran kebijakan, ide-ide mengambang, berhadapan satu sama lain, dan berkombinasi. Dinamika interaksi ide-ide tersebut menggambarkan perubahan yang dapat terjadi sebagai akibat dari suatu proses seleksi alam, *survival*, kematian, dan pengkombinasian kembali. Pendorong perubahan tersebut adalah wirausahaan kebijakan (*policy entrepreneurs*) dan komunitas kebijakan (*policy communities*). Dalam dinamika interaksi tersebut, ide yang akan muncul sebagai agenda yang akan diterima harus memenuhi berbagai kriteria, yakni layak secara teknis, setara dengan nilai-nilai dominan komunitas, dan mampu mengantisipasi kendala masa depan dalam mana ide tersebut dapat berproses.

B. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Penelitian dilakukan di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Kepulauan Riau, Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BNPPD) Provinsi Kepulauan Riau dan Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Kepulauan Riau. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara, pengumpulan data-data dokumen tertulis maupun tidak tertulis, dan observasi non-partisipan.

Nasional Pengelola Perbatasan Daerah Provinsi Kepri:

"Isu perbatasan mengenai dermaga antar pulau di daerah perbatasan yang kurang, Sumber daya manusia yang lemah, jumlah sekolah dan tingkat pendidikan yang sangat rendah, masalah pertahanan dan keamanan seperti *Illegal Fishing* dan penyeludupan, serta masalah kesehatan seperti jumlah rumah sakit dan puskesmas yang tidak memadai merupakan poin-poin permasalahan yang umum di kawasan perbatasan." (20 Mei 2015 di Kantor BNPPD Provinsi Kepri).

Tabel II
Indikator Agenda Setting yang digunakan

No.	Agenda Setting	Indikator	Sumber Data dan Informasi
1.	Problem Stream	<ul style="list-style-type: none"> - Isu-Isu Perbatasan - Data Numerik Masalah Perbatasan - Penyebab terjadinya masalah perbatasan - Pihak-pihak yang berkepentingan dalam Agenda Kebijakan - Tahapan Pengambilan Keputusan; Musrenbang, Rakor; Renstra; dan Pembahasan RAPBD 	<ul style="list-style-type: none"> - BAPPEDA - DPRD Komisi Pembangunan - BPPD KEPRI - Kajian Akademis
2.	Politics Stream	<ul style="list-style-type: none"> - Partisipasi Kehadiran Kelompok Kepentingan, NGO, dan LSM - Partisipasi Kehadiran Anggota DPRD Komisi Pembangunan dalam Agenda-agenda Kebijakan. - Kebijakan yang mengarah keperbatasan yang diusulkan dalam Agenda-agenda Kebijakan. - Isu Perbatasan yang disepakati dalam Agenda Kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> - BAPPEDA - DPRD Komisi Pembangunan - NGO - LSM - Lembaga Kajian dan Penelitian - Akademisi
3.	Policy Stream	<ul style="list-style-type: none"> - Kajian Akademis dan Teknis yang digunakan dalam penyusunan perencanaan pembangunan perbatasan. - Prioritas Kebijakan yang dipilih dalam Agenda Kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> - BAPPEDA - DPRD Komisi Pembangunan - Lembaga Kajian dan Penelitian - Akademisi

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

C. PEMBAHASAN

1. *Problem Stream* (Aliran Masalah)

Pada pembahasan ini adalah tahap pengidentifikasian masalah, dimana isu-isu terkait masalah perbatasan yang muncul apakah menjadi perhatian dalam sebuah kebijakan atau malah sebaliknya. Hasil penelitian ini menunjukkan beberapa isu yang selalu muncul dalam agenda kebijakan adalah seperti yang dikatakan Liana Anggraini Kasubag Umum dari Badan

Hal yang dikatakan di atas menguatkan bahwa daerah perbatasan Provinsi Kepri masih harus lebih ditingkatkan perhatiannya, masih sangat banyak rentetan masalah terkait membangun daerah perbatasan. Terbatasnya infrastruktur seperti sarana dan prasarana dasar seperti sarana dan prasarana pemukiman, pendidikan, sarana kesehatan, keamanan, kemudian juga sarana dan prasarana transportasi, telekomunikasi, dan lainnya menye-

babkan wilayah ini memiliki aksesibilitas yang rendah dan terisolasi dari wilayah sekitarnya.

Isu Perbatasan

1. **Kondisi Geografis :**
 - a. Rentang kendali pemerintah sulit dijangkau
 - b. Luas wilayah laut 62%
2. **Perikanan :**
 - a. *Illegal Fishing*
 - b. Sulit memasarkan karena terbiasa dengan menunggu kapal-kapal hongkong datang.
3. **Hankam :**
 - a. Perjanjian dan patok batas yang banyak belum jelas
 - b. Lemahnya peraturan kesepakatan yang dibuat antar Negara
4. **Transportasi :**
 - a. Infrastruktur transportasi seperti pelabuhan yang aktif hanya 3 dan Bandara hanya satu yang ada di wilayah perbatasan di Kabupaten Karimun dan 1 di Batam dan 1 di Tanjungpinang
5. **Infrastruktur Komunikasi :**
 - a. Kurangnya Infrastruktur komunikasi di wilayah perbatasan seperti jaringan internet dan tower telekomunikasi
6. **Pendidikan :**
 - a. Angka Melek Huruf 98,07% artinya 1,93% penduduk Kepri masih buta huruf, dan rata-rata tertinggi di kabupaten-kabupaten perbatasan seperti Natuna, Karimun dan Anambas.
 - b. Rata-rata lama sekolah untuk kabupaten-kabupaten perbatasan seperti Natuna, Karimun dan Anambas hanya 7 tahun atau sama dengan sampai ke SMP.
 - c. Angka partisipasi sekolah menurut usia 16-18 tahun dan tempat tinggal untuk perkotaan 69,98% sedangkan perdesaan 66,79%. Jika dari jenis kelamin untuk usia 16-18 tahun untuk laki-laki 65,82% sedangkan perempuan 72,82%.
 - d. Angka Pendidikan yang ditamatkan persentase yang lulus SLTP ke atas hanya 64,95% untuk laki-laki dan 65,15% untuk perempuan.
 - e. Infrastruktur tempat pendidikan dan sekolah yang ada di daerah perbatasan hanya 115 sekolah (Data diperoleh dari BNPPD Provinsi Kepri).
7. **Kesehatan**
 - a. Angka harapan hidup untuk wilayah perbatasan hanya mencapai 67,80% untuk Anambas dan 68,67% untuk Natuna sedangkan Karimun hanya berbeda sedikit juga 70,11%.
 - b. Angka pemanfaatan sumber daya terdapat

96,69 persen persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan, namun terdapat perbedaan yang mencolok antara daerah perkotaan dan pedesaan, untuk daerah perkotaan terdapat 99,08 persen persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan, namun di daerah pedesaan hanya 83,59 persen persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan, hal ini karena masih banyaknya persalinan yang ditolong oleh dukun tradisional dan lainnya, yaitu mencapai 16,41 persen.

- c. Jumlah infrastruktur seperti posyandu, polindes dan puskesmas hanya 44 buah (Data diperoleh dari BNPPD Provinsi Kepri).

2. *Politics Stream* (Aliran Politik)

- Masalah :

- a. Partisipasi masyarakat dan kelompok kepentingan cukup rendah ditambah dengan lemahnya partisipasi kepala daerah kabupaten perbatasan.
- b. Musrenbang terkesan seperti acara ceremonial saja yang hasilnya hanya garis besar saja.
- c. Persepsi tentang pembangunan perbatasan masih berbeda.
- d. Penanganan masih parsial, bersifat sektoral dan belum integritasi.
- e. Koordinasi belum berjalan dengan baik, baik antara sektoral, tingkat pusat maupun antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
- f. Komitmen dan anggaran pembangunan perbatasan di daerah relatif masih minim.

3. *Policy Stream* (Aliran Kebijakan)

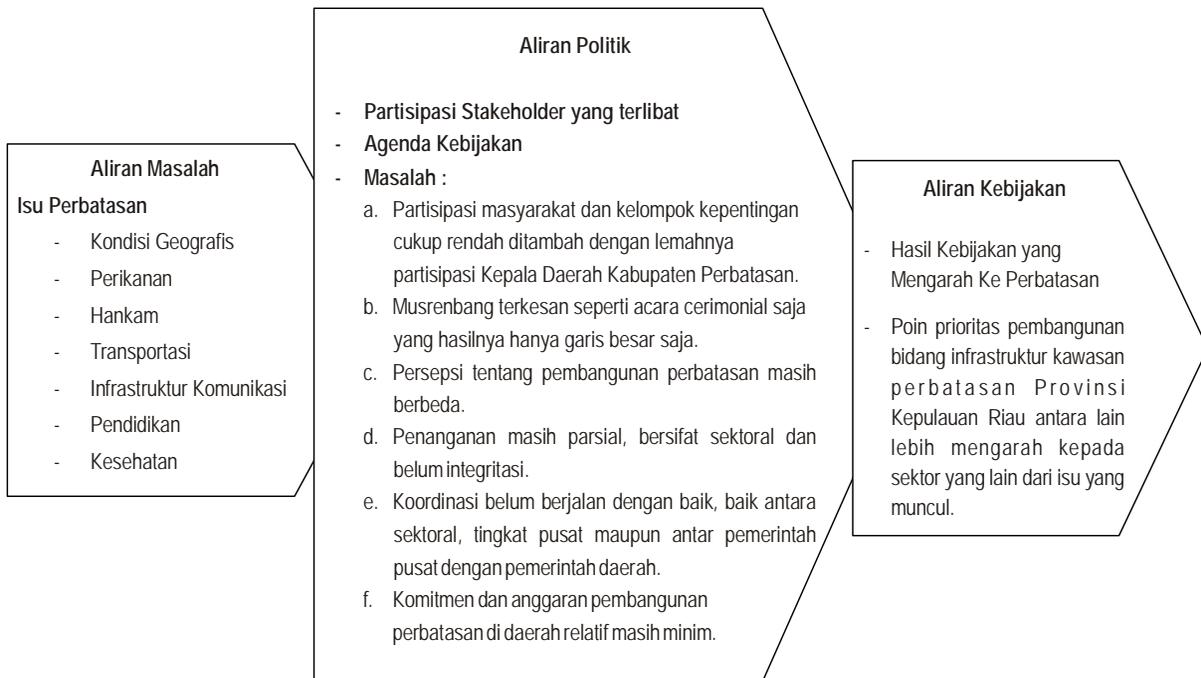
- Hasil Kebijakan yang Mengarah Ke Perbatasan:

- a. Dari 100% alokasi dana untuk pendidikan hanya 17,5% yang mengarah ke perbatasan dan 82,5% tidak ke perbatasan.
- b. Dari 100% alokasi dana untuk Kesehatan hanya 9,5% yang mengarah ke perbatasan dan 90,5% tidak ke perbatasan.
- c. Dari 100% alokasi dana untuk pembangunan infrastruktur jalan dan fasilitas umum lainnya hanya 17,3% yang mengarah ke perbatasan dan 82,7% tidak ke perbatasan
- d. Dari 100% alokasi dana untuk Perhubungan hanya 6,5% yang mengarah ke perbatasan dan 93,5% tidak ke perbatasan

- Poin prioritas pembangunan bidang infrastruktur kawasan perbatasan Provinsi Kepri antara lain lebih mengarah kepada sektor:

1. Sektor Perhubungan dan Pariwisata
2. Sektor Perikanan
3. Sektor Perdagangan
4. Sektor Pertambangan dan Energi

Gambar IX
Alur Masalah dan Proses Agenda Setting dalam Penelitian



D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Adapun kesimpulan yang dapat ditarik pada penelitian ini adalah:

1. Aliran Masalah (*Problem Stream*), dalam aliran masalah menjelaskan bahwa perbatasan Provinsi Kepri masih butuh perhatian lebih karena masih banyak masalah-masalah yang rentan dan belum terselesaikan oleh pemerintah, ditambah dengan banyaknya kebijakan dan program pemerintah yang tidak tepat dalam membangun daerah perbatasan. Terbatasnya infrastruktur seperti sarana dan prasarana dasar seperti sarana dan prasarana pemukiman, pendidikan, sarana kesehatan, keamanan, kemudian juga sarana dan prasarana transportasi, telekomunikasi, dan lainnya menyebabkan wilayah ini memiliki aksesibilitas yang rendah dan terisolasi dari wilayah sekitarnya.
2. Aliran Politik (*Politik Stream*), dalam Aliran ini menceritakan proses kebijakan yang akan terjadi berpengaruh dari politik itu sendiri dalam pandangan dan tujuan yang akan dicapai masih memiliki persepsi tentang pembangunan perbatasan yang masih berbeda, tingkat partisipasi masyarakat, NGO, Akademisi dan LSM masih relatif rendah, penanganan masih parsial, bersifat sektoral

- dan belum integritasi, koordinasi belum berjalan dengan baik, baik antara sektoral, tingkat pusat maupun antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, komitmen dan anggaran pembangunan perbatasan di daerah relatif masih minim, kemudian adanya perbedaan arah kebijakan antara legislatif dan eksekutif dalam pemerintahan Provinsi Kepri. Penjelasan di atas menunjukkan masih kurangnya koordinasi antara Bappeda dan Komisi III dalam hal pembangunan perbatasan. Untuk koordinasi antara BNPPD Kepri dan Pemerintah Provinsi Kepri juga masih bersifat usulan sederhana yang belum menyentuh ke masalah krusial pembangunan perbatasan seperti dibidang kesehatan, pendidikan dan transportasi serta infrastruktur lainnya, akan tetapi malah hanya ke arah program-program kegiatan saja.
3. Aliran Kebijakan (*Policy Stream*), pada aliran ini sebelum masuk ke formulasi kebijakan alternatif-alternatif kebijakan yang menjadi prioritas akan dibahas dalam agenda kebijakan. Dalam masalah pembangunan perbatasan Provinsi Kepri beberapa prioritas yang muncul yakni, Pengembangan industri pengolahan, Perikanan dan kelautan serta pariwisata secara berkelanjutan guna mendukung sektor kemaritiman, Peningkatan produksi dan

produktifitas pertanian, serta kemandirian dan ketahanan pangan masyarakat, Peningkatan konektivitas antar wilayah dan antar pulau serta sarana dan prasarana dasar masyarakat, Peningkatan kualitas lingkungan hidup dan kehutanan, Mitigasi bencana alam dan perubahan iklim, Peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan dan berbudaya, Peningkatan kualitas pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kesimpulan poin-poin penting yang akan dicapai dalam kebijakannya yakni, Sektor perhubungan dan pariwisata, sektor perikanan, Sektor perdagangan, Sektor pertambangan dan energi.

2. Saran

Beberapa saran yang mungkin bermanfaat yang dapat penulis berikan diakhir tulisan ini yakni :

- a. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah melalui (1) pembenahan sistem perencanaan pembangunan berkaitan dengan partisipasi masyarakat yang bertumpu pada paradigma *bottom up*; (2) Peningkatan kesadaran akan pentingnya partisipasi dalam perencanaan pembangunan kepada masyarakat dengan ditopang oleh peningkatan kapasitas dan kapabilitas; (3) Peningkatan peran LSM, *Civil Society*, dan lembaga non pemerintah sebagai fasilitator partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan perbatasan.
- b. Meningkatkan skala atau level pelaksanaan pemerintahan melalui (1) meningkatkan keterlibatan *stakeholders* dalam proses pembangunan; (2) memaksimalkan forum yang telah diinisiasi oleh pemerintah dengan melibatkan *stakeholders* lain tak hanya sebatas "berkonsultasi" tetapi memberikan peran yang lebih luas sampai pada penentuan keputusan berdasarkan konsensus.
- c. Menumbuhkan rasa memiliki dan niat sungguh-sungguh dari setiap elemen atau *stakeholders* dalam membangun daerah perbatasan dengan memiliki persepsi yang sama serta keseriusan pemerintah dalam menentukan kebijakan apa yang seharusnya tepat pada sasaran yang dibutuhkan, kemudian melakukan pengawasan dalam pembangunan daerah perbatasan.

Daftar Pustaka

A. Buku-buku

- Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Salemba Empat, 2009.
- Robinson Taringan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2012.
- Imam Hrijanto, *Teori Pembangunan*, Malang, Universitas Brawijaya Press, 2011.
- Margono, *Metode Penelitian Pendidikan*, Jakarta, Rineka Cipta, 2005.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kuantitatif dan R&D*, Bandung, ALFABETA, 2013.
- Harbani Pasolong, *Metode Penelitian Administrasi Publik*, Bandung, ALFABETA, 2013.
- Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung, ALFABETA, 2012.
- Solahuddin Kusumanegara, *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Gava Media, 2010.
- Fariied Ali, dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah*, Bandung, PT.Refika Aditama, 2012.
- Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014.
- Ludiro Madu, dkk, *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia tanpa Batas: Isu, Permasalahan dan Pilihan Kebijakan*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2010.
- William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2003.
- Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, dan Manajemen Kebijakan*, Jakarta, Gramedia, 2012.
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Study Kasus*, Yogyakarta, CAPS (Center of Academic Publishing Service), 2014.
- James E Anderson, *Publik Policymaking. International Edition*, Boston, USA, Wadsworth Cengage Learning, 2011.
- Deborah Stone, *Policy Paradox ; The Art of Political Decision Making*, New York & London, W.W. Norton & Company, 2002.
- Fadillah Putra, *Kebijakan Tidak untuk Publik*, Yogyakarta, Resist Book, 2005.
- Purwo Santoso, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Research Center of Politics and Government, JPP UGM, 2010.

B. Modul, Skripsi, Tesis, Jurnal dan Internet

- Badan Nasional Pengelola Perbatasan, Garand Dsign Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2015, Jakarta, BNPP RI, 2011, Seri BNPP 01S-)111).
- Oksep Adhayanto, *Problematika Kota Tanjungpinang sebagai Daerah Penyanggah Perbatasan*, Jurnal Perbatasan 5 Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Tanjungpinang, Umrah Perss, 2014.
- Khairul Fahmi Lubis, *Penyusunan Agenda Isu Pemekaran Daerah Kabupaten Labuhan Batu*, Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2007.
- Syaifullah, *Analisis Perencanaan Pembangunan tahunan Daerah di Kota Magelang*, Tesis Magister Ilmu Andministrasi, UNDIP, Semarang, 2008.
- Agus Harto Wibowo, *Analisis Perencanaan Partisipatif (Study Kasus di Kecamatan Pemalang Kabupaten Pemalang)*, Tesis Magister Ilmu Administrasi, UNDIP, Semarang, 2009.
- Zamzami A. Karim, *Mencari Identitas dari Romantisme Sejarah: Penyangga Budaya Komunitas Perbatasan*, disampaikan pada Seminar tentang Sejarah Wilayah Perbatasan, yang diselenggarakan oleh Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Tanjungpinang, di Karimun tanggal 6 November 2010, dan seminar Pemberdayaan Wilayah Perbatasan yang diselenggarakan oleh LANSEKAPP Kepri di Universitas Internasional Batam, pada 30 Maret 2011, 2011,
- Endah Dewi Purbasari, *Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara (Study Kasus Kapuas Hulu Kalimantan Barat)*, Skripsi Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, UI, Jakarta, 2012.
- Yeni Puspitasari, *Upaya Indonesia dalam Menangani Masalah Keamanan Perbatasan dengan Timor Leste pada Periode 2002-2012*, Skripsi Program Studi Hubungan Internasional, FISIPOL UIN SYARIF HIDAYATULLAH, Jakarta, 2013.
- A. Azmi Shofix S.R, *Analisis Formulasi Kebijakan Publik (Studi pada proses Perumusan rancangan Peraturan daerah Kota Palembang tentang Pembinaan, Pengendalian dan Pemanfaatan*

- rawa*), FISIPOL Universitas Sriwijaya, Palembang, 2012.
- Saru Arifin, *Pelaksanaan Asas Uti Possidetis Dalam Penentuan Titik Patok Perbatasan Darat Indonesia dengan Malaysia*, JURNAL HUKUM NO. 2 VOL. UII, Yogyakarta, 2009.
- Dino, *Nasionalisme Masyarakat Perbatasan (Study kasus di Desa Siding, Kecamatan Siding, Kabupaten Bengkayang)*, Jurnal Ilmu Politik No.1 Vol.1. Universitas Tanjungpura, Pontianak, 2013.
- Arya Damarjana, *Postur Kebijakan Perbatasan Indonesia–Papua New Guinea*, Jurnal Analisis Hubungan Internasional, Vol 3, No. 1, 2014.
- Tarno Seman dan Sumanto, *Permasalahan dan Rencana Pengembangan Kawasan Perbatasan di Provinsi Kalimantan Timur*, Jurnal Kepala Bagian Perbatasan dan Pengembangan Wilayah, Biro Pemerintahan, Pemprov Kalimantan Timur dan Kepala Bidang pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Kalimantan Timur, 2005.
- Endang Adiyanto, dkk, *Tinjauan Hukum dan Pengelolaan Pulau-pulau Terluar Indonesia*, Buletin Ekonomi Perikanan, Vol.VII. No.2, 2007.
- Pusat Kajian Kebijakan Strategis FISIP UMRAH, *Model Pengelolaan Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau*, 2010.
- Profil Pembangunan Kepri Tahun 2014.
- Lakip Provinsi Kepri, 2012
- Bappenas, 2014. Dipetik Januari 18, 2015, dari Internet: <http://simreg.bappenas.go.id/>
- Kemenkeu, *Kementrian Keuangan*. Dipetik Januari 21, 2015, dari Kemenkeu: HYPERLINK "<http://www.djpk.depkeu.go.id/attachments/article/257/31.%20KEPULAUAN%20RIAU.pdf>" <http://www.djpk.depkeu.go.id/attachments/article/257/31.%20KEPULAUAN%20RIAU.pdf>, 2014.

C. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-undang No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.
- Undang-undang No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.
- Peraturan Presiden No 10 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010 – 2015.
- Peraturan Presiden No 37 Tahun 2008 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia.
- Peraturan Presiden No 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar.
- Peraturan Presiden N0.07 Tahun 2005 Tentang RPJM-Nasional
- Peraturan Presiden No 112 Tahun 2006 tentang Tim Nasional Pembakuan Rupa Bumi.
- Peraturan Presiden No 12 Th 2010 tentang BNPP
- Permendagri No 18 Tahun 2007 tentang Standarisasi Sarana, Prasarana dan Pelayanan Lintas Batas Antarnegara.
- Permendagri No. 54 Tahun 2010 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, tata cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah.
- Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003* Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.