

EVALUASI DAMPAK SOSIAL EKONOMI DAN POLITIK BORDER CROSSING AGREEMENT PADA MASYARAKAT PERBATASAN KABUPATEN KEPULAUAN TALAUD PROVINSI SULAWESI UTARA

**(Studi Dalam Rangka Rekomendasi Revisi Kebijakan
Pengaturan Pelintas Batas Indonesia – Philipina)**

Michael Mamentu¹, Joyce Jacinta Rares²

mmamentu7@gmail.com, joycerares@gmail.com
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi

ABSTRAK

Tahun 1975, pemerintah Indonesia dan Philipina menandatangani *Border Crossing Agreement* untuk mengatur hubungan lintas batas penduduk. Pada dasarnya ada 3 hal yang diatur yaitu : Visit of Relatives, Religious worship, Pleasure. Kenyataannya kemudian, aktivitas lintas batas antara penduduk dua negara ini, sudah jauh bergeser dari kesepakatan yang tertuang dalam BCA. Hasil penelitian membuktikan asumsi yang diajukan bahwa hubungan lintas Batas sudah “keluar” dari isi Border Crossing Agreement antara Indonesia – Philippina. Dari penelitian juga ditemukan bahwa sentra perdagangan ternyata adalah di Pulau Marore. Sementara Pulau Miangas adalah tempat transit perdagangan. Dari evaluasi dengan menggunakan teori analisis dampak silang dari Dunn (1990) ditemukan bahwa :

1. Dampak sosial. Nilai-nilai budaya lokal tidak terdeterminasi oleh intensitas hubungan antara dua penduduk. Dampak sosial yang menonjol adalah hanya pada pilihan-pilihan penggunaan kebutuhan primer yang lebih banyak menggunakan produk-produk Phillipina, yang disebabkan empat faktor, yaitu soal harga yang lebih murah, biaya, jarak dan kualitas.
2. Dampak Ekonomi. Pengamatan lapangan memperlihatkan, transaksi jual beli lebih banyak memberikan keuntungan pada pihak penduduk Phillipina Selatan. Meskipun memberikan keuntungan bagi nelayan lokal, hasil tangkapan ikan yang dibawa ke General Santos dan dijual kembali dengan harga yang jauh lebih tinggi. Sentra-sentra perdagangan di Talaud dan ternyata juga di kepulauan Sangihe, lebih banyak memasarkan produk-produk jadi dari Phillipina. Sementara barang-barang jadi yang dijual ke Phillipina adalah barang-barang kebutuhan primer yang bukan produk lokal (Talaud dan juga Sangihe)
3. Dampak Politik. Untuk Kepentingan mendapatkan dana dari Pusat, maka perdagangan perbatasan yang lebih menguntungkan ketimbang perdagangan ke “dalam”, ketertinggalan pembangunan infrastruktur dibandingkan daerah-daerah lain di Indonesia, menjadi “andalan” beberapa aktor politik lokal untuk mengangkat isu melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun kesimpulan dari penelitian ini bahwa Border Crossing Agreement sudah urgen untuk segera di update oleh karena sudah tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan. Saran dari penelitian ini adalah BCA harus diikuti dengan MOU yang lebih teknis yang juga meliputi pengaturan perdagangan perbatasan.

Kata kunci: *Evaluasi Dampak, Border Crossing Agreement, illegal trading, simplikasi kebijakan.*

PENDAHULUAN

Hubungan lintas batas antara penduduk di wilayah Utara Indonesia (kabupaten Kepulauan Talaud) dengan penduduk Philipina Selatan, sudah berlangsung semenjak puluhan tahun lampau. Dari penelitian-penelitian yang dilakukan sebelumnya (Mamentu, 2006, dan Ulaen, 2009), hubungan lintas batas ini lebih merupakan hubungan tradisional. Dari sudut pandang masyarakat antara dua wilayah ini, hubungan ini merupakan hubungan antar suku dan kerabat yang secara geographis dipisahkan oleh batas negara.

Tahun 1956 pemerintah Indonesia dan Philipina mengadakan pertemuan yang membahas masalah “pelintas-batas”. Tercapai kesepakatan yang ditanda-tangani pada tanggal 4 Juli 1956. Isue utama kesepakatan menyangkut keberadaan warga kedua negara-bangsa yang berada secara tidak sah di wilayah kedua negara tersebut, dan kesepakatan melakukan pengawasan lalu-lintas di perbatasan. Kesepakatan ini diratifikasi oleh kedua negara. Pemerintah Filipina menjadikannya sebagai Senate Resolution nomor 94, 1957 (*Resolution Expressing the Concurrence To and Approval of The Senate of The Philippines of The Agreemeent Between the Republic of The Philippines and The Republic of Indonesia on Immigration Signed at Jakarta on July 4, 1956*). Pemerintah Indonesia meratifikasinya menjadi Undang-Undang Nomor 77 Tahun 1957 tentang Undang-Undang Persetujuan Mengenai Warga Negara yang Berada Secara Tidak Sah Di Daerah Republik Indonesia dan Republik Filipina, Lembaran Negara RI Nomor 1489.

Selanjutnya melalui Persetujuan Perdagangan Daerah Perbatasan antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Filipina tanggal 8 Agustus 1974, *BCA* direvisi menjadi :

- 1) Kelompok pulau-pulau Nanusa yang mencakup pulau-pulau Miangas, Garat, Karatung, Marampit, Mangupung, Kakorotan, dan Malo.
- 2) Kelompok pulau-pulau Kawio yang mencakup pulau-pulau Marore, Kemboleng, Kawaluso, Mamanuk, Matutuang, Dumarehe.
- 3) Kelompok pulau-pulau Bukide mencakup pulau-pulau Bukide, Liang, Salehe, Meliang, Mekurang, Balontok, dan Lipang

Tahun 1975, Indonesia dan Phillipina membuat kesepakatan yang dinamakan Border Crossing Agreement yang isinya mengatur 3 hal :

- 1) *Visit of Relatives*.

2) *Religious worship*.

3) *Pleasure*.

Di satu sisi, kawasan perbatasan Indonesia merupakan kawasan yang kaya akan sumber daya laut. Dengan potensinya yang besar ini, membuat hubungan lintas batas lebih mengarah pada upaya eksploitasi kawasan untuk kepentingan ekonomi penduduk Phillipina Selatan. Penelitian ini dilakukan untuk mengevaluasi dampak dari kebijakan ini bagi penduduk Indonesia di kawasan perbatasan baik itu dari aspek sosial, ekonomi, dan politik dari adanya *Border Cross Agreement*.

Atas dasar uraian masalah di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimanakah dampak sosial ekonomi dan politik dari *Border Crossing Agreement* di masyarakat perbatasan kabupaten kepulauan Talaud”.

Selanjutnya penelitian ini ditujukan untuk mendapatkan data yang nyata dari kelemahan *Border Crossing Agreement* (BCA) sebagai sebuah kebijakan. Kemudian berdasarkan temuan-temuan ini dapat dirumuskan sebuah rekomendasi kebijakan yang dapat melindungi kepentingan sosial, ekonomi dan politik masyarakat perbatasan, serta dapat memberikan keuntungan ekonomi, sosial dan politik yang signifikan bagi kepentingan masyarakat perbatasan. Diharapkan pula dari penelitian ini dapat dirumuskan pemikiran-pemikiran konseptual dan teoritik yang dapat memperkuat teori-teori kebijakan yang sudah ada, serta dapat pula menjadi materi untuk pembuatan bahan ajar untuk mata kuliah Isu dan Kebijakan Wilayah Perbatasan di Program Studi Administrasi Negara, serta mata kuliah Pengelolaan Wilayah Perbatasan pada Program Studi Ilmu Politik. Selain itu diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat memberikan efek ekonomi yang nyata bagi masyarakat di pulau-pulau yang berada pada posisi perbatasan langsung dengan Philipina, di kabupaten Kepulauan Talaud.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian evaluasi dengan menggunakan metode deskriptif. Penggunaan model deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada, kemudian berupaya untuk menarik realitas ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, ataupun fenomena tertentu. Format ini fokus pada suatu unit tertentu dari berbagai fenomena. Adapun Data yang diolah dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer

adalah data yang langsung direkam di lapangan melalui wawancara mendalam dan yang didapat melalui observasi yang dilakukan oleh peneliti sendiri. Sementara itu data sekunder adalah data olahan atau data telah dipublikasikan secara resmi yang didapat dari berita media, dokumentasi dan arsip lembaga terkait lainnya.

Metode pengumpulan data untuk penelitian ini adalah wawancara mendalam (in depth-interview). Pada dasarnya wawancara mendalam yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan wawancara tidak berstruktur, meskipun disiapkan pula pedoman untuk melakukan wawancara. Kegiatan wawancara dengan para informan dilakukan di tempat yang berbeda-beda, sesuai dengan kesepakatan yang dibuat. Peneliti mendatangi satu per satu para informan di tempat yang berbeda-beda. Sementara Informan dalam penelitian ini adalah para implementor kebijakan, serta para informan yang terdiri beberapa komunitas seperti masyarakat atau kelompok nelayan di pesisir pantai, penduduk yang dipilih secara acak dari beberapa desa yang perbatasan di dua kabupaten yang ada. Secara rinci adalah sebagai berikut : 3 Ketua Kelompok nelayan pesisir pantai di pulau-pulau perbatasan, 3 Kepala Desa di desa-desa perbatasan, Camat pada Kecamatan yang berada di pulau-pulau perbatasan, Kepala pos perbatasan Lintas Batas Indonesia – Phillippina. Dengan demikian jumlah informan pada penelitian ini adalah 10 orang.

Selanjutnya Instrumen penelitian dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri dengan menggunakan alat bantu seperti alat perekam suara (tape recorder), alat rekam visual (video recorder), alat tulis, serta lap top untuk menyimpan data hasil penelitian. Materi wawancara dan pengamatan dikembangkan dari berbagai rujukan yang dikemukakan dalam proposisi.

Adapun tahapan-tahapan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tahap pra penelitian.
2. Tahap Pengumpulan dan Analisis data.
3. Tahap Penulisan Laporan Penelitian.
4. Tahap selanjutnya adalah akan dilakukan interpretasi dan eksplanasi tentang pola interaksi antar kategori, antar properties, dan antar atribut, sehingga pada gilirannya akan menghasilkan suatu pola hubungan pengaruh antara fenomena yang diselidiki. Langkah selanjutnya adalah seluruh temuan fakta yang ada diinterpretasikan sesuai dengan kategori, properties dan atribut yang diperoleh menurut perspektif yang

ditetapkan berdasarkan rujukan kerangka berpikir dan tinjauan pustaka. Interpretasi kualitatif adalah juga diarahkan pada penemuan pola interaksi hubungan lintas batas.

5. Tahap terakhir dari bagian ini adalah penarikan kesimpulan yaitu menarik proposisi atau berdasarkan kecenderungan interaksi yang terjadi antar atribut.

Sebagai tahapan terakhir adalah pengujian keabsahan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik triangulasi. Data dan temuan-temuan baru yang diperoleh, diuji dengan melakukan cross check data, kemudian dianalisa dengan cara mengkombinasikan interpretasi peneliti dengan teori rujukan, serta teori lainnya yang berkaitan dengan temuan-temuan dalam penelitian.

KERANGKA PEMIKIRAN

Dari uraian teoritik tentang evaluasi kebijakan, maka pada dasarnya evaluasi dampak kebijakan dapat dilakukan pada proses kebijakan. Setiap kebijakan yang ditetapkan seharusnya menghasilkan “keluaran” yang positif sesuai dengan apa yang diharapkan. Pada hakekatnya keluaran atau output kebijakan selalu terarah pada perubahan yang positif pada aspek sosial, ekonomi dan juga politik. Oleh karenanya atas dasar pemikiran konseptual ini, evaluasi dampak Border Cross Agreement antara Pemerintah Indonesia dan Phillipina, lebih tepat merujuk pada kerangka penelitian evaluasi yang dikemukakan oleh Dunn (1999) yaitu :

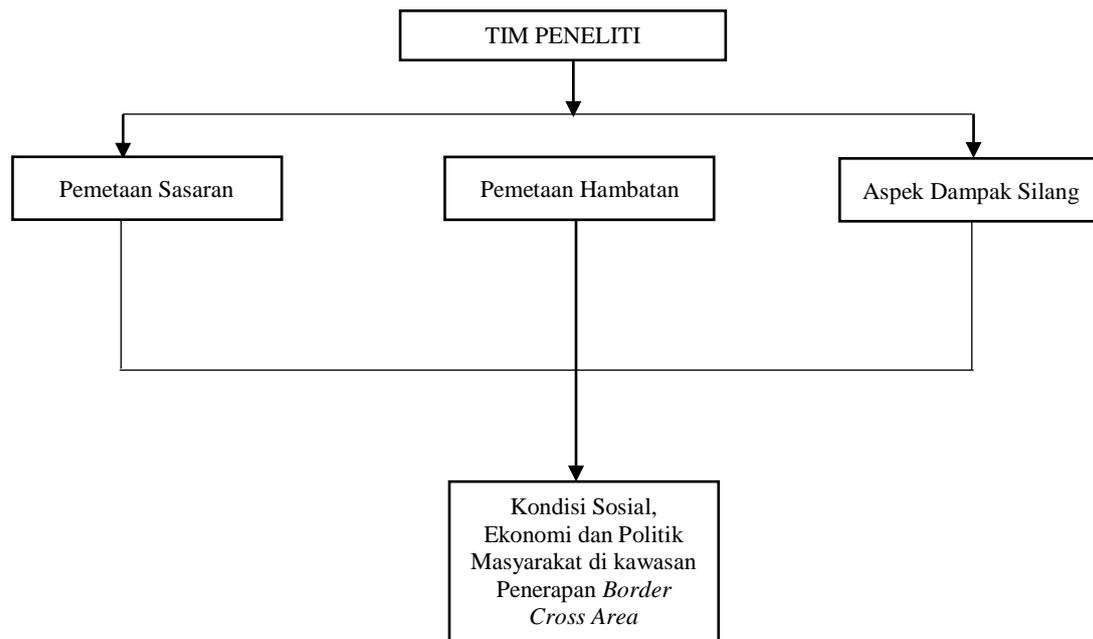
Tabel 1
Kerangka Penelitian Evaluasi Kebijakan menurut Dunn (1990)

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk	Teknik
Evaluasi Dampak	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi proses	Pemetaan sasaran Pemetaan hambatan Analisis dampak-silang

Dengan demikian aspek-aspek yang akan dieksplorasi dalam penelitian ini adalah

1. Pemetaan Sasaran.
2. Pemetaan Hambatan
3. Analisis Dampak Silang

Dengan demikian maka kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :



Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang dikemukakan di atas, maka proposisi dalam penelitian ini adalah “evaluasi dampak Border Cross Agreement pada masyarakat kabupaten kepulauan Sangihe dan kabupaten kepulauan Talaud adalah terkait dengan aspek-aspek pemetaan sasaran, pemetaan hambatan dan analisis dampak silang”.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menggunakan teori Evaluasi Dampak dari Jones (1990) yaitu bahwa evaluasi meliputi pemetaan sasaran dan pemetaan hambatan pada aspek sosial, aspek ekonomi dan aspek politik. Hasil pemetaan sasaran dan pemetaan hambatan pada tiga aspek ini membuktikan asumsi yang diajukan bahwa hubungan lintas Batas sudah “keluar” dari isi *Border Crossing Agreement* antara Indonesia – Philippina. Transaksi perdagangan terutama sektor perikanan adalah kegiatan yang paling dominan, kemudian diikuti dengan perdagangan barang-barang kebutuhan rumah tangga serta minuman keras. Dari penelitian juga ditemukan bahwa sentra perdagangan ternyata adalah di Pulau Marore. Sementara Pulau Miangas adalah tempat transit perdagangan. Dari evaluasi dengan menggunakan teori analisis dampak silang dari Dunn (1990) ditemukan bahwa :

1. Dampak sosial.

Nilai-nilai budaya lokal tidak terdeterminasi oleh intensitas hubungan antara dua penduduk. Dampak sosial yang menonjol adalah hanya pada pilihan-pilihan penggunaan kebutuhan primer yang lebih banyak menggunakan produk-produk Phillipina, yang disebabkan empat faktor, yaitu soal harga yang lebih murah, biaya, jarak dan kualitas.

2. Dampak Ekonomi.

Pengamatan lapangan memperlihatkan, transaksi jual beli lebih banyak memberikan keuntungan pada pihak penduduk Phillipina Selatan. Meskipun memberikan keuntungan bagi nelayan lokal, hasil tangkapan ikan yang dibawa ke General Santos dan dijual kembali dengan harga yang jauh lebih tinggi. Sentra-sentra perdagangan di Talaud dan ternyata juga di kepulauan Sangihe, lebih banyak memasarkan produk-produk jadi dari Phillipina. Sementara barang-barang jadi yang dijual ke Phillipina adalah barang-barang kebutuhan primer yang bukan produk lokal (Talaud dan juga Sangihe)

3. Dampak Politik.

Untuk Kepentingan mendapatkan dana dari Pusat, maka perdagangan perbatasan yang lebih menguntungkan ketimbang perdagangan ke “dalam”, ketertinggalan pembangunan infrastruktur dibandingkan daerah-daerah lain di Indonesia, menjadi “andalan” beberapa aktor politik lokal untuk mengangkat isu melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

PENUTUP

Kesimpulan :

Dari kegiatan penelitian yang sudah selesai dilaksanakan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Hal-hal yang diatur di dalam *Border Crossing Agreement* antara Indonesia-Philipina masih terlalu bersifat umum dan tidak memperhitungkan faktor budaya, sumber daya alam dan sumber daya manusia, serta aspek keamanan. Pola hubungan lintas batas yang sudah jauh bergeser dari aspek yang diatur di dalam *Border Crossing Agreement* ternyata distimulasi oleh hal-hal yang tersebut di atas.
2. Dampak sosial yang terjadi (lihat pembahasan), merupakan sebab dari :
 - a. Jarak yang terlalu jauh dari Sentra Ekonomi Lokal (Manado).
 - b. Keuntungan yang lebih besar dari perdagangan lintas batas.

- c. Intensivitas yang tinggi dari hubungan antar penduduk
3. Dampak ekonomi yang terjadi disebabkan oleh :
 - a. Harga produksi Phillipina yang lebih murah dan mudah diperoleh
 - b. Tidak tersedianya barang-barang primer dan sekunder produksi lokal yang lebih murah.
 - c. Biaya pengadaan produksi lokal (nasional) yang lebih mahal ketimbang dari Phillipina.
4. Dampak Politik.

Isu melepaskan diri dari Indonesia hanyalah merupakan strategi untuk mendapatkan perhatian dari Pemerintah Pusat. Terutama terkait dengan penyaluran anggaran. Tetapi isu-isu hanya dipergunakan oleh segelintir aktor politik lokal, dan tidak merepresentasikan aspirasi politik secara keseluruhan.

Saran :

Adapun saran dari penelitian ini adalah :

1. Harus segera dilakukan revisi terhadap *Border Crossing Agreement*, atau menggantinya dengan konsep *Border Trade Area* yang lebih tepat untuk “menjawab” situasi dan kondisi riil di lapangan.
2. Menjadikan wilayah kabupaten Kepulauan Talaud menjadi sentra industri perikanan di wilayah Sulawesi Utara.
3. Harus dilakukan pendekatan terhadap para tokoh masyarakat dan menjadikan mereka sebagai ujung tombak kesatuan NKRI.
4. Memperkuat infrastruktur pendidikan, untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia lokal. Serta memberikan pengetahuan atau keterampilan praktis yang dapat dipergunakan sesuai dengan letak geografis dan ketersediaan sumber daya yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James. E. 2003. *Public Policy Making, Fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Dunn, William. 1990. *Public Policy Analysis: An Introduction*. United States of America : Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- Howlett, M and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem Second Edition*. New York: Oxford University Press.

Jones, Charless O., 1984., *An Introduction to The Study of Public Policy: Third Edition.*, California : Brooks/Cole Publishing Company.

Lester, James P dan Joseph Steward Jr., 2000., *Public Policy : an Evolutionary Approach.*, Belmont : Wadsworth.

Mustopadidjaja. AR., 2003., *Manajemen Proses Kebijakan Publik ; Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja.*, Jakarta : LAN-RI dan Duta Foundation.

Nugroho., Riant., 2009., *Public Policy.*, Yogyakarta : UGM Press.

Wollman, Helmut dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (edtr)., 2007., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods.*, 2007., New York : CRC Press., Taylor & Francis Group.

Dokumen lainnya :

“Joint Implementation Of The Border Patrol Agreement And Border Crossing Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Republic Of The Philippines Signed In Jakarta Indonesia On March 11, 1975”