

# BAB 1 PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang bukan hanya dikenal sebagai negara agraris tetapi juga dijuluki sebagai negara maritim. Hal ini dapat dibuktikan dengan luas perairan Indonesia yaitu sebesar 6,4 juta km<sup>2</sup>, luas perairan Kepulauan sebesar 3,11 Juta km<sup>2</sup>. Indonesia dijuluki sebagai negara yang mempunyai wilayah pesisir terluas kedua setelah Kanada dengan panjang garis Pantai yaitu 108.000 km, laut teritorial 290.000 km<sup>2</sup> dan luas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) 3 juta km<sup>2</sup>. Wilayah Indonesia bukan hanya terdiri dari daratan saja, namun juga memiliki wilayah perairan yang sangat luas (Rencana Strategis 2020-2024 Deputi Bidang Koordinasi Sumber Daya Maritim, 2020).

Indonesia menjadi negara kepulauan yang memiliki wilayah pesisir terluas. Sebagai negara Kepulauan, daerah pesisir Indonesia sangat strategis untuk Pembangunan dikarenakan memberikan banyak manfaat dan sumber daya untuk kehidupan manusia. Pada wilayah pesisir ini memiliki ekosistem yang sangat beragam dan produktif dengan potensi sumber daya alam yang melimpah seperti lahan bakau (*mangrove*), terumbu karang (*coral reefs*), dan padang lamun (*seagrass beds*). Potensi yang besar ini mengakibatkan wilayah pesisir biasanya menjadi pusat kegiatan pada Pembangunan seperti pemukiman, tempat rekreasi, tambak, sarana penghubung, dan sebagainya sehingga wilayah pesisir mempunyai nilai ekonomi yang cukup besar (Aisyah, 2022; Sam dkk., 2022). Provinsi Kepulauan Riau merupakan daerah provinsi berbasis kepulauan yang dimana

memiliki sumber daya alam yang melimpah terutama pada sektor lautnya (Sholeh dkk., 2023). Provinsi Kepulauan Riau memiliki besar wilayah sebesar 427.608,68 km<sup>2</sup>, terdiri dari lautan 417.013,97 km<sup>2</sup> atau 97,52% dan daratan sebesar 10.595,71 km<sup>2</sup> atau 2,48% (Dinkes.kepriprov.go.id, 2018). Provinsi Kepulauan Riau mempunyai potensi sumber daya maritim diantaranya ekonomi perikanan, pariwisata Bahari, perkapalan, transportasi perhubungan laut, dan energi laut. Dengan wilayah lautan yang luas ini, tentunya tidak sedikit dari masyarakat yang memiliki mata pencaharian nelayan menjadikan wilayah pesisir sebagai tempat pemukiman atau tempat tinggal. Rumah sebagai penunjang mata pencaharian masyarakat di wilayah perairan dan tempat untuk pengembangan kehidupan sangat diperlukan oleh masyarakat yang bermukim di daerah wilayah perairan (Sinabariba & Kaban, 2022; Nurani, 2020).

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Agraria pokok-pokok Agraria (UUPA) bahwasannya bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan sumber daya strategis, sebagai kekayaan nasional, pemersatu wilayah, karunia Tuhan Yang Maha Esa, dan untuk kemakmuran rakyat. Namun pengembangan potensi sumber daya ini hanya terfokus pada pengembangan sektor daratan saja, meskipun arah pengembangannya ini juga harus fokus pada sektor kelautan (Sholeh dkk., 2023; Safitri dkk., 2023). Sehingga pembangunan pada sektor maritim dan Pembangunan kewilayahan dapat berkembang secara simultan dan proporsional.

Pada masa kepemimpinan Joko Widodo program reforma agraria dijalankan untuk pemerataan pada Pembangunan wilayah pesisir dan juga sebagai penyelesaian ketimpangan penguasaan dan kepemilikan lahan di Indonesia. Dalam hal ini dilaksanakan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) *Summit 2022* di Wakatobi, Sulawesi Tenggara. Alasan terpilihnya Wakatobi menjadi tuan rumah *GTRA Summit 2022* dikarenakan Wakatobi merupakan Kabupaten baru yang terdiri dari 4 pulau besar diantaranya, Wangi-Wangi, Kaledupa, Tomia, dan Binongko. Disisi lain Wakatobi dipilih menjadi tuan rumah dikarenakan Kabupaten tersebut mewakili semua catatan-catatan terkait pesisir dan maritim dari seluruh Indonesia. Pada pelaksanaan program ini Kabupaten Wakatobi berhasil menerbitkan sebanyak 6.437 sertifikat tanah (ATR BPN, 2022).

Program reforma agraria ini selanjutnya dilaksanakan di Kabupaten Karimun pada saat Gubernur Kepulauan Riau dan Bupati Karimun turut serta menjadi pembicara dalam *talk show Road To GTRA Summit 2023* yang disiarkan langsung oleh JPM TV. Dimana dalam *talk show* ini mengusung tema transformasi reforma Agraria: sinergi kebijakan dalam mewujudkan kepastian hukum, kemudahan investasi dan kesejahteraan masyarakat. Kegiatan ini berfungsi sebagai tempat untuk memfasilitasi, mengintegrasikan, dan memadukan kebijakan pertanahan. Dalam hal ini, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mengusulkan Provinsi Kepulauan Riau di tunjuk menjadi tuan rumah pada *GTRA Summit 2023* dikarenakan Provinsi Kepulauan Riau memiliki jumlah pulau terbesar yang dimana terdapat 2408 Pulau. Selain itu juga alasan terpilihnya Kepulauan Riau menjadi Tuan Rumah yakni adanya ciri khas masyarakat

Kepulauan Riau yang hidup di atas air. Dengan hal ini, nantinya target sertifikasi yang akan dituntaskan Provinsi Kepulauan Riau yakni sebanyak kurang lebih 10.000 sertifikat yang berasal dari redistribusi tanah, pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dan pemukiman di wilayah pesisir (Aditia, 2023).

Pemerintah Kabupaten Bintan terkait hal ini mengajukan permohonan untuk pemanfaatan ruang laut atau Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) seluas 42,15 hektar bagi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berada di Kabupaten Bintan. Permohonan ini diajukan dengan tujuan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memanfaatkan ruang laut secara tepat dan menggunakan pesisir untuk mendirikan tempat tinggal di atas air. Kegiatan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) ini yang membantu masyarakat-masyarakat pesisir di Kabupaten Bintan akan memiliki kepastian hukum tanah. Pelaksanaan Reforma Agraria se-Kabupaten Bintan ini berdasarkan Perpres No.86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Reforma Agraria ada pada masa kepemimpinan Joko Widodo yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah, untuk menciptakan sumber-sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agrarian, dan untuk menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan.

Melalui jalur Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dan pemukiman di wilayah pesisir pemerintah Kabupaten Bintan menargetkan untuk mengeluarkan 405 sertifikat untuk masyarakat yang menggunakan wilayah pesisir. Adapun pelaksanaan program sertifikasi pemukiman di atas air diajukan Bupati Bintan dan telah disetujui oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan

(KKP) ini dijalankan di 6 Kecamatan yakni, Kecamatan Gunung Kijang, Kecamatan Sri Kuala Lobam, Kecamatan Bintang Timur, Kecamatan Teluk Bintang, Kecamatan Bintang Pesisir, dan Kecamatan Teluk Sebong. Program tersebut dilaksanakan di enam Kecamatan dikarenakan Kecamatan tersebut terdapat masyarakat yang memiliki permukiman di wilayah pesisir (Bintankab.go.id, 2023).

**Tabel 1.1 Progres Sertifikasi Permukiman Wilayah Pesisir Kabupaten Bintan**

No.	Kecamatan	Kelurahan/Desa	Target	Dalam garis Pantai	Luar Garis Pantai	Berkas Tidak Lengkap
1.	Gunung Kijang	Kawal	61	40	21	0
		Teluk Bakau	8	0	8	0
2.	Bintang Pesisir	Air Glubi	78	47	28	3
		Kelong	96	92	4	0
3.	Teluk Sebong	Berakit	12	8	4	0
4.	Seri Kuala Lobam	Kuala Sempang	3	3	0	0
		Teluk Sasah	12	2	9	1
5.	Teluk Bintang	Penaga	7	3	4	0
		Tembeling	65	54	11	0
6.	Bintang Timur	Sungai Enam	19	19	0	0

Sumber: Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bintan, 2024.

Berdasarkan tabel di atas, dapat di lihat bahwasannya Kecamatan Gunung Kijang Kelurahan Kawal memiliki pendaftar program sertifikasi permukiman di atas air sebanyak 61 orang. Kelurahan Kawal memiliki pendaftar Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (PKKPRL) terbanyak setelah Air Glubi yakni sebanyak 21 orang. Hal ini yang membuat peneliti tertarik untuk mengambil di Kelurahan Kawal.

Dalam konteks ini, jejaring kebijakan memiliki suatu hubungan sosial yang diikat oleh adanya kepercayaan yang dipertahankan dan dijagakan oleh norma-norma yang ada. Hubungan ini dipandang sebagai interaksi yang saling berhubungan satu sama lain yang membentuk satu kesatuan hukum yang terikat melalui satu jaringan sosial (Oktaviana & Setiawan, 2021). Untuk melaksanakan program ini tentunya dibutuhkan keterlibatan kebijakan dalam pelaksanaan program sertifikasi pemukiman di atas air khususnya di Kabupaten Bintan.

Dinas Pekerjaan Umum (PU), Dinas Perikanan Kabupaten, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi beserta Badan Petanahan Nasional (BPN) dalam hal ini melakukan kerjasama untuk menyukseskan pelaksanaan program sertifikasi pemukiman di atas air Kabupaten Bintan. Selain itu juga, Kelurahan/Desa maupun masyarakat yang tinggal di pesisir juga memiliki keterlibatan dalam menyukseskan pelaksanaan program tersebut. Setiap kebijakan yang terlibat mempunyai peran sesuai tugas dan fungsinya masing-masing. Keterlibatan ini tentunya menambah interaksi di dalam program tersebut, dikarenakan hal ini menjadikan sistem yang terbangun menjadi heterogen. Dengan adanya heterogenitas ini tentunya akan sangat menarik apabila

dilihat bagaimana masing-masing kebijakan berperan dan menjalankan tugasnya dalam satu misi yang sama (Pujiastuti dkk., 2022).

Jejaring kebijakan dalam hal ini diperlukan di dalam pelaksanaan atau implementasi pada program sertifikasi pemukiman di atas air yang sedang dijalankan. Pemerintah tentunya harus mampu membangun jejaring antar aktor atau instansi yang terlibat demi mencapai tujuan dari keberadaan program. Jejaring dalam implementasi program ini harus mampu mengakomodir semua kebijakan yang terlibat, baik itu tindakan maupun interaksi (Sudirman dkk., 2022; Rezeki, 2023).

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka penelitian ini mengangkat judul mengenai “**Analisis Jejaring Kebijakan Dalam Program Sertifikasi Pemukiman Di Atas Air Di Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Permasalahan utama dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimanakah jejaring kebijakan dalam pelaksanaan program Sertifikasi Pemukiman di Atas Air Di Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan. Permasalahan utama akan dipecah menjadi beberapa sub pertanyaan yaitu:

1. Bagaimana mekanisme pelaksanaan program sertifikasi permukiman di atas air di Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan?

2. Siapa aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program sertifikasi permukiman di atas air di Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitian yang dicapai berdasarkan rumusan yaitu:

1. Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan program sertifikasi permukiman di atas air di Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan.
2. Untuk mengetahui aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program sertifikasi permukiman di atas air di Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Secara Teoritis**

Peneliti berharap, penelitian ini mampu memberikan kontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung bagi Program Studi Ilmu Administrasi Negara di Universitas Maritim Raja Ali Haji, serta menjadi alternatif referensi bagi peneliti lain yang terkhusus meneliti pada kajian Analisis Jejaring Kebijakan Dalam Program Sertifikasi Pemukiman di Atas Air Di Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan.

### 1.4.2 Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi berupa masukan kepada pihak yang berkepentingan guna memperhatikan dan meningkatkan pelaksanaan program sertifikasi permukiman di atas air di Kelurahan Kawal Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan.

