

Pelaksanaan Urusan Kecamatan

Menurut hemat Camat Tangerang, kewenangan atributif telah dijalankan dengan baik sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah dan tupoksi kecamatan. Sejauh ini tak ada keluhan yang berarti, kecuali kewenangan delegatif yang belum diserahkan dibanding dengan daerah lain yang telah melaksanakan pelimpahan wewenang dimaksud. Terlepas dari itu camat tetap melaksanakan semua urusan, sekalipun hal itu merupakan urusan pemerintah kota yang secara yuridis merupakan tanggungjawab SKPD tertentu. Di lapangan, Camat tetap saja melaksanakan tugas-tugas pemerintahan umum sebagaimana terlihat sejak awal. Selain pelayanan administratif seperti KTP, kecamatan sebenarnya mampu menyelenggarakan urusan lain seperti pelayanan administrasi IMB dan sebagian urusan dibidang pertanahan yang selama ini berada di level pemerintah kota (BPN). Dengan kewenangan yang ada kini, maka praktis seluruh konsekuensi yang diterima oleh kecamatan juga tak mengalami perubahan khususnya sumber daya aparatur, keuangan dan perlengkapan. Peran dan kedudukan camat lebih terlihat dalam sejumlah rapat baik sebagai koordinator kegiatan yang diinisiasi oleh pemerintah kota, masyarakat, maupun yang menjadi tupoksi kecamatan itu sendiri. Peranan itu tidak saja berkaitan dengan kegiatan rutin yang telah disepakati bersama, demikian pula kegiatan yang bersifat insidental seperti tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah pusat, provinsi maupun kota. Disisi lain aktivitas perangkat kecamatan tak begitu maksimal karena pelayanan administrasi di kecamatan tak begitu banyak sehingga sumber daya yang tersedia juga tak efektif.

Faktor Pendukung dan Penghambat Akselerasi Urusan Pemerintahan

Menurut pemerintah kecamatan, adapun faktor pendukung dalam hal ini ialah seperti tersedianya fasilitas perkantoran dan pelayanan masyarakat di kecamatan, sumber daya manusia aparatur yang cukup dari sisi kualitas dan kuantitas, serta dukungan anggaran dalam menunjang pelayanan di Kantor kecamatan. Sedangkan faktor penghambat diantaranya adalah ketiadaan pengaturan mengenai pelimpahan sebagian wewenang walikota kepada camat, kewenangan pengadaan suatu urusan yang berada di level pemerintah atas, terdapat disparitas sumber daya aparatur di sejumlah kecamatan sehingga pelayanan belum seluruhnya dapat ditangani, serta kurangnya dukungan dari SKPD terkait untuk melepas beberapa urusan ke kecamatan. Khusus ketiadaan kewenangan kecamatan dalam pengadaan formulir administrasi seperti blanko KTP menjadi catatan tersendiri berupa keluhan masyarakat pada camat. Peranan camat dalam hal ini hanya sebatas melakukan persuasi pada masyarakat, serta melakukan koordinasi pada pemerintah di atasnya, disebabkan kedudukan kecamatan dalam urusan semacam itu terbatas sifatnya. Apabila urusan pelayanan KTP misalnya diserahkan pada kecamatan, maka persoalan pengadaan formulir teknis sebagaimana dialami selama ini dapat diselesaikan dengan cepat, hal ini juga untuk mengurangi keluhan masyarakat di level bawah.

PENUTUP

Simpulan

- a. Peranan dan kedudukan kecamatan dalam akselerasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di Kota Tangerang sejauh ini belum optimal disebabkan ketiadaan sistem sebagai pijakan yuridis berkaitan dengan pelimpahan sebagian wewenang walikota terhadap camat. Kondisi ini mengakibatkan sejumlah urusan atau beberapa pelayanan yang idealnya dapat dikerjakan oleh kecamatan tetap berada di level pemerintah kota dalam hal ini SKPD terkait. Peran dan kedudukan kecamatan secara real tak begitu nampak, kecuali melaksanakan urusan-urusan atributif yang dikesankan sebagai urusan

- sis. Pelemahan ini membuat peran dan kedudukan kecamatan menjadi sangat terbatas khususnya dalam pengambilan keputusan yang bersifat teknis dan segera.
- b. Diluar pelemahan itu terdapat faktor pendukung seperti tersedianya sarana dan prasarana yang memadai (ruangan kantor, sumber daya aparatur maupun pembiayaan). Sedangkan kendala yang dihadapi adalah ketiadaan *political will* pemerintah kota untuk melakukan inventarisasi pelimpahan sebagian kewenangan guna memperkuat peranan dan kedudukan kecamatan dalam akselerasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di Kota Tangerang. Jika diabaikan dapat menciptakan ketimpangan pelayanan di tengah tuntutan masyarakat soal pelayanan prima dilevel terbawah pemerintahan kota.
 - c. Upaya yang telah dilakukan Kota Tangerang dalam meminimalisir kendala guna memperkuat peran dan posisi kecamatan dalam mengakselerasikan urusan pemerintahan di Kota Tangerang hingga saat ini belum bersifat strategis, pihak kecamatan hanya menjalankan tugas sesuai dengan PP 19 Tahun 2008 secara rigid. Pada kondisi ini camat di Kota Tangerang diharapkan tanggap dan memiliki inovasi masing-masing dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengesampingkan aturan yang ada. Ini tentu saja menjadi dilema tersendiri bagi siapapun yang menjadi pejabat camat di wilayah Kota Tangerang (persoalan diskresi).

Saran

- a. Saran teknis yaitu menyegerakan penyusunan Peraturan Walikota Tangerang untuk melimpahkan sebagian urusan pemerintahan pada kecamatan dengan porsi yang tepat dalam rangka mendorong akselerasi penyelenggaraan urusan pemerintahan. Implikasi lebih jauh adalah peran dan kedudukan kecamatan dapat memberikan pelayanan dasar di level terbawah seperti PATEN sebagaimana harapan dalam visi dan misi Pemerintah Kota Tangerang.
- b. Mengurangi disparitas urusan yang selama ini mengendap di sejumlah SKPD serta mengoptimalkan peran dan kedudukan kecamatan sebagai perangkat pemerintah daerah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.
- c. Sebaiknya diberikan kewenangan yang lebih besar kepada camat karena selain sebagai pembantu kepala yang melaksanakan pelayanan akan tetapi juga dapat memberikan pembinaan kepada aparatur pemerintahan desa secara maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, M Alfian, 2010. *Menjadi Pemimpin Politik*, Gramedia, Jakarta
- Anwar, Rosihan, 2008. *Kenang-Kenangan Pangreh Praja*, Balai Pustaka, Jakarta
- Bungin, Burhan, 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Cheema & Rondenelli, 1983. *Decentralization and Development*, California: Sage Publications
- Cresswell, Jhon W.2002. *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches* (Alih bahasa oleh Angkatan III dan IV KIKI-UI), Jakarta, KIK Press
- Dunn, William. N. 1988. *Analisis Kebijakan Publik*, Jakarta: PT. Hanindita Graha Widya
- ,1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua (Terjemahan Samudra Wibawa dkk). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Dye, Thomas R. 1975. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall

- Edwards III, George C.1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press
- Garna, Judistira K, 2000. *Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Primaco Akademika
- Labolo, Muhadam, 2012. *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Rajawali Press, Jakarta
- Muluk, Khairul, 2007, *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*, Bayumedia, Malang
- Mulyana, Deddy. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakary
- Nazir, Moh, 1999. *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ndraha, Taliziduhu, 2005. *Kybernologi*, Jilid 1–2, Rineka Cipta, Jakarta
- Pamudji, 1985. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta
- Patton, Michael Quinn. 1989. *Qualitative Evaluation Methods*. London: Sage Publication.
- Suryaninggrat, Bayu, 1980. *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*, Aksara Baru, Bandung
- Soewandi, Made, 2005. *Menggagas Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia
- Sugiyono, 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: CV Alfabeta
- Suhartono, Irawan, 2002. *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: PT. Remadja Rosda Karya
- Sulaeman, Affan, 1998. *Kebijakan Pemerintahan*, Bandung: BKU-MIP-UNPAD
- Sudjarwo. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial*. Bandung: Mandar Maju
- Strauss, Anselm dan Juliet Corbin, 2003, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Wahab, Solichin Abdul, 2002. *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Wasistiono, Sadu, 2001, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Alqa Print: Jatinangor
- BPS Kota Tangerang tahun 2013
- <http://www.tangerangkota.go.id/>diakses pada tanggal 1 agustus 2015

DESENTRALISASI ASIMETRIK
DALAM PENGEMBANGAN KAWASAN PERBATASAN NEGARA:
PERSPEKTIF PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
(SUATU KAJIAN PADA KAWASAN PULAU SEBATIK KABUPATEN
NUNUKAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA)

Yudi Rusfiana

Dosen Tetap Pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri;
Dosen Luar Biasa pada Pascasarjana Universitas Pertahanan Indonesia;
Dosen Non Organik pada Sesko TNI AD dan Sesko TNI;
Fisip dan Pascasarjana Unjani; Pascasarjana Unla; dan Fisip Unikom.

Abstract

The development of the border area has long been a priority of the Government as contained in the RPJMD since 2005, and the subject of discussion and actual research for scientists and researchers. But in fact the context on development related to the effectiveness of the Government's holding of the span of control and public accountability still leaves the question that has not been concretely tersolusikan. This paper tried to focus the issues to a wide range of issues related to how the Organization of the Range Control Government and public accountability as well as trying to offer solutions through the application of asymmetric model policy is felt be opportunities in the development of national region borders and into the mindset of making related relationship Center area that is not reactive because of the demands of the area for the establishment of new autonomous region or type of authority

***Key Words:** Asymmetric Decentralization; The Development Of The Border Area; The Organization Of The Government*

Abstrak

Pengembangan kawasan perbatasan negara telah lama menjadi prioritas program pemerintah sebagaimana tertuang dalam RPJMN sejak tahun 2005, dan menjadi bahan diskusi dan riset yang aktual bagi para ilmuwan dan peneliti. Namun kenyataannya pada kontek pengembangan kawasan terkait dengan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan; rentang kendali dan akuntabilitas publik masih menyisakan persolan yang belum tersolusikan secara kongkret, Tulisan ini mencoba memfokuskan masalah kepada berbagai persoalan terkait dengan bagaimana penyelenggaraan pemerintahan; rentangkendali dan akuntabilitas publik serta mencoba menawarkan solusi kebijakan melalui penerapan model asimetrik dirasakan menjadi peluang dalam pengembangan pemerintahan di kawasan perbatasan negara dan menjadi pola pikir pengambilan kebijakan terkait hubungan pusat daerah yang bukan bersifat reaktif karena tuntutan daerah untuk pembentukan daerah otonomi baru atau sejenis otorita

Kata Kunci: Desentralisasi Asimetrik; Pengembangan Kawasan Perbatasan; Penyelenggaraan Pemerintahan.

PENDAHULUAN

Menyoal tentang pengembangan kawasan perbatasan melalui pamekaran dan atau pembentukan daerah otonomi baru sejak awal tahun 200an menjadi diskusi dan kajian yang actual termasuk dengan isu pamekaran wilayah Sebatik dari Kabupaten Nunukan Provinsi

Kalimantan Utara yang sudah mengemuka sejak lima tahun silam. Informasi yang didapat dari hasil *focus grup diskusi* bahwa usulan pembentukan daerah otonom baru untuk Wilayah Sebatik sudah masuk dalam agenda pembahasan DPR RI sehingga secara faktual tinggal menunggu putusan dari DPR RI. Untuk Sebatik mendapat grade A, karena persyaratan sudah lengkap (mengacu kepada PP 19 Tahun 2007)¹.

Pembentukan daerah otonom baru senyatanya dalam konteks bentuk Negara kesatuan seperti halnya Indonesia dilatarbelakangi oleh argumentasi administrasi yakni peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin baik; Pengembangan kehidupan demokrasi; Keadilan; Pemerataan; Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI; Mendorong untuk memberdayakan masyarakat; dan Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Jika kita cermati kondisi Sebatik senyatanya wilayah tersebut jauh dari jangkauan pelayanan, bahkan relative aksesibilitasnya sangat terbatas karena merupakan sebuah pulau terluar yang langsung berhadapan dengan wilayah Negara lain, hal ini jika dianalisis merupakan sebuah kekuatan yang mendorong Sebatik untuk segera menjadi dikelola dan dikembangkan terkait akselerasi pembangunan dan pelayanan publik.

RUMUSAN MASALAH

Mengacu pada pendahuluan yang disampaikan diatas, dapat di pahami bahwa senyatanya wilayah tersebut jauh dari jangkauan pelayanan pemerintah kabupaten nunukan, tertinggal bahkan relative aksesibilitasnya sangat terbatas karena merupakan sebuah pulau terluar yang langsung berhadapan dengan wilayah Negara lain, dengan demikian rumusan masalah yang diajukan dalam tulisan ini bagaimana penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dilaksanakan di Sebatik dan bagaimana analisis kemungkinan penerapan asimetri desentralisasi dalam pengembangan kawasan perbatasan negara khususnya di kawasan Sebatik sebagai pulau terluar yang berbatasan dengan malaysia

TUJUAN

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dilaksanakan di Sebatik dan bagaimana analisis penerapan asimetri desentralisasi dalam pengembangan kawasan perbatasan negara khususnya di kawasan Sebatik sebagai pulau terluar yang berbatasan dengan malaysia

TINJAUAN KONSEPTUAL

Desentralisasi Asimetrik

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*.

1 FGD yang dilaksanakan Tim Peneliti LP3M Unhan dengan tokoh masyarakat di Pulau Sebatik pada tahun bulan Oktober 2013 pada kajian pelayanan publik di kawasan perbatasan negara: Sebatik

Konsep desentralisasi asimetris berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965. Menurut Tillin, terdapat dua jenis *asymmetric federation*, yakni *de facto* dan *de jure asymmetry*. Jenis pertama merujuk pada adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik tadi. Sedangkan asimetri kedua merupakan produk konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja².

Menurut Tim Asistensi Kementerian Keuangan bidang desentralisasi Fiskal (TADF), Asimetri diartikan sebagai perbedaan status di antara unit-unit dalam suatu negara federal atau negara yang terdesentralisasi berdasarkan konstitusi atau ketentuan hukum lainnya. Desentralisasi asimetris dalam bentuk otonomi khusus merupakan perwujudan desentralisasi yang disesuaikan dengan karakteristik daerah sehingga tidak disamaratakan secara general penerapannya pada seluruh daerah di dalam suatu negara. Ada beberapa negara di dunia yang menerapkan status otonomi khusus terhadap wilayah di negaranya. Sebagai contoh dapat diambil dari pengalaman Kanada dalam mengatur keistimewaan Quebec dalam kesatuannya dengan Federasi Kanada; Mindanao dalam kesatuan politiknya dengan Filipina; Sami Land dalam kesatuannya dengan Norwegia; dan Cina yang membuat kesepakatan dengan Inggris untuk menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997 (TADF, 2012) Provinsi Aceh, Papua, dan DKI Jakarta adalah tiga daerah di Indonesia yang ditatakelola dengan model otonomi khusus.

Selain ketiganya, yang sedang dalam proses, adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Dalam hal pemberian status otonomi khusus, ada daerah yang menuntut untuk mendapatkan status otonomi khusus dan ada pula daerah yang tidak menuntut untuk mendapatkan status otonomi khusus namun dirasa penting untuk memiliki status tersebut. Provinsi Aceh adalah salah satu provinsi yang mendapatkan status otonomi khusus.

Kawasan Perbatasan Negara

Kawasan perbatasan merupakan wilayah yang memiliki peranan penting karena menentukan batas suatu negara, membatasi gerakan manusia untuk keluar masuk maupun masuk kedalam wilayah negara. Lebih lanjut, pengertian kawasan perbatasan menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Tata Ruang Nasional menjelaskan bahwa “wilayah perbatasan merupakan wilayah Kabupaten/kota yang secara geografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dan atau laut lepas”. Artinya bahwa kawasan perbatasan merupakan kawasan yang berhadapan langsung dengan negara tetangga.

Lebih lanjut, kawasan perbatasan biasanya lebih dikenal dengan istilah *border*, *boundary* atau *frontier*. Istilah-istilah tersebut digambarkan oleh Martin I Glassner dalam pengertian pembatasan atau *boundary* tampak pada peta sebagai garis-garis tipis yang menandakan batas kedaulatan suatu negara³. Sebenarnya *boundary* bukan sebuah garis, melainkan sebuah bidang tegak lurus yang memotong melalui udara, tanah, dan lapisan bawah tanah dari dua negara yang berdekatan. Secara definisi terdapat perbedaan antara wilayah dan kawasan, Kamus Besar

2 Dalam Tillin, Louise, 2006, “United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism”, dalam Publius: The Journal of Federalism, Volume 37 Number 1. Oxford University Press.

3 Dalam Kurniadi, D. 2009. “Strategi Pengembangan Wilayah Perbatasan antarnegara: Memacu Pertumbuhan Ekonomi Entikong Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat”. Tesis S-2 Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota. Universitas Diponegoro. Semarang

Bahasa Indonesia mendefinisikan bahwa wilayah sebagai daerah kekuasaan, pemerintahan atau pengawasan. Sedangkan kawasan diartikan sebagai daerah tertentu yang mempunyai ciri tertentu, seperti tempat tinggal, pertokoan dan industri. Jika merujuk pada Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, bahwa batas negara, batas wilayah yurisdiksi dan kawasan perbatasan, ialah batas wilayah negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan atas hukum internasional, sedangkan yang dimaksud dengan wilayah yuridiksi adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan nasional dan hukum internasional. Kemudian yang dimaksud dengan kawasan perbatasan adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain.

Kemudian dalam perkembangannya, perbatasan tersebut dibentuk untuk melaksanakan kebijakan pemerintah yang meliputi; (1). mengelola dan mengawasi territorial *status quo*; (2) mengawasi territorial kekuasaan dengan peraturan yang dipengaruhi wilayah lainnya. Pengertian *border* seringkali diartikan sebagai batas dari teritorial politik dan ruang tempat tinggal. Pada beberapa kasus, *border* memiliki arti yang lebih luas bagi kondisi politik dan ekonomi geografis dengan kasus tertentu untuk membagi kekuasaan atas kawasan yang berbatasan (Guo, 2005)⁴. *Border area* atau dengan sinonim yang sama yaitu *cross-border area* secara luas berkaitan dengan heterogenitas spasial dalam istilah struktur ekonomi dan politik dengan terdiri atas dua atau lebih kekuasaan. Berkaitan dengan perwujudan fisik batas kawasan perbatasan, menurut Guo (2005)⁵, batas kawasan tersebut dapat dibagi menjadi beberapa pendekatan:

1. *Natural Border*, yaitu kawasan dibatasi oleh batas alam seperti gunung, sungai, danau, laut, pantai, atau selat. Karena urgensinya terhadap kepentingan pertahanan batas tersebut seringkali dianggap sebagai batas politik.
2. *Artificial Border*, yaitu batas kawasan yang dapat terdiri dari batas buatan (batu, dinding), batas geometris (menggunakan batas koordinat bumi), dan batas *cultural*/budaya (perbedaan budaya, etnis, ideologi). Secara spesifik kawasan perbatasan itu menjadi eksis apabila unit politik (pemerintahan antar kedua kawasan) terbentuk, batas tersebut membagi dua sistem otoritas politik.

Fungsi Penyelenggaraan Pemerintahan

Seiring dengan perkembangan masyarakat modern peran pemerintah mengalami perkembangan yang pesat pada konteks melayani masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama⁶. Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya. Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum⁷.

4 Op.cit 4

5 Op.cit 4

6 Dalam Rasyid, Ryaas, 2002. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, BPFE, Yogyakarta.

7 Dalam Hamdi, Muchlis, dkk. 1999. Kebijakan Publik: Selayang Pandang. Widya Praja Edisi ke 33. Jakarta: IIP Depdagri.

Ndraha (2000: 70) mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan civil. Sejalan dengan itu, Kaufman menyebutkan bahwa: Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi⁸.

Sehingga secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup: Pertama, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan. Kedua, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontogontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai. Ketiga, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Keempat, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Kelima, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya. Keenam, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat. Ketujuh, menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan⁹.

Selanjutnya fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu: Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (service), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (empowerment), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan. Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar¹⁰.

Metode dan Pendekatan Penelitian

Metode yang dipergunakan dalam kajian ini adalah kualitatif dengan pendekatan dokumentasi, mengingat data yang dipergunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari penelitian-penelitian tentang lokus yang sama serta fokus yang mendekati fokus dalam penelitian ini dan pernah dilakukan oleh peneliti.

Sehingga dalam kajian ini, keberadaan dokumen dan kekinian regulasi menjadi instrumen utama dalam kajian pada jurnal ilmiah ini.

8 Dalam Thoah, Miftah, 1995. Kepemimpinan dalam Manajemen Suatu Pendekatan Perilaku. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada,

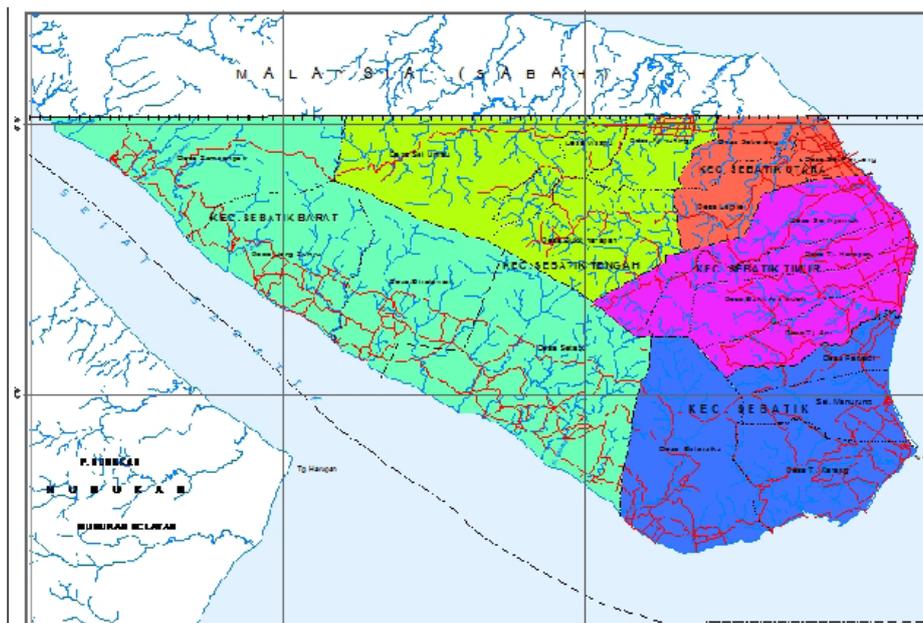
9 Op.cit7

10 Dalam Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology Jilid 1 dan 2*. Jakarta: PT Asdi Mahasatya.

HASIL DAN ANALISIS

Deskripsi Penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan dan Pelayanan Publik di Sebatik

Kawasan Pulau Sebatik yang masih merupakan bagian dari Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara, semula hanya terdiri 2 Kecamatan, yaitu Kecamatan Sebatik dan Sebatik Barat. Saat ini, berdasarkan hasil pemekaran, sudah menjadi 5 Kecamatan, yaitu Sebatik, Sebatik Tengah, Sebatik Barat, Sebatik Timur dan Sebatik Utara sebagaimana yang terlihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 1
Peta Sebatik Setelah Pemekaran

Sumber: www.nunukan.go.id, 2014

Pada aspek pemerintahan, khususnya jumlah Kecamatan yang ada, maka peluang untuk ditingkatkan statusnya Sebatik menjadi daerah otonom baru dan atau asimetrik desentralisasi dengan otonomi khusus sangat dimungkinkan, dengan harapan kedepan bahwa kelengkapan infrastruktur perkotaan yang akan dibangun, dapat mengimbangi pembangunan Kota Tawao (Sabah). Dicanangkannya Sebatik sebagai wilayah pengembangan agrobisnis dan jasa maritim oleh Menteri Dalam Negeri selaku Kepala Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) pada bulan Mei 2012.

Pengembangan wilayah Sebatik dikarenakan pada wilayah ini disamping merupakan wilayah perbatasan juga sebagai simpul dalam sistem jaringan perdagangan antar Negara. Hal ini juga dapat memanfaatkan potensi perekonomian kota-kota besar di Kalimantan Utara dengan kota-kota di wilayah Sabah dengan memanfaatkan pola kawasan berikat atau kawasan ekonomi khusus. Sumber daya wilayah perbatasan terutama Sebatik perlu dikelola dan didayagunakan dengan optimal dengan mengintegrasikannya dengan pembangunan nasional maupun kawasan sehingga dapat memberikan peluang bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat diwilayah tersebut. Konsekwensinya, Pemerintah Kabupaten Nunukan perlu untuk membenahi

kekurangan infrastruktur ekonomi, sosial, pemerintahan dan fisik yang ada, sehingga diperlukan pembiayaan pembangunan relatif besar, sejalan dengan dinamika perkembangan penduduk di Pulau Sebatik .

Penduduk Pulau Sebatik sebagian besar di sekitar garis perbatasan yang termasuk wilayah Malaysia adalah penduduk keturunan etnis Bugis. Kebanyakan mereka mempunyai hubungan saudara dengan penduduk yang menghuni sekitar garis perbatasan yang termasuk wilayah Indonesia. Penduduk dari kelompok etnis ini tinggal di wilayah tersebut sebelum garis perbatasan antara negara Indonesia dan Malaysia ditetapkan pada tahun 1981. Penetapan garis tersebut secara administratif membagi wilayah yang mereka tempati menjadi dua bagian, sehingga terdapat bangunan rumah yang berdiri di dua negara, misalnya bagian depan berada dalam wilayah teritori Indonesia, sementara bagian belakangnya termasuk wilayah Malaysia. Meskipun demikian, mereka tetap menjadi penduduk Indonesia dan memiliki KTP (kartu tanda penduduk) yang dikeluarkan oleh pemerintah Kecamatan Sebatik dan melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagaimana layaknya warga negara Indonesia lainnya seperti membayar iuran RT. Sampai saat ini persoalan yang terkait dengan pelanggaran garis batas ini belum pernah mengemuka karena masyarakat di daerah tersebut hidup dengan rukun. Ada kemungkinan hal ini terjadi karena mereka mempunyai hubungan kekeluargaan.

Jumlah penduduk Kecamatan Sebatik tahun 2012 sebanyak 211,20 jiwa/km². Perekonomian masyarakat Sebatik bertumpu pada sektor pertanian dengan luas sawah 1.282 Ha; sektor perkebunan (kakao 9.262 Ha, kelapa 535 Ha, kopi 204 Ha, cengkeh 14,5 ha, lada 12 Ha); Perikanan 1.800 orang sebagai nelayan tradisional); sektor Jasa (bank 2, supermarket 1, pasar 6, pertokoan 260, hotel 5, rumah makan 20, wartel 5, jasa angkut laut 2)

Penduduk asli Pulau Sebatik adalah suku Tidung, yang sebagian besar bermukim di pantai Barat pulau, antara lain di Bambang, Liang Bunyu, Setabu, dan Mantikas, yang semuanya masuk wilayah Desa Setabu. Mata pencaharian penduduk Suku Tidung sebagian besar sebagai nelayan. Sedangkan di wilayah pantai Timur, dimana terdapat empat desa lainnya, mayoritas penduduknya berasal dari suku Bugis. Kegiatan penduduk suku Bugis antara lain sebagai nelayan dan petani, terutama budidaya kakao, padi sawah, dan kelapa, disamping usaha jasa perdagangan lainnya¹¹.

Analisis Penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan dan Pelayanan Publik di Sebatik

Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik di wilayah Sebatik belum optimal hal ini terlihat dari rentang kendali dan fasilitas pelayanan publik yang belum memadai seperti halnya keberadaan sarana pelayanan kesehatan, pendidikan dan infrastruktur lainnya sehingga masih banyak masyarakat Sebatik yang menggunakan jasa layanan negara Malaysia untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Walaupun dalam perkembangannya pemerintah telah melakukan pemekaran kecamatan dari dua menjadi 5 kecamatan

Dicermati dari aspek penyelenggara pemerintahan SDM aparturnya belum sepenuhnya berkualitas dan merata di unit-unit kerja pemerintahan, begitupula dengan kelembagaan. Karena sebagaimana diketahui wilayah Sebatik baru dimekarkan Kecamatannya sekitar tahun 2011 sehingga berbagai fasilitas terkait dengan pelayanan masih sederhana selanjutnya kewenangan birokrasi lokal dalam hal ini pemerintah Kecamatan masih terbatas dalam beberapa

11 Profile Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2015

jenis kewenangan pelayanan saja, misalkan untuk sertifikat tanah dan perijinan perdagangan yang melebihi batas dalam jumlah luas dan nominal masih harus diurus di tingkat Kabupaten Nunukan, termasuk pengurusan Pas Lintas Batas.

Dengan demikian secara teoretis, bahwa penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik masih harus disertai dengan penyediaan SDM birokrasi yang berkualitas dan tersebar di semua unit kerja (Kecamatan). Dan sepertinya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik akan lebih optimal manakala Wilayah Sebatik sudah menjadi wilayah yang mandiri dalam arti memiliki kewenangan yang leluasa melalui desentralisasi asimetrik¹²

Analisis Kemungkinan Penerapan Asimetri Desentralisasi dalam Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara Khususnya di Kawasan Sebatik sebagai Pulau Terluar yang Berbatasan dengan Malaysia

Keberagaman Daerah di Indonesia merupakan suatu kenyataan yang tidak bisa dipungkiri baik keberagaman karena faktor geografis maupun karena faktor budaya tapi juga karena kecepatan/percepatan pembangunan. Dengan adanya perbedaan tersebut maka kebutuhan setiap daerah akan berbeda satu sama lain dan untuk pemenuhan kebutuhan yang berbeda membutuhkan perlakuan (*treatment*) yang berbeda pula tercermin dari sistem yang berbeda, dalam diskursus ini adalah sistem desentralisasi/otonomi daerah yang diterapkan. Format desentralisasi yang saat ini diterapkan pada umumnya menggunakan format yang sama kecuali daerah-daerah khusus tersebut di atas.

Penerapan desentralisasi dewasa ini menjadi salah satu agenda utama reformasi di sektor publik, hal tersebut dilakukan didasarkan pada pengalaman bahwa sistem pemerintahan yang terlalu sentralistis menimbulkan persoalan baik dalam pembangunan maupun pelayanan khususnya di daerah. Dengan diterapkannya Desentralisasi diharapkan akan dapat mendorong terhadap pemberdayaan (*empowering*) dan penguatan (*strengthening*) daerah baik Pemerintah Daerah maupun masyarakat daerah (UNDP, 1996). Penerapan desentralisasi juga akan memberikan keuntungan-keuntungan sebagai berikut: 1) pemerintah daerah akan lebih memahami kebutuhan dan keinginan daerah /masyarakat daerah (*better knowledge of local demands*); 2) memungkinkan pemerintah lebih mampu merespon atau menjawab berbagai tantangan dan tuntutan dari masyarakat (*ability to respond to local cost variations*); 3) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan jalannya pemerintahan (*increased scope for community participation*); and 4) mendekatkan jarak antara masyarakat dan pemerintah sehingga masyarakat merasakan manfaat yang didapat dari biaya yang dikeluarkannya (*closer correspondence between costs and benefits*) (Hofman; 2000).

Dengan dasar-dasar pertimbangan tersebutlah desentralisasi diterapkan di Negara-negara di dunia saat ini. Kondisi setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda satu sama lain yang dalam derajat tertentu tidak bisa digeneralisasi. Konsep Desentralisasi Asimetris memberikan kebebasan kepada Daerah untuk menentukan letak Otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam Manajemen Pemerintahan-nya yang disesuaikan dengan kebutuhan Daerah yang bersangkutan. Itu artinya bahwa bentuknya tidak seragam (asimetris) antara Daerah yang satu dengan yang lainnya. Dalam hal ini Pemerintah Pusat hanya sebagai fasilitator dan regulator kebijakan, khususnya menuangkan keinginan Daerah tersebut dalam Undang-Undang yang kemudian dijadikan landasan bagi Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya masing-masing.

¹² Disarikan dari hasil penelitian Tim Peneliti LP3M Unhan pada kajian pelayanan publik di kawasan perbatasan negara: Sebatik tahun 2013