

**PENGUATAN PERAN BIROKRASI
DALAM MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI
WILAYAH PERBATASAN
INDONESIA-MALAYSIA
(Studi di Wilayah Sebatiik Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara)**

Bambang Saputra, Soleh Suryadi

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh penguatan birokrasi akan memiliki peran dalam peningkatan kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan di Wilayah Sebatiik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. Masih banyak persoalan atau fenomena yang terjadi sehubungan dengan peran birokrasi yang berimplikasi kepada kualitas pelayanan publik.

Dapat dirumuskan masalah "bagaimana penguatan birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia khususnya di Wilayah Sebatiik Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara.

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis dengan pendekatan kualitatif, adapun teknik penentuan informan digunakan *purposive* dengan rincian Bupati Nunukan; Konsulat Tawau; Anggota DPRD; Tokoh masyarakat; Para Kepala Dinas; Para Camat dan Tokoh Masyarakat serta LSM.

Hasil penelitian yang diperoleh bahwa peran birokrasi yang dilihat dengan *five core strategies* belum begitu kuat, masih dihadapkan kepada persoalan kompetensi aparatur dan kelembagaan sehingga belum mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dengan demikian persoalan penguatan peran birokrasi di wilayah Sebatiik memiliki kompleksitas yang khas sebagai wilayah perbatasan negara yang memerlukan perlakuan khusus didalam manajemen pemerintahan, termasuk dalam kontek peningkatan kualitas pelayanan publik. Sehingga untuk penguatan peran birokrasi dalam peningkatan kualitas publik di Wilayah Sebatiik terkait dengan *five core strategies* diperlukan penambahan *core* kompetensidan kewenangan organisasi birokrasi lokal dalam lingkup *capacity building* yang tentunya memperhatikan kearifan lokal

Kata Kunci : Penguatan peran birokrasi, *five core strategies*, kualitas pelayanan publik

Pendahuluan

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan Otonomi Daerah terlebih setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah diberi kewenangan yang demikian luas oleh pemerintah pusat untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk didalamnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Namun berbagai isu yang muncul di kalangan masyarakat, ternyata hak pelayanan yang diterima oleh masyarakat terasa belum memenuhi harapan semua pihak baik dari kalangan masyarakat umum maupun dari kalangan pemerintah sendiri.

Perbaikan kinerja melalui penguatan peran birokrasi pelayanan publik mempunyai implikasi luas terutama dalam melahirkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah sedangkan lemahnya kinerja birokrasi akan menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti, kenyataan akan buruknya kualitas pelayanan dan lemahnya kinerja birokrasi ini terjadi di wilayah perbatasan Indonesia - Malaysia tepatnya di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. Sebagaimana diketahui posisi Pulau Sebatik di Kabupaten Nunukan sangat strategis menjadi kawasan perkotaan dan potret Indonesia terhadap Malaysia, pada wilayah Sebatik sebelumnya memiliki dua kecamatan yakni Sebatik Induk dan Sebatik Barat, kini telah dimekarkan menjadi lima kecamatan bahkan telah diusulkan untuk menjadi kota baru di Kalimantan Utara. Kelima kecamatan hasil pemekaran itu terdiri : Kecamatan Sebatik Induk; Sebatik Barat; Sebatik Utara; Sebatik Tengah dan ;Sebatik Timur.

Indikasi kualitas pelayanan publik yang rendah dan lemahnya kinerja birokrasi di Wilayah tersebut terlihat pada pelayanan masyarakat yang diberikan oleh

birokrasi yang seringkali cenderung rumit seperti halnya dalam pengurusan ijin usaha. Tata cara pelayanan publik masih berbelit-belit dan panjang sehingga masyarakat sering tersita waktu karena lamanya waktu pelayanan seperti halnya dalam pengurusan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akte dan Kartu Pas Lintas Batas. Rendahnya pendidikan aparat juga merupakan salah satu faktor penyebab buruknya kualitas pelayanan, karena tingkat pendidikan aparat sangat mempengaruhi kemampuannya dalam melaksanakan pelayanan, demikian halnya dengan disiplin kerja dimana karena merupakan pulau tersendiri tidak sedikit birokrasi yang tidak mengindahkan disiplin dan kinerja dengan pandangan jauh dari pengawasan pemerintah Kabupaten Nunukan dan aparat di atas lainnya.

Kenyataan ini di perburuk oleh Kondisi infrastruktur jalan rata-rata beraspal tipis, dan sebagian lainnya yang menghubungkan antar desa masih belum beraspal; Sumber daya listrik sangat minim, boleh dikatakan hanya mampu menjangkau daerah-daerah yang terdapat di Kecamatan Sebatik Barat saja; terbatasnya infrastruktur seperti sarana dan prasarana dasar seperti sarana dan prasarana permukiman, jaringan air bersih, jaringan *drinase*, sarana dan prasarana transportasi serta telekomunikasi menyebabkan Aksesibilitas yang rendah dan terisolasi dari wilayah sekitarnya, kecuali ke Tawau negara bagian Sabah Malaysia yang sejak dulu menjadi kohesif dengan wilayah Sebatik Indonesia.

Berbagai kendala infrastruktur wilayah kawasan perbatasan negara di wilayah ini menyebabkan kebutuhan biaya yang sangat mahal untuk mendatangi wilayah tersebut. Semua ini merupakan kenyataan yang adanterjadi karena kualitas pelayanan publik yang *relative* rendah.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, penelitian berkeinginan untuk menganalisis lebih dalam fenomena-fenomena tersebut dan menuangkannya

dalam karya ilmiah disertasi dengan judul "Penguatan Peran Birokrasi Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Di Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia" (Studi Di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara)

Tinjauan Pustaka

1. Birokrasi Pemerintahan

Birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi yang dirancang untuk melaksanakan tugas-tugas berskala luas dan melibatkan sejumlah orang yang bekerja sama secara teratur rapi dan terkoordinir dengan baik. Sebagai suatu bentuk atau ciri organisasi modern, birokrasi merupakan studi yang menarik dari sejumlah ahli. Interpretasi pengukuran terhadap fungsi-fungsi sosial maupun publik dari pada birokrasi, juga banyak dilaksanakan para ahli teori maupun dikalangan para praktisi. Max Weber telah mengemukakan teorinya yang terkenal yaitu yang disebut teori "Domination" (kekuasaan), yang menggambarkan otoritas birokrasi. Dalam teorinya Weber menyebutkan bahwa ada tiga tipe domination/sumber otoritas yaitu kharismatik, tradisional, dan legal rasional. Yang pertama otoritas yang ditimbulkan oleh potensi kepribadian dari pejabat atau bersumber pada kualitas supranatural pribadi pejabat. Yang kedua, otoritas/kekuasaan bersumber dari tradisi dengan menggunakan kekuasaan melalui aparat dalam bentuk feodal. Dan yang ketiga menurut Albrow dalam Surie (1989:27), bahwa otoritas/kekuasaan bersumber pada ketentuan atau peraturan-peraturan formal, yang menggunakan kekuasaan dilakukan melalui aparat-aparat yang disebut birokrat.

Weber dalam Thoha (2005:19) sebenarnya memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya, yaitu: (1) birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis. (2) birokrasi dipandang sebagai kekuatan independen. (3) birokrasi dipandang mampu keluar dari fungsinya yang sebenarnya karena anggotanya

cenderung berasal dari kelas sosial yang particular. Konsep birokrasi weberian berasumsi bahwa birokrasi dibentuk independen dari kekuatan publik. Ia berada di luar atau di atas aktor-aktor publik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral, lebih mengutamakan kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan, sehingga siapapun kekuatan publik yang memerintah birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

2. Strategi Penguatan Birokrasi

Strategi penguatan melalui pengembangan kapasitas organisasi menurut Hildebrand & Grindle (1997:37) antara lain "Shows three dimensions to be considered to assess and evaluate the capacity of public sector organizations. Firstly, the institutional reform which links with systems, environmental policies and macro conditions. Secondly, an organizational strength leads to the division of tasks and functions. Thirdly, human resources related to professionalism and capacity of personnel". Hildebrand dan Grindle (1997:53) mengenai tiga level dalam penguatan kapasitas organisasi birokrasi: "The capacity in organizational level is concentrated on the organization's performance and culture determining the development of resources.

At the individual level, identification of capacity focuses on the local human resource management such as recruitment system, effectiveness of training to increase knowledge of personnel, skills and competencies of local public servants in creating good plans and national budgets. At the system level, the capacity it self works at regulatory or policy framework. This level is addressed on the support of national policy and regulation in ensuring the development of human resources (individual aspect) and organizational performance to formulate a good plan and rational budget. Inconducive situation in the system level

will impede the ability of bureaucracy to perform well

3. Budaya Organisasi

Budaya organisasi menurut Robbin dalam Udaya (2006:53) merupakan sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan suatu organisasi dari organisasi lain. Sistem makna bersama ini, bila diamati dengan lebih seksama, merupakan seperangkat karakteristik utama yang dihargai oleh suatu organisasi. Definisi Schein menunjukkan bahwa budaya melibatkan asumsi, adaptasi, persepsi dan pembelajaran. Lebih lanjut dijelaskan bahwa budaya organisasi memiliki tiga lapisan, lapisan pertama mencakup artifak dan ciptaan yang tampak nyata tetapi seringkali tidak dapat diinterpretasikan. Di lapisan kedua terdapat nilai atau berbagai hal yang penting bagi orang. Nilai merupakan kesadaran, hasrat afektif, atau keinginan. Pada lapisan ketiga merupakan asumsi dasar yang diciptakan orang untuk memandu perilaku mereka. Termasuk dalam lapisan ini adalah asumsi yang mengatakan kepada individu bagaimana berpersepsi, berpikir, dan berperasaan mengenai pekerjaan, tujuan kinerja, hubungan manusia, dan kinerja rekan kerja.

4. Otonomi Daerah

Lian Gie (1968), Riwo Kaho (1998), Sujarato (1991), mendefinisikan daerah otonom sebagai 1. Daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak bergantung pada satuan organisasi lain; 2. Daerah yang mengemban misi tertentu, yaitu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah di mana untuk melaksanakan tugas dan kewajiban itu daerah diberi hak dan wewenang tertentu. 3. Daerah yang memiliki atribut, mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga daerah) yang diserahkan oleh pemerintah pusat; urusan rumah tangga itu diatur dan diurus atas inisiatif dan kebijakan daerah itu sendiri; memiliki aparat sendiri yang terpisah dari

pemerintah pusat; memiliki sumber keuangan sendiri.

Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 tahun 2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Daerah Otonom atau disebut juga dengan daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. Kualitas Pelayanan Publik

Berkaitan dengan upaya peningkatan pelayanan publik maka pelayanan sektor publik harus sejajar dengan pelayanan terbaik yang diselenggarakan sektor swasta. Upaya tersebut antara lain dilakukan dengan menggunakan standar yang telah ditetapkan dalam pelayanannya. Posisi pentingnya kualitas, telah menepatkan konsep manajemen kualitas terpadu sebagai faktor pendukung dan penguangkit (*leverage*) yang penting dalam upaya melembagakan secara menyeluruh dan terus menerus transformasi total yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas, kepuasan konsumen, kepuasan pekerja dan meningkatkan produktivitas serta pendayagunaan evaluasi kinerja.

Aibrecht yang pernyataannya dikutip dari Lovelock (1992:10), mendefinisikan pelayanan sebagai "... a total organizational approach that makes quality of service as perceived by the customer, the number one driving force for the operation of the business" Sementara itu Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994:40) membedakan konsep pelayanan umum yang kompetitif, yaitu antara *structural elements* dan *managerial elements*. Elemen-elemen dalam *structural concepts* terdiri dari *delivery system*,

facility design, location, and capacity planning. Sedangkan *managerial elements* menurut Zeithaml, et al., (1990: 3) meliputi *service encounter, quality, managing capacity and demand, and information.* *Management service* dipandang cukup berhasil meningkatkan kualitas pelayanan. Pentingnya *service leaders* yang harus memberikan arahan dan inspirasi untuk memberikan pelayanan berkesinambungan. *service leaders* tersebut harus memiliki karakteristik: *Service vision, high standards, in the field leadership style, and integrity.*

6. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi adalah isu publik, yang dimaksudkan untuk menata ulang hubungan kekuasaan antara birokrasi dengan aktor-aktor publik lainnya. Mengingat konteks kesejarahan Indonesia yang menempatkan birokrasi sebagai representasi negara untuk mengkooptasi atau mengabaikan kepentingan publik, arah reformasi adalah menata ulang hubungan birokrasi dengan publik itu sendiri. Hubungan yang dimaksud bukan sekedar perbaikan sistem pelayanan yang diberikan kepada masyarakat di berbagai sektor pemerintahan, namun menyentuh aspek-aspek keterlibatan aktif publik dalam penyelenggaraan kekuasaan birokrasi. Arah perubahan semacam ini memang tidak harus mendapat label reformasi, karena istilah reformasi sudah terlanjur identik penataan sistem kelembagaan sebagaimana dijelaskan di atas. Substansi reformasi yang dibutuhkan dalam hal ini ada tata hubungan kuasa baru yang lebih terbuka antara birokrasi dengan publik sebagai "konstituen"-nya. Dalam khazanah teori pelayanan publik Denhardt & Denhardt dalam Moenir (2000 : 27) menyatakan bahwa pola reformasi ini salah satunya dikenal dengan label *New Public Services* (NPS), dimana nilai-nilai *publicness* menjadi fondasi dalam tata hubungan kuasa tersebut. Semangat yang terkandung dalam NPS adalah demokratisasi birokrasi.

Menurut Osborne dan Gaebler (1999:32) sebagai berikut: Pemerintah katalis : mengarahkan ketimbang mengayuh; Pemerintahan milik masyarakat : memberi wewenang ketimbang melayani ; Pemerintahan yang kompetitif : menyuntikan persaingan dalam pemberian pelayanan; Pemerintahan yang digerakkan oleh misi : mengeluh organisasi yang digerakkan oleh peraturan; Pemerintahan yang berorientasi hasil : membiayai hasil, bukan masukan; Pemerintahan berorientasi pelanggan : memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi; Pemerintahan wirausaha : menghasilkan ketimbang membelanjakan; Pemerintahan antisipatif : mencegah daripada mengobati; Pemerintahan desentralisasi; Pemerintahan berorientasi pasar : mendongkrak perubahan melalui pasar.

Untuk mencapai kesepuluh model Pemerintah di atas, maka Osborne dan Plastrik yang diterjemahkan oleh Abdul Rasyid (1999:65) menyusun 5 (lima) strategi : *Core strategy*, dengan 'pengungkit'-nya tujuan/maksud (purpose); *Consequences strategy*, dengan 'pengungkit'-nya insentif; *Customer strategy*, dengan 'pengungkit'-nya akuntabilitas/ keterbukaan; *Control strategy*, dengan 'pengungkit'-nya kekuasaan/kekuatan; *Culture strategy*, dengan 'pengungkit'-nya kebudayaan.

Metodologi penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. lokus dari penelitian ini yaitu: Pulau Sebatik merupakan objek dalam penelitian yang akan dilaksanakan oleh peneliti Merupakan satu dari sekian banyak pulau terdepan di wilayah Indonesia. Secara administratif pulau ini terletak diantara dua negara yaitu negara Malaysia dan Indonesia. Bagian utara dikelola oleh Negara Bagian Sabah Malaysia sedangkan di bagian selatan dikelola oleh Provinsi Kalimantan Utara dan melingkupi lima kecamatan yakni : Kecamatan Sebatik, Sebatik Utara, Sebatik Timur, Sebatik Utara, Sebatik Barat.

Dalam rangka mendapatkan data sesuai dengan fokus penelitian, maka peneliti melakukan kegiatan wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisa data dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yakni prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain), pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

Analisis

I. Core strategy dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

Visi misi serta tujuan pembangunan, secara empirik ditindaklanjuti dengan visi dan misi serta tujuan pembangunan yang di tetapkan di masing-masing kecamatan yang ada di wilayah pulau Sebatik. Kenyataan ini merupakan sebuah kehendak yang sistemik dari segenap jajaran birokrasi pemerintahan Kabupaten Nunukan untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik khususnya di wilayah Sebatik yang merupakan sebuah kawasan perbatasan yang memiliki karakteristik berbeda tentunya dengan wilayah lainnya di Kabupaten Nunukan. Hal ini merupakan sebuah kekuatan yang dapat dikembangkan di wilayah Pulau Sebatik dalam kerangka peningkatan kualitas pelayanan publik.

Namun berdasarkan hasil wawancara maupun FGD yang dilaksanakan di Sebatik dengan sejumlah elemen masyarakat. Kondisi pelayanan publik yang terselenggara di wilayah ini pada umumnya masih belum sesuai dengan visi, misi dan tujuan pembangunan Kabupaten Sebatik, indikasinya dapat dicermati dari beberapa fakta diantaranya layanan yang diberikan terkesan terlalu birokratis, tidak transparan, terlalu panjang dan dirasakan seringkali berbelit-belit, hal tersebut dirasakan oleh sebagian masyarakat dalam pengurusan administrasi

kependudukan dimana formnya seringkali kehabisan dan harus menunggu kiriman dari Nunukan¹. Dalam beberapa proses pengambilan keputusan layanan terkadang juga sangat birokratis terutama karena mekanisme yang terlalu hirarkhis dengan peran sentral pada Pemerintah Kabupaten Nunukan, seperti dalam layanan ijin usaha dan investasi².

Layanan belum efisien terutama karena panjangnya proses pemberian layanan. Hal ini dapat dilihat pada beberapa jenis layanan yang harus melalui banyak meja/loket sehingga mengakibatkan panjangnya proses layanan (*red tape*). Kondisi ini juga mencerminkan kurang efektifnya pelayanan mengingat di beberapa tempat layanan, persyaratan layanan yang harus dipenuhi juga belum tercantum secara jelas dan tegas.

Masyarakat pengguna layanan seringkali dibingungkan oleh syarat yang begitu beragam, yang bahkan terkadang dipandang kurang relevan dengan pemberian layanan yang akan diperoleh. Bahkan dalam hal biaya, besarnya yang diminta dalam beberapa kasus terdapat perbedaan yang mencolok antara biaya resmi dan biaya yang dibayarkan secara faktual.

Dalam pemberian layanan tertentu terjadi penyalahgunaan wewenang (*a buse of power*). Kondisi ini dipicu oleh adanya ketidakjelasan persyaratan layanan dan belum tersedianya SOP tertulis yang memuat janji layanan, waktu layanan, dan biaya yang harus dibayarkan oleh masyarakat. Bahkan, walaupun di beberapa instansi sudah menyusun SOP, seperti halnya untuk pelayanan perijinan usaha dan investasi melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu di Kabupaten Nunukan informasi tersebut

¹ Wawancara dengan salah seorang masyarakat yang sedang mengurus KTP pada tanggal 24 Desember 2013

² Hasil FGD dan wawancara mendalam dengan LSM dan Tokoh Masyarakat Pada Tanggal 23 Desember 2013

belum dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat pengguna.

Kelemahan ini selain diakibatkan oleh faktor birokrasi, beberapa tokoh masyarakat pada FGD yang dilaksanakan oleh peneliti menyatakan adanya ketidakjelasan kewenangan dan dominannya pemerintah Kabupaten Nunukan di wilayah Pulau Sebatik merupakan persoalan yang tidak dapat terelakan dari persoalan lemahnya peran birokrasi dalam pelayanan publik. Layanan yang diberikan kurang didukung oleh aparat yang kompeten dan profesional. Keluhan tidak profesionalnya pelayanan publik yang muncul dari sebagian besar masyarakat di Wilayah Sebatik seringkali diperburuk oleh rendahnya kompetensi aparatur pemerintah artinya bahwa birokrat yang ditempatkan di wilayah Sebatik belum dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakatnya, bahkan kebanyakan birokrat yang ditempatkan di wilayah ini adalah pegawai yang relative baru diangkat menjadi PNS dimana kemampuan dan pengalamannya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat masih diragukan³.

yang dilaksanakan secara terjadwal dan ditindak lanjuti dengan evaluasi dan pemenuhan kebutuhan aparatur pemerintah, peningkatan kompetensi aparat melalui upaya pemerataan distribusi SDM birokrat dan pelaksanaan pendidikan latihan teknis, tanggung jawab dan resiko pekerjaan serta pemberian insentif bagi birokrat yang ditempatkan di Wilayah Sebatik yang merupakan kawasan pulau dan perbatasan negara.

2. *Consequence strategy* dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara

Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan senantiasa menginginkan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat diantaranya sebagaimana tertuang dalam

visi dan misi serta RPJMD Bupati Nunukan serta dengan menerbitkan kebijakan pamekaran kecamatan untuk wilayah Sebatik, kemudian disusul peluncuran kebijakan pelayanan satu atap yang dipusatkan di Kecamatan-kecamatan. Kebijakan ini merupakan kekuatan dalam memberikan motivasibirokrat daerah untuk meningkatkan *performance* penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan publik⁴. Adanya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, khususnya pada pasal 7 ayat (2) disebutkan ada 26 urusan wajib yang menjadi wewenang pemerintah daerah, beberapa diantaranya seperti pendidikan, kesehatan, ketahanan pangan, pemberdayaan perempuan, pemberdayaan masyarakat desa, dan lain sebagainya. Lalu ditambah dengan urusan-urusan pilihan sesuai dengan potensi wilayahnya masing-masing. Hal ini menandakan bahwa secara normatif, penyelenggaraan pelayanan publik dalam hal ini pemerintah daerah dan perangkatnya memiliki kekuatan untuk menyelenggarakan 26 bidang tersebut.

Faktor rendahnya kapasitas tersebut terklasifikasi pada tiga arena kapasitas – kelembagaan/ organisasi yang memang secara nyata membutuhkan beberapa perubahan mendasar. Dalam kapasitas kelembagaan, ketidakjelasan peran dan kedudukan dalam fungsi pelayanan, menjadi wajah birokrasi di wilayah Sebatik. Namun demikian dalam kerangka penguatan peran birokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, adanya kebijakan pamekaran kecamatan dan pembentukan daerah otonomi baru merupakan sebuah peluang dalam pengembangan organisasi pemerintah daerah⁵. hal ini senada dengan Brickley et al (2003: 1) *a poor design can lead to lost profits and even result in the failure of institution ..*". Adapun Simmons (2005:

³ Hasil FGD dengan tokoh masyarakat dan LSM Pada tanggal 23 Desember 2013

⁴ Wawancara dengan Bupati Nunukan Tanggal 24 Desember 2013

⁵ Wawancara dengan Anggota DPR D asal Sebatik, Tanggal 22 Desember 2013

vii) dalam kata pengantarnya mengemukakan bahwa "*The organization design is the most important determinant of success for implementing strategy in a large organization*". Dari kedua pendapat tersebut tercermin bahwa disain organisasi adalah salah satu aspek dalam organisasi yang perlu mendapat perhatian.

3. Customer strategy dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

Mencermati kondisi yang terjadi di Wilayah Sebatik, birokrasi pemerintahan secara individu merupakan salah satu faktor yang memiliki peran yang strategis dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pada konteks SDM birokrasi di wilayah Sebatik, dalam kesehariannya tentunya akan disibukan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, untuk itu dituntut untuk dapat memiliki kemampuan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan bahwa saat ini sebagian besar SDM Birokrat yang bertugas di wilayah Sebatik merupakan hasil rekrutmen dari putra daerah sebatik itu sendiri terutama birokrat yang bekerja di Kantor Kecamatan Sebatik Barat dan Utara, sehingga dengan motivasi sebagai putra daerah dengan sendirinya menjadi sebuah kekuatan yang dapat dioptimalkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik⁶.

Aspek yang menjadi kekuatan di atas juga merupakan sebuah kelemahan jika dicermati secara komprehensif, menurut hasil observasi dan wawancara dengan beberapa informan kelemahan dari birokrat secara Individu di Wilayah Sebatik adalah pada sikap dan perilaku SDM aparatur dalam melayani masyarakat yang masih belum sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal ini terjadi karena secara individu mereka merasa putra daerah yang sewaktu-waktu dapat

memperlihatkan sikap arogan dan merasa paling tahu dengan berbagai persoalan pelayanan publik. Dengan demikian primordialisme sebagai sebuah budaya masih melekat pada sikap dan perilaku birokrasi pemerintah secara Individu.

Kenyataan diatas tidak jarang melahirkan sikap yang kurang simpati dari masyarakat sebagai pengguna dalam konteks kualitas pelayanan publik, seperti halnya yang terangkum dari hasil focus grup diskusi yang dilakukan di Sebatik pada tanggal 23 Desember 2013 dimana pada pelayanan kartu tanda penduduk di salah satu kecamatan formulir dinyatakan habis yang memaksa masyarakat tidak dapat dilayani oleh aparat pemerintah, tidak tepat janji dalam pelayanan dengan tanpa memberikan solusi dan alternatif pemecahannya⁷. Sehingga sikap dan perilaku yang demikian merupakan sebuah sikap yang tidak diharapkan masyarakat pelayanan, hal ini tidak sejalan dengan karakteristik *emphaty* dan *insurance* yang semestinya ada dalam kerangka kualitas pelayanan publik.

Sikap dan perilaku birokrat dalam pelayananpun terekam dari hasil observasi dimana masih ada beberapa oknum yang melakukan penyalahgunaan wewenang dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat diantaranya melalui penggelembungan retribusi yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebut saja dalam pelayanan retribusi kapal-kapal nelayan di pelabuhan yang berada di Wilayah Sebatik, begitupula dalam hal pelayanan perijinan yang banyak dikeluhkan sangat berbelit-belit. Akibat birokrasi yang kaku juga perilaku oknum aparatur yang kadang kala kurang bersahabat.

4. Control strategy dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara

⁶ Wawancara dengan Camat Sebatik Barat Tanggal 24 Desember 2013

⁷ FGD pada tanggal 23 Desember 2013 di Sebatik

Pelayanan publik masih perlu banyak perbaikan dan pembenahan. Adanya prosedur yang berbelit-belit, kurang transparan, adanya pungli, bahkan mental birokrasi selalu menjadi sorotan oleh masyarakat⁸. Dimensi penguatan peran birokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik diantaranya dapat dilihat dari strategi pengawasan. Pada konteks wilayah Sebatik strategi pengawasan dalam pelayanan publik menurut hasil wawancara dengan beberapa informan dari kalangan birokrat sudah berjalan sesuai dengan mekanisme kedinasan yakni melalui inspektorat (Bawasda), hal ini merupakan sebuah kekuatan untuk melihat sejauhmana kualitas pelayanan publik dilaksanakan oleh birokrat di wilayah ini.

Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh inspektorat tidak dampai kepada substansi, sebut saja melaksanakan pengukuran indeks kepuasan masyarakat secara berkala. Sehingga pelaksanaan pelayanan publik di wilayah Sebatik tidak terkontrol secara menyeluruh. Adanya kebijakan sistem pelayanan satu atap yang dipusatkan di kantor kecamatan-kecamatan yang ada di wilayah Sebatik, Dikatakan dalam sebuah wawancara dengan salah seorang informan yang berasal dari aparaturnya di salah satu Kecamatan di Wilayah Sebatik. Bahwa pelayanan publik yang dilakukan telah mengacu kepada standar operasional prosedur dan standar pelayanan minimum yang telah ditetapkan. Namun demikian kekuatan tersebut belum dapat dioptimalkan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik, secara empirik dapat terlihat dari berbagai keluhan yang masih disampaikan pada saat dilakukannya fokus grup diskusi pada tanggal 23 desember 2012. Diantaranya dalam pelayanan kependudukan, ijin usaha, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya termasuk peluang untuk masuknya elpiji dari Pertamina yang murah dibandingkan dengan elpiji

petronas yang sudah terlanjur sekira 3000 beredar di wilayah Sebatik. Kenyataan lain dapat dilihat dari pelayanan yang cukup memakan waktu karena kurang didukung dengan perangkat komputerisasi yang ada serta ketersediaan SDM aparatur yang memadai.

Semua itu adalah kenyataan bahwa pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrat belum sepenuhnya mengikuti SOP dan SPM yang telah ditetapkan, begitupula sistem pelayanan yang dirancang "SINTAP" yang berpusat di Kantor-kantor kecamatan tidak cukup mampu dilaksanakan oleh birokrat, hal ini dibenarkan dalam sebuah wawancara dengan salah seorang tokoh masyarakat yang berasal dari kalangan pengusaha lokal di Sebatik⁹, bahwa terlepas dari kelemahan yang ada. sistem pengawasan pelayanan publik belum menyentuh aspek mekanisme pelayanan itu sendiri. Padahal adanya berbagai regulasi dalam penguatan otonomi daerah seperti pendelegasian kewenangan, penguatan peran camat sebagai perangkat daerah merupakan peluang dalam memperkuat sistem pengawasan pelayanan publik yang saat ini dipusatkan di Kecamatan.

5. *Cultural strategy* dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara

Kultur ini merupakan sebuah aspek yang sulit untuk dirubah tidak hanya di Wilayah Sebatik namun juga di wilayah lainnya, meskipun sebagian besar birokrat di wilayah Sebatik berasal dari wilayah tersebut (putra daerah) dan dikatakan sebagai kekuatan namun pada kenyataannya sikap mental para birokrat saja sama dengan yang lainnya bahwa terkesan lebih bersifat arogan karena putra daerah dan menganggap dirinya paling tahu akan proses pelayanan publik¹⁰. Namun demikian berbagai upaya untuk memperkuat

⁸ Wawancara dengan Tokoh Pengusaha Lokal Sebatik Tanggal 22 Desember 2013

⁹ Wawancara dengan tokoh masyarakat Sebatik Pada tanggal 23 Desember 2013

¹⁰ Wawancara dengan Tokoh Masyarakat Sebatik pada tanggal 23 Desember 2013

peran birokrasi melalui strategi kultur telah dilaksanakan oleh birokrat di wilayah Sebatik, diantaranya dengan cara menjemput bola dalam melaksanakan pelayanan publik (seperti yang dilaksanakan oleh Camat Sebatik Utara).

Namun upaya tersebut belum memberikan implikasi yang positif untuk penguatan peran birokrasi, bahkan masyarakat terkesan tidak butuh adanya birokrasi dalam mengurus berbagai aktivitas yang biasa mereka lakukan. Persoalan ini merupakan tantangan bagi birokrasi di wilayah sebatik untuk memperkuat strategi kultural sehingga birokrasi menjadi lebih berperan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. Termasuk didalamnya kebijakan SINTAP belum dapat dilaksanakan secara optimal padahal kebijakan itu sangat memudahkan masyarakat dalam mengurus persoalan-persoalan terkait dengan pelayanan dan kepentingan publik.

Wilayah Sebatik sebagaimana dikemukakan di atas merupakan salah satu pulau terluar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pulau ini menjadi pintu gerbang Indonesia di wilayah Kalimantan, tepatnya di bagian utara Provinsi Kalimantan Utara, yang berbatasan langsung dengan negeri Sabah, Malaysia. Pulau Sebatik hanya berjarak 20 menit dari Nunukan dengan menggunakan speed boat. Merupakan salah satu pulau kecil terluar dari 31 pulau yang berpenduduk. Pulau ini terbagi dua wilayah antara Indonesia dan Malaysia dengan pembangunan yang sangat kontras.

Tiga tahun terakhir ini muncul berbagai isu dan bukan hanya su taot sudah menjadi sebuah usulan bahwa wilayah Sebatik ini harus dikelola secara mandiri melalui berbagai cara dan alternatif diantaranya membentuk daerah otonomi baru "Kota Sebatik"; model Otorita Sebatik seperti halnya pernah diberlakukan di Kota Batam dan melalui pemberlakuan desentralisasi asimetrik yaitu memberikan kebebasan kepada Daerah untuk menentukan letak Otonomi, format

pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam Manajemen Pemerintahannya 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.

6. Daerah Otonomi Baru Sebatik

Pembentukan daerah otonom baru senyatanya dalam konteks bentuk Negara kesatuan seperti halnya Indonesia dilatarbelakangi oleh argumentasi administrative 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 kreatifitas, 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 Daerah Otonom Baru. Selain itu Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan; Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan,

persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Dengan pembentukan Daerah Otonom Baru diharapkan jangkauan pelayanan menjadi lebih efisien dan efektif karena jarak kontrol menjadi lebih kecil atau lebih pendek¹¹. Dengan demikian tuntutan pemekaran secara prinsip dapat dibenarkan dan undang-undang yang menjamin hal itu. Tujuan pemekaran daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah pasal 2 Nomor 129 Tahun 2000 disebutkan ada beberapa tujuan dibentuknya sebuah daerah baru atau dilakukannya pemekaran daerah. Tujuan tersebut diantaranya yang pertama, meningkatkan kesejahteraan masyarakat; Kedua, meningkatkan pelayanan masyarakat; Ketiga, mempercepat pertumbuhan demokrasi. Keempat, mempercepat pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah; Kelima, mempercepat pengelolaan potensi daerah; Keenam, meningkatkan keamanan dan ketertiban; Ketujuh meningkatkan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

7. Otorita Sebatik

Otorita secara teoritis tidak termasuk dalam tipologi pemerintahan yang lazim dilaksanakan dalam system pemerintahan daerah atau sub nasional. Otorita adalah pemberian kewenangan penuh melalui kebijakan yang secara khusus ditujukan pada sebuah program pemerintah pusat untuk pengembangan sebuah kawasan

husus dan strategis untuk dapat dikembangkan.

Pemberian otorita dalam penyelenggaraan pemerintah. pada konteks Indonesia pernah diberikan kepada Batam yang ditujukan secara khusus melalui direct dari pusat untuk sebuah akselerasi pembangunan kawasan. Otorita dipimpin oleh seorang ketua atau direktur yang ditunjuk dari pemerintah pusat yang bertanggungjawab dalam sebuah program khusus yang biasanya terkait dengan akselerasi dan percepatan keberhasilan program pemerintah.

Sebatik sebagai wilayah dan pulau terluar yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga Malaysia senyatanya perlu pengelolaan secara khusus mengingat sebatik merupakan kawasan perbatasan yang memiliki nilai yang strategis bagi NKRI. Wacana kawasan perbatasan untuk dijadikan sebagai Otorita pernah disampaikan oleh pejabat Gubernur Kalimantan Utara melalui gagasan pembentukan badan otorita yang diberikan kewenangan khusus dalam hal mengeluarkan perizinan. Sehingga dapat mempercepat akselerasi pembangunan. Tujuan lain dari pembentukan badan otorita di kawasan perbatasan adalah untuk meningkatkan perhatian pihak-pihak terkait, baik pemerintah maupun investor. Sehingga dapat mendorong upaya terfokusnya pembiayaan serta investasi pembangunan di kawasan perbatasan. Pada akhirnya akan mempercepat perkembangan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan,

8. Desentralisasi Asimetrik Sebatik

Sebatik sebagai sebuah pulau terluar yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Malaysia tentunya memiliki karakteristik dan persoalan yang berbeda dengan wilayah lain di Indonesia sekalipun sama-sama berada di kawasan perbatasan. Pilihan untuk mengimplementasikan desentralisasi asimetrik merupakan sebuah alternatif

¹¹ Wawancara dengan Humas Kabupaten Nunukan Pada Tanggal 24 Desember 2013

yang dapat diterapkan sebenarnya di wilayah ini. Bentuk dan modelnya dapat dibuat berdasarkan kebutuhan dan kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh wilayah Sebatik yang senyatanya saat ini memerlukan percepatan pembangunan terutama infrastruktur, pendidikan, kesehatan dan yang tak kalah pentingnya adalah pertahanan dan keamanan negara. Karena memang fakta empirik memperlihatkan bahwa wilayah Sebatik sampai saat ini masih dijadikan basis dalam pengiriman TKI Ilegal, Penyelundupan Narkoba, Senjata, *Trafficking* dan lain sebagainya yang membahayakan keutuhan dan integritas bangsa Indonesia.

Sebagai sebuah kawasan perbatasan tentunya perlu penanganan secara khusus, mengingat sensitivitas terhadap isu-isu yang berkembang di perbatasan senantiasa inheren dengan keberadaan wilayah tersebut. Dan penerapan desentralisasi asimetrik melalui model wilayah khusus seperti yang diberlakukan untuk daerah khusus kiranya relevan dengan kebutuhan karakteristik, kompleksitas serta percepatan pembangunan yang sangat diperlukan oleh wilayah Sebatik sebagai beranda terdepan NKRI

Untuk menjadi daerah khusus, Sebatik cukup memiliki modal yang dapat dikembangkan dan menjadi sebuah kekuatan bahwa Sebatik merupakan wilayah yang ada di kawasan perbatasan dimana pola interaksi masyarakat sudah kohesif dengan negara tetangga Malaysia tepatnya Tawau dan ini sudah berlangsung cukup lama, sensitivitas hubungan bilateral Indonesia-Malaysia hangat-hangat kuku artinya sangat rentan terhadap konflik apalagi pasca sipadan dan ligitan jauth ke negara tetangga tersebut. Kemudian kondisi saat ini Sebatik relatif jauh ketinggalan dibandingkan dengan Tawau dalam semua aspek dan itu memerlukan akselerasi. Pembentukan daerah otonom tidak serta merta dapat mengakselerasi persoalan percepatan pembangunan,

kalaupun bisa memerlukan waktu yang cukup lama karena pada kasus-kasus daerah otonomi baru peroslan konflik internal dan sifatnya politik inheren didalam prosesnya.

Dengan penggunaan daerah khusus untuk Sebatik, Pemerintah pusat akan lebih dominan dalam pengelolaannya dengan melibatkan atau lebih mengedepankan unsur pengelolaan perbatasan dan TNI sebagai dinamisor dan stabilisor penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan tanpa menafikan nilai-nilai demokrasi dan partisipasi masyarakat yang memang dalam berbagai eskalasi harus ditumbuh kembangkan untuk kemandirian sebuah daerah.

Tantangan dari diberlakukannya desentralisasi asimetrik yang paling utama adalah, adanya berbagai alternatif yang dapat ditetapkan dengan dalih asas keanekaragaman dan demokratisasi akan membuat peta konflik baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adanya tumpang tindih regulasi dan ketidakseimbangan persepsi melahirkan kerisauan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak akan berjalan sesuai dengan tuntutannya yakni mendekati diri kepada masyarakat melalui pelayanan publik akan tetapi akan disibukan dengan pergantian regulasi yang melahirkan pemerintahan yang tidak efisien, pada akhirnya mendorong NKRI untuk masuk ke jurang disintegrasi dan konflik baik bertikal maupun horizontal.

Ketidaksiapan pemerintah dalam mendesain model desentralisasi asimetris sangat dikhawatirkan akan membawa berbagai konsekuensi yang merugikan masa depan rakyat di daerah dalam menjelmakan kesejahteraan terkait dengan keragaman potensi daerah, social budaya, etnis, geografis, dan social politik. Di lain pihak, tidak dikembangkannya desentralisasi asimetris dapat menodai dan mengancam spirit demokrasi, yang antara lain mengedepankan keutamaan "menghargai keragaman" masyarakat.

Oleh karenanya, tulisan ini hendak meletakkan pemikiran tentang peluang pengembangan desentralisasi asimetris di Indonesia

Upaya untuk mendesain kebijakan desentralisasi asimetris bukanlah pekerjaan sederhana, mengingat kompleksitas dan variasi permasalahan. Untuk itu, dlm merancang desain asimetris perlu dipertimbangkan hal-hal terkait dengan: alasan atau dasar pertimbangan, lokus, derajat kedalaman, dan instrumentasi desainnya.

9. Kualitas Pelayanan Publik di Wilayah Sebatik

Mengenai kualitas pelayanan publik, Jane & denhardt (2007:42-43), menjelaskan tentang pentingnya hal ini melalui paradig *New Public Service (NPS)* dengan *Seven principles of what they call The New Public Service*". Apabila dikaitkan dengan kondisi empirik di wilayah Sebatik, pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut sebagaimana diuraikan dibawah ini :

a. Serve Citizen, Not Customer : The public interest is the result of a dialogue about shared values rather than the aggregation of individual self-interests. Therefore, public servant do not merely respond to the demands of "customers," but rather focus on building relationship of trust and collaboration with and among citizen

Masyarakat semakin berani menuntut birokrasi publik untuk mengubah posisi dan perannya (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Kebiasaan suka mengatur dan memerintah mesti diubah menjadi suka melayani, dari yang lebih suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong, semuanya menuju ke arah fleksibilitas, kolaboratis dan dialogis, dan menghilangkan cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoah,

1988:119), dalam kondisi kondisi masyarakat di Wilayah Sebatik, kenyataan tersebut sangat terlihat ketika masyarakat Sebatik menuntut adanya Daerah Otonom Baru Sebatik diantaranya dengan alasan keterjangkauan pelayanan publik.

Kenyataannya pasca pamekaran kecamatan yang dilakukan pada tahun 2011 peyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Birokrat pada kantor-kantor Kecamatan di Wilayah Sebatik meskipun sudah terlihat upayanya pada kontek melengkapi sarana dan prasarana pelayanan publik seperti adanya loket pelayanan dan kotak saran yang dapat disebut sebagai kekuatan peran birokrasi, namun masih saja terdapat kelemahan dalam tataran praktek diantaranya masih terdapat keluhan dari seagian masyarakat terutama dalam prosedur yang harus dilalui, bahkan dalam beberapa jenis pelayanan sebut saja Pas Lintas Batas (PLB) masyarakat Sebatik masih harus pergi ke Kantor Imigrasi yang ada di Nunukan. Sehingga dapat dipahami bahwa keberadaan birokrasi dalam kontek membantu masih menjadi pertanyaan besar masyarakat, begitu juga dalam pengurusan ijin yang tidak semuanya bisa diurus di Kecamatan. Kelambanan dalam proses pelayanan publik melahirkan masih tidak efektifnya kualitas pelayanan publik di Wilayah ini.

b. Seek the Public Interest : Public administration must contribution to building a collective, shared notion of the public interest. The goal is not to find quick solution driven by individual choices. Rather, it is the creation of shared interest and shared responsibility

Seiring dengan dinamika dan kompleksnya tuntutan pelayanan kepada masyarakat, di Wilayah

Sebatik, pemerintah atau birokrasi yang ada adalah sebuah kekuatan namun pada umumnya belum dapat merespon secara optimal mengenai mengenai gagasan apa yang harus diwujudkan dalam memenuhi kepentingan bersama mengingat pada kenyataannya dari beberapa unit organisasi birokrasi di wilayah Sebatik, hasil observasi memperlihatkan hanya beberapa aktor birokrasi saja yang dekat dan dikenal masyarakat termasuk kalangan TNI dalam hal ini Koramil menurut beberapa orang nara sumber lebih dekat dengan masyarakat dibanding aparat kecamatan.

Mekanisme dalam penyerapan aspirasi masyarakat untuk melahirkan sebuah gagasan bersama dalam kontek pencapaian tujuan bersama belum optimal. Walaupun sebenarnya mekanisme Musrenbang, kemudian program turun kebawah (camat sebatik utara) seringkali dilaksanakan. Kendala ini jika dicermati juga karena masyarakat belum menyadari arti pentingnya birokrasi sebagai sebuah organisasi yang dapat membantu dalam mewujudkan kebutuhan-kebutuhan masyarakat (*civil service maupun public service*)

c. *Value Citizenship over Entrepreneurship : The public interest is better advanced by public servant and citizens committed to making meaningful contribution to society than by entrepreneurial managers acting as if public money were their own*

Esensi dari pelaksanaan prinsip ini adalah bahwa program dan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dapat dicapai secara efektif dan bertanggung jawab melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif. Usaha kolektif antara masyarakat dan pemerintah serta sektor

privat dalam mengembangkan dan memenuhi pencapaian kepentingan umum merupakan paradigm yang tidak bisa dielakan pada kontek penyelenggaraan pemerintahan saat ini. Di wilayah Sebatik pelaksanaan prinsip ini pada dasarnya sudah terlaksana walaupun dalam keadaan yang terbatas.

Kenyataan tersebut terjadi karena kesadaran masyarakat akan pentingnya keberadaan birokrasi secara umum masih belum terlihat nyata di semua wilayah Sebatik, walaupun keadaannya membaik hanya di beberapa kecamatan yang berada di sekitar Sei Nyamuk (pusat kota), kemudian terbatasnya komunikasi dan infrastruktur terutama jalan dan listrik juga menjadi penghambat dari pola investasi yang sebenarnya dapat bergulir di wilayah ini yang kaya akan potensi sumber daya alam. Semua itu menjadikan hanya pihak tertentu saja dapat berkolaborasi untuk memajukan kepentingan birokrat Sebatik, sebagian masyarakat (tokoh) dan 1 atau 2 pengusaha. Dan hal ini menjadi kelemahan yang harus segera dicarikan alternatif strateginya sehingga dapat mendorong kesadaran masyarakat dan partisipasinya baik dalam pembangunan maupun pelayanan publik.

d. *Think Strategically, Act Democratically : Policies and programs meeting public needs can be most effectively and responsibly achieved through collective efforts and collaborative processes*

Isu yang sering muncul dari pelaksanaan prinsip ini adalah akuntabilitas publik, korupsi, maladministrasi, kesalahan prosedur, konsistensi antara aturan dan implementasi, transparansi, tingkat ketepatan sasaran alokasi dana, penyalahgunaan alokasi, efisiensi, konflik, otoritas formal VS legitimasi dan otoritas horisontal. Begitu pula yang terjadi di Wilayah Sebatik.

dimana meskipun hampir sebagian birokrat yang berada di Sebatik adalah putra daerah dan rata-rata mereka sudah lama tinggal di wilayah Nunukan dan Sebatik, namun dalam konteks penguatan birokrasi untuk peningkatan pelayanan publik masih memperlihatkan permasalahan diantaranya secara nyata mampu mengemban tugas fungsinya sebagai administrator, pelayanan dan pengayom masyarakat:

Rendahnya kualitas produk pelayanan publik artinya produk layanan yang diberikan oleh pemerintah di wilayah Sebatik masih dirasakan membebani masyarakat; (ii) rendahnya kualitas penyelenggaraan layanan publik karena terindikasi masih adanya keterlambatan, penggelembungan biaya dan lain sebagainya; dan (iii) ketiadaan mekanisme komplain; dibuktikan ditempat pelayanan seperti halnya kantor kecamatan tidak ada kotak saran dan pengaduan akan layanan pemerintah.

Kelemahan-kelemahan tersebut bermuara pada faktor rendahnya kapasitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga tidak heran apabila dalam beberapa hal terutama pada konteks pelayanan publik terjadi kesalahan prosedur, penggelembungan biaya dan waktu yang jarang tepat.

e. Recognize that Accountability Isn't Simple : Public servants should be attentive to more than be market : they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norm, professional standars, and citizen interest

Pada dasarnya aturan tentang bagaimana postur birokrasi dan pelayanan publik dilaksanakan sebenarnya sudah dilaksanakan oleh birokrasi di Wilayah Sebatik namun memang pada kenyataannya masih

terdapat berbagai keluhan dari masyarakat sebagaimana terekam dalam hasil fokus grup diskusi pada tanggal 23 desember 2012. Diantaranya dalam pelayanan kependudukan, ijin usaha, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya termasuk peluang untuk masuknya elpiji dari pertamina yang murah dibandingkan dengan elpiji petronas yang sudah terlanjur sekira 3000 beredar di wilayah Sebatik. Kenyataan lain dapat dilihat dari pelayanan yang cukup memakan waktu karena kurang didukung dengan perangkat komputerisasi yang ada serta ketersediaan SDM aparatur yang memadai.

Semua itu adalah kenyataan bahwa pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah belum sepenuhnya mengikuti SOP dan SPM yang telah ditetapkan atau sistem pelayanan yang dirancang seperti halnya sistem pelayanan satu atap yang berpusat di Kantor-kantor kecamatan tidak cukup akomodatif dilaksanakan oleh aparat pelayan publik, hal ini dibenarkan dalam sebuah wawancara dengan salah seorang tokoh masyarakat yang berasal dari kalangan pengusaha lokal di Sebatik. Terlepas dari kelemahan yang ada, adanya berbagai regulasi dalam penguatan otonomi daerah seperti pendelegasian kewenangan, penguatan peran camat sebagai perangkat daerah merupakan peluang dalam memperkuat sistem pelayanan publik yang saat ini dipusatkan di Kecamatan, selain dapat memangkas rantai birokrasi juga dapat mendekatkan jangkauan pelayanan kepada masyarakat. Apalagi wilayah sebatik yang merupakan pulau yang memerlukan mobilitas tinggi untuk menuju ke pusat ibu kota kabupaten di Nunukan.

f. Serve Rather than Steers : It is increasingly important for public servants to use shared, value-based leadership in helping

citizens articulate and meet their shared interest rather than attempting to control or steer society in new directions

Adanya kebijakan sistem pelayanan satu atap yang dipusatkan di kantor kecamatan-kecamatan yang ada di wilayah Sebatik dan adanya pamekaran kecamatan dari dua menjadi lima Kecamatan di tahun 2011 serta berbagi regulasi yang memberikan keuntungan dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, belum dapat menjamin adanya pemerataan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik walaupun dalam sebuah wawancara dengan salah seorang informan yang berasal dari aparaturnya pelayan di salah satu Kecamatan di Wilayah Sebatik. Bahwa pelayanan publik yang dilakukan telah mengacu kepada standar operasional prosedur dan standar pelayanan minimum yang telah ditetapkan. Artinya bahwa kondisi tersebut belum dapat dioptimalkan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

Secara empirik dapat terlihat dari berbagai keluhan yang disampaikan diantaranya dalam pelayanan kependudukan, ijin usaha, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya termasuk peluang untuk masuknya elpiji dari Pertamina yang murah dibandingkan dengan elpiji Petronas yang sudah terlanjur sekitar 3000 beredar di wilayah Sebatik. Kenyataan lain dapat dilihat dari pelayanan yang cukup memakan waktu karena kurang didukung dengan perangkat komputerisasi yang ada serta ketersediaan SDM aparaturnya yang memadai.

g. Value People, not Just Productivity : Public organizations and the networks in which they participate are more likely to be successful in the long run if they are operated through processes of collaboration and

shared leadership based on respect for all people

Isu yang bisa muncul: pembangunan hak-hak asasi manusia (HAM) VS pembuatan keputusan secara sentralistik, HAM & Partisipasi/kooptasi, kepemimpinan informal VS kepemimpinan managerial. Kenyataannya di wilayah Sebatik meskipun telah ada kebijakan sistem pelayanan satu atap yang dipusatkan di kantor kecamatan-kecamatan yang ada di wilayah Sebatik dan adanya pamekaran kecamatan dari dua menjadi lima Kecamatan di tahun 2011 serta berbagi regulasi yang memberikan keuntungan dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan sebuah kekuatan dalam kerangka sistem administrasi publik untuk peningkatan pelayanan publik, namun pelimpahan kewenangan tersebut belum dapat optimal. karena dalam beberapa hal seperti halnya pelayanan Kartu Pas Lintas Batas, dan perijinan yang lebih dari quota kewenangan kecamatan, masih harus diurus di Nunukan. Sehingga peran pemerintah kabupaten dalam konteks pelayanan di Sebatik masih dominan dan belum terdekonsentrasikan dengan baik.

Dari ketujuh prinsip tersebut, pada kenyataannya belum dapat diimplementasikan sepenuhnya di wilayah Sebatik, mengingat wilayah tersebut dilihat dari kesiapan SDM birokrasi, Sarana dan Sistem belum memadai, sehingga kedepan perlu adanya pembenahan SDM yang berkualitas, dilengkapinya sarana prasarana serta disempurnakannya berbagai sistem yang terkait dengan upaya peningkatan kualitas pelayanan sehingga prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh Jane dan denhardt (2007:42-43) dapat terlaksana yang pada akhirnya penguatan peran birokrasi dalam upaya peningkatan

kualitas pelayanan publik di wilayah Sebatik dapat terwujud dengan baik.

Penutup

1. Kesimpulan

Penguatan peran birokrasi melalui *Five Core Strategies* dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di wilayah perbatasan negara Indonesia dan Malaysia tepatnya di Wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara, dapat dilihat dari penguatan peran birokrasi melalui pelaksanaan *core strategy*. Bahwa pelayanan publik merupakan salah satu tugas dan fungsi pemerintahan yang harus dilaksanakan berdasarkan visi dan misi serta perencanaan, di Kabupaten Nunukan hal tersebut sudah dituangkan dalam visi, misi, tujuan pembangunan Kabupaten Nunukan 2011-2016. Bahkan secara empirik ditindaklanjuti dengan visi dan misi serta tujuan pembangunan yang ditetapkan di masing-masing kecamatan yang ada di wilayah Sebatik, namun pada pelaksanaannya belum dapat dioptimalkan melalui peran birokrasi yang ada di wilayah tersebut.

Banyak hal yang mengakibatkan kondisi ini terjadi diantaranya adalah kompetensi dan kualitas SDM birokrasi yang masih lemah dan regulasi berupa kewenangan yang belum berpihak kepada birokrasi lokal di wilayah Sebatik. Selanjutnya Penguatan peran birokrasi melalui *consequence strategy* bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan senantiasa menginginkan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat diantaranya dengan menerbitkan kebijakan pamekaran kecamatan di wilayah Sebatik dan meluncurkan kebijakan pelayanan satu atap yang dipusatkan di Kecamatan-kecamatan. Namun pada konteks strategi penguatan peran birokrasi masih menunjukkan kelemahan yang mendasar, yaitu: (i) rendahnya kualitas produk pelayanan publik; (ii) rendahnya kualitas penyelenggaraan layanan publik, penggelembungan biaya dan lain sebagainya; dan (iii) ketiadaan mekanisme

komplain. Kevataan tersebut bermuara pada faktor rendahnya kapasitas birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Penguatan peran birokrasi melalui *Customer strategy* dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik ditandai dengan birokrasi secara individu dituntut untuk dapat memiliki kemampuan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sebagian besar Birokrat di wilayah Sebatik adalah putra daerah seharusnya memiliki motivasi yang tinggi namun sikap dan perilaku SDM aparatur dalam melayani masyarakat yang masih belum sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Penguatan peran birokrasi melalui *control strategy*, bahwa keberhasilan aspek pelayanan dapat diukur salah satunya dengan tingkat kepuasan masyarakat yang diberikan oleh pemerintah, kenyataannya pelayanan publik masih perlu pembenahan melalui strategi pengawasan. Pada konteks wilayah Sebatik strategi pengawasan dalam pelayanan publik sebenarnya sudah berjalan sesuai dengan mekanisme inspektorat (Bawasda), namun tidak sampai kepada substansi sehingga mekanisme pengawasan ini belum dapat memberikan implikasi positif bagi peningkatan kualitas pelayanan publik. Begitupula dengan Penguatan peran birokrasi melalui *Cultural strategy* yang sejalan dengan paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan yang menempatkan birokrasi sebagai pelayan masyarakat. Kultur ini merupakan sebuah aspek yang sulit untuk dirubah berbagai upaya untuk memperkuat peran birokrasi melalui strategi kultur telah dilaksanakan oleh birokrat di wilayah Sebatik, diantaranya dengan cara menjemput bola namun belum memberikan dampak yang baik dalam penguatan peran birokrasi.

Dengan demikian teori *five core strategies* pada konteks penguatan peran birokrasi di Wilayah Sebatik belum dapat dilaksanakan dengan baik mengingat kondisi SDM belum sepenuhnya berkualitas begitupula dengan regulasi mengenai kewenangan

organisasi birokrasi lokal di wilayah sebatik (kecamatan) yang sangat terbatas. Penguatan peran birokrasi melalui *five core strategies* dalam kerangka peningkatan kualitas pelayanan publik di wilayah Sebatik akan lebih leluasa dan tercapai sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan publik manakala Wilayah Sebatik menjadi sebuah wilayah yang mandiri dengan model desentralisasi asimetrik dengan bentuk daerah khusus, mengingat Wilayah Sebatik dengan sejumlah karakteristik yang khas adalah kawasan khusus perbatasan yang sudah seharusnya diperlakukan secara khusus pula dalam kerangka akselerasi pembangunan dan pelayanan publik sebagai beranda terdepan NKRI.

2. Saran

a. Saran Akademik

- 1) Penguatan peran birokrasi melalui *five core strategies* dapat terwujud secara utuh dan terintegrasi dengan terealisasinya rencana pengembangan SDM Birokrasi dan kelembagaan wilayah yang mandiri melalui pembentukan daerah otonom baru dalam bentuk desentralisasi asimetrik, hal ini sangat logis mengingat kondisi Wilayah Sebatik merupakan sebuah kawasan perbatasan (khusus) yang harus diperlakukan khusus dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi publik secara umum;
- 2) Dengan demikian untuk meningkatkan penguatan peran birokrasi dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di Wilayah Sebatik, orientasi terhadap pengembangan kompetensi dan kualitas SDM dan pemberian kewenangan yang lebih leluasa kepada organisasi birokrasi lokal (kecamatan) untuk lebih berperan hendaknya menjadi sebuah prioritas dalam penguatan peran birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan

publik di wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia khususnya di wilayah Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. Sehingga teori *five core strategies* untuk wilayah ini hendaknya dilengkapi dengan *core kompetensi*, kewenangan organisasi birokrasi lokal dan desentralisasi asimetris dalam menyikapi kekhususan dalam pengelolaan kawasan perbatasan seperti halnya di Wilayah Sebatik.

- 3) Hasil penelitian ini pada akhirnya memberikan penguatan terhadap pentingnya pelaksanaan penguatan peran birokrasi melalui *five core strategies* sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.

b. Saran Praktis

1. Kompetensi birokrasi harus ditingkatkan dalam mengisi kebutuhan birokrasi di wilayah Sebatik yang disertai dengan pelatihan dan pendidikan teknis yang komprehensif sesuai dengan tuntutan tugas pelayanan di kawasan perbatasan
2. Kewenangan yang dimiliki oleh unit kerja di wilayah Sebatik perlu ditinjau kembali mengingat karakteristik wilayah perbatasan yang berbeda dengan wilayah lainnya di Kabupaten Nunukan.
3. Masih perlu pembenahan melalui strategi pengawasan yang dilakukan melalui mekanisme inspektorat (Bawasda) sampai kepada substansi penyelenggaraan pelayanan publik sehingga mekanisme pengawasan dapat memberikan implikasi positif bagi peningkatan kualitas pelayanan publik.
4. Transformasi kultur birokrasi hendaknya dapat disosialisasikan secara umum oleh segenap birokrasi guna memperkuat perannya untuk dapat

meningkatkan kualitas pelayanan publik.

c. Saran Kebijakan

1. Untuk meningkatkan kualitas SDM Aparatur, di wilayah perbatasan disarankan pemerintah Daerah untuk memformulasikan kebijakan wajib tugas belajar dan pelatihan teknis baik yang dilaksanakan sendiri maupun partisipasi pada kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah tingkat atasnya, sehingga diperoleh sumberdaya aparatur yang memiliki kemampuan dan pengetahuan umum (*general knowledge*), teknis spesifik (*technical knowledge*), pengorganisasian tugas/pekerjaan (*job organizing*), wawasan administratif, serta kemauan untuk selalu melakukan pengenalan diri.
2. Untuk menciptakan pelayanan yang efektif dan tidak berbelit-belit, maka dibutuhkan Kebijakan tentang SOP Sistem pelayanan yang dirumuskan untuk dilaksanakan di masing-masing kecamatan di Sebatik; Kebijakan Standar pelayanan minimum yang sudah ada agar dipertegas untuk dilaksanakan.
3. Agar dirumuskan kebijakan pengembangan atau perubahan organisasi pemerintah yang dilakukan secara sistematis, didasarkan pada upaya penyesuaian terhadap dinamika wilayah Sebatik sebagai kawasan perbatasan (khusus) melalui pengkajian bentuk daerah dan perlakuan kewenangan yang tidak harus sama dengan daerah lainnya dalam bentuk desentralisasi asimetrik dengan penetapan daerah khusus untuk akselerasi pembangunan dan efektivitas peningkatan kualitas pelayanan publik.

