

Jurnal Ilmu Pemerintahan

Pencerahan Untuk Memajukan Pemerintahan

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI WILAYAH PERBATASAN NEGARA

**MENINJAU ULANG PERBATASAN
MEMBANGUN MODEL TATA PEMERINTAHAN PERBATASAN BARU**
Joash Tapiheru

**TATA KELOLA PEMERINTAHAN DI WILAYAH
PERBATASAN NEGARA**
Andy Ramses M.

**SABUK KESEJAHTERAAN NUSANTARA:
MERAJUT DESA-DESA PERBATASAN SEBAGAI
BERANDA DEPAN INDONESIA**
Sandy Nur Ikfal Raharjo

**TANTANGAN PULAU-PULAU KECIL TERDEPAN (PPKT)
KEPULAUAN RIAU DI JALUR MARITIM DUNIA**
Awani Irewati

**DESENTRALISASI DAN PEMBANGUNAN:
ASPEK WILAYAH DALAM MENGELOLA NEGARA BANGSA**
Irfan Ridwan Maksum



Dewan Redaksi

- Pengarah Redaksi : M. Ryaas Rasyid
Fauzi Bowo
I Made Suwandi
Suhajar Diantoro
- Mitra Bestari : Miftah Thoha (UGM)
Ramlan Surbakti (UNAIR)
Muchlis Hamdi (IPDN)
Saldi Isra (UNAND)
Chusnul Mar'iyah (UI)
Siti Zuhro (LIPI)
- Penanggung Jawab : Ketua Harian MIPI
- Pemimpin Redaksi : Simao de Assuncao
Sekretaris Redaksi : Megandaru WK.
Redaksi Pelaksana : Ika Sartika
Asrihadi

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	i-ii
Daftar Isi	iii
Meninjau Ulang Perbatasan Membangun Model Tata Pemerintahan Perbatasan Baru Oleh: Joash Tapiheru	1-18
Tata Kelola Pemerintahan di Wilayah Perbatasan Negara Oleh: Andy Ramses	19-35
Sabuk Kesejahteraan Nusantara: Merajut Desa-desa Perbatasan Sebagai Beranda Depan Indonesia Oleh: Pokja Perbatasan Universitas Gadjah Mada	37-54
Pembangunan Wilayah Perbatasan Indonesia - Timur Leste Melalui Kerja Sama Lintas Batas: Studi Kasus Kabupaten Timur Tengah Utara, Nusa Tenggara Oleh: Sandy Nur Ikfal Raharjo	55-75
Tantangan Pulau-pulau Terdepan (PPKT) Kepulauan Riau di Jalur Maritim Dunia Oleh: Awani Irewati	77-96
Desentralisasi dan Pembangunan: Aspek Wilayah dalam Mengelola Negara Bangsa Oleh: Irfan Ridwan Maksun	97-108
Mengelola Pelayanan Publik di Daerah Perbatasan Oleh: Oktafiani Catur Pratiwi	109-122
Konsep Dasar Otonomi Daerah UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Oleh: Halilul Khairi	123-138

Mengelola Pelayanan Publik di Daerah Perbatasan

Oleh: Oktafiani Catur Pratiwi¹

Abstract, this paper aims to describe the main issue of public service governance in the regional borders, and to analyze the public services in the regional borders in governance framework. One of priority agendas that included in the Jokowi-JK Nawacita, is to build Indonesia from the periphery by strengthening regional and village development under the unitary state framework. Building Indonesia from the periphery is designed through a good public service delivery for the people of Indonesia. Public service is a basic service that the local government should provide for its people. But the government's limitation of facilities and budgets often become a main reason for the absence of a good public service delivery for the local community. The other issue is a wider range of control of the local government, so it has some difficulties to reach all people, to maintainance it territorial coverage as well as the limitation of human resources. It has a direct consequence that all government services, that should be handled and becomes a local government authorities, is not delivered well because of these challenges.

Keywords: Governance, Public Service, Area, Border.

Pendahuluan

Kondisi geografis Indonesia yang merupakan gugusan pulau-pulau yang berbatasan dengan beberapa negara lain merupakan salah satu persoalan pemerintah yang membutuhkan penanganan serius. Selama beberapa puluh tahun ke belakang masalah perbatasan masih belum mendapat perhatian yang cukup dari pemerintah. Hal ini tercermin dari kebijakan pembangunan yang kurang memperhatikan kawasan perbatasan dan lebih mengarah kepada wilayah-wilayah yang padat penduduk, aksesnya mudah, dan potensial, sedangkan kebijakan pembangunan bagi daerah-daerah terpencil, terisolir dan tertinggal seperti kawasan perbatasan masih belum diprioritaskan.

Hal ini mengakibatkan penanganan kawasan perbatasan terkesan terabaikan dan bersifat parsial.² Lepasnya Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan menjadi pelajaran berharga dan peringatan penting bagi pemerintah Indonesia untuk tidak lalai terhadap pulau-pulau di Nusantara yang jumlahnya tidak kurang dari 17.506 pulau di seluruh Indonesia agar tidak terjadi kasus yang sama.

Keseriusan pemerintah dalam mengelola wilayah perbatasan sudah mulai sejak pemerintahan SBY dan semakin memiliki komitmen politik dalam hal pengelolaan perbatasan pada Pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla melalui sembilan program prioritas sebagai agenda kerjanya atau yang disebut nawa cita. Dalam nawa cita khususnya cita pertama, menghadirkan negara untuk melindungi segenap negara dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara di perbatasan, cita ketiga secara tegas Pemerintah Jokowi-JK memiliki komitmen untuk membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan serta cita kelima meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia.

Wilayah perbatasan dimaknai tidak sebagai halaman belakang akan tetapi wilayah perbatasan pada era pemerintahan Jokowi-JK dimaknai sebagai halaman depan NKRI mengingat bahwa mayoritas desa-desa tertinggal ada di wilayah perbatasan. Ada 39.091 desa tertinggal dan 17.268 desa sangat tertinggal³ yang menjadi fokus Kementerian Desa. Serta pengembangan daerah tertentu yang terdiri dari daerah rawan pangan, daerah perbatasan, daerah rawan bencana dan pasca konflik serta daerah pulau kecil dan terluar. Sedangkan untuk lokus ada 39 kabupaten di wilayah perbatasan yang menjadi lokus prioritas Kemendesa.

Selain Kemendesa, penanganan daerah di wilayah perbatasan dilakukan oleh badan khusus yaitu Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Di bawah BNPP, kebijakan pengelolaan di wilayah perbatasan telah berubah dan diubah dari kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi ke dalam (*inward looking*) menjadi keluar (*outward looking*). Paradigma pengelolaan secara "*outward looking*"

2. <http://news.detik.com/kolom/2758291/paradigma-baru-perbatasan-jendela-depan-nkri>

3. Data Dirjen PDTu Kemendesa Tahun 2015

tersebut diarahkan untuk mengelola wilayah perbatasan sebagai halaman depan negara yang berfungsi sebagai pintu gerbang keluar masuk orang, barang dan semua aktivitas, khususnya ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Harapannya, di tangan badan khusus ini, wilayah perbatasan akan lebih terurus dengan hadirnya negara di tengah-tengah mereka terutama dalam hal pelayanan publik.

Kondisi pelayanan publik di wilayah perbatasan khususnya dalam hal infrastruktur masih sangat memprihatinkan. Selain itu, kemiskinan menjadi permasalahan yang terjadi di setiap kawasan perbatasan baik laut maupun darat. Hal ini dapat dilihat dari tingginya jumlah keluarga pra sejahtera di kawasan perbatasan serta kesenjangan sosial ekonomi dengan masyarakat di wilayah perbatasan negara tetangga. Hal ini disebabkan oleh akumulasi berbagai faktor, seperti rendahnya mutu sumber daya manusia, minimnya infrastruktur pendukung, rendahnya produktifitas masyarakat dan belum optimalnya pemanfaatan sumber daya alam di kawasan perbatasan.

Rendahnya tingkat pendidikan, keterampilan, serta kesehatan masyarakat merupakan salah satu faktor utama yang menghambat pengembangan ekonomi kawasan perbatasan untuk dapat bersaing dengan wilayah negara tetangga. Implikasi lebih lanjut dari kondisi kemiskinan masyarakat di kawasan perbatasan mendorong masyarakat terlibat dalam kegiatan-kegiatan ekonomi ilegal guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Kawasan perbatasan di Kalimantan dan Sulawesi Utara misalnya, kehidupan sosial ekonomi masyarakat, pada umumnya berkiblat ke wilayah negara tetangga. Hal ini disebabkan adanya infrastruktur yang lebih baik atau pengaruh sosial ekonomi yang lebih kuat dari wilayah negara tetangga. Tulisan ini akan menganalisis tentang kondisi pelayanan publik di wilayah perbatasan dan mengelola wilayah perbatasan dalam kerangka *governance*.

Metodologi

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode kepustakaan 'library research'. Analisis data dalam artikel ini dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai macam sumber literatur yang relevan antara lain buku, jurnal ilmiah lainnya yang relevan dengan tema penelitian. (Mestika, 2004:34). Setelah semua data dikumpulkan kemudian dilakukan klasifikasi dengan cara *coding* untuk menemukan urgensi data yang perlu diolah terlebih dahulu kemudian dirangkai dengan data komplementer lainnya.

Memaknai Daerah Perbatasan

Kondisi perbatasan di Indonesia, baik perbatasan darat maupun laut berbeda satu dengan yang lainnya. Demikian pula dengan negara-negara tetangga yang berbatasan,

dimana setiap negara memiliki karakteristik yang berbeda. Beberapa negara tetangga memiliki kondisi sosial dan ekonomi yang lebih baik, namun sebagian lainnya, kondisi sosial ekonominya lebih terbelakang. Dengan adanya kondisi tersebut, maka masing-masing kawasan perbatasan memerlukan pendekatan atau perlakuan yang berbeda.

Belum tuntasnya kawasan perbatasan dan penetapan garis batas antar negara akan dapat berpotensi menjadi sumber permasalahan hubungan antar negara di masa datang. Terlebih lagi permasalahan garis batas adalah masalah sensitif yang sulit dikompromikan. Boleh dikatakan hampir semua negara ASEAN mempunyai permasalahan batas dengan negara tetangganya. Termasuk di dalamnya persoalan batas di Laut China Selatan. Disamping garis batas, masalah pelintas batas, pencurian sumber daya alam dan kondisi geografi juga merupakan sumber masalah yang dapat mengganggu hubungan antar negara. Oleh karenanya perlu dirumuskan kebijakan pembangunan di wilayah perbatasan, mulai dari bidang pertahanan secara komprehensif yang dipadukan dengan pembangunan dan pengelolaan wilayah perbatasan dengan melibatkan seluruh *stakeholder terkait*.⁴

Berbicara tentang wilayah perbatasan di Indonesia, terminologi wilayah Jika merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Wilayah adalah daerah (kekuasaan, pemerintahan, pengawasan, dsb); lingkungan daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan). Menurut Nia K. Pontoh (2008), wilayah secara umum merupakan suatu bagian dari permukaan bumi yang teritorialnya ditentukan atas dasar pengertian, batasan, dan perwujudan fisik-geografis. Bintarto dan Hadisumarno (1982) menyatakan bahwa secara umum wilayah dapat diartikan sebagai permukaan bumi yang dapat dibedakan dalam hal-hal tertentu dari daerah di sekitarnya. Dalam terminologi ini, wilayah masih dimaknai secara batas geografis yang kemudian menafikan aspek sosial politik yang terjadi sebagai bagian dari dinamika masyarakat yang bertempat tinggal di dalamnya. Kawasan perbatasan negara menurut UU 26/2007 dan PP 26/2008 adalah wilayah kabupaten/kota yang secara geografis dan demografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dan atau laut lepas. Sedangkan menurut UU 43/2008, kawasan perbatasan negara adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam batas wilayah Indonesia dengan negara lain. Dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan yang berhadapan langsung dengan negara tetangga.

Pelayanan Publik dalam *Governance*

Penggunaan istilah *governance* sebagai konsep yang berbeda dengan *government* mulai dipopulerkan secara efektif oleh Bank Dunia sejak tahun 1989. Konsep *governance* merujuk pada proses pemerintahan yang memberikan tawaran

4. www.wilayahperbatasan.com

tentang sinergi antara aktor di luar negara yaitu pasar dan masyarakat sipil. Untuk membangun pemerintahan yang baik, maka peran pemerintah harus dikurangi (*less government*). Pemerintahan yang besar (*big government*) hanya menjadi sumber dari pemerintahan buruk. Pemerintahan yang buruk dalam operasionalisasi Bank Dunia adalah pemerintahan yang tidak representatif serta sistem non-pasar yang tidak efisien, yang dalam prakteknya menjadi sumber kegagalan pembangunan di Afrika. Wacana pemerintahan yang baik atau *good governance* kemudian terus berkembang termasuk di Indonesia. Ide utama yang melihat pemerintah sebagai sumber masalah daripada sebagai solusi ini melahirkan pendefinisian *governance* yang lebih menekankan pada peran aktor-aktor di luar pemerintah.

Membaca arah kebijakan dan tata kelola pelayanan publik di aras lokal (Kabupaten/Kota). Pertama, amandemen UUD 1945 yang dilakukan kurun 1999-2002 menghasilkan pemaknaan yang lebih tegas ihwal pelayanan publik sebagai "hak dasar rakyat dan tanggung jawab Negara untuk mejamin pemenuhannya". Paradigma pelayanan publik berbasis hak tersebut secara normatif membawa perubahan relasi negara dan warga ke suatu level yang lebih politis ketimbang era sebelumnya yang menempatkan pelayanan publik sebagai pekerjaan teknis manajerial dan seolah hanya menjadi urusan pemerintah.

Kedua, sejalan dengan itu, langkah lebih lanjut adalah ratifikasi sejumlah rezim hak asasi yang berlaku secara internasional--hak ekonomi, sosial dan budaya (UU No.11/ 2005), hak sipil dan politik (UU No.12/2005), penghapusan segala bentuk diskriminasi (UU No.29/1999) yg mengikatkan Indonesia pada kewajiban memenuhi hak dasar rakyat melalui instrumen pelayanan publik tanpa dibalut praktik diskriminasi dalam rupa apa pun dan terhadap siapa pun⁵. Keterikatan Indonesia pada konvensi internasional semacam ini juga dibarengi dengan kesertaan dalam suatu komitmen global bagi pencapaian sejumlah sasaran pembangunan, sebagaimana terumus dalam deklarasi MDGs.

Ketiga, introduksi sistem politik demokrasi dan pemerintahan desentralistis yang tidak saja dilihat sebagai konteks lingkungan tetapi lebih mendasar menjadi esensi baru yang mengisi-menjiwai gagasan, pengaturan, dan pengurusan layanan publik. Sebagaimana yang ditunjuk dalam fokus pemaparan berikutnya, desentralisasi-demokratik tidak hanya berarti kian terdistribusinya pengaturan dan pengurusan layanan publik ke daerah tetapi juga mendorong tata kelola layanan publik yang lebih berasal "dari" rakyat (partisipasi), dikelola (secara akuntabel) "oleh" para wakil/pemerintah maupun bermitra dengan rakyat, dan "untuk" (responsif) kebutuhan layanan rakyat pula.

Lebih jauh, aktualisasi pelayanan publik merupakan wujud hadirnya negara yang

5. Sebagai bagian inti paradigma pembangunan berbasis HAM, pelayanan publik diperankan sebagai salah satu instrumen strategis bagi akses ke keadilan (*access to justice*), terutama bagi lapisan masyarakat miskin dan berbagai kelompok rentan lainnya seperti perempuan dan anak. Tanpa keterlibatan dan intervensi Negara dalam pemenuhan hak-hak dasar tersebut.

secara strategis mewujudkan melalui instrumen kebijakan (regulasi), instrumen fiskal (anggaran) dan tindakan administrasi (pelayanan barang/jasa). Untuk bisa menjalani fungsi tersebut, negara antara lain dibekali otoritas pengelolaan sisi input (berupa peran ekstraksi, investasi, dll) hingga sisi *output* (peran distribusi, alokasi, dll). Prinsip sederhananya, Rakyat, sang pemilik kedaulatan, secara nyata mesti menikmati hak-hak dasarnya, dan tugas Negara adalah memastikan perwujudannya secara optimal.

Regulasi disusun untuk memastikan ada jaminan dan kepastian hukum atas persoalan pelayanan publik yang kemudian akan didukung dengan penganggaran serta eksekusi atas kegiatan pelayanan publik berupa pelayanan barang dan atau jasa. Tugas negara adalah memastikan bahwa pelayanan publik bisa diberikan secara optimal baik secara kuantitas maupun kualitas.

Dalam memahami pelayanan publik, setidaknya ada tiga paradigma yang muncul dalam pembahasan pelayanan publik. Pertama, *old public administration, new public management dan new public service*. Dalam paradigma lama atau *old public administration*, yang menjadi dasar pijakan adalah egalistik yang sangat mememntingkan aspek formal, hirarkhi-sentralistik, bekerja berdasarkan klausul-klausul hukum, kedap dinamika aspirasi publik segala ciri yang kemudian dikenal sebagai birokrasi Weberian⁶.

Kedua, *New Public Management (NPM)*. Model yang muncul pada era 1980-an dan banyak dipengaruhi ideologi neo-liberal⁷ ini menawarkan gagasan transformasi manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik. Teori ekonomi menjadi dasar pijakan NPM. strategi yang ditawarkan dalam paradigma ini⁸, adalah *efficiency-drive, down-sizing, public service orientation*. Pada tataran praktis, paradigma ini mempengaruhi reformasi pelayanan publik di berbagai negara maju melalui ide *managerialism movement* di Inggris (Margareth Thatcher) atau pun ide *reinventing government* dari David Osborne⁹ di Amerika Serikat (Ronald Reagan). Paradigma ini tak sepi kritik, terutama soal integrasi negara ke dalam pasar, intervensi pasar atas negara, yang memarginalkan bahkan mengabaikan hak rakyat yang kurang beruntung secara ekonomi. Masyarakat direduksi posisinya bukan lagi sebagai warga negara namun ditempatkan sebagai pelanggan atau *customers*. Sementara proses penyelenggaraan layanannya kerap mengabaikan partisipasi dan keberdayaan politik

6. Sealiran dengan konsep "birokrasi ideal" Max Weber (1922), muncul pula konsep "*scientific management*" dari Frederick W. Taylor (1923), konsep "*administrative behaviour*" yang berintikan rasionalitas dari Herbert A. Simon (1957), dikotomi politik dan administrasi dari Woodrow Wilson (1887), dst.

7. Di aras makro, ideologi neoliberal ini mengekspresi dalam pilihan model *minimal state*. Seperti ditulis Nozick dan Hayek, konsep ini mengidealkan peran terbatas negara dalam ranah publik, bukan lantaran keterbatasan kapasitas sumber daya negara tetapi lebih sebagai wujud percaya atas keunggulan dari transaksi bebas antar individu dalam memproduksi barang/jasa di pasar, sementara negara hanya menjadi agensi perlindungan masyarakat dari kekerasan, kejahatan, dan segala peran *Nachtwakerstaat*-nya Adam Smith. Konsep *minimal state* ini merupakan kontras dari konsep *affirmative state*, baik *development state* maupun *welfare state*.

8. Erwan Ferlie et al., *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp 9-15.

9. David Osborne & Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A. William Patrick Book, 1992. Pemikiran Osborne-Gaebler berintikan konsep dan cara mewirusahaakan birokrasi dengan menjalankan prinsip pemerintahan katalis dan kompetitif, digerakan misi dan berorientasi hasil, mementingkan pelanggan dan berjiwa wirusaha, pemerintahan desentralistik dan pro pasar.

warga (*citizen politics*) dalam pengawasan¹⁰.

Comparing Perspectives :

(Denhardt & Denhardt, 2003)

Aspects	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
To Whom are public servants responsive ?	Clients and constituents	Customers	Citizens
Assumed organizational structure	Bureaucratic organizations by top-down authority	Decentralized public organizations	Collaborative structures with leadership shared internally and externally
Role of government	Rowing	Steering	Serving
Approach to accountability	Hierarchical	Market-driven	Multifaceted (law, community values, professional standard)
Administrative discretion	Limited discretion	Wide latitude	Discretion needed
Assumed motivational basis of public servant	Pay and benefits	Entrepreneurial spirit	Public service, desire to contribute to society

Ketiga, *New Public Service (NPS)* sebagai kritik atas OPA dan NPM. NPS dilandasi oleh teori demokrasi yang lebih memanusiaikan warga masyarakat. Asas dasarnya adalah *democratic-citizenship* yang esensinya adalah proses pelayanan publik merupakan perwujudan hak rakyat dan tanggung jawab negara dalam pemenuhannya. Perubahan ini menyangkut cara melihat masyarakat dalam proses pemerintahan, makna kepentingan publik¹¹, dan bagaimana kepentingan tersebut diselenggarakan negara. Seperti ditulis Denhardt, NPS merupakan: “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center*”¹².

Pada tataran praktek, *governance* dalam pelayanan publik lebih menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas pada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi managerial terutama sekali mengurangi campur tangan yang dilakukan oleh pemerintah seperti yang dikembangkan

11. Esensi kepentingan publik tidak (lagi) dibaca sebagai agregasi kepentingan individual melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan semua pihak dalam pencarian nilai dan kepentingan bersama. Kita tahu, model NPM memang relatif berhasil memperbaiki kualitas pelayanan publik, tetapi pelayanan itu lebih ditujukan bagi pemenuhan kepentingan pengguna sebagai individu (*self interest*) dan *customer*. Dengan NPS, kepentingan yang dilayani adalah milik bersama, termasuk mereka yang memiliki keterbatasan sosial-ekonomi yang cenderung diabaikan dalam NPM tidak hanya mereka yang berduit saja.

12. Janet Denhardt & Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M.E. Sharpe, 2004, pp.15, 42-43. Hendak membalikan prinsip NPM yang dirumuskan Osborne-Gaebler, Denhardt mengajukan sejumlah prinsip berintikan rakyat: “*serve citizen, not customers; seek the public interest; value citizenship over entrepre-neurship; think strategically, act democratically, recognize that accountability is not simple: serve rather than steer; value people, not just productivity*”.

oleh NPM, *Market-based Public Administration*, *Enterpreneurial Government*, dan sejenisnya (Hughes, 1944). *New Public Management* memiliki dua makna utama yaitu perubahan pada aspek managerial dan '*the new institutional economics*' (Rhodes: 1966:655). Managerialisme merujuk pada pengenalan metode pengelolaan sektor swasta ke dalam pengelolaan sektor publik. Pemikiran ini menekankan pada aplikasi manajemen profesional, standar dan pengukuran kinerja yang eksplisit, berorientasi pada hasil, *value for money*, dan berorientasi pada kepuasan pelanggan. Sedangkan *the new institutional economics* merujuk pada pengenalan struktur insentif ke dalam proses penyediaan pelayanan publik.

Memetakan Problem Pelayanan Publik di Perbatasan

Terminologi yang dibangun oleh pemerintah dalam memaknai wilayah perbatasan pada masa lampau adalah bagaimana menundukkan desa-desa yang ada di wilayah perbatasan melalui pendekatan militer atas nama pertahanan keamanan negara. Perilaku masyarakat di wilayah perbatasan dalam hal lintas batas orang dan barang juga persoalan tapal batas yang seringkali dimaknai sebagai pelanggaran sesungguhnya merupakan efek dari problem kesejahteraan yang selama ini alpha oleh negara sehingga masyarakat di wilayah perbatasan cenderung mencari cara sendiri untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Pelayanan publik menurut Sinambela dkk (2010:128) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Paradigma pengelolaan sektor publik di Indonesia saat ini hadir dan bekerja dalam kenyataan-kenyataan baru sebagai hasil perubahan makro dan mikro di bidang politik, ekonomi, sosial dan *infrastruktur teknologi*. Arus perubahan yang kompleks di berbagai bidang tersebut menghadirkan lingkungan persoalan, tantangan sekaligus peluang dan kesempatan baru bagi segenap reformasi kebijakan sosial dan pelayanan publik di negeri ini. Tak terkecuali bagi masyarakat di wilayah perbatasan.

Masyarakat di kawasan perbatasan cenderung memiliki tingkat mobilitas yang tinggi untuk berinteraksi langsung dan bersentuhan langsung dengan masyarakat lain yang berbeda latar belakang dan kewarganegaraan. Mereka berinteraksi secara sosial budaya, ekonomi hingga persoalan-persoalan politik. Interaksi yang cukup intens ini melahirkan kecenderungan-kecenderungan yang berbeda dengan masyarakat non-perbatasan. Misalnya mulai dari penggunaan bahasa asing, penggunaan mata uang negara sendiri sekaligus negara lain, konsumsi produk-produk luar negeri, keluar masuk tinggal dan bekerja di negara tetangga dan sebagainya dan dilakukan sejak lama secara turun temurun (Dedees, 2015).

Daerah perbatasan Indonesia dengan negara lain tidak pernah lepas dari persoalan

lintas batas, tapal batas, dan lain-lain baik secara sosial, ekonomi, budaya dan politik. Dari perspektif dalam negeri selalu muncul seringkali muncul isu-isu peningkatan nasionalisme masyarakat perbatasan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, perbaikan infrastruktur serta perbaikan kualitas hidup selalu menjadi perdebatan yang tak kunjung selesai. Di sisi lain, daerah perbatasan menjadi sangat rentan dalam persoalan loyalitas dan identitas masyarakat di perbatasan. Asimilasi kebudayaan kerap terjadi atau yang dikenal dengan *frontier*, daerah perbatasan yang mendapat lebih banyak pengaruh negara asing dari seberang batas negara.

Frontier ini bersifat sangat dinamis dalam arti dapat bergeser-geser dan dapat dikatakan bahwa efektivitas pemerintah pusat tidak lagi mencakup seluruh daerah kedaulatan secara penuh, melainkan dikurangi luar daerah yang sudah dipengaruhi oleh kekuatan asing baik secara politik, ekonomi dan sosial budaya (Sunardi, 2004) yang akan berpengaruh langsung ataupun tidak langsung terhadap imajinasi mereka atas identitas kebangsaan seperti yang dijelaskan Benedict Anderson bahwa bangsa merupakan komunitas politis dan dibayangkan sebagai sesuatu yang bersifat terbatas secara inheren sekaligus berkedaulatan (Anderson, 2001). Lebih lanjut dijelaskan Anderson bahwa bangsa adalah sesuatu yang terbayang, karena para anggota bangsa sekecil apapun tidak bakal tahu dan takkan kenal sebagian besar anggota lain, tidak akan bertatap muka dengan mereka, bahkan mungkin tidak pula pernah mendengar tentang mereka. Namun di benak setiap orang yang menjadi anggota bangsa itu hidup ada sebuah bayangan tentang kebersamaan mereka. Bangsa menjadi *suatu imagined political community*.

Gagasan ide nasionalisme di wilayah perbatasan bisa jadi tidak akan laku untuk dijual karena kebutuhan hidup masyarakat di daerah perbatasan lebih banyak disuplai oleh negara tetangga dengan harga lebih murah dan kualitas yang lebih baik dari produk negara sendiri. Bayangan nasionalisme masyarakat di daerah perbatasan tidak sesederhana seperti halnya batas geografis semata. Persoalan lintas batas dan batas wilayah yang seringkali bergeser seperti yang sering terjadi di perbatasan Indonesia-Malaysia dikarenakan kealpaan pemerintah kita memberikan wajah Indonesia bagi masyarakat di daerah perbatasan. Kealpaan ini bisa kita lihat mulai dari persoalan pelayanan publik di tiap level baik level lokal, nasional maupun internasional.

Pada level lokal, permasalahan yang dihadapi oleh daerah perbatasan adalah berupa keterisolasian, keterbelakangan, kemiskinan, mahalnya harga barang dan jasa, keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan publik (infrastruktur), rendahnya kualitas SDM pada umumnya, dan penyebaran penduduk yang tidak merata. Sementara pada level nasional, permasalahan daerah perbatasan adalah berupa: Kebijakan pemerintah yang kurang berpihak kepada pembangunan daerah perbatasan; Tapal batas negara; Penyelundupan tenaga kerja Indonesia (TKI); Masih kurangnya personil, anggaran, prasarana dan sarana, serta kesejahteraan; Terjadinya perdagangan lintas batas illegal; Kurangnya akses dan media komunikasi serta informasi dalam negeri;

Terjadinya proses pemudaran (degradasi) wawasan kebangsaan; *illegal logging* dan *illegal fishing* oleh negara tetangga; serta belum optimalnya koordinasi lintas sektora dan lintas wilayah dalam penanganan wilayah perbatasan.

Pada level internasional, permasalahan daerah perbatasan adalah berupa kesenjangan prasarana dan sarana yang terjadi pada daerah perbatasan di Indonesia. Jika dibandingkan dengan negara tetangga, hal ini dapat menimbulkan permasalahan politik dan Hankam. Selanjutnya adalah terjadinya eksodus WNI ke negara tetangga dikarenakan hampir seluruh wilayah kecamatan di perbatasan tidak memiliki akses jalan menuju ibukota kabupaten. Masalah lainnya adalah rendahnya daya saing penduduk setempat dibandingkan dengan negara tetangga. Dalam konteks kepentingan nasional, perlu ditumbuhkan kesadaran untuk memperhatikan kawasan-kawasan perbatasan yang selama ini dianggap sebagai halaman belakang yang terlupakan dalam strategi pembangunan. Kawasan perbatasan adalah daerah terdepan bukan sekedar perbatasan. Perbatasan sebagai beranda terdepan tidak sekedar bermakna sebagai batas terluar teritorial negara, namun kawasan tersebut sekaligus harus menjadi gambaran atas kesejahteraan Indonesia. Masyarakat dan kawasan beranda terdepan haruslah memiliki derajat penghidupan yang layak dari sisi pemenuhan kebutuhannya.

Seperti temuan Seman dan Sumanto (2005) terhadap perbatasan Indonesia di Kalimantan Timur bahwa Kalimantan Timur masih dihadapkan pada beberapa permasalahan yang cukup berat, diantaranya meliputi:

1. Kualitas SDM belum memadai, pelayanan kesehatan dan pendidikan masih terbatas, sehingga penduduk setempat tidak kompetitif dengan para pendatang yang umumnya memiliki keterampilan.
2. Tingkat pengangguran di Kalimantan Timur telah mencapai 7% dari total angkatan kerja (1.155.770 orang). Pengangguran tersebar di 6 Kabupaten/Kota. Tertinggi terdapat di 4 Kota masing-masing Balikpapan, Samarinda, Tarakan dan Bontang.
3. Penduduk miskin di Kalimantan sebanyak 328.597 atau 12,15%.
4. Terbatasnya pelayanan jasa transportasi yang disebabkan oleh terbatasnya infrastruktur jalan, sarana dan prasarana perhubungan darat, laut, dan udara, serta sarana dan prasarana permukiman.
5. Kerusakan lingkungan hidup, akibat penebangan hutan yang tidak terkendali, kegiatan pertambangan dan industri yang kurang memperhatikan dampak lingkungan, kesadaran masyarakat yang kurang peduli terhadap kelestarian lingkungan, serta lemahnya penegakan hukum terhadap penyebab pencemaran dan kerusakan lingkungan.
6. Kesenjangan pembangunan daerah perbatasan dengan Malaysia, menimbulkan kerawanan-kerawanan di bidang sosial ekonomi, keamanan, dan kedaulatan negara oleh karena terdapat perbedaan yang menyolok dengan daerah perbatasan wilayah Negara Malaysia. Demikian pula pembangunan daerah pedalaman yang

relatif tertinggal dibandingkan daerah pesisir.

Namun penyikapan pemerintah atas berbagai masalah tadi seringkali tidak menyelesaikan sumber masalah. Penyelesaian masalah dilakukan secara parsial dan sporadis ketika ada kasus misalnya pergeseran batas negara yang dilakukan secara represif atas nama kedaulatan negara. Sehingga kasus-kasus di perbatasan selalu berulang-ulang terjadi seperti lingkaran setan yang tak akan pernah berakhir.

Mengelola Pelayanan Publik di Perbatasan: Bagaimana?

Diskusi tentang pelayanan publik di perbatasan dibutuhkan strategi yang menyentuh semua aktor yang terlibat di dalamnya. Bukan dalam rangka melemahkan negara akan tetapi sebagai upaya membangun sinergi antar aktor dalam tata kelola pemerintahan. Dalam kerangka *governance*, pelibatan peran swasta dan masyarakat melalui partisipasi menjadi alternatif pengelolaan pelayanan publik di wilayah perbatasan. Negara dalam hal ini pemerintah masih memegang tiga fungsi seperti yang dikemukakan Musgrave & Musgrave (1983). Peran negara dalam konteks fungsi ekonomi menurut pandangan ekonomi publik ada tiga fungsi ekonomi yang pokok yaitu : fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi.

Fungsi alokasi memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan penyediaan dan pelayanan barang-barang publik yang peruntukannya secara komunal dan tidak dapat dimiliki secara perorangan melalui *budgeting policy*. Fungsi distribusi memiliki keterkaitan erat dengan pemerataan kesejahteraan masyarakat dalam arti proporsial tetap menjadi perhatian dalam rangka mendorong tercapainya pertumbuhan yang optimal melalui *tax policy*, subsidi, *social policy*. Fungsi stabilisasi memiliki keterkaitan erat dengan fungsi mengatur variabel ekonomi makro dengan sasaran untuk mencapai stabilitas ekonomi secara nasional melalui *fiscal policy* untuk mengatur harga, pertumbuhan ekonomi, neraca pembangunan.

Sektor swasta (*economic society*) diasumsikan bisa memainkan peranan penting melalui pendekatan pasar (*market approach*). Pendekatan pasar untuk pembangunan ekonomi berkaitan dengan penciptaan kondisi di mana produksi barang dan jasa berjalan dengan baik dengan dukungan dari lingkungan yang mapan dalam bingkai *incentives (pendorong) and rewards (hadiah)*. Salah satu tujuan penting *governance* adalah kemampuan untuk menggunakan resources yang efektif dan efisien. Modal sosial terbesar dalam mengelola *resources* secara efektif dan efisien ada di tangan *economic society*. Sedangkan masyarakat menjadi pilar utama yang tidak terpisahkan dan akan terdampak kebijakan. Partisipasi aktif dalam rancangan kebijakan, mengawal pada tahap implementasi dan evaluasi kebijakan.

Problem pelayanan publik pada level lokal seperti keterisolasian, keterbelakangan, kemiskinan, mahal nya harga barang dan jasa, keterbatasan prasarana dan sarana

pelayanan publik diatasi dengan pemekaran wilayah yang didesain oleh negara. Apa yang terjadi di Kalimantan dengan memekarkan salah satu provinsi menjadi provinsi Kalimantan Utara adalah dalam rangka mendekatkan negara dengan warganya. Kehadiran pemerintah lokal yang baru dan memiliki rentang kendali yang lebih pendek untuk di akses oleh masyarakat di daerah perbatasan. Dengan hadirnya pemerintahan lokal yang baru, inisiasi atas pembangunan di daerah perbatasan akan semakin tinggi dan memudahkan pemerintah pusat di dalam melakukan perannya dalam membangun suatu kebijakan pembangunan yang efektif bagi pemerintah dan memiliki manfaat yang besar bagi masyarakatnya. Meski tidak ada jaminan bagi daerah pemekaran baru akan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah pemekaran.

Komitmen pemerintah pusat dalam membangun daerah perbatasan dan membangun dari pinggiran yaitu membangun dari desa perlu mendapat apresiasi yang besar. Desa-desa yang selama ini dipinggirkan mendapat penguatan baik secara sosial, ekonomi maupun politik melalui pendanaan yang cukup besar melalui dana desa. Alokasi dana desa yang penggunaannya untuk pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu solusi atas persoalan pembangunan infrastruktur yang terbatas di desa-desa yang jauh dari pusat pemerintahan dan membuka isolasi akses yang selama ini jadi persoalan serius bagi masyarakat di daerah pedalaman dan perbatasan. Hal ini menyebabkan biaya transportasi menjadi mahal dan berdampak pada harga barang-barang yang mahal.

Rendahnya kualitas SDM pada umumnya, dan penyebaran penduduk yang tidak merata idealnya diatasi dengan penyediaan fasilitas sekolah yang lebih dekat dengan masyarakat. Pemerintah dalam hal ini sudah menyusun standar pelayanan minimal khususnya untuk pendidikan dasar dan menengah. Peran pemerintah daerah dalam melakukan evaluasi persoalan pendidikan menjadi penting dalam hal penyediaan sarana pendidikan beserta seluruh perangkatnya melalui satuan kerja pemerintah terkait. Sebagai salah satu program pembangunan yang utama, pemerintah telah menyediakan dana alokasi khusus untuk meningkatkan taraf pendidikan dan akses pendidikan masyarakat secara luas. Sekaligus pemberian insentif bagi guru-guru yang mengabdikan di daerah terpencil, terbelakang, terluar untuk memacu guru-guru agar mau mengabdikan di daerah-daerah yang cukup sulit dijangkau. Semakin banyak sarana dan prasarana pendidikan yang hadir di daerah perbatasan akan memudahkan anak-anak usia sekolah mengenyam pendidikan minimal pendidikan dasar sembilan tahun.

Peran masyarakat sipil dalam penyediaan akses pendidikan yang merata bagi masyarakat juga sudah mulai banyak diinisiasi oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil dan perguruan tinggi yang menjalin kerjasama dengan pemerintah setempat sebagai wujud kegiatan pengabdian masyarakat.

Penduduk yang terkonsentrasi pada satu wilayah tertentu biasanya pada wilayah-wilayah yang tak jauh dari pusat kekuasaan bisa dilakukan dengan penyebaran

penduduk melalui pemekaran desa maupun pemekaran kecamatan untuk mendorong pertumbuhan wilayah dan kota-kota baru yang akan memacu penduduk untuk melakukan migrasi. Pemekaran pemerintahan baru juga menjadi simpul pengikat antara pemerintah pusat dengan pemerintah di level terbawah. Dalam bahasa administrasi, akan memudahkan di dalam hal pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan memudahkan masyarakat untuk mengakses pelayanan dasar seperti pengurusan layanan administrasi kependudukan.

Semakin dekatnya pemerintah dengan masyarakat diharapkan juga akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan sesuai dengan semangat otonomi daerah yang bertujuan untuk pendemokrasian di level lokal, pendidikan politik serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Penyediaan sarana kesehatan di daerah perbatasan dengan menghadirkan fasilitas kesehatan seperti puskesmas serta tenaga medisnya. Pusat kesehatan masyarakat bisa dihadirkan di level kecamatan. Meski standarnya adalah satu kecamatan memiliki satu pusat kesehatan masyarakat, pada tahap awal bisa diawali dengan satu pusat kesehatan masyarakat untuk dua atau tiga kecamatan yang berdekatan. Problem berikutnya yang tidak kalah serius adalah penyediaan tenaga medis di daerah-daerah perbatasan. Pusat kesehatan masyarakat dibangun tetapi tidak ada dokter atau tenaga medis lain yang mau mengabdikan karena alasan gaji yang kecil namun tidak sesuai dengan biaya hidup yang tinggi. Sehingga tenaga medis enggan mengabdikan. Jalan tengah yang bisa dilakukan adalah rekrutmen tenaga medis dengan status pegawai pemerintah khusus untuk ditempatkan di daerah-daerah terpencil, terbelakang, terluar. Bukan rahasia umum bahwa masyarakat di daerah perbatasan seperti halnya di Kepulauan Batam (Adedes, 2015) lebih suka untuk berobat ke Singapura ataupun Malaysia dengan pertimbangan biaya yang lebih murah namun kualitasnya lebih baik daripada berobat di negaranya sendiri.

Penutup

Kawasan perbatasan adalah daerah terdepan bukan sekedar perbatasan. Perbatasan sebagai beranda terdepan tidak sekedar bermakna sebagai batas terluar teritorial negara, namun kawasan tersebut sekaligus harus menjadi gambaran atas kesejahteraan Indonesia. Masyarakat dan kawasan beranda terdepan haruslah memiliki derajat penghidupan yang layak dari sisi pemenuhan kebutuhannya. Membangun daerah perbatasan bukanlah perkara mudah namun bisa dilakukan dengan komitmen politik yang kuat dari pemerintah untuk menghadirkan negara di tengah-tengah masyarakat dalam bentuk kesejahteraan bagi semua warga di daerah perbatasan. Keterbatasan yang serius dalam hal pelayanan publik harus segera diatasi. Sinergi antar aktor dalam *governance* bisa menjadi kunci dalam pengelolaan daerah perbatasan. Pemerintah pusat memegang peranan penting dalam melakukan

regulasi dan fasilitasi terkait infrastruktur pendukung lainnya yang bahu membahu dengan pemerintah lokal mulai dari pemerintah daerah hingga pemerintah desa.

Kehadiran negara di daerah perbatasan melalui penyediaan pelayanan publik yang baik akan membawa imajinasi tentang Indonesia bagi masyarakat di daerah perbatasan semakin baik bahwa mereka masih diakui sebagai warga negara yang memiliki hak atas akses pelayanan publik dari negara yang pada akhirnya memperkuat nasionalisme mereka terhadap tanah airnya.

Daftar Pustaka

- Anderson, Benedict. 2001. *Imagined Communities: Komunitas-Komunitas Terbayang*. Yogyakarta: Insist Press.
- Denhardt, Janet & Robert B. Denhardt. 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Dedees, Adek Risma. 2015. *Melayu di Atas Tiga Bendera: Konstruksi Identitas Nasionalisme Masyarakat Perbatasan di Kepulauan Batam*. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 19, Nomor 2, November 2015.
- Ferlie, Erwan et al.. 1966. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Hughes, Owen. 1994. *Public Management And Administration*. New York: St. Martin Press.
- Held, David. 1966. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity.
- Manurung, Krisman. 2011. *Strategi Pembangunan Kawasan Perbatasan*. *Tabloid Diplomasi*, edisi Oktober.
- Osborne, D & T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How The Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wisley.
- Pontoh, Nia. K, dan Iwan Kustiwan. 2008. *Pengantar Perencanaan Perkotaan*. Bandung, ITB Press.
- Pratikno, 2005. *Good Governance dan Governability*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 8 No. 3, Maret 2005.
- Santoso, Purwo, dkk. 'Sabuk Kesejahteraan Nusantara: Merajut Desa-Desa Perbatasan Sebagai Beranda Depan Indonesia'.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2015.
- UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Internet

<http://news.detik.com/kolom/2758291/paradigma-baru-perbatasan-jendela-depan-nkri>
www.wilayahperbatasan.com