

PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PEMEKARAN DAERAH (Studi di Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara)

Didi Febriyandi

Program Magister Ilmu Administrasi Publik
Kekhususan Kebijakan Publik
Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
Jalan MT. Haryono No.163 Kode Pos 6541 Malang

Abstract

Expansion of the area if done a noble thing to reduce inequalities in public services and the welfare of society, especially in the border region Sebatik Island which is directly adjacent to the State Malaysia. In the process of formulation has traversed a long way from 2005 to 2015 Sebatik not yet bloomed. By rule Sebatik already complied with the procedures then to the center stage and for reasons that remain unclear policy process has not reached the desired goal together. As for the role of local actors has attempted to influence that although the outline deal happens area due to political factors to the division process to the center stage. It's just less escort and intensive communication on the elite center.

Keyword: Paradigm Regional Expansion Sebatik Island, Policy Formulation Process, Role of Local Actors.

Abstraksi

Pemekaran daerah jika dilakukan merupakan suatu hal yang mulia untuk mengurangi kesenjangan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat terutama pada wilayah perbatasan Pulau Sebatik yang mana berbatasan langsung dengan Negara Malaysia. Dalam proses perumusan jalan panjang telah dilalui dari tahun 2005 hingga 2015 sebatik belum juga dimekarkan. Secara aturan sebatik sudah memenuhi prosedur kemudian sampai pada tahapan pusat dan dengan alasan yang belum jelas proses kebijakan belum mencapai tujuan yang diinginkan bersama. Adapun peranan aktor lokal sudah berupaya dengan pengaruh yang dimiliki walaupun secara garis besar deal yang terjadi di daerah dikarenakan faktor politik hingga proses pemekaran tersebut sampai pada tahapan pusat. Hanya saja kurang pengawalan dan komunikasi yang intensif pada elit pusat.

Kata kunci: Paradigma Pemekaran Daerah Pulau Sebatik, Proses Perumusan Kebijakan, Peranan Aktor Lokal.

A. Pendahuluan

Tantangan pemerintah dewasa ini adalah bagaimana melakukan dan melaksanakan pemerintahan yang efektif dan efisien, yakni pemerintahan yang dapat membuat hasil yang baik bagi publik. Secara umum hadirnya kebijakan sebagai sistem standar, aturan dan prosedur dalam mewujudkan, menilai dengan kritis dan mesinergikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Serta memecahkan dinamika masalah dalam pemahaman kegiatan sedangkan variabel pemecahan masalahnya adalah bentuk solusi yang ditawarkan sebagai kunci utama dalam menganalisis suatu kebijakan.

Memang kegiatan politik bisa berbagai macam bentuk, yaitu selalu ada sangkut pautnya dengan kekuasaan. Diantara berbagai macam bentuk tersebut yang penting yaitu kegiatan politik yang merupakan pengambilan keputusan yang akan menghasilkan apa disebut dengan kebijakan publik. Ada beberapa penyebab sering terjadinya kegagalan pemerintah membangun kebijakan publik. *Pertama*, karena tidak mengerti makna intisari substansi kebijakan publik, dampak jangka panjangnya akan mengakibatkan reduksi teori kebijakan publik. *Kedua*, karena analisis kebijakan antara ada dan tiada artinya ada tapi tidak bekerja secara maksimal dengan posisi pemerintah sebagai ahlinya biasa bekerja tapi tidak menghasilkan output secara bijaksana pada publik.

Perhatian utama dari pemrakarsa kebijakan ditujukan pada sejauh manakah tujuan atau sasaran resmi kebijakan telah tercapai. Sedangkan para pejabat pelaksana dilapangan akan memberi perhatian pada masalah tindakan atau perilaku mereka dilapangan dalam menyikapi gangguan atau hambatan yang menghalangi berhasilnya suatu kebijaksanaan baru di wilayah kerjanya. Alur yang harus dipahami kemudian ialah dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Artinya bahwa suatu

implementasi kebijakan harus melalui proses tahapan, objek sarannya tepat dan tidak ada yang merasa dirugikan antara pihak pembuat kebijakan dan pihak yang menerima kebijakan, harus dipertimbangkan segala aspek yang ada seperti budaya, lingkungan dan politik.

B. Paradigma Pemekaran Daerah Pulau Sebatik

Impian menjadi daerah pemekaran baru oleh mayoritas masyarakat Pulau Sebatik adalah semangat mengembangkan percepatan pembangunan di daerah perbatasan. Dalam logika pembangunan yang disepakati oleh banyak pengamat politik bahwa daerah perbatasan dalam konteks tertentu meniscayakan sebuah pemekaran. Selama ini perhatian pemerintah induk kurang begitu maksimal terhadap daerah-daerah pesisir yang disebabkan oleh beberapa faktor tertentu. Kondisi yang kurang kondusif di wilayah perbatasan terutama disebabkan karena sebagian besar wilayah tersebut merupakan wilayah terisolir yang jauh dari pusat pemerintahan.

Salah satu kawasan perbatasan yang jauh dari pusat pemerintahan adalah Pulau Sebatik yang secara administratif masuk ke wilayah Kabupaten Nunukan, Propinsi Kalimantan Timur. Pulau Sebatik memiliki posisi yang unik karena pulau ini terbagi menjadi dua, bagian selatan bagian masuk ke wilayah Negara Republik Indonesia dan bagian utara masuk wilayah Negara Malaysia. Walaupun sebagian Pulau Sebatik merupakan wilayah Indonesia, namun sebagian besar masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut secara emosional memiliki kedekatan dengan Malaysia. Hal tersebut disebabkan karena kehidupan sehari-hari mereka lebih banyak tergantung dengan salah satu kota di wilayah Sabah, yaitu kota Tawau. Kebutuhan sehari-hari masyarakat Sebatik sangat tergantung di kota tersebut.

Secara teoritis paling tidak terdapat empat faktor yang menjadi alasan tingginya semangat untuk melakukan pemekaran. *Pertama*, meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan, disebabkan daerah induk yang luas, sebaran penduduk yang tidak merata dan ketertinggalan pembangunan ekonomi

menjadi dasar alasan ini. *Kedua*, kecenderungan homogenitas dalam bentuk etnis, bahasa, agama, dan lain-lain. *Ketiga*, jaminan fiskal bagi daerah yang baru dibentuk dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), bagi hasil Sumberdaya Alam (SDA), kesempatan menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan lain-lain. *Keempat*, para birokrat dan politisi oportunistik yang hanya mengejar keuntungan semata dengan memanfaatkan kesempatan yang diberikan oleh aturan perundangan.

Menuju daerah yang sejahtera adalah dambaan setiap daerah. Begitupula dengan Pulau Sebatik yang mengharapkan sebuah mimpi akan kesejahteraan, sebuah harapan yang belum bisa tercapai akibat minimnya kebijakan visioner dalam mengembangkan potensi wilayah yang ada. Secara geografis Pulau Sebatik berbatasan langsung dengan Malaysia mengakibatkan ketergantungan ekonomi dan sosial dengan Malaysia yang jika tidak segera dilepaskan berpotensi terjadi ancaman disintegrasi kedepannya.

Ketergantungan tersebut berimbas pada kurang luasnya masyarakat Sebatik bergerak untuk mengembangkan potensi ekonomi yang ada. Rumitnya keadaan di Sebatik perlu diurai secara serius oleh beberapa gerakan masyarakat Sebatik yang kemudian terhimpun dalam sebuah tim kerja bernama Tim Pemekaran Kota Sebatik yang bekerja secara simultan. Nafas utama yang menjadi kerangka gerakan ini adalah mewujudkan sebuah daerah baru yang lebih mandiri dengan prinsip efisiensi dan efektifitas. Apalagi kondisi nyata di Sebatik penuh dengan keterbatasan-keterbatasan ekonomi dan akses politik yang sulit.

Gerakan komunal ini berasal dari aspirasi masyarakat Pulau Sebatik. Kemudian harapan bersama ini perlu dijumpai oleh tim wahana pemekaran Sebatik yang secara konsisten mengawal proses perumusan kebijakan sampai selesai. Lobi ini sudah sampai ke tingkat pemerintah pusat. Dari segala proses politik perumusan kebijakan yang ada dapat dikatakan bahwa proses pemekaran wilayah Sebatik ini memang menjadi sebuah rangkaian panjang dan rumit. Persiapan dan kelengkapan

yang harus dipenuhi juga cukup banyak dan memakan waktu yang cukup lama. Proses politik seperti inilah yang menuntut langkah kehati-hatian serta ketepatan agar tidak melangkah pada ruang yang salah.

Proses politik perumusan kebijakan sesungguhnya sangat nampak terjadi ditingkat pemerintahan pusat, hal tersebut dapat dilihat berdasarkan *lobby* dan komunikasi tim wahana pemekaran Sebatik beserta elite politik Kabupaten Nunukan. Wacana pemekaran adalah sebuah pertarungan kepentingan masing-masing elite. Pemekaran adalah sebuah wacana yang melibatkan banyak kepentingan dengan *lobby-lobby* tingkat tinggi yang tentunya bisa jadi membutuhkan biaya besar. Apalagi dalam logika ekonomi politik kesepakatan bukan hal yang 'gratis' artinya dukungan yang diberikan oleh DPR RI harus disertai dengan pemberian uang. Kemudian di pusat sudah terlalu banyak mengantri calon daerah-daerah yang ingin memekarkan diri dengan alasan yang serba rasional. Pemerintah pun yang diwakili oleh Kemendagri tidak mau kecolongan lagi dalam melakukan pemekaran yang terkesan dipaksakan dan terburu-buru. Mengingat isu pemekaran sudah tidak terkontrol lagi. Saat ini Indonesia memiliki 34 Provinsi dan 508 kab/kota dan berdasarkan data kajian kemendagri 65% daerah yang baru mekar dalam kondisi 'gagal berkembang' (*Kompas*, 11 Juli 2015).

Dalam kasus Pulau Sebatik, secara administratif dan kelayakan wilayah menurut hemat penulis sudah layak untuk dimekarkan. Pertimbangan lain berupa situasi politik dan keamanan, ekonomi, kondisi administrasi sebatik dan kondisi sosial budaya yang terjadi di Pulau Sebatik sudah seharusnya menjadi pertimbangan utama pemerintah melakukan pemekaran. Akselerasi pembangunan ditengah masalah kesenjangan yang semakin kompleks saja menuntut perlunya penanganan yang cepat.

Berbagai kajian faktual telah menjelaskan bahwa daerah perbatasan dan terluar yang merupakan cermin negara Indonesia sepatutnyalah mendapatkan prioritas pembangunan. Apalagi prirotas pembangunan nasional adalah percepatan

pembangunan di daerah perbatasan. Dalam Rancangan Undang-Undang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 berparadigmakan kawasan perbatasan bukan lagi sebagai *inward looking* namun *outward looking*. Pemerataan pembangunan pun menjadi slogan utama. Selama ini akses pembangunan di Pulau Sebatik masih belum maksimal karena persoalan administrasi birokrasi yang panjang serta pengabaian oleh pemerintah.

Masyarakat Pulau Sebatik terkadang hidup dalam dilema kebangsaan yang kuat. Nasionalisme mereka kerap dibenturkan pada tuntutan hidup yang layak. Banyak warga Pulau Sebatik yang lebih merasa sebagai warga Malaysia ketimbang Indonesia. Mereka merasa lebih mendapatkan kesejahteraan ketika berada di Malaysia. Banyak dari mereka lebih merasa sebagai warga Negara Malaysia meskipun punya KTP Indonesia. Ironis terdengar. Persoalan ini cukup serius untuk dipikirkan pemerintah. Jangan salahkan mereka karena menggadaikan nasionalisme namun pemerintah perlu introspeksi diri apakah mereka telah diperlakukan secara layak sebagai warga negara.

Pemekaran Pulau Sebatik merupakan salah satu solusi politik kesejahteraan yang bisa dilakukan pemerintah Pusat. Pemekaran pembangunan daerah Pulau Sebatik jika bisa dimaksimalkan, maka akan memutus mata rantai birokrasi yang panjang, akses pembangunan yang akan terpusat dan potensi lokal akan semakin diperhatikan. Tinggal menunggu *political will* dari pemerintah pusat dan DPR. Apakah keduanya memiliki *sense of belonging* atau kepekaan tinggi pada salah satu daerah terluar Indonesia. Semua persyaratan administrasi dan studi kelayakan akademis sudah dipenuhi. Masyarakat sekarang tinggal menunggu bukti janji pemerintah terhadap prioritas pembangunan pada daerah terluar.

Membangun daerah perbatasan seperti Pulau Sebatik memerlukan sebuah kebijakan khusus salah satunya pemberian DOB Baru. Paradigma yang dipakai adalah paradigma kepentingan nasional yang melihat daerah perbatasan sebagai investasi. Paradigma nasional melihat bahwa pendekatan pembangunan berlandaskan pendekatan kesejahteraan. Titik pijakannya bukan persoalan ekonomi semata namun

kepentingan nasional. Dengan tujuan menjaga kedaulatan dan keutuhan negara, sehingga walaupun secara hitungan ekonomi tidak menguntungkan namun dalam jangka panjang dan keutuhan wilayah NKRI akan tetap terjaga.

Pemberian DOB akan membuat akslerasi pembangunan semakin cepat. Rentang kendali pemerintahan yang pendek akan memacu pembangunan infrastruktur dan pelayan publik semakin terfokus sehingga kesejahteraan masyarakat perbatasan semakin mudah diraih. Jika semua kebutuhan dasar masyarakat perbatasan telah terpenuhi secara layak maka perlahan-lahan beranda indonesia akan terlihat indah karena diselimuti oleh kesejahteraan.

Keinginan ini jangan hanya dilihat secara politis belaka. Artinya kecurigaan bahwa ini hanyalah bagi-bagi 'kue' kekuasaan dalam konteks Pulau Sebatik perlu direduksi. Keinginan pemekaran ini murni dari warga masyarakat bukan elit. Mereka menginginkan perbaikan kesejahteraan akibat ketertinggalan ekonomi yang semakin jauh. Sebaiknya pemerintah segera menindaklanjuti usul pemekaran ini dengan membentuk tim persiapan pemekaran agar ada keseriusan dari pemerintah untuk membangun Pulau Sebatik. Semakin cepat aksi nyata pemerintah akan lebih baik masyarakat sebatik membutuhkan keseriusan dan kejelasan pemerintah. Mereka sudah cukup lama bersabar dan menunggu. Tinggal menunggu *political will* pemerintah.

C. Proses Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan adalah sebuah rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan. Sedangkan secara teoritis perumusan kebijakan adalah pengembangan alternatif pemecahan masalah¹. Perumusan kebijakan membutuhkan proses panjang yang memerlukan *lobby* dan komunikasi politik tingkat tinggi, sebagai sebuah pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sebuah keputusan².

¹William n Dunn, (Asitadani Diah, Wibawa Samodra, Purwanto Agus Erwan), terjemahan, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: UGM, 2003), h.43

²Soekarno. SD, *Public Policy (Kebijaksanaan Pemerintah)*, (Surabaya: Airlangga,2000), h.20

Sedangkan pendapat ahli lainnya mengatakan perumusan kebijakan ialah proses terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai olehnya itu dalam memahami kebijakan kita perlu tahu peran aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut³. Dari pelbagai pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa perumusan kebijakan merupakan alat untuk memecahkan sebuah masalah yang dibentuk dari aktor pembuat kebijakan untuk menyelesaikan suatu masalah dengan berbagai alternatif pilihan pemecah kebijakan yang terbaik. Kebijakan publik pastinya akan melibatkan banyak pertimbangan, seperti pertimbangan akademis, politik, dan ekonomi akan menjadi pijakan utama. Kebijakan publik merupakan *output* pemerintah yang tentunya mengandung beberapa konsekuensi logis.

Dalam konteks wacana pemekaran Pulau Sebatik menjadi Kota Sebatik sudah melalui perdebatan panjang. Pemekaran ini memang murni berasal dari akar rumput masyarakat Sebatik yang sudah bergulir sejak tahun 2001 yang melihat daerah mereka begitu kesulitan mendapatkan akses pembangunan yang layak. Birokrasi yang ruwet dan panjang, ketertinggalan ekonomi, infrsasruktur, keamanan, dan persoalan sosial budaya adalah setumpuk persoalan yang terjadi disana. Persoalan bangsapun menjadi dipertaruhkan.

Kondisi pembangunan Pulau Sebatik yang belum maksimal dikhawatirkan akan memperburuk citra Indonesia sebagai negara gagal dalam membangun daerah terluar. Disisi lain masyarakat banyak yang telah tergoda untuk pindah atau sekedar bangga mengakui dirinya sebagai warga negara Malaysia sebab lebih diperhatikan. Nasionalisme dan patriotisme ikut tergadaikan dalam konteks ini. Beberapa alasan mendasar itulah yang mendorong niat beberapa elemen Masyarakat Sebatik menginisiasi Pemekaran.

Proses panjang 14 tahun adalah ikhtiar bersama masyarkat Sebatik. Model perumusan kebijakan ini sangat partisipatif karena melibatkan masyarakat sebatik

³Irfan Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara, 2002, h.24

melalui metode survei dan tatap muka langsung (Musyawarah). Dukungan yang kuat dari birokrasi pemerintahan mulai dari Desa sampai DPRD Propinsi bukti bahwa daerah ini memang layak mendapatkan prioritas utama dalam pemekaran. Kebijakan birokrasi daerah untuk memberikan rekomendasi tentang kelayakan pemekaran Pulau Sebatik didasari beberapa pertimbangan yang logis. Dalam proses perumusan kebijakan ini alat untuk memecahkan sebuah masalah pembangunan di yang dapat dibentuk dengan berbagai macam alternatif⁴. Dalam konteks perumusan kebijakan Pulau Sebatik setidaknya sudah memenuhi beberapa prinsip dasar tentang pemekaran dalam UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 129 tahun 2000 yang berisi:⁵

Pertama, tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan kemananan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan serasi antara pusat dan daerah. Intinya adalah dengan pemekaran baru harus menjamin tercapainya akselerasi pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat. Hasil kajian UNAIR dan aspirasi warga Pulau Sebatik sudah cukup memenuhi kriteria ini.

Kedua, syarat-syarat pembentukan daerah dan kriteria pemekaran menyangkut kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan perimbangan-pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi seperti kemananan dan ketertiban, ketersediaan sarana pemerintahan, dan rentang kendali. Pulau sebatik dinilai sudah layak untuk dimekarkan berdasarkan kriteria ini. Kajian Unair dan tim penilai dari Provinsi dan Pusat pernah melakukan studi kelayakan dan hasilnya layak. Pertimbangan lain khususnya sebagai daerah terluar dan perbatasan perlu mendapatkan prioritas pemekaran.

Ketiga, prosedur pembentukan dan pemekaran daerah diawali oleh adanya kemauan politik Pemda dan aspirasi masyarakat setempat, didukung oleh penelitian

⁴ *Ibid*, h. 76

⁵Tri Ratnawati, *Pemekaran daerah : politik lokal & beberapa isu terseleksi*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009), h. 23-24

awal yang dilakukan oleh pemda. Usulan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri yang disertai lampiran hasil penelitian, persetujuan DPRD Propinsi dan Kabupaten/ Kota. Selanjutnya Kemendagri memproses lebih lanjut dan menugasi tim untuk observasi ke daerah yang hasilnya menjadi rekomendasi bagi Dewan Pertimbangan Daerah Otonomi (DPOD). Semua proposal akan di pertimbangkan oleh DPOD. Wacana pemekaran pulau Sebatik berasal dari kemauan politik warga setempat yang kemudian disepakati oleh Pemda Nunukan dan menerjunkan tim studi kelayakan dari Unair. Hasil studi itu selanjutnya sudah diserahkan ke DPRD propinsi untuk disetujui dan telah dikirim ke kemendagri untuk mendapatkan pertimbangan.

Keempat, pembiayaan bagi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah baru untuk tahun pertama ditanggung oleh daerah induk berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari gabungan Kabupaten/ Kota di Provinsi baru dan dapat dibantu melalui APBN atau hasil pendapatan yang diperoleh dari Kabupaten/Kota yang baru dibentuk. Kesiadaan Pemkab Nunukan untuk membantu pembiayaan tahun pertama ketika dimekarkan cukup untuk menjadi alasan logis kelayakan pemekaran Pulau Sebatik.

Kelima, evaluasi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi sampai kepada penghapusannya didahului dengan penilaian kinerja. Apabila setelah lima tahun setelah pemberian kesempatan memperbaiki kinerja dan mengembangkan potensinya tidak mencapai hasil maksimal, maka daerah yang bersangkutan dihapus dan digabungkan dengan daerah.

Empat belas tahun adalah penantian yang cukup panjang bagi masyarakat Pulau Sebatik. Presiden Jokowi pernah meninjau langsung Pulau Sebatik dan menjanjikan perbaikan disana sini. Sebatik menurut Jokowi adalah wilayah strategis perdagangan internasional. Hal ini senada dengan Nawacita Jokowi yang ketiga yakni komitmen membangun Indonesia dari daerah pinggiran. Mendagri juga mengatakan usulan pemekaran DOB Kecamatan Batik menjadi Kota telah memenuhi persyaratan. DOB Sebatik juga akan segera di bahas di DPR pada tahun 2016. Dalam UU No. 23/2014 pasal

31 ayat 4 dikatakan: “Pembentukan daerah dan penyesuaian daerah dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan nasional”. Pertimbangan inilah yang membuat Pulau Sebatik layak untuk dimekarkan demi kepentingan nasional. Sedangkan peranan aktor lainnya bagi penulis adalah mereka yang memiliki posisi strategis dalam lembaga kebijakan. Hubungan aktor dan kelembagaan ialah penentu proses perjalanan dinamika dan strategi yang dilakukan oleh ruang lingkup kebijakan. Prinsipnya aktor kebijakan adalah orang, baik sebagai perumus maupun kelompok penekan kebijakan yang proaktif dan aktif dalam interaksi di dalam analisis kebijakan publik. Menurut Howlett dan Ramesh⁶, aktor kebijakan meliputi aktor internal dan aktor eksternal yang mempunyai kosern tersendiri terhadap kebijakan. Dalam hal ini dilapangan dapat ditemukan kesesuaian perilaku aktor eksternal dan internal dimana aktor eksternal yakni Tim Wahana Pemekaran Himpunan Masyarakat Sebatik yang cukup proaktif dan aktif mengawal pemekaran daerah Kota Sebatik dari berbagai dinamikan dan perjalanan tim ini mampu mendorong aktor internal untuk mengeluarkan keputusan-keputusan daerah. Kemudian Menurut Pal⁷, terdapat tiga tipe gaya analisis kebijakan di antaranya: gaya analisis proses kebijakan, hal ini lebih memperhatikan pada ketetapan dalam proses politik, keputusan, debat, konflik dan kompromi yang menghasilkan sebuah kebijakan publik. Pola lahirnya kebijakan dari pisau analisis proses tidak hanya melihat dari sisi isi atas keputusan kebijakan yang diambil karena muatan politik luar juga menjadi faktor variabel dalam hal ini aktor daerah yang berperan aktif telah mencoba menyelesaikan dan mengawal pemekaran daerah Kota Sebatik sampai pada tahapan pusat. Akan tetapi tarik ulur ditingkat pusat membuat proses pengawalan kebijakan pemekaran daerah Sebatik sedikit terhambat dapat terlihat berdasarkan hasil

⁶ Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*, (Jakarta, Graha Ilmu, 2011), h.37

⁷Joko, Widodo. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik)*. Malang: Bayu Media, 2009, h.27

wawancara yang diuraikan salah satu tim wahana yang mengetahui secara pasti seluk beluk komunikasi kompromi di tataran aktor pusat.

Jalan panjang untuk men-goal-kan kebijakan pemekaran daerah Kota Sebatik dengan proses kemurnian tidaklah mudah, Penulis sedikit menambahkan dengan mengutip Jurnal Kaltara dan Metro Kaltara (17 Agustus 2015) bahwa seiring dengan pendapat Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo pemerintah pusat menjadwalkan ulang pembahasan pemekaran Pulau Sebatik ditahun 2016, bersama 87 daerah yang sudah diusulkan di tahun 2014 dan sekarang Sebatik masuk skala prioritas oleh Pemerintah pusat serta sudah memenuhi segala persyaratan untuk menjadi Kota sendiri.

D. Peranan Aktor Pemerintah Daerah

1. Kepala Desa Tanjung Karang & Binalawan

Sebagai salah satu aktor eksekutif peranan Kepala Desa Tanjung Karang dalam menginisiasi usulan pemekaran dari akar rumput sangatlah besar. Mulai dari menginisiasi dan menjembatani aspirasi masyarakat desa ke tingkat kecamatan. Sebagai aktor lokal yang tentunya mahfum betul dengan kondisi desa, tugas seorang kepala desa menjadi penghubung aspirasi sekaligus melengkapi beberapa berkas administrasi pemekaran, cukup banyak membantu. Kerja-kerja komunikasi melalui rapat-rapat dengan RT, RW, BPD dan tokoh masyarakat berhasil membangun sebuah sinergi kesadaran bahwa pemekaran Pulau Sebatik adalah demi kesejahteraan masyarakat bukan yang lain.

Proses perumusan kebijakan seperti ini mengusung prinsip transparansi sehingga meminimalisir kecurigaan dan konflik yang mungkin terjadi. Model partisipatif seperti ini akan menjaga kemurnian sebuah keputusan karena lahir dari perbincangan yang sehat. Proses perumusan seperti ini menggunakan analisa proses yang menjelaskan bahwa proses keputusan bersama tentang pentingnya pemekaran di Pulau Sebatik merupakan hasil dari kompromi politik. Sebuah kompromi yang berhasil

menyatukan semua pandangan bahwa Sebatik haruslah mekar demi kesejahteraan masyarakatnya.

2. Camat Sebatik dan Sebatik Barat

Keterlibatan Camat Sebatik dan Sebatik Barat dalam memberikan dukungan politik pada wacana pemekaran Pulau Sebatik memberikan beberapa keuntungan strategis. Dengan posisi jabatan strategis di birokrasi, peran mereka tentulah sangat banyak membantu. Penjelasan mereka tentang beberapa rasionalisasi pentingnya pemekaran Pulau Sebatik seperti dengan pemekaran Sebatik akan bisa lebih maju karena pembangunan menjadi terfokus, serta jaminan tidak akan adanya perebutan aset dengan daerah induk berhasil meyakinkan banyak pihak untuk setuju pada isu pemekaran ini.

Dukungan pada pemekaran ini juga dilakukan dengan melengkapi beberapa persyaratan administrasi pemekaran, mengumpulkan beberapa kepala desa, LSM, dan tokoh masyarakat untuk menyamakan persepsi. Langkah ini sangat baik agar ada kekompakan politik yang tentunya akan semakin memperlancar usulan. Dukungan moral dan politik akan semakin memperkuat perjuangan tim-tim lobi pemekaran karena disokong penuh oleh birokrasi daerah.

Sebagai aktor formal yang memiliki akses politik memadai Camat Sebatik dan Sebatik Barat melakukan langkah-langkah politik. Selain dukungan politik penuh serta melengkapai persyaratan administrasi yang dibutuhkan, kekuatan dukungan yang diberikan juga besar. Dukungan yang diberikan sangat berarti dalam konteks menambah kekuatan politik. Mereka memiliki akses politik dan sumber daya untuk melakukan komunikasi politik ke Pemkab. Nunukan, DPRD Nunukan dan kekuatan politik lainnya agar aspirasi pemekaran ini bisa berjalan lancar.

3. DPRD Nunukan

Secara hakekat DPRD memiliki peran dalam pemekaran yakni;

1. Memberikan rekomendasi dan dukungan politik terhadap pemekaran wilayah

2. Membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang akan melakukan pembahasan tentang rencana pemekaran wilayah
3. Mengeluarkan surat keputusan persetujuan dan dukungan terhadap pemekaran wilayah, serta keputusan tentang calon Ibu Kota dan dukungan pembiayaan dalam masa persiapan sampai pada proses pembentukan DPRD dan pemilihan Kepala Daerah
4. Memberikan rekomendasi sekaligus permohonan kepada DPRD Propinsi untuk dapat memberikan persetujuan terhadap rencana pemekaran wilayah.

DPRD Nunukan sebagai salah satu aktor formal dan legislatif telah melakukan beberapa terobosan untuk mendukung terwujudnya Sebatik sebagai Kota/ DOB. Dukungan yang diwujudkan dalam mengeluarkan SK persetujuan dari DPRD Kab Nunukan agar Sebatik menjadi kota sendiri. Peran DPRD Nunukan sangat dominan dalam konteks penentu dari pemenuhan persyaratan administratif. DPRD Nunukan selanjutnya berperan besar sebagai pemberi pertimbangan, pendukung, pengontrol dan sebagai mediator antara eksekutif dan masyarakat sekitar pendukung pemekaran Pulau Sebatik. Namun DPRD Nunukan dituntut mempunyai kemampuan kepemimpinan dan manajemen yang baik sehingga dapat melakukan komunikasi politik yang masif dan terukur.

4. Bupati Nunukan

Peran Bupati sebagai kepala di daerah induk hakekatnya sebagai berikut;

- a. Memberikan rekomendasi persetujuan dan mendukung rencana pemekaran wilayah berdasarkan aspirasi masyarakat melalui referendum
- b. Melakukan *hearing* dengan Daerah Persiapan
- c. Memberikan persetujuan dan mengajukan permohonan kepada Gubernur dan Mendagri untuk dapat mengabulkan rencana pemekaran wilayah
- d. Menetapkan *Liason Officer* sebagai wakil daerah induk untuk melakukan komunikasi intensif dengan berbagai pihak yang terkait baik di tingkat daerah,

propinsi, maupun pemerintah pusat. Memfasilitasi kunjungan tim observasi dari pemerintah pusat dan DPR RI.

e. Mengalokasikan anggaran bagi pemekaran wilayah

Dalam konteks perumusan kebijakan Pemekaran Pulau Sebatik peran yang ditunjukkan Bupati Nunukan sangatlah besar. Kerelaan dan kesedian Nunukan sebagai daerah induk untuk memberikan ruang persetujuan terhadap Pemekaran Pulau Sebatik sangat berarti besar. Tanpa persetujuan Nunukan sebagai daerah induk mustahil bagi wacana pemekaran Pulau Sebatik bisa melangkah lebih jauh. Jiwa besar yang ditunjukkan Bupati Nunukan berdasar pada harapan melihat pembangunan yang lebih memadai di Pulau Sebatik. Dengan pemekaran rentang birokrasi akan semakin pendek yang tentunya akan mempermudah masyarakat dalam pelayanan publik serta pembangunan infrastruktur, ekonomi, sosial budaya dan politik akan lebih terfokus tapi balik perdebatan panjang serta komunikasi yang ruwet perjuangan sebatik tak lepas dari kepentingan Bupati Nunukan, yakni Drs. H. Basri yang dulunya sebelum mencalonkan diri dan maju lalu kemudian terpilih menjadi Bupati Nunukan ada kontrak politik yang disepakati bersama dengan beberapa pihak termasuk Tim wahana Pemekaran bahwa ketika nanti menang Sebatik harus dijadikan Kota Sendiri yakni daerah otonomi Baru.

Jalan panjang perjuangan pemekaran Pulau Sebatik, sebenarnya tidak lahir dari kemurnian yang dilakukan oleh masyarakat semata akan tetapi hal tersebut mampu menjadi titik temu kesepakatan kontrak politik dengan salah-satu calon bupati pada saat itu yaitu Drs. H. Basri yang kemudian menang dan mampu memuluskan kebutuhan masyarakat Sebatik lewat kewenangan beliau selaku bupati.

5. Peranan Kelompok Kepentingan

Himpunan Masyarakat Sebatik (HMS) adalah kelompok non formal, sebuah kelompok kepentingan yang terdiri dari para aktor privat baik akademisi, tokoh masyarakat, LSM, dan lain-lain. Disinilah kekuatan utama dalam mensukseskan keberhasilan Pemekaran Pulau Sebatik. HMS dengan fungsi inisiasi, identifikasi,

pengorganisasian dan fungsi kontrol, wewenang mereka cukup besar. HMS lah secara resmi ditunjuk oleh pemerintah Daerah untuk melakukan komunikasi politik dan lobi politik ke Provinsi maupun ke Pusat. HMS yang bertanggungjawab mengawal jalanya proses pemekaran ini sampai selesai. Dengan kemampuan lintas sektor yang dimiliki harapan besar ada dipundak mereka. Selama ini kinerja HMS cukup memuaskan. Meskipun memakan waktu lama akibat tarik ulur kepentingan politik di pusat, setidaknya HMS sudah mampu memainkan perannya dengan baik. Keberhasilan meyakinkan Pemerintah Provinsi Kaltim dan DPRD Kaltim untuk memberikan rekomendasi kelayakan pemekaran Pulau Sebatik patut mendapatkan apresiasi. Wacana ini telah sampai di pusat dan akan dibahas di tahun 2016.

Kerja-kerja politik seperti ini bukanlah perkara mudah. Kecakapan intelektual, kerja keras, daya tahan dan kemampuan komunikasi politik sangat dibutuhkan. Kecakapan intelektual berkaitan dengan rasionalisasi yang akan disampaikan oleh HMS kepada pemerintah maupun pihak-pihak lain tentang manfaat positif dengan adanya pemekaran di Pulau Sebatik. Kerja keras berkaitan dengan kesanggupan untuk bekerja tanpa henti mempersiapkan kelengkapan administrasi dan kelengkapan lainnya. Daya tahan berkaitan dengan kemampuan membatasi diri dari pengaruh kepentingan banyak aktor luar yang ingin menunggangi HMS sebagai investasi politik jangka panjang. Serta komunikasi politik berhubungan dengan bagaimana melakukan komunikasi politik melalui lobi-lobi terukur dan cerdas kepada berbagai pihak agar wacana pemekaran pulau Sebatik. HMS harus mampu meyakinkan dan melobi kekuatan-kekuatan politik penentu seperti Kemendagri dan DPR RI agar pemekaran Pulau Sebatik bisa diwujudkan.

Tugas HMS tinggal selangkah lagi. Proses penyusunan kebijakan pemekaran Pulau Sebatik telah memasuki tahap akhir. Di pusat inilah perjuangan sesungguhnya. HMS harus mampu memaksimalkan peluang yang ada dengan mengintensifkan komunikasi politik dengan pemerintah dan DPR RI. Pada tahap inilah biasanya intrik politik semakin gencar terjadi walaupun sebenarnya sudah terjadi beberapa loby

politik ditingkatkan pusat akan tetapi dari beberapa usaha-usaha elemen yang tergabung khususnya Tim Wahana Pemekaran Daerah Sebatik tetap teguh bersikap pada politik secara gerakan nyata yaitu kacamata untuk menuntaskan proses perumusan kebijakan pemekaran daerah pulau sebatik yang harus dilakukan secara murni tanpa tendensi politis. Disinilah kematangan dan kedewasaan menentukan sikap politik dibutuhkan agar Pemekaran Sebatik bisa segera terealisasi. Kemudian hal penting lainnya adalah komunikasi tingkat bawah yakni bagaimana HMS harus mampu memaksimalkan komunikasi terkait penyebaran informasi-informasi tentang perkembangan Pemekaran Daerah Pulau Sebatik di tingkatan desa bagi penulis kebijakan tidak akan bisa berjalan sesuai relnya ketika salah-satu elemen penting kurang mampu berkomunikasi dengan masif yang nantinya akan berdampak pada kuatnya pro dan kontra yang lebih besar dan hal tersebut yang tidak diinginkan.

6. Peranan Kaum Intelektual

Intelektual adalah suatu kemauan seseorang dalam memperoleh ilmu pengetahuan dan mengamalkannya untuk hubungan sosial masyarakat dari berbagai masalah yang timbul. Sedangkan menurut David Wechler dalam Azwar, mendefinisikan bahwa intelektual sebagai kumpulan dan totalitas keahlian seseorang untuk bertindak serta bersikap dengan mempunyai tujuan tertentu, berpikir rasional dan menghadapi lingkungan secara efektif.

Sedangkan Alfred Binet dalam Islamy⁸ mengungkapkan intelektual sebagai kapasitas yang mencakup kemampuan menalar, menilai, mencipta, merumuskan arah berpikir dan mampu memiliki kemampuan mengkritik diri sendiri. Adapun permasalahan proses perumusan kebijakan pemekaran Kota Sebatik, kaum intelektual sudah melakukan tugasnya dengan baik untuk mengawal dan mengkritik secara solutif tentang kebijakan pengawalan pemekaran daerah Kota Sebatik dari aksi demonstrasi sampai kritik lewat media sosial juga turut serta dilakukan artinya pengaruh untuk

⁸Irfan Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. (Jakarta: Bina Aksara, 1986), h.21

melakukan sesuatu yang ideal terus menerus digencarkan dari beberapa tahun terakhir namun sayangnya pengaruh tersebut seolah tak didengarkan aktor-aktor yang ada di dalam pemerintahan baik pusat dan daerah, yang terjadi hanya umbar janji momentum politik tapi dalam komitmen bersama satu persatu tak mendengarkan.

Kekuatan yang dibangun oleh para kaum intelektual diluar sistem pemerintahan tidak begitu berpengaruh besar hanya sebatas isu-isu walaupun sebenarnya ditujukan kepada sikap aktor daerah yang tidak mempunyai tekad keseriusan dalam mengawal kebijakan pemekaran daerah Kota Sebatik yang ada ditingkatan pusat.

E. Penutup

Sejak bergulirnya era reformasi di Indonesia pada tahun 1998, kran demokrasi terbuka lebar dan memberikan wewenang kepada daerah yakni dengan adanya otonomi daerah dipahami sebagai sebuah proses devolusi dalam sektor publik dimana terjadi proses pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan kata lain dalam konteks Indonesia, pemekaran daerah diartikan sebagai proses pelimpahan wewenang kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Jika dilihat fenomena yang ada selama ini demokrasi tersebut hanyalah sebagai euforia demokrasi lokal dimana semua yang terjadi kegembiraan sesaat yang menggambarkan bahwa proses politik hanya berlangsung dalam situasi darurat jangka pendek, itu tidak bakal membuahkan demokrasi lokal yang kokoh dan berkelanjutan kecuali hanya menghasilkan instabilitas, kekecewaan yang mendalam masyarakat lokal yang tidak bisa merasakan kesejahteraan dan pelayanan publik secara maksimal. Adapun pemekaran ataupun pembentukan daerah otonom baru bisa menjadi sesuatu yang positif dan juga bisa menjadi sesuatu yang negatif. Menjadi suatu yang positif bila tujuannya memang berdasarkan untuk keinginan masyarakat ataupun demi kesejahteraan, namun menjadi suatu yang negatif bila dijalankan demi kepentingan para birokrasi atau elite politik semata.

Namun dalam konteks Pulau Sebatik Jika dipahami bersama, maka *pertama*, pemekaran ialah sebuah kebutuhan masyarakat, bukanlah sebuah keinginan. Jika kita

geser proses politiknya ini akan menjadi sebuah 'kebutuhan' maka 'turunannya' akan berbeda pula, seperti kebutuhan untuk 'mendekatkan' wakil pusat di daerah melalui kepala daerah agar setiap kebutuhan dan keluhan masyarakat terlihat lebih jelas. Kedua, dengan adanya wakil pusat di daerah lebih dekat pemerintah dapat fokus memperhatikan dan menjaga wilayahnya yang berbatasan langsung dengan Negara Malaysia.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. *Sisi Gelap Otonomi Daerah*. Bandung: Widya Radjadjaran, 2011
- Alfian, Alfian, *Menjadi Pemimpin Politik*. Jakarta: Gramedia, 2009
- Burhan, *Proses Politik Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Buku Litera, 2007
- Chilcote, Ronald, *Teori Perbandingan Politik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Deden, Faturhman. *Ilmu Politik*. Malang: UMM Pres, 2002
- Dosen-Tim, FKIP. *Bahasa Indonesia Untuk Karangan Ilmiah*. Malang : UMM Press, 2010
- Dunn, William N (Asitadani Diah, Wibawa Samodra, Purwanto Agus Erwan), *Terjemahan Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: UGM, 2003
- Dunn, William N. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widia, 2002
- Duverger Maurice. *Sosiologi Politik*. Jakarta: Rajawali Press, 2014
- Endang Poerwanti. *Dimensi-Dimensi Riset Ilmiah*. Malang: UMM Press, 1998
- Faidal, Pengaruh Pendidikan dan Pelatihan, Pengalaman Kerja, Kompetensi Terhadap Kinerja Karyawan Pada UKM di Bangkalan. *Jurnal Studi Manajemen Universitas Trunojoyo*, Vol 1, No. 2, 2007
- Gibbons, Michael, *Tafsir Politik*. Yogyakarta: Qalam, 2002
- Guy, Petters B. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chattam, NJ: Chattam House Publisher's Inc., 1993
- Hadirman, Budi. *Demokrasi Deliberatif*. Yogyakarta: Kanisius, 2009
- Hamidi. *Metode Penelitian Kualitatif Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal Dan Laporan Penelitian*. Malang: UMM Press, 2004
- Hans, Dieter, Klingeman. *Partai Kebijakan dan Demokrasi*. Yogyakarta: Lentera, 1999

- Haris, Syamsyuddin, *Desentralisasi Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press, 2007
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah Filosofi (Sejarah Perkembangan dan Problematika)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009
- Hoogenboom Karang. *Politik Lokal di Indonesia, (Terjemahan Bahasa Indonesia)*. Jakarta: Yayasan Obor, 2007
- Indiahono, Dwiyanto. *Kebijakan Publik (Berbasis Dynamic Policy Analysis)*. Yogyakarta: Gava Media, 2009
- Irtanto. *Dinamika Politik Lokal Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008
- Irawan Soehartono.(ed 7) *.Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008
- Islamy Irfan. "Quo Vadis Reposisi Peran Gubernur". Dalam *Jurnal Administrasi Publik*. Vol. V No. 1 September. Malang :FIA-Unibraw, 2011
- Islamy, Irfan. 2003. *Dasar-dasar Administrasi Publik dan Manajemen Publik*. Malang: UB Press
- Islamy, Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara, 2002
- J Lexy, Meoleong. 2000. *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Karim,Gafar. 2010. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar
- Khairul, Muluk. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah (Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang)*. Jakarta :Erlangga
- Kuntari, Rien, CM. 2008. *Timor-Timur Satu Menit Terakhir: catatan Seorang Wartawan*. Bandung : Mizan
- Labolo, Muhadam. 2011. *Dinamika Demokrasi, Politik, dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Indeks
- Laring-Ahmad, Saiful.2012. *Pemerintah Daerah (Memahami Konsep Implementasi dan Tantangan Otonomi Khusus Papua)*. Yogyakarta: Litera Buku
- Lester, Jamea P, dan Stewart, Joseph. 2000. *Publik Policy: And Evolutionary Approach*. Second Edition. Thomson Learning. USA.

- Maddick, Henry. 2004. *Desentralisasi dalam Praktek*. Yogyakarta: Pustaka Kendi
- Mahendra, Iza, Yuzril. 1999. *Modernisme dan Pragmatisme Dalam Politik Islam*. Jakarta: Paramadina
- Michael G. Roskin (et al), 1995, *political science : An Introduction*, New Jersey, Prentice
- Parson, Wayne. 2011. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Predana Media Group. Jakarta.
- Ratnawati, Tri. *Pemekaran daerah : Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009
- Soekarno. SD, *Public Policy (Kebijaksanaan Pemerintah)*. Surabaya: Airlangga, 2000
- Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013
- Wibawa, Samodra. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011
- Widodo, Joko. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik)*. Malang: Bayu Media, 2013