

Ketimpangan Penyediaan Pelayanan Keimigrasian di Daerah Terpencil: Proses Pengambilan Keputusan Kolaboratif dalam *Vertical Collaborative Governance* Menuju Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Ruky Yurizal¹, Sofjan Aripin²

Universitas Terbuka, Jakarta, Indonesia
530058224@ecampus.ut.ac.id¹

Abstract

This article is correlated to the collaborative decision-making process in vertical collaborative governance in order to improve the quality of public services in the immigration function for the community and other stakeholders around Tembagapura area, this service is in order to accelerate the community well-being and the capacity of the local community. The focus in the article is related to the demands and challenges of public organizations to become bureaucratic organizations that are more agile, accountable and transparent in the midst of the industrial revolution 4.0 era with the complexity and rapid changes in the governance of new public organizations to be stronger with an emphasis on collaborative decision making in collaborative governance for public service users. Retorting to the demands and challenges of these progresses, a collaborative decision is needed in response to public aspirations related to public service activities through the implementation of vertical collaborative governance practices with the capability to create a climate of trust and facilitate relationships. As part of the implementation of collaborative governance as stated in the protocols and technical guidelines at the Ministry of Law and Human Rights of the Republic of Indonesia as well as developments in the community regarding the limitations of immigration services confronted, collaborative decision making between the government and stakeholders in vertical collaborative governance to achieve the goal of collaboration to improve immigration services in the Tembagapura and surrounding areas that are effective, efficient and accountable.

Keywords: Collaborative Decision; Vertical Collaborative Governance; Immigration Service; Immigration Function.

Abstrak

Artikel ini terkait proses pengambilan keputusan kolaboratif dalam *vertical collaborative governance* dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik pada fungsi keimigrasian bagi masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya disekitar area Tembagapura, pelayanan ini dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat serta kapasitas masyarakat setempat. Fokus didalam pembahasan terkait dengan tuntutan dan tantangan organisasi publik menjadi organisasi birokrasi yang lebih *agile*, akuntabel serta transparan ditengah era revolusi industri 4.0 dengan kompleksitas dan perubahan yang cepat terhadap tata kelola organisasi publik baru menjadi lebih kuat dengan penekanan pada pengambilan keputusan kolaboratif pada *collaborative governance* untuk pengguna layanan publik tersebut. Menjawab tuntutan dan tantangan terhadap perkembangan tersebut maka diperlukan suatu keputusan kolaboratif sebagai jawaban atas aspirasi publik terkait dengan kegiatan pelayanan publiknya melalui penerapan praktik *vertical collaborative governance* dengan kemampuan menciptakan iklim kepercayaan serta fasilitasi hubungan. Sebagai bagian dari pelaksanaan *collaborative governance* yang tertuang pada protap dan juknis pada Kementerian Hukum dan HAM RI serta perkembangan ditengah masyarakat terhadap keterbatasan pelayanan keimigrasian yang dihadapi maka pengambilan keputusan kolaboratif antara pemerintah dengan pemangku kepentingan didalam *vertical collaborative governance* untuk mencapai tujuan dari kolaborasi meningkatkan pelayanan keimigrasian di wilayah Tembagapura dan sekitarnya yang efektif, efisien dan akuntabel.

Kata kunci: Keputusan Kolaboratif; *Vertical Collaborative Governance*; Pelayanan Keimigrasian; Fungsi Keimigrasian.

PENDAHULUAN

Fungsi pelayanan keimigrasian mempunyai peran strategis dan penting didalam menjaga keamanan negara sebagai bagian dari fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat didalam pemerintahan Indonesia. Mempertimbangkan luasan wilayah Kabupaten Mimika yang berlokasi dari area pegunungan sampai ke area pesisir pantai terdiri atas 18 Distrik dimana sebagian besar belum terjangkau oleh sarana prasarana transportasi namun memiliki berbagai macam jenis destinasi wisata, investasi maupun industri, tentunya ini akan berdampak kepada pertumbuhan kesejahteraan ekonomi masyarakat atas kehadiran sejumlah orang asing yang berkunjung dan peningkatan pelayanan surat perjalanan Republik Indonesia (SPRI) yang memerlukan respon dari Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai pelaksana fungsi dan tugas keimigrasian dengan segala keterbatasannya di Kabupaten Mimika.

Dampak dari keterbatasan ini, terjadi ketimpangan dalam penyediaan layanan keimigrasian bagi masyarakat dari seluruh lapisan masyarakat serta para pemangku kepentingan di Kabupaten Mimika khususnya wilayah Tembagapura sekitarnya. Kenyataan serta realitas atas pelayanan satu Kantor Imigrasi yang mempunyai ruang lingkup pelayanan untuk lebih dari 6-7 Kabupaten/Kota, dimana jika dibandingkan dengan luasnya wilayah yang menjadi tanggungjawab pelaksana keimigrasian dengan jumlah sumber daya yang dimilikinya maka dapat dikatakan masih jauh dari kondisi ideal dalam menjalankan tugas serta fungsi pokok menjaga dan mengawasi mobilitas orang asing serta pelayanan bagi segenap masyarakat serta pemangku kepentingan yang membutuhkan terhadap pelayanan Keimigrasian ini. Penjelasan diatas menjadi gambaran nyata terhadap jalannya fungsi Keimigrasian kepada masyarakat yang membuat pelayanan serta pengawasan keimigrasian pada satu daerah seringkali tidak optimal karena keberadaan Kantor Imigrasi dengan cakupan wilayah kerja yang sangat luas ditambah jarak tempuh yang cukup jauh dengan keterbatasan sarana transportasi. Diperlukan upaya strategis agar dapat mendekati diri kepada masyarakat melalui proses pengambilan keputusan kolaboratif dengan *vertical collaborative governance* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik terhadap fungsi Keimigrasian baik untuk segenap masyarakat Kabupaten Mimika dan warga negara asing yang berkunjung dan tinggal di wilayah tersebut.

Dinamika pelayanan yang masih terbatas ini serta pengawasan pada daerah yang banyak dikunjungi oleh orang asing baik yang akan melakukan aktivitas bisnis, dukungan dalam suatu proyek swasta ataupun pemerintah, melakukan kegiatan pekerjaan, melakukan kunjungan wisata pada daerah yang menjadi destinasi wisata serta kegiatan kunjungan lainnya, maka sangat diperlukan perluasan dan pendirian kantor perwakilan yang mendukung tugas serta fungsi keimigrasian ini.

Pertimbangan akan fungsi Keimigrasian sebagai perwujudan pelaksanaan penegakan kedaulatan atas wilayah Indonesia didalam rangka menjaga ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara dengan mengantisipasi perkembangan global yang terjadi saat ini, mendorong mobilitas penduduk dunia dengan dampak yang muncul baik yang menguntungkan ataupun merugikan kepentingan kehidupan bagi segenap bangsa dan negara Republik Indonesia sehingga dibutuhkan kehadiran peran dan fungsi Keimigrasian diseluruh wilayah Indonesia sebagai bangsa yang besar dari sisi luas serta panjang perbatasan negara serta jumlah penduduk yang besar tersebut dari Sabang sampai Merauke.

Sebagai bagian pelaksanaan fungsi keimigrasian mengantisipasi dinamika yang terjadi, Kementerian yang membawahi lingkup Keimigrasian telah membuat dan menyusun strategi kolaborasi dengan didukung protap dan juknis sebagai pedoman dalam membuka potensi kolaborasi dalam lingkup *Collaborative Governance* dengan pemerintahan daerah untuk menunjang kegiatan Keimigrasian tersebut, terlebih pada situasi dan kondisi pandemik *Covid-19* yang menjadikan interaksi dalam pelayanan keimigrasian menjadi sangat terbatas tidak seperti kondisi normal. Kondisi ini menjadi tambahan tantangan melalui inovasi dan kreativitas pelayanan keimigrasian ditengah masyarakat yang menjalani adaptasi kebiasaan baru tanpa menurunkan fungsi pengawasan sebagai agen pemerintahan terdepan dalam menjaga keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

Kebutuhan akan pelayanan Keimigrasian ini dengan luasnya wilayah dan pertumbuhan penduduk yang signifikan beserta mobilitas orang asing yang keluar masuk kedalam wilayah tersebut, Pemerintah Kabupaten Mimika melakukan upaya bersama dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Papua dengan dijembutani Pemerintahan Pusat/Kementerian Hukum dan HAM RI di Jakarta dan pemangku kepentingan di wilayah tersebut untuk melihat peluang pembukaan Unit Kerja Kantor Imigrasi di Tembagapura. Permasalahan layanan keimigrasian yang terjadi di Kabupaten Mimika terutama pada daerah di Tembagapura dan sekitarnya melatarbelakangi kolaborasi antara Pemerintah Kabupaten Mimika dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Papua untuk menjawab aspirasi masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya di wilayah tersebut.

Latar belakang untuk memberikan peningkatan pelayanan keimigrasian bagi warga masyarakat yang berdomisili atau tinggal pada wilayah Tembagapura dan sekitarnya dengan lokasi serta posisi geografis dan keterbatasan mobilitas atas dampak keterbatasan sarana transportasi mendasari pemerintah Kabupaten Mimika dengan Direktorat Jenderal Imigrasi – Kementerian Hukum dan HAM RI melalui Kantor Wilayah kementerian Hukum dan HAM Papua membangun kolaborasi bersama untuk menyepakati suatu program peningkatan pelayanan keimigrasian sesuai Peraturan Menteri Hukum dan HAM nomor M.HH-02.OT.01.01 tahun 2017 tentang unit kerja kantor Imigrasi dan Peraturan Direktorat Jenderal Imigrasi nomor IMI-0746.OT.01.01 tahun 2017 tentang prosedur teknis pembentukan unit kerja kantor Imigrasi, dimana dinyatakan suatu unit Keimigrasian dapat dibentuk sebagai perpanjangan fungsi keimigrasian di tingkat kabupaten/kota.

Pelaksanaan *Collaborative Governance* yang tertuang pada protap dan juknis pada Kementerian Hukum dan HAM RI serta perkembangan yang terjadi ditengah masyarakat atas keterbatasan pelayanan keimigrasian maka diperlukan suatu program pelaksanaan keputusan kolaboratif didalam *vertical collaborative governance* ini untuk mencapai tujuan kolaborasi dalam meningkatkan pelayanan Keimigrasian pada wilayah tersebut.

KAJIAN LITERATUR

Kolaborasi Pemerintah Lokal/Daerah

Kolaborasi bukanlah sekedar strategi atau taktik yang hanya ditujukan untuk menciptakan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bersifat sesaat saja. Kolaborasi mengandung makna strategis yang berjalan secara intensif dan berkesinambungan dalam membangun sosial kapital, menciptakan demokratisasi dan transformasi budaya bagi masyarakat luas yang berdomisili dalam area tertentu.

Disamping itu perspektif *Collaborative Governance* harus dimiliki melalui strategi kolaborasi yang kuat agar dapat menjalankan atau memainkan berbagai perannya dalam mengelola *Collaborative Governace* baik peran umum maupun peran utama.

Noris-Tirrell dan Clay (2010) memandang kolaborasi, khususnya kolaborasi pemerintah lokal/daerah sebagai manajemen strategi dikarenakan dalam penyelenggaraan kolaborasi pemerintah lokal/daerah harus berbasis data akurat agar mereka bisa memperoleh manfaat dalam mempermudah, memperingan dan mempercepat dalam penyelenggaraan pemerintah lokal/daerah disegala bidang dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan publik dengan cara yang lebih baik, efisien dan efektif.

Bukannlah hal yang sederhana untuk menyatakan bahwa satu model kolaborasi pemerintah lokal/daerah yang paling baik dan paling sesuai dalam pembentukan atau penyelenggaraan kolaborasi pemerintah daerah. Didalam hal ini, William dan Sullivan (2007) serta Sullivan dan Skelcher (2002) menyatakan bahwa tidak ada satu landasan teoritis tertentu yang kuat yang dapat menjawab pernyataan diatas dengan mudah terkait model tertentu yang paling baik untuk digunakan dalam penyelenggaraan kolaborasi antar daerah. Namun Ingolov telah menyusun enam model kolaborasi yang masing-masing model memiliki karakteristik atau ciri khas yang saling berbeda antara satu model dengan model lainnya seperti berikut:

1. *Networking* (jaringan kerja) yakni sebuah aktivitas atau proses interaksi dengan pihak lain untuk saling bertukar informasi, peningkatan kompetensi ataupun dalam rangka menjalin kontak sosial dengan tujuan meningkatkan kualitas kinerja yang lebih profesional. Disamping itu juga, diartikan sebagai tindakan tukar menukar informasi dan ide-ide baik dilakukan antar individu maupun kelembagaan yang didasarkan pada kepentingan dan profesionalitas khusus dari masing-masing pihak yang biasanya dilakukan dalam penyusunan atau pembentukan jaringan sosial yang bersifat informal.
2. *Cooperation* (kooperatif) merupakan sebuah proses pelaksanaan kerja sama yang terdiri atas beberapa komponen atau orang-orang ataupun lembaga-lembaga yang tergabung dalam sebuah sistem kerja kolektif dalam rangka meningkatkan kekuatan untuk mencapai kemanfaatan bersama.
3. *Coordination* (koordinasi) merupakan salah satu fungsi dari manajemen yang digunakan untuk memastikan apakah masing-masing departemen, subdepartemen ataupun kelompok-kelompok kerja yang ada telah bekerja secara serempak dan harmonis sesuai dengan bidang pekerjaannya masing-masing.
4. *Coalition* (koalisi/penggabungan), koalisi dalam bidang organisasi/lembaga pemerintah terutama di tingkat pemerintah local/daerah merupakan sebuah bentuk

kesepakatan kerjasama antar lembaga yang bertujuan untuk meredam terjadinya dominasi kuat yang dimiliki oleh lembaga tertentu.

5. *Collaboration* (kolaborasi) yang merupakan sebuah proses kerjasama yang dilakukan oleh dua orang/lembaga atau lebih untuk menuntaskan pekerjaan besar dan berat terkait dengan pencapaian tujuan yang telah disepakati bersama.
6. *Combination* (kombinasi) dimaknai sebagai penggabungan dua bagian atau lebih dalam satu bentuk baru yang masih menyiratkan adanya perbedaan satu dengan lainnya, dengan kata lain, kombinasi adalah sebuah proses aktivitas untuk mengkombinasikan/menggabungkan dua bagian atau lebih untuk membuat atau menyusun bentuk baru.

Rubado (2019) mengidentifikasi kolaborasi pemerintah lokal/daerah menjadi tiga klasifikasi yaitu: *horizontal intergovernmental collaboration*, *vertical intergovernmental collaboration* dan *cross-sectoral collaboration*.

Dengan berbagai bentuk dan model yang dijelaskan diatas, pada dasarnya kolaborasi pemerintah lokal/daerah sebagai strategi manajemen dan manajemen strategi dibentuk menjadi suatu cara yang efisien, efektif dan optimal didalam penerapannya harus mengacu kepada tugas pekerjaan yang dijalankan dan semua anggota memperoleh manfaat setara dalam rangka meningkatkan kinerjanya.

Seiring dengan kompleksitas pada setiap kolaborasi yang tercipta dan terbangun antara pemerintah pusat dan lokal/daerah dengan melibatkan beberapa pemangku kepentingan yang multidisipliner berasal dari berbagai institusi/lembaga yang terlibat baik dari institusi pemerintah, swasta, masyarakat maupun dari pihak lembaga swadaya masyarakat (LSM) maka didalam pelaksanaannya diperlukan kesamaan pandangan terhadap *collaborative governance* didalam mencapai pelaksanaan kolaborasi yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa serta dapat dipercaya.

Suatu kolaborasi yang bersifat antar lembaga pada tingkat pemerintahan daerah dibentuk bertujuan untuk terselenggaranya suatu tata Kelola pemerintah yang lebih efisien, efektif, demokratis, transparan, *agile* dan akuntabel didalam rangka memenuhi hak-hak warga negaranya. Pembentukan kolaborasi pemerintahan tidak hanya menjadi kebutuhan, tetapi juga merupakan sebuah pendekatan yang mampu menembus dan menanggulangi berbagai tantangan yang dialami oleh masyarakat disuatu daerah sebagaimana disampaikan oleh Warm (2011).

Bardach (1998) mengatakan bahwa kolaborasi antar-instansi, baik di tingkat pemerintah pusat maupun lokal/daerah, dapat dipahami sebagai beberapa aktivitas yang diselenggarakan oleh berbagai instansi atau lembaga yang bertujuan untuk meningkatkan nilai-nilai publik (*public value*) dengan cara melakukan kerjasama secara kolaboratif secara antar-, inter-, dan lintas sektoral secara lebih efektif daripada diselenggarakan oleh masing-masing lembaga secara terpisah-pisah. Disamping itu, pembentukan kolaborasi pemerintahan dapat pula diselenggarakan secara formal maupun informal.

Dengan tantangan yang dihadapi oleh instansi/lembaga di pemerintahan pusat dan lokal/daerah sehingga setiap kolaborasi pemerintahan mempunyai keinginan untuk melakukan proses kolaborasi jangka pendek untuk mengaktifkan partisipasi dan pelibatan para warga negara, pelaku bisnis dan lembaga-lembaga ekonomi dalam program pembangunan yang bersifat komprehensif serta pelibatan mereka dalam penyusunan rencana strategis ataupun dalam proses pengambilan keputusan.

METODE PENELITIAN

Artikel ini dilakukan dengan teknik kualitatif untuk menguji kedalaman atas keputusan kolaboratif pada *vertical collaborative governance* antara Pemerintah Daerah Mimika dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Papua.

Fokus pada artikel ini dengan menggunakan metode kualitatif melalui pengumpulan data primer yang didapat dari Kantor Imigrasi setempat dan pemangku kepentingan dengan

Focus Group Discussion.

Pengumpulan data sekunder didapat dari sumber yang tersedia di Kabupaten Mimika serta konseptual dari *literature review*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses *Vertical Collaborative Governance* Jawaban atas Ketimpangan Penyediaan Pelayanan Keimigrasian Pada Daerah Terpencil

Dengan bentangan wilayah Mimika sebagai kabupaten yang terdiri dari 18 distrik dari wilayah pegunungan sampai pesisir pantai dengan bermacam-macam jenis destinasi wisata, investasi maupun bermacam-macam sektor lainnya, maka tidak dapat dipungkiri hal-hal tersebut akan berdampak pada bertumbuhnya ekonomi masyarakat atas kehadiran orang asing yang mempunyai kaitan dengan kebutuhan tenaga kerja asing maupun turis asing. Oleh karena itu untuk menjawab tantangan tersebut maka Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai pelaksana fungsi keimigrasian menjalankan tugasnya hanya dengan 125 Kantor Imigrasi diseluruh Indonesia. Namun disini masih terlihat sangat timpang antara jumlah sumber daya yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM RI dengan jumlah para pemangku kepentingan yang memerlukan pelayanan keimigrasian serta luas wilayah Indonesia sebagai salah satu garda terdepan dalam menjadi keutuhan dan kedaulatan negara kesatuan Republik Indonesia. Memang tidak dapat dipungkiri dimana terkadang 1 Kantor Imigrasi melayani 6-7 Kabupaten/Kota, sehingga hal ini pula menjadikan pelayanan serta pengawasan keimigrasian didaerah seringkali tidak optimal karena keberadaan Kantor Imigrasi yang cakupan wilayah kerjanya sangat luas dan ditambah lagi jarak tempuh yang cukup jauh serta keterbatasan sarana transportasi. Sehingga diperlukan upaya strategis agar dapat mendekati diri kepada masyarakat pengguna pelayanan keimigrasian.

Sebagai salah satu pemecah masalah yang terjadi ini serta untuk mengatasi hal tersebut, maka Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia - Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai agen pemerintah yang menjalankan fungsi tersebut telah menggagas Unit Kerja Kantor Imigrasi atau yang biasa disebut UKK. Dalam hal ini keberadaan Unit Kegiatan Keimigrasian (UKK) di suatu daerah merupakan sebuah terobosan dalam sejarah Direktorat Jenderal Imigrasi dan jawaban terhadap kebutuhan yang diajukan oleh para pemangku kepentingan didalam mendekatkan pelayanannya ditengah masyarakat yang sedang berkembang menuju masyarakat global. Pembentukan Unit Kegiatan Keimigrasian (UKK) ini dilaksanakan melalui kerjasama antara Direktorat Jenderal Imigrasi dengan Pemerintah Kabupaten setempat dalam menyelenggarakan pelayanan dan pengawasan keimigrasian, dan berdiri berdasarkan perjanjian termasuk jangka waktu serta pemanfaatan sumber daya dari kedua belah pihak serta pemangku kepentingan yang ikut ambil bagian dalam kolaborasi yang dilakukan ini. Sarana dan prasarana kesisteman disediakan oleh pihak Direktorat Jenderal Imigrasi seperti Aplikasi Sistem Penerbitan

Paspor Republik Indonesia (SPRI) dan Aplikasi pelayanan izin tinggal, sementara itu sarana prasarana pendukung kesisteman dan sarana perkantoran lainnya seperti jaringan internet, kartu identitas, peralatan serta fasilitas perkantoran disediakan oleh Pemerintah Kabupaten ataupun dilakukan melalui skema kerjasama dengan pemangku kepentingan mempertimbangkan lokasi serta keterpencilan suatu daerah sehingga memberikan dampak atas keterbatasan sumber daya pendukung tersebut yang memerlukan kerjasama dan partisipasi dari para pemangku kepentingan sebagai bagian kolaborasi yang dibentuk untuk mengatasi dinamika pada pelayanan keimigrasian tersebut. Pada bidang sumber daya manusia, Direktorat Jenderal Imigrasi – Kementerian Hukum dan HAM diwakili dengan seorang Pejabat Imigrasi yang bertindak sebagai penyelia dan pegawai Pemerintah Kabupaten yang akan bertugas sebagai pelaksana dalam melaksanakan fungsi keimigrasian di unit kerja.

Didalam pembentukan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) ini akan memperhatikan berbagai aspek kondisi kabupaten ataupun kota setempat dimana antara lain berkaitan dengan kondisi geografis, demografis, iklim investasi serta penyerapan tenaga kerja pada wilayah yang akan dibentuk kantor Unit Kerja Keimigrasian ini, bahkan jika dipandang perlu maka permohonan tersebut akan ditindaklanjuti dan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) akan menginduk pada Kantor Imigrasi yang dimana Kabupaten tersebut menjadi wilayah kerjanya.

Sebagai perpanjangan dari Kantor Imigrasi setempat, maka Unit Kerja Keimigrasian (UKK) dapat menjalankan fungsi dan tugasnya didalam melakukan pelayanan keimigrasian seperti penerbitan paspor, izin tinggal untuk orang asing sekaligus pengawasan terhadap orang asing yang berada diwilayah tersebut. Sehingga diharapkan dengan kehadiran Unit Kerja Keimigrasian (UKK) dapat mengoptimalkan kinerja Kantor Imigrasi yang selama ini terkendala wilayah kerja yang sangat luas. Dan bagi Kabupaten setempat juga secara tidak langsung kehadiran Unit Kerja Kantor Imigrasi menjadi keunggulan kabupaten tersebut dibidang pelayanan publik dari Kabupaten lain, serta bagi para pemangku kepentingan lainnya dalam hal ini masyarakat ataupun komunitas yang berdomisili pada wilayah Tembagapura dan sekitarnya akan sangat terbantu dalam menjalankan kegiatan keseharian diwilayah yang sangat terpencil dengan keterbatasan mobilitas dan hal ini juga membantu fasilitasi kebutuhan pelayanan Keimigrasian bagi masyarakat yang berdomisili disekitar wilayah lainnya yang juga menempati wilayah yang masih terpencil serta jauh dari jangkauan fasilitas transportasi dengan sarana dan prasarana yang masih sangat terbatas.

Inisiatif melaksanakan pembentukan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) ini sesungguhnya telah dirintis sejak awal dimulai dari beberapa tahun sebelumnya dengan membentuk kantor satellite imigrasi yang terbatas pada pelayanan orang asing dengan kerjasama yang terbatas juga antara pemangku kepentingan yang membutuhkan pelayanan Keimigrasian dikarenakan karakteristik wilayah yang masih jauh dari jangkauan Kantor Imigrasi yang terdekat. Bentuk kerjasama ini hanya terbatas pada kesepakatan yang dibuat oleh masing-masing pihak didalam kerangka kerjasama saling mendukung peran dan fungsi masing-masing pihak dalam pelayanan Keimigrasian.

Dengan latar belakang permasalahan yang terjadi terkait dengan Keimigrasian di Kabupaten Mimika maka dilakukan koordinasi antara Pemerintah Daerah Mimika dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia beserta dengan pemangku kepentingan terhadap pelayanan fungsi Keimigrasian ini. Pemerintah

Kabupaten Mimika tengah berupaya memfasilitasi dengan Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia untuk mengupayakan agar dibuka Unit Kerja Kantor Imigrasi di Tembagapura. Didalam upaya yang dilakukan ini ditegaskan juga hal – hal yang melatarbelakangi kebutuhan pembentukan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) Mimika diantaranya adalah banyaknya kunjungan orang asing dalam rangka bisnis yang berkunjung ke Tembagapura serta jumlah pemohon haji dan umroh yang cukup banyak dari komunitas masyarakat di Tembagapura dan sekitarnya, ditambah lagi tenaga kerja asing beserta keluarga berdomisili di Tembagapura dan sekitarnya.

Maka menyikapi permasalahan yang ada tersebut, berdasarkan Peraturan Ditjen Imigrasi No.IMI-0746.OT.01.01 Tahun 2017 tentang prosedur teknis pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi (UKKI) pada hakikatnya Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Papua menyetujui dibangunnya kolaborasi dalam rangka pembentukan Unit Kerja Keimigrasian Tembagapura sebagaimana tujuan dibentuknya Unit Kerja Keimigrasian (UKK) di Kabupaten Mimika diataranya adalah:

- Merupakan fasilitas didalam memudahkan pelaksanaan fungsi Keimigrasian di wilayah Tembagapura dan sekitarnya.
- Disepakati pembentukan Unit Kerja Keimigrasian dibawah Kantor Imigrasi kelas II – Mimika.
- Merupakan perpanjangan fungsi dari Kantor Imigrasi kelas II – Mimika sebagai unit pelaksana teknis induk.
- Sebagai pemenuhan SDM dan sarana prasarana fungsi Keimigrasian di Kabupaten Mimika.
- Dan pembentukan Unit Kerja Keimigrasian ini sebagai upaya efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi keimigrasian serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
- Serta hal ini merupakan peluang yang sangat bagus didalam melayani masyarakat terkait dengan Keimigrasian.

Dari penjelasan diatas maka tergambaran dimana pada implementasi dari keputusan kolaboratif yang dibuat memiliki substansi maupun signifikansi atas keberhasilan dari kolaborasi vertikal yang telah disusun dan disepakati antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka *collaborative governance* melalui kerjasama dengan berbagai pihak pemangku kepentingan yang secara sekilas implementasi ini adalah sebagai kelanjutan dari hasil pembuatan keputusan kolaborasi yang telah dibuat.

Kebijakan yang menjadi dasar dari kolaborasi yang dibentuk pada konteks artikel ini yaitu Peraturan Menteri Hukum dan HAM nomor M.HH-02.OT.01.01 tahun 2017 tentang unit kerja kantor Imigrasi dan Peraturan Ditjen Imigrasi No.IMI-0746.OT.01.01 Tahun 2017 tentang prosedur teknis pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi (UKKI) sebagai peraturan turunan dengan fungsi implementasi mencakup sistem penyampaian kebijakan Peraturan Menteri Hukum dan HAM nomor M.HH-02.OT.01.01 tahun 2017 tentang unit kerja kantor Imigrasi dan Peraturan Ditjen Imigrasi No.IMI-0746.OT.01.01 Tahun 2017 tentang prosedur teknis pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi (UKKI) atau *delivery system* yaitu yang meliputi sarana-sarana tertentu yang dirancang khusus untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, maka dari itu diturunkan menjadi suatu kegiatan atau program yang lebih operasional untuk mencapai tujuan kolaborasi yang lebih mudah dan terarah dalam hal ini adalah:

- Memberikan fasilitas didalam pelayanan Keimigrasian di wilayah Tembagapura dan sekitarnya.
- Dibentuk Unit Kerja Keimigrasian dibawah Kantor Imigrasi kelas II – Mimika.
- Merupakan perpanjangan fungsi dari Kantor Imigrasi kelas II – Mimika sebagai unit pelaksana teknis induk.
- Dan pembentukan Unit Kerja Keimigrasian ini sebagai upaya efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi keimigrasian serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
- Menjadikan peluang yang sangat bagus didalam melayani masyarakat terkait dengan Keimigrasian.

Namun demikian, pada program yang telah dibuatkan kemudian diterjemahkan menjadi bentuk kegiatan yang seringkali disebut sebagai proyek dimana proyek tersebut nantinya mampu mendorong tercapainya tujuan dari kebijakan Peraturan Menteri Hukum dan HAM nomor M.HH-02.OT.01.01 tahun 2017 tentang unit kerja kantor Imigrasi dan Peraturan Ditjen Imigrasi No.IMI-0746.OT.01.01 Tahun 2017 tentang prosedur teknis pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi (UKKI), dalam hal ini Gunn (dalam Parson, 1997) memberikan 10 kondisi yang mungkin menjadi kerangka ideal dari sebuah program, yaitu:

- Situasi yang terjadi di luar pelaksana implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang berimbas pada kelumpuhan.
- Ketersedian waktu dan sumber daya yang memadai.
- Tidak ada kerjasama dalam penggunaan sumber daya dan pada setiap proses implementasi membutuhkan kombinasi dari sumber-sumber yang dimiliki tersebut.
- Kebijakan yang akan diimplementasikan memiliki kasualitas teori yang valid.
- Hubungan sebab akibat bersifat langsung dan hanya sedikit.
- Ketergantungan antar agen implementasi tidak selalu terjadi dalam mencapai kesuksesan Jika terjadi keterlibatan antar agen maka hubungan tersebut hanya sebatas jumlah dan arti pentingnya.
- Adanya pemahaman dan kesepakatan bersama mengenai tujuan yang hendak diraih dalam seluruh proses implementasi.
- Pembagian tugas secara rinci dan komplit untuk pencapaian tujuan.
- Adanya komunikasi dan koordinasi antar berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi program.
- Dan pihak yang berkuasa dapat menuntut kepatuhan dari pelaksana maupun penerima program.

Didalam proses implementasi dari keputusan kolaboratif yang dibuat dengan mendasari pada kebijakan Peraturan Menteri Hukum dan HAM nomor M.HH-02.OT.01.01 tahun 2017 tentang unit kerja kantor Imigrasi dan Peraturan Ditjen Imigrasi No.IMI-0746.OT.01.01 Tahun 2017 tentang prosedur teknis pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi (UKKI) sebagaimana yang disebutkan oleh Grindle (dalam Wahab, 1990) dimana seperti berikut:

- Menentukan tujuan dan sasaran, dalam hal ini tujuan serta sasaran yang terperinci dari implementasi kebijakan pada artikel ini adalah memberikan akses pelayanan keimigrasian bagi masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya yang berdomisili di Tembagapura sekitarnya sebagaimana berikut:

- Merupakan fasilitas didalam memudahkan pelaksanaan fungsi Keimigrasian di wilayah Tembagapura dan sekitarnya.
 - Disepakati pembentukan Unit Kerja Keimigrasian dibawah Kantor Imigrasi kelas II – Mimika.
 - Merupakan perpanjangan fungsi dari Kantor Imigrasi kelas II – Mimika sebagai unit pelaksana teknis induk.
 - Sebagai pemenuhan SDM dan sarana prasarana fungsi Keimigrasian di Kabupaten Mimika.
 - dan pembentukan Unit Kerja Keimigrasian ini sebagai upaya efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi keimigrasian serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
 - Serta hal ini merupakan peluang yang sangat bagus didalam melayani masyarakat terkait dengan Keimigrasian.
- Selanjutnya dioperasionalisasikan ke dalam program pembentukan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) berupa penyediaan sumber daya seperti Aplikasi Sistem Penerbitan Paspor Republik Indonesia (SPRI) dan Aplikasi pelayanan izin tinggal, sementara itu sarana prasarana pendukung kesisteman dan sarana perkantoran lainnya seperti jaringan internet, sistem, peralatan serta fasilitas perkantoran.
- Serta penyusunan alokasi dana/biaya untuk mencapai tujuan dari program pembentukan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) di Tembagapura.

Tidak dapat dipungkiri, dimana proses implementasi kolaborasi tidak mampu dilaksanakan tanpa keterlibatan atau peran serta partisipan terkait. Disamping itu, jika suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan tujuan seperti tersebut diatas maka kolaborasi yang dilakukan hanya menjadi suatu gagasan saja sehingga diperlukan upaya untuk mengimplementasikan sebuah keputusan kolaboratif secara efektif agar tujuan yang telah dirumuskan tersebut dapat tercapai, walaupun pada beberapa kondisi kadang ditemukan bahwa masing-masing partisipan dari kolaborasi yang terlibat dalam kerjasama ini mempunyai kepentingan tertentu dimana tidak jarang kepentingan yang dimilikinya tidak sejalan dengan tujuan dari keputusan kolaboratif yang telah disepakati.

Dalam Fischer, dkk (2014) menyebutkan bahwa proses implementasi yang ideal mencakup sebagaimana berikut:

- Spesifikasi rincian program yaitu bagaimana program tersebut dilaksanakan oleh lembaga atau organisasi, bagaimana seharusnya hukum atau program tersebut ditafsirkan.
- Alokasi sumber daya yaitu bagaimana anggaran didistribusikan, siapa yang menjalankan program tersebut, unit organisasi mana yang akan bertanggungjawab.
- Titik keputusan yaitu bagaimana keputusan dalam satu kasus itu dilakukan.

Sebagai tambahan dalam pembahasan ini juga, Christopher Hood (dalam Parson, 1997) juga menyebutkan lima kondisi yang menggambarkan bahwa implementasi dapat dikatakan sempurna seperti berikut:

- Implementasi dikatakan ideal apabila produk dari organisasi bersifat terpadu dengan otoritas yang tegas.
- Penegakan terhadap norma-norma dan menentukan tujuan.

- Orang patuh terhadap apa yang diminta dan diperintahkan.
- Terjalin komunikasi yang iker ama organisasi.
- Dan tidak terdapat tekanan.

PENUTUP

Kesimpulan

Pada artikel ini terkait pelayanan keimigrasian dengan peran strategis dan penting untuk mendukung sebagai agen pembangunan dari pemerintahan Indonesia dengan ruang lingkup wilayah dan cakupan lokasi yang masih belum terjangkau, terdiri atas 18 Distrik di wilayah Kabupaten Mimika dengan bermacam jenis destinasi wisata, investasi maupun industri, sehingga tidak dapat dihindari dampak pada bertumbuhnya ekonomi masyarakat serta kehadiran orang asing didaerah tersebut. Oleh karena itu, Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai pelaksana fungsi keimigrasian menjalankan tugasnya dengan segala keterbatasan yang dimiliki di wilayah Kabupaten Mimika menjadikan hal tersebut sebagai tantangan yang harus dijawab dalam memecahkan ketimpangan penyediaan layanan kepada masyarakat serta pemangku kepentingan lainnya terhadap pelayanan keimigrasian ini.

Sebagai respon atas masalah tersebut, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia melalui Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai agen pemerintah dari pemerintah pusat menggagas Unit Kerja Kantor Imigrasi atau yang biasa disebut UKK. Dengan kebijakan serta program yang tertuang Peraturan Menteri Hukum dan HAM nomor M.HH-02.OT.01.01 tahun 2017 tentang unit kerja kantor Imigrasi dan Peraturan Ditjen Imigrasi No.IMI-0746.OT.01.01 Tahun 2017 tentang prosedur teknis pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi (UKKI), sebagaimana teori kausalitas mampu menjelaskan bagaimana cara mencapai perubahan, dimana didalam konteks ini jelas untuk mendorong pembentukan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) Tembagapura dalam rangka mendekatkan pelayanan keimigrasian kepada masyarakat di wilayah Tembagapura dan sekitarnya.

Sebagai program atas keputusan kolaboratif terkait pembentukan Unit Kerja Keimigrasian Tembagapura di Kabupaten Mimika khusus di wilayah Tembagapura diataranya adalah:

- Merupakan fasilitas didalam memudahkan pelaksanaan fungsi Keimigrasian di wilayah Tembagapura dan sekitarnya.
- Disepakati pembentukan Unit Kerja Keimigrasian dibawah Kantor Imigrasi kelas II – Mimika.
- Merupakan perpanjangan fungsi dari Kantor Imigrasi kelas II – Mimika sebagai unit pelaksana teknis induk.
- Sebagai pemenuhan SDM dan sarana prasarana fungsi Keimigrasian di Kabupaten Mimika.
- Dan pembentukan Unit Kerja Keimigrasian ini sebagai upaya efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi keimigrasian serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
- Serta hal ini merupakan peluang yang sangat bagus didalam melayani masyarakat terkait dengan Keimigrasian.

Selanjutnya menindaklanjuti tujuan yang disepakati bersama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Mimika bersama dengan Kantor Wilayah Hukum dan HAM Papua dan Kantor Imigrasi Kelas II – Mimika dengan pemangku kepentingan terhadap pembentukan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) Tembagapura dituangkan kedalam kesepakatan kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Mimika bersama dengan Kantor Wilayah Hukum dan HAM Papua dengan penetapan *MoU* atau pokok-pokok kesepakatan antara Kantor Wilayah Hukum dan HAM Papua dengan perwakilan dari para pemangku kepentingan termasuk ketentuan standar evaluasi dari kerjasama untuk menjaga konsistensi dari kesepakatan bersama pada proses implementasi program kolaborasi tersebut, perlu ditetapkan standar evaluasi antara Pemerintah Daerah Kabupaten Mimika bersama dengan Kantor Wilayah Hukum dan HAM Papua perwakilan serta pemangku kepentingan.

Berikutnya menjaga efektifitas pelaksanaan pembentukan Unit Kerja Keimigrasian (UKK) Tembagapura harus dipastikan persetujuan secara kelembagaan dengan didukung oleh otoritas politik dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia dan pemahaman pragmatis tentang tindakan yang wajar terkait pengaturan kendala operasional diantara para partisipan kolaborasi termasuk para pemangku kepentingan lainnya. Implementasi program kolaborasi yang efektif akan difokuskan dengan memperkenalkan program kolaborasi, penciptaan nilai publik yang memungkinkan dampak kolektif diluar kepentingan pribadi partisipan atau lembaga tertentu, agar dicapai efektifitas implementasi kolaborasi melalui ketrampilan sosial yang baik dari partisipan dengan melibatkan orang lain untuk menjadikan bagian dari perubahan. Dan implementasi yang efektif juga akan membutuhkan pengintegrasian pola pikir *vertical collaborative governance* dan manajemen pelaksana.

Saran:

Menjawab ketimpangan atas pelayanan keimigrasian bagi masyarakat untuk pemangku kepentingan, maka berikut beberapa saran dan masukan:

1. Perluas unit layanan keimigrasian seperti unit keimigrasian lainnya
2. Perlu penambahan layanan keimigrasian yang sesuai dengan fungsi dan tugas keimigrasian.
3. Dampak dari perluasan layanan keimigrasian perlu dukungan pihak-pihak di wilayah tersebut.

PENGAKUAN

Saya mengucapkan terima kasih kepada dosen-dosen di Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik - Universitas Terbuka khususnya Dr. Susanti selaku Kepala Program Studi yang mendukung saya untuk berbagi pengetahuan dan pengalamannya. Saya juga berterima kasih kepada Dr. Sofjan Aripin atas komentarnya yang konstruktif dan membantu meningkatkan secara substansial pada draf artikel sebelumnya. Dan juga, mengucapkan terima kasih kepada 3rd ICoGPASS NIPA School of Administration Jakarta Committee untuk memberikan saya kesempatan untuk berpartisipasi dalam acara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, Chris; Gash, Alison (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*; Oxford.
- Bardach, E (1998), *Collaborative agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*, Washington DC; Brooking Institution Press.
- Baker, Ellen; Kan, Melanie; Stephen T.T. Teo (2011), *Developing a collaborative network organization: leadership challenges at multiple levels*, *Journal of Organizational Change Management*; Bradford.
- Bukhari, Huzaima; Haq, Ikramul (2013), *Open and Collaborative Governance*, *Southasia*; Karachi.
- Choirul Saleh, Imam Hanafi (2020), *Kolaborasi Pemerintahan*, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Kim, Jung Y, MPH; Honeycutt, Todd, PhD; Morzuch, Michaella, MPP (2017), *Transforming Coalition Leadership: An Evaluation of a Collaborative Leadership Training Program*, The Foundation Review; Grand Rapids.
- Koebele, Elizabeth A (2019), *Integrating collaborative governance theory with the Advocacy Coalition Framework*, *Journal of Public Policy*; Cambridge.
- Loukis, Euripidis N. (2007), *An Ontology for G2G Collaboration in Public Policy Making, Implementation and Evaluation*, *Artificial Intelligence and Law*; Dordrecht.
- Macedo, Pedro; Huertas, Ana; Bottone, Cristiano; Juan del Río; Hillary, Nicola; et al (2020), *Learnings from Local Collaborative Transformations: Setting a Basis for a Sustainability Framework*, *Sustainability*; Basel.
- Norris-Tirrel, D & Joy, C.A (2010), *Strategic collaboration in public and non-profit administration: A practice based Approach to Solving Shared Problems*, New York; Routhledge.
- Weir, Margaret (2010), *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*, *Perspectives on Politics*; Cambridge.