

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Indonesia memiliki 17.499 pulau dengan wilayah lautnya 5,8 juta km<sup>2</sup> atau 2/3 wilayah Indonesia merupakan laut.<sup>1</sup> Indonesia memiliki garis pantai yang membentang sepanjang 81.900 Km<sup>2</sup>. Ribuan pulau tersebar hampir diseluruh perairan Indonesia. Negara Indonesia berbatasan dengan 10 (sepuluh) negara lain yaitu Negara Singapura, Malaysia, Filipina, India, Vietnam, Thailand, Kamboja, Republik Palau, Papua New Guinea (PNG) dan Australia. Sebagian besar perbatasan negara Indonesia dengan negara lain tersebut dipisahkan oleh laut. Hanya tiga negara diantaranya yang berbatasan langsung di daratan yaitu dengan negara Malaysia, Papua New Guinea (PNG), dan Timor Leste.

Secara administratif, Kawasan Perbatasan Indonesia dengan negara tetangga berada di-12 Provinsi dan 38 Kabupaten/Kota. Ke-12 provinsi tersebut yaitu Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Riau, Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Kalimantan Timur, Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Maluku, Provinsi Maluku Utara, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), Provinsi Papua dan Provinsi Papua

---

<sup>1</sup>Marsetyo, 2014, *Sea Power Indonesia*, Universitas Pertahanan, Jakarta, hal. 91.

Barat<sup>2</sup>. Kawasan perbatasan tersebut terdiri dari kawasan perbatasan darat dan kawasan perbatasan laut serta udara yang tersebar secara luas dengan tipologi yang beragam, mulai dari pedalaman hingga pulau-pulau kecil terdepan atau terluar.

Merujuk pada Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015-2019, perbatasan darat tersebar di 3 (tiga) kawasan, yaitu : (1) Kawasan Perbatasan Darat RI-Malaysia di Pulau Kalimantan, (2) Kawasan Perbatasan Darat RI-PNG di Papua, dan (3) Kawasan Perbatasan Darat RI-Timor Leste di Nusa Tenggara Timur<sup>3</sup>. Panjang garis batas negara yang berada di Pulau Kalimantan yaitu perbatasan antara RI-Malaysia terbentang sepanjang 2004 Km. Sedangkan garis batas yang ada di Papua yaitu antara RI-Papua Nugini (PNG) sepanjang 107 km, dan di Nusa Tenggara Timur antara RI-Timor Leste sepanjang kurang lebih 263,8 km.

Sementara itu, terdapat 7 (tujuh) kawasan perbatasan laut yang juga termasuk didalamnya terdapat pulau-pulau kecil terluar<sup>4</sup>. Ke-7 (tujuh) kawasan tersebut adalah: (1) Kawasan perbatasan laut RI dengan Negara Thailand/India/Malaysia termasuk 2 (dua) pulau kecil terluar yang ada di Provinsi Aceh dan Sumut; (2) Kawasan perbatasan laut RI dengan Negara Malaysia/Vietnam/Singapura termasuk 20 (dua puluh) pulau kecil terluar yang ada di Provinsi Riau dan Kepulauan

---

<sup>2</sup>Lampiran Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015–2019, hal 1-2.

<sup>3</sup> Ibid, hal 1.

<sup>4</sup> Ibid, hal 1.

Riau; (3) Kawasan perbatasan laut RI dengan Negara Malaysia dan Filipina termasuk 18 (delapan belas) pulau kecil terluar di Provinsi Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Utara; (4) Kawasan perbatasan laut RI dengan negara Palau termasuk 8 (delapan) pulau kecil terluar di Provinsi Maluku Utara, Papua Barat, dan Papua; (5) Kawasan perbatasan laut dengan Negara Timor Leste/Australia termasuk 20 (dua puluh) pulau kecil terluar di Provinsi Maluku dan Papua; (6) Kawasan Perbatasan Laut RI dengan Negara Timor Leste termasuk 5 (lima) pulau kecil terluar di Provinsi NTT; dan (7) Kawasan Perbatasan Laut dengan lautlepas termasuk 19 (sembilan belas) pulau kecil terluar di Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat.

Berikut gambaran perbatasan darat dan laut negara Indonesia dengan 10 (sepuluh) negara tetangga lainnya berdasarkan peta yang dirilis oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan tahun 2015.

**Gambar 1 1 Gambar Perbatasan Negara Indonesia dengan 10 Negara Tetangga**



Sumber: Blue Print BNPP, 2015

Dari gambar tersebut terlihat bahwa negara Indonesia berbatasan dengan 10 negara yaitu Singapura, Malaysia, Filipina, India, Vietnam, Thailand, Kamboja, Republik Palau, Papua New Guinea (PNG) dan Australia. Dari 10 (sepuluh) negara tersebut terdapat 3 (tiga) negara yang berbatasan langsung di daratan yaitu Malaysia, Papua New Guinea (PNG), dan Timor Leste.

Kepulauan Riau merupakan salah satu Provinsi yang berbatasan langsung dengan 4 (empat) negara diantaranya adalah Malaysia, Singapura, Vietnam, dan Kamboja. Secara geografis, Kepulauan Riau merupakan Provinsi yang terdiri dari wilayah kepulauan. Sesuai dengan Undang-undang pembentukan Provinsi Kepulauan Riau Nomor 25 tahun 2002, luas wilayahnya Provinsi Kepulauan Riau sebesar

251.810,71 Km<sup>2</sup>. Luas wilayah tersebut terdiri dari luas lautannya sebesar 241.215,30 Km<sup>2</sup> (95,79%) dan sisanya seluas 10.595,41 Km<sup>2</sup> (4,21 %) merupakan wilayah daratan<sup>5</sup>.

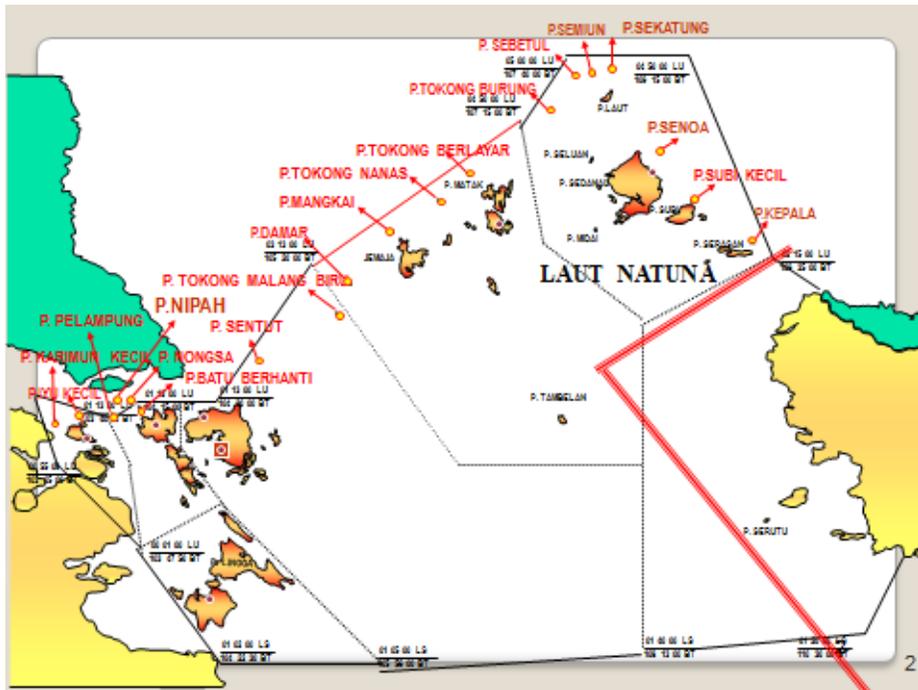
Provinsi Kepulauan Riau memiliki jumlah pulau sebanyak 2.408 pulau. Dari jumlah pulau tersebut, terdapat 19 buah pulau terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. Kesembilan belas pulau terluar tersebut secara administratif berada di 5 (lima) kabupaten/kota di Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini didasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar yang menyatakan bahwa terdapat 19 pulau-pulau kecil terluar di Provinsi Kepulauan Riau. Dengan demikian maka ke-19 pulau terluar yang berada di 5 kabupaten/kota dan sekaligus berbatasan dengan 4 (empat) negara yaitu Malaysia, Singapura, Vietnam dan Kamboja.

Berikut gambaran distribusi ke-19 pulau terkecil dan terluar yang ada di Provinsi Kepulauan Riau.

---

<sup>5</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi kepulauan Riau tahun 2010-2015, h. II-1

**Gambar 1 2 Gambar Peta pulau-pulau terluar yang ada di Kepulauan Riau**



Sumber; BPP Prov. Kepulauan Riau, 2016.

Menjaga kedaulatan negara adalah salah satu amanat yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka pemerintah telah melakukan penataan ruang yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dinyatakan bahwa kawasan perbatasan meliputi 10 (sepuluh) kawasan yang secara langsung berbatasan dengan negara tetangga, termasuk 92 (sembilan puluh dua) pulau kecil terdepan (terluar). Pulau

kecil terdepan (terluar) tersebut memiliki nilai strategis sebagai lokasi penempatan titik dasar yang berperan penting dalam penentuan garis batas negara. Keseluruhan kawasan yang berbatasan dengan negara tetangga tersebut tersebar di 12 (dua belas) provinsi yang salah satunya adalah Provinsi Kepulauan Riau.

Demikian strategisnya fungsi kawasan perbatasan dalam menjaga kedaulatan negara sehingga pemerintah juga telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Dalam PP No 26 Tahun 2008 tersebut dijelaskan bahwa kawasan perbatasan merupakan Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) yang penataan ruangnya menjadi prioritas. Dikatakan prioritas karena kawasan perbatasan memiliki pengaruh yang sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan. PKSN merupakan kawasan perkotaan yang ditetapkan untuk mendorong pengembangan kawasan perbatasan Negara. Pengembangan PKSN dimaksudkan untuk menyediakan pelayanan yang dibutuhkan untuk mengembangkan kegiatan masyarakat dikawasan perbatasan, termasuk pelayanan kegiatan lintas batas antar Negara.

Secara umum, daerah perbatasan di Indonesia mengalami berbagai permasalahan klasik seperti; rendahnya kualitas infrastruktur, rendahnya akses terhadap informasi, kondisi perekonomian yang tertinggal, serta segala permasalahan lain yang memperlihatkan bahwa

kawasan perbatasan Indonesia pada saat ini masih menjadi halaman belakang yang seakan terabaikan. Dengan fungsinya yang strategis serta banyaknya permasalahan yang ada, dikhawatirkan akan menimbulkan permasalahan lain yang lebih besar di tengah-tengah masyarakat seperti halnya penyelundupan, perompakan, *illegal fishing*, *human trafficking* dan lain sebagainya.

Berikut tabulasi data atas illegal fishing yang terjadi di Kepulauan Riau dari tahun 2011 hingga tahun 2015 yang ditangani oleh masing-masing pihak;

**Tabel 1 1 Tabulasi Kasus Illegal Fishing Yang Terjadi di Kepulauan Riau periode 2011-2015**

NO	INSTANSI	TAHUN KEJADIAN				
		2011	2012	2013	2014	2015
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Satker PSDKP Batam	6	9	24	3	16
2	Satker PSDKP Natuna	0	6	1	7	3
3	Satker PSDKP Kep. Anambas	20	3	0	1	0
4	Lantamal Iv Tanjungpinang	0	0	0	20	0
5	Lanal Ranai	0	0	0	0	15
6	Lanal Tarempa	0	0	0	0	6
7	Dispotair Polda Kepri	0	0	0	0	5
8	Satpolair Res Lingga	0	0	0	0	1
<b>JUMLAH</b>		<b>26</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>46</b>

Sumber. DKP Provinsi Kepulauan Riau, 2016.

Dari tabel diatas terlihat bahwa tren atau kecenderungan kegiatan illegal fishing di perairan Kepulauan Riau meningkat dari tahun ketahun. Berdasarkan sumber dari Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Provinsi Kepulauan Riau tahun 2016 terlihat bahwa ada peningkatan kasus. Tahun 2011 terjadi sebanyak 26 kasus, tahun 2012 menurut 18 kasus dan tahun 2013 meningkat menjadi 25 kasus. Tahun 2014 terjadi peningkatan kasus dan tahun 2015 terjadi 46 kasus. Dari tabel diatas juga dapat diketahui bahwa jumlah kasus yang paling banyak yaitu terjadi di perairan Batam dan perairan Natuna.

Kasus atau kejadian *illegal* tidak hanya terjadi pada pencurian ikan, tetapi juga dalam berbagai hal. Penelitian yang dilakukan oleh Zaenuddin<sup>6</sup> menemukan fakta bahwa selama dua tahun terakhir banyak terjadi kegiatan illegal seperti impor makanan sebanyak 59,18%, Narkotika 16,3%, Tenaga Kerja Asing dan Tenaga Kerja Indonesia ilegal 6,12%, *money loundry* 5,1%, kegiatan ilegal lainnya 5,1%, pembuangan limbah 3,06%, trafficking 2,04%, *illegal trading* 2,04%, dan *ilegal logging* 1,02%. Dalam hal penyelundupan jenis barang yang paling sering adalah mobil 25,86%, BBM 15,52%, elektronik seperti HP dan laptop (15,52%), makanan, minuman dan rokok 13,79%,

---

<sup>6</sup> Muhammad Zaenuddin, Didi Istardi, dan Muslim Ansori. 2012, “Maraknya Praktek Transaksi Ilegal di Kawasan Free Trade Zone Batam” Jurnal Integrasi, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 83-98, apr. 2012. ISSN 2548-9828.

barang bekas (balpres) 12,07%, barang-barang lain 10,34%, dan minuman keras 6,9%.

Ironisnya berbagai kegiatan ilegal tersebut hampir setiap hari terjadi dan menghiasi berbagai media cetak dan media elektronik yang ada di Kepulauan Riau. Hal ini sebagaimana juga yang disiarkan oleh Youtube dengan mengatakan bahwa “Bea Cukai Kepulauan Riau menangkap KM Sapokat yang akan menyelundupkan ribuan karung berisi pakaian bekas asal Port Klang, Malaysia. Penangkapan dilakukan karena pengiriman barang tidak dilengkapi dokumen lengkap”<sup>7</sup>.

Bahkan berita nasional “Antara” pada bulan Oktober tahun 2013 juga telah memberitakan bahwa Bea Cukai berhasil menggagalkan penyelundupan Kamera sebanyak 30 koli atau setara dengan 500 unit seharga 6 milyar<sup>8</sup>. Bahkan Kepulauan Riau juga tidak luput dari aktifitas penyelundupan narkoba, sebagaimana yang juga pernah diberitakan oleh Tribunnews.com dan dipublikasikan pada hari Senin, tanggal 24 Desember 2012 pukul 16:53 WIB dengan judul berita “BC Tanjungpinang Batalkan Penyelundupan 3,4kg Heroin”<sup>9</sup>. Begitu dahsyatnya ancaman dari penyelundupan narkoba ke Kepulauan Riau

---

<sup>7</sup> Bea Cukai Kepri Gagal Penyelundupan Baju Bekas Asal Malaysia, diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=PoZQuQaTaw0> pada tanggal 30 Mei 2016.

<sup>8</sup> Nusarina Yuliasuti & Jo Seng Bie, BC Gagal Penyelundupan Kamera Rp6 Miliar, diakses dari <http://kepri.antaranews.com/berita/26496/bc-gagalkan-penyelundupan-kamera-rp6-miliar> pada tanggal 30 Mei 2016.

<sup>9</sup> Budi Prasetyo, BC Tanjungpinang Batalkan Penyelundupan 3,4 kg Heroin, diakses dari <http://www.tribunnews.com/regional/2012/12/24/bc-tanjungpinang-batalkan-penyelundupan-34-kg-heroin> pada tanggal 30 Mei 2016

sehingga Tanjungpinang Pos pada hari Rabu tanggal 05 Oktober 2016 memuat berita dengan judul “Status Kepri Jadi Darurat Narkoba”. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN) Provinsi Kepulauan Riau Kombes Benny Setiawan pada saat pemusnahan barang bukti narkoba di Kantor BNN Kepri (Senin 4/10/2016) di Batam. Ia mengatakan “Kepri sudah darurat narkoba, angka prevalensinya bahkan diatas angka prevalensi nasional dua persen”.<sup>10</sup>

Bahkan perompakan juga pernah terjadi beberapa kali di perairan Kepulauan Riau. Seperti diberitakan pada tahun 2014 telah terjadi aksi perompakan di Perairan Tanjung Dato, Kepulauan Riau. Namun aksi ini berhasil digagalkan Satgas Western Fleet Quick Response (WFQR) Koarmabar.<sup>11</sup> Tahun 2012, tepatnya pada bulan Desember juga telah terjadi perompakan Kapal KM Pelita dan Kapal Tongkang Olympus yang membawa BBM (Bahan Bakar Minyak) di perairan Selat Nenek, Kecamatan Moro Kabupaten Tanjung Balai Karimun. Pada saat ditemukan kedua kapal ditemukan dalam keadaan kosong alias tanpa muatan. Menurut Danlanal Batam, Kolonel Laut (P) Nurhidayat mengatakan bahwa berdasarkan menifes, kapal tersebut

---

<sup>10</sup> Kepri Darurat Narkoba, diakses dari <http://www.tanjungpinangpos.co.id/2015/120193/kepri-darurat-narkoba/> pada tanggal 30 Mei 2016.

<sup>11</sup> TNI AL Gagalkan Perompakan di Perairan Kepulauan Riau, diakses dari <http://jurnalintelijen.id/news-53101-tni-al-gagalkan-perompakan-di-perairan-kepulauan-riau.html> pada tanggal 30 Mei 2016.

bermuatan 150 ton solar dan 10 ton premium milik PT Dharma Karya Sentosa.<sup>12</sup>

Melihat adanya berbagai aktivitas illegal ataupun cenderung menuju kerah kriminal tersebut, maka diperlukan adanya upaya yang lebih serius dan terpadu dalam menangani berbagai permasalahan yang terjadi di daerah perbatasan. Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau telah membentuk Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bernama Badan Pengelola Perbatasan Kepulauan Riau. Pembentukan BP Kepulauan Riau didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja Dan Lembaga Lain Provinsi Kepulauan Riau. Pasal 146 ayat (2) dinyatakan bahwa Lembaga Lain Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari :

- a). Badan Pengelola Perbatasan Provinsi;
- b). Badan Ketahanan Pangan;
- c). Sekretariat KPID; dan
- d). Sekretariat Korpri.

Selanjutnya menurut Pasal 148 Perda No 5 tahun 2011 tersebut dikatakan bahwa Badan Pengelola Perbatasan (BPP) Provinsi mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis di bidang Pengelola Perbatasan serta melaksanakan tugas dekonsentrasi<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Salomo Tarigan, Bajak Laut Kuras Ratusan Ton Solar di Perairan Moro, Kepri, diakses dari <http://batam.tribunnews.com/2013/01/02/bajak-laut-kuras-solar-dan-permium-di-perairan-moro-kepri> pada tanggal 30 Mei 2016.

<sup>13</sup> Dekonsentrasi adalah sebuah kegiatan penyerahan berbagai urusan dari pemerintahan pusat kepada badan-badan lain. Sumber lain menjelaskan bahwa dekonsentrasi itu merupakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di

dan tugas pembantuan yang diserahkan oleh Gubernur sesuai dengan lingkup tugasnya. Selain BPP Kepulauan Riau, terdapat 4 (empat) Kabupaten dan 1 (satu) Kota yang memiliki Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) yang menjalankan tugas-tugas Badan Nasional Pengelola Perbatasan atau BNPP dengan nama yang berbeda-beda. Ke-empat kabupaten tersebut adalah Kabupaten Bintan dengan nama Bagian Pengelola Perbatasan yang melekat di Sekretariat Daerah, Kabupaten Karimun dengan nama Badan Pengelola Perbatasan, Kabupaten Natuna dengan nama Badan Pengelola Perbatasan dan Kabupaten Kepulauan Anambas dengan nama Badan Pengelola Perbatasan. Sedangkan satu-satunya Pemerintah Kota yang memiliki

---

wilayah tertentu. Menurut asas dekonsentrasi maka segala urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah tetap menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat yang meliputi :a).Kebijaksanaan, b). Perencanaan, c).Pelaksanaan, d).Pembiayaan dan e). Perangkat pelaksanaan.Berbeda dengan asas desentralisasi yaitu pelaksanaan pemerintahan dilaksanakan oleh rumah tangga daerah otonom sepenuhnya, dekonsentrasi merupakan penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan pusat yang dilaksanakan oleh daerah sepenuhnya sebagai bentuk urusan rumah tangga daerah tersebut.Adapun unsur pelaksanaannya adalah segala instansi vertikal yang ada di daerah yang dikoordinir oleh kepala wilayah sebagai alat/aparat dekonsentrasi. Dalam hal koordinasi ini, kepala wilayah tidak boleh membuat kebijakan (policy) sendiri, karena kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi, sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat. Pelaksanaan asas dekonsentrasi ini melahirkan pemerintahan local administratif. Daerah administratif meliputi tingkat provinsi, kabupaten, dan kecamatan. Pemerintahan administratif diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah. Ditinjau dari wilayah pembagian Negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang akan membagi wilayah Negara menjadi daerah-daerah pemerintahan local administratif. Jadi asas dekonsentrasi dapat dilaksanakan jika terdapat organ bawahan yang secara organisator dan hirarkis berkedudukan sebagai bawahan secara langsung dapat dikomando dari atas.

SOTK yang mengelola perbatasan adalah Kota Batam yang kewenangannya digabung dengan urusan Pertanahan sehingga Satuan Kerja Perangkat Daerah-nya bernama Badan Pengelola Perbatasan dan Pertanahan.

BPP Kepulauan Riau sendiri telah menyusun dokumen Rencana Strategis Badan Pengelola Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau tahun 2010-2015. Dalam dokumen tersebut BPP Provinsi Kepulauan Riau telah melakukan identifikasi berbagai permasalahan yang ada di Provinsi Kepulauan Riau, baik yang berkaitan dengan permasalahan batas antar negara hingga persoalan wawasan kebangsaan. Berdasarkan dokumen Rencana Strategis Badan Pengelola Perbatasan Provinsi Kepulauan tahun 2010-2015, terdapat beberapa isu strategis yang telah teridentifikasi yang dituangkan dalam bab III. Bab tersebut memuat tentang Isu-Isu Strategis Berdasarkan Tugas dan Fungsi telah ditemukan beberapa permasalahan yang berhasil diidentifikasi dalam 5 (lima) kelompok masalah besar. Kelima permasalahan tersebut adalah; a) Konflik batas negara, b) Lemahnya kelembagaan pemerintah dalam mengelola kawasan perbatasan, c) Pola pembangunan kawasan perbatasan, d) Sumberdaya Manusia dan Sumberdaya Alam dan e) Penurunan wawasan kebangsaan<sup>14</sup>.

Terkait dengan permasalahan kedua yaitu “lemahnya kelembagaan pemerintah dalam mengelola kawasan perbatasan”, BPP Kepulauan Riau juga telah melakukan inventarisasi masalah kedalam 3

---

<sup>14</sup> Rencana Strategis BP Kepulauan Riau tahun 2010-2015.

(tiga) isu utama yaitu; 1) Isu kawasan perbatasan belum menjadi agenda pembangunan prioritas yang ditangani secara komprehensif dan terpadu; 2) Meningkatnya aktivitas-aktivitas ilegal di wilayah perbatasan, dan 3) Lemahnya penegakan hukum terhadap para pencuri kayu (*illegal logger*), penyelundupan barang, penjualan manusia (*human trafficking*), pembajakan dan perompakan kapal, penyelundupan senjata, penyelundupan manusia (seperti penyelundupan tenaga kerja, perdagangan bayi, dan perdagangan wanita), maupun pencurian ikan, terutama pada *grey area*.

Berbagai permasalahan diatas seharusnya dapat diselesaikan atau diminimalisasi jika antar pihak yang memiliki kewenangan dalam mengelola perbatasan saling bersinergi dan bahkan saling berkolaborasi. Perencanaan sebagai titik awal dalam melakukan kolaborasi atas program dan kegiatan yang terkait dengan tata kelola perbatasan antar negara tidak terlihat. Hal ini tercermin dari perencanaan jangka panjang (*blue print*) yang dijadikan rujukan dalam mengelola perbatasan tidak disusun secara bersama-sama. Hal ini disampaikan oleh Kepala Badan Pengelola Perbatasan Kabupaten Karimun, Suwedi sebagai berikut; “Blue print yang ada saat ini dirumuskan sepihak oleh BNPP tanpa melibatkan pengelola perbatasan yang lain seperti Badan Pengelola Perbatasan di daerah-daerah dan Badan Kemanan Laut, Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian serta masyarakat yang ada di daerah perbatasan”.

Hal ini juga diakui oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan bahwa *blue print* yang ada saat ini hanya disusun oleh BNPP dengan pertimbangan bahwa kewenangan itu ada pada BNPP sebagaimana bunyi Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2010 khususnya Pasal 3 yang menyatakan “BNPP mempunyai tugas menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengoordinasikan pelaksanaan, dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan”.

Bukan hanya dalam hal perencanaan, dalam hal pelaksanaan sebuah program maupun kegiatan, baik yang dilakukan oleh Kementerian maupun Lembaga Pusat, sama sekali tidak melakukan koordinasi dengan Badan Pengelola Perbatasan di daerah khususnya dimana program maupun kegiatan tersebut dilaksanakan. Contohnya saja program percepatan pembangunan infrastruktur perbatasan yang diusulkan oleh Bupati Karimun. Program usulan Bupati Karimun ini mendapat sambutan positif oleh Kementriann Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang sebagaimana yang dikutip dari [jurnalterkini.id](http://jurnalterkini.id) sebagai berikut "Alhamdulillah, respons Kementerian PUPR sangat positif. Mereka meminta kita menindaklanjuti paparan itu dengan memasukkan proposal terkait perencanaan pembangunan infrastruktur yang

dibutuhkan itu".<sup>15</sup> Namun pada saat program tersebut berjalan dan Kepala BPPD Karimun bermaksud mendapatkan *progress report* dan sekaligus melakukan peninjauan atas pelaksanaan program tersebut terkesan dihalang-halangi oleh penanggungjawab program dan seolah-oleh diposisikan sebagai “inspektorat”.

Kondisi tersebut (baca; “prasangka negatif”) terhadap BPPD juga dialami manakala BPPD bermaksud ingin mengetahui program lain bidang kesehatan, agama, pembangunan pedesaan dan lain sebagainya. Dengan adanya berbagai permasalahan baik teknis maupun non teknis tersebut hendaknya dapat diminimalisasi dengan pendekatan kolaborasi pemerintahan. Kolaborasi pemerintahan atau *Collaborative Governance* merupakan salah satu cara untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi secara bersama-sama. Hal ini sebagaimana yang diutarakan oleh Kusnandar, 2015 yang mengatakan “Kolaborasi juga merupakan sebuah proses partisipasi beberapa orang atau kelompok, dan organisasi yang bekerjasama untuk mencapai hasil yang diinginkan dan dapat menyelesaikan visi bersama untuk mencapai hasil yang positif bagi khalayak”.<sup>16</sup> Melalui kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga yang tergabung dalam BNPP dan BPPD serta Bakamla dan masyarakat yang berada di

---

<sup>15</sup> <https://www.jurnalterkini.id/berita/1461/karimun-minta-pusat-bantu-infrastruktur-konektivitas>

<sup>16</sup> Kusnandar, 2015. *Collaboration: Definisi dan Penerapannya* dalam <http://www.toni-kusnandar.com/collaborationdefinisi-dan-penerapannya/> [diakses 10 Juli 2015].

kawasan perbatasan maka segala permasalahan yang ada di kawasan perbatasan dapat diminimalisasi sehingga tujuan pengelolaan kawasan perbatasan dapat tercapai dengan efektif.

Kolaborasi antar pihak yang berkepentingan dalam pengelola perbatasan, baik yang ada di pusat maupun daerah akan mempercepat pengelolaan kawasan perbatasan sehingga mampu memberikan kontribusi maksimal bagi kesejahteraan masyarakat dan kedaulatan NKRI. Dalam melakukan kolaborasi antar lembaga, baik lembaga pemerintah maupun masyarakat tentunya akan muncul berbagai hal yang mendukung dan menghambat. Pendukung dan penghambat tersebut diyakini turut serta mengiringi dalam pengelolaan kawasan perbatasan khususnya yang ada di Kepulauan Riau. Dinamika yang sifatnya positif dari pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau akan menjadi pemicu keberhasilan *collaborative governance*. Sebaliknya, dinamika yang sifatnya negatif atau buruk dari pihak-pihak yang terlibat akan menjadi pemicu kegagalan dan menjadi penghambat *collaborative governance*.

Berbagai permasalahan diatas seharusnya dapat dengan mudah diselesaikan dengan pendekatan *Collaborative* antar lembaga negara yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan dan diperkuat dengan Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan ketersediaan regulasi yang memungkinkan keterlibatan lintas *stakeholder* baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah diharapkan

permasalahan-permasalahan yang ada di kawasan perbatasan dapat dengan efektif diselesaikan.

### 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pola/bentuk *Collaborative Governance* dalam pengelolaan Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau?
- 2) Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya berbagai masalah dalam pengelolaan Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau yang berakibat pada tidak efektifnya *Collaborative Governance*?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dan permasalahan yang ada, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan bagaimana model *Collaborative Governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau.
2. Menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya berbagai masalah dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau yang berakibat pada tidak efektifnya *Collaborative Governance*.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diberikan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis. Manfaat akademis yang diharapkan dari penelitian ini adalah bahwa hasil penelitian dapat dijadikan rujukan bagi upaya pengembangan Ilmu Politik pada umumnya dan Ilmu Pemerintahan pada khususnya. Selain itu hasil penelitian ini juga diharapkan berguna dan menjadi referensi bagi mahasiswa maupun peneliti dalam melakukan kajian terhadap pengelolaan kawasan perbatasan.
2. Manfaat Praktis. Bagi penulis, manfaat praktis yang diharapkan adalah bahwa seluruh tahapan penelitian serta hasil penelitian yang diperoleh dapat memperluas wawasan dan sekaligus memperoleh pengetahuan empirik mengenai penerapan fungsi Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan yang diperoleh selama mengikuti kegiatan perkuliahan maupun selama proses bimbingan. Selanjutnya bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian ini, penulis berharap bahwa manfaat dari hasil penelitian ini dapat diterima sebagai kontribusi untuk meningkatkan pengelolaan kawasan perbatasan agar lebih efektif.

### 1.5. Tinjauan Pustaka

Tinjauan Pustaka digunakan untuk melihat dan mengetahui berbagai penelitian, tulisan atau studi terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan tema penelitian yang akan dikaji. Guna melengkapi tinjauan pustaka, peneliti juga melakukan studi dokumentasi. Studi dokumentasi dilakukan untuk mendapatkan berbagai kebijakan, peraturan perundang-undangan serta berbagai tulisan lain yang ada kaitannya dengan pengelolaan Kawasan Perbatasan pada umumnya dan pengelolaan Kawasan Perbatasan pada khususnya.

Dari hasil penelusuran pustaka, ditemukan beberapa kajian yang menunjukkan bahwa masih terdapat beberapa masalah berkaitan dengan pengelolaan Kawasan Perbatasan diantaranya;

1. Penelitian yang dilakukan oleh Indra Pahlevi<sup>17</sup> pada tahun 2011 dengan judul “Pengelolaan Pemerintahan Di Wilayah Perbatasan”. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya pengelolaan kawasan perbatasan di Indonesia dan seharusnya mencerminkan sebuah kebijakan pengelolaan perbatasan yang efektif namun belum dapat dipertanggungjawabkan secara transparan baik berdasarkan aspek sosial-ekonomi maupun aspek keamanan. Padahal menurutnya jika melihat pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan

---

<sup>17</sup> Indra Pahlevi. (2011). *Pengelolaan Pemerintah di Wilayah Perbatasan*. Diakses dari [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku\\_lintas\\_tim/buku-lintas-tim-6.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku_lintas_tim/buku-lintas-tim-6.pdf) pada tanggal 29 Mei 2016.

Daerah yang secara implisit menyiratkan bahwa pengaturan tentang pengembangan wilayah (perbatasan) yang berada di kabupaten/kota secara hukum berada dibawah tanggung jawab pemerintah daerah yang bersangkutan. Sementara kewenangan Pemerintah Pusat ada pada gerbang perbatasan (*border gate*) yang meliputi aspek kepabeanan, keimigrasian, karantina, keamanan dan pertahanan (CIQS). Penelitian ini mengambil lokasi di 2 (dua) kabupaten yang berbatasan laut secara langsung dengan negara tetangga yaitu dengan Republik Palau tepatnya Kabupaten Pulau Morotai di Maluku Utara dan Kabupaten Pulau Raja Ampat di Papua Barat. Adapun cara pengumpulan datanya yaitu dengan melalui wawancara mendalam bersama beberapa *stakeholders*, mulai dari Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai maupun Pemerintah Kabupaten Pulau Raja Ampat serta peninjauan lapangan (observasi). Ada beberapa simpulan yang ditemukan dalam penelitian ini yaitu; pertama, Wilayah perbatasan merupakan “beranda depan” dan bukan “halaman belakang”, sehingga Negara dalam hal ini Pemerintah harus benar-benar mengelola wilayah tersebut dengan sangat serius dan tidak justru menjadi “arena politis” tanpa adanya upaya dan bukti nyata memajukan wilayah dan masyarakatnya. Kedua, keberadaan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) yang dikepalai oleh Menteri Dalam Negeri dan beranggotakan sejumlah menteri

lainnya, seharusnya menjadi sebuah solusi yang jitu. Dalam fakta empiris, ternyata masih sulitnya mengkoordinasikan perencanaan dan program pembangunan wilayah perbatasan antar kementerian/lembaga. Oleh karena itu menjadi mubazir atau sia-sia adanya *grand design* pengelolaan perbatasan jika tidak ada kesamaan pandangan dan hanya memikirkan “ego sektoral” masing-masing. Ketiga, manajemen pemerintahan harus menjadi dasar dalam mengelola wilayah perbatasan. Selain asas desentralisasi yang dimiliki oleh setiap daerah, manajemen pemerintahan wirausaha harus menjadi salah satu pilihan utama dalam menyelenggarakan pembangunan di setiap daerah dan didukung oleh perencanaan serta koordinasi dengan pemerintah pusat. Keempat, kondisi masyarakat yang ada di Pulau Morotai dan Raja Ampat secara umum belum menunjukkan adanya dampak dari sebuah kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan. Meskipun sudah terdapat beberapa kebijakan, perencanaan, serta program dari berbagai kementerian/lembaga, namun rakyat setempat belum benar-benar merasakan adanya perubahan ke arah yang lebih baik dari kondisi sebelumnya sebelum pemekaran (pembentukan sebagai daerah otonomi baru) serta belum optimalnya pembangunan baik fisik maupun non fisik.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Saru Arifin<sup>18</sup> pada tahun 2011 dengan judul “Pengelolaan Pemerintahan Di Wilayah Perbatasan”. Dilatarbelakangi oleh adanya fakta bahwa pemerintah telah membuat berbagai program pembangunan guna memajukan kawasan perbatasan namun demikian kondisi perbatasan tidak mengalami banyak perubahan, baik secara fisik maupun sosial-ekonomi dan budaya masyarakatnya. Terlebih untuk bersaing dengan pesatnya pembangunan kawasan perbatasan dari negara tetangga, seperti Sarawak Malaysia. Malaysia mampu membangun pusat-pusat pertumbuhan di daerah perbatasan melalui berbagai kegiatan ekonomi dan perdagangan yang telah memberikan keuntungan bagi pemerintah maupun masyarakatnya. Asumsi dasar yang dibangun oleh peneliti bahwa masih terdapat banyak persoalan dalam pengelolaan perbatasan yang pada dasarnya berkuat pada masalah birokrasi yang egosentris, maka benang merah yang bisa disimpulkan adalah adanya keinginan kuat untuk merevitalisasi kawasan perbatasan agar bisa seimbang dengan kemajuan pembangunan di kawasan perbatasan negara tetangga. Namun sayangnya, dalam level tertentu semangat tersebut lebih dimotivasi oleh semangat kompetisi politis yang bersifat reaktif,

---

<sup>18</sup> Saru Arifin. *Cross Border Approach Sebagai Alternatif Model Kebijakan Pembangunan Kawasan Perbatasan*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Vol 20, No 1: Januari 2013, hal. 37-58.

terutama jika muncul kasus-kasus yang bersinggungan dengan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia maupun persoalan demarkasi yang tidak kunjung usai. Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang difokuskan pada pelaksanaan kebijakan. Dalam konteks ini, adalah pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pembangunan kawasan perbatasan dengan mengambil studi kasus di Kalimantan Barat yang berbatasan dengan Sarawak, Malaysia. Terkait dengan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, terdapat dua jenis data yang digunakan, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari lapangan yang bersumber dari pihak-pihak yang bersinggungan secara langsung ataupun tidak langsung dengan penelitian ini. Selain itu, digunakan juga data sekunder yang terdiri dari dua jenis, yakni perundang-undangan dan hasil kajian sejenis baik di tingkat nasional maupun internasional. Teknik analisis data terhadap data primer dilakukan sejak peneliti berada di lapangan. Data yang telah diperoleh dianalisis dengan menggunakan analisis isi/kandungannya, dalam arti melihat makna yang mendalam dari setiap data yang telah dikumpulkan guna menjawab permasalahan penelitian ini. Kesimpulan yang diajukan oleh peneliti berdasarkan hasil analisis data adalah terdapat beberapa faktor yang menyebabkan model kebijakan pembangunan yang digunakan pemerintah

kurang relevan dengan karakteristik kawasan perbatasan diantaranya; kultur birokrasi yang masih sektoral, lemahnya wewenang Badan Pengelola Perbatasan di Daerah, inkonsistensi kebijakan teknis dengan paradigma pembangunan perbatasan, serta faktor kondisi geografis yang terisolir sehingga memerlukan penanganan yang *extra-ordinary*.

3. Tesis Eki Darmawan<sup>19</sup> dengan judul “Agenda Setting Perencanaan Pembangunan Perbatasan Kepulauan Riau” mengemukakan kesimpulan diantaranya; *pertama*, perbatasan di Provinsi Kepri masih membutuhkan perhatian “lebih” karena masih banyak masalah-masalah yang rentan dan belum terselesaikan oleh pemerintah, ditambah dengan banyaknya kebijakan dan program pemerintah yang tidak tepat dalam membangun daerah perbatasan. Terbatasnya infrastruktur seperti pemukiman, pendidikan, sarana kesehatan, keamanan, transportasi, telekomunikasi, dan lainnya menjadi sarana dan prasarana dasar yang harus segera dipenuhi sehingga Kawasan Perbatasan tidak menjadi wilayah dengan aksesibilitas yang rendah dan terisolasi dari wilayah sekitarnya dan *Kedua*, belum adanya kesamaan persepsi tentang pembangunan perbatasan khususnya diantara *stakeholder* yang terkait sehingga

---

<sup>19</sup> Eki Darmawan. (2015). *Agenda Setting Dalam Perencanaan Pembangunan Perbatasan di Kepulauan Riau Tahun 2015*. Tesis magister, tidak diterbitkan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

penanganannya masih bersifat parsial, sektoral dan belum integritasi. Disamping itu koordinasi juga belum berjalan dengan baik mulai dari tingkat pusat maupun antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

4. Penelitian Pimupsorn Boriboonrat<sup>20</sup> dengan judul “Manajemen Perbatasan Kolaboratif di Thailand dan Negara Tetangga: Kebutuhan, Tantangan dan Isu”. Penelitian ini dilatarbelakangi adanya pertimbangan manfaat ekonomi di daerah perbatasan yang sangat penting. Oleh karena itu maka perlu dicarikan cara untuk menghasilkan pergerakan yang bebas baik terkait dengan orang dan barang. Namun demikian keamanan di daerah perbatasan juga harus diperhatikan untuk mencegah adanya kejahatan lintas batas. Oleh sebab itu diperlukan kolaboratif manajemen perbatasan (CBM), yaitu upaya untuk melakukan pengembangan pedoman untuk menjadi pendekatan keseimbangan karena CBM memungkinkan lembaga pengelolaan perbatasan untuk bekerja sama erat satu dengan yang lain dengan melakukan 'pendekatan antarlembaga'. CBM dapat dicapai di bawah yurisdiksi lembaga manajemen perbatasan tunggal. Namun, penciptaan tunggal lembaga itu sendiri belum tentu satu-satunya atau solusi terbaik. Metode

---

<sup>20</sup> Pimupsorn Boriboonrat. *Collaborative Border Management in Thailand and Neighboring Countries: Needs, Challenges and Issues*. International Journal of Criminal Justice Sciences Vol 8 Issue 1 January – June 2013, hal. 1-12

yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam dengan menggunakan konsep CBM. Dalam penelitian inidata dari responden dikumpulkan dari instansi pusat dan daerah. Kesimpulan dari penelitian ini adalah perlu Pengembangan Model Manajemen Kolaboratif Perbatasan guna mengatasi berbagai masalah yang ada seperti masalah manajemen di tengah-tengah politik dan bentuk pemerintahan masing-masing negara yang berbeda. Namun, konsep CBM dapat berhasil untuk mencapai tujuan dengan mengintegrasikan faktor dan manajemen ditengah perbedaan. Dengan kata lain pembangunan perbatasan antara Thailand dan negara-negara tetangga harus memiliki karakteristik Terpadu Manajemen Perbatasan (IBM) atau dapat disebut Manajemen Perbatasan *Collaborative* (CBM).

5. Disertasi Moeldoko<sup>21</sup> dengan judul Kebijakan dan *Scenario Planning* Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Indonesia, Studi Kasus Perbatasan Darat di Kalimantan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa penyusunan kebijakan publik yang tidak menyeluruh dalam pengelolaan kawasan perbatasan justru berpotensi menimbulkan dampak kerusakan dalam jangka panjang. Hal ini dikhawatirkan tidak saja mengganggu legitimasi

---

<sup>21</sup> Moeldoko.(2014).*Kebijakan dan Scenario Planning Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Indonesia, Studi Kasus Perbatasan Darat di Kalimantan*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta..

pemerintah, namun juga mengorbankan pemenuhan hak-hak warga negara. Atas kondisi tersebut, maka perlu kiranya untuk merumuskan ulang undang-undang yang yang menjadi dasar dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Oleh karena itu diminta kepada DPR, DPD dan Pemerintah untuk membuat undang-undang yang bersifat khusus tentang pengelolaan kawasan perbatasan dan melakukan harmonisasi atas seluruh peraturan pengelolaan kawasan perbatasan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Moeldoko mencontohkan bahwa Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 soal Batas Negara dan UU Pemda Nomor 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah perlu di harmonisasi. Karena menurutnya kedua undang-undang tersebut belum *match* dan jika dihadapkan dengan undang-undang Internasional juga masih ada sesuatu yang perlu dibenahi. Lebih lanjut Moeldoko menjelaskan, demi mengembangkan daerah perbatasan yang terisolir, dibutuhkan peran TNI untuk membantu meningkatkan fasilitas-fasilitas pendukung agar daerah-daerah perbatasan tidak lagi menjadi wilayah yang tertinggal. Bahkan menurutnya, dalam kondisi damai, peran TNI harus diperbanyak dan diperluas agar peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dipercepat.

6. Disertasi oleh Endang Rudiatin<sup>22</sup> tahun 2012 dengan judul “Integrasi Ekonomi Lokal di Perbatasan (Suatu Kajian Ekonomi Masyarakat Desa Aji Kuning Pulau Sebatik-Nunukan, Kalimantan Timur, Perbatasan Indonesia-Sabah, Malaysia)”. Penelitian ini dilatar belakangi oleh daerah perbatasan saat ini sedang menjadi isu penting bagi NKRI. Di sisi lain, perubahan sosial di berbagai negara pada dekade ini diyakini merupakan implikasi dari hubungan negara dan pasar. Hubungan-hubungan dalam suatu masyarakat pun banyak dilandasi oleh motif saling memenuhi kebutuhan ekonomi. Sebagai sebuah desa di perbatasan, kondisi dan posisi desa Aji Kuning, kecamatan Sebatik, kabupaten Nunukan, Kalimantan Timur, paradoks, yaitu di satu sisi merupakan desa miskin dan terpencil, di sisi lain posisinya strategis, yaitu dekat dengan Malaysia yang memiliki kondisi sosial ekonomi lebih baik. Kondisi tersebut membentuk suatu integrasi ekonomi yang membuka peluang masyarakat desa mengaktifkan potensi sumber daya sosial budaya untuk membangun kepentingan ekonomi bagi kesejahteraannya. Masyarakat Aji Kuning membangun jaringan ekonomi sebagai bentuk solidaritas sosial bagi kepentingan penguasaan sumber-sumber ekonomi untuk kesejahteraan

---

<sup>22</sup> Endang Rudiatin, (2012). *Integrasi Ekonomi Lokal di Perbatasan (Suatu Kajian Ekonomi Masyarakat Desa Aji Kuning Pulau Sebatik-Nunukan, Kalimantan Timur, Perbatasan Indonesia-Sabah, Malaysia)*. Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, Jakarta.

hidupnya dengan membangun pasar yang sangat fleksibel dalam pengaturan lintas batasnya. Jaringan-jaringan perdagangan yang dibangun pelaku pasar Aji Kuning berkaitan erat dengan keadaan sosial, politik, budaya, kekerabatan, dan etnik. Jaringan etnisitas menjadi basis integrasi ekonomi. Pengamatan terhadap jaringan-jaringan menghasilkan kesimpulan bahwa integrasi ekonomi sarat dengan berbagai interaksi sosial sebagai arena aktivitas budaya dan ekspresi politik, jaringan arus informasi, serta pusat interaksi masyarakat dengan keragaman sosial, ekonomi, etnis, dan agama, sekaligus gabungan kelompok-kelompok budaya yang berbenturan, bekerja sama, berkolusi, bersaing, dan mengalami konflik. Strategi-strategi melintas batas menjadi pilihan rasional dan dwikewarganegaraannya untuk melanggengkan perdagangan lintas batas. Politik menjadi sarana membangun ekonomi, sebaliknya tanpa kekuatan ekonomi, kekuasaan politik tidak akan bertahan lama.

Dari beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, maka penelitian yang dilakukan peneliti memiliki perbedaan. Perbedaan penelitian yang dilakukan peneliti dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu bukan hanya terletak pada pendekatan yang digunakan, tetapi juga terletak pada fokus penelitian. Pendekatan yang dilakukan peneliti adalah dengan menggunakan konsep *Collaborative Governance* dimana kontribusi dari masing-

masing lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengelola kawasan perbatasan dapat dinilai.

Harus diakui bahwa daerah perbatasan antar negara memiliki permasalahan yang kompleks. Kompleksitas permasalahan tersebut dapat diminimalisir dengan pendekatan *Collaborative Governance*. *Collaborative Governance* merupakan konsep dimana setiap pihak yang memiliki tugas pokok dan fungsi serupa dapat melakukan kerjasama untuk saling mendukung pencapaian tugas pokok dan fungsi tersebut. Banyaknya lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengelola kawasan perbatasan antar negara, baik yang ada di Pusat maupun di daerah tidak atau belum melakukan kolaborasi. Akibat dari belum atau tidaknya masing-masing lembaga melakukan kolaborasi sehingga masih terjadi berbagai implikasi seperti minimnya infrastruktur, rendahnya kualitas sumberdaya manusia hingga maraknya kegiatan-kegiatan *illegal*.

**Tabel 1 2 Tabulasi Tinjauan Pustaka Berikut Perbedaan Penelitian**

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Adji Suradji Muhammad (2017), <i>Collaborative Governance</i> dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau	Tujuan dari penelitian ini adalah: 1. Menjelaskan pola <i>Collaborative Governance</i> dalam pengelolaan Kawasan Perbatasan Kepulauan Riau. 2. Menjelaskan faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendorong terjadinya CG dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di kepulauan Riau.	1. CG tidak terjadi sebagaimana yang diharapkan dimana seharusnya sentral/pusat kolaborasi ada di BNPP. Namun BNPP tidak menjadi pusat perhatian oleh lembaga-lembaga yang memiliki otoritas dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Masing-masing <i>stakeholder</i> menjalankan program dan kegiatan masing-masing dan termasuk dalam kategori Kolaborasi Tersier. 2. Faktor yang berpotensi mendukung <i>Collaborative Governance</i> antara lain berupa; sumber daya aparatur, sumber daya alam dan otoritas yang dimiliki oleh masing-masing pihak ( <i>stakeholders</i> ) untuk melakukan penyusunan program,	

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
			<p>pelaksanaan program dan memantau atau memonitor pelaksanaan program dan selanjutnya menyampaikan masukan sebagai langkah penyempurnaan program pembangunan. Sedangkan faktor penghambat yang muncul dalam melakukan <i>Collaborative Governance</i> antara lain adalah; 1) kurangnya komitmen, 2) kurang kepercayaan, 3) keterbatasan informasi, dan 4) kurang koordinasi.</p>	
2.	Indra Pahlevi (2011), Pengelolaan Pemerintahan di Wilayah Perbatasan	Tujuan penelitian ini untuk menginventarisasi permasalahan khususnya yang terkait dengan pengelolaan pemerintahan yang dihadapi pulau-pulau perbatasan atau kawasan	Penelitian yang dilakukan di Kabupaten Pulau Morotai dan Kabupaten Raja Ampat yang merupakan dua diantara sejumlah pulau-pulau terluar Indonesia yang memiliki nilai strategis dilihat dari aspek ekonomi, politik, maupun	Perbedaan antara kedua penelitian terletak pada fokus penelitian. Untuk penelitian ini analisis difokuskan kepada potensi, ancaman, dan tantangan yang muncul

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		terluar Indonesia yang selama ini belum banyak diketahui khususnya yang terkait dengan pengelolaan pemerintahan dari sebuah daerah otonomi baru.	pertahanan dan keamanan. Hasil penelitian ini menunjukkan masih terdapat banyak persoalan perbatasan laut RI dengan sejumlah negara yang belum tuntas dan berpotensi konflik. Dari berbagai ancaman dan gangguan keamanan dan pertahanan yang umum muncul dengan diperparah dengan keterbatasan fasilitas transportasi, baik laut maupun udara.	dari perairan Indonesia. Sedangkan penelitian yang sekarang lebih terfokus pada analisi tentang pengelolaan kawasan perbatasan.
3.	Saru Arifin (2013), Pengelolaan Wilayah Perbatasan Antar Negara	Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan implementasi kebijakan pembangunan kawasan perbatasan belum bisa berjalan secara efektif dan mengidentifikasi model <i>Cross Border Approach</i>	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1. Faktor-faktor yang menyebabkan model kebijakan pembangunan yang digunakan pemerintah kurang relevan dengan karakteristik kawasan diantaranya, kultur birokrasi yang masih sektoral, lemahnya wewenang badan pengelola	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang sekarang, dimana penelitian Saru Arifin berupaya mengidentifikasi faktor yang menyebabkan implemetasi pengelolaan pembangunan kawasan perbatasan belum bisa

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		sebagai alternatif kebijakan relevan diterapkan dalam pembangunan kawasan perbatasan, dan prasyarat apa saja yang dibutuhkan.	perbatasan, inkonsistensi kebijakan teknis dengan paradigma pembangunan perbatasan serta faktor kondisi geografis yang terisolir memerlukan penanganan yang <i>extra-ordinary</i> . 2. <i>Cross border approach</i> cukup strategis dijadikan alternatif model kebijakan pembangunan perbatasan dengan beberapa kelebihannya, yaitu: program yang digagas saling menguntungkan kedua belah pihak, program disusun berbasis kebutuhan dan melaksanakan program direspon dengan cepat oleh pemerintah tanpa melalui sektor yang rumit.	dijalankan secara efektif. Sedangkan penelitian yang sekarang memiliki salah satu tujuannya mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat proses kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan di KEPRI.
4.	Ecky Darmawan	Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana	Hasil penelitian ini menunjukkan: 1. Aliran masalah menjelaskan isu	Persamaan penelitian ini dan penelitian yang

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	(2015), Agenda Setting Perencanaan Pembangunan Perbatasan Kepulauan Riau	Agenda Setting yang dilakukan pemerintah dalam perencanaan pembangunan daerah KEPRI, dimana akan dibahas aliran masalah dan aliran politik dalam agenda kebijakan sampai ke kebijakan yang dibuat oleh Provinsi KEPRI sebagai daerah perbatasan.	<p>dan masalah yang yang terjadi di perbatasan KEPRI yakni masalah terbatasnya infrastruktur seperti sarana dan prasarana transportasi, telekomunikasi, dan lainnya menyebabkan wilayah ini memiliki aksesibilitas yang rendah dan terisolasi dari wilayah sekitarnya.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Aliran politik menjelaskan proses kebijakan yang dipengaruhi unsur politik dalam agenda-agenda kebijakan.</li> <li>3. Aliran kebijakan menjelaskan beberapa prioritas yang muncul berupa industri pengolahan, perikanan, dan kelautan serta pariwisata secara berkelanjutan, serta kemandirian dan ketahanan pangan masyarakat peningkatan konektivitas antar pulau,</li> </ol>	sekarang terletak pada lokasi dan tema penelitian berupa pengelolaan kawasan perbatasan di KEPRI. Sedangkan perbedaannya terletak pada fokus dimana penelitian ini lebih melihat pada proses perencanaan program pengelolaan KEPRI.

No. (1)	Peneliti/Judul (2)	Tujuan Penelitian (3)	Hasil Penelitian (4)	Perbedaan (5)
			peningkatan kualitas lingkungan hidup, mitigasi, peningkatan SDM, peningkatan kualitas pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik.	
5.	Pimupsorn Boriboonrat (2013), Manajemen Perbatasan kolaboratif di Thailand dan Negara Tetangga: Kebutuhan, Tantangan dan Isu	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mempelajari karakteristik masalah yang menjadi kendala untuk pengelolaan perbatasan sepanjang pos pemeriksaan perbatasan antara Thailand dan negara-negara tetangganya. Selanjutnya penelitian ini bertujuan untuk mempelajari pendekatan yang tepat untuk cara di mana pengolahan perbatasan bida dikelola di masa depan.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hambatan utama untuk mengembangkan pos pemeriksaan perbatasan darat di Thailand terdiri dari lima isu yang masalah kebijakan, proses, orang yang kekurangan sumber daya manajemen, <i>database</i> dan teknologi informasi, dan pengembangan infrastruktur di perbatasan daerah.	Pada penelitian terdahulu milik Boriboonrat (2013) hasil penelitian tentang manajemen kolaboratif menunjukkan bahwa hambatan utama untuk pengelolaan kawasan perbatasan melalui pengembangan pos pemeriksaan memiliki keterbatasan pada masalah kebijakan proses orang yang kekurangan sumber daya manajemen, <i>database</i> dan teknologi informasi,

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
				<p>dan pengembangan infrastruktur di perbatasan daerah. Sedangkan pada penelitian yang sekarang faktor penghambat yang dalam proses <i>Collaborative Governance</i> dalam pengelolaan perbatasan di Kepulauan Riau berupa sumber daya yang berupa; 1) kurangnya komitmen, 2) kurang kepercayaan, 3) keterbatasan informasi, dan 4) kurang koordinasi.</p>
6.	Moeldoko (2014), Kebijakan dan	Tujuan penelitian ini adalah: 1. Mendeskripsikan isi	Ada 3 permasalahan dalam perbatasan, (1) adanya kesenjangan, disharmonisasi, kevakuman, ketidak	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang sekarang terletak pada

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	<p><i>Scenario Planning</i> Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Indonesia, Studi Kasus Perbatasan Darat di Kalimantan</p>	<p>dari kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan dengan cara yang sama seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 43 Th. 2008 dan Peraturan Presiden No. 12 Th. 2010 dan isi aturan perundang-undangan dan kebijakan terkait hal lain.</p> <p>2. Mengidentifikasi pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan dalam menciptakan kawasan perbatasan sebagai halaman depan yang aman dan sejahtera.</p> <p>3. Mengetahui skenario</p>	<p>konsistenan, serta ketidak tepatan perumusan kebijakan yang mengakibatkan tidak optimalnya sistem keorganisasian dan program. (2) ketiadaan efektivitas implementasi karena keragaman persepsi dan hambatan sarana dan prasarana. (3) adanya 4 <i>driving force</i> yaitu politik, pembangunan ekonomi, keamanan, serta kesejahteraan dan apabila tidak dilakukan perubahan pengelolaan kawasan perbatasan.</p>	<p>implementasi dasar hukum pengelolaan perbatasan. Dimana penelitian terdahulu milik Moeldoko (2014) menyertakan bagaimana <i>Scenario Planning</i> Pengelolaan Kawasan Perbatasan dengan berdasarkan hasil temuan yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan.</p>

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		dan kebijakan manajemen pada daerah perbatasan yang aman dan makmur sampai tahun 2030.		
7.	Endang Rudiatin (2012), Integrasi Ekonomi Lokal di Perbatasan (Suatu Kajian Ekonomi Masyarakat Desa Aji Kuning Pulau Sebatik-Nunukan, Kalimantan Timur, Perbatasan Indonesia-	Tujuan penelitian ini adalah; 1. Untuk mengetahui bagaimana anggapan masyarakat yang ada di perbatasan antar negara melihat posisi masing-masing dan sekaligus membangun jaringan ekonomi. 2. Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang membuat aktifitas ekonomi tetap berjalan	Masyarakat Aji Kuning membangun jaringan ekonomi sebagai bentuk solidaritas sosial bagi kepentingan penguasaan sumber-sumber ekonomi untuk kesejahteraan hidupnya dengan membangun pasar yang sangat fleksibel dalam pengaturan lintas batasnya. Jaringan-jaringan perdagangan yang dibangun pelaku pasar Aji Kuning berkaitan erat dengan keadaan sosial, politik, budaya, kekerabatan, dan etnik. Jaringan etnisitas menjadi basis integrasi ekonomi. Pengamatan terhadap jaringan-jaringan menghasilkan kesimpulan bahwa	Penelitian yang dilakukan oleh Endang Rudiatin berfokus pada kegiatan perekonomian masyarakat yang ada di perbatasan antar negara. Penelitian Rudiatin juga mendalami tentang faktor-faktor apa yang menyebabkan kegiatan perekonomian tetap langgeng dan berkelanjutan. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis berfokus pada kegiatan-

No.	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Sabah, Malaysia).		integrasi ekonomi sarat dengan berbagai interaksi sosial sebagai arena aktivitas budaya dan ekspresi politik, jaringan arus informasi, serta pusat interaksi masyarakat dengan keragaman sosial, ekonomi, etnis, dan agama, sekaligus gabungan kelompok-kelompok budaya yang berbenturan, bekerja sama, berkolusi, bersaing, dan mengalami konflik. Strategi-strategi melintas batas menjadi pilihan rasional dan dwikewarganegaraannya untuk melanggengkan perdagangan lintas batas. Politik menjadi sarana membangun ekonomi, sebaliknya tanpa kekuatan ekonomi, kekuasaan politik tidak akan bertahan lama.	kegiatan yang menjadi tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga yang memiliki otoritas dalam mengelola perbatasan antar negara. Penelitian ini juga mencari faktor-faktor yang menjadi pendorong dan sekaligus penghambat dalam melakukan kolaborasi antar lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengelola perbatasan antar negara.

Sumber: Data yang diolah, 2016.

## 1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dibuat guna mempermudah dalam memahami struktur penelitian ini. Secara umum, penelitian disertasi ini terdiri dari tiga bagian utama sebagaimana yang diatur dalam buku pedoman penulisan Disertasi di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta khususnya Program Pasca Sarjana. Secara umum bagian-bagian disertasi ini terdiri dari;

- Bab I Pendahuluan. Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta dilanjutkan dengan melakukan kajian atau tinjauan pustaka sebagai bentuk *review* dari peneliti-peneliti terdahulu serta diakhiri dengan sistematika penulisan.
- Bab II Kerangka Teori. Bagian ini memaparkan beberapa konsep dasar yang digunakan dalam penelitian ini mulai dari konsep dasar tentang Kolaborasi, karakter dan prinsip-prinsip dalam kolaborasi, nilai dasar kolaborasi, kendala dalam kolaborasi, manfaat dan tujuan kolaborasi dilanjutkan dengan tahapan dalam kolaborasi berikut tipe-tipe kolaborasi. Sebagai pelengkap bagian ini, maka akan dipaparkan konsep tentang Perbatasan serta Kawasan perbatasan.
- Bab III berisi tentang metodologi yang digunakan dalam penelitian disertasi ini. Dalam bab ini dijelaskan tentang pendekatann yang digunakan, data-data yang diperlukan hingga ruang

lingkup penelitian. Tidak lupa dibahas terkait dengan cara analisis data, urgensi penelitian serta desain penelitian dan diakhiri dengan kerangka berpikir.

Bab IV berisi tentang deskripsi umum dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Bagaimana dinamika pengelolaan kawasan perbatasan di masing-masing daerah akan dijelaskan dalam bab ini berikut dijelaskan *stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan serta isu dan permasalahan yang dihadapi oleh masing-masing *stakeholder*. Pada bab ini juga akan diulas kondisi geografis Kepulauan Riau dan kondisi geografis masing-masing Kabupaten/Kota yang memiliki pulau terluar dan berbatasan dengan negara tetangga.

Bab V berisi tentang hasil Analisis *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan. Pada bagian ini akan diuraikan hasil analisis *Collaborative Governancedengan* pendekatan *Social Networking Analysis (SNA)*. Disamping itu pada bagian ini juga akan dianalisis proses tahapan *Collaborative Governance* dan analisis efektifitas *Collaborative Governance* serta diakhir dengan analisis faktor pendukung dan penghambat *Collaborative Governancedalam* mengelola kawasan perbatasan di Kepulauan Riau.

Bab VI Penutup. Sebagai bagian akhir dalam disertasi, maka bab ini akan mengemukakan kesimpulan. Kesimpulan ditarik setelah

dilakukan pembahasan atas temuan-temuan penelitian dihubungkan dengan teori yang digunakan dan dilanjutkan dengan saran-saran yang diperlukan dalam perbaikan pelaksanaan pengelolaan Kawasan perbatasan di Kepulauan Riau.

#### 1.7. Publikasi Ilmiah

Beberapa publikasi yang telah peneliti lakukan diantaranya adalah sebagai berikut;

1. [Collaborative Governance Model in Managing International Borders in Riau Islands Province using Partial Least Squares Method](#) Dipublikasikan di JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik) 21 (2), 166-179 dengan nomor ISSN 0852 9213 (Print) dan ISSN 2477 4693 (Online).
2. Proliferation Dynamics in the Archipelago Province (Structuring Study of Expansion Area in Riau Archipelago Province Year 2015-2025) prosiding yang dipublikasikan oleh International Seminar On Marine Technology, 144-150 dengan nomor ISBN 97860-2677-0004.
3. Supply Chains Management in the Planning of BBM (Fuel Oil) Distribution in Anambas Island of Kepri Province disampaikan dalam International Seminar On Marine Technology dengan nomor ISSN: 2615-3114.