

BAB V
ANALISIS *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM
PENGELOLAAN KAWASAN PERBATASAN DI KEPULAUAN
RIAU

5.1. Deskripsi Responden.

Penelitian terkait dengan *Collaborative Governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau ini melibatkan beberapa pihak, mulai dari Institusi Pemerintah Pusat, Provinsi dan Institusi Pemerintah Kabupaten/Kota. Disamping beberapa Institusi pusat dan daerah, terdapat beberapa pihak yang dijadikan sebagai informan pembanding seperti tokoh masyarakat dan tokoh politik.

Berikut daftar anggota baik pusat dan daerah yang menjadi Responden dan sekaligus Informan dalam penelitian ini. Institusi-institusi tersebut dipilih dengan pertimbangan bahwa mereka menjadi anggota BNPP (Badan Nasional pengelola Perbatasan) dengan merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2010 tentang Badan Pengelola Perbatasan. Deskripsi mengenai karakteristik responden disajikan pada Tabel 5.1.

Tabel 5. 1 Deskripsi Responden

Kategori	Frekuensi	Persentase (%)
Jenis Kelamin		
Laki-Laki	19	83
Perempuan	4	17
JUMLAH	23	100
Usia		
30 - 40 Tahun	6	26
40 - 50 Tahun	14	61
> 50 Tahun	3	13
JUMLAH	23	100
Lama Menjabat		
1 - 3 Tahun	7	30
3 - 5 Tahun	11	48
> 5 Tahun	5	22
JUMLAH	23	100
Pendidikan		
S1	14	61
S2	7	30
S3	2	9
JUMLAH	23	100

Sumber: data olahan, 2016.

Berdasarkan Tabel 5.1. diketahui bahwa responden yang berjenis kelamin laki-laki sebanyak 19 orang atau 83%, sedangkan responden yang berjenis kelamin perempuan sebanyak 4 orang atau 17%. Berdasarkan kategori usia, dari 23 responden sebanyak 6 orang atau 26% berusia 30 – 40 tahun, sebanyak 14 orang atau 61% berusia 40 –

50 tahun, dan sebanyak 3 orang atau 13% berusia > 50 tahun. Sedangkan berdasarkan durasi atau jangka waktu dalam memegang jabatan yang saat dilakukan wawancara (lama menjabat), dari 23 responden, sebanyak 7 orang atau 30% telah menjabat selama 1 – 3 tahun, sebanyak 11 orang atau 48% telah menjabat selama 3 – 5 tahun, dan sebanyak 5 orang atau 22% telah menjabat selama lebih dari 5 tahun. Sedangkan untuk kategori tingkat pendidikan, dari 23 responden sebanyak 14 orang atau 61% berpendidikan S1, sebanyak 7 orang atau 30% berpendidikan S2, dan sebanyak 2 orang atau 9% berpendidikan S3.

Dari data tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa sebagian besar responden dalam penelitian ini berjenis kelamin laki-laki. Untuk tingkat pendidikan mayoritas S1 (Sarjana) dengan usia antara 40 sampai 50 tahun. Durasi menjabat paling banyak telah menjabat selama 3 sampai 5 tahun. Dilihat dari jenjang pendidikan serta durasi menjabat, maka dapat disimpulkan bahwa responden merupakan orang yang memiliki kredibilitas dan kapasitas yang cukup dalam memberikan jawaban atas pertanyaan dan sekaligus pernyataan yang peneliti ajukan dalam upaya mencari dan menggali informasi yang dibutuhkan.

Responden dari Badan Nasional Pengelola Perbatasan yang saat ini menjabat sebagai Kepala Bidang Faslak dan Monev dibawah Asdep Tasbara (Lintas Batas Negara). Ia mulai menjabat sejak 2011 atau kurang lebih menjabat selama 6 (enam) tahun dan termasuk pejabat yang pertama ditempatkan di BNPP. Pejabat ini merupakan pindahan

pegawai Kementerian ESDM dengan jenjang pendidikan Magister. Responden dari Kepala Seksi Hubungan Kerjasama Perbatasan Antar Negara Kementerian Dalam Negeri. Ia mulai menjabat selama 4 bulan terakhir. Kementerian Dalam Negeri merupakan kementerian yang memiliki kewenangan dalam mengelola/mengkoordinir kementerian maupun lembaga yang menjadi anggota Badan Nasional Pengelola Perbatasan sebagaimana amanat Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2010. Responden dari Kepala Seksi Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Mulai menjabat sebagai Kepala Seksi selama 1 tahun terakhir. Kepala Seksi dibawah Direktorat Jendral Pengembangan Daerah Tertentu-Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Responden Kepala Sub Bagian Organisasi Dan Tata Laksana Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan. Mulai menjabat selama 2 tahun terakhir sebagai Kepala Subbag Organisasi dan Tata laksana. Subbag Ortala berada dibawah Direktorat Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai - Kementerian Perhubungan RI. Responden merupakan Kepala Bidang Kerjasama Ekonomi APEC dan Sub Regional di Kementerian Koordinator Perekonomian. Mulai menjabat selama 2 tahun terakhir di Kemeko Perekonomian RI. Bidang Kerjasama Ekonomi APEC dan Sub Regional berada dibawah Deputi Bidang Koordinasi Kerawanan Sosial dan Dampak Bencana - Kemenko Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. Responden merupakan Kepala Bidang Strategis Pertahanan Deputi IV Bidang

Pertahanan Negara Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan RI. Mulai menjabat selama 1 tahun terakhir di Kemenko Polhukam RI. Responden merupakan Kepala Sub Direktorat Pendayagunaan Pulau-pulau Terluar Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. Mulai menjabat sebagai Kasubdit KKP sejak tahun Sejak 2013 s/d saat ini. Responden merupakan Kepala Badan Pengelola Perbatasan dan Pertanahan Kota Batam. BPPPD Kota Batam merupakan SKPD yang memiliki dua urusan sekaligus yaitu mengurus Perbatasan dan sekaligus Pertanahan. Awalnya SKPD ini tidak memiliki kewenangan dalam mengelola perbatasan, namun karena adanya Peraturan menteri Dalam negeri Nomor 2 tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Di Daerah.

Responden merupakan Kepala Badan Pengelola Perbatasan Kabupaten Karimun. Ia menjabat selama 4 (empat) tahun dari 2012 hingga 2016. Responden merupakan Kepala Badan Pengelola Perbatasan Kabupaten Natuna. BPPD Kab. Natuna merupakan satu-satunya yang memperoleh bantuan pembangunan kantor dari Pemerintah Pusat. Responden menjabat sebagai Kepala Bagian Pengelola Perbatasan dibawah Sekretariat Daerah Kabupaten Bintan. Bintan merupakan satu-satunya daerah yang tidak membentuk SKPD sebagaimana daerah-daerah lainya di Provinsi Kepulauan Riau. Mulai menjabat selama 1 tahun dan 6 bulan pada saat dilakukan *deeph interview*. Responden merupakan Kepala Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan di Badan Pengelola Perbatasan Kabupaten

Kepulauan Anambas. Mulai menjabat sebagai Kepala Bidang sejak dua tahun yang lalu. Responden merupakan Kasubid Infrastruktur Pemerintahan di Badan Pengelola Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau. Mulai menjabat sebagai Kepala Sub Bidang Infrastruktur Pemerintahan sejak 4 (empat) tahun yang lalu.

Selengkapnya daftar identitas responden dan asal masing-masing institusi dapat dilihat dalam tabel dibawah ini;

Tabel 5.2. Lembaga Pengelola Perbatasan Berikut Struktur Teknis

NO	INSTITUSI	STRUKTUR ORGANISASI TEKNIS	JUMLAH
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Kementerian Dalam Negeri	Direktur Kawasan, Perkotaan dan Batas Negara	1
2	Kementerian Luar Negeri	Direktur Jenderal Multilateral	1
3	Kementerian Pertahanan	Direktorat Jenderal kekuatan Pertahanan	1
4	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	Direktorat Imigrasi	1
5	Kementerian Keuangan	Direktorat Bea dan Cukai	1
6	Kementerian Pekerjaan Umum	Direktorat Sungai dan Pantai	1
7	Kementerian Perhubungan	Direktorat Kesatuan penjagaan Laut dan Pantai	1
8	Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup	Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan;	1
9	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Direktorat Pendayagunaan Pulau-Pulau Kecil	1
10	Kementerian Perencanaan Pembangunan	Direktur Pertahanan dan Keamanan, Direktur	1

NO	INSTITUSI	STRUKTUR ORGANISASI TEKNIS	JUMLAH
(1)	(2)	(3)	(4)
	Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Pengembangan Wilayah	
11	Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal	Direktorat Jenderal Pengembangan Daerah Tertentu	1
12	Panglima Tentara Nasional Indonesia	Aster Panglima TNI	1
13	Kepolisian Negara Republik Indonesia	Badan pemeliharaan Keamanan	1
14	Badan Intelijen Negara	Deputi Bidang Intelijen Ekonomi;	1
15	Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional/BIG Badan Informasi Geospasial	Deputi Bidang Informasi Geospasial Dasar	1
16	Gubernur Provinsi Kepulauan Riau	Kepala BAPPEDA	1
17	BAKAMLA	Kepala Badan Keamanan Laut	1
18	BP Provinsi Kepulauan Riau	BP Provinsi Kepulauan Riau	1
19	BPP dan Pertanahan Kota Batam	BPP dan Pertanahan Kota Batam	1
20	BPP Bintan	BPP Bintan	1
21	BPP Natuna	BPP Natuna	1
22	BPP Karimun	BPP Karimun	1
23	BPP Kepulauan Anambas	BPP Kepulauan Anambas	1
TOTAL			23

Sumber; Data Olahan, 2016.

Disamping institusi pemerintah, terdapat juga beberapa lembaga non pemerintah (Lembaga Swadaya Masyarakat) maupun penggiat

perbatasan. Diantara lembaga non- pemerintah tersebut seperti Laskar Merah Putih Kepulauan Riau, Komunitas Bakti Bangsa dan Sekretaris DPD Partai Golongan Karya Kabupaten Natuna yang sekaligus anak dari pemilik/pengelola salah satu pulau yang berbatasan dengan negara Malaysia yaitu Pulau Subi. Sekedar tambahan informasi bahwa Pulau Subi dulu merupakan Pulau yang dikelola oleh warga setempat dan saat ini telah diberikan kepada pemerintah.

5.2. Analisis Persepsi Terhadap Dimensi-dimensi *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Perbatasan Antar Negara Di Kepulauan Riau.

Untuk mengetahui bagaimana *Collaborative Governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau, maka terlebih dahulu kita harus mengetahui pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Secara nasional terdapat 16 (enam belas) lembaga yang menjadi anggota Badan Nasional Pengelola Perbatasan. Badan Nasional Pengelola Perbatasan atau yang selanjutnya disebut BNPP merupakan lembaga yang terdiri dari beberapa Kementerian maupun Lembaga Non Kementerian. BNPP dibentuk atas perintah Presiden dengan merujuk kepada Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.

Guna memudahkan dalam melakukan analisis, maka nama-nama lembaga yang tergabung dalam anggota BNPP selanjutnya diberi

kode sebagai inisial atau simbol dari nama masing-masing institusi. BNPP merupakan lembaga ditingkat Pusat yang diberi tugas untuk menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan, dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan. Tugas ini diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2010 Badan Nasional Pengelola Perbatasan. Perpres ini merupakan amanah dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara khususnya amanah Pasal 14 (1) yang berbunyi “Untuk mengelola Batas Wilayah Negara dan mengelola Kawasan Perbatasan pada tingkat pusat dan daerah, Pemerintah dan pemerintah daerah membentuk Badan Pengelola nasional dan Badan Pengelola daerah”. Berikut nama-nama lembaga pemerintah yang tergabung dalam BNPP sebagaimana yang tercantum dalam Pasl 6 Perpres No.12 tahun 2010.

Tabel 5. 2 Kodifikasi Lembaga, Kedudukan dan Institusi Pengelola Perbatasan di Tingkat Pusat

NO	KODE	KEDUDUKAN	INSTITUSI BNPP
(1)	(2)	(3)	(4)
1	DN	Ketua	Menteri Dalam Negeri
2	LN	Anggota	Menteri Luar Negeri
3	THN	Anggota	Menteri Pertahanan
4	HKM	Anggota	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
5	KEU	Anggota	Menteri Keuangan

NO	KODE	KEDUDUKAN	INSTITUSI BNPP
(1)	(2)	(3)	(4)
6	PU	Anggota	Menteri Pekerjaan Umum
7	HUB	Anggota	Menteri Perhubungan
8	HUT	Anggota	Menteri Kehutanan
9	KP	Anggota	Menteri Kelautan dan Perikanan
10	PPN	Anggota	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
11	PDT	Anggota	Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal
12	TNI	Anggota	Panglima Tentara Nasional Indonesia
13	POL	Anggota	Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia
14	BIN	Anggota	Kepala Badan Intelijen Negara
15	BIG	Anggota	Kepala Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional/BIG
16	GUB	Anggota	Gubernur Provinsi terkait

Sumber: Perpres 12 tahun 2010.

Agar dalam menjalankan tugas dan fungsinya BNPP tetap sesuai dengan koridor yang diberikan oleh Perpres, maka dalam Perpres tersebut Presiden menunjuk 3 (tiga) Menteri Koordinator sebagai Pengarah. Ketiga Menteri Koordinator tersebut adalah 1). Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, 2).

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dan 3). Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Adapun Komposisi, tugas dan fungsi Pengarah dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (1) Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan selaku Ketua Pengarah dibantu Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Wakil Ketua Pengarah I, dan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Wakil Ketua Pengarah II memberikan pengarahan pelaksanaan tugas BNPP secara periodik atau sewaktu-waktu sesuai kebutuhan faktual pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.

Disamping secara nasional ada BNPP, di daerah juga dibentuk Badan Pengelola Perbatasan daerah. Khusus di Provinsi Kepulauan Riau terdapat 6 (enam) Satuan Kerja Perangkat Daerah atau SKPD yang memiliki tugas dan fungsi dalam mengelola kawasan perbatasan. Ke-enam SKPD tersebut di Provinsi kepulauan Riau adalah BPP Prov. Kepulauan Riau, Bagian Pengelola Perbatasan Sekretariat Daerah Kab. Bintan, BPPP Kota Batam, BPP Kab. Karimun, BPP Kab. Natuna dan BPP Kab. Kep. Anambas.

Tabel 5. 3 Kodifikasi Lembaga, Kedudukan dan Institusi Pengelola Kawasan Perbatasan di daerah

NO	KODE	KEDUDUKAN	INSTITUSI BNPP
(1)	(2)	(3)	(4)
1	BTH	Kota	BPP dan Pertanahan Kota Batam
2	BTN	Kabupaten	BPP Setda Kab. Bintan

3	NTN	Kabupaten	BPP Kab. Natuna
4	TBK	Kabupaten	BPP Kab. Karimun
5	KKA	Kabupaten	BPP Kab. Kepulauan Anambas
6	BPKR	Provinsi	BPP Provinsi Kepulauan Riau

Sumber: Data yang diolah, 2016.

Selain BNPP dan BPPD yang memiliki kewenangan dalam mengelola kawasan perbatasan, terdapat juga beberapa lembaga yang juga memiliki tugas dan fungsi yang terkait dengan kawasan perbatasan. Beberapa lembaga tersebut seperti Badan Keamanan Laut atau BAKAMLA yang dibentuk berdasarkan Perpres Nomor 178 tahun 2014. Selain Bakamla terdapat juga Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang memiliki tugas dan fungsi mempertahankan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketiga TNI tersebut adalah TNI Angkatan Laut (AL), TNI Angkatan Udara (AU) dan TNI Angkatan Darat (AD) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004. Disamping Bakamla dan TNI juga terdapat Kepolisian Republik Indonesia yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa yuridis formal, beberapa lembaga tersebut diatas (Bakamla, TNI dan POLRI) juga memiliki kewenangan yang terkait dengan pengelolaan kawasan perbatasan khususnya dalam bidang pertahanan dan kemanan. Guna memperjelas posisi dan sekaligus dasar hukum beberapa lembaga negara tersebut,

maka berikut disajikan tabulasi yang memuat kodifikasi lembaga yang memiliki kewenangan mengelola perbatasan diluar BNPP dan BPPD.

Tabel 5. 4 Kodifikasi Lembaga Negara Yang Memiliki Kewenangan Dalam Mengelola Kawasan Perbatasan

NO	KODE	INSTITUSI BNPP	DASAR HUKUM
(1)	(2)	(3)	(4)
1	KAMLA	BAKAMLA	PERPRES 178 Tahun 2014
2	AD	TNI AD	UU No. 34 Tahun 2004
3	AU	TNI AU	UU No. 34 Tahun 2004
4	AL	TNI AL	UU No. 34 Tahun 2004
5	POL	POLRI	UU No 2 Tahun 2002

Sumber: Data yang diolah, 2016

Bagaimana lembaga-lembaga tersebut berkolaborasi dalam mengelola kawasan perbatasan, berikut akan dijabarkan dan dibahas lebih detail terkait dengan variabel-variabel yang menjadi indikator dari *Collaborative Governance* khususnya dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Dengan tetap mendasarkannya pada konsep operasional yang telah ditetapkan diawal, terdapat 5 (lima) dimensi dari variabel CG mengacu pada pendapat Noorsyamsa Djumara¹⁰⁸. Ke-lima variabel tersebut adalah *Collaborative Culture*, *Collaborative Leadership*, *Strategic Vision*, *Collaborative Team Process*, dan *Collaborative Structure*.

¹⁰⁸ Noorsyamsa Djumara, op. cit., hh. 34-35.

5.2.1. Persepsi Terhadap Dimensi *Collaborative Culture* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau.

Collaborative Culture merupakan nilai-nilai yang diyakini secara bersama dan dapat membantu untuk memahami fungsi masing-masing organisasi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan kawasan perbatasan khususnya di Kepulauan Riau. *Collaborative Culture* dapat berperan dalam memberikan norma kepada aparatur yang ada dalam masing-masing lembaga sebagai pedoman dalam berperilaku. *Collaborative Culture* dapat dilihat dari intensitas pertemuan baik formal maupun non formal antar institusi baik yang ada di Kabupaten/Kota, Provinsi maupun dengan Pemerintah Pusat yang terlibat dan berwenang dalam pengelolaan Kawasan Perbatasan.

Untuk mengetahui persepsi responden mengenai *Collaborative Culture*, maka dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 5. 5 Persepsi Terhadap Dimensi *Collaborative Culture*

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah	18	78.26
Sedang	5	21.74
Tinggi	0	0
Jumlah	23	100

Sumber; Data Olahan, 2016.

Berdasarkan tabel *Collaborative Culture* (CC) di atas dapat diketahui bahwa, dari 23 orang menyatakan bahwa 18 orang atau 78,26% memberikan persepsi rendah terhadap CC. Artinya bahwa

mayoritas responden berpendapat bahwa *Collaborative Culture* tidak terjadi dan belum membudaya. Sedangkan hanya 5 orang atau 21,74% responden yang menyatakan bahwa *Collaborative Culture* sudah dijalankan. Oleh karena sebagian besar responden memiliki persepsi bahwa CC belum dilaksanakan dan belum menjadi budaya maka dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan *Collaborative Culture* dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau belum dilaksanakan dan belum menjadi budaya.

5.2.2. Persepsi Terhadap Dimensi *Collaborative Leadership* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau.

Collaborative Leadership (CL) digunakan untuk melihat sejauhmana komitmen dari Pimpinan masing-masing lembaga dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan antar negara. Adapun indikator yang digunakan dalam melihat *Collaborative Leadership* adalah keberadaan Nota Kesepahaman atau MoU/*Memorandum of Understanding* antar lembaga pengelola kawasan perbatasan maupun dengan pihak lain yang dianggap memiliki keahlian dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara. Sedangkan skala pengukuran *Collaborative Leadership* adalah ketersediaan Nota Kesepahaman yang saling menguntungkan diantara para pihak.

Untuk mengetahui persepsi responden mengenai *Collaborative Leadership*, maka dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 5. 6 Persepsi Terhadap Dimensi *Collaborative Leadership*

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah	23	100
Sedang	0	0
Tinggi	0	0
Jumlah	23	100

Sumber: Data Olahan, 2016.

Berdasarkan tabel *Collaborative Leadership* di atas dapat diketahui bahwa keseluruhan responden (23) orang atau sebanyak 100% menyatakan bahwa CL termasuk kategori rendah. Artinya bahwa seluruh responden sepatutnya dan berpendapat bahwa *Collaborative Leadership* tidak dilaksanakan dan belum menjadi budaya. Oleh karena seluruh responden berpersepsi bahwa CL termasuk dalam kategori rendah maka dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan prinsip *Collaborative Leadership* dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau tidak dilaksanakan dan belum membudaya.

Meskipun tidak seluruh lembaga pengelola perbatasan baik yang dipusat maupun di daerah yang membuat MoU atau Nota Kesepahaman, namun setidaknya terdapat 2 (dua) lembaga daerah (BPPD) yang melakukan kerjasama dengan pihak lain. Kedua lembaga tersebut adalah BPP Kab. Natuna dan BPP Kab. Kep Anambas. BPP Kabupaten Natuna telah membuat MoU (*Memorandum of Understanding*) dengan Direktorat Jenderal Polisi Pamong Praja Departemen Dalam Negeri serta Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Depdagri. Sedangkan BPP Kabupaten Kep. Anambas telah

membuat MoU dengan IPB (Institut Pertanian Bogor) dan Pasca UGM (Universitas Gadjah Mada). MoU yang dibuat oleh masing-masing lembaga pengelola perbatasan di daerah tersebut (Natuna dan Anambas) hanya dalam bentuk kegiatan khusus. BPPD Natuna misalnya membuat MoU khusus dalam kegiatan penyusunan beberapa kajian terkait dengan pengelolaan perbatasan. Artinya jika kegiatan tersebut selesai maka selesai jugalah kerjasama antar keduanya.

5.2.3. Persepsi Terhadap Dimensi *Strategic Vision* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau.

Strategic Vision merupakan pernyataan atas visi jangka panjang. Visi merupakan pandangan jauh tentang suatu lembaga atau organisasi. Visi juga dapat di artikan sebagai tujuan lembaga atau organisasi dan apa yang harus dilakukan untuk mencapainya tersebut pada masa yang akan datang atau masa depan. Visi tidak dapat dituliskan secara lebih jelas karena menerangkan mengenai detail gambaran sistem yang ditujunya, ini disebabkan perubahan ilmu serta situasi yang sulit diprediksi selama masa yang panjang tersebut. Terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu pernyataan yang disebut Visi, diantaranya adalah: *pertama*, Berorientasi ke depan, *kedua*, Tidak dibuat berdasarkan kondisi pada saat ini, *ketiga*, Mengekspresikan kreatifitas dan *keempat*, Berdasar pada prinsip nilai-nilai yang mengandung penghargaan bagi masyarakat.

Sebagaimana yang tertuang dalam website resmi BNPP yang ditulis pada tanggal 18 November 2014 pukul 13:19 dinyatakan bahwa Visi BNPP adalah “Terwujudnya Tata Kelola Batas Negara dan Kawasan Perbatasan yang aman, tertib, maju dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang menjamin kesejahteraan rakyat dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Selanjutnya visi tersebut harus dituangkan dalam *blue print* atau cetak biru agar ada sinergi antara lembaga pengelola kawasan perbatasan di pusat dan di daerah.

Penyamaan persepsi dan sinergi antara lembaga baik yang ada di “pusat” maupun yang ada “daerah” diperlukan agar pengelolaan kawasan perbatasan dapat berjalan lebih optimal. BNPP merupakan satu-satunya institusi yang memiliki kewenangan dalam menyusun dan sekaligus menetapkan rencana induk pembangunan perbatasan. Kewenangan ini sebagaimana bunyi Pasal 4 Perpres No 12 tahun 2010 yang menyatakan “Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, yang menyatakan bahwa BNPP menyelenggarakan fungsi: a). penyusunan dan penetapan rencana induk dan rencana aksi pembangunan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan”.

Penyusunan *blue print* atau cetak biru pengelolaan kawasan perbatasan menjadi penting segera dilakukan oleh BNPP mengingat bahwa Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan untuk menyusun dan membuat rencana induk dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Hubungan Pemerintah Pusat melalui BNPP dengan Pemerintah Daerah

dengan BPPD hanyalah koordinatif sebagaimana yang tertuang dalam UU No 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara khususnya tertuang dalam Pasal 16, “Hubungan kerja antara Badan Pengelola nasional dan Badan Pengelola daerah merupakan hubungan koordinatif”. Dengan demikian maka Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan untuk menyusun rencana induk dalam pengelolaan kawasan perbatasan.

Begitu pentingnya rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan maka pada tanggal 13 April 2015 Menteri Dalam Negeri selaku Ketua BNPP mengesahkan rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan. Rencana induk tersebut juga telah dituangkan dalam Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015–2019. Dalam pertimbangan peraturan tersebut dinyatakan bahwa rencana induk dijadikan sebagai pedoman dalam pembangunan perbatasan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam point (c) bahwa “Rencana induk ini selanjutnya menjadi pedoman pelaksanaan teknis pembangunan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan yang dilakukan oleh kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota”.

Terdapat beberapa prioritas yang menjadi fokus dalam rencana induk pengelolaan perbatasan. Prioritas tersebut dituangkan dalam Pasal 2 yang mengatakan bahwa “Renduk 2015-2019 difokuskan pada agenda prioritas: a. penetapan dan penegasan batas wilayah negara; b. peningkatan pertahanan dan keamanan, serta penegakan hukum; c.

peningkatan pelayanan lintas batas negara; d. peningkatan penyediaan infrastruktur kawasan perbatasan; e. penataan ruang kawasan perbatasan; f. pengembangan/pertumbuhan ekonomi kawasan perbatasan; g. peningkatan pelayanan sosial dasar kawasan perbatasan; dan h. penguatan/penataan kelembagaan”.

Meskipun rencana induk telah disusun dan disahkan oleh BNPP, namun pelibatan Pemerintah Daerah khususnya BPPD Kabupaten/Kota sangatlah minim. Bahkan seluruh BPPD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota tidak ada yang dilibatkan dalam penyusunan rencana induk tersebut.

Untuk mengetahui persepsi responden mengenai *Strategic Vision*, maka dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 5. 7 Persepsi Terhadap Dimensi *Strategic Vision*

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah	18	78.26
Sedang	5	21.74
Tinggi	0	0
Jumlah	23	100

Sumber; Data Olahan, 2016.

Berdasarkan tabel *Strategic Vision* (SV) di atas dapat diketahui bahwa 18 orang atau 78,26% yang menyatakan atau memberikan persepsi SV rendah. Artinya sebagian besar responden berpendapat bahwa *Strategic Vision* tidak dilaksanakan dan belum membudaya. Sedangkan 5 orang atau 21,74% memberikan persepsi dalam kategori sedang, artinya bahwa responden berpendapat bahwa *Strategic Vision* sudah dijalankan. Oleh karena sebagian besar responden memberikan

persepsi terhadap dimensi SV dalam kategori rendah, maka dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan *Strategic Vision* dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau tidak dilaksanakan dan belum membudaya.

5.2.4. Persepsi Terhadap Dimensi *Collaborative Team Process* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau.

Collaborative Team Process merupakan ketersediaan tim yang dibentuk untuk mengelola Kawasan Perbatasan. Mengacu pada ketentuan umum UU No 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara dikatakan bahwa “Kawasan Perbatasan adalah bagian dari Wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia”. Untuk mengetahui *Collaborative Team Process* maka indikator yang digunakan untuk melihat adanya kolaborasi tersebut adalah keberadaan *Team Work* atau *task force*.

Dari wawancara singkat kepada Responden, hanya ada dua daerah yang mengatakan bahwa diperlukan *team work* atau *task force* yang berguna untuk menjadi wahana dalam melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar lembaga. BD yang mengatakan bahwa diperlukan *Task force* yaitu BPPPD Kota Batam dan BPPD Kab. Kep. Anambas. Kedua pengelola perbatasan tersebut menganggap perlu dibentuk *Task Force*/gugus tugas untuk mengkoordinir seluruh potensi dari lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengelola kawasan perbatasan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Bahkan

BPPPD Kota Batam berharap agar dibentuk UPTD atau Unit Pelayanan Teknis Daerah yang bertugas khusus mengelola kawasan perbatasan. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Badan Pengelola Perbatasan dan Pertanahan Kota Batam yang mengatakan bahwa “dalam mengelola perbatasan diperlukan UPTD Perbatasan” (Wawancara pada tanggal 25/02/2016).

Untuk mengetahui persepsi responden mengenai *Collaborative Team Process*, maka dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 5. 8 Persepsi Terhadap Dimensi *Collaborative Team Process*

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah	19	82.61
Sedang	4	17.39
Tinggi	0	0
Jumlah	23	100

Sumber; Data Olahan, 2016.

Berdasarkan tabel *Collaborative Team Process* (CTP) di atas dapat diketahui bahwa, dari 23 orang menyatakan bahwa 19 orang atau 82,61% memberikan persepsi yang masuk dalam kategori rendah. Artinya bahwa responden berpendapat bahwa *Collaborative Team Process* sebagai salah satu dimensi CG tidak dilaksanakan dan belum membudaya. Sedangkan 4 orang atau 17,39% memberikan persepsi yang masuk dalam kategori sedang, artinya responden berpendapat bahwa *Collaborative Team Process* sudah dijalankan. Oleh karena sebagian besar responden memberikan persepsi yang masuk dalam kategori rendah, maka dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan *Collaborative Team Process* sebagai salah satu dimensi CG dalam

pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau tidak dilaksanakan dan belum membudaya.

5.2.5. Persepsi Terhadap Dimensi *Collaborative Structure* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau.

Collaborative Structure merupakan kolaborasi struktur organisasi dalam membentuk unit/lembaga baru guna mengelola Kawasan Perbatasan. Adapun indikator yang digunakan untuk melihat apakah ada *Collaborative Structure* dalam mengelola kawasan perbatasan khususnya di Kepulauan Riau adalah keberadaan lembaga yang dibentuk secara bersama-sama oleh lembaga-lembaga pengelola perbatasan yang saat ini sudah ada. Dari indikator ini, BPP Provinsi Kepulauan Riau dengan tegas mengatakan bahwa perlu ada penguatan kelembagaan. Penguatan kelembagaan merupakan otoritas penuh yang diberikan oleh pemerintah (pusat) kepada daerah dalam merencanakan, menganggarkan, melaksanakan dan sekaligus melakukan evaluasi secara total dalam mengelola kawasan perbatasan. Hal ini sebagaimana hasil wawancara dengan Kepala Sub Bidang Infrastruktur Pemerintahan BPP Prov. Kepri yang mengatakan;

“Dalam rangka akselerasi pembangunan kawasan perbatasan, lembaga/institusi Badan Pengelola Perbatasan perlu diberikan otoritas kewenangan yang tegas dan jelas dalam perencanaan, penganggaran serta evaluasi pembangunan kawasan perbatasan, serta diberikan kewenangan untuk dapat melaksanakan

program/kegiatan nyata(berupa kegiatan fisik) yang benar-benar dibutuhkan masyarakat dan tidak/belum ditangani oleh instansi teknis dalam kerangka mengisi kekosongan (*fill in the gap*), sehingga tidak hanya sebagai badan koordinasi semata” (Wawancara pada tanggal 6 Maret 2016).

Namun demikian lebih lanjut ia memberikan catatan bahwa struktur/unit baru ini hanya sebagai alternatif jika lembaga-lembaga yang ada pada saat ini tidak mampu menutupi atau meng-*cover* kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang ada di daerah perbatasan maupun untuk tujuan mempertahankan kedaulatan NKRI.

Untuk mengetahui persepsi responden mengenai *Collaborative Structure*, maka dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 5. 9 Persepsi Terhadap Dimensi *Collaborative Structure*

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah	21	91.30
Sedang	2	8.70
Tinggi	0	0
Jumlah	23	100

Sumber; Data Olahan, 2016.

Berdasarkan tabel *Collaborative Structure* (CS) di atas dapat diketahui bahwa terdapat 21 orang atau 91,30% yang memberikan persepsi yang masuk dalam kategori rendah. Artinya responden berpendapat bahwa *Collaborative Structure* tidak dilaksanakan dan belum membudaya. Sedangkan 2 orang atau 8,70% memberikan persepsi yang masuk dalam kategori sedang, artinya responden

berpendapat bahwa *Collaborative Structure* sudah dijalankan. Oleh karena sebagian besar responden memberikan persepsi yang masuk dalam kategori tinggi, maka dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan *Collaborative Structure* sebagai salah satu dimensi CG dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau tidak dilaksanakan dan belum membudaya.

5.3. Analisis Model PLS *Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau.

Merujuk pada hasil pendistribusian angket tahap kedua ke lembaga pengelola perbatasan antar negara baik yang ada ditingkat daerah hingga pada tingkat nasional. Setelah angket terkumpul selanjutnya melakukan pengolahan data dengan menggunakan program Smart PLS V.3

Menurut Chin (1995), teknik parametrik untuk menguji signifikansi parameter tidak diperlukan, karena *Partial Least Squares* (PLS) tidak mengasumsikan distribusi tertentu dalam estimasi parameter. Model pengukuran (*outer model*) dievaluasi dengan *discriminant validity* dan *convergent validity* dari indikatornya. Berikut tabulasi variabel yang membentuk *collaborative governance* diikuti dengan dimensi-dimensi yang digunakan serta indikator dari masing-masing dimensi.

Tabel 5. 10 Variabel Collaborative Governance berikut Dimensi dan Indikatornya

Jenis Variabel	Dimensi	Indikator
<i>Collaborative Culture</i> (X1)	Kooperasi (X1.1)	Kerjasama untuk pembangunan keberlanjutan bagi lingkungan dan masyarakat melalui kebijakan yang disepakati bersama
	Koordinasi (X1.2)	Intensitas pertemuan antar stake holder pengelola perbatasan:
		Memberikan peluang keterlibatan instansi atau masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan perbatasan
	Melibatkan pemerintah daerah dalam perumusan, implementasi, monitoring dan evaluasi program	
Komunikasi (X1.3)		Sharing informasi, melalui kegiatan rutin seperti dialog tatap muka, musrenbang, dll.
		Keterbukaan informasi
<i>Collaborative Leadership</i> (X2)	Tanggungjawab/ pembagian tugas (X2.1)	Kesadaran bahwa pengelolaan wilayah perbatasan menjadi tanggung jawab bersama
		Adanya pembagian tugas yang jelas antara BNPP dengan BPPD Provinsi dan Kabupaten/Kota
	Pembagian wewenang (X2.2)	Adanya Nota Kesepahaman atau MoU antar lembaga
	Adanya pertanggungjawaban	
Laporan berkala (Triwulan, Semester dan tahunan)		

Jenis Variabel	Dimensi	Indikator
	(X2.3)	Pemantauan dan evaluasi rutin untuk menilai komitmen dan kinerja setiap lembaga yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan.
<i>Strategic Vision</i> (X3)	Jangka panjang (X3.1)	Adanya <i>blue print</i> /cetak biru pengelolaan Kawasan Perbatasan
	Jangka menengah (lima tahunan) (X3.2)	Ketersediaan Rinduk
	Jangka pendek (tahunan) (X3.3)	Adanya Renstra
<i>Collaborative Team Process</i> (X4)	Tim Internal Pemerintah (X4.1)	Adanya Tim Internal (lembaga pemerintah)
	Tim Eksternal (X4.2)	Adanya Tim Eksternal Pemerintah
		Adanya keterlibatan lembaga non pemerintah
<i>Task Force</i> yang terdiri dari lintas Lembaga (X4.3)	Tim Gabungan (gabungan antara lembaga pemerintah dan non pemerintah)	
<i>Collaborative Structure</i> (X5)	Adanya UPTD (X5)	Adanya lembaga yang dibentuk secara bersama-sama

Sumber: Data Olahan, 2016.

Dari tabel diatas dapat dijelaskan kembali bahwa terdapat 5 (lima) variabel yang membentuk kolaborasi. Variabel pertama yaitu Budaya Kolaborasi (X1). Budaya kolaborasi didefinisikan sebagai sebuah nilai yang diyakini secara bersama-sama oleh *stakeholder* dan dapat membantu untuk memahami fungsi masing-masing organisasi serta memberikan norma dalam berperilaku. Budaya kolaborasi dilihat dari 3 (tiga) dimensi yaitu Kooperasi (X1.1), Koordinasi (X1.2) dan Komunikasi (X1.3).

Variabel kedua pembentuk kolaborasi adalah *Collaborative Leadership* (X2). Kolaborasi kepemimpinan didefinisikan sebagai sebuah hubungan diantara dua pihak atau lebih yang bekerja dan saling bekerjasama untuk tujuan bersama. Masing-masing lembaga saling berbagi tanggung jawab, wewenang, dan memiliki akuntabilitas untuk mencapai tujuan. Variabel ini di *breakdown* menjadi 3 dimensi yaitu; dimensi tanggungjawab/pembagian tugas (X2.1), dimensi pembagian wewenang (X2.2), dan *dimensi* pertanggungjawaban (X2.3)

Variabel ketiga yaitu *Strategic Vision* (X3). Visi strategis didefinisikan sebagai ketersediaan prinsip-prinsip yang menjadi pemandu dan sekaligus tujuan keseluruhan dari organisasi dalam pengelola perbatasan. Prinsi ini ditandai dengan ketersediaan dokumen perencanaan dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara atau *blue print*. Variabel ini ditandai dengan adanya blie priny yang memiliki dimensi jangka panjang (X3.1), jangka menengah (lima tahunan) (X3.2) dan jangka pendek (tahunan) (X3.3)

Dimensi ke-empat dari kolaborasi adalah *Collaborative Team Process (X4)*. Dimensi ini didefinisikan sebagai ketersediaan tim baik dalam satu lembaga atau lintas lembaga yang dibentuk untuk menangani permasalahan tertentu yang terjadi di kawasan perbatasan. Adapun dimensi yang digunakan adalah Tim Internal Pemerintah (*X4.1*), Tim Eksternal (*X4.2*) dan *Task Force* atau gugus tugas yang terdiri dari lintas Lembaga (*X4.3*).

Variabel kelima dari kolaborasi adalah *Collaborative Structure (X5)*. *collaborative struktur* didefinisikan sebagai upaya untuk membentuk unit/ lembaga baru guna mengelola Kawasan Perbatasan. Variabel ini dilihat dari dimensi ketersediaan UPTD atau Unit Pelayanan Teknis daerah (*X5*).

Dari angket yang telah didistribusikan kepada masing-masing responden selanjutnya dilakukan pengujian terhadap *discriminant validity* dan *convergent validity*. Dari hasil uji menggunakan *PLS V.3*, maka diperoleh hasil sebagai berikut:

Tabel 5. 11 Hasil *Discriminant Validity*

	Budaya Kolaborasi	Colaborative Governance	Kepemimpinan Kolaboratif	Struktur Kolaboratif	Tim Kolaboratif	Visi Strategis
X1.1	0.894	0.874	0.735	0.800	0.809	0.837
X1.2	0.856	0.638	0.572	0.480	0.479	0.461
X1.3	0.724	0.469	0.546	0.269	0.304	0.269
X2.1	0.631	0.720	0.866	0.605	0.541	0.639
X2.2	0.599	0.595	0.810	0.471	0.445	0.515
X2.3	0.713	0.714	0.833	0.569	0.537	0.555

	Budaya Kolaborasi	Colaborative Governance	Kepemimpinan Kolaboratif	Struktur Kolaboratif	Tim Kolaboratif	Visi Strategis
X3.1	0.710	0.850	0.507	0.803	0.920	0.856
X3.2	0.659	0.863	0.653	0.919	0.824	0.897
X3.3	0.468	0.787	0.630	0.786	0.781	0.861
X4.1	0.662	0.713	0.408	0.621	0.791	0.726
X4.2	0.677	0.940	0.701	0.979	0.932	0.960
X4.3	0.473	0.737	0.413	0.769	0.834	0.769
X5	0.695	0.944	0.660	1.000	0.939	0.961
X.1	0.982	0.787	0.734	0.610	0.625	0.612
X.2	0.777	0.820	0.988	0.667	0.616	0.684
X.3	0.694	0.950	0.671	0.941	0.970	0.994
X.4	0.719	0.949	0.628	0.948	0.998	0.973
X.5	0.695	0.944	0.660	1.000	0.939	0.961

Sumber: PLS V.3, 2017.

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa item valid secara diskriminan berdasarkan nilai *cross loadings*. Item dinyatakan valid jika nilai korelasi item paling tinggi terhadap variabelnya dibandingkan korelasi item tersebut dengan variabel lain. Misalnya, untuk X1.1 nilai korelasi paling tinggi sebesar 0,894 dengan Kepemimpinan Kolaboratif dan nilai korelasi X1.1 dengan variabel lainnya lebih kecil dari 0,894. Nilai *cross loading* masing-masing item ditandai dengan angka tebal (*bold*).

Validitas konvergen dari model pengukuran dengan reflektif indikator ditentukan berdasarkan korelasi antara *item score/component score* yang diestimasi dengan *software* PLS. Menurut Chin (1998) yang dikutip oleh Imam Ghozali (2006), untuk penelitian tahap awal dari

pengembangan, skala pengukuran nilai *loading* 0,5 sampai 0,6 dianggap cukup memadai.

Tabel 5. 12 Hasil Outer Loading

	Budaya Kolaborasi	Colaborative Governance	Kepemimpinan Kolaboratif	Struktur Kolaboratif	Tim Kolaboratif	Visi Strategis
X1.1	0.849					
X1.2	0.856					
X1.3	0.724					
X2.1			0.866			
X2.2			0.810			
X2.3			0.833			
X3.1						0.856
X3.2						0.897
X3.3						0.861
X4.1					0.791	
X4.2					0.932	
X4.3					0.834	
X5				1.000		
X.1		0.787				
X.2		0.820				
X.3		0.950				
X.4		0.949				
X.5		0.944				

Sumber: PLS V.3, 2017.

Berdasarkan hasil analisis diketahui bahwa semua indikator yang masuk dalam variabel penelitian memiliki nilai lebih besar dari 0,5 sehingga semua indikator telah lolos uji *validitas konvergen*.

Selain menggunakan *outer loading*, pengujian validitas konvergen juga dapat menggunakan nilai AVE (*Average Variances*

Extracted) loading. Jika nilai AVE lebih besar dari 0,50 menunjukkan bahwa nilai konstruk paling sedikit 50% dari ukuran variance. Berikut adalah hasil uji validitas konvergen sebagaimana disajikan pada tabel di bawah ini:

Tabel 5. 13 Hasil AVE (*Average Variances Extracted*)

	Average Variance Extracted (AVE)
Budaya Kolaborasi	0.660
Colaborative Governance	0.798
Kepemimpinan Kolaboratif	0.700
Struktur Kolaboratif	1.000
Tim Kolaboratif	0.730
Visi Strategis	0.760

Sumber: PLS V.3, 2017.

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa nilai AVE (*Average Variances Extracted*) untuk setiap variabel lebih besar dari 0,500. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa *validitas konvergen* telah terpenuhi.

Sejauh mana reliabilitas yang mengukur suatu konstruk dapat dievaluasi dengan menggunakan *output* yang dihasilkan oleh PLS dari tabel *composite reliability*. Berikut adalah hasil olah data penelitian ini untuk nilai *composite reliability* sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

Tabel 5. 14 Hasil *Composite Reliability*

	Composite Reliability
Budaya Kolaborasi	0.85
Colaborative Governance	0.95

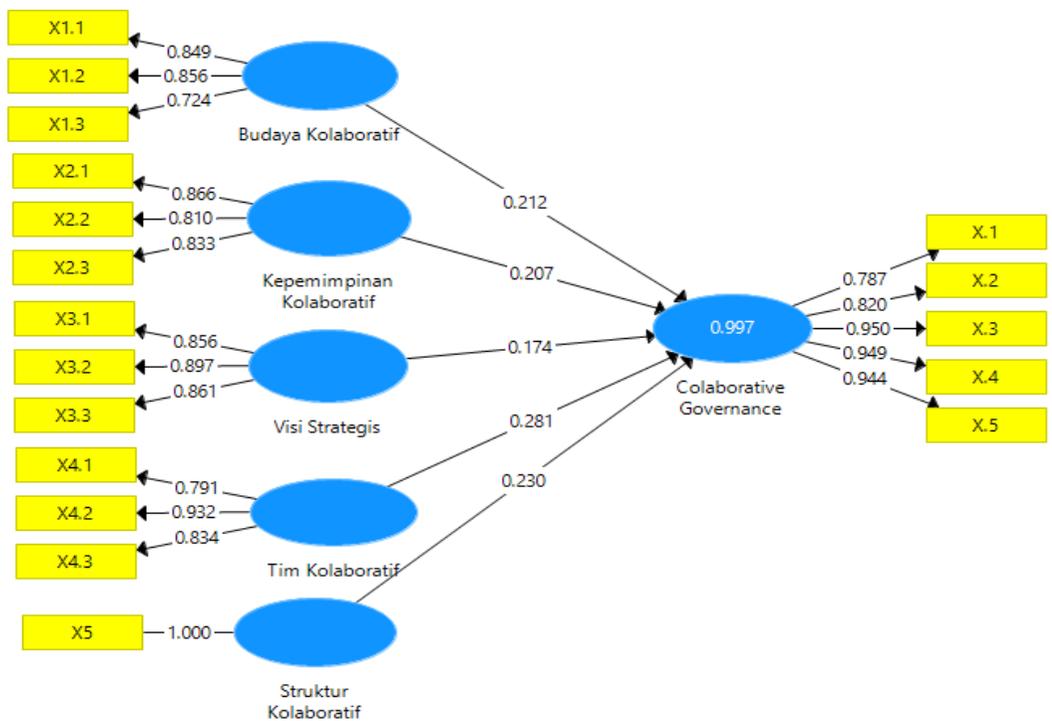
	Composite Reliability
Kepemimpinan Kolaboratif	0.87
Struktur Kolaboratif	1.00
Tim Kolaboratif	0.89
Visi Strategis	0.90

Sumber: PLS V.3, 2017.

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa seluruh variabel telah memiliki nilai *composite reliability* diatas 0,700. Hal tersebut menunjukkan bahwa konsistensi dan stabilitas instrumen yang digunakan sangat tinggi. Dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa reliabilitas instrumen telah terpenuhi.

Oleh karena uji *outer model* yang terdiri dari validitas diskriminan, validitas konvergen dan uji reliabilitas komposit telah terpenuhi semua, maka dapat disimpulkan bahwa data yang digunakan dalam penelitian ini telah layak digunakan untuk pengujian penelitian selanjutnya. Dari pengolahan data menggunakan PLS V.3, maka diperoleh infografis atas koefisien korelasi dari masing-masing variabel pembentuk *collaborative governance* sebagai berikut;

Gambar 5 1 Koefisien Korelasi variabel pembentu Collaborative Governance dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau



Sumber: Smart PLS V.3

Selanjutnya untuk dapat menginterpretasikan nilai koefisien korelasi antara faktor-faktor yang membentuk CG, maka digunakan interpretasi sebagaimana yang dinyatakan oleh Riduwan (2006, 228) sebagai berikut:

Tabel 5. 15 Interpretasi Koefisien Korelasi

Interval Koefisien	Tingkat Hubungan
0.00-0.199	Sangat Rendah
0.20-0.399	Rendah
0.40-0.599	Cukup
0.60-0.799	Kuat
0.80-1.00	Sangat Kuat

Berpedoman pada tabel Riduan tersebut diatas maka dapat diketahui bahwa terdapat 5 (lima) variabel pembentuk Colaborative Governance dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau. Variabel pertama yaitu Budaya Kolaboratif, variabel ini memiliki Tingkat Hubungan sebesar 0,212 dengan kategori **rendah**. Variabel kedua yaitu Kepemimpinan Kolaboratif, kepemimpinan kolaboratif memiliki Tingkat Hubungan sebesar 0,207 dengan kategori **rendah**. Variabel ketiga yaitu Visi Strategis, visi strategis memiliki Tingkat Hubungan sebesar 0,174 dengan kategori **sangat rendah**. Variabel ke-empat Tim Kolaborative, Tim Kolaboratif memiliki Tingkat Hubungan sebesar 0,281 dengan kategori **rendah**, dan terakhir (variabel kelima) yaitu Sruktur Kolaboratif. Struktur kolaboratif memiliki Tingkat Hubungan sebesar 0,230 yang berarti Tingkat Hubungannya termasuk dalam kategori **rendah**.

Dari kelima variabel pembentuk CG dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau, maka dapat dipastikan bahwa kelima variabel memiliki Tingkat Hubungan yang “**RENDAH**” sebanyak 4 (empat) variabel yaitu Budaya Kolaboratif, Kepemimpinan Kolaboratif, Tim Kolaboratif dan Struktur Kolaboratif. Sedangkan variabel yang

termasuk memiliki Tingkat Hubungan dengan kategori “**SANGAT RENDAH**” sebanyak 1 (satu) variabel yaitu variabel Visi Strategis.

Berikut penjelasan tingkat hubungan antar variabel pembentuk CG dalam bentuk tabulasi;

Tabel 5. 16 Variabel CG dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau

	original sample	standar deviation	t statistik	p value	Tk Hubungan
Budaya Kolaboratif => CG	0.212	0.044	4.782	0.000	Rendah
Kepemimpinan Kolaboratif => CG	0.207	0.039	5.289	0.000	Rendah
Struktur Kolaboratif => CG	0.230	0.090	2.552	0.006	Rendah
Tim Kolaboratif => CG	0.281	0.145	1.936	0.027	Rendah
Visi Strategis => CG	0.174	0.178	0.975	0.165	Sangat Rendah

Sumber: Smart PLS V.3.2, 2017.

Berdasarkan hasil analisis menggunakan program Smart PLS 3.2 diatas, diperoleh hasil sebagai berikut:

1. Budaya kolaboratif berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance* sebesar 0,212 dengan t statistik sebesar 4,782 dan p-value 0,000. Karena nilai p-value kurang dari 0,05 ($0,000 < 0,05$) maka budaya kolaboratif terbukti secara signifikan berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance*.

2. Kepemimpinan kolaboratif berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance* sebesar 0,207 dengan t statistik sebesar 5,289 dan p-value 0,000. Karena nilai p-value kurang dari 0,05 ($0,000 < 0,05$) maka kepemimpinan kolaboratif terbukti secara signifikan berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance*.
3. Struktur kolaboratif kolaboratif berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance* sebesar 0,230 dengan t statistik sebesar 2,552 dan p-value 0,006. Karena nilai p-value kurang dari 0,05 ($0,005 < 0,05$) maka struktur kolaboratif terbukti secara signifikan berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance*.
4. Tim kolaboratif berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance* sebesar 0,281 dengan t statistik sebesar 1,936 dan p-value 0,027. Karena nilai p-value kurang dari 0,05 ($0,027 < 0,05$) maka tim kolaboratif terbukti secara signifikan berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance*.
5. Visi strategis berkontribusi dalam membentuk *collaborative governance* sebesar 0,174 dengan t statistik sebesar 0,975 dan p-value 0,165. Karena nilai p-value lebih besar dari 0,05 ($0,165 > 0,05$) maka visi strategis tidak terbukti berkontribusi secara signifikan dalam membentuk *collaborative governance*.

5.4. Analisis Jejaring Sosial (SNA) *Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau.

Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Provinsi merupakan wakil pemerintah pusat yang ada di daerah. Posisi provinsi sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah ini sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) dimana “Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah yang memiliki otonomi, provinsi juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi”.

Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, maka keberadaannya harus memiliki pengaruh yang lebih besar dari Pemerintah Kabupaten maupun Kota. Untuk melihat bagaimana posisi Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota dapat dilihat dari hasil analisis SNA dengan Gephi 0.9.1. Proses analisis jejaring sosial *Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau melibatkan lembaga BPPD Kepulauan Riau dan BNPP sebagai responden sehingga teknik sampel dalam penelitian ini menggunakan *total sampling* dengan instrumen berupa angket.

Keseluruhan lembaga pemerintah (Pusat dan Daerah) yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan kawasan perbatasan berjumlah 23 (dua puluh tiga) lembaga yang terdiri dari 19 (sembilan belas) anggota dan pengarah BNPP, 6 (enam) lembaga pengelola kawasan perbatasan di daerah dan 5 (lima) lembaga vertikal (TNI dan POLRI). Guna mengetahui gambaran hubungan antar lembaga tersebut maka dipilihlah tools berupa *Social Networking Analysis* (SNA) berupa Gephi 0.9.1.

Angket yang telah dipersiapkan selanjutnya didistribusikan kepada masing-masing lembaga. Ada beberapa upaya yang telah peneliti lakukan untuk memastikan bahwa angket tersebut sampai kepada lembaga yang dituju. Diantara metode yang digunakan oleh peneliti untuk memastikan bahwa angket sampai kepada pihak yang dituju adalah dengan mengirimkannya melalui Pos. Disamping mengirimkan angket (*hard copy*) melalui Pos, peneliti juga mengirimkan *link* angket dan mengirimkannya melalui surat elektronik (e-mail) hingga melalui media sosial seperti *tweeter* dan *facebook* yang menjadi akun resmi masing-masing lembaga. Bahkan peneliti juga mengirimkan *link* angket kepada akun pribadi pimpinan masing-masing lembaga yang peneliti dapatkan (*tweeter*) hingga mengirim *Short Message Service* (SMS).

Dari 30 (tiga puluh) lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengelola perbatasan, baik yang ada di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, hingga penyusunan laporan penelitian ini baru lembaga-

lembaga yang ada di tingkat daerah yang mengembalikan angket tersebut. Diantara lembaga tersebut adalah BPP Provinsi Kepri, BPPP Kota Batam, BPP Setda Kab. Bintan, BPP Kab. Karimun, BPP Kab. Natuna dan BPP Kab. Kepulauan Anambas. Hanya Kementerian Keuangan yang bersedia memberikan respon terhadap angket yang telah dikirim dan baru diterima pada tanggal 30/03/2016 pukul 11:43:20 WIB.

Untuk mengetahui gambaran pasti bagaimana bentuk *Collaborative Governance* antar *stakeholder* pengelolaan kawasan perbatasan, maka peneliti mengajukan pertanyaan yang sifatnya teknis. Pertanyaan yang sifatnya teknis tersebut berkaitan dengan intensitas pertemuan antar *stakeholders* dalam membicarakan hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan perbatasan. pertanyaan teknis tersebut berupa tingkat “keseringan” masing-masing lembaga melakukan pertemuan dengan lembaga-lembaga lainya termasuk dengan lembaga ditingkat daerah dalam kurun waktu satu (1) tahun.

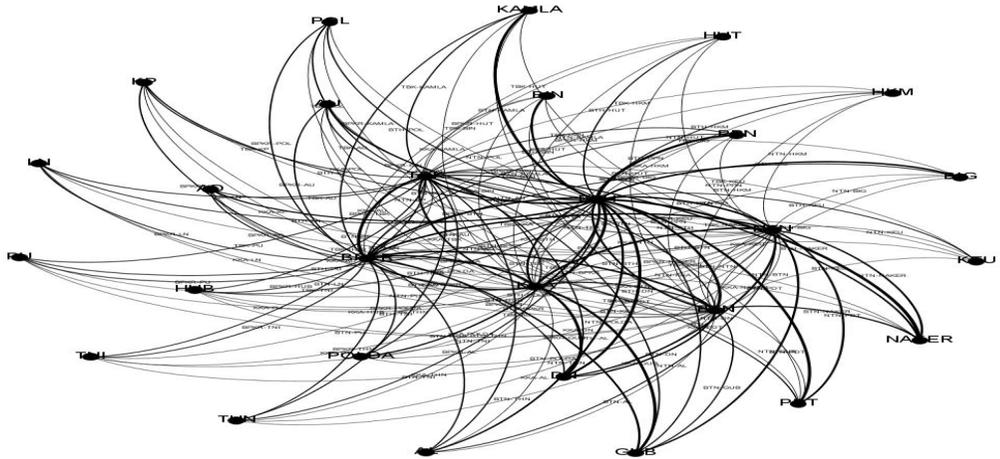
Tingkat “keseringan” pertemuan tersebut selanjutnya oleh peneliti diberikan skor, masing-masing skor adalah sebagai berikut;

1. Skor/skala 4 (empat) untuk intensitas pertemuan yang dilakukan seminggu sekali,
2. Skor/skala 3 (tiga) untuk intensitas pertemuan yang dilakukan sebulan sekali,
3. Skor/skala 2 (dua) untuk intensitas pertemuan yang dilakukan enam bulan sekali,

4. Skor/skala 1 (satu) untuk intensitas pertemuan yang dilakukan setahun sekali, dan
5. Skor/skala 0 untuk pertemuan yang tidak pernah dilakukan.

Selanjutnya data yang masuk dan terangkum dalam *google form* dengan *link* sebagai berikut ini;
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1G216G-3nYLyfFRg6HykXgwLG2XMmSzH2sdIEAT8LuwU/edit#gid=1485893483>. Dari data yang diterima, selanjutnya dianalisis dengan *Social Networking Analysis* (SNA) berupa Gephi 0.9.1. Dari hasil olah data dengan SNA *tools* tersebut, maka tergambar pola hubungan antar lembaga yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan kawasan perbatasan khususnya di Kepulauan Riau. Gambar hubungan antar lembaga pengelola kawasan perbatasan tersebut dapat digambarkan dengan gambar dibawah ini.

Gambar 5.1 Pola CG Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau



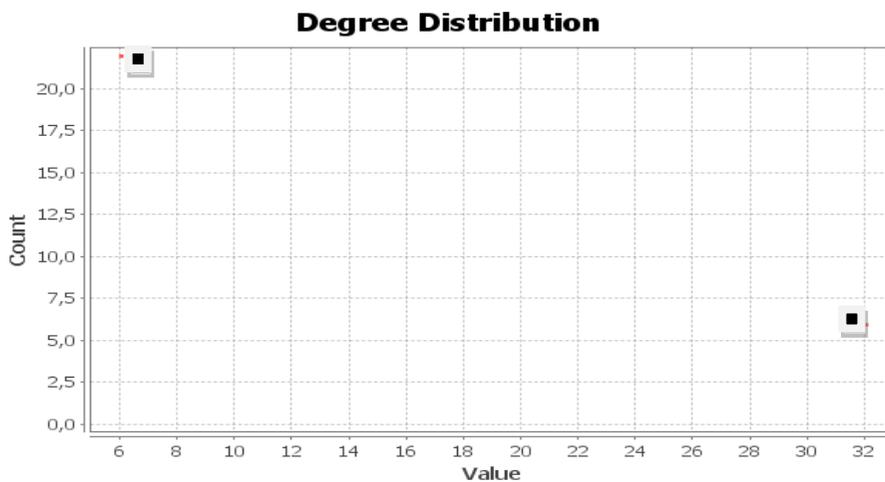
Sumber : SNA 0.9.1, Pertanyaan No 1.

Dari gambar tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa masing-masing node memiliki keterhubungan dengan node-node lainnya. Dari gambar tersebut terlihat bahwa semua node memiliki hubungan dengan node-node yang lain. Namun demikian tidak semua node memiliki hubungan yang intens/sering dengan node-node lainnya. Guna memberikan gambaran atas pola hubungan antar lembaga/node tersebut, maka berikut ini adalah analisa statistik yang diperoleh dari Social Networking Analysis Gephi 0.9.1 diantaranya adalah;

5.4.1. Derajat Node dan Derajat Rata-rata (*Average Degree*).

Derajat node dan derajat rata-rata (*average degree*) merupakan sebuah ukuran yang menunjukkan peran sebuah node dalam sebuah

jaringan. Sebuah node dikatakan memiliki peran kunci dalam sebuah jaringan jika memiliki nilai yang paling tinggi dibandingkan dengan node-node lainnya. Derajat dari node dinotasikan sebagai jumlah link yang insiden dengan node tersebut atau dengan kata lain derajat adalah banyaknya node yang berdampingan atau berbatasan (*adjacent*) dengan node itu. Misalkan n adalah jumlah node dalam suatu jaringan tak berarah maka jumlah total dari link L dapat diekspresikan sebagai jumlah derajat node-node nya.



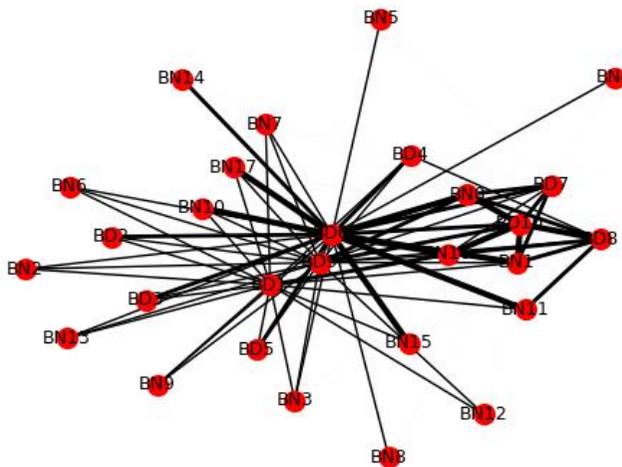
Sumber; Gephi 0.9.1, 2016.

Dari grafik average degree tersebut diatas terlihat bahwa degree distribution memiliki Average Degree sebesar 11,571. Hal ini berarti bahwa node ke 6 (BD6) yaitu Badan Pengelola Perbatasan dan Pertanahan Kota Batam memiliki derajat yang tinggi jika dibandingkan dengan node-node lainnya.

5.4.2. *Centrality*.

Centrality digunakan untuk mengetahui bobot suatu node/lembaga sehingga dapat diketahui node/lembaga mana yang paling “penting” dalam sebuah jejaring/graf. Dalam aplikasi web misalnya, kita dapat mengasumsikan bahwa setiap node dalam graf mewakili sebuah laman, sedangkan busur/garis (*edge*) yang terbentuk antar dua node mewakili ada atau tidaknya tautan. Berikut Graph yang terbentuk dalam *collaborative governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau yang melibatkan 23 lembaga pemerintah mulai dari tingkat pusat, provinsi hingga tingkat Kabupaten/Kota.

Gambar 5 2 Graph yang terbentuk dalam CG Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Kepulauan Riau.



Sumber: Gephi 09.1, 2016

Selanjutnya dari edge/jaringan yang ada diatas kita dapat mengetahui tingkat keterpusatan/centrality. Konsep sentralitas menangkap tentang menonjol atau tidaknya suatu node dalam jaringan. Sentralitas adalah ukuran dalam graf yang digunakan dalam analisis jaringan untuk menemukan struktur penting dari node dan edge. Sentralitas umumnya menetapkan pentingnya suatu node hanya berdasarkan struktur graf. Definisi yang paling sederhana dari sentralitas node adalah bahwa sebuah node/lembaga menjadi sentral haruslah node tersebut merupakan lembaga yang paling aktif atau node yang memiliki ikatan paling banyak dengan node lain dalam jaringan. Misalkan dalam suatu organisasi seseorang dengan hubungan atau komunikasi yang ekstensif dengan banyak orang lain dalam organisasi dinilai lebih penting daripada orang lain dengan kontak yang lebih sedikit.

Sentralitas adalah ukuran dalam level node sedangkan sentralisasi adalah ukuran dalam level jaringan. Ada empat ukuran dalam sentralitas yang digunakan secara luas dalam analisis jaringan yaitu: derajat sentralitas (*degree centrality*), kedekatan (*closeness*), dan keantaraan (*betweenness*). Berikut akan dijelaskan satu persatu bagian dari *centrality*.

5.4.2.1. *Degree centrality.*

Degree centrality merupakan jumlah koneksi atau hubungan yang dimiliki oleh sebuah node. Derajat adalah jumlah hubungan simpul ke simpul lain secara langsung. Derajat pada analisis jejaring

sosial digunakan sebagai simbol tingkat "popularitas" atau "keselebritian" seseorang. Makin tinggi derajat suatu simpul, maka makin banyak kenalan individu yang direpresentasikan simpul tersebut. *Degree centrality* merupakan bentuk hubungan antar lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengelola kawasan perbatasan khususnya yang ada di Kepulauan Riau. Berikut gambar yang menunjukkan tingkat kerapatan hubungan antar node. Terlihat bahwa BTH (BPPP Kota Batam) memiliki derajat keterpusatan yang paling tinggi dibandingkan dengan node-node lainnya. *Degree Centrality* diperoleh dengan menggunakan rumus sebagai berikut;

$$C_D(i) = \frac{d(i)}{n-1}.$$

Keterangan:

CD (i) = Degree Centraliti dari node (i)

N = jumlh node/lembaga

Node ke *i* (diberi notasi $C_D(i)$) berdasar banyaknya *edge* yang terbentuk antara node *i* dengan node yang lainnya.

Berdasarkan pada rumus degree centrality tersebut diatas, maka diperoleh perhitungan sebagai berikut;

Tabel 5. 17 Degree Centrality Pengelolaan Kawasan Perbatasan

No	Node	Edge	Degree Centrality
(1)	(2)	(3)	(4)
1	BN8	1	0.2222222222222222

No	Node	Edge	Degree Centrality
(1)	(2)	(3)	(4)
2	BN14	2	0.2222222222222222
3	BN11	3	0.2222222222222222
4	BN17	4	0.2222222222222222
5	BD6	5	1.0
6	BN4	6	0.2222222222222222
7	BD4	7	0.2222222222222222
8	BN15	8	0.2222222222222222
9	BN3	9	0.2222222222222222
10	BN9	10	0.2222222222222222
11	BN2	11	0.2222222222222222
12	BN5	12	0.2222222222222222
13	BN13	13	0.2222222222222222
14	BN12	14	0.2222222222222222
15	BN0	15	0.2222222222222222
16	BD2	16	0.2222222222222222
17	BD3	17	0.2222222222222222
18	BN10	18	0.2222222222222222
19	BD7	19	1.0
20	BN16	20	0.2222222222222222
21	BD8	21	1.0
22	BD5	22	0.2222222222222222

No	Node	Edge	Degree Centrality
(1)	(2)	(3)	(4)
23	BN1	23	0.2222222222222222
24	BN7	24	0.2222222222222222
25	BD9	25	1.0
26	BD10	26	1.0
27	BN6	27	0.2222222222222222
28	BD1	28	1.0

sumber; Data Olahan 2016.

Dari tabel diatas (*degree centrality*), terlihat bahwa BD 6 (Badan Pengelola Perbatasan dan Pertanahan Batam), BD 7, BD 8, BD 9 dan BD 10 dan BD 1 memiliki tingkat kerapatan hubungan yang lebih tinggi dibandingkan dengan edge yang lain sebesar 1.0. Sedangkan hubungan yang terjadi antar lembaga-lembaga lain yang ada ditingkat Pusat memiliki tingkat hubungan yang lebih rendah yaitu sebesar 0.22. Hal ini menunjukkan bahwa Badan Pengelola Perbatasan di Daerah memiliki hubungan yang lebih kuat dengan sesama Badan pengelola Perbatasan di daerah jika dibandingkan dengan Badan pengelola Perbatasan di tingkat Nasional/Pusat. Menurut Olsson et all (2004), kepadatan jaringan yang relatif tinggi mampu meningkatkan potensi tindakan kolektif dan kolaborasi. Hal ini disebabkan karena jaringan yang terhubung mampu memfasilitasi komunikasi, saling

percaya, dan saling membantu untuk mencegah atau mengelola konflik.¹⁰⁹

Kepadatan yang tinggi dari sebuah jaringan juga mungkin memiliki beberapa efek samping. Diibaratkan jika ada seorang aktor/artis dengan terlalu banyak ikatan, maka ia merasa memiliki kewajiban untuk menyenangkan semua atau sebagian besar mitra kolaboratifnya. Hal ini dapat mengurangi kemungkinan aktor/artis tersebut untuk bertindak dan bahkan memperlambat kemajuan, sehingga terjadi 'kelelahan kemitraan. Lebih-lebih, jalinan hubungan kolaboratif dapat mengurangi transparansi dan akuntabilitas¹¹⁰. Selain itu, jaringan padat menyiratkan relatif sedikit kontak dengan *outsiders* yang mungkin memiliki poin yang berbeda pandangan. Hal ini dapat mengurangi kemampuan untuk berinovasi.¹¹¹

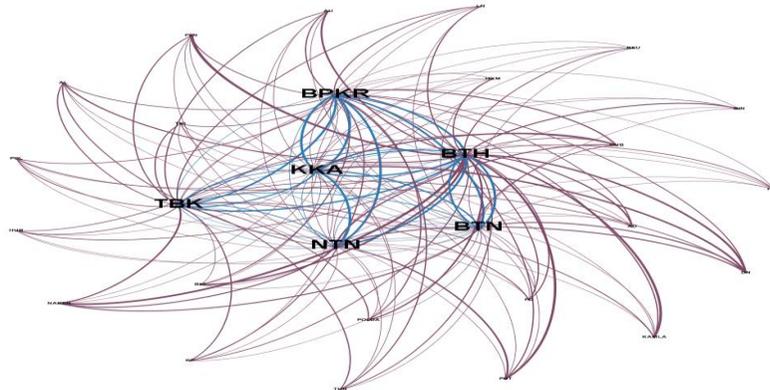
Jika digambarkan dalam bentuk graph maka hubungan yang terjalin antar lembaga daerah dan lembaga ditingkat pusat terlihat seperti gambar dibawah ini. Gambar tersebut memperjelas bahwa hubungan/jaringan yang terbentuk oleh lembaga pengelola di tingkat daerah lebih banyak jika dibandingkan dengan jaringan yang dibentuk oleh lembaga yang memiliki kewenangan mengelola perbatasan di tingkat nasional.

¹⁰⁹ Bodin et al. op. cit.

¹¹⁰ Huxham et al. op. cit.

¹¹¹ Bodin & Norberg, op cit.

Diagram 5. 2 Degree Centrality Lembaga Pengelola Perbatasan



Sumber: SNA 09.1, 2016

5.4.2.2. *Closeness centrality.*

Closeness Centrality atau kedekatan antar node merupakan jarak terpendek terhadap node-node yang lain. Contohnya dalam pemilihan lokasi yang cocok untuk mall/supermarket dalam suatu kota dengan tujuan meminimumkan jarak para konsumen. Ukuran ini menggambarkan kedekatan node ini dengan node lain. Semakin dekat maka menunjukkan semakin terhubung lembaga satu dengan lembaga yang lainnya. Analoginya adalah tipe orang “gaul” yang kenal dengan semua orang akan memiliki pengaruh yang lebih besar karena dapat menyebarkan informasi lebih cepat tanpa perlu perantara pihak ketiga. Sentralitas Kedekatan (*Closeness Centrality*) menunjukkan kedekatan sebuah simpul dengan simpul-simpul lainnya. Derajat individu/institusi dalam jejaring sosial diartikan sebagai banyak anggota lain yang

dikenal oleh suatu individu, namun individu tersebut belum tentu dekat dan mengetahui detail anggota lain.

Closeness centrality digunakan untuk menghitung bobot *centrality* sebuah node berdasar jumlah jarak terpendek antara node *i* dengan node lainnya. Untuk menghitung bobot *closeness centrality* setiap node, kita dapat menggunakan rumus normalisasi sebagai berikut :

$$C_c(i) = \frac{n-1}{\sum_{j=1}^n d(i,j)}$$

Tabel 5. 18 *Closeness Centrality* Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau

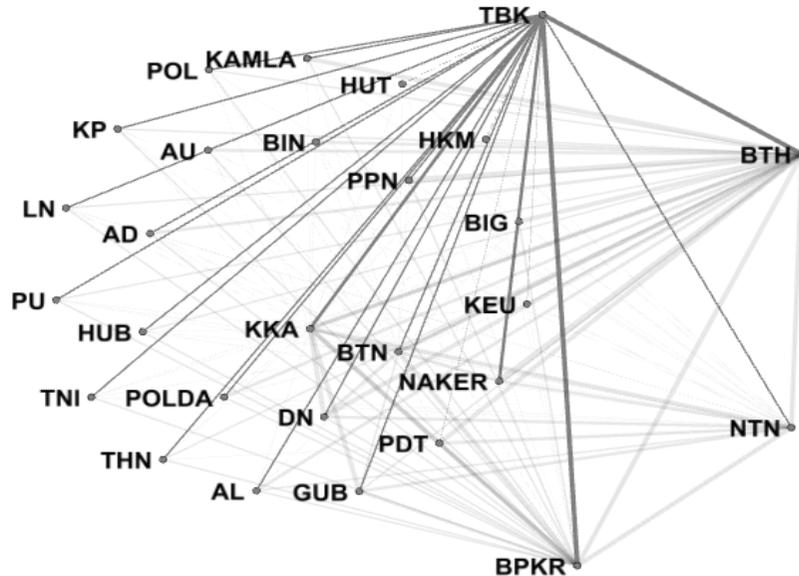
No	Node	Edge	Closeness Centrality
(1)	(2)	(3)	(4)
1	BN8	1	0.5625
2	BN14	2	0.5625
3	BN11	3	0.5625
4	BN17	4	0.5625
5	BD6	5	1.0
6	BN4	6	0.5625
7	BD4	7	0.5625
8	BN15	8	0.5625
9	BN3	9	0.5625
10	BN9	10	0.5625
11	BN2	11	0.5625

No	Node	Edge	Closeness Centrality
(1)	(2)	(3)	(4)
12	BN5	12	0.5625
13	BN13	13	0.5625
14	BN12	14	0.5625
15	BN0	15	0.5625
16	BD2	16	0.5625
17	BD3	17	0.5625
18	BN10	18	0.5625
19	BD7	19	1.0
20	BN16	20	0.5625
21	BD8	21	1.0
22	BD5	22	0.5625
23	BN1	23	0.5625
24	BN7	24	0.5625
25	BD9	25	1.0
26	BD10	26	1.0
27	BN6	27	0.5625
28	BD1	28	1.0

Sumber: Data Olahan, 2016.

Secara matematis, kedekatan adalah dengan banyaknya node pada graf.

Gambar 5.2 *Closeness Centrality* Diantara Node-Node



Sumber: SNA 09.1, 2016.

Dari gambar tersebut diatas terlihat bahwa BPP Provinsi Kepulauan Riau, BPP Kab. Natuna, BPPP Kota Batam dan BPP kab. Karimun memiliki kedekatan dengan node-node lain baik node yang ada di daerah maupun node yang ada di Pusat dan bahkan dengan lembaga vertikal seperti TNI dan POLRI. Hal ini juga dapat diartikan bahwa intensitas komunikasi diantara ketiga node dengan node-node yang lain cukup tinggi. Namun diantara ke-empat tersebut terlihat bahwa BTH dan TBK memiliki intensitas yang lebih tinggi berkomunikasi dengan node lainnya dibandingkan dengan BPKR dan NTN.

Dari pola hubungan antar node tersebut, terlihat bahwa BPPP Kota Batam (BTH) lebih sering dihubungi/ditemui oleh node-node yang lain, mulai node yang berada di Pemerintah Pusat maupun node yang ada di daerah. Bahkan BTH lebih intens dijumpai oleh node-node lain dibandingkan dengan BPP Provinsi Kepulauan Riau.

Tingginya intensitas pertemuan yang dilakukan oleh BTH dengan node-node yang lain, berdasarkan hasil observasi yang dilakukan oleh peneliti adalah disebabkan posisi letak geografis BTH yang berada di daerah strategis yaitu Kota Batam. Kota Batam dinilai memiliki lebih banyak “nilai plus” bagi node-node yang lain bukan hanya dilihat dari letak geografis, tetapi juga menjadi jantung perekonomian Provinsi Kepulauan Riau. Bahkan Batam dikenal juga menjadi “surganya belanja” bagi wisatawan domestik (Indonesia) dan juga wisatawan mancanegara. Padahal Ibukota Provinsi Kepulauan Riau sendiri adalah Kota Tanjungpinang. Banyaknya kegiatan pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi memiliki lokasi di Batam menyebabkan BPPP Kota Batam memiliki intensitas pertemuan yang lebih tinggi daripada node-node lainnya khususnya yang ada di daerah.

Disamping dua pertimbangan utama yaitu menjadi jantung perekonomian dan surga belanja, infrastruktur di Kota Batam juga lebih lengkap dibandingkan dengan daerah lain termasuk Kota Tanjungpinang yang menjadi ibukota provinsi. Akses yang mudah dan sekaligus murah serta banyaknya moda transportasi yang

menghubungkan Batam dengan kota-kota lainya juga disinyalir menjadi daya pikat Batam dan BPPP Kota Batam itu sendiri. Kemudahan dan banyaknya infrastruktur pendukung yang memadai tersebut ditunjang juga dengan fasilitas lainya seperti banyaknya transportasi lokal, penginapan, kuliner dan bahkan juga oleh-oleh tersedia cukup beragam.

Kekuatan atau pengaruh masing-masing node dapat terlihat dari hasil pengolahan data dengan SNA sebagaimana tergambar dalam gambar tersebut diatas. Dari gambar tersebut terlihat bahwa BPKR memiliki kekuatan dan sekaligus pengaruh kepada BTH, TBK, NTN, BTN dan KKA. BPKR paling sering dihubungi oleh BTH dan TBK.

5.4.2.3. *Betweenness centrality.*

Betweenness centrality merupakan ukuran untuk memperlihatkan peran sebuah node menjadi *bottleneck*. Node menjadi penting jika menjadi *communication bottleneck*. Analoginya sebuah persimpangan (node). Persimpangan akan semakin “berarti” jika semakin banyak jalan yang harus melewati persimpangan itu sehingga dapat diartikan tidak ada jalan alternatif lain sehingga persimpangan tersebut semakin dianggap penting atau berarti. Jika pada persimpangan tersebut lampu lalulintasnya mati, maka dapat berakibat fatal karena aliran mobil (informasi/komunikasi) akan semakin terhambat.

Betweenness Centrality menandai pentingnya node berdasarkan jumlah *shortest path* yang melaluinya. Jika ada dua node yang saling berdekatan, yaitu v dan w, ingin berinteraksi dan node u berada pada

lintasan hubungan antara v dan w , maka u memiliki kontrol terhadap interaksi keduanya dan *betweenness* mengukur kontrol tersebut. Jika u berada pada lintasan dari beberapa interaksi maka u adalah sebuah node yang penting atau berpengaruh.

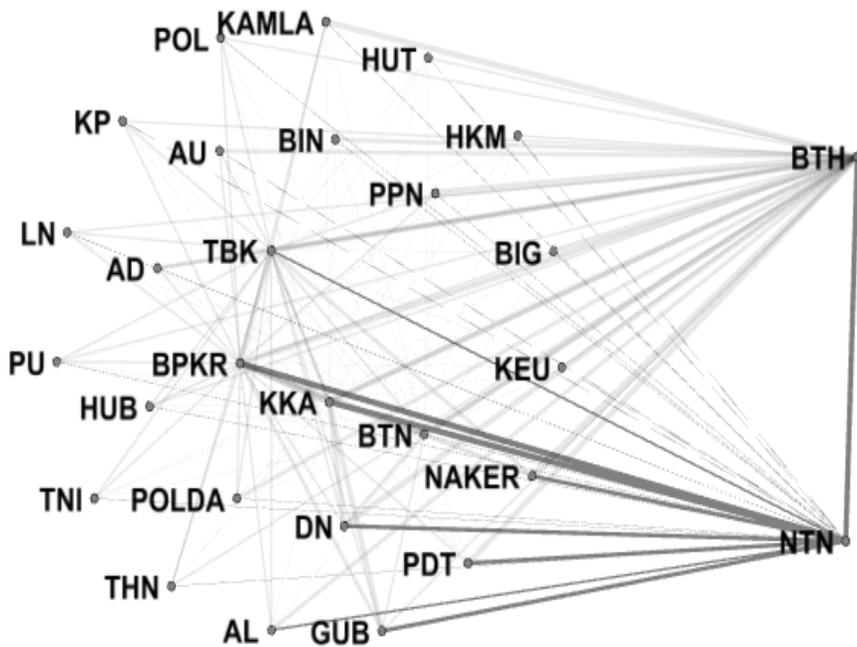
Ukuran ini juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi *boundary spanners*, yaitu lembaga atau node yang berperan sebagai penghubung (jembatan) antara dua komunitas. *Betweenness centrality* sebuah node dihitung dengan menjumlahkan semua *shortest path* yang menghubungkan node tersebut. *Betweenness centrality* juga dapat diartikan seberapa sering sebuah institusi melakukan *networking* secara langsung, semakin mendekati angka (1) satu, maka semakin baik. *Betweenness centrality* juga dapat diartikan sebagai ukuran untuk memperlihatkan peran sebuah node menjadi *bottleneck*.

Node menjadi penting jika menjadi *communication bottleneck*. Analoginya sebuah persimpangan (*node*). Persimpangan akan semakin “berarti” jika semakin banyak jalan yang harus melewati persimpangan itu sehingga dapat diartikan tidak ada jalan alternatif lain sehingga persimpangan tersebut semakin dianggap penting atau berarti. Jika pada persimpangan tersebut lampu lalulintasnya mati, maka dapat berakibat fatal karena aliran mobil (informasi/komunikasi) akan semakin terhambat. Ukuran ini juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi *boundary spanners*, yaitu lembaga atau node yang berperan sebagai penghubung (jembatan) antara dua komunitas. *Betweenness centrality*

sebuah node dihitung dengan menjumlahkan semua *shortest path* yang menghubungkan node tersebut.

Dalam gambar yang dihasilkan dari SNA 09.1 terlihat bahwa BPPP Batam dan BPP Kab. Natuna memiliki peran sebagai *bottleneck*. BTH dan NTN memiliki informasi yang cukup signifikan dalam hal pengelolaan kawasan perbatasan. Peran sebagai *bottleneck* dapat terlihat seperti pada gambar dibawah ini;

Gambar 5.3 Graph Lembaga Yang Menjadi *Bottleneck*.



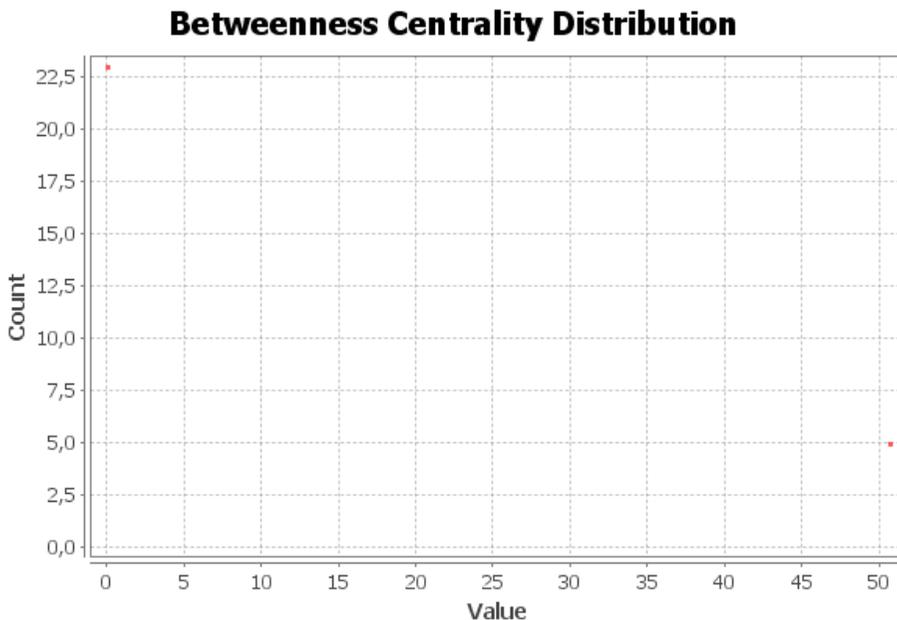
Sumber: SNA 09.1, 2016.

Dari graph diatas menunjukkan bahwa Natuna dan Batam menjadi bottleneck dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara

di Kepulauan Riau. Batam memiliki berbagai kemudahan dalam berbagai infrastruktur sehingga mudah diakses. Kemudahan infrastruktur tersebut antara lain adalah kemudahan akses dan sekaligus memudahkan dalam menjalin komunikasi. Akses dan komunikasi sangat mendukung dalam melakukan koordinasi sehingga kedua faktor tersebut sangatlah menentukan dalam melaksanakan kolaborasi. disebabkan banyaknya informasi yang mereka miliki.

Lembaga selanjutnya adalah Natuna. Kabupaten Natuna meskipun dilihat dari infrastruktur tidak memiliki kelebihan dibandingkan dengan Batam, namun Natuna menyimpan banyak informasi. Geografis Kabupaten Natuna yang berbatasan dengan 4 (empat) negara termasuk China menyebabkan banyaknya informasi yang diperoleh. Belum lagi Natuna dahulu memiliki hubungan khusus dengan Malaysia. Hal ini dibuktikan dengan adanya bekas pasar antar negara di Pulau Subi.

Berikut data statistik yang diperoleh melalui Gephi 09.1 yang menunjukkan betweenness centrality dalam pengelolaan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau;



Sumber: Gephi, 09.1, 2016.

Dari grafik tersebut diatas Parameters yang diantaranya jenis jaringan (Network Interpretation) adalah undirected. Jarak diameter adalah 2 dengan Radius 1 dan jarak antar stake holder (node) atau Average Path length adalah sebesar 1.6693121693121693. Dengan kata lain, setiap instiusi membutuhkan dua langkah (1,669) untuk berjejaring dengan institusi lainnya. Sedangkan, Diameter adalah jumlah langkah maksimal yang dibutuhkan untuk berjejaring antara intitusi. Biasanya satu institusi berjejaring dengan tiga edges (relasi) atau dua institusi dalam satu jaringan

Betweenness centrality digunakan untuk mengetahui bobot setiap node berdasar seberapa banyak node/lembaga dilalui oleh node-node lainya dalam sebuah graf berdasar jalur terpendeknya. Perhitungan bobot *betweenness centrality* untuk setiap node dapat menggunakan rumus sebagai berikut :

$$C'_B(i) = \frac{2 \sum_{j < k} \frac{P_{jk}(i)}{P_{jk}}}{(n-1)(n-2)}$$

Keterangan:

$P_{jk}(i)$ adalah jumlah jalur terpendek antara node j dan k yang melewati i,

P_{jk} adalah jumlah jalur terpendek antara node.

Dari rumus tersebut diatas, maka diperoleh perhitungan *betweenes centrality* antar stakeholder pengelola perbatasan sebagai berikut;

Tabel 5. 19 Betweenes Centrality Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau

No	Node	Edge	Betweenes Centrality
(1)	(2)	(3)	(4)
1	BN8	1	0.0
2	BN14	2	0.0
3	BN11	3	0.0
4	BN17	4	0.0
5	BD6	5	0.10968660968660968
6	BN4	6	0.0
7	BD4	7	0.0
8	BN15	8	0.0
9	BN3	9	0.0
10	BN9	10	0.0
11	BN2	11	0.0
12	BN5	12	0.0
13	BN13	13	0.0
14	BN12	14	0.0
15	BN0	15	0.0
16	BD2	16	0.0
17	BD3	17	0.0
18	BN10	18	0.0
19	BD7	19	0.10968660968660968

No	Node	Edge	Betweenes Centrality
(1)	(2)	(3)	(4)
20	BN16	20	0.0
21	BD8	21	0.10968660968660968
22	BD5	22	0.0
23	BN1	23	0.0
24	BN7	24	0.0
25	BD9	25	0.10968660968660968
26	BD10	26	0.10968660968660968
27	BN6	27	0.0
28	BD1	28	0.10968660968660968

Sumber: Data Olahan, 2016.

Dari tabel tersebut diatas terlihat bahwa terdapat 28 (dua puluh delapan) jaringan atau edge yang menghubungkanlembaga baik yang ada ditingkat Nasional (BN) maupun yang ada ditingkat lokal (BD). pola dalam

5.4.3. *raph Density.*

Graph Density dalam collaborasi pemerintahan terhadap pengelolaann kawasan perbatasan antar negara di Provinsi Kepulauan Riau memiliki Density sebesar 0,429 dengan bentuk jejering Network Interpretation: undirected

5.5. Analisis Hasil *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan.

5.5.1. Analisis Proses Tahapan *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan.

Untuk melaksanakan kolaborasi diperlukan beberapa tahapan. Secara sederhana terdapat lima tahap penting dalam kolaborasi dengan mengacu pada pendapatnya Ansell dan Gash. Tahap pertama adalah dialog antar stakeholder yang memiliki peran dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Tahap kedua adalah membangun kepercayaan antar *stakeholder* pengelola kawasan perbatasan dan tahap ketiga adalah membangun komitmen bersama. Tahap ke-empat adalah membangun pemahaman bersama-sama atas tanggung jawab dalam pengelolaan kawasan perbatasan dan tahap terakhir (lima) adalah mewujudkan hasil antara (*intermediate outcome*).

1) Tahap I, Dialog tatap muka.

Dalam dialog tatap muka sering terjadi perbedaan pandangan antar *stakeholder* dalam memaknai kawasan perbatasan. Masing-masing stakeholder ingin memperkuat stereotip dan saling meningkatkan antagonismenya, namun dialog tersebut memang diperlukan untuk membangun kolaborasi yang efektif untuk mencapai konsensus bersama. Seperti yang telah bahwa Badan Pengelola Perbatasan ada mulai dari tingkat Pusat, Provinsi hingga Kabupaten/Kota. Dialog tatap muka yang terjadi dalam hal ini mempertemukan beberapa *stakeholder* yang menjadi anggota di dalam

forum. Pertemuan yang dilakukan dalam forum ini dilakukan secara rutin dan insidental sesuai dengan kebijakan masing-masing. Dalam hal ini usul pertemuan bisa disampaikan oleh satu atau lebih anggota badan pengelola perbatasan baik Pusat maupun Daerah. Pada tahap yang pertama ini masing-masing anggota forum ikut berpartisipasi untuk menghasilkan keputusan dan aksi selanjutnya dalam kolaborasi.

Pada tahapan tatap muka dalam proses tahapan *collaborative governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau muncul perbedaan pemaknaan kawasan perbatasan dengan istilah halaman belakang hal ini bertentangan dengan keinginan setiap *stakeholder's* bahwa kawasan perbatasan harusnya dijadikan halaman depan (*frontyard*) bukan justru sebaliknya menjadi halaman belakang (*backyard*). Hal ini seperti yang disampaikan kepala BPPD Karimun.

“Sebenarnya konsep perbatasan itu kan, pak SBY ingin membangun wilayah perbatasan daratan itu, karena perbatasan itu wajah Indonesialah, selama ini kan wajah kita halaman belakang sebuah Negara, namanya halaman belakang itu kan tempat buangan, bukan jadikan halaman serambi, kitakan nak jadikan halaman serambi halaman terdepan.”

Selama ini masalah perbatasan masih belum mendapat perhatian yang cukup dari pemerintah. Hal ini ditunjukkan dari kebijakan pembangunan yang kurang memperhatikan kawasan perbatasan dan lebih mengarah kepada wilayah-wilayah yang padat penduduk, akses mudah, dan potensial, sedangkan kebijakan pembangunan bagi daerah-daerah terpencil, terisolir, dan tertinggal seperti kawasan perbatasan

yang berada di Kepulauan Riau yang masih belum semuanya diprioritaskan.

Perbedaan prioritas ini menunjukkan bahwa ada perbedaan pandangan antara *stakeholder* yang berposisi di pusat dengan yang berada di daerah. Bahwa *stakeholder* yang berposisi di daerah berharap mendapat perhatian dan prioritas dalam mengelola dan mengembangkan kawasan perbatasan sedangkan pusat yang belum mampu sepenuhnya menjawab maupun merealisasikan semua program yang diajukan oleh pengelola perbatasan di setiap daerah.

2) Tahap II, Membangun kepercayaan.

Membangun kepercayaan adalah proses yang memakan waktu dan membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai kolaboratif. Oleh karena itu, jika sejarah menunjukkan adanya antagonisme antar *stakeholder*, maka pembuat kebijakan atau *stakeholder* harus mencari waktu untuk membangun kepercayaan kembali. Jika antar-*stakeholder* tidak mampu membangun kepercayaan maka proses kolaboratif tidak mungkin bisa dilakukan. Pada dasarnya tiap daerah memiliki masalah yang berbeda-beda terkait dengan pengelolaan kawasan perbatasan. Hal ini yang dapat menyebabkan permasalahan tiap daerah berbeda-beda, sehingga prioritasnya pun berbeda.

Untuk dapat membangun kepercayaan dibutuhkan peran *stakeholders* yang dalam pengelolaan kawasan perbatasan ini perannya dipegang oleh BNPP sebagai coordinator BPPD. BNPP perlu

mengetahui latar belakang masing-masing dalam membentuk lembaga pengelola perbatasan. Berdasarkan latar belakang tersebut BNPP dapat mengidentifikasi apakah terdapat ego sektoral pada setiap lembaga pengelola perbatasan. Hal ini penting dilakukan karena dengan masih adanya ego sektoral maka proses kolaborasi tidak akan efektif berjalan.

Sebelum membangun kepercayaan disetiap anatara lembaga pengelola perbatasan daerah terlebih dulu BNPP harus membangun kepercayaan lembaga-lembaga tersebut kepada BNPP. Hal yang terjadi dilapangan justru sebaliknya, lembaga-lembaga pengelola perbatasan dilapangan kurang percaya kepada dengan salah satu alasannya adalah BNPP yang kurang bisa diandalkan dalam realisasi program-program di daerah. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kepala BPPD Bintan.

“Fungsi awalnya pembentukan, tapi karena kurangnya, tidak ada lagi yang jadi eksekutor BNPP saja sendiri tidak berdaya.”

Satu saja lembaga yang tidak percaya dapat membuat proses kolaboratif tidak efektif untuk dilakukan. Hal ini sesuai dengan pernyataan Sudarmo (2009) bahwa kolaborasi bisa gagal karena adanya perubahan kesepakatan yang telah disetujui diawal kesepakatan kerjasama dan munculnya kepentingan baru yang berbeda-beda diantara *stakeholder* termasuk para pemimpin masing-masing kelompok.

3) Tahap III, Komitmen pada proses kolaborasi.

Komitmen dari para *stakeholder* dalam melakukan kolaborasi menjadi salah satu faktor penting keberhasilan proses kolaborasi.

Meskipun demikian dalam melaksanakan komitmen ini terkadang penuh dengan dilema. Misalnya *stakeholder* harus mematuhi hasil musyawarah sebagai bentuk komitmen walaupun keputusan tersebut mengharuskan bergabung dengan *stakeholder* yang berbeda pandangan. Oleh sebab itu maka komitmen memerlukan kepercayaan agar tanggungjawab masing-masing *stakeholder* dapat dijalankan dengan baik. Dalam konteks ini, komitmen pada proses merupakan konsekuensi atas keterlibatan dari masing-masing anggota dalam forum. Pengelolaan Kawasan Perbatasan membutuhkan dan menimbulkan keterikatan yang mengharuskan pihak-pihak yang berkomitmen untuk mengikuti proses kolaborasi sesuai dengan yang telah ditentukan.

Terkait dengan komitmen dari masing-masing *stakeholder* kawasan perbatasan di Kepulauan Riau diperlukan komitmen penuh guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Untuk BPPD Batam misalnya komitmen ini dijalankan melalui implementasi peningkatan ekonomi di wilayah perbatasan. Hal ini seperti yang disampaikan Kepala BPPD Bintan.

“Untuk peningkatan pembangunan perbatasan kami selalu diminta untuk memberikan usulan-usulan pembangunan untuk wilayah perbatasan. Kegiatan peningkatan ekonomi kami lakukan dengan anggaran ada, sejauh ini sudah dilakukan dua kegiatan, satu temu pemuda yang tahun ini baru selesai dan yang kedua pembuatan kompor hemat energi, karena di pulau-pulau terluarkan kelangkaan gaskan sangat terasa, kita buat pelatihan kita undang anak-anak ada yayasan pilar utama dari

bandung, untuk 2017 kita peningkatan ekonomi untuk pembuatan, untuk ibuk-ibuk pelatihan pembuatan kue.”

Pernyataan yang disampaikan oleh Kepala BPPD Bintan memperlihatkan komitmen yang nyata dalam pengelolaan wilayah perbatasan. Melihat realita dari kolaborasi yang ada, komitmen dan perhatian dari setiap BPPD terhadap pengelolaan kawasan perbatasan sudah cukup baik. Kondisi yang sama tidak nampak pada tataran antara BPPD satu dengan yang lainnya di Kepulauan Riau hal ini karena masih kuatnya ego sektoral masing-masing kawasan.

4) Tahap IV, Pemahaman bersama atas pengelolaan kawasan perbatasan.

Pada beberapa titik dalam proses kolaboratif, para pemangku kepentingan harus mengembangkan pemahaman bersama. Pemahaman bersama menyangkut visi bersama, misi yang sama, kesamaan tujuan, ideologi bersama, tujuan yang jelas, arah yang jelas dan strategis, penyelerasaan nilai-nilai inti, dan penyelarasan pada definisi masalah. Dalam penyelenggaraan pengelolaan kawasan perbatasan ini digunakan prinsip “orkestra” sebagai pola koordinasinya dimana terdapat pihak yang menjadi *dirigen* yang bertugas menciptakan harmonisasi untuk memastikan kesamaan arah dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Dengan prinsip tersebut akan menimbulkan partisipasi aktif dari masing-masing *stakeholder* dengan arah dan tujuan yang selaras.

Ego sektoral masih menghalangi terbentuknya pemahaman yang sama atas pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau.

Sehingga proses kolaboratif belum efektif berjalan. Pemahaman yang perlu tegaskan kembali untuk diwujudkan adalah pemahaman terkait tujuan awal terbentuk lembaga pengelola perbatasan yakni terwujudnya tata kelola batasnegara dan kawasan perbatasan yang aman, tertib, maju dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang menjamin kesejahteraan rakyat dan keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia.

5) Tahap V, Hasil antara (*intermediate outcome*).

Pada beberapa titik dalam proses kolaboratif, para pemangku kepentingan harus mengembangkan pemahaman bersama. Pemahaman bersama menyangkut visi bersama, misi yang sama, kesamaan tujuan, ideologi bersama, tujuan yang jelas, arah yang jelas dan strategis, penyelerasaan nilai-nilai inti, dan penyelarasan pada definisi masalah. Dalam penyelenggaraan pengelolaan kawasan perbatasan ini digunakan prinsip “orkestra” sebagai pola koordinasinya dimana terdapat pihak yang menjadi *dirigen* yang bertugas menciptakan harmonisasi untuk memastikan kesamaan arah dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Dengan prinsip tersebut akan menimbulkan partisipasi aktif dari masing-masing *stakeholder* dengan arah dan tujuan yang selaras. Hasil sementara dari proses kolaborasi adalah adanya keuntungan jangka pendek yang diperoleh para pihak yang melakukan kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Keuntungan yang diperoleh para pihak haruslah yang bersifat konkrit.

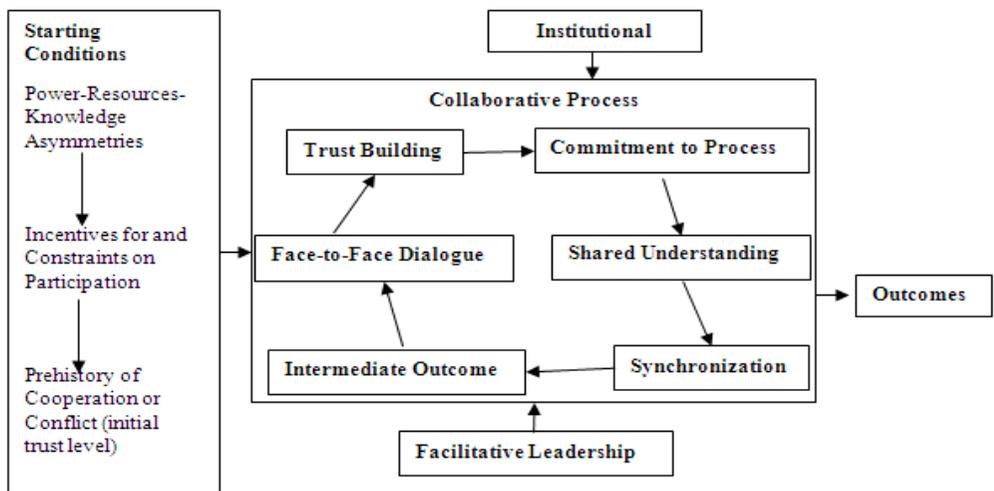
5.5.2. Pengembangan *Collaborative Governance* Model Ansell dan Gash

Hasil analisis model *collaborative governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau dengan menggunakan pendekatan model Ansell dan Gash ditemukan fakta bahwa CG belum berjalan lancar sebagaimana yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena masih ditemukannya factor-faktor yang menjadi penghambat. Faktor penghambat CG dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau tersebut berupa a) kurangnya komitmen, b) kurangnya kepercayaan, c) keterbatasan informasi, dan d) kurangnya koordinasi. Masih ditemukannya factor-faktor yang menghambat CG tersebut menunjukkan bahwa tahap kolaborasi model *collaborative governance* Ansell dan Gash belum efektif dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau.

Berdasarkan temuan atas faktor penghambat proses *collaborative governance* menunjukkan bahwa komunikasi masih menjadi kendala utama. Komunikasi yang terjalin baru pada tataran formil belum mengarah pada komunikasi substansial. Bahkan kegiatan-kegiatan komunikasi untuk proses pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau tergolong intensif dilakukan seperti halnya musrenbangtas (musyawarah perencanaan pembangunan perbatasan). Masalah semakin terlihat ketika mencapai tahap akhir berupa tahap hasil antara (*intermediate outcome*) yang diharapkan dari tahapan ini terdapat tujuan dan keuntungan dari kolaborasi yang bersifat kongkrit,

namun pada akhirnya pada tahap ini *ego sectoral* yang kembali ditunjukkan. Padahal pada tahapan sebelumnya telah dilakukan tahap pemahaman bersama (*shared understanding*). Untuk itu maka diperlukan satu tahapan lagi diantara kedua tahapan tersebut yaitu tahap sinkronisasi.

Gambar 5.4 Pengembangan CG Model Ansell dan Gash



Sumber: Modifikasi CG Ansell dan Gash, 2016.

Sinkronisasi adalah proses pengaturan jalannya beberapa proses pada saat yang bersamaan atau memadukan unsur-unsur terkait untuk mendapatkan suatu hasil sesuai dengan tujuannya. Melalui sinkronisasi ini hasil yang ingin dicapai dari tahap hasil antara (*intermediate outcome*) adalah kesamaan arah dalam pengelolaan kawasan perbatasan yang akan menimbulkan partisipasi aktif dari masing-masing *stakeholder* dengan arah dan tujuan yang selaras.

5.6. Analisis Efektifitas *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan

5.6.1. Tipe *networked structure*

Jenis struktur jaringan yang dimaksud adalah penjelasan tentang deskripsi konseptual suatu keterkaitan antar elemen yang satu dengan yang lain yang menyatu secara bersama-sama yang mencerminkan unsur-unsur fisik dari jaringan yang ditangani. Berdasarkan hasil penelitian, disini diperoleh data bahwa kolaborasi yang terjadi diantara BPPD dalam rangka pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau bersifat semi formal hal ini ditunjukkan dengan belum adanya kesepakatan atau kontrak tertulis sehingga tidak terdapat entitas administrasi. Namun masing-masing *stakeholder* terlibat dan berpartisipasi dalam *network*. Dari hasil wawancara kepada beberapa sumber juga disampaikan bahwa jaringan yang ada disini tidak membentuk hirarki, namun lebih cenderung *flat* dan tidak ada pihak yang memonopoli. Hal ini didukung oleh pernyataan Kepala BPPD Karimun:

“Pada awal pembentukan BNPP untuk setiap daerah memiliki persepsi yang berbeda-beda yang ditunjukkan dengan ada yang berdiri sebagai badan, Kabag, hinggannya masuk dalam dinas tertentu. Untuk kepulauan kawasan karimun sendiri Setiap tahun selalu diagendakan pertemuan terkait pembahasan pengelolaan perbatasan. Pertemuan ini melibatkan SKPD perbatasan, Camat, termasuk instansi vertikal yang

berhubungan dengan pengelolaan perbatasan (LANAL, BAKAMLA, Polres, dll). Hasil pertemuan ini nantinya disampaikan pada tataran provinsi dimana nantinya dilaksanakan RAKORBANTAS yang hasilnya disampaikan kepada BNPP.”

Apa yang disampaikan oleh Kepala BPPD Karimun ini dipertegas oleh pernyataan Kepala BPPD Kabupaten Bintan:

“Prioritas pembangunan kawasan perbatasan yang dilakukan sepenuhnya oleh BPPD Bintang dengan mengajak kerjasama lembaga lain. Ini berdasarkan BNPP yang mengacu pada rinduk 2015-2019 adalah pembangunan wilayah perbatasan, yang kedua peningkatan ekonomi diwilayah perbatasan. Untuk peningkatan pembangunan perbatasan kami selalu diminta untuk usulan-usulan pembangunan untuk wilayah perbatasan, kalo untuk peningkatan ekonomi kami dengan anggaran sekian sudah melakukan dua kegiatan, satu temu pemuda yang tahun ini baru selesai itu pembuatan kompor hemat energi, karena di pulau-pulau terluar kelangkaan gas sangat terasa, kita adakan pelatihan dengan mengundang anak-anak dan melibatkan yayasan pilar utama dari bandung, untuk 2017 nanti”.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Kepala BPPD Bintan, terdapat kolaborasi dengan LSM sajalah yang terus berjalan sekalipun juga belum maksimal. Sedangkan kolaborasi dengan SKPD dan lembaga lain yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan hanya sebatas rapat koordinasi. Hal yang sama juga dijelaskan oleh Kepala BPPD Batam:

“Selama ini kita dalam mengendalikan perbatasan ini kita itu melibatkan itu paling-paling hanya untuk berpatroli diantaranya

angkatan laut, polisi air. Tetapi kalau untuk SKPD terkait bidang kegiatan, contoh ”kita ikut musrem, ada usulan masyarakat kita kumpulkan SKPD terkait. Kita sampaikan lagi, kita mengirim ke BNPP SKPD terkait mengirim ke kementriannya.”

Berdasarkan data tersebut tersebut diatas dapat dikatakan bahwa tipe *networked structures* yang ada dalam kolaborasi pengelolaan kawasan perbatasan disini adalah tipe *self governance*. Tipe *self governance* memiliki kelemahan dan kelebihan sendiri, sehingga dapat diasumsikan bahwa kolaborasi berjalan tanpa ada struktur hierarki yang ketat sehingga tidak ada pihak yang memonopoli. Sedangkan kelemahan yang muncul akibat tipe kolaborasi jenis ini adalah *stakeholders* tertalu meyakini program/kegiatan dan pihaknyalah yang paling baik dan penting yang ditunjukkan dengan munculnya ego sektoral. Dalam prinsip *networked structure*, jaringan tidak boleh membentuk hirarki karena justru tidak efektif dan struktur jaringan harus bersifat organis dengan struktur organisasi yang se flat mungkin, yakni tidak ada hirarki kekuasaan, dominasi dan monopoli, semuanya setara baik dalam hal kewajiban, tanggung jawab, otoritas, dan kesempatan untuk aksesibilitas.

5.6.2. *Commitment to a common purpose*

Commitment to a common purpose mengacu pada alasan mengapa sebuah jaringan harus ada. Alasan mengapa sebuah *network* harus ada dikarenakan perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan-tujuan positif. Kolaborasi/kerjasama yang terjalin selama ini sudah

mendasar pada tujuan dan visi misi yang sama yakni terwujudnya tata kelola batasnegara dan kawasan perbatasan yang aman, tertib, maju dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang menjamin kesejahteraan rakyat dan keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia.

Terkait dengan komitmen dari masing-masing *stakeholder*, diperoleh data bahwa semuanya punya komitmen penuh guna mencapai tujuan diatas. Untuk BPPD Bintan misalnya komitmen ini dijalankan melalui implementasi peningkatan ekonomi di wilayah perbatasan. Hal ini seperti yang disampaikan Kepala BPPD Bintan.

“Untuk peningkatan pembangunan perbatasan kami selalu diminta untuk memberikan usulan-usulan pembangunan untuk wilayah perbatasan. Kegiatan peningkatan ekonomi kami lakukan dengan anggaran ada, sejauh ini sudah dilakukan dua kegiatan, satu temu pemuda yang tahun ini baru selesai dan yang kedua pembuatan kompor hemat energi, karena di pulau-pulau terluarkan kelangkaan gaskan sangat terasa, kita buat pelatihan kita undang anak-anak ada yayasan pilar utama dari bandung, untuk 2017 kita peningkatan ekonomi untuk pembuatan, untuk ibuk-ibuk pelatihan pembuatan kue.”

Pernyataan yang disampaikan oleh Kepala BPPD Bintan memperlihatkan komitemen yang nyata dalam pengelolaan wilayah perbatasan. Kondisi yang sama juga disampaikan oleh kepala BPPD Natuna.

“Demi untuk kemajuan itu, saya merasa anak daerah gitukan merantau lama-lama, sekarang kita balik kesini kita ingin mengembangkan betul-betul la, ambil memang peluang yang ada di Jakarta sana, kebetulan kita buktikan saya tidak omong kosong, kantor yang punya sendiri baru BNPP pak, maksudnya

gini kita harus terobos gitu, oh gak ada susah anggaran, tidak ada apakah kita punya anggaran, peluang saya yang keluar, kenapa ya kita mau pergi itu atur dengan Tanjungpinang malah ke Jakarta, cuma kitakan istilahnya untuk kemajuan itu kita generasi muda ini perlu terobosan-terobosan”.

Melihat realita dari kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara yang ada saat ini terlihat bahwa komitmen dan perhatian dari setiap BPPD terhadap pengelolaan kawasan perbatasan antar negara sudah cukup baik. Namun kondisi tersebut (komitmen internal dalam pengelolaan kawasan antar negara) tidak terlihat pada tataran antara BPPD satu dengan yang lainnya. Artinya bahwa kerjasama antar satu BPPD dengan BPPD lainnya tidak berjalan dengan baik. Hal ini karena masih kuatnya ego sektoral dari masing-masing pengelola kawasan perbatasan. Kerjasama yang terjalin antara lembaga pemerintah dengan *stakeholders* mengacu pada alasan sebagai upaya pengembangan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau, hal ini sudah jelas karena pengelolaan kawasan perbatasan menjadi tanggung jawab bersama dan telah menjadi rencana strategis pemerintah pusat. Pemerintah daerah di masing-masing Kepulauan Riau dan BPPD sebagai unsur pelaksana yang mempunyai tugas membantu pemerintah pusat.

5.6.3. *Trust among the participants*

Trust among the participants atau adanya saling percaya diantara para pelaku/peserta yang terangkai dalam jaringan. Hal ini didasarkan pada hubungan profesional atau sosial, keyakinan bahwa

para partisipan mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha dari *stakeholder* lainnya dalam suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Dalam sebuah kolaborasi sangat diperlukan kepercayaan diantara para partisipan, dan dalam kaitannya dengan kolaborasi pengelolaan kawasan perbatasan kepercayaan tersebut belum terbangun sepenuhnya. Kondisi ini dipertegas dengan masih berlakunya sentralisasi anggaran dan tidak adanya desentralisasi anggaran pada BPPD di masing-masing wilayah di Kepulauan Riau.

Kondisi kurang kepercayaan ini terkait anggaran untuk pengelolaan kawasan perbatasan oleh BPPD di Kepulauan Riau. Anggaran yang diperoleh oleh BPPD seharusnya berasal dari BNPP, namun yang terjadi BNPP sendiri tidak memiliki anggaran yang dapat disalurkan kepada BPPD. Hal ini didukung oleh pernyataan kepala BPPD Karimun:

“Di Kementerian Lembaga itu rupanya, inikan usulan sudah kita bawa dari bawah ni, yang SKPD dari SKPD, yang camatkan dari bawah, kecamatan-kecamatan yang dari perbatasan, jadi sudah kita himpun kita bawa ker RAKORBANTAS Provinsi, kita sampaikan ke provinsi, provinsi menyampaikan ke BNPP, BNPP rupanya karena anggaran disitu terbatas, kasarnya untuk oprerasional mereka saja tidak mencukupi, sehingga di soundingkan ke Kementerian Lembaga, rupanya memang anggaran perbatasan itu ada di Kementerian Lembaga.”

Ketidak berdayaan ini membuat BPPD yang berada di Kepulauan Riau kurang dapat mengandalkan fungsi dari BNPP. Pernah satu kali BPPD Bintan melakukan kegiatan pembuatan keramba apung

bekerjasama dengan Dinas Kelautan, namun kegiatan tersebut juga diakui/diklaim oleh BNPP sebagai kegiatan mereka.

Apa yang dinyatakan oleh Kepala BPPD Karimun tersebut juga dipertegas kembali oleh BPPP Bintan. Hal yang sama juga disampaikan oleh Kepala BPPD Bintan:

“Karena fungsi awalnya kita menjolok anggaran yang dipusat, itu fungsi awalnya pembentukan, tapi karena kurangnya, tidak ada lagi yang jadi eksekutor BNPP saja sendiri tidak berdaya.”

Selain itu, pihak partisipan lainnya juga kurang percaya akan usaha/kerja dari BPPD seperti dari SKPD maupun instansi vertikal terkait. Pada setiap kali ada pertemuan yang diagendakan di tingkat BPPD dengan melibatkan SKPD maupun instansi vertikal terkait, ada semangat yang tinggi untuk memberikan masukan saran untuk nantinya disampaikan kembali ketika di tataran provinsi, namun hal terjadi sebaliknya, tidak ada umpan balik sehingga yang didapat pada saat pertemuan berikutnya membuat pihak SKPD “meragukan” BPPD. Hal ini didukung dari pernyataan kepala BPPD Batam.

“Ketidak adaan slot anggaran untuk kawasan perbatasan dari BNPP karena anggaran tersebut masih ada dikementerian-kementerian lembaga, jadi anggaran kue perbatasan itu, umpamanya kue itu taruk la 1 triliyun umpamanya, mungkin yang diberikan kepada BNPP mungkin sekitar 200 milyar, sekitar se-per-sekian, sehingga sebagian besar anggaran itu di kementerian lembaga, jadi pada saat kita pembahasan di Musrebangnas itu tidak ada slotnya, jadi kita sampai kesana tidak terkawal habis dan sia-sia kita. Setiap tahun ini hal ini menjadi beban bagi seluruh badan yang mengelola kawasan

perbatasan di sekitar 43 kabupaten/kota, Setiap tahun kan kita kumpulkan minta masukkan kita kan wajib mengadakan temu SKPD perbatasan ini, jadi saya diserang oleh SKPD maupun kecamatan, Kaban perbatasan ini omong doang aja katanya jadikan saya ngomongnyakan susah realisasinya mana pak, kami masak asik dimintakan usulan-usulan, realisasinya mana.”

Jadi disini dapat ditarik kesimpulan bahwa *trust among the participants* terkait dengan kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan disini masih kurang, terutama dari BPPD kepada BNPP atau sebaliknya. Saling percaya menjadi sesuatu yang langka dengan dengan alasan ketersediaan anggaran yang minim. Hal ini membuat BPPD harus mengusahakan sendiri untuk memperoleh anggaran guna mengimplementasikan program dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Usaha yang selama ini dilakukan adalah dengan mengajukan kepada Kementerian yang memiliki program sesuai dengan program yang akan dilakukan oleh BPPD atau dengan melakukan kerjasama dengan pihak luar yang dapat memberikan dana guna menjalankan aktivitasnya dan menjadi mitra kerja melalui kontrak kerja dengan BPPD. Selain itu kepercayaan dari masing-masing *stakeholders* sangat diperlukan dalam kolaborasi ini sehingga perlu usaha khusus untuk membangun rasa percaya dan komunikasi apabila terdapat masalah yang muncul.

5.6.4. *Governance.*

Governance adalah aspek yang menyangkut *boundary dan exlusivity, rules, self determination, dan network management.* *Governance* disini termasuk adalah, a) ada batas-batas siapa yang boleh

terlibat dan siapa yang tidak boleh terlibat, b) aturan main yang jelas yang disepakati bersama, d) kebebasan menentukan bagaimana kolaborasi dijalankan. Dan *network management* yang berkenaan dengan resolusi penolakan/tantangan alokasi sumber daya, kontrol kualitas dan pemeliharaan organisasi.

Konsep *governance* dalam kolaborasi pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau belum dapat diimplementasikan secara maksimal. Hal ini dikarenakan sikap saling percaya yang masih rendah antara BPPD dengan BNPP, dan masing-masing BPPD hanya terfokus dengan wilayahnya masing-masing. Berdasarkan pernyataan dari pihak BPPD di Kepulauan Riau dalam pengelolaan kawasan perbatasan yang telah melibatkan banyak pihak, baik SKPD maupun lembaga vertikal terkait. Seperti BPPD Bintan yang melibatkan LSM Yayasan Merah Putih.

Dalam hal *network management*, untuk menegaskan ciri sebuah kolaborasi yang efektif adalah jika kolaborasi itu didukung sepenuhnya oleh semua anggota *network* tanpa konflik dan pertentangan dalam pencapaian tujuan. Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi untuk memenuhi persyaratan yang diperlukan. Ketersediaan sumber daya keuangan secara memadai dan berkesinambungan serta terdapat nilai kinerja terhadap masing-masing anggota yang berkolaborasi, dan tetap mempertahankan eksistensi masing-masing anggota untuk tetap adaptif agar dapat berjalan secara berkesinambungan sesuai dengan visi dan misinya masing-masing

tanpa mengganggu kolaborasi itu sendiri. Maka berdasar hal tersebut, kolaborasi yang berjalan selama ini dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau masih memiliki banyak kekurangan. Hal ini ditunjukkan kembali dengan BPPD yang kurang bisa mengandalkan BNPP. Belajar dari kekurangan yang dihadapi selama ini, maka sesungguhnya kekurangan tersebut dapat diperbaiki. Perbaikan atas kekuarangan ini dengan cara mengadopsi konsep *governance* yang ideal adalah yang termasuk adanya batas-batas siapa yang boleh terlibat dan siapa yang tidak boleh terlibat, ada aturan yang menegaskan sejumlah pembatasan perilaku anggota komunitas tentang hal-hal apa saja yang harus dilakukan, kebebasan menentukan bagaimana kolaborasi dijalankan, *network management* yang berkenaan dengan resolusi penolakan/tantangan, dan adanya control kualitas dan pemeliharaan organisasi.

5.6.5. *Access to Authority*

Access to Authority atau akses terhadap otoritas yakni tersedianya standar-standar operasional prosedur yang jelas dan dapat diterima secara luas. Bagi kebanyakan *network*, *network-network* tersebut harus memberi kesan kepada salah satu anggota *network* untuk memberikan otoritas guna mengimplementasikan keputusan-keputusan atau menjalankan pekerjaannya. Untuk pengelolaan kawasan perbatasan telah ada kejelasan otoritas yang diberikan serta didukung adanya petunjuk teknis yang mempermudah BNPP maupun BPPD dalam

menjalankan kegiatan dan tugas masing-masing. Hal ini sebagaimana yang diutarakan oleh Kepala BPPD Karimun.

“Kordinasi di Karimun, sebenarnya gitu pak, kemaren itu DAK BPKP itu lah kami memang ada juknisnya kalau kita disini mampu silahkan, kalo tidak SKPD-SKPD teknis, nah kalo untuk kedepannya memang sudah digariskan lembaga kita ni, bukan untuk hal teknis, kemaren kebetulan masalah renstra itu tenaga ahli yang mendampingi itu, sifatnya kita itu koordinasi bukan teknis ketika ada masuk nanti ya dinas teknis lha, jadi yang sebelumnya tu karena memang kemaren ada juknis bisa dikerjakan kita sanggup.”

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala BPPD Natuna dengan mengatakan;

“Tahun 2015 itu dah pakai SOT baru yang ada didepan itu sesuai conect dengan yang ada di provinsi subid nya apa karena kita yang disini jujur aja penguatan pada inti tugas pokoknyakan ada 4 KIS itu sudah tertuang dalam grand desaign, grand desaign BNPP itu sampai 2025 mengintegrasikan, mengsinkronisasi, sinergi dalam rangka penguatan ini kalau kita tidak connect contoh kalo pelaksana-pelaksana apa ke bidang apa.”

Berdasarkan pernyataan tersebut untuk kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan, BNPP dan BPPD sebagai *stakeholder* yang mempunyai kewenangan menentukan prosedur dan kegiatan yang menjadi program kerja masing-masing sebagai pihak yang langsung bersentuhan dengan pelaksanaan dari setiap kegiatan atau sebagai pelaksana teknis sesuai dengan peran dan kompetensi masing-masing *stakeholders*. Dua pernyataan tersebut juga menjelaskan bahwa sudah adanya otoritas yang jelas untuk masing-masing *stakeholders*, dengan

adanya otoritas yang jelas maka *stakeholder's* bisa menjalankan peran dan mengimplementasikan keputusan yang sudah ditentukan.

5.6.6. *Distributive accountability*

Distributive accountability/responsibility atau pembagian akuntabilitas/ tanggung jawab merupakan penataan, pengelolaan, manajemen secara bersama-sama dengan *stakeholder's* lainnya. Sejumlah keputusan dibuat secara bersama-sama dan distribusikan kepada seluruh anggota jaringan. Dengan demikian maka seluruh stakeholder berbagi tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan. Jika para anggota tidak terlibat dalam menentukan tujuan *network* dan tidak berkeinginan membawa sumber daya dan otoritas ke dalam *network*, maka kemungkinan *network* itu akan gagal mencapai tujuan.

Dalam kolaborasi pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau yang dijalankan selama ini telah berbagi tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan yaitu adanya tata kelola batasnegara dan kawasan perbatasan yang aman, tertib, maju dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi. Pembagian akuntabilitas dalam kolaborasi pengelolaan kawasan perbatasan terlihat dari pembagian tanggung jawab dan kewenangan dari masing-masing *stakeholders*. Pihak BPPD Provinsi sebagai koordinator dalam mengelola kawasan perbatasan di Kepulauan Riau telah aktif melakukan koordinasi dengan SKPD dan lembaga vertikal lainnya terkait pengelolaan kawasan perbatasan. Koordinasi pada intern di setiap kawasan berjalan baik

namun hal ini tidak terjadi pada tataran antara BPPD dengan BNPP.

Kondisi ini dipertegas dengan pernyataan Kepala BPPD Karimun.

“Kalo yang namanya badan ini kan fungsi koordinasi lain sama dinas kan teknis pelaksanaan, maunya begitu maksudnya pak sutrisno, kepala BNPP Pusat, mau saya begitu alurnya jadi kita ini dipandang orang.”

Hal yang sama juga disampaikan oleh kepala BPPD Bintan.

“Menurut saya bagusya kepalanya itu diutamakan, jadi kan enak nekan menteri kan, kalo sama-sama menteri susah, macam sayalah kalo sama-sama kepala dinas kan ngundang SKPD perbatasan, siapa yang mimpin? Pak suhedi, wakilkan aja, kan ego sektoral tadikan sama aja, kan diliat yang mimpin siapa? Bupati, penuh orang, kalo mau rapat siapa? Pak Suwedi, yaudahlah sekretaris aja, atau kabidnya atau yang palih parah lagi prk nya, yaudahlah kasubag perencanaan, kalo saya gak masalah yang penting masukan, substansinya kan kenak, itu kelemahan kita kalo yang saya lihatlah, secara pribadi kelemahanya jadi, semangat perbatasan itu gak jelas juga.”

Pernyataan terkait kurangnya koordinasi juga disampaikan oleh Kepala BPPD Natuna.

“Kordinasi sebenarnya gitu pak, kemaren itu DAK BPKP itu lah kami memang ada juknisnya kalau kita disini mampu silahkan, kalo tidak SKPD-SKPD teknis, nah kalo untuk kedepannya memang sudah digariskan lembaga kita ni, bukan untuk hal teknis, kemaren kebetulan masalah renstra itu tenaga ahli yang mendampingi itu, sifatnya kita itu koordinasi bukan teknis ketika ada masuk nanti ya dinas teknis lha, jadi yang sebelumnya tu karena memang kemaren ada juknis bisa dikerjakan kita sanggup disini, kebetulan ada orang teknis dari PU pindah, pak wanriri itu jadi beliau, kalau kita mohon maaf juga saya minggu kemaren suruh jadi tekong saya tak mau karena saya tahu diri ini harusnya PU ternyata ada kawan di

BPP ini yang sanggup oh silahkan kan gitu pak, yang penting barangnya jadi”.

Berdasarkan ketiga pernyataan tersebut diatas, hal ini menandakan bawah walaupun koordinasi *intern* antara instansi di setiap kawasan perbatasan antar negara telah berjalan baik, namun secara *eksternal* ditingkat provinsi bahkan nasional masih kurang. Masing-masing lembaga (BPPD) hanya berkonsentrasi dan bertanggungjawab terhadap kawasannya masing-masing. Kurangnya koordinasi antara BPPD dan BNPP terlihat menonjol ketika BPPD aktif menyampaikan usulan program dalam pengelolaan kawasan perbatasan, namun tidak ada umpan balik yang diperoleh BPPD untuk merealisasikan usulan tersebut. Padahal yang dibutuhkan dalam kolaborasi pengelolaan kawasan perbatasan adalah prosedur pelaksanaan dari pemerintah yang ditentukan dijalankan dengan peran dan tanggungjawab masing-masing sesuai dengan bidangnya. Pembagian tanggungjawab atau akuntabilitas dalam proses kolaborasi ini dapat dinilai dari ada atau tidaknya pembagian tanggungjawab dan kewenangan dari masing-masing *stakeholders*.

5.6.7. *Information sharing*

Berbagai informasi merupakan sebuah kemudahan akses bagi para anggota perlindungan *privacy* (kerahasiaan identitas pribadi seseorang) dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota sepanjang bisa diterima semua pihak. Kemudahan akses ini bisa mencapai sistem,

software dan prosedur yang mudah dan aman untuk mengakses informasi.

Disini *information sharing* benar-benar dilakukan antara *stakeholders*. Seperti mengenai data dan perkembangan program pengelolaan kawasan perbatasan. Kegiatan berbagi informasi disini dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung. *Information sharing* paling terlihat ada pada kawasan BPPD di dalam setiap kali diagendakan pertemuan dengan SKPD dan instansi lain. Hal ini seperti pernyataan yang disampaikan Kepala BPPD Karimun bahwa:

“Untuk keperluan kawasan karimun sendiri Setiap tahun selalu diagendakan pertemuan terkait pembahasan pengelolaan perbatasan. Pertemuan ini melibatkan SKPD perbatasan, Camat, termasuk instansi vertikal yang berhubungan dengan pengelolaan perbatasan (LANAL, BAKAMLA, Polres, dll). Hasil pertemuan ini nantinya disampaikan pada tataran provinsi dimana nantinya dilaksanakan RAKORBANTAS yang hasilnya disampaikan kepada BNPP”.

Hal yang sama juga ditunjukkan BPPD Natuna bahwa:

“Kalo yang lainkan, kan sama-sama kepala dinas, dia BAPPEDA saya perbatasan, maksud saya dari segi senior dan umur saya lebih tua, jadi saya bisa tetapkan dia, jun jangan sampai tak datang, awak BAPPEDA damping saya disini, maksud saya mimpin rapat tapi awak harus hadir jangan tak hadir. Nantik kan disambung lagi seteleah temu SKPD perbatasan Musrenbang.”

Berdasarkan hasil penelitian dan sekaligus dari hasil analisis, maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan *information sharing* sudah terlaksana dengan baik antara BPPD dengan masing-masing SKPD dan

instansi di daerahnya masing-masing. *Information sharing* yang telah terlaksana oleh masing-masing *stakeholders* yang berdampak pada kepercayaan terkait informasi yang diberikan dalam upaya pengelolaan kawasan perbatasan. Wujud *information sharing* tersebut berupa adanya kemudahan akses dan keterbatasan akses bagi yang tidak berkepentingan atau bagi pihak yang bukan dalam otoritasnya. Kemudahan akses informasi antara lembaga pengelola perbatasan yang disampaikan melalui berbagai kegiatan sosialisasi atau pertemuan makin memperjelas dan menekankan sejauhmana otoritas dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan.

5.6.8. *Access to resources*

Access to resources atau akses terhadap sumber daya adalah ketersediaan sumber keuangan, teknis, manusia dan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan *network*. Jika mungkin, maka pemerintah perlu menyediakan sumber daya keuangan dan atau sumber daya lainnya. Pada pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau, sudah dapat dipastikan membutuhkan sumber daya keuangan yang relatif besar. Untuk mencukupinya, maka harusnya sumber dana dapat diperoleh dari APBD dan APBN. Pada prakteknya sumber keuangan/anggaran yang ada jumlahnya sangat terbatas untuk mencukupi kebutuhan setiap program dan kegiatan. Bahkan masing-masing BPPD harus mencari-cari dari Kementerian/Lembaga. Seperti yang diutarakan oleh Kepala BPP Karimun.

“Di Kementerian Lembaga itu rupanya terdapat anggaran, inikan usulan sudah kita bawa dari bawah ini, yang SKPD dari SKPD, yang camatkan dari bawah, kecamatan-kecamatan yang dari perbatasan, jadi sudah kita himpun kita bawa ker RAKORBANGTAS Provinsi, kita sampaikan ke provinsi, provinsi menyampaikan ke BNPP, BNPP rupanya karena anggaran disitu terbatas, kasarnya untuk oprerasional mereka saja tidak mencukupi, sehingga di soundingkan ke Kementerian Lembaga, rupanya memang anggaran perbatasan itu ada di Kementerian Lembaga.”

Hal yang sama juga disampaikan oleh Kepala BPPPD Batam.

“Kita penerimaan anggaran tu dari APBD murni. Dari pusat kita tidak ada, dan dari provinsi tidak ada juga. Kita untuk pembatasan, kita tidak punya anggaran untuk pembatasan dari kalau anggaran rutin, contohnya kalau ada rapat musrem, kita kumpulkan lurah, skpd terkaait, tentang apa yang mau diapakan, itu ada konsumsi udah tu tampak koordinasi ke provinsi kejakarta itu ada, tapi untuk anggaran yang di siapkan oleh pusat maupun provinsi kita gak ada”.

Kondisi ini kembali dipertegas oleh Kepala BPPD Karimun.

“Langsung, jadi karena penganggaran perbatasan masih di kemeterian lembaga jadi program dari kementerian lembaga itu bisa kedinas langsung, bisa dilaksanakan oleh satker, contoh itu yang coastal area kita tu ka nada macam ombak disampingtu, itu satker PU yang ada di batam, satker PU itu perpanjangan tangan kementerian PU yang ada di provinsi kedudukannya di batam dia yang melaksanakan, sedangkan tugas saya yaitu memonev anggaran perbatasan, jadikan saya turunkan ni renaksi, rencana aksi tahun 2016 dari BNPP, dia ni mungkin merekap dari kementerian lembaga tadi, jadi dipilah-pilah ini karimun, ini yang turun kegiatannnya, salah satu tugas sayakan, memonev anggaran perbatasan di daerah, kita mau monev marah orang pak aji, saudara ni macam jaksa, orang takut tak mau”.

Untuk bisa mengatasi masalah anggaran, BPPD Karimun memperolehnya dengan mengajukan langsung kepada Kementerian/Lembaga terkait. Sedangkan BPPD Batam memperolehnya dari APBD Kota Batam. Sumber daya yang lain selain sumber dana adalah sumber daya manusia. Berdasarkan hal ini sumber daya yang digunakan adalah sumber dana dan sumber manusia. Sumber dana yang digunakan dalam pengelolaan kawasan perbatasan sangat terbatas khususnya yang berasal dari BNPP. Oleh karenanya diperlukan akses keuangan dari sumber lain misalnya dari APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota. Sedangkan untuk sumber daya manusia masih diperlukan kerjasama *stakeholders* lain sebagai pendukung seperti LSM, Industri dan masyarakat.

5.7. Analisis Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan

Kebijakan program pembangunan perbatasan dan koordinasi dalam pelaksanaannya, serta pelaksanaan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan mutlak diperlukan. Pemerintah melalui BNPP perlu membangun kepercayaan yang pada prosesnya memakan waktu lama dan sekaligus membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai tujuan kolaboratif. Pada proses pengelolaan kawasan perbatasan tidak jarang banyak ditemukan faktor-faktor pendukung dan penghambat.

5.7.1. Faktor pendukung

Sumber daya menjadi salah satu faktor pendukung dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara. Dukungan sumber daya aparatur sebagai implikasi adanya program kerja sektoral oleh BPPD yang statusnya sebagai badan otorita khusus mengharuskan tersedianya aparatur yang memahami tugas/pekerjaan teknis, sehingga berdampak terhadap kebutuhan aparatur dari instansi teknis pemerintah terkait. Pada tingkat BPPD, sumber daya aparatur tadi lebih pada tataran teknis, sedangkan BNPP tataran-nya lebih pada strategi kebijakan. Dengan demikian maka tuntutan terhadap kebutuhan multidisiplin ilmu-nya lebih kompleks dan sejauh ini ketersediaan sumber daya aparatur sangat mendukung dalam pengelolaan kawasan perbatasan.

Selain sumber daya aparatur, potensi sumber daya alam yang berada di kawasan perbatasan baik diwilayah darat maupun laut masih cukup besar. Potensi sumber daya alam yang tersedia sangat memungkinkan untuk dikelola seperti sumber daya kehutanan, pertambangan, perkebunan, pariwisata, dan perikanan. Sumber daya alam yang dikelola dengan optimal akan menjadi sumber devisa bagi negara melalui kegiatan perdagangan antar negara. Selain sumber daya faktor pendukung lainnya dalam pengelolaan kawasan perbatasan adalah otoritas. Otoritas dalam hal ini adalah otoritas untuk memberikan arahan program pembangunan dan memantau pelaksanaan program dilapangan yang selanjutnya menyampaikan masukan dan saran sebagai langkah penyempurnaan program pembangunan.

Pada saat wawancara, Bpk. Sofyan Hasan, S.Pi, M.Sc. (Kasubdit Pendayagunaan Pulau-Pulau Terluar Direktorat Pendayagunaan Pulau-pulau Kecil – Kementerian Kelautan dan Perikanan mengatakan:

“Bagaimana mekanisme koordinasi, kita mulai dari tahap perencanaan di bulan apa, itu belum ada. Aturan main seperti itu belum ada. Sementara ini kita hanya diminta apa kerjaan kita, apa kebutuhan di perbatasan itu, apa-apa yang belum dikerjakan. Model road mapnya itu belum ada atau tidak pernah ada, cuma ada SKnya saja. Gambaran lebih jelas ada di Ketua Harian yang sifatnya Ad Hoc. Kalau di KKP semua database lengkap berapa kebutuhan dari pembangunan infrastruktur di sana, kapasitas, dll. Mestinya juga dipikirkan bagaimana existengnya. Pihak-pihak ini membutuhkan KKP ini, sebetulnya dia mengambil alih data kita. Ada juga undangan ke kita untuk efektifitas koordinasi. BNPP dulu mengatur daratannya. KKP awal-awal konsentrasinya pada laut. Konseptornya Perpres No. 12 Tahun 2010 itu orang KKP. Mengenai pengelolaan perbatasan itu sendiri, kalau KKP perjanjian kerja sama yang sudah berjalan itu dengan Kementerian SDM maupun KKP dengan kementerian-kementerian lain, karena kesemuanya itu sudah terakomodir dalam Perpres No. 78 itu. Kemitraan dengan beberapa lembaga itu dengan perguruan tinggi seperti UI, ITS, dll. BNPP belum aktif optimal. Idealnya untuk pulau kecil bisa diterapkan untuk mengumpulkan lembaga-lembaga untuk bergerak. Bisa sebagai mediator kinerja. Apabila perlu Tim Khusus, SK timnya mesti seperti apa. Fungsinya kembali pada koridornya supaya bisa saling bersinergi dalam pengelolaan perbatasan.”

Pada kesempatan lain, Bpk. Kolonel Laut (P) Samiyono, SE. M.Si (Kasubdit Batas Laut dan Udara. Dirjen Strategi Pertahanan – Kementerian Pertahanan) dalam wawancaranya mengatakan:

“Pertahanan itu Militer dan Non Militer. Ini pada soal cara pandang. Setiap pembangunan apapun mengacu pada Pertahanan. Kemenhan dalam pengelolaan perbatasan ini berbicaranya pada kebijakan. Dalam hal ini, kita sebagai fasilitator bilamana misalnya ada pembangunan infra struktur, bagaimana pembangunan itu bisa dijalankan tentunya harus melibatkan Kemenhan –itu idealnya- meskipun pada prakteknya seringkali kita tidak selalu dilibatkan. Kenapa hal itu bisa terjadi? karena masih menganggap Kemenhan itu dari ‘pertahanan’nya, yang sifatnya statisnya, sementara Pertahanan di sini adalah berbeda dengan TNI, misalnya bila berbicara soal Kodim, Koramil, itu adalah area TNI, tetapi soal Pertahanan ini bicaranya dinamis, pada kebijakan, bagaimana pembangunan itu dilaksanakan, pertahanan yang memfasilitasi berbagai pihak. Kebijakan pembangunannya. Nach, terkait pengelolaan perbatasan, waktu itu saya kasih saran soal pengelolaan perbatasan itu baiknya diselesaikan dulu pembangunan pada Mainland Island dibanding pulau-pulau kecilnya. Tetapi karena mengacu pada undang-undang (berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil) yang mana ada aturan pulau kecil itu pulau dengan luas kurang dari 2.000 km² atau pulau yang memiliki lebar kurang dari 10 km. Saya kasih masukan tentang tolong jangan dibatasi dengan besar luasnya pulau. Bila hanya dibatasi pada pulau-pulau kecil, sementara ada pulau yang punya potensi tetapi tidak tergarap. Kenapa Mainland Island yang mesti diperhatikan terlebih dahulu? Karena dengan Mainland Island berkembang, maka secara otomatis pulau-pulau kecil lainnya ikut berkembang. Seperti contohnya Pulau Natuna. Konsep di kita. Karena untuk pulau-pulau kecil, masih terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan laut yang dapat menghubungkan mainland itu dengan pulau-pulau kecil, terbatasnya sarana dan prasarana fisik, masih terbatasnya sistem pemantauan, patroli dan pengawasan, itu juga kendala. Oleh karena itu sebaiknya orientasi pembangunan difokuskan pada mainland sebagai pusat

pertumbuhan wilayah dengan pulau-pulau kecil di sekitarnya, terjangkau transportasi. Justru Mainland Island yang mesti dikembangkan dulu. Dengan begitu bisa maintenance pulau-pulau kecil yang punya potensi yang dapat menggerakkan industri pariwisata bahari, misalnya. Untuk itu harus melibatkan semua pemangku kepentingan yang akan mengelola pulau-pulau kecil tersebut. BNPP itu sifatnya terpadu. Dalam pengelolaan perbatasan, kita sebagai Pertahanan itu lebih luas, semua sektor, kerja sama dengan PU, Kementerian Pariwisata, KKP, Kemendes, Kehutanan, dll., misalnya kalau dengan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup tentang potensi daerah konservasi. Terkait kebijakan juga, pe-ernya soal penataan ruang. Bilamana kebijakannya ada evaluasi, strategi ke depan kita rubah.”

5.7.2. Faktor penghambat

Berdasarkan hasil analisis dari data kuantitatif (PLS V.3) dan kualitatif (*depth interview*), maka dapat dikatakan bahwa CG dalam pengelolaan Kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau adalah rendah. Rendahnya tingkat CG tersebut disebabkan oleh adanya beberapa faktor penghambat. Beberapa faktor penghambat CG tersebut adalah:

1) Kurang komitmen

Proses pembangunan komitmen sebenarnya terjadi pada saat dialog terjadi. Membangun komitmen yang berarti adanya saling mengakui bahwa setiap masalah yang muncul dalam pengelolaan kawasan perbatasan adalah masalah yang harus diselesaikan bersama. Pada prakteknya yang terjadi dilapangan adalah kurangnya komitmen dari berbagai pihak karena masih adanya ego

sektoral. Ego sektoral, dalam hal ini berbentuk komitmen kelembagaan, komitmen pribadi, maupun komitmen kemitraan yang dibawa pada proses pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau. Kurangnya komitmen yang muncul sebagai faktor penghambat dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau sesuai dengan pernyataan Gray bahwa ada tujuh kendala yang menyertai kolaborasi yang salah satunya adalah komitmen yang bertentangan dengan kolaborasi.¹¹²

2) Kurang kepercayaan

Berbagai pertemuan yang telah dilakukan sebagai salah satu upaya membangun komunikasi untuk memunculkan kepercayaan hingga setiap pihak memiliki keyakinan bahwa pengelolaan kawasan perbatasan adalah bagian dari tanggung jawab bersama. Hal yang demikian belum terjadi sepenuhnya pada proses pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau. Kepercayaan antar aktor pelaksana kebijakan di kawasan perbatasan menjadi salah satu bentuk kurang maksimalnya implementasi kebijakan di kawasan perbatasan. Bentuk dari kurangnya kepercayaan menyebabkan pelanggaran kesepakatan, adanya pengharapan berlebihan yang berujung pada kekecewaan, dan ketidakjujuran antar aktor pelaksana kebijakan yang nantinya menimbulkan ketidakpercayaan antar aktor pelaksana. Ketidakpercayaan antar

¹¹² Gray, op. cit.

aktor yang masih terjadi tersebut hanya akan menghalangi komunikasi dan menimbulkan gesekan-gesekan kepentingan yang bisa berdampak pada munculnya konflik. Kurangnya kepercayaan ini sejalan dengan faktor ke-empat yang bisa menjadi penyebab gagalnya sebuah kolaborasi menurut *Government of Canada* pada 2008 yang diindikasikan dengan perubahan kesepakatan dan perbedaan kepentingan antar *stakeholder* yang terlibat. Kolaborasi bisa gagal karena adanya perubahan kesepakatan yang telah disetujui diawal kesepakatan kerjasama dan munculnya kepentingan baru yang berbeda-beda diantara *stakeholder* termasuk para pemimpin masing-masing kelompok.¹¹³

3) Keterbatasan informasi

Keterbatasan informasi menjadi faktor penghambat berikutnya dalam proses pengelolaan kawasan perbatasan. Badan pengelola perbatasan sebagai turunan dari Kemendagri masih belum berfungsi secara maksimal dalam mengelola perbatasan. Hal tersebut ditunjukkan dari belum adanya alur komunikasi dari BPPD ke instansi lainnya yang turut serta dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Alur komunikasi yang dibuat masih sekedar pemberian informasi mengenai program yang akan dijalankan dikawasan perbatasan tanpa ada detail kebijakan lebih lanjut. Selain itu, dari

¹¹³ Sudarmo, *Isu-isu Administrasi Publik Dalam Perspektif Governance*. (Surakarta: Smart Media, 2011), hh. 117-120

BPPD masih dibingungkan mengenai persoalan alur pertanggungjawaban program. Selain harus memberikan laporan terhadap Pemerintah Kabupaten, BPPD juga harus melaporkan hasil program kepada BPPD provinsi yang diteruskan kepada BNPP. Kendala lain yang dirasakan BPPD adalah terlalu jauhnya akses untuk eksekusi program. Koordinasi internal dalam hal kebijakan atau program dilakukan di kantor yang terletak di areal kantor Kabupaten yang berjarak jauh melewati perjalanan laut. Dengan jarak yang tergolong jauh menjadikan eksekusi implementasi kebijakan membutuhkan waktu yang cukup lama dan tidak langsung berada di kawasan perbatasan. Kondisi ini tidak menguntungkan bagi kawasan yang jauh dari kantor pusat karena informasi yang didapat pelaksana kebijakan membutuhkan waktu yang berbeda dengan kawasan yang berada lebih dekat dari kantor pusat. Keterbatasan informasi juga menjadi permasalahan/isu yang ada di negara lain seperti Thailand. Hal ini sebagaimana temuan Boriboonrat yang mengatakan bahwa terdapat isu dalam manajemen kolaborasi perbatasan salah satunya adalah database dan teknologi informasi¹¹⁴,

¹¹⁴ Boriboonrat, Pimupsorn, *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. P; 1-12

Informasi seharusnya menjadi salah satu faktor keberhasilan sebuah proses *collaborative governance* menurut De seve bahwa kemudahan akses bagi para anggota, kerahasiaan identitas pribadi, dan keterbatasan akses bagi yang bukan anggota sepanjang bisa diterima oleh semua pihak.¹¹⁵ Kemudahan akses ini mencakup *system, software* dan prosedur yang mudah dan aman untuk mengakses informasi. Sesuai dengan penjelasan sebelumnya hal ini tidak terjadi pada proses pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau justru yang terjadi keterbatasan dan kesulitan memperoleh informasi untuk beberapa kawasan yang jauh dari pusat koordinasi.

4) Kurang koordinasi

Pengelolaan kawasan perbatasan belum dilakukan secara terpadu dengan mengintegrasikan seluruh sektor terkait. Sampai saat ini, permasalahan kawasan perbatasan masih ditangani secara *ad-hoc*, sementara (*temporer*) dan parsial serta lebih didominasi oleh pendekatan keamanan melalui beberapa kepanitiaan sehingga belum memberikan hasil yang optimal. Bertolak dari hal tersebut maka dibentuklah BNPP yang pada awal pembentukannya untuk mempermudah koordinasi yang dalam pengelolaan sebuah kawasan perbatasan bukan hanya satu lembaga saja namun ada 18 kementerian/lembaga pemerintah non kementerian serta pemerintah

¹¹⁵ Sudarmo, op. cit. hh. 110-116.

daerah tingkat provinsi. Awalnya dengan adanya banyak lembaga pemerintahan maupun non pemerintahan yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan dapat menjadi penguat untuk mengefektifkan tugas-tugas untuk mewujudkan kawasan perbatasan sebagai halaman depan dari NKRI. Pada prakteknya harapan tersebut tidak selalu terwujud sepenuhnya karena masalah kurang koordinasi antara lembaga pengelola kawasan perbatasan yang lagi-lagi kembali kepada ego sektoral masing-masing lembaga. Penjelasan terkait kurang koordinasi yang terjadi pada proses pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau menjadi faktor penghambat jalannya suatu kolaborasi menurut Gray bahwa kerumitan yang bersifat teknis seperti kurangnya koordinasi mengakibatkan kolaborasi gagal karena tidak adanya koordinasi yang jelas karena jumlah lembaga yang terlibat dan alur kerja sebuah kebijakan masih menerapkan struktur hirarki yang vertikal.¹¹⁶

Dari ke-empat faktor yang menghambat kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara tersebut diatas maka faktor kurangnya koordinasi menjadi faktor yang dominan. Dominasi faktor ini (koordinasi) menyebabkan faktor penghambat lainnya menjadi signifikan mempengaruhi kolaborasi. Koordinasi secara umum di Indonesia menjadi suatu kegiatan yang sulit dilaksanakan. Padahal dari

¹¹⁶ Gray, op. cit.

koordinasi-lah suatu rencana dapat berjalan atau tidak. Pengelolaan kawasan perbatasan antar negara merupakan pekerjaan besar sehingga harus melibatkan banyak pihak. Menyadari bahwa pengelolaan kawasan perbatasan merupakan tanggungjawab besar maka pemerintah membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan yang terdiri dari belasan lembaga negara baik Kementrian maupun Lembaga lainnya.

Bahkan begitu pentingnya kelembgaan pengelola perbatasan ini sehingg Menteri Dalam Negeri selaku Ketua BNPP juga telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Di Daerah. Dalam Permen tersebut dikatakan bahwa daerah-daerah yang memiliki perbatasan dengan negara tetangga dapat membentuk Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) melalui Peraturan Daerah. Permen tersebut secara eksplisit menunjukkan bahwa pengelolaan perbatasan adalah tanggungjawab bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Provinsi Kepulauan Riau merupakan wilayah yang memiliki perbatasan dengan 4 negara sekaligus. Keberadaan badan pengelola perbatasan menjadi satu hal yang dianggap penting. Menyadari pentingnya kelembgaan ini maka Kabupaten/Kota yang berbatasan dengan negara tetangga membentuk BPPD yaitu Batam, Bintan, Karimun, Natuna dan Anambas. Namun sangat disayangkan bahwa koordinasi antar lembaga belum berjalan dengan baik sehingga ego sektoral masih terjadi.

Koordinasi akan memperlancar proses kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau. Untuk melaksanakan kolaborasi diperlukan beberapa tahapan. Secara sederhana terdapat lima tahap penting dalam kolaborasi dengan mengacu pada pendapatnya Ansell dan Gash. **Tahap pertama** adalah dialog antar *stakeholder* yang memiliki peran dalam pengelolaan kawasan perbatasan. **Tahap kedua** adalah membangun kepercayaan antar *stakeholder* pengelola kawasan perbatasan dan **tahap ketiga** adalah membangun komitmen bersama. **Tahap ke-empat** adalah membangun pemahaman bersama-sama atas tanggungjawab dalam pengelolaan kawasan perbatasan dan **tahap kelima** (terakhir) adalah mewujudkan hasil antara (*intermediate outcome*).

Tabel 5. 20 Matrik Hasil Penelitian CG Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau

Komponen yang diteliti	BPP Prov. Kepulauan Riau	BPPP Kota Batam	Bagian PP Bintan	BPP Karimun	BPP Natuna	BPP Kep. Anambas
1. Bentuk Kollaborasi	Pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan ekonomi kratif	Pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan ekonomi kratif	Kerjasama dengan LSM dengan melakukan sosialisasi dengan tema perbatasan	Pertemuan rutin dengan SKPD dan instansi vertikal terkait pengelolaan Perbatasan	Aktif berkoordinasi dengan dinas daerah sertempat dalam pengelolaan kawasan perbatasan	Pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan ekonomi kratif dan pemahaman tentang perbatasan kepada masyarakat
2. Jenis Struktur Jaringan	Tidak ada hirarki dalam kolaborasi (hirarki ada pada instansi masing-masing)	Tidak ada hirarki dalam kolaborasi (hirarki ada pada instansi masing-masing)	Tidak ada hirarki dalam kolaborasi (hirarki ada pada instansi masing-masing)	Tidak ada hirarki dalam kolaborasi (hirarki ada pada instansi masing-masing)	Tidak ada hirarki dalam kolaborasi (hirarki ada pada instansi masing-masing)	Tidak ada hirarki dalam kolaborasi (hirarki ada pada instansi masing-masing)
3. Komitmen terhadap	Komitmen BPP muncul untuk	Komitmen BPP muncul	Komitmen BPP muncul untuk	Komitmen kuat hanya muncul	Komitmen BPP muncul untuk	Komitmen BPP muncul untuk

Komponen yang diteliti	BPP Prov. Kepulauan Riau	BPPP Kota Batam	Bagian PP Bintan	BPP Karimun	BPP Natuna	BPP Kep. Anambas
Tujuan	mengelola masing-masing kawasan	untuk mengelola masing-masing kawasan	mengelola masing-masing kawasan	pada tataran BPP dan SKPD	mengelola masing-masing kawasan	mengelola masing-masing kawasan
4. Kepercayaan terhadap partisipan	Kurangnya kepercayaan terhadap BNPP	Kepercayaan BPP terus berkurang karena urusan anggaran BNPP tidak bisa diandalkan	- Kepercayaan antara BPP dan BNPP masih kurang mengenai ketersediaan anggaran - Kepercayaan antara SKPD dan BPP sudah berjalan baik	- Kurangnya kepercayaan BPP terhadap BNPP karena ketersediaan anggaran - Keraguan SKPD kepada BPP karena kegiatan lama teralisasi	Kurangnya kepercayaan terhadap BNPP	Kurangnya kepercayaan terhadap BNPP
5. Kepastian	Kurang	Kurang dapat	Kurang	Kurang	Kurang	Kurang

Komponen yang diteliti	BPP Prov. Kepulauan Riau	BPPP Kota Batam	Bagian PP Bintan	BPP Karimun	BPP Natuna	BPP Kep. Anambas
Governance	kepercayaan terutama terhadap BNPP	mengandalakan BNPP sebagai koordinator	kepercayaan terutama terhadap BNPP			
6. Akses terhadap otoritas	Ada kejelasan wewenang					
7. Pembagian akuntabilitas / tanggung jawab dan pembuat keputusan	Memiliki kejelasan dalam pembagian tanggung jawab dan pembuat keputusan	Memiliki kejelasan dalam pembagian tanggung jawab dan pembuat keputusan	Memiliki kejelasan dalam pembagian tanggung jawab dan pembuat keputusan	Memiliki kejelasan dalam pembagian tanggung jawab dan pembuat keputusan	Memiliki kejelasan dalam pembagian tanggung jawab dan pembuat keputusan	Memiliki kejelasan dalam pembagian tanggung jawab dan pembuat keputusan
8. Berbagi informasi	Aktif berbagi informasi	Tukar informasi	Tukar informasi dilakanakan	Aktif berbagi informasi dengan	Aktif berbagi informasi dengan	Aktif berbagi informasi dengan

Komponen yang diteliti	BPP Prov. Kepulauan Riau	BPPP Kota Batam	Bagian PP Bintan	BPP Karimun	BPP Natuna	BPP Kep. Anambas
	dengan SKPD dan instansi daerah	dilaksanakan dengan stakeholder secara berkala melalui pertemuan intern pengelola kawasan perbatasan di Kota Batam	selain dengan SKPD juga dengan BNPP	SKPD dan instansi daerah	SKPD dan instansi daerah	SKPD dan instansi daerah
9. Akses terhadap sumber daya	Sumber anggaran diajukan kepada kementerian lembaga	Sumber dana berasal dari anggran APBD	Sumber dana berasal dari anggran APBD	Sumber anggaran diajukan kepada kementerian lembaga	Sumber dana berasal dari anggran APBD	Sumber dana berasal dari anggran APBD

5.8. Pembahasan dan Diskusi Hasil Penelitian Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara di Kepulauan Riau

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan terkait dengan *Collaborative Governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau, peneliti menemukan beberapa hal. Penemuan-penemuan peneliti ini didasarkan pada data yang diperoleh melalui observasi, wawancara dan penyebaran angket.

Terdapat lima variabel untuk mengetahui bagaimana *collaborative governance* dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau terjadi (Djumara, 2008). Ke-lima variabel tersebut adalah *Collaborative Culture*, *Collaborative Leadership*, *Strategic Vision*, *Collaborative Team Process*, dan *Collaborative Structure*. Dari data yang diperoleh melalui penyebaran angket, maka diperoleh pendapat atau persepsi dari responden dengan tanggapan sebagai berikut;

- 1) Responden yang menyatakan bahwa *Collaborative Culture* telah berjalan baik terbanyak memberikan jawaban “rendah” sebanyak 78,26% dan yang memberikan jawaban “tinggi” tidak ada atau 0%. Hal ini menunjukkan bahwa budaya kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan di Kepulauan Riau masih rendah. Padahal menurut Emerson dkk (2011, 16) jelas mengatakan bahwa bahasa, budaya dan kebiasaan menjadi penghalang atau penghambat terjadinya proses keterlibatan dalam kerjasama atau kolaborasi

“Resource disparities among participants are often highlighted in cross-cultural settings, where language, customs, and culture can present barriers to engagement”.

- 2) Variabel kedua adalah *Collaborative Leadership*. Pemimpin merupakan penanggungjawab utama dalam sebuah institusi. Pemimpin yang mudah dalam melakukan kerjasama dengan pihak lain, khususnya yang memiliki hubungan dengan tugas dan fungsinya akan mempermudah dalam mewujudkan apa yang menjadi tujuannya. Sebaliknya, pemimpin yang enggan atau bahkan tidak mau melakukan kerjasama dengan pihak lain padahal pihak lain tersebut memiliki fungsi yang serupa maka akan menghambat proses pencapaian goal atau tujuan. Dari angket yang didistribusikan kepada responden, 100% mengatakan bahwa dalam pengelolaan kawasan perbatasan pemimpin atau penanggungjawab dari masing-masing institusi yang memiliki kewenangan dalam mengelola kawasan perbatasan masuk dalam kategori “rendah”. Kondisi ini (rendahnya kepemimpinan kolaboratif) bertolak belakang dengan perkembangan dunia modern dimana kepemimpinan kolaboratif dan fasilitatif sangat dibutuhkan untuk menjawab berbagai tantangan yang ada. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Huxham, (1996; 34) *New work in this area provides excellent insights on the concept of facilitative, collaborative leadership appropriate for the post-industrial world of the next century*. Pentingnya kepemimpinan kolaboratif juga dipertegas

oleh Firman saat ia melakukan penelitian di Yogyakarta terkait dengan pengelolaan limbah padat dan pembangunan infrastruktur pendukungnya. Firman (2010) mengatakan bahwa ada empat faktor yang menyebabkan keberhasilan dalam pengelolaan limbah dan penyediaan infrastruktur yang dikoordinir oleh sekretariat Kartamantul. Ke-empat faktor tersebut yang pertama adalah proses pengambilan keputusan dilakukan secara kolektif, kedua adanya transparansi dan keerbukaan dalam melakukan negosiasi antar pihak yang terlibat dan ketiga pemimpin memiliki visi bersama, keempat masing-masing pemimpin saling berbagi pandangan terhadap pentingnya pembangunan yang dilakukan secara sinergis. “.....*third, the leaderships and shared vision of all heads of the local governments in the region*”.

- 3) Variabel ketiga yaitu *Strategic Vision*. Visi atau pandangan jauh yang bernilai strategis merupakan unsur penting dalam melakukan kolaborasi. Dengan adanya kesatuan pandang maka kerjasama atau kolaborasi yang dibangun akan memiliki jangka waktu yang panjang dan tidak bersifat insidental atau sesaat. Melihat urgensi dari adanya kesatuan pandang terhadap masa depan (*strategic vision*) maka diperlukan persepsi yang sama antar pemangku kepentingan. Namun sangat disayangkan bahwa *strategic vision* dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini sebagaimana persepsi yang dihimpun dan dinyatakan bahwa proses

perumusann strategic vision termasuk dalam kategori “rendah” yaitu sebesar 78,26%, dan sisanya termasuk dalam ketegori sedang (21,74%). Tingginya responden yang memberikan pendapat “rendah” dalam penyusunan strategic vision ini salah satunya dapat dilihat dari proses penyusunan “blue print” dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Blue print yang ada saat ini “Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015–2019” tidak melibatkan pengelola perbatasan yang ada di daerah. Padahal secara geografis dan teknis pengelola perbatasan di daerah tentunya memiliki kepaahaman yang “lebih” daripada institusi yang ada di tingkat pusat. Penyusunan *strategic vision* secara bersama-sama ini menjadi modal penting dalam menumbuhkan rasa saling percaya antar pihak. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Firman (2010) “.....and fourth, the heads of the involved local governments share the common vision that urban infrastructure development should be implemented in a synergistic way in order to provide better quality public service”. Senada dengan apa yang dikatakan oleh Firman, O’Flynn dan Alford (2008) juga mengatakan hal yang sama dimana minimnya interaksi akan menyebabkan masing-masing pihak mempertahankan diri dengan egonya masing-masing, “made it difficult for them to maintain the type of collaborative relationship which might build trust and thereby engender the sharing of information”. Dalam penyusunan strategi bersama bisa saja dimulai dari adanya konfrontasi antar

pihak. Namun jika disampaikan dengan penuh keterbukaan maka akan menghasilkan kolaborasi yang efektif karena konfrontasi merupakan proses yang alamiah (Tschirhart, et.al, 2005).

- 4) *Collaborative Team Proses* merupakan bagian dalam mengimplementasikan program dan kegiatan yang telah dirancang sebelumnya. Keberhasilan suatu program maupun kegiatan akan dapat terwujud manakala tim yang ada dapat menjalin kerjasama dengan tim lainnya. Dari angket yang disitribusikan, terdapat 82,61% yang mengatakan bahwa proses kolaborasi antar tim telah berjalan dan menjadi budaya masuk dalam kategori “rendah”. Hal ini menegaskan bahwa kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau masih berjalan sesuai dengan keinginan masing-masing pihak. Ego sektoral menjadi kendala atau penghambat dalam melakukan kolaborasi. Ego sektoral dapat diminimalisir dan bahkan dapat dihilangkan jika ada dialog antar pihak. Dialog merupakan cara efektif untuk saling bertukar informasi antara satu pihak dengan pihak lainnya. Adapun tujuan diadakanya dialog adalah untuk mencari titik temu sehingga terjadi kesepahaman dan berlanjut kepada kesepakatan antar pihak. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Tschirhart (2005), “*Thus she argues that resolving conflict may be tackled either through information exchange (a 'dialogue') or with the aim of reaching a joint agreement (a 'negotiated settlement')*”.

5) Variabel terakhir dari Collaborative Governance adalah *Collaborative Structure*. Mengingat bahwa dalam pengelolaan kawasan perbatasan terdapat 23 lembaga pemerintah baik yang ada di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, maka sudah barang tentu memiliki struktur yang kuat. Kolaborasi antar struktur yang ada akan semakin menambah kuatnya proses kolaborasi yang terjadi. Berdasarkan pada tanggapan responden terhadap dimensi ini (CC), maka diperoleh hasil bahwa mayoritas responden memberikan jawaban dengan kategori “rendah” sebesar 91.30%. sisanya memberi jawaban dalam ketegori “sedang”. Tanggapan dengan mayoritas rendah ini tentu memberikan penegasan bahwa kolaborasi dalam pengelolaan kawasan perbatasan belum berjalan dengan baik. Padahal pembangunan yang melibatkan struktur organisasi yang lebih banyak idealnya semakin membuat pembangunan efektif dan efisien. Hal ini sebagaimana temuan Firman (2010) yang mengatakan bahwa “struktur organisasi yang lebih efektif untuk memperkuat operasi Sekretariat Bersama untuk mengatasi tantangan pertumbuhan pembangunan daerah di Kartamantul dalam waktu dekat”.

Selanjutnya untuk menganalisis bagaimana model Collaborative Governance yang ideal maka peneliti menggunakan model analisis dari Ansell dan Gash (2007), terdapat 3 kondisi yang mengikuti dalam proses kolaborasi. Ketiga kondisi tersebut adalah kondisi awal, proses dan kemanfaatan atau *outcome*. Pada posisi awal dan akhir atau

kemanfaatan proses menurut peneliti adalah kondisi normal yang dialami sebelum terjadinya proses kolaborasi. Kondisi awal atau dalam istilah lainya ada pra kondisi adalah kondisi yang melatarbelakangi proses terjadinya kolaborasi. Sedangkan outcome atau kemanfaatan merupakan hasil maksimal yang yang diinginkan dalam proses kolaborasi. Yang menjadi pertanyaanya kunci adalah “apa yang menyebabkan kolaborasi atau kerjasama antar pihak menjadi gagal atau tidak menghasilkan sebagaimana yang diinginkan?”

Pertanyaan ini penting untuk diajukan karena masing-masing memiliki tujuan yang berbeda-beda. Jika pada kondisi awal dan akhir memiliki kesamaan dan tidak berbeda antar satu kasus dengan kasus lainnya, maka sangat besar kemungkinanya perbedaan yang terjadi adalah disebabkan oleh kondisi lainya yaitu pada kondisi proses. Mencermati proses yang disampaikan oleh Ansell dan Gash maka terdapat 5 (lima) tahap, Tahap I yaitu Dialog tatap muka. Dialog yang dilakukan secara langsung (tatap muka) tahap penting yang harus dilkakan untuk menyamakan persepsi sehingga kemudian akan terjadi satu kesepakatan atau kesepakatan (Firman; 2010, Warm; 2015).

Kedua adalah tahap Membangun kepercayaan. Kepercayaan antar stakeholder pengelola perbatasan haruslah dibangun secara bersama-sama. Proses membangun kepercayaan merupakan proses yang sulit dan membuthkan waktu yang cukup lama serta membutuhkan komitmen dalam jangka panjang. Dengan mengawali dialog secara terbuka serta masing-masing pihak dapat menjaga

komitmen tersebut maka proses saling percaya akan dapat ditumbuhkembangkan dengan baik. Hubungan yang didasari oleh saling kepercayaan antar pihak akan berakibat pada perubahan pola pikir bahwa sesuatu yang sulit akan menjadi mudah (Entwistle dan Martin, 2005).

Tahapan berikutnya dari proses kolaborasi adalah adanya komitmen pada proses. Komitmen dari para *stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau sangat dibutuhkan. Secara sederhana komitmen merupakan perjanjian atau keterikatan antar satu pihak dengan pihak lain. Konsekuensi dari adanya komitmen adalah saling menjaga dan saling menghormati sehingga tidak ada yang tersakiti atau dikecewakan (Whangmahaporn, 2013). Bahkan kolaborasi dapat ditingkatkan menjadi koalisi jika antar pihak memiliki saling kepercayaan yang tinggi (Imperial dan Kauneckis, 1997).

Tahap berikutnya atau tahap ke-IV adalah adanya pemahaman bersama. Pada tahap tertentu, para pemangku kepentingan harus mengembangkan pemahaman bersama. Pemahaman bersama ini berguna untuk merumuskan visi bersama, misi yang sama, serta merumuskan tujuan yang sama. Bahkan lebih jauh jika saling memahami tidak menutup kemungkinan terbentuknya satu ideologi yang sama. Jika sudah masuk pada tahap ini maka kolaborasi dapat diibaratkan sebagai sebuah “orquestra” dimana antara satu dengan yang lain akan mengeluarkan bunyi yang seirama dipandu oleh seorang

dirigen. Dirigen memiliki tugas untuk menciptakan harmonisasi atas nada-nada yang dikelurakan oleh masing-masing alat musik yang berbeda-beda. Dengan demikian peran seorang dirigen akan sangat menentukan karena berfungsi untuk memastikan kesamaan arah atau ritme. Kemampuan seorang dirigen tersebut dapat merubah “kebisingan” menjadi “kenyamanan” sehingga ada perubahan kondisi dari yang kurang baik menjadi baik dan bahkan bisa sangat baik (Entwistle dan Martin, 2005).

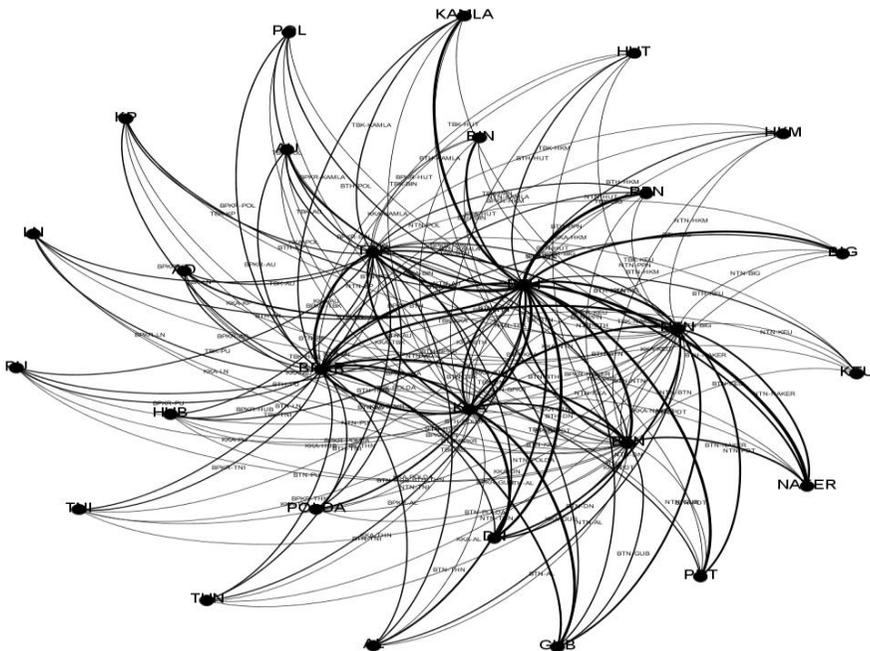
Tahap terakhir dari proses yang harus dilakukan dalam kolaborasi menurut Ansell dan Gash adalah terwujudnya hasil antara (*intermediate outcome*). Berbagai literatur telah menunjukkan bahwa kolaborasi akan terjadi ketika tujuan dan keuntungan dari kolaborasi dapat dirasakan dan bersifat konkrit. Konkrit atau dapat dirasakan ini tentunya harus diarahkan kepada peningkatan kualitas hidup masyarakat yang ada di kawasan perbatasan. Selain bagi masyarakat, manfaat yang harus diperoleh dari pengelolaan kawasan perbatasan adalah terjaganya kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua hal tersebut harus menjadi kesepakatan diawal oleh para pihak yang terlibat dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau.

Mencermati dari proses kerjasama yang dilaksanakan oleh antar pihak dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau, peneliti menemukan bahwa disamping lima tahap yang harus dilalui dalam proses kolaborasi perlu ditambahkan adanya

satu tahap lagi yaitu “sinkronisasi”. Sinkronisasi program adalah tahap penting mengingat bahwa masing-masing lembaga pengelola kawasan perbatasan telah melakukan penyusunan program. Dengan demikian maka program yang telah disusun satu institusi haruslah disinkronkan dengan program institusi lainnya.

Untuk mengetahui lebih jauh bagaimana proses sinkronisasi program berjalan, maka analisis jejaring sosial atau SNA dapat memperjelas bagaimana kolaborasi dalam pengelolaan perbatasan antar negara terjadi.

Gambar 5 3 Graph Pengelola Perbatasan Antar Negara di kepulauan Riau



Dari 23 lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengelola perbatasan antar negara di Kepulauan Riau, tidak seluruh lembaga tersebut memiliki hubungan yang intensif. Lembaga ditingkat pusat seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Kehutanan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional dan Kementerian Pembangunan Daerah tertinggal jarang sekali melakukan pertemuan. Kerenggangan dalam menjalin komunikasi dan koordinasi antar lembaga pengelola perbatasan antar negara ditingkat pusat ini lebih diakibatkan oleh *trust* atau tingkat kepercayaan yang rendah.

Jika dilihat dari *degree centrality* atau dalam bahasa lain adalah tingkat keterpusatan maka hanya lembaga pengelola perbatasan yang memiliki *degree centrality* yang lebih tinggi. *Degree centrality* tertinggi dengan nilai 1 dimiliki oleh BD 1/BPP Provinsi, BD 6/BPP Batam, BD 7/BPP Bintan, BD 8/BPP Natuna, BD 9/BPP Karimun dan BD 10/BPP Anambas. Artinya hanya lembaga pengelola perbatasan di daerah yang memiliki point tertinggi yaitu 1, sedangkan lembaga lain yang merupakan lembaga vertikal memiliki point rendah dalam *degree centrality* sebesar 0.22 sebagaimana dalam tabel 5.16.

Koordinasi lembaga pengelola perbatasan di daerah lebih besar dibandingkan dengan koordinasi lembaga ditingkat pusat. Hal ini menunjukkan bahwa kedekatan permasalahan yang dihadapi dilihat

dari sisi geografis/fisik menyebabkan adanya rasa saling memiliki dan rasa tanggungjawab. Hal ini sebagaimana temuan Christensen dan Laegreid bahwa intensitas koordinasi dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan, semakin rendah tingkat kepercayaan maka akan semakin jarang koordinasi terjadi (Christensen dan Laegreid, 2008). Intensifnya koordinasi yang dilakukan oleh lembaga pengelola perbatasan menunjukkan akan adanya saling percaya yang berfungsi sebagai penguat pengakuan atau legitimasi (Nurmandi, 2015).

Adanya rasa ke-saling percaya akan menyebabkan adanya kedekatan antar lembaga. Rasa saling percaya ini tentunya dapat menghantarkan kepada kedekatan antar lembaga. Dari penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa tidak semua lembaga-lembaga pengelola perbatasan memiliki kedekatan. Hanya lembaga-lembaga pengelola perbatasan di daerahlah yang memiliki kepercayaan dengan lembaga pengelola perbatasan daerah lainya.

Skor tertinggi yaitu 1 poin hanya dimiliki oleh BD 1/BPP Provinsi, BD 6/BPP Batam, BD 7/BPP Bintan, BD 8/BPP Natuna, BD 9/BPP Karimun dan BD 10/BPP Anambas. Sedangkan lembaga pengelola perbatasan di tingkat nasional/pusat paling kecil memiliki *closeness centrality*. *Closeness centrality* yang dimiliki oleh lembaga-lembaga ditingkat nasional maupun lembaga vertikal lainya hanya sebesar 0.5625. Temuan ini juga sejalan dengan temuan Nurmandi dimana pada kasus kebakaran hutan yang terjadi di Sumatera juga didominasi oleh lembaga di tingkat daerah dalam penanganya.

Menurutnya BPPD (Badan Pengendalian Bencana Daerah) adalah institusi yang dominan pada penanganan kebakaran (Nurmandi, 2017).

Selanjutnya untuk mengetahui seberapa sering melakukan interaksi dengan lembaga lainnya, maka dalam SNA dikenal dengan istilah *betweenness centrality*. *Betweenness centrality* juga dapat diartikan seberapa sering sebuah institusi melakukan *networking* secara langsung dengan institusi lain. Semakin mendekati angka (1) satu, maka akan semakin baik.

Terdapat 6 lembaga pengelola perbatasan yang memiliki skor lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga lainnya. Ke enam lembaga tersebut adalah BD 1/BPP Provinsi, BD 6/BPP Batam, BD 7/BPP Bintan, BD 8/BPP Natuna, BD 9/BPP Karimun dan BD 10/BPP Anambas dengan skor masing masing 0.109 point. Sedangkan lembaga lainnya baik lembaga ditingkat pusat maupun lembaga vertikan lainnya hanya memiliki skor 0.0 yang artinya sangat rendah. Padahal hasil temuan Frioek mengatakan bahwa dukungan antar lembaga maupun dukungan publik sangat penting dalam menjaga kestabilan dalam tugas (Fioek, R.C. et al, 2017).

Banyaknya lembaga yang memiliki kewenangan sama atau serupa memang sejogjanya diselaraskan. Keselarasan antar lembaga akan mampu menghasilkan tujuan yang diharapkan. Kolaborasi antar pihak atau *collaborative governance* akan efektif jika antar satu lembaga dengan lembaga lainnya saling mendukung, saling percaya sehingga akan mempermudah dalam melakukan komunikasi dan

sekaligus koordinasi. Dalam konsep terkini, tugas-tugas pemerintahan dapat dikerjakan melalui pendekatan tata kelola kolaboratif (Ansell dan Gash 2008). Melalui konsep ini maka pemerintah dapat membuka jaringan, kemitraan, pemerintah yang terhubung, lintas kebijakan, pengelolaan horizontal, pengelolaan publik kolaboratif (Robertson, 2012), tata kelola kolaboratif (Ansell dan Gash 2008) dan; Christensen dan Lægreid 2014).

Kolaborasi yang dilakukan oleh lembaga yang dibentuk oleh pemerintah daerah dengan fungsi yang serupa merupakan bentuk baru dalam manajemen organisasi dan layanan publik yang beralih dari manajemen birokrasi dan hierarkis ke tata pemerintahan dengan pengaturan horizontal (Chamchong, 2016). Apa yang dikatakan oleh Chamchong diperkuat oleh Rasche yang mengatakan bahwa untuk meningkatkan hasil atas tanggungjawab maka perlu adanya berkolaborasi antar lembaga atau lebih secara langsung untuk meningkatkan dampaknya (Rasche, 2010).

Hal senada juga dikatakan oleh Norris dengan mengambil studi pada dampak Badai Katrina di wilayah Pantai Teluk. Dari penelitiannya juga menunjukkan bahwa beberapa lembaga dan pemangku kepentingan utama telah berkumpul untuk mengidentifikasi sumber daya yang dibutuhkan untuk melakukan evakuasi sehingga terjadi kompetisi dan melahirkan "juara" (Norris, et.al, 2010).

Dalam melakukan kolaborasi memang tidak mudah. Keberhasilan dalam melakukan kolaborasi akan sangat ditentukan oleh

adanya faktor pendukung. Begitu juga sebaliknya, kegagalan dalam melakukan kolaborasi juga akan ditentukan oleh kemampuan antar pihak dalam menghilangkan atau paling tidak meminimalisir faktor-faktor penghambat.

Berdasarkan temuan peneliti maka terdapat dua faktor utama yaitu faktor sumber daya aparatur dan faktor sumber daya alam. Banyaknya lembaga pengelola kawasan perbatasan (23 lembaga), baik yang ada ditingkat pusat maupun ditingkat daerah menjadi modal penting. Masing-masing lembaga memiliki kewenangan dalam menyusun dan sekaligus menyediakan anggaran untuk melaksanakan program-program. Faktor pendukung kedua adalah potensi sumber daya alam yang cukup signifikan. Posisi geografis Kepulauan Riau yang berbatasan dengan negara tetangga dapat memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Apalagi provinsi Kepulauan Riau memiliki 2.408 pulau. Banyaknya pulau tersebut tentunya dapat dikembangkan sebagai pelabuhan-pelabuhan bongkar muat barang tanpa mengganggu aktifitas masyarakat yang ada saat ini.

Disamping memiliki dua faktor pendukung tersebut, proses collaborative governance dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara di Kepulauan Riau juga memiliki beberapa faktor penghambat. Diantara faktor penghambat tersebut adalah kurangnya komitmen, kurangnya saling percaya, minimnya informasi dan kurangnya koordinasi.