

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGEMBANGAN KAWASAN PERBATASAN DI POS LINTAS BATAS NEGARA ARUK

***Hiskia Sabam¹, Irwan Tahir² & Frans Dione³**

^{1,2,3} Sekolah Pascasarjana, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jakarta, Indonesia

*Email Korespondensi: pakpahansabam14@gmail.com

Abstract

The development of border areas constitutes a strategic national agenda that requires the involvement of multiple actors across different levels of government. The Aruk State Border Post (Pos Lintas Batas Negara/PLBN Aruk) functions not only as a symbol of state sovereignty but also as a potential driver of economic and social development for border communities. This study aims to analyze the implementation of collaborative governance in the development of the border area at PLBN Aruk and to identify the supporting and constraining factors affecting inter-agency collaboration. Employing a qualitative case study approach, data were collected through in-depth interviews, observations, and document analysis involving central and local government institutions, vertical agencies, and local communities. The findings reveal that collaboration has been formally established through inter-agency coordination forums; however, it remains largely administrative and has not yet evolved into substantive joint decision-making. Power asymmetries, regulatory fragmentation, and the limited meta-governance role of BNPP contribute to a functional implementation gap and partial institutionalization. This study concludes that governance at PLBN Aruk is in a transitional phase toward adaptive multilevel collaborative governance, which requires institutional strengthening, facilitative leadership, and integrated funding mechanisms to ensure sustainable border area development.

Keywords: Collaborative Governance, The Development of Border Areas, The Aruk State Border Crossing Post

PENDAHULUAN

Kondisi wilayah perbatasan Indonesia yang luas ini menantang kemampuan negara untuk mempertahankan setiap jengkal wilayah perbatasan. Batas wilayah negara adalah garis batas kedaulatan sebuah negara yang secara terus menerus untuk wajib dipertahankan. Upaya untuk mempertahankan wilayah perbatasan tersebut pastinya diperlukan pemikiran kritis dan dinamis dengan studi mendalam dan komprehensif yang berkelanjutan, antara lain melalui upaya saintifikasi dalam mengelola perbatasan seluruh wilayah Indonesia dengan melakukan kolaborasi multi-pihak, baik dari segenap warga-bangsa di dalam negeri, serta dukungan semua lingkungan negara tetangga yang berbatasan.

Selain berbatasan wilayah darat dan laut, Indonesia juga mempunyai perbatasan wilayah ruang udara di antara dua benua, yaitu benua Asia dan benua Australia. Ruang Udara merupakan teritorial langit yang berada di atas wilayah daratan dan wilayah lautan suatu negara dan dianggap ruang udara tersebut adalah milik suatu negara yang juga memiliki hak yuridiksi. Ruang udara juga merupakan ruang yang signifikan dalam membangun eksistensi sebuah negara. Selain itu, ruang udara juga berperan sebagai media untuk komunikasi, sarana transportasi, dan sistem pertahanan dan keamanan suatu negara, termasuk pengamatan radar penerbangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara pada Pasal 6 menyatakan bahwa teritorial udara Indonesia mengiringi batas kedaulatan negara di daratan maupun lautan. Maka dari itu, ruang udara adalah teritorial yang spesifik dan vital bagi keamanan nasional bagi Indonesia.

Wilayah perbatasan memiliki nilai strategis dalam mendukung keberhasilan pembangunan nasional. Secara fungsional, kawasan perbatasan memiliki nilai strategis dalam berbagai dimensi, antara lain kedaulatan negara, pertahanan, keamanan, dan ekonomi. Dewasa ini kesadaran warga masyarakat tentang pentingnya penataan dan optimalisasi potensi wilayah perbatasan semakin tinggi, menggantikan kesadaran lama bahwa wilayah perbatasan merupakan halaman belakang negara yang cukup di kelola ala kadarnya. Lahirnya berbagai kebijakan yang berdimensi kewilayahan maupun sektoral untuk mendukung perwujudan pembangunan kawasan perbatasan sebagai “halaman depan” negara, yaitu sebagai pintu gerbang aktivitas sosial budaya maupun interaksi ekonomi yang saling menguntungkan dengan negara tetangga.

Hal tersebut ditujukan oleh karakteristik kegiatan yang memiliki dampak signifikan terhadap kedaulatan negara. Hal tersebut adalah suatu faktor penentu dalam peningkatan sosial ekonomi masyarakat sekitar, dan kegiatan yang bersifat saling mempengaruhi dalam hubungan dengan kegiatan yang dilakukan di wilayah perbatasan antar negara pastinya memiliki dampak terhadap pertahanan negara dan keamanan, baik pada skala regional maupun nasional.

Pengelolaan perbatasan negara membutuhkan pemahaman yang komprehensif yaitu dengan turut menempatkan penduduk di wilayah perbatasan (*borderland communities*) sebagai bagian dari subyek pengelolaan perbatasan, dengan kata lain menurut Dave Lumenta, perbatasan tidak hanya diperlukan sebagai ruang demarkatif tetapi harus sebagai ruang antarmuka sosial dimana masyarakat perbatasan hendaknya dilihat sebagai kekuatan untuk membangun halaman depan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang sejahtera dan aman. Pemahaman tentang dinamisme wilayah perbatasan akan jadi dasar yang kuat bagi pengelolaan wilayah perbatasan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat perbatasan (Lumenta Dave:2011).

Pengelolaan kawasan perbatasan di Indonesia selama ini dihadapkan pada isu strategis, yaitu isu pengelolaan batas wilayah negara dan isu pengelolaan kawasan perbatasan. Belum optimalnya pengembangan, pemanfaatan potensi dan kurang tersedianya sarana/prasarana dasar di kawasan perbatasan, merupakan permasalahan umum yang terjadi dan dihadapi hampir di semua kawasan perbatasan wilayah negara Indonesia (Firdaus:2018).

PLBN memiliki dua fungsi, yaitu pertama fungsi primernya adalah sebagai *check point* yang memiliki fungsi pelayanan CIQS (*Custom, Immigration, Quarantine, dan Security*), dan kedua fungsi sekundernya adalah sebagai pengembangan kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya. Permasalahan terkait PLBN merupakan salah satu isu yang menjadi perhatian pimpinan negara, sehingga perlu adanya perumusan kebijakan agar operasional PLBN dapat efektif. Saat ini, baik fungsi primer maupun fungsi sekunder PLBN masih mengalami kendala. Selain itu, pembangunan PLBN memiliki dimensi internasional yang kuat karena esensi fungsinya bersifat bilateral.

Permasalahan umum yang dihadapi di PLBN Aruk seperti yang sudah diutarakan di atas, PLBN Aruk bersama dengan instansi pemerintah seperti Bea Cukai, Imigrasi, Karantina, dan Keamanan berkolaborasi dengan melakukan sejumlah langkah mitigasi, yaitu (a) melakukan operasi bersinergi dengan kementerian/lembaga serta pihak terkait, (b) peningkatan kompetensi sumber daya manusia, (c) penguatan data lalu lintas orang, barang (d) koordinasi dengan instansi terkait percepatan pembangunan infrastruktur di PLBN, serta (e) sosialisasi tugas pokok dan fungsi maupun pembinaan kepada masyarakat dan bersinergi dengan kementerian/lembaga dan pihak terkait.

Dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah tidak dapat menjalankan pekerjaannya secara independen, perlu adanya kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan swasta, serta masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Kolaborasi menjadi kunci keberhasilan pemerintah pada era reformasi birokrasi, karena hal tersebut merupakan

suatu usaha dalam mengatasi keterbatasan-keterbatasan yang berkaitan dengan penyelesaian masalah. Kolaborasi juga merupakan suatu proses berpikir antarpihak yang terkait terhadap perbedaan-perbedaan yang diakibatkan oleh keterbatasan pandangan atas apa yang dapat dikerjakan dan menemukan solusi atas keterbatasan tersebut dan kemudian kolaborasi tersebut diikat oleh kesamaan tujuan dan persepsi, kemauan dalam menjalani proses, saling bermanfaat, sikap jujur, kasih sayang, dan berbasis kepada masyarakat (Naryono:2011).

Collaborative Governance adalah hasil pengembangan atau bentuk operasional dari konsep *Good Governance*. Konsep ini menggambarkan proses keterlibatan seluruh *stakeholders* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum kolaborasi adalah *joint working or working conjunction with others* atau bekerjasama (Wanna Jhon:2008). Hal tersebut merupakan *two friends in same project in the same goals* atau disebut sebagai *working together* (dua pihak saling berhubungan dalam satu tujuan yang sama sehingga menghasilkan sesuatu bagi banyak orang).

Kolaboratif merupakan sebuah upaya atau metode yang ideal bagi tujuan jangka pendek maupun jangka panjang yang tidak dihasilkan oleh entitas apabila bekerja secara independen. Dengan bekerja secara kolaborasi diyakini akan memberikan hasil yang melebihi batas kemampuan organisasi. Penggabungan setiap komponen akan menghasilkan kemampuan baik dan mampu mengerjakan hal yang tidak mungkin dapat terlaksana apabila dikerjakan sendiri.

Cara kerja yang independensi membuat kita terperangkap ke dalam pola pikir yang sektoral dan terkotak-kotak dengan adanya struktur hierarki kekuasaan yang panjang, kaku, dan cenderung tidak menghasilkan ketulusan dalam bertindak serta keterlibatan secara formalitas belaka dipandang sudah mencapai titik akhir perjalanan, sehingga cara kerja tersebut perlu diubah dengan model interdependensi yang memiliki cara kerja serba sistem, mengembangkan pola hubungan berbentuk jaringan secara fleksibel, terbuka dan mempunyai semangat satu sama lain dalam bekerja sama, saling mendukung dan mengisi untuk mencapai tujuan bersama.

Tata kelola kolaboratif pada hakekatnya memiliki definisi yang beragam dan luas. Pengertian tata kelola kolaboratif merujuk pada hubungan administratif antar-kelembagaan yang sejajar, tidak terlalu birokratis dan hierarkis, serta tidak selalu bergantung pada otoritas pusat dalam proses pengambilan sebuah keputusan. *Collaborative governance* adalah sebuah proses bersama yang didalamnya terdapat kewenangan untuk mengambil sebuah kesepakatan dan setiap aktor yang terlibat didalamnya mempunyai kesempatan yang sama dalam memberikan atau mengutarakan pendapat dan gagasan yang dimiliki masing-masing aktor yang terlibat didalamnya. Dalam melakukan peran tugasnya, pemerintah tidak dapat melakukan semua tugas-tugas tersebut sebagai pelaku tunggal, akan tetapi memerlukan pihak lain yang berasal dari non pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, kolaborasi adalah sebuah proses pembentukan, fasilitasi, operasi, pemantauan, serta pengaturan pada sebuah organisasi lintas sektoral dalam mengatasi masalah kebijakan publik yang tidak dapat secara mudah ditangani oleh satu organisasi atau sektor publik secara mandiri. Maka dari itu tata kelola kolaboratif adalah merupakan suatu gambaran hubungan informal yang selalu dilakukan oleh suatu organisasi secara bersama-sama dalam kegiatan bersama, struktur bersama, dan sumber daya bersama yang berorientasi kepada konsensus, dan musyawarah serta memiliki tujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik. Dalam kaitan ini, diperlukan pengembangan pengaturan secara terstruktur, adapun pengaturan tersebut mensyaratkan adanya sebuah organisasi dan struktur.

METODE

Desain penelitian menurut Arikunto adalah rencana atau rancangan yang dibuat oleh peneliti,

sebagai Langkah awal dari kegiatan yang akan dilaksanakan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan desain penelitian kualitatif dengan metode deskriptif (Arikunto:2011). Sugiyono mengatakan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada paradigma *postpositivisme*. Menurut pandangan *postpositivisme* kebenaran tidak hanya satu tetapi lebih kompleks, sehingga tidak dapat diikat oleh satu teori tertentu saja. Karakteristik utama paradigma *postpositivisme* adalah pencarian makna dibalik data.

Paradigma *postpositivisme* memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut: 1) Paradigma *postpositivisme* menganggap bahwa penelitian tidak dapat dipisahkan dengan nilai-nilai pribadi dan tidak dapat dipisahkan dengan nilai-nilai sebagai pendapatnya sendiri. Peneliti perlu memasukan nilai-nilai sebagai pendapatnya sendiri dalam menilai realita yang diteliti; 2) Paradigma ini bersifat kualitatif; 3) Realita yang diteliti berada di luar dan peneliti berinteraksi dengan objek penelitian tersebut. Jarak hubungan antara peneliti dengan objek lebih dekat; 4) Tujuan penelitian paradigma ini sama dengan *positivisme* yaitu untuk mengetahui pola umum yang ada dalam masyarakat.

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa desain penelitian kualitatif dengan metode deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk memperoleh data dan informasi secara mendalam dan menyeluruh mengenai permasalahan atau objek yang diteliti, kemudian di deskripsikan dan di analisis menggunakan teori yang relevan. Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang, dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan.

Pemilihan metode kualitatif dipergunakan dan disesuaikan dengan topik penelitian yaitu, *collaborative governance* dalam pengembangan kawasan perbatasan di Pos Lintas Batas Negara Aruk. Pada penelitian ini, peneliti akan terjun ke lapangan untuk meneliti objek dan mengadakan interaksi langsung dengan para informan yakni, Deputy Bidang Pengelolaan Batas Wilayah Negara, Asisten Deputy Pengelolaan Lintas Batas Negara, Kepala Bidang/Administrator PLBN Aruk, Pemeriksa Bea Cukai PLBN Aruk, Kepala Seksi Keimigrasian PLBN Aruk, Kepala Satuan Pelayanan Karantina Tumbuhan PLBN Aruk, Koordinator Karantina Kesehatan PLBN Aruk. Pelibatan informan ini dimaksudkan agar diperoleh informasi secara mendalam dan akurat mengenai *collaborative governance* dalam pengembangan kawasan perbatasan di Pos Lintas Batas Negara Aruk. Adapun informasi yang digali secara mendalam yaitu terkait dengan *collaborative governance* dalam pengembangan kawasan perbatasan di Pos Lintas Batas Negara Aruk serta faktor pendukung dan faktor penghambatnya, penelitian ini menggunakan panduan teori yang dikemukakan oleh Anshell dan Gash (2007) yaitu tentang *Collaborative Governance*.

PEMBAHASAN

***Collaborative Governance* Dalam Pengembangan Kawasan Perbatasan Di Pos Lintas Batas Negara Aruk**

Pengembangan kawasan perbatasan tidak dapat dilakukan oleh salah satu pihak saja, tentunya harus dilakukan bersama-sama atau berkolaborasi. Keterlibatan semua pihak akan mempercepat pencapaian pengembangan kawasan perbatasan yang berkelanjutan dan memiliki dampak yang luas baik bagi infrastruktur dan masyarakat sosial yang tinggal di kawasan perbatasan. Dalam bagian ini, peneliti akan membahas bagaimana hasil penelitian pengembangan kawasan perbatasan di PLBN Aruk berbasis teori *Collaborative Governance* dari Ansell dan Gash.

Berdasarkan teori *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash peneliti mengartikan penekanan teori tersebut adalah bagaimana setiap kebijakan yang dibuat melibatkan lembaga publik dan pihak nonpemerintah secara langsung dalam proses pengambilan keputusan kolektif pada tahapan-

tahapan formal, yang berorientasi konsensus dan deliberatif untuk tujuan pembuatan dan penerapan kebijakan publik dalam mengelola program. Teori Ansell dan Gash ini bersifat inklusif sehingga terbuka bagi siapa saja yang akan atau ingin ikut ambil peran dalam pengelolaan. Peneliti menganalisa bahwa pada tahapan proses kolaborasi adalah tahapan inti dari model Ansell dan Gash yang dipengaruhi oleh tiga dimensi yang lain sesuai dengan perannya masing-masing. Dimensi Kepemimpinan Fasilitatif dalam *Collaborative Governance* memiliki kontribusi penting sebagai fasilitator dan mediator. Dimensi selanjutnya ialah Desain Kelembagaan dan Kondisi Awal.

Pengembangan kawasan perbatasan dan keamanan perbatasan di PLBN Aruk merupakan persoalan krusial dalam pelaksanaannya, karena tidak hanya menyangkut aspek kedaulatan wilayah negara, melainkan juga manusia yang hidup di wilayah tersebut. *Collaborative Governance* adalah suatu model yang menyatukan pemangku kepentingan umum, dan swasta dalam forum kolektif dengan lembaga publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang bersifat konsensus. Dengan kata lain *Collaborative Governance* adalah pengaturna pengendali yang mana satu atau lebih lembaga publik dan *stakeholders* nonpemerintah langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik. Pandangan konseptual yang disampaikan di atas, mendorong peneliti untuk mendalami fenomena pengembangan kawasan perbatasan dari perspektif kolaborasi dengan menggunakan teori yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash.

Kondisi Awal

Menurut Ansell dan Gash (2007), keberhasilan kolaborasi bergantung pada tiga prasyarat utama: (1) tingkat kepercayaan awal di antara aktor, (2) keseimbangan distribusi kekuasaan dan sumber daya, serta (3) kesamaan persepsi terhadap masalah yang dihadapi. Ketiganya membentuk *starting conditions* yang menentukan apakah proses kolaboratif akan bergerak menuju dialog produktif atau justru berhenti pada koordinasi administratif.

Konteks Historis dan Relasi Kekuasaan Awal

Kolaborasi di PLBN Aruk dimulai bersamaan dengan peresmian PLBN pada tahun 2017. Dalam fase awal, hubungan antar instansi diwarnai oleh warisan struktur birokrasi vertikal. Setiap lembaga, Bea Cukai, Imigrasi, Karantina, dan aparat keamanan memiliki garis komando langsung ke instansi induk masing-masing. BNPP, meskipun ditunjuk sebagai koordinator, tidak memiliki garis hierarki yang dapat “menurunkan perintah” ke instansi-instansi tersebut.

Asisten Deputi Bidang Pengelolaan Lintas Batas Negara (IN1) mengatakan bahwa “Secara kelembagaan kami diminta mengoordinasikan, tetapi tanpa kewenangan fiskal dan personel di bawah kami. Setiap unit CIQS tetap berpedoman pada peraturan kementerian asal.”

Kondisi ini menimbulkan asimetri kewenangan yang kuat, yaitu instansi vertikal memiliki legitimasi formal dan sumber daya anggaran yang lebih besar dibandingkan Kepala PLBN maupun pemerintah daerah. BNPP berperan sebagai *meta-governor* di atas kertas, tetapi di lapangan perannya lebih menyerupai *policy broker*, yakni menyambung kepentingan antarkementerian tanpa instrumen pengikat yang efektif.

Desain Kelembagaan

Dalam teori *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2007), desain kelembagaan menentukan sejauh mana kolaborasi dapat berjalan secara efektif. Desain kelembagaan yang ideal menuntut adanya aturan main yang jelas (*ground rules*), mekanisme pengambilan keputusan bersama (*joint decision-making*), insentif dan sumber daya bersama (*shared resources*), serta otonomi kolektif (*collective autonomy*) bagi seluruh aktor yang terlibat.

Struktur Formal dan Dasar Hukum Kolaborasi

PLBN Aruk beroperasi di bawah koordinasi Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010. BNPP memiliki mandat mengoordinasikan kebijakan lintas sektor terkait pembangunan perbatasan. Di tingkat lapangan, struktur koordinasi diwujudkan melalui Forum Koordinasi Pengelolaan Perbatasan (FKPP), yang terdiri atas unsur BNPP, instansi CIQS, Pemerintah Daerah, dan aparat keamanan.

Namun, dokumen yang direkonstruksi dari notulen FKPP (2021–2023) menunjukkan bahwa forum ini tidak memiliki kekuatan mengikat. Keputusan forum bersifat rekomendatif, bukan mandatori. Tidak terdapat peraturan turunan yang memberi kewenangan hukum kepada Kepala PLBN untuk mengatur lintas instansi.

Asisten Deputi Bidang Pengelolaan Lintas Batas Negara (IN1) menegaskan: “Kami sudah bentuk forum, tapi kewenangannya sebatas koordinasi. Tidak ada perangkat hukum yang membuat keputusan forum wajib dijalankan semua pihak.”

Kondisi ini memperlihatkan bahwa kelembagaan kolaboratif di Aruk hanya terinstitusionalisasi secara administratif, belum secara substantif.

Mekanisme Keputusan dan Kewenangan Operasional

Secara empiris, pengambilan keputusan di PLBN Aruk masih berlangsung berdasarkan jalur hierarki sektoral. Setiap instansi CIQS melapor kepada instansi induknya, bukan kepada Administrator PLBN. Hal tersebut menyebabkan keputusan lintas sektor harus melalui persetujuan pusat, sehingga proses kebijakan berjalan lambat.

Kepala Bidang PLBN (IN2) menjelaskan: “Kami hanya bisa mengoordinasikan. Kalau ada keputusan strategis, misalnya pembukaan jalur perdagangan atau pengaturan pasar lintas batas, harus disetujui oleh pusat. Jadi forum di sini hanya tempat menyamakan pandangan.”

Keterbatasan tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian struktural dalam mekanisme koordinasi, dimana forum kolaborasi hanya berfungsi sebagai wadah komunikasi tanpa dukungan otonomi keputusan yang memadai. Hal ini menghambat transformasi dari koordinasi administratif menuju *joint decision-making* yang merupakan inti dari *Collaborative Governance*.

Kepemimpinan Fasilitatif

Dalam teori *Collaborative Governance*, kepemimpinan fasilitatif dipandang sebagai variabel penentu keberlangsungan proses kolaborasi, terutama pada konteks dengan kondisi awal yang rendah tingkat kepercayaannya (*low trust environment*) dan struktur kelembagaan yang lemah (*weak institutional design*). Pemimpin kolaboratif berperan sebagai mediator, katalisator, dan jembatan kepentingan yang memastikan bahwa setiap aktor memiliki ruang untuk berpartisipasi secara setara.

Pada konteks PLBN Aruk, peran kepemimpinan fasilitatif dijalankan terutama oleh Kepala PLBN Aruk yang berada di bawah koordinasi BNPP. Namun, posisi ini memiliki karakter “otoritas terbatas namun tanggung jawab luas”: berfungsi memediasi lintas lembaga, tetapi tidak memiliki kewenangan formal atas kebijakan atau anggaran instansi lain.

Peran Kepala PLBN sebagai Mediator Antarinstansi

Hasil wawancara dengan berbagai informan menunjukkan bahwa Kepala PLBN menjadi figur sentral dalam menjaga komunikasi dan mengatasi ketegangan antar instansi CIQS. Dalam forum rapat koordinasi, Kepala PLBN berperan sebagai moderator yang memastikan setiap lembaga memiliki ruang untuk menyampaikan perspektifnya.

Kepala Seksi Karantina Pertanian (IN5) menjelaskan: “Kalau ada perbedaan pandangan, Kepala PLBN yang menengahi. Beliau menjaga agar diskusi tetap fokus pada solusi, bukan pada siapa yang paling berwenang.”

Peran mediasi ini berhasil menekan konflik operasional sehari-hari, terutama dalam pelayanan perlintasan barang dan orang. Namun, peran ini bersifat informal, bergantung pada kapasitas interpersonal dan kredibilitas individu, bukan pada kekuatan kelembagaan.

Kapasitas Komunikatif dan Negosiasi

Kepemimpinan di PLBN Aruk juga ditandai oleh keterampilan komunikasi lintas institusi. Kepala Bidang PLBN mampu menjaga hubungan dengan pejabat CIQS, pemerintah daerah, dan masyarakat perbatasan secara simultan. Ia membangun komunikasi dua arah yang bersifat adaptif, yaitu menggunakan pendekatan birokratis ketika berhadapan dengan instansi vertikal, dan pendekatan sosial ketika berinteraksi dengan masyarakat.

Kepala Badan Pengelola Perbatasan Daerah, Provinsi Kalimantan Barat (IN7) menuturkan: “Selama kami berkoordinasi baik dalam forum formal atau informal, Kepala Bidang PLBN bisa berbicara dengan gaya pejabat pusat, tapi juga bisa ngobrol santai dengan warga di Desa Sebunga. Itu yang bikin orang di sini hormat dengan Kepala Bidang PLBN.”

Kapasitas komunikasi semacam ini menjadi modal sosial kepemimpinan kolaboratif, sebagaimana dikemukakan oleh Emerson et al. (2012) bahwa kolaborasi efektif memerlukan pemimpin yang mampu menavigasi berbagai logika organisasi secara lentur.

Proses Kolaboratif

Dalam model Collaborative Governance, proses kolaboratif mencakup empat tahap utama: dialog tatap muka (*face-to-face dialogue*), pembangunan kepercayaan (*trust building*), pembelajaran bersama (*mutual learning*), dan penciptaan hasil bersama (*joint outcomes*). Keempat tahap tersebut membentuk siklus yang terus berulang untuk memperkuat kapasitas kolaborasi.

Di PLBN Aruk, keempat tahap tersebut telah terwujud sebagian, terutama dalam kegiatan rutin lintas lembaga, tetapi belum berkembang menjadi *policy integration* atau *joint governance*. Proses yang ada lebih bersifat prosedural dan berorientasi pada kepatuhan birokratis daripada pencapaian tujuan bersama.

Forum Tatap Muka dan Pola Interaksi

Proses kolaboratif di PLBN Aruk terwujud melalui berbagai forum koordinasi resmi, seperti rapat FKPP, pertemuan lintas instansi CIQS, dan operasi gabungan pengawasan perbatasan. Forum-forum ini berfungsi sebagai ruang komunikasi untuk menyampaikan informasi, menyamakan langkah operasional, dan mengantisipasi permasalahan lintas batas. Kepala Seksi Bea Cukai (IN3) menjelaskan: “Rapat rutin itu penting untuk update kondisi di lapangan, terutama kalau ada perubahan kebijakan dari pusat. Biasanya Kepala PLBN yang fasilitasi.”

Namun, forum tatap muka tersebut masih bersifat top-down dan administratif. Agenda yang dibahas lebih banyak terkait pelaporan kegiatan dan evaluasi teknis, bukan negosiasi kebijakan atau perencanaan bersama.

Mekanisme Komunikasi dan Pertukaran Informasi

Komunikasi antar lembaga berjalan cukup lancar di tingkat teknis, terutama saat terjadi kejadian lintas batas (penyelundupan, penanganan pelintas ilegal, atau isu keamanan). Masing-masing instansi CIQS saling berbagi informasi melalui grup koordinasi daring dan pertemuan mingguan.

Namun, sistem komunikasi ini belum memiliki mekanisme formal untuk penyimpanan dan integrasi data lintas instansi. Data lalu lintas orang dan barang, misalnya, masih dikelola terpisah oleh Imigrasi dan Bea Cukai. Akibatnya, proses pengambilan keputusan berbasis data bersama belum dapat dilakukan.

Hal ini menunjukkan bahwa komunikasi di Aruk masih bersifat situasional dan responsif, bukan *knowledge-based collaboration*.

Pembelajaran Bersama (*Mutual Learning*)

Elemen *mutual learning* belum tampak secara kuat dalam praktik kolaborasi di PLBN Aruk. Setiap instansi cenderung mempertahankan pola kerja dan indikator kinerja masing-masing. Meski ada upaya berbagi pengetahuan, seperti pelatihan bersama dan simulasi pelayanan lintas batas, kegiatan tersebut masih bersifat teknis dan tidak menyentuh aspek konseptual kolaborasi lintas fungsi.

Kepala Seksi Karantina Pertanian (IN5) menuturkan: “Kami pernah adakan pelatihan gabungan, tapi itu lebih ke teknis pemeriksaan. Belum sampai ke tahap merancang program lintas lembaga.” Hal ini memperkuat temuan bahwa kolaborasi di Aruk baru mencapai level koordinasi adaptif, belum sampai pada *learning integration*.

PENUTUP

Penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana praktik *Collaborative Governance* diterapkan dalam pengembangan kawasan perbatasan di Pos Lintas Batas Negara (PLBN) Aruk, serta mengidentifikasi faktor pendukung, faktor penghambat, dan dinamika kolaboratif di antara para aktor yang terlibat. Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan pada Bab IV, dapat disimpulkan beberapa hal penting berikut ini; 1) Penerapan *Collaborative Governance* di PLBN Aruk telah terbentuk dalam kerangka koordinasi formal melalui forum lintas instansi seperti CIQS (Customs, Immigration, Quarantine, Security) dan dukungan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Namun, kolaborasi yang terjadi masih bersifat administratif dan belum berkembang menjadi kolaborasi substantif yang berbasis pada pengambilan keputusan bersama (*joint decision-making*). Hubungan antaraktor di lapangan masih diwarnai oleh ketimpangan kewenangan dan dominasi birokrasi sektoral yang bersifat hierarkis; 2) Secara kelembagaan, struktur pengelolaan PLBN Aruk menunjukkan kondisi *partial institutionalization*, yakni telah memiliki forum, peraturan, dan mekanisme koordinasi, tetapi belum menghasilkan praktik kolaboratif yang stabil dan berkelanjutan. Mekanisme koordinasi antarinstansi berjalan sejajar, namun belum terintegrasi secara fungsional dalam satu sistem kerja bersama. Hal ini mencerminkan adanya kesenjangan antara rancangan institusional dan praktik kolaboratif yang berlangsung di lapangan (*functional implementation gap*); 3) Peran BNPP sebagai lembaga pengarah lintas sektor (*meta-governor*) telah berjalan namun masih bersifat terbatas. BNPP berfungsi sebagai koordinator dan fasilitator kebijakan, tetapi belum memiliki kapasitas fiskal dan regulatif yang memadai untuk menjamin sinergi lintas kementerian/lembaga. Akibatnya, kolaborasi lebih sering bersifat top-down dan reaktif, bukan dialogis dan deliberatif sebagaimana prinsip dasar *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash (2007).

Akhirnya, penelitian ini menyimpulkan bahwa tata kelola PLBN Aruk berada pada fase transisi dari model *Collaborative Governance* menuju bentuk *Adaptive Meta-Governance*. Kolaborasi antaraktor telah berjalan, namun masih terbatas pada level komunikasi dan koordinasi. Kelembagaan kolaboratif telah terbentuk, tetapi belum terinternalisasi menjadi budaya organisasi yang mengakar. Dengan kata lain, proses kolaborasi di PLBN Aruk masih bersifat fungsional dan administratif, belum sepenuhnya institusional dan deliberatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsini, 2011, *Metode Penelitian Statistik Edisi Revisi*, Jakarta: Grasindo.
Djohermansyah Djohan & Milwan. 2014. “Etika Pemerintahan”. Banten: Universitas Terbuka.
Emzir, 2011, *Metodologi Penelitian Kualitatif Analisis Data*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

- Hadiwijoyo, Surya Sakti. 2008. Batas Wilayah Negara Indonesia, Dimensi, Permasalahan, dan Strategi Penanganan (Sebuah Tinjauan Empiris dan Yuridis). Yogyakarta: Gava Media.
- Inu Kencana Syafie. 2017. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Bandung: Refika Aditama.
- Nazir. 2005. Metodologi Penelitian. Bogor Selatan: Ghalia Indonesia.
- Nugroho, L. & Dahuri R. 2012. Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi Sosial, dan Lingkungan. Pustaka LP3ES.
- Sarwono, Jonathan. 2016. Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Silalahi, Uber. 2016. Metode Penelitian Sosial. Bandung: Refika Aditama.
- Samsul Ma'arif. 2016. Strategi Pengembangan Perdesaan Kawasan Perbatasan, Studi Kasus: Kawasan Perbatasan Republik Indonesia-Ambenu Republik Demokratik Timor Leste. Tata Loka.
- Sudarmo. 2011. Isu-Isu Administrasi Publik Dalam Perspektif Governance. Surakarta.
- Sugiyono. 2013. Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif R dan D, Bandung: Alfabeta.
- Taliziduhu Ndraha. 2011. Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru). Jakarta: Rineka Cipta.
- Warsilah, H. & Wardiat. D. 2017. Pembangunan Sosial di Wilayah Perbatasan Kapuas Hulu, Kalimantan barat. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Wanna, Jhon. Collaborative Governance. A New Era of Public Policy in Australia, Collaborative Government: Meanings, Dimensions, Drivers and Outcome, Edited by Janine O'Flynn and Jhon Wanna ANU Pres, Australia, 2008. Hal.3
- Wuryandari, Ganewati. Keamanan di Perbatasan Indonesia - Timor Leste, Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya. Jogjakarta: P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar.
- Bangun, B.H. Konsepsi dan Pengelolaan Wilayah Perbatasan Negara: Perspektif Hukum Internasional. Tanjungpura Law Journal, Vol. 1 No. 1, hal 52-63. <https://jurnal.untan.ac.id/index.php/tlj/article/view/18331/15483>
- Chris Ansell and Alison Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory, 2007. Hal 544, diunduh dari <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370?searchresult=1>, tanggal 29 November 2022.
- Firdaus. Dampak Kebijakan Pembangunan Pos Lintas Batas Negara (PLBN) Aruk di Desa Sebunga Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan. Vol. 3 No. 2, hal 109-122. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jiip/article/view/3881/2318>
- Itasari, E.R. Pengelolaan Perbatasan antara Indonesia dan Malaysia tentang Tingkat Ekonomi di Wilayah Kedua Negara. Ganesha Civic Education Journal, Vol. 2 No. 1, hal 9-16. <https://ejournal2.undiksha.ac.id/index.php/GANCEJ/article/view/336/214>
- Lumenta, Dave. 2011. Paradoks Perbatasan Negara. Online. Diakses dari <https://regional.kompas.com/read/2011/10/18/02501490/paradoks.perbatasan.negara?page=all> pada tanggal 23 Juli 2022 pukul 22.13 WIB
- Muhadam Labolo. Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca UU Nomor 6 Tahun 2014. <https://muhadamlabolo.blogspot.com/2014/04/peluang-dan-ancaman-otonomi-desa-pasca.html> Diakses tanggal 16 Maret 2023.
- Muradi. Pengelolaan Pengamanan Perbatasan Indonesia. Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1 No. 1, hal 26-34. <http://jurnal.unpad.ac.id/cosmogov/article/view/11859/5530>
- Septarina, M. Sengketa-Sengketa Perbatasan di Wilayah Darat Indonesia. Al'Adl Jurnal Hukum, Vol. 4 No. 11, hal 1-8. <https://ojs.uniska-bjm.ac.id/index.php/alldi/article/view/195/188>

Ricardo S. Morse and Jhon B. Stephens, Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies and Case Based Learning, Journal of Public Affairs Education, diunduh dari https://www.researchgate.net/publication/326020691_Teaching_Collaborative_Governance_Phases_Competencies_and_Case-Based_Learning. tanggal 29 November 2022.