

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Pertahanan

Pertahanan secara umum mengandung makna mempertahankan eksistensi bangsa dan negara. Menurut McGuire (1995, sebagaimana dikutip dalam Yusgiantoro, 2014) menyatakan bahwa pertahanan negara adalah setiap upaya untuk menetapkan, memajukan, mengusulkan, mengedepankan dan mempertahankan kepentingan negara dalam hubungannya dengan bangsa-bangsa lain didunia.

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Pertahanan negara sebagai “Segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Pertahanan saat ini juga menjadi suatu disiplin ilmu. Menurut Tippe (2016) ilmu pertahanan adalah: a. Secara ontologis, obyek dari ilmu pertahanan ialah perilaku negara sebagai upaya menjaga keberlangsungan dan keberadaannya; b. Secara epistemologi, ilmu pertahanan diperoleh melalui suatu proses penelitian ilmiah dengan menggunakan berbagai metode baik secara kuantitatif, kualitatif, maupun gabungan keduanya; dan c. Secara aksiologi, ilmu pertahanan menjadi dasar pengembangan kebijakan negara. Dengan demikian ilmu pertahanan merupakan ilmu yang bersifat multidisiplin, interdisiplin, dan transdisiplin yang berkaitan dengan berbagai bidang ilmu lainnya.

Senada dengan hal tersebut, Maarif (2020) juga menyatakan bahwa Ilmu Pertahanan adalah ilmu terapan, multi disiplin, yang mengkaji tentang pengelolaan dan cara untuk mengembangkan dan menggunakan segenap kekuatan pertahanan yang dimiliki oleh suatu negara, sehingga tangguh

dalam menghadapi setiap ancaman terhadap eksistensi negara tersebut, baik yang bersifat ancaman tradisional maupun yang non tradisional.

Ilmu pertahanan sebagai suatu ilmu yang mempelajari bagaimana mengelola sumber daya dan kekuatan nasional pada saat damai, perang dan saat sesudah perang, guna menghadapi ancaman dari luar dan dalam negeri, baik berupa ancaman militer maupun non-militer terhadap keutuhan wilayah, kedaulatan negara dan keselamatan segenap bangsa dalam rangka mewujudkan keamanan nasional. (Supriyatno, 2014)

Konsep hubungan pertahanan dari sudut pandang geografi dijelaskan oleh Supriyatno (2014, p. 64-66) bahwa suatu keniscayaan untuk memahami lokasi atau posisi spasial dari suatu negara. Geografi merupakan komponen kunci dari pengambilan keputusan dan aksi politik. Didalam geografi dibahas tentang perbatasan negara, lokasi sumber daya alam, aksesibilitas ke dan dari pelabuhan, pembagian wilayah Provinsi dan kabupaten. Geografi pertahanan tidak hanya mencakup masalah taktik dan militer saja. Geografi pertahanan mempengaruhi kebijakan dan strategi pertahanan, seperti pembelian senjata, strategi pertahanan, gelar pertahanan dan aspek pertahanan lainnya.

Dari definisi-definisi tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa pertahanan sangat erat kaitanya dengan politik. Pertahanan juga tidak dapat dilepaskan dari geografi suatu negara khususnya perbatasan negara yang bersinggungan langsung dengan negara lain. Dalam hal ini, pertahanan hadir untuk mengelola, mengembangkan dan memberdayakan segenap sumber daya khususnya di perbatasan untuk menjaga kepentingan terhadap kedaulatan suatu negara, keutuhan wilayah negara dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa.

2.1.2.1 Sistem Pertahanan Negara

Sistem pertahanan negara dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Pasal 1 ayat (2), sebagai sebuah sistem pertahanan

yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.

Keputusan Menteri Pertahanan RI Nomor/Kep/1255/M/XII/2015 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pertahanan Negara, juga secara jelas menyatakan bahwa pertahanan negara pada hakikatnya merupakan segala upaya pertahanan yang bersifat semesta bercirikan kerakyatan, kesemestaan, dan kewilayahan. Sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer menempatkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai komponen utama dengan didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung. Sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman nonmiliter menempatkan lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama, sesuai dengan bentuk dan sifat ancaman yang dihadapi dengan didukung oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa. Sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer disebut dengan "pertahanan militer", dan dalam menghadapi ancaman nonmiliter disebut dengan "pertahanan nirmiliter". Implementasi dari sistem pertahanan negara yang bersifat semesta diselenggarakan melalui pengintegrasian pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter.

Selanjutnya, Buku Putih Pertahanan Indonesia dengan tegas menuliskan bahwa upaya pertahanan yang bersifat semesta merupakan model yang dikembangkan sebagai pilihan bagi pertahanan Indonesia yang diselenggarakan dengan keyakinan pada kekuatan sendiri berdasarkan atas hak dan kewajiban warga negara dalam usaha pertahanan negara. (Kemhan, 2015). Sistem pertahanan negara yang bersifat semesta bercirikan kerakyatan, kesemestaan dan kewilayahan. Kerakyatan artinya orientasi pertahanan diabdikan bersama rakyat dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Kesemestaan artinya seluruh sumber daya dan sarana prasarana nasional didayagunakan bagi upaya pertahanan. Kewilayahan

artinya gelar kekuatan pertahanan dilaksanakan secara menyeluruh di wilayah NKRI sesuai dengan kondisi geografi Indonesia sebagai negara kepulauan sekaligus sebagai negara maritim. (Kemhan, 2015).

Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara secara gamblang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2019 Pasal 3, bahwa pengelolaan Sumber Daya Nasional bertujuan untuk mentransformasikan Sumber Daya Manusia, Sumber Daya Alam, dan Sumber Daya Buatan, serta Sarana dan Prasarana Nasional menjadi kekuatan Pertahanan Negara yang siap digunakan untuk kepentingan Pertahanan Negara.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengelolaan sumber daya nasional di perbatasan sangat erat kaitannya dengan kepentingan pertahanan khususnya pertahanan semesta untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman. Pengelolaan seluruh sumber daya dan sarana prasarana yang ada dari para pemangku kepentingan termasuk masyarakat diperuntukkan secara total dalam mewujudkan pertahanan negara khususnya di wilayah perbatasan.

2.1.2.2 Sistem Pertahanan Nirmiliter

Sistem Pertahanan Nirmiliter menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 pasal 7 ayat (3), adalah suatu subsistem dari sistem pertahanan rakyat semesta untuk menghadapi ancaman nonmiliter. Berdasarkan ancaman yang dihadapi, maka sistem pertahanan negara dibagi menjadi dua yaitu pertahanan militer dan dan pertahanan nirmiliter. Pertahanan militer ditujukan untuk menghadapi ancaman militer dengan menempatkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai komponen utama dengan didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung. Pertahanan nirmiliter ditujukan untuk menghadapi ancaman nonmiliter dengan menempatkan lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan

sebagai unsur utama, sesuai dengan bentuk dan sifat ancaman yang dihadapi dengan didukung oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa.

Peranan sistem pertahanan nirmiliter dalam sistem pertahanan rakyat semesta (Sishanrata) adalah sebagai komplemen (bukan suplemen), yang artinya bahwa sistem pertahanan nirmiliter dengan sistem pertahanan militer merupakan komponen-komponen Sishanrata yang saling tergantung dan saling terkait serta saling melengkapi dan menyempurnakan satu sama lain. Dengan demikian maka pembangunan kekuatan pertahanan militer dan nirmiliter juga harus dilakukan oleh pemerintah secara bersamaan atau paralel. (Suryokusumo, 2016, p. 25).

Pertahanan non militer merupakan kekuatan yang dalam kerangka penangkalan dibangun dan dikembangkan untuk mencapai standar ketahanan nasional di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, psikologi, dan teknologi. Ancaman non militer memiliki dimensi penanganan yang berbeda dengan pendekatan penanganan ancaman militer. Dalam menghadapi kondisi negara menghadapi ancaman aktual berupa ancaman nirmiliter, sistem pertahanan negara disusun dalam lapis pertahanan nirmiliter sebagai unsur utama untuk mengambil langkah-langkah penanganan dengan pendekatan nirmiliter dengan memberdayakan instrumen ideologi, politik, ekonomi, psikologi, sosial budaya, informasi dan teknologi, serta hukum dan HAM. Inti pertahanan nirmiliter adalah pertahanan secara nonfisik yang tidak menggunakan senjata seperti yang dilakukan oleh lapis pertahanan militer, tetapi pemberdayaan faktor-faktor ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan teknologi melalui profesi, pengetahuan dan keahlian, serta kecerdasan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. (Islamy, 2019, p. 577).

2.1.2 Teori Perbatasan

Perbatasan secara umum diartikan sebagai sebuah garis demarkasi antara dua Negara yang berdaulat. Perbatasan sebuah Negara atau *state border* dibentuk bersama dengan lahirnya Negara. (Darmaputera, 2009,

p.3). Frase yang agak berbeda menyatakan bahwa perbatasan antar negara ditetapkan melalui sebuah garis imajiner yang merupakan bagian dari kesepakatan politik. Kesepakatan tentang garis batas antarnegara menjadi penting untuk menghindari ketegangan dan permasalahan yang terkait dengan sistem internasional, dimana terdapat kepastian kedaulatan sebuah negara berawal dan berakhir. (Muradi, 2015, p.28).

Sebuah perbatasan, tidak hanya realitas teritorial dan nilai simbolisnya juga bukan terbatas pada tata negara, karena sebuah perbatasan juga rangkuman sebuah identitas dari suatu komunitas. (Cohen 1985, p. 12). Oleh karena itu, perbatasan tidak hanya diwakili oleh garis di lapangan tetapi juga dalam pikiran kolektif setiap warga negara, yang merupakan elemen penting dalam cara orang membayangkan bangsa sebagai komunitas warga negara yang terbatas dan berdaulat. (Custred, 2003, p.1).

Pengelolaan perbatasan yang efektif penting untuk membantu negara mencapai tujuan yang lebih seimbang guna meningkatkan keamanan nasionalnya sesuai dengan hukum internasional. Oleh karenanya, pengelolaan perbatasan mempunyai tujuan ganda yaitu membantu menyeimbangkan kepentingan Negara dan memfasilitasi pergerakan lintas batas serta menjaga keamanan negara". (IOM, 2017: 1).

Perpres Nomor 44 tahun 2017 sebagai perubahan atas Peppres Nomor 12 tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan, menyatakan bahwa wilayah perbatasan meliputi Batas Wilayah Negara sebagai garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan atas hukum internasional, dan kawasan Perbatasan adalah bagian dari Wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal Batas Wilayah Negara di darat, Kawasan Perbatasan berada di kecamatan.

Perbatasan dapat dibedakan menjadi dua bagian yaitu *Boundaries* dan *Frontier*. Kedua definisi ini mempunyai arti yang berbeda dimana keduanya saling melengkapi dan mempunyai nilai strategis bagi kedaulatan

negara. Perbatasan disebut *frontier* karena posisinya yang terletak di depan suatu negara, sedangkan istilah *boundary* digunakan karena fungsinya yang mengikat atau membatasi negara. (Hadiwijoyo, 2011, p. 63).

Perbatasan antara negara (*international boundaries*) dapat digolongkan berdasarkan pada proses terbentuknya. Berdasarkan proses terbentuknya perbatasan dibedakan menjadi dua bagian yaitu: (Hadiwijoyo, 2011, p. 71-75).

- a. *Artificial Boundaries*. Perbatasan yang tanda batasnya merupakan buatan manusia, biasanya dapat berupa patok, tugu, kanal, terusan dan lain lain.
- b. *Natural Boundaries*. Perbatasan yang batasnya terbentuk karena proses alamiah berupa pegunungan, sungai dan laut, hutan, rawa-rawa, dan gurun.

Wuryandari (2009, p. 36-37) menyatakan bahwa perbatasan dapat diartikan sebagai suatu unit legal-politis yang memiliki berbagai fungsi unik sekaligus strategis, dalam konteks pemahaman semacam ini perbatasan memiliki fungsi militer-strategis, ekonomis, konstitutif, Identitas, kesatuan nasional, pembangunan negara dan kepentingan domestik. Bagi setiap Negara berdaulat, perbatasan setidaknya memiliki tujuh macam fungsi.

- a. Fungsi Militer Strategis. Perbatasan untuk memenuhi kebutuhan militer strategis negara, terutama pembangunan sistem pertahanan guna menjaga diri dari ancaman eksternal.
- b. Fungsi Ekonomis. Perbatasan berguna dalam penetapan wilayah dimana negara melakukan kontrol terhadap arus modal, perdagangan antarnegara, investasi asing, pergerakan barang antarnegara, dan sebagai dasar melakukan eksplorasi sumber-sumber alam secara legal pada wilayah tertentu.
- c. Fungsi Konstitutif. Perbatasan menetapkan posisi konstitutif negara dalam komunitas internasional dimana suatu negara

- memiliki kedaulatan penuh atas wilayah yang merupakan teritorialnya sebagaimana ditetapkan oleh perbatasan.
- d. Fungsi Identitas Nasional. Perbatasan berfungsi sebagai pengikat secara emosional terhadap komunitas yang ada dalam suatu teritori.
 - e. Fungsi Persatuan Nasional. Melalui pembentukan identitas nasional perbatasan ikut menjaga persatuan nasional. Untuk menjaga persatuan dan kesatuan nasional, para pemimpin negara biasanya mengombinasikan simbol dan jargon dengan konsep teritori dan perbatasan.
 - f. Fungsi Pembangunan Negara bangsa. Perbatasan sangat berperan dalam pembangunan dan pengembangan suatu negara karena memberikan kekuatan untuk menentukan bagaimana sejarah dibentuk, menentukan simbol-simbol dan menentukan identitas bersama secara normatif maupun kultural.
 - g. Pencapaian Kepentingan Domestik. Perbatasan untuk memberikan batas geografis bagi upaya negara mencapai kepentingan nasional di bidang politik, sosial, ekonomi, pendidikan, pembangunan infrastruktur dan konservasi energi.

2.1.3 Teori Kebijakan

Secara umum kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjukan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan.

Menurut Carl J. Federick (1963, sebagaimana dikutip dalam Agustino, 2020, p. 7) yang mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan

kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

James E Anderson (1979, sebagaimana dikutip dalam Islamy, 2018, p. 17) yang mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno (2012, p. 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*).

Lebih lanjut Werf (1997, sebagaimana dikutip dalam Subarsono, 2012, p. 87) menyebutkan bahwa kebijakan sebagai usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

2.1.3.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik sering dipahami sebagai instrumen yang dipakai pemerintah untuk memecahkan masalah publik secara teknokratis. Secara terminologi, terdapat banyak definisi tentang kebijakan publik (*public policy*). Dalam *Encyclopedia of Policy Studies*, Laswell dan Kaplan (1950,

sebagaimana dikutip dalam Taufiqurokhman, 2014, p. 3) mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Anderson dalam *Public Policy Making* (2010), menyatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Dye (2013, p. 3) dalam *Understanding Public Policy* menyatakan bahwa "*public policy is whatever governments choose to do or not to do*". Kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.

Bill Jenkins (1978, sebagaimana dikutip dalam Taufiqurokhman, 2014, p. 9) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve*". Kebijakan publik adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu. Dengan demikian kebijakan publik erat kaitannya dengan administrasi negara ketika aktor publik mengkoordinasikan seluruh kegiatan dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik.

Easton (1965, sebagaimana dikutip dalam Agustino, 2020, p. 19) bahwa kebijakan publik sebagai "*the autorative allocation of values for the whole society*". Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam "*authorities in a political system*" yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk

mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Untuk memecahkan masalah publik maka pemerintah dapat melibatkan sumber daya yang ada di masyarakat. Kebijakan tersebut tertuang dalam suatu ketentuan-ketentuan atau peraturan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Menurut Suharno (2013, p. 14-15), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
- c. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan

tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

Selanjutnya, proses kebijakan publik menurut Dunn (2003, sebagaimana dikutip dalam Suharno, 2013, p. 22) adalah sebagai berikut:

- a. Tahap penyusunan agenda. Pejabat publik memilih suatu masalah menjadi agenda publik menetapkan sebagai fokus pembahasan.
- b. Tahap formulasi kebijakan. Masalah yang telah ditetapkan sebagai agenda kebijakan kemudian dibahas, didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Masing-masing aktor akan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.
- c. Tahap adopsi kebijakan. Pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan yang ditawarkan akan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.
- d. Tahap implementasi kebijakan. Suatu kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan jika tidak diimplementasikan. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
- e. Tahap evaluasi kebijakan. Kebijakan yang dijalankan tentu akan dinilai untuk melihat sejauh mana dampak yang diinginkan tercapai. Oleh karenanya, perlu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria sebagai dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

2.1.3.2 Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan adalah suatu aktivitas politik dan sosial. Hal ini berarti dalam analisis kebijakan perlu dipahami masalah-masalah yang bersifat politis dan sosial. (Bardach, 2000). Palto dan Sawicky (1993, sebagaimana dikutip dalam Nugroho, 2017) menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan tindakan yang diperlukan untuk membuat suatu kebijakan, baik kebijakan yang baru maupun kebijakan yang merupakan konsekuensi dari kebijakan yang ada. Dunn (2012, p. 2) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai proses penyelidikan multidisiplin yang bertujuan pada pembuatan, penilaian kritis, dan komunikasi informasi yang relevan dengan kebijakan. Sebagai disiplin pemecahan masalah, analisa kebijakan mengacu pada metode ilmu sosial, teori, dan temuan substantif untuk memecahkan masalah praktis.

“Policy analysis is a process of multidisciplinary inquiry aiming at the creation, critical assessment, and communication of policy-relevant information. As a problem-solving discipline, it draws on social science methods, theories, and substantive findings to solve practical problems”.

Masih menurut Dunn (2012, p. 8), bahwa metode analisis kebijakan terdiri dari lima prosedur umum, yaitu:

- a. *Problem Structuring* (Perumusan masalah), menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
- b. *Forecasting* (Peramalan), menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu.
- c. *Prescription* (Rekomendasi), menyediakan dan memberikan informasi tentang kebijakan yang dipilih.
- d. *Monitoring* (Pemantauan), memproduksi dan menghasilkan informasi tentang hasil serta manfaat dari kebijakan yang

diambil. Terkait juga konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya suatu kebijakan.

- e. *Evaluation* (Evaluasi), menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan, nilai dan manfaat kebijakan serta kontribusi terhadap kinerja kebijakan.

Selanjutnya, Dunn (2012, p. 10) membedakan tiga macam analisis kebijakan publik, yaitu:

- a. *Prospective policy analysis* (Analisis kebijakan prospektif), adalah kegiatan untuk memproduksi dan mentransformasikan informasi sebelum tindakan kebijakan diambil. Disebut sebagai strategi analisis *ex-ante*, untuk menentukan apa yang akan terjadi dan apa yang seharusnya dilakukan. Dengan kata lain, analisis kebijakan prospektif adalah sebagai alat untuk mensintesis informasi dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.
- b. *Retrospective policy analysis* (Analisis Kebijakan Retrospektif), merupakan strategi dari analisis *ex-post* yang memproduksi dan mentransformasikan informasi-informasi setelah kebijakan diimplementasikan. Terdapat 3 (tiga) tipe dalam analisis restrospektif yakni analisis yang berorientasi pada disiplin (*Discipline-oriented analysts*), analisis yang berorientasi pada masalah (*Problem-oriented analysts*) dan analisis yang berorientasi pada aplikasi (*Problem-oriented analysts*).
- c. Analisis Kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya prospektif dan retrospektif. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analis untuk mengkaitkan tahap

penyelidikan retrospektif dan prospektif, tetapi menuntut para analis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

2.1.3.3 Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana kebijakan.

Van Meter dan Van Horn (1975, sebagaimana dikutip dalam Winarno, 2012, p. 146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Selanjut Nugroho (2014, p. 657) menjelaskan implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada 2 (dua) pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivatif atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Secara tegas Edwards III (1980, p. 1) menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Tanpa melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan tidak akan dapat berhasil mencapai tujuannya. Nugroho (2004, p. 625)

menyatakan bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna.

Menurut Kusumanegara (2010), Ada tiga komponen penting dalam implementasi suatu kebijaksanaan yang harus selalu ada yaitu:

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan.
- b. *Target Group*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
- c. Unsur pelaksanaan (implementors), baik organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

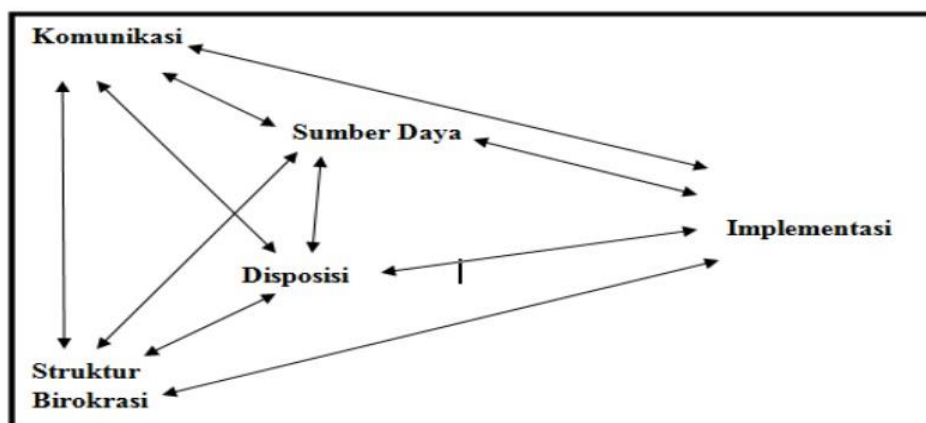
Model implementasi kebijakan menurut pandangan Edwards III (1980, sebagaimana dikutip dalam Dwiyanto, 2009, p. 31) dipengaruhi empat variabel, yakni: komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

- a. Komunikasi. Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar *implementor* mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran,

maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan.

- b. Sumberdaya. Implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya manusia, materi dan metoda. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila *implementor* kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat.
- c. Disposisi. Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh *implementor* kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien. Wahab (2010), menjelaskan bahwa disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis.
- d. Struktur birokrasi. Organisasi, menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak dari puncak menunjukkan status relatifnya. Garis-garis antara berbagai posisi-posisi itu dibingkai untuk menunjukkan interaksi formal yang diterapkan. Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan yang penting. Salah satu dari

aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures/SOP). Fungsi dari SOP menjadi pedoman bagi setiap *implementor* dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal demikian pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.



Gambar 2.1 Model Implementasi Kebijakan
Sumber: George C. Edward III (1980, sebagaimana dikutip dalam Dwiyanto, 2009, p. 31)

2.1.3 Teori *Collaborative Governance*

Untuk menjawab permasalahan dan pertanyaan-pertanyaan penelitian ini, *apply theory* yang digunakan adalah teori *collaborative governance*. Teori ini adalah pengembangan dari konsep-konsep yang ingin mewujudkan pemerintah yang baik dan berkualitas sesuai dengan cita-cita bernegara yang lebih dikenal sebagai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Paradigma *collaborative governance* awalnya dimulai dari pemikiran atau pendekatan klasik yang dikenal sebagai *Old Public Administration-OPA*. Konsep atau paradigma OPA mempunyai tujuan untuk melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan yang dilakukan dengan netral, profesional dan fokus kepada apa yang

ditetapkan. Namun kenyataannya OPA lebih memihak kepada kepentingan politik dan tidak banyak melibatkan masyarakat, sehingga pelayanan kepada masyarakat cenderung tidak memuaskan. (Sulistiyanto & Fitriati, 2019).

Dilandasi ketidakpuasan terhadap paradigma OPA, selanjutnya berkembang konsep *New Public Management-NPM* yang mengubah peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat. Paradigma ini memiliki prinsip dasar bahwa melaksanakan pemerintahan layaknya menjalankan bisnis sehingga birokrasi yang lamban dan kaku berubah menjadi lebih fleksibel dan mampu menjawab tantangan globalisasi. Model ini selanjutnya dikenal sebagai *Reinventing Government* yang menanamkan semangat *entrepreneurship* atau kewirausahaan dalam sistem administrasi negara. (D. Osborne & Gaebler, 1997)

Perkembangan selanjutnya adalah bergesernya paradigma NPM menjadi *New Public Service-NPS* sebagai mempunyai pandangan bahwa melaksanakan pemerintahan tidak sama dengan menjalankan bisnis. Administrasi pemerintahan harus digerakkan sebagaimana pemerintahan yang demokratis. Dalam pandangan NPS, negara tidak hanya memuaskan pengguna jasa namun juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai bentuk pemenuhan hak dan kewajiban kepada masyarakat. (Denhart dan Denhart, 2016).

Masih menurut Denhart dan Denhart (2016), bahwa paradigma NPS melayani pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Pelibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik adalah hal yang penting. Dalam NPS, kepentingan publik diwujudkan tidak selalu bergantung pada lembaga negara namun harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis maupun masyarakat sipil.

Selanjutnya, terjadi kembali pergeseran dari paradigma NPS menjadi *Governance* yang berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi berkedudukan sebagai satu-satunya institusi atau

aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma ini memandang penting keterlibatan dan kemitraan antar para pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan urusan publik.

Menurut Rhodes (1997, sebagaimana dikutip dalam Jhonsons, 1998, p. 394-396) *governance* mencerminkan “*a new process of governing.*” Perbedaan antara *governance* dan *governing* tersebut dikemukakan oleh Jamil, Askvik, dan Dhakal (2013, p. 5) bahwa “memerintah mengacu pada upaya yang disengaja oleh aktor sosial dan politik untuk mengarahkan, mengontrol, atau mengelola masyarakat sementara pemerintahan menunjukkan pola yang muncul dari mengatur kegiatan sebagai hasil yang kurang lebih diinginkan dari interaksi di antara banyak aktor.

Governance juga diartikan sebagai tindakan untuk mengatur atau *the act of governing*. *Governance* adalah tindakan untuk mengatur berbagai konteks dan berbagai hal sebagaimana pernyataan Howlett & Ramesh (2014) bahwa “*what government do: controlling the allocation of resources among social actors; providing a set of rules and operating a set of institutions setting out ‘who gets what, where, when, and how’ in society*”. Pada pandangan ini, *Governance* adalah terkait dengan bagaimana mengatur dan mengalokasikan sumber daya diantara berbagai aktor sosial termasuk di dalamnya adalah seperangkat aturan beserta institusi sehingga dapat menetapkan “siapa mendapatkan apa, dimana, kapan dan bagaimana” dalam kehidupan bermasyarakat.

Berbagai penjelasan pakar terkait *governance* pada dasarnya memberikan perhatian pada interaksi antara pemerintah dan pemangku kepentingan dan perubahan peran, fungsi serta wewenang pemerintah sebagai dampak dari pola interaksi antar pemangku kepentingan dalam mencapai tujuan pembangunan. Bertolak dari sudut pandang ini, Kooiman (1993, 2003) menjelaskan bahwa interaksi antar pemangku kepentingan memiliki beragam tipe/pola. Perbedaan bentuk interaksi tersebut mencerminkan peran, fungsi, dan wewenang administrasi publik dalam

relasinya dengan aktor/kelompok non-pemerintah yang ruang lingkungannya meliputi batas tingkatan teritorial suatu negara. Kooiman mengklasifikasikan interaksi ke dalam 3 (tiga) tipe, yaitu; *interferences to self-governance*, *interplay to co-governance*, dan *intervention to hierarchical governance*. Penjelasan atas ketiga tipe interaksi tersebut terlihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 2.1 *Type of Interaction and Modes of Governance*

Type of Interaction	Modes of Governance
Interferences to Self-Governance	<i>Self-governance is the capacity of societal entities to provide the necessary means to develop and maintain their own identity, and thus show a relatively high degree of social-political autonomy</i>
Interplay to Co-Governance	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Co-governance means utilizing organized forms of interactions for governing purposes</i> • <i>the essential element is that the interacting parties have something 'in common' to pursue together, that in some way autonomy and identity are at stake</i> • <i>Collaboration and cooperation</i>
Intervention to Hierarchical Governance	<ul style="list-style-type: none"> • <i>as a structural arrangement, it should be seen as embedded in a broader category of societal interactions, in this case interventions.</i> • <i>These, of all forms of societal interactions, are the most 'vertical' and formalized ones.</i> • <i>Governing entities influence the behavior of other actors participating in these interactions, even involuntarily and often with sanctions attached</i> • <i>Steering and control</i>

Sumber: Kooiman (2003)

Tipe interaksi dan *modes of governance* yang dijelaskan oleh Kooiman memperlihatkan derajat peran, fungsi, dan wewenang

pemerintah. Pada *interferences to self-governance*, peran, fungsi dan wewenang pemerintah terbilang kecil, sementara entitas sosial dan bisnis memiliki otonomi dalam mengatur kebutuhannya. Sementara pada tipe *intervention to hierarchical governance*, pemerintah memiliki peran, fungsi dan wewenang yang secara relatif bersifat determinan. Penjelasan ini pada dasarnya sejalan dengan pandangan Pierre dan Peters (2001) yang menegaskan bahwa dalam kerangka *governance*, peran, fungsi dan wewenang pemerintah tidak berarti berkurang tetapi mengalami transformasi sesuai dengan interaksinya dengan pemangku kepentingan.

Bergesernya konsep *Governance* menjadi *Collaborative Governance* ditujukan pada tata Kelola antar institusi atau lembaga, baik negara maupun non-negara yang lahir karena adanya pandangan bahwa negara telah gagal mewakili kepentingan masyarakat yang mengakibatkan masyarakat memiliki pandangan kurang baik terhadap sektor publik dan legitimasi pemerintah. (Hetherington, 2018)

Secara umum *Collaborative Governance* adalah proses yang didalamnya para *stakeholders* terlibat dan terikat untuk menempatkan kepentingan masing-masing dalam rangka mencapai tujuan bersama. (Cordery, 2004, sebagaimana dikutip dalam Susniwati & Kurhayadi, 2020). Tata kelola kolaboratif menekankan kepada adanya interaksi kolaboratif antara pemangku kepentingan dengan institusi publik dalam pengambilan keputusan yang berorientasi konsensus. Ansell dan Gash (2008) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan *collaborative governance* adalah sebuah tata kelola pemerintahan dimana institusi-institusi pemerintahan secara langsung melibatkan aktor di luar pemerintah (baik masyarakat/komunitas, NGOs, dan *private sector* termasuk media massa) di dalam proses pengambilan keputusan secara formal, yang berorientasi pada kepentingan bersama. Tujuannya adalah untuk melaksanakan kebijakan dan mengelola program dan sumber daya secara bersama.

Dari perspektif ini, masih menurut Ansell dan Gash (2008) ada beberapa kata kunci penting yang harus dicatat yaitu: (1) kerjasama

diinisiasi oleh institusi pemerintahan, (2) adanya keterlibatan aktor non-pemerintah, (3) seluruh aktor terlibat dalam proses pengambilan kebijakan, (4) forum kerjasama diorganisir dan dirancang secara bersama, (5) tujuan dari forum kerjasama adalah untuk membuat keputusan bersama-sama, dan (6) fokus dari kerjasama adalah dalam pengambilan kebijakan dan tatakelola pemerintahan.

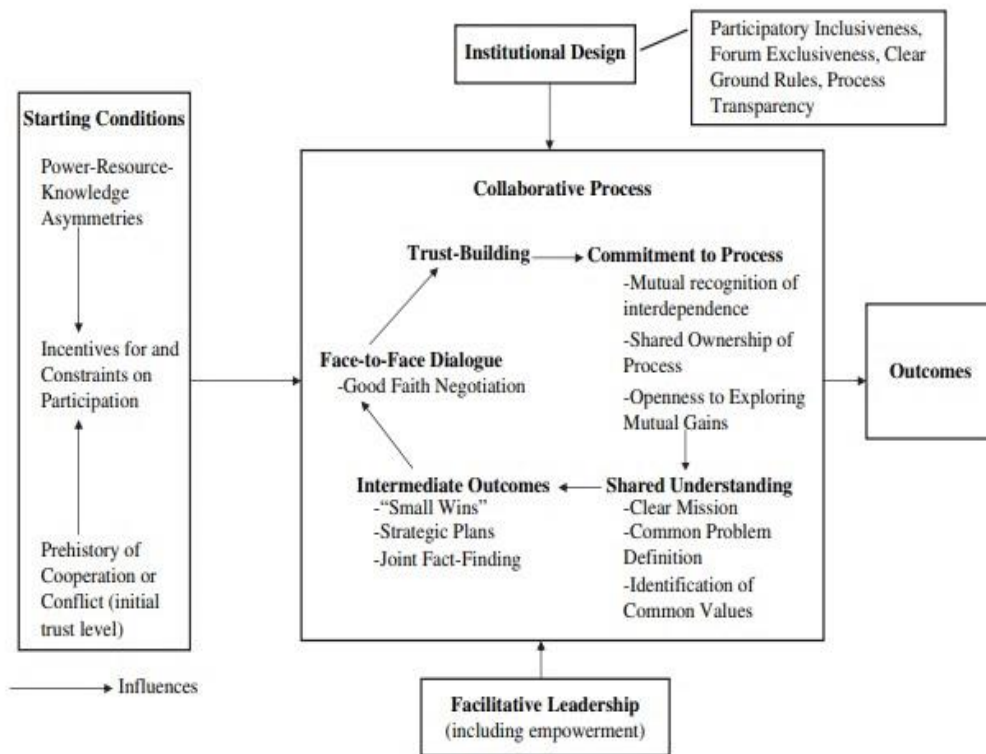
Menggunakan istilah yang berbeda yaitu *cross-sector collaboration*, John M Bryson dan Barbara C. Crosby (2006, 2012) mendefinisikan kerjasama sebagai proses *sharing* informasi, *resources*, aktivitas dan kapabilitas yang dilakukan oleh berbagai organisasi di dalam satu atau beberapa sektor untuk mendapatkan hasil yang diinginkan yang tidak bisa didapatkan apabila hanya dilakukan oleh organisasi-organisasi yang berada pada satu sektor saja. Bryson dan Corby menegaskan bahwa penggunaan istilah *cross-sector collaboration* untuk menunjukkan adanya keterlibatan pihak pemerintah, *business*, *non-profit*, lembaga *charity*, komunitas, dan institusi-institusi publik lainnya secara keseluruhan.

Dari ilustrasi beberapa definisi yang dikemukakan tersebut dapat diambil suatu kesimpulan bahwa *collaborative governance* merupakan suatu paradigma baru dalam pemerintahan di mana masyarakat, *sector business*, NGOs, dan *stakeholder* lainnya dilibatkan di dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan kebijakan, dan tatakelola pemerintahan secara umum. Orientasi dari pelibatan tersebut merupakan upaya dalam menyelesaikan masalah besar yang tidak mungkin bisa diselesaikan oleh satu pihak saja, akan tetapi memerlukan kerjasama dari berbagai pihak. Sehingga orientasinya adalah keberhasilan dari kebijakan tersebut sesuai dengan cita-cita dan tujuan bersama. Sekalipun idealnya inisiasi dari kerjasama tersebut datang dari pemerintah.

Dalam merumuskan ke tingkat yang lebih praktis, beberapa ilmuwan sudah merumuskan model/kerangka kerja dari *collaborative governance* tersebut. Salah satunya model yang dikembangkan oleh Ann Marie Thomson dan James L. Perry (2006) yang memulai proses

collaboration dari negosiasi, komitmen dan pelaksanaan yang dinaungi oleh *assessment*. Dimana dalam operasionalnya negosiasi berarti proses *bargaining* antar aktor yang akan terlibat di dalam *collaboration*. Setelah terjadi negosiasi maka akan muncul komitmen dari masing-masing aktor atas apa yang akan dilakukan di dalam kerjasama tersebut. Sementara proses pelaksanaan merupakan bentuk pengejawantahan dari komitmen bersama yang telah diambil melalui keterlibatan seluruh aktor dan interaksi antar aktor. Selain itu, untuk menjaga kerjasama perlu adanya *assessment* untuk melihat dari setiap proses yang ada tersebut sejauh mana keaktifan dan keterlibatan masing-masing aktor.

Model lainnya dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2008) yang terdiri dari empat tahapan yaitu *starting condition*, *facilitative leadership*, *institutional design*, dan *collaborative process*. Di dalam *starting condition* yaitu tahapan fasilitasi kerjasama di antara *stakeholder* yang ada. Ada dua isu penting dalam tahapan ini yaitu ketidakseimbangan sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing *stakeholders* dan insentif supaya berpartisipasi. Apabila sumberdaya dan kekuatan yang dimiliki oleh masing-masing *stakeholders* (pemangku kepentingan) tidak seimbang, maka kerjasama akan dimanipulasi oleh *stakeholders* yang memiliki sumberdaya dan kekuatan banyak. Oleh karenanya jika hal itu terjadi, maka harus ada komitmen untuk membantu pemangku kepentingan yang lemah. Hal lainnya yang tidak kalah penting adalah keharusan adanya insentif supaya pemangku kepentingan yang lemah bisa gigih bergabung untuk bekerjasama. Dan terakhir mesti adanya antisipasi terhadap terjadinya konflik di dalam kerjasama sehingga di awal harus dibangun rasa percaya antar satu dengan yang lain. Gambar dibawah ini menjelaskan bagaimana kerangka *Collaborative Governance* yang dikembangkan oleh Ansell & Gash yang secara integrative menjalinkan keempat dimensi untuk diperoleh suatu *outcomes* sesuai dengan tujuan dilakukannya kolaborasi.



Gambar 2.2 Model *Collaborative Governance*

Sumber: Ansell dan Gash (2008)

Sementara di tahap *facilitative leadership* atau memfasilitasi adanya kepemimpinan, merupakan tahapan yang sangat penting untuk melibatkan *stakeholders* di dalam satu kesatuan, mendekatkan satu sama lain, dan menyatukannya di dalam satu *spirit*. Selain itu kepemimpinan pun sangat penting untuk menjaga aturan main yang ada di dalam kerjasama, membangun kepercayaan antara satu dengan yang lain, memfasilitasi dialog, dan mengeksplorasi keuntungan bersama.

Selanjutnya adalah tahapan *institutional design* atau mendesain institusi kerjasama. Dimana institusi ini merupakan aturan main yang sangat fundamental di dalam proses kerjasama dan sifat dari institusi tersebut haruslah terbuka. Dan tahap yang terakhir barulah *collaborative process*. Proses dalam kerjasama ini merupakan membangun tahapan yang dimulai dari *face-to-face dialogue* yang berorientasi pada kesepakatan bersama.

Dilanjutkan dengan membangun kepercayaan antar satu dengan yang lain, dan komitmen bersama untuk bersama-sama bekerjasama, sehingga bisa memunculkan adanya pemahaman bersama. Barulah setelah semua berjalan dengan baik akan bisa tercapai *outcomes* sebagaimana yang diharapkan (Ansell dan Gash, 2008).

Hal lainnya yang penting untuk dilihat adalah tingkatan dari *collaborative governance*. Jhon Wanna (2008) mengklasifikannya pada Lima tingkatan yaitu (1) *Highest Level*, (2) *Medium-High Level*, (3) *Medium Level*, (4) *Medium Low-Level*, (5) *Lowest Level*. Kategori *highest level* terjadi ketika adanya komitmen yang tinggi untuk melakukan kerjasama, interaksi yang saling menguntungkan terjadi antar sesama aktor yang terlibat di dalam kolaborasi, kebersamaan yang substantif, adanya kerjasama yang kuat, dan kerjasama terjadi antara institusi pemerintah dan non-pemerintah. Kategori *medium-high level* terjadi apabila adanya orientasi yang kuat, penyatuan aktor yang kuat dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan program, memberikan kewenangan kepada klien untuk mengambil keputusan, dan adanya kompleksitas dalam memberikan *service delivery*. Kategori *medium level* terjadi ketika adanya komitmen dengan keberadaan banyak pihak. Kategori *medium low-level* terjadi ketika kerjasama orientasi hanya untuk menyelesaikan pekerjaan saja. Sementara *lowest level* terjadi ketika peraturan kerjasama sudah diabaikan.

2.1.4 Teori Kelembagaan

Pemikiran yang mendasari lahirnya teori kelembagaan atau institusional adalah bahwa untuk mempertahankan hidupnya suatu organisasi harus mampu meyakinkan kepada publik atau masyarakat bahwa organisasi merupakan suatu entitas yang sah serta layak untuk didukung. (Ridha dan Basuki, 2012). Teori *institusional* yang dikemukakan oleh Scott dalam Hessels and Terjesen (2008) menjelaskan bahwa teori ini

digunakan untuk menjelaskan tindakan dan pengambilan keputusan dalam organisasi publik.

Teori Institusional telah muncul dan menjadi terkenal sebagai penjelas yang menguatkan, baik untuk tindakan-tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor *eksogen*, faktor eksternal, faktor sosial, faktor ekspektasi masyarakat, dan faktor lingkungan. Faktor-faktor ini cenderung merujuk pada hubungan organisasi dengan pihak eksternal, seperti domain negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), akademisi dan masyarakat (*society*). (Ridha dan Basuki, 2012). Teori Institusional ini mendefinisikan bahwa organisasi yang mengedepankan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal ataupun harapan sosial dimana organisasi tersebut berada. (Fitrianto, 2015).

Scott (2008), menyatakan bahwa kelembagaan merupakan struktur sosial yang telah mencapai ketahanan tertinggi dan terdiri dari budaya kognitif, normatif, dan regulatif yang sarat dengan perubahan. Elemen-elemen ini secara bersama-sama dapat mempengaruhi kegiatan dan sumber daya untuk memberi stabilitas dan makna bagi kehidupan sosial. Dalam upaya memberikan stabilitas ini, sebuah lembaga perlu memperhatikan seperti unsur-unsur *rules, norms, cultural benefit*, peran dan sumber daya material. Hal inilah yang dapat membentuk komitmen organisasi dalam memberikan stabilitas melalui berbagai kebijakan dan program yang ada.

Teori kelembagaan oleh Meyer dan Rowan (1977, sebagaimana dikutip dalam Berthod, 2018, p. 1-5) digambarkan sebagai hubungan antara organisasi dengan lingkungannya, tentang bagaimana dan mengapa organisasi menjalankan sebuah struktur dan proses serta bagaimana konsekuensi dari proses kelembagaan yang dijalankan. Scott (2008, sebagaimana dikutip dalam Villadsen, 2011) menyatakan bahwa teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi, bahwa struktur, proses, dan peran organisasi seringkali

dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang dianut oleh lingkungan organisasi. Berdasarkan hal tersebut dapat dijelaskan bahwa organisasi sebagai pihak yang menerapkan kebijakan harus memiliki komitmen yang kuat dalam menjalankan tugasnya agar tujuan akhir dari kebijakan dapat tercapai.

Organisasi yang mengutamakan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal dan sosial. Secara tidak langsung, kemauan organisasi tersebut telah menggambarkan kuatnya komitmen organisasi. (DiMaggio dan Powell, 1983; Ashworth et al. 2009).

Dari beberapa pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa desain kelembagaan (institusional design) berdampak terhadap proses pencapaian tujuan organisasi, dalam hal ini kolaborasi antar pemangku kepentingan pada pengelolaan perbatasan.

2.1.5 Teori Kepemimpinan

Hollingsworth dalam Mullins (2005), mengemukakan perbedaan mendasar antara manajemen dan kepemimpinan bahwa: 1. Seorang manajer melakukan administrasi, sedangkan seorang pemimpin melakukan inovasi; 2. Seorang manajer memelihara apa yang ada, sedangkan seorang pemimpin membangun apa yang diperlukan; 3. Seorang manajer fokus pada sistem dan struktur, sedangkan seorang pemimpin fokus pada pelakunya; 4. Seorang manajer melakukan pengawasan, sedangkan pemimpin membangun kepercayaan; 5. Seorang manajer melihat hal-hal yang detail, sedangkan pemimpin melihat hal-hal yang umum atau menyeluruh; 6. Seorang manajer melakukan segala sesuatunya dengan benar, sedangkan pemimpin memilih apa yang semestinya dilakukan.

Dengan kekuasaan, pemimpin dapat memengaruhi perilaku para bawahannya. Hersey, Blanchard dan Natemeyer (2007, sebagaimana dikutip dalam Thoha, 2010) menyatakan bahwa seorang pemimpin seharusnya tidak hanya menilai perilakunya sendiri untuk memengaruhi

orang lain, tetapi juga harus mengerti posisi mereka dan bagaimana cara menggunakan kekuasaan untuk memengaruhi orang lain sehingga menghasilkan kepemimpinan yang efektif.

Salah satu elemen penting dalam suatu proses kolaborasi adalah kepemimpinan (*leadership*). Kepemimpinan sangat penting untuk menetapkan dan memelihara aturan-aturan dasar, membangun kepercayaan, memfasilitasi dialog, dan mencapai tujuan bersama. (Ansell and Gash, 2008). Kepemimpinan penting untuk merangkul, memberdayakan, dan melibatkan para pemangku kepentingan yang kemudian memobilisasinya untuk memajukan kolaborasi. (Vangen and Huxham, 2003a). Kepemimpinan fasilitatif penting untuk menyatukan para pemangku kepentingan dan mengajak mereka untuk terlibat satu sama lain dalam semangat kolaboratif. (Chrislip and Larson, 1994). Berikutnya, bahwa kolaborasi yang berhasil juga dapat melibatkan banyak pemimpin, secara formal maupun informal, daripada mengandalkan satu pemimpin (Bradford, 1998; Lasker dan Weiss, 2003).

Selaras dengan teori tersebut, Maarif (2014, p. 66) menyatakan bahwa “kunci keberhasilan dalam sebuah kerjasama adalah adanya *story leadership* (kepemimpinan)”. Hal ini tentunya juga berlaku dan sangat penting dalam pengelolaan perbatasan, dimana para aktor/pemangku kepentingan harus dapat berperan sebagai pemimpin (leader) dan bukan hanya sebagai manajer. Oleh karenanya, untuk dapat meng-kolaborasikan peran dari masing-masing aktor ini perlu dikembangkan suatu model kepemimpinan.

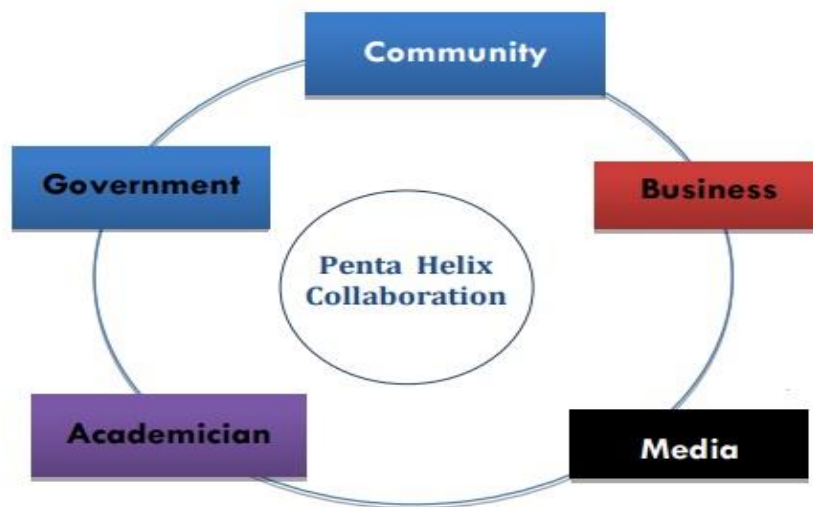
Salah satu model kepemimpinan yang sudah teruji adalah “Kepemimpinan Sapalibatisme”, yaitu kepemimpinan yang memberikan peran kepada semua pemangku kepentingan dengan tidak mengambil alih tugas dan fungsi mereka. Semua pelaku/aktor diajak bicara atau didengarkan kebutuhannya dan dibantu, dimana dalam pelaksanaannya melibatkan semua pelaku secara aktif. (Maarif, 2011, 2014, p. 67).

2.1.6 Kolaborasi *Penta Helix*

Soemaryani (2016), menyatakan bahwa model *penta helix* merupakan referensi dalam mengembangkan sinergi antara instansi terkait di dalam mendukung seoptimal mungkin dalam rangka mencapai tujuan. Lebih lanjut, Rampersad, Quester, dan Troshani (2010, sebagaimana dikutip dalam Halibas, Sibyan, dan Maat, 2017) menyatakan bahwa kolaborasi *penta helix* mempunyai peran penting untuk bermain di dalam mendukung tujuan inovasi bersama dan berkontribusi terhadap kemajuan sosial ekonomi daerah.

Penta helix diawali dari konsep *triple helix* dan *quadruple helix*. Model *triple helix* melihat inovasi sebagai hasil dari jaringan kerja sama antara A-B-G (academician-business-government), yang mana akademik berperan menyumbang pengetahuan, industry/bisnis sebagai lokus dari produksi yang memanfaatkan pengetahuan, dan pemerintah sebagai fasilitator yang memungkinkan interaksi stabil antara kedua aktor lainnya. (Zuhal, 2013, p. 44). Terdapat perbedaan pendapat mengenai lima aktor dalam model *penta helix*. Dimana model *penta helix* lebih dikenal dengan konsep ABCGM yaitu *Academician, Business, Community, Government, dan Media*. Kunci penting untuk keberhasilan pelaksanaan model ini adalah adanya sinergi dan komitmen yang kuat antar pemangku kepentingan dalam menjalankannya. Model *penta helix* sangat berguna untuk mengelola kompleksitas berbasis aktor. (Slamet et al, 2017, p. 137).

Merujuk model *penta helix* Lindmark, Sturesson dan Roos (2009, sebagaimana dikutip dalam Muhyi at al, 2017) adalah perpanjangan dari strategi *triple helix* dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat atau lembaga non profit untuk mewujudkan inovasi tersebut. Melalui kolaborasi tersebut diharapkan dapat mewujudkan sebuah inovasi yang didukung oleh berbagai macam sumber daya yang berinteraksi secara sinergis.



Gambar 2.3 Model Kolaborasi Penta Helix

Sumber: Lindmark, Stuesson and Roos (2009, sebagaimana dikutip dalam Muhyi at al, 2017)

Akademisi (*academician*) pada model *penta helix* berperan sebagai konseptor, seperti melakukan standarisasi proses bisnis serta sertifikasi produk dan ketrampilan sumber daya manusia. Akademisi dalam hal ini merupakan sumber pengetahuan dengan konsep, teori-teori terbaru dan relevan.

Bisnis (*business*) pada model *penta helix* berperan sebagai *enabler*. Bisnis merupakan entitas yang melakukan proses bisnis dalam menciptakan nilai tambah dan mempertahankan pertumbuhan yang berkelanjutan. Bisnis berperan sebagai *enabler* yang menghadirkan infrastruktur.

Adapun komunitas (*community*) merupakan sekumpulan orang-orang yang memiliki kepentingan yang sama dan relevan dengan bisnis yang berkembang. Komunitas pada model *penta helix* berperan sebagai akselerator. Dalam hal ini komunitas merupakan orang-orang yang memiliki minat yang sama, bertindak sebagai perantara atau menjadi penghubung

antar pemangku kepentingan untuk membantu memudahkan tujuan dan rencana bersama.

Pemerintah (*government*) pada model *penta helix* berperan sebagai regulator sekaligus sebagai *controller* yang memiliki peraturan dan tanggung jawab. Sedangkan Media (*media*) pada model *penta helix* berperan sebagai *spender*. Media berperan dalam mendukung publikasi dalam promosi dan membuat *brand image* dalam sebuah program dan melalui *website* atau media lainnya sebagai media untuk promosi dan informasi.

Selanjutnya, dalam model kemitraan dari Mohr dan Spekman (1994) digunakan untuk menggambarkan model kolaborasi *penta helix* di antara para pemangku kepentingan, beberapa hal yang harus diperhatikan agar dapat kemitraan berjalan adalah:

- a. Atribut. Menyarankan bahwa proses tertentu terkait konstruksi membantu memandu arus informasi antar mitra, mengelola kedalaman dan luasnya interaksi dan tangkap pertukaran yang kompleks dan dinamis antara mitra saling mengakui ketergantungan dan kesediaan mereka untuk bekerja demi kelangsungan hubungan. Atribut ini termasuk komitmen, koordinasi, saling ketergantungan, kepercayaan, kekuasaan.
- b. Perilaku Komunikasi. Kemitraan yang dibangun harus efektif dalam komunikasi, termasuk kualitas komunikasi, berbagi informasi dan partisipasi dalam tujuan dan perencanaan.
- c. Teknik Resolusi Konflik. Konflik sering terjadi dalam hubungan antar organisasi karena sifatnya yang melekat saling ketergantungan antar pihak. Mengingat bahwa sejumlah konflik diharapkan, pemahaman tentang bagaimana konflik tersebut diselesaikan adalah penting. Itu dampak resolusi konflik pada hubungan bisa produktif atau merusak. Dengan demikian, cara-cara menyelesaikan konflik berimplikasi pada kemitraan keberhasilan.

2.2 Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian ini dilaksanakan dengan melihat dan didasari atas beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan topik/permasalahan penelitian agar tidak terjadi kesamaan dan dapat dipastikan posisi (*state of the art*) dari penelitian. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang relevan antara lain:

- a. Penelitian yang dilakukan oleh Moeldoko (2014) berjudul “Kebijakan dan *Scenario Planning* Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Indonesia: Studi Kasus Perbatasan Daerah di Kalimantan”. Penelitian ini dilatar belakangi oleh kenyataan bahwa setelah enam dasawarsa kemerdekaan Indonesia, kawasan perbatasan masih tetap tertinggal, miskin, dan terpinggirkan. Persoalan kawasan perbatasan mengemuka ketika terjadi krisis dan konflik keamanan nonmiliter, penyelundupan orang dan barang, penyeberangan kejahatan lintas negara dalam bentuk terorisme serta pernyataan protes tentang kemiskinan kawasan perbatasan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Teori yang digunakan meliputi teori pertahanan, teori kebijakan publik, dan teori perbatasan. Metode penelitian yang digunakan kualitatif. Hasil penelitian terdapat “kesenjangan” kebijakan, disharmoni antar kebijakan, dan tumpang tindih kebijakan dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Analisis terhadap implementasi kebijakan mendapatkan kurangnya koordinasi dan keterpaduan program oleh BNPP sebagai akar masalah dan belum efektifnya pengelolaan kawasan perbatasan. Implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan juga dipengaruhi oleh belum adanya *grand design* penataan dan pengelolaan kawasan perbatasan.

- b. Penelitian selanjutnya berjudul *Public Participation and Collaborative Governance*, yang ditulis oleh Janet Newman dkk, (2014). Permasalahan yang diteliti terkait proses partisipasi dalam forum musyawarah seperti pengguna panel, forum pemuda, komite berbasis wilayah, yang dikembangkan sebagai sarana untuk lebih mendorong secara aktif, modus kewarganegaraan berpartisipasi dan meningkatkan layanan kesejahteraan dengan membuat mereka lebih responsif terhadap pengguna. Teori yang digunakan adalah kebijakan publik. Sedangkan metode penelitian yang digunakan metode kualitatif dengan metode metode pengumpulan data teknik wawancara, observasi dan kajian pustaka. Hasil penelitian membuka sejumlah masalah tentang kendala pengembangan 'pemerintahan kolaboratif'. Untuk memahami kendala ini, disarankan perlu menempatkan inisiatif partisipasi dalam konteks kebijakan pemerintah, untuk mencari cara di mana kebijakan tersebut ditafsirkan dan diberlakukan oleh pelaku strategis di organisasi lokal dan untuk meneliti persepsi anggota forum musyawarah itu sendiri. Temuan ini menyoroti kendala pada struktur peluang politik yang diciptakan oleh fokus kebijakan dan ditingkatkan pada partisipasi publik.
- c. Penelitian berjudul *Initial Condition for Penta Helix Collaboration in Social Innovation: A Case Study of ReTuren*, yang ditulis oleh Vasconcelos & Minh Ha Nguyen (2018). Permasalahan yang diteliti terkait indikasi awal inovasi sosial. Bahwa inovasi membawa keberlanjutan yang dianggap sebagai paradigma baru pembangunan dan untuk mewujudkan inovasi sosial, diperlukan kolaborasi lintas sektor antar aktor yang berbeda. Namun, diketahui bahwa membangun kolaborasi lintas sektor sangat kompleks, terutama dalam model *penta helix* di

administrasi publik. Teori yang digunakan adalah teori kolaborasi, dengan metode penelitian studi kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah *interview* dan studi dokumen. Hasil penelitian menemukan empat tema kondisi awal, yaitu lingkungan, sumber daya, hubungan, dan strategi. Juga dibahas bahwa signifikansi kondisi ini terhadap pembentukan kolaborasi dapat bergantung pada tahap pengembangan inisiatif inovasi sosial. Riset tersebut juga memberikan wawasan baru tentang ketidakjelasan batasan dan peran fleksibel masing-masing sektor dalam model *penta helix*.

- d. Penelitian Muhammad Haris Zulkarnain dan Kholis Roisah (2018) yang berjudul “Kebijakan Pengelolaan Pertahanan dan Dampak Kebijakannya di Perbatasan Indonesia Malaysia”. Penelitian dilatarbelakangi berbagai potensi konflik yang ada di Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) yang disinyalir dapat mengganggu ketertiban dan keamanan, serta menghambat pembangunan di wilayah perbatasan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah pertahanan keamanan negara, metodologi penelitian yuridis-normatif. Dekade terakhir sejak era reformasi, negara serius berupaya memperkuat pertahanan sebagai salah satu elemen penting untuk menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Upaya yang dilakukan melalui beragam cara seperti legal formal, institusional, dan praktis. Kebijakan pertahanan untuk menjaga kedaulatan negara di perbatasan dalam implementasinya tidak lepas dari sejumlah kendala yang dihadapi, yaitu keterbatasan sarana prasarana, panjangnya batas wilayah negara, keterbatasan personil aparat keamanan, dan tumpang tindih kewenangan antar lembaga dan kementerian dalam mengelola wilayah perbatasan.

- e. Penelitian tentang Pembangunan Infrastruktur Daerah Perbatasan (Studi Kasus di Kecamatan Kayan Selatan Kabupaten Malinau), yang dilakukan oleh Kule Jesly (2016). Sedangkan permasalahan yang dihadapi antara lain Kabupaten Malinau merupakan salah 1 (satu) dari 3 (tiga) wilayah kabupaten yang berbatasan langsung dengan negara tetangga antara lain yaitu: (Kecamatan Kayan Hulu, Kayan Selatan, Kayan Hilir dan Kecamatan Pujungan. Kecamatan Kayan Selatan merupakan salah satu Kecamatan berbatasan dengan Malaysia yang ada di Kabupaten Malinau. Teori yang digunakan Pembangunan Infrastruktur, Pembangunan Daerah Perbatasan. Metode penelitian yang digunakan deskriptif kualitatif dengan teknik observasi, wawancara dan penelitian dokumen. Perkembangan pembangunan infrastruktur daerah perbatasan di Kec. Kayan Selatan Kab. Malinau sudah menunjukkan perkembangan yang signifikan tetapi belum mencapai apa yang diharapkan dan masih terkesan lamban. Hal tersebut dilihat dari pembangunan infrastruktur meliputi jalan, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, transportasi dan fasilitas lainnya yang belum memadai serta belum mencapai standar.
- f. Penelitian berikutnya tentang Masalah Perbatasan dan Intensitas Konflik di Afrika, dilakukan oleh Citra Hennida (2014). Intensitas perang sipil di negara-negara Afrika adalah tinggi. Gerakan-gerakan pemberontak menjadi sukar untuk diatasi, salah satu masalahnya karena keterlibatan negara-negara diluar negara yang sedang mengalami konflik. Teori perbatasan dan teori konflik Wilayah perbatasan di negara-negara Afrika lemah disebabkan oleh warisan kolonial yang membagi wilayah negara dengan mengaburkan realitas sebaran kelompok etnis, alasan-alasan ekonomi terkait sumber daya

alam yang keberadaannya lintas batas negara, dan lemahnya komitmen politik untuk memperkuat batas-batas negara.

- g. Penelitian yang berjudul *Cross Border Approach* Sebagai Alternatif Model Kebijakan Pembangunan Kawasan Perbatasan, yang ditulis oleh Saru Arifin (2013). Permasalahan yang diteliti terkait kompleksitas persoalan pengelolaan perbatasan yang pada dasarnya berkuat pada masalah birokrasi yang egosentris, maka benang merah yang bisa disimpulkan adalah adanya keinginan kuat untuk merevitalisasi kawasan perbatasan agar bisa seimbang dengan kemajuan pembangunan di kawasan perbatasan negara tetangga. Teori yang digunakan adalah kebijakan publik dengan metode penelitian yuridis-normatif dan metode survei lapangan dengan teknik wawancara, observasi dan kajian pustaka. Hasil penelitian yaitu faktor-faktor yang menyebabkan model kebijakan pembangunan yang digunakan pemerintah kurang relevan dengan karakteristik kawasan diantaranya, kultur birokrasi yang masih sektoral, lemahnya wewenang badan pengelola perbatasan, inkonsistensi kebijakan teknis dengan paradigma pembangunan perbatasan, serta faktor kondisi geografis yang terisolir memerlukan penanganan yang *extra-ordinary*. *Cross border approach* cukup strategis dijadikan alternatif model kebijakan pembangunan perbatasan dengan beberapa kelebihanannya, yaitu: program yang digagas saling menguntungkan kedua belah pihak, program disusun berbasis kebutuhan dan melaksanakan program direspon dengan cepat oleh pemerintah tanpa melalui jenjang sektor yang rumit.

- h. Penelitian berjudul *Pembangunan Wilayah Perbatasan Negara: Gambaran Tentang Strategi Pengelolaan Kawasan Perbatasan Darat di Provinsi Kalimantan Utara*, yang ditulis oleh Sony Sudiar (2015). Pembangunan kawasan perbatasan selalu menjadi tema perbincangan yang menarik, hal ini terbukti ketika isu pembangunan kawasan perbatasan masuk menjadi salah satu agenda dalam rencana pembangunan nasional. Perbatasan negara mempunyai makna strategis bagi Indonesia terutama dari sisi pertahanan-keamanan, ekonomi perdagangan dan sosial-budaya. Teori yang digunakan konsep dan strategi pembangunan, dengan metode penelitian deskriptif. Dengan segala potensi yang dimilikinya kawasan perbatasan di Kalimantan Utara mempunyai potensi yang sangat besar untuk dikembangkan, sehingga dibutuhkan kebijakan dan pengelolaan yang tepat agar ekspektasi pemerintah dan masyarakat untuk menjadikan kawasan perbatasan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru dapat diwujudkan.
- i. Penelitian kesembilan berjudul *Pendampingan Pengelolaan Wilayah Perbatasan di Indonesia: Lesson Learned dari KKN-PPM UGM di Kawasan Perbatasan*, yang dilakukan oleh Djaka Marwasta (2016). Salah satu wilayah NKRI yang berupa daratan dan berbatasan langsung dengan negara lain adalah Kabupaten Merauke yang merupakan bagian dari Provinsi Papua. Sebagai wilayah perbatasan, Merauke memiliki beberapa fungsi, yaitu fungsi legal, fungsi kontrol, dan fungsi fiskal. Saat ini, ketiga fungsi tersebut tidak berjalan dengan baik, bahkan menghadapi banyak hambatan sehingga Merauke menjadi wilayah tertinggal dan terisolasi. Teori/konsep yang digunakan konsep perbatasan dan pengelolaan perbatasan. Studi literatur dan peraturan perundang-undangan, analisis data sekunder dan observasi

lapangan. Diperlukan *political will* yang sangat serius dari pemerintah pusat dan pemerintah lokal sehingga Kabupaten Merauke tidak hanya sekedar menjadi “halaman belakang” (backyard) dari NKRI.

- j. Penelitian terakhir berjudul Pengelolaan Pengamanan Perbatasan Indonesia, yang ditulis oleh Muradi (2015). Indonesia memiliki masalah perbatasan yang belum terselesaikan dengan 10 negara di antaranya Singapura, Malaysia, Philipina, Australia, Papua Nugini, Vietnam, India, Thailand, Timor Leste, dan Republik Palau. Selain itu, banyak ketegangan yang terjadi terkait persoalan perbatasan dengan sejumlah negara seperti kejadian di Blok Ambalat antara Indonesia dan Malaysia, dan juga mengenai perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste. Metode penelitian deskriptif kualitatif dengan konsep pengelolaan dan pengamanan perbatasan. Pengelolaan pengamanan perbatasan secara harfiah membutuhkan prasyarat dan pranata bagi efektivitas pengamanannya. Keterlibatan aktif Pemda dan masyarakat setempat dapat memudahkan pengelolaan pengamanan perbatasan secara efektif dan berkesinambungan.

Tabel 2.2 Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Judul artikel, nama penulis, tahun	Permasalahan	Teori dan metode yang digunakan	Hasil penelitian	Perbedaan dan persamaan/relevansi
1.	Kebijakan dan <i>Scenario Planning</i> Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Indonesia (Studi Kasus Perbatasan Daerah di Kalimantan), Moeldoko, 2014	Setelah enam dasawarsa kemerdekaan Indonesia, kawasan perbatasan masih tetap tertinggal, miskin, dan terpinggirkan. Persoalan kawasan perbatasan mengemuka ketika terjadi krisis dan konflik keamanan nonmiliter, penyelundupan orang dan barang, penyeberangan kejahatan lintas negara dalam bentuk terorisme serta pernyataan protes tentang kemiskinan kawasan perbatasan.	Teori yang digunakan meliputi teori pertahanan, teori kebijakan publik, dan teori perbatasan. Metode penelitian yang digunakan kualitatif	Terdapat “kesenjangan” kebijakan, disharmoni antar kebijakan, dan tumpang tindih kebijakan dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Analisis terhadap implementasi kebijakan mendapatkan kurangnya koordinasi dan keterpaduan program oleh BNPP sebagai akar masalah dan belum efektifnya pengelolaan kawasan perbatasan. Implementasi kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan juga dipengaruhi oleh belum adanya <i>grand design</i> penataan dan pengelolaan kawasan perbatasan. Analisis terhadap skenario dan arah kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan sampai tahun 2030 menunjukkan politik, pembangunan ekonomi, keamanan, serta kesejahteraan penting menuju skenario Merah Putih Berkibar Jaya.	Penelitian Moeldoko sangat relevan karena memiliki topik pembahasan yang sama, tentang perbatasan di Kalimantan. Perbedaan adalah pada fokus penelitian, dimana penelitian ini fokus pada analisa terhadap kolaborasi pengelolaan perbatasan.

No.	Judul artikel, nama penulis, tahun	Permasalahan	Teori dan metode yang digunakan	Hasil penelitian	Perbedaan dan persamaan/relevansi
2.	<i>Public Participation and collaborative governance</i> , Janet Newman dkk, 2014	Permasalahan yang diteliti terkait proses partisipasi dalam forum musyawarah seperti pengguna panel, forum pemuda, komite berbasis wilayah, yang dikembangkan sebagai sarana untuk lebih mendorong secara aktif, modus kewarganegaraan berpartisipasi dan meningkatkan layanan kesejahteraan dengan membuat mereka lebih responsif terhadap pengguna.	Teori kebijakan publik. Metode penelitian yang digunakan metode kualitatif	Hasil penelitian membuka sejumlah masalah tentang kendala pengembangan 'pemerintahan kolaboratif'. Untuk memahami kendala ini, kami sarankan di sana perlu menempatkan inisiatif partisipasi dalam konteks kebijakan pemerintah, untuk mencari cara di mana kebijakan tersebut ditafsirkan dan diberlakukan oleh pelaku strategis di organisasi lokal dan untuk meneliti persepsi anggota forum musyawarah itu sendiri. Temuan kami menyoroti kendala pada 'struktur peluang politik' yang diciptakan oleh fokus kebijakan yang ditingkatkan pada partisipasi publik, dan konsekuensi batas untuk 'pemerintahan kolaboratif'.	Penelitian ini senada dengan fokus penelitian ini yaitu terkait tata Kelola kolaborasi antar pemangku kepentingan. Perbedaannya adalah pada permasalahan penelitian dimana penelitian ini fokus pada masalah perbatasan.
3.	<i>Initial Condition for Penta Helix Collaboration in Social Innovation: A Case Study of ReTuren</i> , Catarina Vasconcelos dan Minh Ha Nguyen, 2018.	Permasalahan yang diteliti terkait indikasi awal inovasi sosial. Bahwa inovasi membawa keberlanjutan yang dianggap sebagai paradigma baru pembangunan dan untuk mewujudkan inovasi	Teori yang digunakan adalah teori kolaborasi, dengan metode penelitian studi kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah interview dan studi dokumen.	Hasil penelitian menemukan empat tema kondisi awal, yaitu lingkungan, sumber daya, hubungan, dan strategi. Juga dibahas bahwa signifikansi kondisi ini terhadap pembentukan kolaborasi dapat bergantung pada tahap pengembangan	Penelitian ini sangat relevan khususnya terkait penggunaan model penta helix dalam membangun kolaborasi antarsektor. Perbedaannya adalah pada permasalahan penelitian dimana

No.	Judul artikel, nama penulis, tahun	Permasalahan	Teori dan metode yang digunakan	Hasil penelitian	Perbedaan dan persamaan/relevansi
		sosial, diperlukan kolaborasi lintas sektor antar aktor yang berbeda. Namun, diketahui bahwa membangun kolaborasi lintas sektor sangat kompleks, terutama dalam model penta helix di mana administrasi publik		inisiatif inovasi sosial. Riset tersebut juga memberikan wawasan baru tentang ketidakjelasan batasan dan peran fleksibel masing-masing sektor dalam model penta helix.	penelitian ini fokus pada masalah perbatasan.
4.	"Kebijakan Pengelolaan Pertahanan dan Dampak Kebijakannya di Perbatasan Indonesia Malaysia", Muhammad Haris Zulkarnain dan Kholis Roisah, 2018	Berbagai potensi konflik yang ada di Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) yang disinyalir dapat mengganggu ketertiban dan keamanan, serta menghambat pembangunan di wilayah perbatasan.	Teori yang digunakan tentang pertahanan keamanan negara, metodologi penelitian yuridis-normatif	Dekade terakhir sejak era reformasi, negara serius berupaya memperkuat pertahanan sebagai salah satu elemen penting untuk menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Upaya yang dilakukan melalui beragam cara seperti legal formal, institusional, dan praktis. Kebijakan pertahanan untuk menjaga kedaulatan negara di perbatasan dalam implementasinya tidak lepas dari sejumlah kendala yang dihadapi, yaitu keterbatasan sarana prasarana, panjangnya batas wilayah negara, keterbatasan personil aparat keamanan, dan tumpang tindih kewenangan antar lembaga dan	Penelitian Zulkarnain dan Roisah relevan, membahas perbatasan Indonesia-Malaysia. Perbedaan adalah pada fokus penelitian, dimana penelitian ini fokus pada analisa terhadap kolaborasi pengelolaan perbatasan.

No.	Judul artikel, nama penulis, tahun	Permasalahan	Teori dan metode yang digunakan	Hasil penelitian	Perbedaan dan persamaan/relevansi
				kementerian dalam mengelola wilayah perbatasan.	
5	Pembangunan Infrastruktur daerah Perbatasan (Studi Kasus di Kecamatan Kayan Selatan Kabupaten Malinau), Kule Jesly, 2016	Kabupaten Malinau merupakan salah 1 (satu) dari 3 (tiga) wilayah kabupaten yang berbatasan langsung dengan negara tetangga antara lain yaitu: (Kecamatan Kayan Hulu, Kayan Selatan, Kayan Hilir dan Kecamatan Pujungan. Kecamatan Kayan Selatan merupakan salah satu Kecamatan berbatasan dengan Malaysia yang ada di Kabupaten Malinau.	Teori yang digunakan Pembangunan Infrastruktur, Pembangunan Daerah Perbatasan. Metode penelitian yang digunakan deskriptif kualitatif dengan teknik observasi, wawancara mendalam dan penelitian dokumen	Perkembangan pembangunan infrastruktur daerah perbatasan di Kecamatan Kayan Selatan Kabupaten Malinau sudah menunjukkan perkembangan yang signifikan tetapi belum mencapai apa yang diharapkan dan masih terkesan lamban. Hal tersebut dilihat dari pembangunan infrastruktur meliputi jalan, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, sarana ibadah, transportasi dan fasilitas lainnya yang belum memadai serta belum mencapai standar.	Penelitian Jesly relevan terkait ketersediaan infrastruktur daerah perbatasan. Namun demikian belum membahas tentang kolaborasi antar pemangku kepentingan.
6	Masalah Perbatasan dan Intensifitas Konflik di Afrika, Citra Hennida, 2014	Intensitas perang sipil di negara-negara Afrika adalah tinggi. Gerakan-gerakan pemberontak menjadi sukar untuk diatasi, salah satu masalahnya karena keterlibatan negara-negara diluar negara yang sedang mengalami konflik.	Teori perbatasan dan teori konflik	Wilayah perbatasan di negara-negara Afrika lemah disebabkan oleh warisan kolonial yang membagi wilayah negara dengan mengaburkan realitas sebaran kelompok etnis, alasan-alasan ekonomi terkait sumber daya alam yang keberadaannya lintas batas negara, dan lemahnya komitmen politik	Penelitian Hennida menarik karena membahas comparative masalah perbatasan di Afrika. Fokus dan lokus penelitian, kolaborasi pengelolaan perbatasan di Indonesia.

No.	Judul artikel, nama penulis, tahun	Permasalahan	Teori dan metode yang digunakan	Hasil penelitian	Perbedaan dan persamaan/relevansi
				untuk memperkuat batas-batas negara.	
7	<i>Cross Border Approach Sebagai Alternatif Model Kebijakan Pembangunan Kawasan Perbatasan</i> , Saru Arifin, 2013	Melihat kompleksitas persoalan pengelolaan perbatasan yang pada dasarnya berkuat pada masalah birokrasi yang egosentris, maka benang merah yang bisa disimpulkan adalah adanya keinginan kuat untuk merevitalisasi kawasan perbatasan agar bisa seimbang dengan kemajuan pembangunan di kawasan perbatasan negara tetangga.	Teori kebijakan publik. Metode penelitian yang digunakan yuridis-normatif dengan metode survei lapangan dengan teknik wawancara, observasi dan kajian pustaka	Faktor-faktor yang menyebabkan model kebijakan pembangunan yang digunakan pemerintah kurang relevan dengan karakteristik kawasan diantaranya, kultur birokrasi yang masih sektoral, lemahnya wewenang badan pengelola perbatasan, inkonsistensi kebijakan teknis dengan paradigma pembangunan perbatasan, serta faktor kondisi geografis yang terisolir memerlukan penanganan yang <i>extra-ordinary</i> . <i>Cross border approach</i> cukup strategis dijadikan alternatif model kebijakan pembangunan perbatasan dengan beberapa kelebihanannya, yaitu: program yang digagas saling menguntungkan kedua belah pihak, program disusun berbasis kebutuhan dan melaksanakan program	Penelitian Arifin cukup relevan dengan membahas CBA (<i>cross border approach</i>) sebagai model kebijakan pembangunan kawasan perbatasan. Perbedaan adalah pada fokus penelitian, dimana penelitian ini fokus pada analisa terhadap kolaborasi pengelolaan perbatasan.

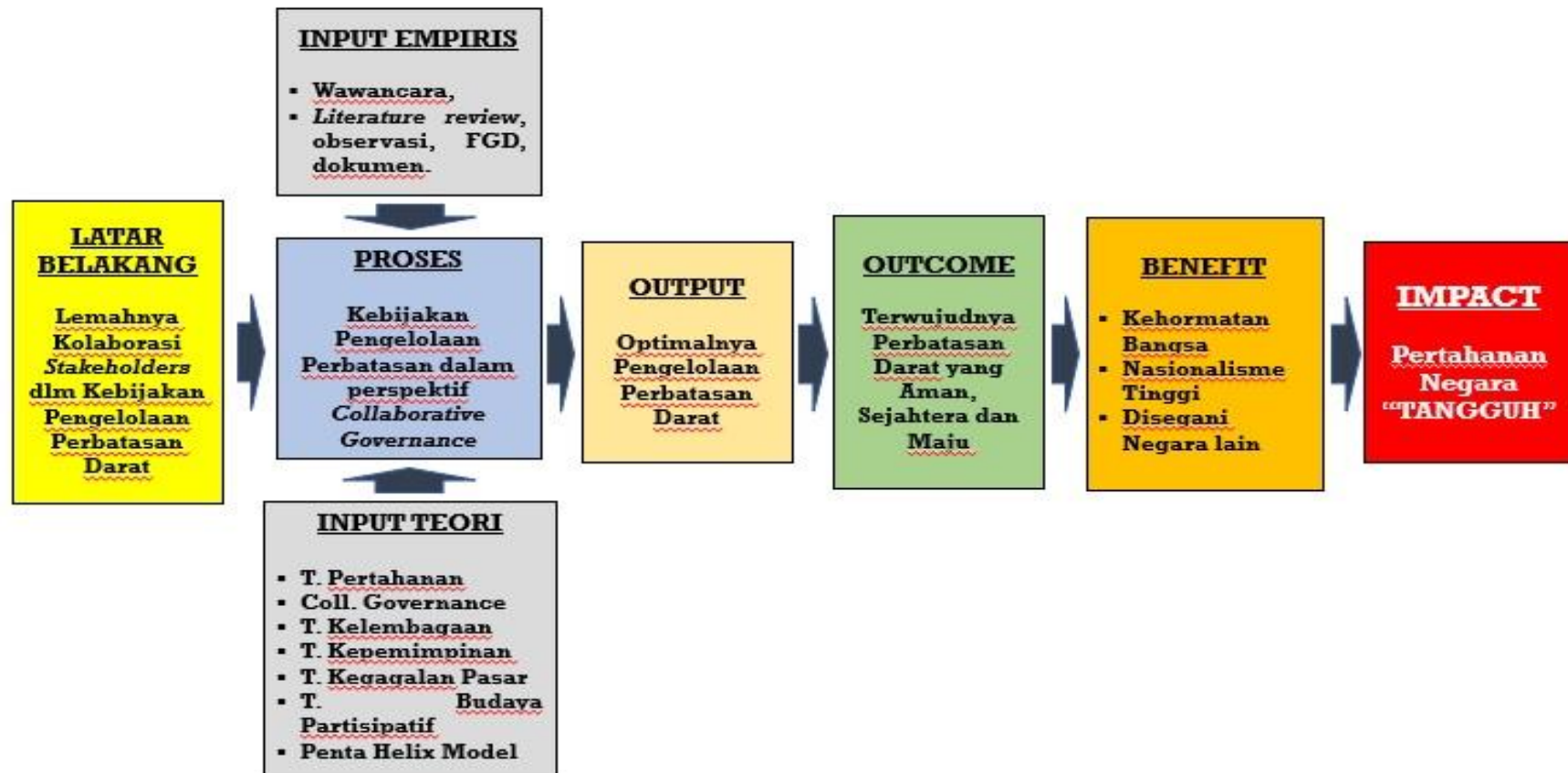
No.	Judul artikel, nama penulis, tahun	Permasalahan	Teori dan metode yang digunakan	Hasil penelitian	Perbedaan dan persamaan/relevansi
				direspon dengan cepat oleh pemerintah tanpa melalui jenjang sektor yang rumit	
8	Pembangunan Wilayah Perbatasan Negara: Gambaran Tentang Strategi Pengelolaan Kawasan Perbatasan Darat di Provinsi Kalimantan Utara, Sony Sudiar, 2015	Pembangunan kawasan perbatasan selalu menjadi tema perbincangan yang menarik, hal ini terbukti ketika isu pembangunan kawasan perbatasan masuk menjadi salah satu agenda dalam rencana pembangunan nasional. Perbatasan negara mempunyai makna strategis bagi Indonesia terutama dari sisi pertahanan-keamanan, ekonomi perdagangan dan sosial-budaya	Teori/Konsep yang digunakan strategi pembangunan. Metode penelitian yang dipilih adalah deskriptif	Dengan segala potensi yang dimilikinya kawasan perbatasan di Kalimantan Utara mempunyai potensi yang sangat besar untuk dikembangkan, sehingga dibutuhkan kebijakan dan pengelolaan yang tepat agar ekspektasi pemerintah dan masyarakat untuk menjadikan kawasan perbatasan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru dapat diwujudkan.	Penelitian Sudiar relevan terkait pembangunan wilayah perbatasan negara, namun demikian penelitian belum membahas tentang kolaborasi kebijakan antar <i>stakeholders</i> .
9	Pendampingan Pengelolaan Wilayah Perbatasan di Indonesia: <i>Lesson Learned</i> dari KKN-PPM UGM di Kawasan Perbatasan, Djaka Marwasta, 2016	Salah satu wilayah NKRI yang berupa daratan dan berbatasan langsung dengan negara lain adalah Kabupaten Merauke yang merupakan bagian dari Provinsi Papua. Sebagai wilayah perbatasan, Merauke memiliki beberapa fungsi, yaitu fungsi legal, fungsi kontrol, dan fungsi fiskal. Saat ini, ketiga fungsi tersebut tidak	Konsep perbatasan dan pengelolaan perbatasan. Studi literatur dan peraturan perundang-undangan, analisis data sekunder dan observasi lapangan.	Diperlukan political will yang sangat serius dari pemerintah pusat dan pemerintah lokal sehingga Kabupaten Merauke tidak hanya sekadar menjadi "halaman belakang" (backyard) dari NKRI	Penelitian UGM menarik terkait pengelolaan wilayah perbatasan. Perbedaan adalah pada lokus dan fokus penelitian, dimana penelitian ini fokus pada analisa terhadap kolaborasi pengelolaan perbatasan di Kalbar.

No.	Judul artikel, nama penulis, tahun	Permasalahan	Teori dan metode yang digunakan	Hasil penelitian	Perbedaan dan persamaan/relevansi
		berjalan dengan baik, bahkan menghadapi banyak hambatan sehingga Merauke menjadi wilayah tertinggal dan terisolasi.			
10	Pengelolaan Pengamanan Perbatasan Indonesia, Muradi, 2015	Indonesia memiliki masalah perbatasan yang belum terselesaikan dengan 10 negara diantaranya Singapura, Malaysia, Philipina, Australia, Papua Nugini, Vietnam, India, Thailand, Timor Leste dan Republik Palau. Selain itu, banyak ketegangan yang terjadi terkait persoalan perbatasan dengan sejumlah negara seperti kejadian di blok Ambalat antara Indonesia dan Malaysia, dan juga mengenai perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste.	Konsep pengelolaan dan pengamanan perbatasan. Metode penelitian deskriptif kualitatif.	Pengelolaan pengamanan perbatasan secara harfiah membutuhkan prasyarat dan pranata bagi efektivitas pengamanannya. Keterlibatan aktif Pemda dan masyarakat setempat dapat memudahkan pengelolaan pengamanan perbatasan secara efektif dan berkesinambungan.	Penelitian Muradi relevan terkait best practice pengelolaan pengamanan perbatasan. Namun penelitian belum mengungkap bagaimana kolaborasi antar pemangku kepentingan baik Pemda, masyarakat, swasta dan aktor lain yang terkait di perbatasan.

Sumber: data diolah peneliti, 2021.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan narasi atau pernyataan (proposisi) tentang kerangka konsep pemecahan masalah. Kerangka pemikiran berisi alur jalan pikiran peneliti secara logis atau rangkaian penalaran dalam suatu kerangka penelitian mulai dari munculnya permasalahan, berbagai aspek termasuk teori yang berhubungan dengan masalah, proses analisis dan kesimpulan. (Sugiyono, 2013, p. 88). Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini diawali dari fenomena pengelolaan perbatasan yang belum optimal, dengan hipotesis awal peneliti bahwa kondisi ini akibat lemahnya kolaborasi antar pemangku kepentingan. Berangkat dari fenomena yang didukung data empiris dan teori, selanjutnya dilakukan analisis terhadap kebijakan pengelolaan perbatasan dengan perspektif *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2007). Analisis dilakukan terhadap dalam 3 (tiga) pertanyaan penelitian yang meliputi: a. *Collaboration process (face to face dialog, trust building, commitmen on process, mutual understanding dan intermediate outcomes)*; b. Faktor yang berpengaruh terhadap *collaboration process (starting conditions, facilitative leadership, institutional design)*; dan c. Kebijakan asimetris pengelolaan perbatasan guna mendukung pertahanan negara. *Output* yang diharapkan adalah optimalnya pengelolaan perbatasan, dengan *outcome* terwujudnya perbatasan darat yang aman, sejahtera dan maju sehingga ber-*impact* kepada tangguhnya Pertahanan Negara khususnya di Wilayah Perbatasan Indonesia. Sebagaimana tercantum dalam Perpres Nomor 8 Tahun 2021 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara, bahwa kebijakan pembangunan Pertahanan Negara diperlukan untuk mewujudkan Pertahanan Negara “Tangguh” yang memiliki kemampuan penangkalan sebagai negara kepulauan dan negara maritim, mampu menghadapi segala bentuk ancaman dari luar maupun dalam negeri sehingga Indonesia memiliki posisi tawar dalam menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta keselamatan segenap bangsa Indonesia.



Gambar 2.4. Kerangka Pemikiran