



## **Model Collaborative Governance dalam Pengawasan Orang Asing di Kota Baubau** **Collaborative Governance Model in Supervision of Foreigners in Baubau City**

**Asman Safitra<sup>1\*</sup>, La Ode Syaiful Islamy<sup>2</sup>, Rahmawati<sup>3</sup> Rininta Andriani<sup>4</sup>**

<sup>123</sup>Pascasarjana Administrasi Negara, Universitas dayanu Ikhsanuddin, Baubau, Indonesia

<sup>4</sup>Kesehatan Masyarakat, Universitas Dayanu Ikhsanuddin, Baubau, Indonesia

Email: [mub89rak@gmail.com](mailto:mub89rak@gmail.com)\*, [laodesyaifulislamy@unidayan.ac.id](mailto:laodesyaifulislamy@unidayan.ac.id), [rahma.wty9408@gmail.com](mailto:rahma.wty9408@gmail.com), [rinintaandriani82@gmail.com](mailto:rinintaandriani82@gmail.com)

### **Abstrak**

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis pelaksanaan kolaborasi lintas sektor dalam pengawasan orang asing di Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Baubau dengan menggunakan pendekatan *collaborative governance*. Metode Penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan orang asing di Baubau telah mengalami transformasi melalui pembentukan forum Tim Pengawasan Orang Asing (TIM PORA), yang menjadi wadah koordinasi berbagai instansi seperti Imigrasi, Kepolisian, TNI, dan Kesbangpol. Empat pilar *collaborative governance* teridentifikasi, yaitu kondisi awal yang sebelumnya sektoral dan tidak terstruktur, desain kelembagaan melalui TIM PORA meski belum dilengkapi MoU komprehensif, proses kolaboratif yang berjalan efektif dengan komunikasi terbuka serta koordinasi fleksibel, dan kepemimpinan fasilitatif yang dijalankan secara inklusif oleh Kantor Imigrasi. Kolaborasi ini terbukti meningkatkan sinergi antarlembaga dan efektivitas pengawasan, meskipun masih menghadapi tantangan seperti tumpang tindih kewenangan, keterbatasan regulasi operasional, dan sumber daya yang terbatas. Implikasi penelitian ini menegaskan relevansi *collaborative governance* sebagai model tata kelola pengawasan orang asing yang lebih efektif, responsif, dan adaptif terhadap dinamika globalisasi.

**Kata kunci; Kolaborasi; Lintas Sektor; Pengawasan; Orang Asing; Imigrasi**

### **Abstract**

*This study aims to analyze cross-sectoral collaboration in the supervision of foreign nationals at the Class II Non-TPI Immigration Office in Baubau, using the collaborative governance approach. Employing a descriptive qualitative method, data were collected through in-depth interviews, participatory observation, and document analysis. The findings reveal that foreign nationals supervision in Baubau has undergone significant transformation through the establishment of the Foreigners Supervision Team (TIM PORA), serving as a coordination forum among various institutions such as Immigration, Police, Military, and Kesbangpol. The study identifies the four pillars of collaborative governance: initial conditions that were previously sectoral and unstructured; institutional design through TIM PORA, though lacking a comprehensive inter-agency MoU; collaborative processes characterized by open communication and flexible coordination; and facilitative leadership conducted inclusively by the Immigration Office. This collaboration has enhanced inter-agency synergy and supervision effectiveness, evidenced by jointly resolved immigration violation cases. Nevertheless, challenges persist, including overlapping authorities, limited operational regulations, and resource constraints. The study confirms the relevance of collaborative governance as an effective, responsive, and adaptive*

*model for managing foreign nationals supervision amidst the complexities of globalization and transnational mobility.*

**Keywords:** *Collaboration; Cross-Sector; Supervision; Foreigners; Immigration*

## I. PENDAHULUAN

Globalisasi telah membawa dampak besar terhadap pola interaksi antarnegara, termasuk dalam hal mobilitas manusia lintas batas. Di Indonesia, dinamika ini semakin kompleks dengan terbukanya akses teknologi informasi dan komunikasi serta berkembangnya konektivitas global. Salah satu fenomena yang mencolok adalah meningkatnya jumlah warga negara asing (WNA) yang masuk ke wilayah Indonesia dengan beragam tujuan, baik ekonomi, sosial, pendidikan, hingga rekreasi (Dani, 2020). Migrasi ini dipicu oleh faktor pendorong (*push factors*) di negara asal seperti ketimpangan ekonomi, konflik, atau keterbatasan peluang, dan faktor penarik (*pull factors*) di negara tujuan seperti peluang kerja, stabilitas politik, dan lingkungan investasi yang kondusif (Mayang et al., 2021).

Dalam konteks pembangunan nasional, Indonesia tidak menutup diri terhadap kehadiran orang asing. Justru, pemerintah mendorong penggunaan tenaga kerja asing yang kompeten dan memiliki keterampilan tinggi untuk mendorong investasi serta alih teknologi (Maulidina, 2017). Namun, masuknya orang asing juga membawa tantangan tersendiri, terutama dalam hal pengawasan terhadap keberadaan dan aktivitas mereka selama berada di wilayah Indonesia (Syahrin & Imigrasi, 2018). Negara berkewajiban memastikan bahwa kehadiran orang asing harus memberikan manfaat bagi pembangunan nasional dan tidak membahayakan ketertiban umum serta keamanan nasional (Ramadhani, 2022).

Pengawasan terhadap orang asing di Indonesia diatur dalam berbagai regulasi, salah satunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Undang-undang ini secara tegas menetapkan bahwa pengawasan keimigrasian mencakup aktivitas sejak seseorang memasuki wilayah Indonesia, selama berada di dalamnya, hingga keluar dari negara ini (Indonesia, 2011). Ketentuan ini diperkuat melalui pembentukan Tim Pengawasan Orang Asing (TIM PORA), yang berfungsi sebagai forum koordinasi lintas instansi baik di tingkat pusat maupun daerah. TIM PORA dibentuk dengan maksud untuk memastikan pelaksanaan pengawasan dilakukan secara komprehensif, kolaboratif, dan sinergis antar lembaga pemerintah dan unsur terkait lainnya.

Kendati secara normatif struktur kelembagaan telah terbentuk dengan jelas, pelaksanaan pengawasan orang asing di lapangan masih dihadapkan pada

berbagai tantangan. Beberapa masalah yang kerap terjadi antara lain lemahnya komunikasi antarinstansi, tumpang tindih kewenangan, minimnya alokasi anggaran dan SDM pengawas, hingga intervensi kepentingan politik yang dapat mengganggu objektivitas pengawasan. Di banyak daerah, TIM PORA belum berfungsi secara optimal, dan implementasi pengawasan sering kali masih bersifat sektoral dan tidak terintegrasi (Nugroho, 2017).

Kondisi ini tercermin dari sejumlah pelanggaran keimigrasian yang masih terus terjadi di berbagai wilayah, termasuk di Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Baubau, Sulawesi Tenggara. Berdasarkan data tahun 2019–2023, ditemukan beberapa kasus deportasi warga negara asing karena pelanggaran izin tinggal, *overstay*, serta tidak dapat menunjukkan dokumen perjalanan. Misalnya, pada tahun 2019, Lin Chengqin (WNA Tiongkok) dideportasi karena penyalahgunaan izin tinggal. Tahun-tahun berikutnya, kasus serupa terus berulang, seperti Sri Binti Herman (Malaysia) yang *overstay* tanpa membayar denda, serta Mohanraj Paulraj dan Ganesan Packirisamy (India) karena tidak mampu menunjukkan dokumen sah. Data ini menjadi bukti konkret bahwa pengawasan orang asing di Baubau belum berjalan maksimal.

Permasalahan ini bukan hanya soal teknis pelaksanaan, tetapi juga menyangkut aspek kelembagaan dan tata kelola pengawasan itu sendiri. Sebagaimana dinyatakan oleh Zein, (2023), ketidakefektifan koordinasi lintas sektor kerap disebabkan oleh perbedaan orientasi dan prioritas antarinstansi. Hal ini diperparah dengan kurangnya integrasi data dan informasi, serta tidak adanya evaluasi terpadu terhadap efektivitas forum koordinasi contohnya TIM PORA. Penelitian lain oleh Christmarrathus et al., (2014) menyoroti bahwa efektivitas pengawasan bergantung pada sejauh mana kejelasan tugas, mekanisme koordinasi, dan ketersediaan data dapat dijamin dalam setiap kerja sama antarlembaga. Sementara itu, Sugama & Remaja, (2018) menegaskan pentingnya kepemimpinan inklusif yang mampu menjembatani perbedaan dan membangun kepercayaan lintas aktor.

Dalam konteks tata kelola publik kontemporer, pendekatan *governance* menjadi kerangka kerja yang relevan untuk menjelaskan dinamika ini. *Governance* tidak lagi memandang pemerintah sebagai satu-satunya aktor dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan (La Ode Syaiful Islamy, 2017), tetapi lebih menekankan pada pentingnya partisipasi multiaktor termasuk masyarakat sipil dan sektor swasta (Dwiyanto, 2007; Rhodes, 1997). Di sinilah pendekatan *collaborative governance* mendapat tempat penting. *Collaborative governance* adalah suatu proses pengambilan keputusan kolektif antara aktor dari sektor publik dan non-publik yang dilakukan melalui forum

formal maupun informal yang ditujukan untuk menyelesaikan masalah publik secara bersama-sama (Ansell & Gash, 2008).

*Collaborative governance* merupakan sebuah model pengendalian dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan *stakeholders non- state* dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi consensus, deliberatif dan bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik, mengelola program publik atau aset public (La Ode Syaiful Islamy H dan Rinita Andriani, 2023). Model ini menawarkan empat pilar utama, yakni *starting conditions* (kondisi awal), *institutional design* (desain kelembagaan), *facilitative leadership* (kepemimpinan fasilitatif), dan *collaborative process* (proses kolaboratif) (La Ode Syaiful Islamy, 2018). Sehingga pendekatan ini sangat relevan diterapkan dalam pengawasan orang asing yang bersifat kompleks, melibatkan banyak pihak, dan sarat kepentingan.

Pada pengawasan orang asing di Baubau, pendekatan *collaborative governance* memberikan kerangka analitis yang tepat untuk mengkaji sejauh mana kolaborasi lintas sektor telah berjalan, tantangan yang dihadapi, serta potensi penguatan ke depan. Pengawasan terhadap WNA tidak dapat dilakukan secara eksklusif oleh satu lembaga semata, melainkan membutuhkan sinergi yang berkelanjutan antara Imigrasi, Kepolisian, BIN, TNI, Pemerintah Daerah, dan pihak terkait lainnya. Forum seperti TIM PORA seharusnya menjadi platform strategis untuk membangun konsensus, berbagi data, serta melakukan penegakan hukum bersama dengan prinsip keadilan dan keterbukaan.

Namun, sejauh ini pelaksanaan prinsip-prinsip *collaborative governance* di level daerah, termasuk Baubau, belum sepenuhnya terwujud. Hambatan struktural seperti tumpang tindih kewenangan dan keterbatasan regulasi operasional, hambatan kultural berupa ego sektoral dan rendahnya kepercayaan antarlembaga, serta hambatan teknis seperti minimnya SDM dan dana, masih menjadi faktor dominan yang menghambat efektivitas kolaborasi.

Meskipun konsep *collaborative governance* telah banyak digunakan dalam studi kebijakan publik, penerapannya dalam bidang keimigrasian dan keamanan non-tradisional masih relatif minim. Penelitian terdahulu cenderung menerapkan *collaborative governance* pada sektor pelayanan publik, lingkungan, atau pembangunan daerah, sementara pengawasan WNA yang bersifat sensitif, lintas yurisdiksi, dan sarat kepentingan strategis negara belum banyak dianalisis menggunakan pendekatan ini. Akibatnya, terdapat kekosongan pengetahuan terkait bagaimana kondisi awal kolaborasi, desain kelembagaan TIM PORA,

peran kepemimpinan fasilitatif, serta proses kolaboratif memengaruhi efektivitas pengawasan orang asing di daerah.

Berdasarkan telaah literatur dan uraian empiris yang telah disampaikan, terdapat kesenjangan penelitian (research gap) yang jelas dan signifikan dalam kajian pengawasan orang asing di Indonesia, khususnya pada level daerah. Pertama, sebagian besar penelitian terdahulu masih berfokus pada aspek normatif dan yuridis pengawasan keimigrasian, seperti analisis peraturan perundang-undangan, kewenangan institusional, serta jenis pelanggaran keimigrasian, tanpa menggali secara mendalam dinamika kolaborasi lintas sektor dalam praktik pengawasan di lapangan. Kajian yang secara spesifik menempatkan TIM PORA sebagai arena collaborative governance masih sangat terbatas, terutama yang menggunakan kerangka analitis komprehensif seperti model Ansell & Gash

## II.METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan memahami secara mendalam dinamika kolaborasi lintas sektor dalam pengawasan orang asing di Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Baubau. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan pengungkapan makna dan konteks sosial secara holistik tanpa intervensi berlebihan dari peneliti (Moleong, 2004). Peneliti berperan sebagai instrumen utama yang menetapkan fokus penelitian, memilih informan, mengumpulkan data, serta menganalisis dan menarik kesimpulan atas data yang diperoleh (Sugiyono, 2014).

Penelitian dilaksanakan di Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Baubau, Sulawesi Tenggara, pada April hingga Mei 2025. Lokasi ini dipilih karena ditemukannya indikasi belum optimalnya pengawasan terhadap warga negara asing, terutama terkait pendataan dan pemberian sanksi atas pelanggaran izin tinggal.

Sumber data terdiri dari data primer, yakni hasil wawancara mendalam dan observasi partisipatif, serta data sekunder berupa dokumen resmi seperti laporan kegiatan, peraturan, dan dokumen kerja sama lintas sektor. Informan dipilih secara purposive berdasarkan keterlibatan, pengalaman, serta pengetahuan mereka terhadap pengawasan orang asing. Informan utama meliputi pejabat struktural dan fungsional Kantor Imigrasi Baubau serta perwakilan instansi lintas sektor, seperti Polri, TNI, Kesbangpol, dan anggota Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA). Secara keseluruhan informan berjumlah 12 orang.

Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam yang bersifat semi-terstruktur, observasi partisipatif terhadap dinamika koordinasi antarinstansi, dan studi dokumentasi untuk memperoleh data pendukung. Analisis data dilakukan secara induktif mengikuti model interaktif dari Miles, Matthew and Huberman, (2014), melalui tahap reduksi data, penyajian data dalam bentuk narasi dan matriks, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi secara berkesinambungan. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber,

teknik, dan waktu, *member check* dengan konfirmasi hasil interpretasi kepada informan..

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### **Kolaborasi Lintas Sektor dalam Pengawasan Orang Asing di Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Baubau**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kolaborasi lintas sektor dalam pengawasan orang asing di wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Baubau. Pendekatan yang digunakan adalah *Collaborative Governance* sebagaimana dirumuskan oleh Ansell dan Gash (2008), yang menekankan pentingnya interaksi antarlembaga secara partisipatif, deliberatif, dan berbasis konsensus. Model ini mengkaji empat dimensi utama, yaitu kondisi awal yang memengaruhi insentif aktor untuk terlibat, desain kelembagaan yang mengatur struktur kolaborasi, dinamika proses kolaboratif yang mencerminkan pembangunan kepercayaan dan komitmen bersama, serta peran kepemimpinan fasilitatif dalam menjaga inklusivitas dan mendorong keberlanjutan kerja sama.

#### **a. Kondisi Awal (*Starting conditions*)**

Kolaborasi lintas sektor dalam pengawasan orang asing di Kota Baubau tidak terbentuk secara instan, melainkan melalui proses panjang yang sangat dipengaruhi oleh kondisi awal atau *starting conditions*, sebagaimana disampaikan oleh Ansell & Gash, (2008) yang menegaskan bahwa keberhasilan *Collaborative Governance* sangat dipengaruhi oleh sejarah hubungan antaraktor, tingkat kepercayaan awal, serta keseimbangan kekuasaan dan sumber daya di antara pihak-pihak yang terlibat.

Temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa sebelum terbentuknya forum Tim Pengawasan Orang Asing (TIM PORA), relasi antarinstansi di Kota Baubau berjalan secara sektoral dan lebih bersifat insidental. Masing-masing lembaga bekerja secara terpisah dan hanya berkoordinasi ketika muncul persoalan konkret di lapangan, tanpa ada desain kelembagaan yang secara sistemik mengatur pola komunikasi dan kerja sama. Sehingga keterbatasan komunikasi formal dan ketiadaan forum permanen mengakibatkan setiap instansi bekerja secara terpisah. Hal ini sesuai dengan temuan Zaitun & Tenri, (2025) yang menyebut bahwa lemahnya interaksi institusional di tahap awal dapat menjadi penghambat utama dalam membangun kolaborasi.

Salah seorang informan mengungkapkan bahwa hubungan antarinstansi sebelum TIM PORA cenderung tidak terstruktur, lebih bergantung pada komunikasi non-formal, serta tidak diarahkan secara langsung pada sinergi

kelembagaan. Sebelum terbentuknya forum kolaboratif seperti TIM PORA, relasi antara Kantor Imigrasi dan institusi lintas sektor di wilayah Baubau masih bersifat informal, cenderung bersandar pada hubungan personal dan komunikasi non-struktural. Hubungan antarinstansi lebih banyak terjadi dalam ruang-ruang seremonial atau dalam forum FORKOPIMDA yang lebih menekankan aspek silaturahmi dan kebersamaan simbolik. Tidak ada instrumen formal yang mengatur pembagian peran dan tidak ada sistem informasi terpadu yang mendukung pertukaran data atau koordinasi operasional” (Wawancara, 10 Mei 2025).

Fenomena ini sejalan dengan temuan Bryson et al., (2006) yang menjelaskan bahwa dalam kondisi tanpa kerangka kelembagaan yang jelas, kolaborasi cenderung tidak stabil dan bergantung pada individu kunci. Kondisi demikian mengakibatkan rendahnya kepercayaan kelembagaan (*institutional trust*) karena tidak ada forum yang menjadi jembatan komunikasi resmi antarinstansi.

Dalam konteks dominasi lembaga, temuan penelitian menunjukkan bahwa Kantor Imigrasi memang memegang peran sentral dalam forum TIM PORA karena memiliki kewenangan administratif dan akses data strategis. Namun, dominasi ini tidak bersifat hegemonik, melainkan lebih bersifat fasilitatif. BS menjelaskan, “Dalam pelaksanaan koordinasi lintas sektor melalui forum TIM PORA, prinsip kesetaraan dan kesepadanan peran menjadi pijakan utama. Meskipun Kantor Imigrasi secara struktural bertindak sebagai koordinator, posisi ini lebih bersifat fasilitatif ketimbang instruktif” (Wawancara, 10 Mei 2025).

Temuan ini sejalan dengan pandangan Ansell & Gash, (2007) bahwa dominasi bisa diterima sepanjang bersifat fasilitatif, tidak memaksakan kehendak, dan membuka ruang partisipasi setara antaraktor. Dalam konteks TIM PORA, dominasi Imigrasi lebih bersifat fungsional karena lembaga tersebut memang memegang kendali administratif yang relevan, namun pengambilan keputusan dilakukan secara deliberatif dengan melibatkan seluruh anggota forum.

## **b. Design Institutional**

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi lintas sektor dalam pengawasan orang asing di Kota Baubau telah difasilitasi melalui forum resmi bernama Tim Pengawasan Orang Asing (TIM PORA). Forum ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, serta diperkuat melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 50 Tahun 2016. Dalam implementasinya, TIM PORA beranggotakan lintas instansi, antara lain Kantor Imigrasi, Kepolisian, TNI, Kesbangpol, Dinas Tenaga Kerja, Kejaksaan,

dan instansi terkait lainnya. Keberadaan TIM PORA dinilai strategis karena tidak hanya berfungsi sebagai forum koordinasi, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian kebijakan lintas sektor. Hal ini sejalan dengan pandangan Ansell & Gash, (2007) bahwa desain kelembagaan menjadi elemen krusial dalam *collaborative governance* karena memastikan adanya inklusivitas, kejelasan struktur, dan prosedur kolaboratif yang konsisten.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang informan bahwa TIM PORA tidak hanya menjadi forum koordinatif, tetapi juga menjadi instrumen pengendali kebijakan lintas sektor dalam pengawasan orang asing. Pembentukan forum ini mencerminkan kebutuhan strategis untuk membangun tata kelola pemerintahan kolaboratif yang bersifat multidimensi dan lintas kelembagaan.” (Wawancara, 10 Mei 2025).

Meskipun forum TIM PORA telah berjalan secara aktif, penelitian menemukan bahwa hingga saat ini belum terdapat MoU lintas sektor yang eksplisit dan menyeluruh yang ditandatangani oleh seluruh anggota forum. Absennya MoU ini menjadi celah kelembagaan yang dapat memengaruhi efektivitas kolaborasi, terutama dalam jangka panjang.

Meski demikian, pelaksanaan kerja sama tetap berjalan dengan mengandalkan dasar hukum normatif dari UU No. 6 Tahun 2011 serta Permenkumham No. 50 Tahun 2016. Selain itu, SOP sektoral masing-masing instansi menjadi acuan dalam melaksanakan tugas masing-masing, meskipun belum terintegrasi ke dalam satu dokumen terpadu. Temuan ini konsisten dengan penelitian Aji et al., (2022) yang menemukan bahwa pelaksanaan TIM PORA di daerah lain juga masih sangat dipengaruhi oleh hubungan personal antarpejabat karena ketiadaan dokumen kelembagaan yang mengikat.

Pembagian peran dalam TIM PORA Kota Baubau dilaksanakan secara deliberatif dan berbasis pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing instansi. Tidak terdapat dominasi satu lembaga, melainkan penyesuaian peran sesuai konteks permasalahan yang dihadapi. Penentuan peran dilakukan berbasis tupoksi masing-masing instansi. Misalnya, jika isu menyangkut kesehatan WNA, maka Dinas Kesehatan berperan dominan. Jika berkaitan dengan kriminalitas, Polres atau Kejaksaan mengambil posisi sentral.

Hal ini menunjukkan adanya prinsip inklusivitas dan kesetaraan yang menjadi ciri penting *collaborative governance* sebagaimana diuraikan oleh Ansell & Gash, (2007). Selain itu, pola pembagian peran yang fleksibel mencerminkan prinsip *self organization* Emerson et al., (2009), di mana masing-masing aktor dapat berperan secara otonom namun tetap terkoordinasi dalam satu sistem kerja kolektif.

### c. Process Collaboration

Penelitian ini menunjukkan bahwa proses kolaboratif dalam forum TIM PORA Kota Baubau telah berjalan efektif, sesuai kerangka *collaborative governance* yang dikemukakan Ansell & Gash, (2008). Proses kolaboratif teridentifikasi pada tiga aspek kunci: frekuensi koordinasi, komunikasi dan pertukaran informasi, serta pembentukan komitmen dan kepercayaan.

Frekuensi koordinasi di forum TIM PORA dilaksanakan minimal sekali setiap triwulan, sebagaimana diatur dalam Permenkumham RI Nomor 50 Tahun 2016. Namun, koordinasi juga terjadi secara insidental melalui jalur informal, seperti grup WhatsApp, email, hingga pertemuan teknis *ad hoc*. Dalam situasi tertentu, seperti menjelang kegiatan besar atau operasi gabungan, intensitas koordinasi meningkat hingga mingguan atau bahkan harian. Hal ini memperlihatkan tingkat fleksibilitas forum dalam merespons dinamika eksternal, mendukung konsep *adaptive collaborative governance* (Roberts, 2004).

Komunikasi dan pertukaran informasi antarinstansi berjalan secara terbuka melalui berbagai saluran, baik resmi seperti surat dinas dan rapat, maupun informal melalui platform digital. BS dari Imigrasi menegaskan pentingnya menjaga legalitas dan kerahasiaan informasi, terutama terkait intelijen keimigrasian. Informasi dari instansi lain seperti Kepolisian, BIN, dan BNN menjadi masukan penting dalam analisis situasi orang asing. Proses komunikasi bersifat dua arah, saling melengkapi, dan mencegah terjadinya duplikasi tugas maupun miskomunikasi. Kesbangpol juga menekankan bahwa komunikasi digital mempercepat pengambilan keputusan, hal ini sejalan dengan pendapat Bryson et al., (2006) yang mengatakan bahwa Mitra kolaborasi membangun kepercayaan dengan berbagi informasi dan pengetahuan serta menunjukkan kompetensi, niat baik, dan tindak lanjut; sebaliknya, kegagalan untuk menindaklanjuti dan tindakan sepihak merusak kepercayaan.

Komitmen dan rasa saling percaya tumbuh melalui pengalaman kerja bersama, keberhasilan menangani kasus, serta kesamaan pandangan menjaga keamanan wilayah. BS dari Imigrasi menyatakan bahwa forum TIM PORA membangun kultur kerja kolaboratif, di mana tidak ada dominasi instansi tertentu dalam pengambilan keputusan. Hal ini mencerminkan adanya *shared responsibility* dan *trust-building* sebagaimana diuraikan Ansell dan Gash (2008). IK dari Polres Baubau menegaskan bahwa keberhasilan menyelesaikan kasus secara terpadu memperkuat kepercayaan antarinstansi. Kepercayaan ini tidak hanya bersifat administratif, melainkan juga emosional, memperkuat legitimasi forum sebagai mekanisme kolaborasi lintas sektor.

Hasil penelitian selaras dengan apa yang diungkap oleh Bauer et al., (2022) bahwa keberhasilan kerja sama lintas lembaga sangat bergantung pada komunikasi intensif, kejelasan peran, kepemimpinan koordinatif, relasi informal, dan pemanfaatan teknologi informasi. Temuan penelitian ini memperkuat bahwa dalam konteks pengawasan orang asing, kolaborasi lintas sektor tidak sekadar prosedural, melainkan bersifat adaptif dan berbasis kepercayaan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa proses kolaboratif di TIM PORA Kota Baubau mencerminkan praktik *collaborative governance* yang efektif, ditandai dengan komunikasi terbuka, koordinasi yang fleksibel, serta komitmen dan kepercayaan antarinstansi. Kolaborasi ini mendukung upaya menjaga keamanan wilayah dan menjadi model tata kelola kolaboratif yang relevan untuk konteks pengawasan orang asing di tingkat daerah.

#### **d. Fasilitative Leadership**

Dalam perspektif teori *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008) (Ansell & Gash, 2008), kepemimpinan fasilitatif merupakan elemen penting dalam menciptakan kerja sama lintas sektor yang efektif. Pemimpin kolaboratif berperan sebagai fasilitator dialog, penjaga keseimbangan kepentingan, serta mediator dalam dinamika interaksi antaraktor. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa Forum TIM PORA Kota Baubau telah menerapkan prinsip ini secara konsisten, dengan Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Baubau bertindak sebagai pemimpin forum.

Meskipun secara struktural Imigrasi merupakan koordinator utama, gaya kepemimpinan yang dijalankan bersifat terbuka, partisipatif, dan tidak otoriter. Kepala Kantor Imigrasi menjalankan fungsi ganda sebagai policy broker dan fasilitator netral yang mengelola forum secara inklusif. Forum TIM PORA tidak hanya menjadi wadah pertukaran informasi, tetapi juga ruang deliberatif tempat setiap instansi menyampaikan pandangannya tanpa rasa hierarki. Pendapat dari unsur TNI, Polri, Kesbangpol, hingga instansi teknis seperti Dinas Pariwisata atau Pendidikan, diakomodasi dalam perumusan keputusan.

Dalam aspek penyelesaian konflik, forum mengedepankan pendekatan musyawarah. Ketika terdapat perbedaan pandangan, koordinator forum menginisiasi diskusi terbuka dan mengarahkan anggota untuk mencapai konsensus. Tidak ada pendekatan konfrontatif, tetapi justru upaya mediasi dengan mempertimbangkan berbagai dimensi – hukum, sosial, keamanan, dan pelayanan publik. Hal ini mencerminkan praktik deliberatif sebagaimana disarankan oleh Bryson et al., (2006), serta selaras dengan semangat sinergi urusan pemerintahan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Lebih lanjut, forum juga menjamin partisipasi dan kontribusi setara dari seluruh anggota. Setiap masukan yang disampaikan tidak berhenti sebagai wacana, tetapi ditindaklanjuti dalam bentuk operasional, seperti investigasi atau klarifikasi administratif. Tingginya partisipasi ini mencerminkan keberhasilan pemimpin forum dalam membangun trust dan *sense of ownership* antar anggota, yang menurut (Emerson et al., 2012), merupakan indikator keberlanjutan kolaborasi lintas sektor. yang menekankan bahwa keberhasilan forum lintas sektor sangat dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan yang terbuka, mekanisme pengambilan keputusan yang deliberatif, dan keterlibatan aktif semua pihak. Dalam konteks Kota Baubau, kepemimpinan Imigrasi yang bersifat fasilitatif dan adaptif telah menjadi pilar utama dalam menjaga keberlangsungan dan efektivitas Forum TIM PORA dalam pengawasan orang asing.

Dengan demikian, pola kepemimpinan yang dijalankan dalam forum ini dapat dijadikan sebagai praktik baik (*best practice*) dalam tata kelola kolaboratif di bidang pengawasan keimigrasian tingkat daerah. Forum ini bukan hanya menjadi simbol koordinasi antarinstansi, tetapi telah bertransformasi menjadi ruang sinergi yang mampu menjawab tantangan kompleks globalisasi dan mobilitas transnasional secara terstruktur dan kolektif..

#### IV. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan orang asing di Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Baubau telah memanfaatkan pendekatan *collaborative governance* untuk mengatasi kompleksitas pengawasan lintas sektor. Forum TIM PORA berfungsi sebagai wadah strategis koordinasi, meskipun masih menghadapi tantangan seperti absennya MoU lintas sektor yang komprehensif, tumpang tindih kewenangan, serta keterbatasan sumber daya. Empat pilar *collaborative governance* teridentifikasi jelas: kondisi awal kolaborasi sebelumnya bersifat sektoral dan belum terstruktur; desain kelembagaan telah dibangun melalui TIM PORA meski belum sepenuhnya didukung dokumen kelembagaan terpadu; proses kolaboratif berjalan efektif dengan komunikasi terbuka, koordinasi fleksibel, serta tumbuhnya rasa percaya antarinstansi; dan kepemimpinan fasilitatif oleh Kantor Imigrasi berperan penting sebagai koordinator netral yang mendorong partisipasi setara. Kolaborasi ini terbukti mampu meningkatkan sinergi antarlembaga dan efektivitas pengawasan, dibuktikan dengan penyelesaian kasus pelanggaran keimigrasian secara terpadu. Namun, keberlanjutan kolaborasi memerlukan penguatan regulasi operasional, integrasi data lintas sektor, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Dengan demikian, *collaborative governance* menjadi kerangka kerja yang relevan dan efektif untuk pengawasan orang asing di tingkat daerah,

sekaligus menjadi model tata kelola kolaboratif dalam menghadapi tantangan globalisasi dan mobilitas transnasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aji, M. R. S., Doroteusgaza, R. E., & Pakpahan, F. W. (2022). Pelaksanaan Pengawasan Keimigrasian Efektif terhadap Orang Asing Pemegang Bebas VISA Kunjungan di Wilayah Indonesia. *JIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 5(12), 5585–5592.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bauer, Z., AbouAssi, K., & Johnston, J. (2022). Cross-sector collaboration formality: the effects of institutions and organizational leaders. *Public Management Review*, 24(2), 159–181.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44–55.
- Christmarrathus, S., Istislam, S. H., & Herlin Wijayati, S. H. (2014). *Pengawasan dan Tindakan Kantor Imigrasi Kelas I Malang terhadap Pelanggaran Izin Tinggal Terbatas (KITAS) yang Dilakukan Warga Negara Asing (Studi di Kantor Imigrasi Kelas I Malang)*. Brawijaya University.
- Dani, A. (2020). Pengawasan Orang Asing Menurut Undang-Undang Keimigrasian di Indonesia. *Jurnal*, 18.
- Dwiyanto, A. (2007). *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari Government ke Governance*, dalam *Majelis Guru Besar dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada (Eds.), Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Emerson, K., Orr, P. J., Keyes, D. L., & McKnight, K. M. (2009). Environmental conflict resolution: Evaluating performance outcomes and contributing factors. *Conflict Resolution Quarterly*, 27(1), 27–64.
- Indonesia, R. (2011). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun*.
- La Ode Syaiful Islamy, H. (2017). *Model Collaborative Governance dalam Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Buton*. Universitas Hasanuddin.
- La Ode Syaiful Islamy, H. (2018). *Collaborative Governance Konsep Dan Aplikasi*. Deepublish.
- La Ode Syaiful Islamy H dan Rinita Andriani. (2023). *Perkembangan Teori Administrasi Publik*. Deepublish.

- Maulidina, A. (2017). Pemberlakuan Bebas Visa Kunjungan dan Kaitannya Dengan Keberadaan Tenaga Kerja Asing Ilegal Asal Tiongkok Yang Berpotensi Mengancam Kedaulatan NKRI. *Universitas Hasanuddin*.
- Mayang, D., Wani, P., & Ambia, W. (2021). Strategi Pengawasan Keimigrasian Serta Peran Hukum Keimigrasian Dalam Menghadapi Ancaman Kedaulatan Negara Di Indonesia. *Jurnal Sains Riset*, 11(1), 44–56.
- Miles, Matthew and Huberman, M. (2014). *Analisis Data Kualitatif : Buku Tentang Sumber-Sumber Baru* (T. Rohendi (ed.)). Universitas Indonesia (UI-Press).
- Moleong, L. J. (2004). *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, T. W. A. (2017). Optimalisasi Peran Timpora Pasca Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 11(3), 263–285.
- Ramadhani, D. F. (2022). *Analisis Pengawasan Dan Penindakan Keimigrasian Terhadap Tenaga Kerja Asing Yang Melanggar Izin Tinggal Di Wilayah Indonesia*.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American Review of Public Administration*, 34(4), 315–353.
- Sugama, I. G. W., & Remaja, I. N. G. (2018). pelaksanaan pengawasan keimigrasian terhadap pelanggar ketentuan bebas visa kunjungan di kantor imigrasi kelas II singaraja. *Kertha Widya*, 6(1).
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.
- Syahrin, M. A., & Imigrasi, P. (2018). Menakar Kedaulatan Negara Dalam Perspektif Keimigrasian (Assessing State's Sovereignty from the Perspective of Immigration Affairs). *Jurnal Penelitian Hukum P-ISSN*, 1410, 5632.
- Zaitun, Z., & Tenri, A. (2025). Starting Condition Dalam Collaborative Governance Pengembangan Desa Wisata Kabupaten Buton. *Governance*, 13(1), 60–73.
- Zein, M. H. M. (2023). *Transformasi Birokrasi Pada Abad 4.0*. Sada Kurnia Pustaka.

·  
·