

PENGUATAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN PERBATASAN NEGARA **INSTITUTIONAL STRENGTHENING FOR STATE BORDER MANAGEMENT**

Gotfridus Goris Seran

Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Djuanda, Jl. Tol Ciawi No. 1, Kotak Pos 35 Ciawi, Bogor, Indonesia 16720

Korespondensi: Gotfridus Goris Seran, E-mail: ggseran@unida.ac.id

(Diterima: 02-12-2021; Ditelaah: 23-03-2022; Disetujui: 05-04-2022)

ABSTRACT

The border management in Indonesia, both the state border (including cross-border) and the inside border area, is controlled by the National Agency for Border Management (Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia/BNPP RI). BNPP RI is a non-structural agency stipulated by the mandate of the Law 43/2008 regarding State Territory, article 14(1). The aim of this study is to formulate the model and strategy for strengthening the border management institution in Indonesia. This study yields the model and strategy for strengthening the border management institution based on Soft System Methodology (SSM). SSM is a comprehensive method to examine the real and conceptual aspects of the border management institution in Indonesia. The results of this study indicate that the model of institutional strengthening for state border management in Indonesia is based on four key components, namely authority, organization, business process, and regulation. The formulation of the strategy to strengthen the border management institution in Indonesia includes: (1) stipulating authority (task, function and role), (2) designing organization (structure), (3) formulating business process (working procedure, coordination), and (4) harmonizing regulation.

Keywords: Border Management, Inside Border Area, Institutional Strengthening, Soft System Methodology, State Border.

ABSTRAK

Perbatasan negara di Indonesia, baik batas wilayah negara (*state border*), termasuk perlintasan batas negara (*cross-border*), maupun kawasan perbatasan (*inside border area*), dikelola oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia (BNPP RI). BNPP RI merupakan lembaga non-struktural (LNS) yang ditetapkan berdasarkan amanah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Pasal 14 ayat (1). Tujuan penelitian ini adalah untuk merumuskan model dan strategi penguatan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah *Soft System Methodology* (SSM). SSM merupakan metode holistik untuk melihat aspek-aspek riil dan konseptual dari lembaga yang mengelola perbatasan negara di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model penguatan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia didasarkan pada empat aspek kunci, yaitu kewenangan, organisasi, tata kerja, dan regulasi. Formulasi strategi untuk memperkuat kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia mencakup: (1) menetapkan kewenangan (tugas, fungsi dan peran), (2) mendesain organisasi (struktur), (3) merumuskan tata kerja (prosedur kerja, koordinasi), dan (4) menyelaraskan regulasi.

Kata kunci: Kawasan Perbatasan, Pengelolaan Perbatasan, Penguatan Kelembagaan, Perbatasan Negara, *Soft System Methodology*.

Seran, G. G. (2022). Penguatan Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara. *Jurnal Sosial Humaniora*, 13(1), 39-55.

PENDAHULUAN

Perbatasan negara di Indonesia, baik Batas Wilayah Negara (*state border*) [Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, Pasal 1 angka 4], termasuk perlintasan batas negara (*cross-border*), maupun Kawasan Perbatasan (*inside border area*) [Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, Pasal 1 angka 6], diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Kendati telah mendapatkan pengaturan, dalam hal Batas Wilayah Negara masih terdapat masalah bentang fisik batas negara di beberapa wilayah yang belum selesai karena masih terdapat ketidaksepakatan dengan negara-negara tetangga, baik batas darat, batas laut, maupun batas udara [Bappenas, 2004]. Sementara itu, di Kawasan Perbatasan muncul masalah-masalah yang berkaitan dengan (a) kebutuhan sosial dasar, seperti layanan kesehatan dan pendidikan, (b) infrastruktur yang menjadi kendala dalam mengakses perbatasan, dan (c) sebaran penduduk yang tidak seimbang [Badan Nasional Pengelola Perbatasan, 2019; Kementerian PPN/Bappenas, 2019].

Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan selama ini belum terintegrasi dengan baik. Kementerian/Lembaga (K/L) cenderung berjalan berdasarkan kepentingan masing-masing dan mengabaikan keterpaduan. Kenyataan tersebut menegaskan bahwa Pemerintah belum menjadikan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan sebagai beranda depan (*frontier*). Masyarakat di hampir semua wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berbatasan dengan negara-negara tetangga masih banyak yang berada di bawah garis kemiskinan dan terbelakang.

Penanganan permasalahan tersebut terutama terkendala dengan masalah

kelembagaan. Selama ini, pengelolaan perbatasan antar negara ditangani secara parsial oleh berbagai komite perbatasan yang bersifat *ad hoc* maupun oleh instansi pusat terkait secara sektoral. Kebijakan pengelolaan perbatasan banyak tersebar di K/L dan lebih menekankan pendekatan dengan prasarana fisik. Hal ini menyebabkan solusi untuk menangani permasalahan yang ditawarkan cenderung parsial, tidak menyeluruh dan kurang berkelanjutan [Agung, 2013].

Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan diamanatkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, bahwa Badan yang diberi kewenangan di bidang pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan adalah Badan Pengelola [Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, Pasal 1 angka 11]. Sebagai tindak lanjut dari amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, Pemerintah telah membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia (BNPP RI) [Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2010].

Pembentukan BNPP RI sendiri membutuhkan struktur kelembagaan yang jelas, karena BNPP RI berada di antara K/L dengan sektor-sektor yang sudah ada [Agung, 2013]. Berdasarkan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, perbatasan negara, baik Batas Wilayah Negara maupun Kawasan Perbatasan, dikelola oleh BNPP RI. BNPP RI dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri sebagai Kepala BNPP RI dan bertanggung jawab kepada Presiden RI.

Tugas pokok BNPP RI terdiri dari: menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengoordinasikan pelaksanaan, dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan

Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan [Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, Pasal 15 ayat (1)]. Dalam melaksanakan tugas pokoknya, BNPP RI dibantu oleh Sekretariat Tetap di bawah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia [Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, Pasal 17].

Di samping itu, dalam kelembagaan BNPP RI terdapat Pengarah yang dijabat oleh Menteri Koordinator. Anggota BNPP RI terdiri dari 20 Kementerian, 7 Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan 13 Gubernur Provinsi yang memiliki wilayah perbatasan negara [Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2017]. Kendati demikian, BNPP RI hanya merupakan lembaga non-struktural (LNS) [Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008, Pasal 14 ayat (1)] yang tentu saja menghadapi masalah kelembagaan ketika menjalankan tugas pokok pengelolaan perbatasan negara dengan K/L terkait.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pertanyaan pokok penelitian ini adalah: Apakah pengelolaan perbatasan negara cukup ditangani oleh BNPP RI seperti sekarang? Ataukah BNPP RI perlu diperkuat secara kelembagaan sehingga dapat mengelola perbatasan negara secara tepat? Dengan pertanyaan pokok penelitian tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk merumuskan model dan strategi penguatan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara.

MATERI DAN METODE

MATERI DAN METODE

Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara

David, Tolbert & Boghossian (2019) berpendapat bahwa *institutional theory is a prominent perspective in contemporary organizational research. It encompasses a*

large, diverse body of theoretical and empirical work connected by a common emphasis on cultural understandings and shared expectations. Institutional theory is often used to explain the adoption and spread of formal organizational structures, including written policies, standard practices, and new forms of organization.

Scott (2004) mengemukakan bahwa *institutional theory focuses on the deeper and more resilient aspects of social structure. It considers the processes by which structures, including schemas, rules, norms, and routines, become established as authoritative guidelines for social behavior.* Menurut Uphoff (1986), *some kinds of institutions have an organizational form with roles and structures, whereas others exist as pervasive influences on behaviour. Institution memiliki bentuk organisasional berupa roles (peran) dan structures (struktur), serta sesuatu yang mempengaruhi perilaku. Sesuatu yang mempengaruhi perilaku ini dinamakan sebagai norms (norma-norma), diturunkan dari values (nilai-nilai) yang hidup dalam suatu kelompok masyarakat [McGill, 1996].*

Kelembagaan menurut Istijono (2012) dan Kennedy (2019) merupakan salah satu faktor kunci bagi pengelolaan perbatasan negara. Menurut Keban (2008) dan Daft (1992), kelembagaan dalam sektor publik mencakup setidaknya empat aspek kunci, yaitu kewenangan, organisasi, tata kerja dan regulasi. Duggan (2008) menggunakan aspek-aspek kunci kelembagaan tersebut untuk menggambarkan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara.

Istijono (2012) dan Kennedy (2019) mengemukakan bahwa kelembagaan sebagai faktor kunci bagi pengelolaan perbatasan negara harus diikuti dengan adanya lembaga/organisasi yang memiliki otoritas/kewenangan yang jelas, di samping sumber daya manusia dan aset manajemen. Kennedy (2019) lebih lanjut mengemukakan bahwa regulasi mengenai

kelembagaan yang mengatur tata kelola wilayah perbatasan negara sudah ada, namun perlu penguatan kelembagaan yang lebih, pelatihan sumber daya manusia dan penyediaan dana yang dibutuhkan sesuai dengan prioritas penanganan perbatasan negara.

Menurut Istijono (2012) dan Kennedy (2018), pengelolaan perbatasan negara harus mampu menjawab lima kondisi serta permasalahan umum di perbatasan, yaitu: Kondisi masyarakat yang masih terisolir dan sosial ekonomi masih tertinggal, walaupun memiliki potensi sumber daya cukup besar. Kondisi infrastruktur yang minim dan pos-pos di wilayah perbatasan belum memadai, sehingga pengawasan wilayah perbatasan menjadi lemah. Terjadinya kasus-kasus pelanggaran lintas batas oleh warga negara RI ke negara tetangga dan sebaliknya. Terjadinya kesenjangan sosial ekonomi masyarakat di wilayah perbatasan negara Malaysia yang dapat menimbulkan kecemburuan. Beberapa batas wilayah darat dan laut dengan beberapa negara tetangga yang berbatasan belum tuntas.

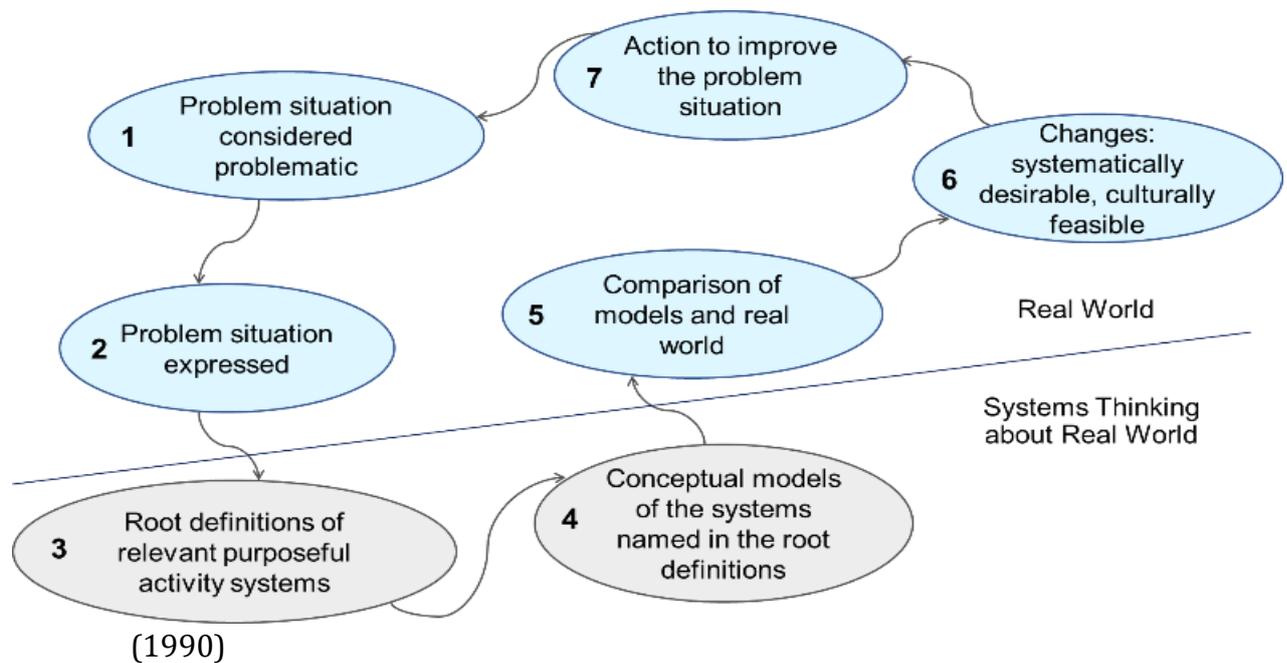
Pengelolaan perbatasan difokuskan pada empat kelompok permasalahan utama yang masing-masing dijabarkan ke dalam program dan kegiatan K/L. Adapun empat kelompok permasalahan tersebut, yaitu: permasalahan batas wilayah negara, permasalahan lintas batas negara, permasalahan pembangunan kawasan perbatasan, dan permasalahan efektivitas kelembagaan [Peraturan BNPP RI Nomor 1 Tahun 2015].

Metode Penelitian

Penelitian tentang kelembagaan pengelolaan perbatasan negara ini berlangsung selama Juli-Desember 2019. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif (*descriptive-qualitative research*) dengan pendekatan *Soft Systems Methodology* (SSM). Subjek dalam penelitian ini adalah keanggotaan dalam kelembagaan pengelolaan perbatasan negara, yaitu keanggotaan BNPP RI yang terdiri dari: (a) 4 Menteri Koordinator sebagai Pengarah BNPP RI, (b) Menteri Dalam Negeri sebagai Kepala BNPP RI, (c) 20 Menteri sebagai anggota BNPP RI, (d) 7 Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian/LPNK sebagai anggota BNPP RI, (e) 13 Gubernur yang memiliki wilayah perbatasan negara sebagai anggota BNPP RI, dan (f) Sekretariat Tetap BNPP RI.

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer, bersumber dari informan dalam hal ini subjek penelitian, yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan diskusi kelompok terarah (*focused group discussion*), dan data sekunder, diperoleh melalui pengumpulan dokumen, laporan, hasil kajian, kebijakan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Data yang terkumpul dideskripsikan secara kualitatif dengan menggunakan *Soft Systems Methodology* (SSM). Metode SSM digunakan untuk mendesain model dan strategi berbasis masalah. SSM digunakan karena pada dasarnya mengubah cara berpikir (*way of thinking*) sebagai suatu sistem memandang dan memecahkan masalah (*a system of looking and solving problems*) [Checkland, 1990; Checkland & Scholes, 1990].

Gambar 1. Model Tujuh Tahapan *Soft Systems Methodology* Peter Checkland



SSM merupakan metode holistik untuk melihat aspek-aspek riil dan konseptual dari lembaga yang mengelola perbatasan negara. SSM melihat setiap aspek yang terjadi dalam lembaga sebagai *human activity system*, yaitu setiap aktivitas tersebut saling berhubungan dan membentuk suatu ikatan dalam mencapai tujuan lembaga. SSM memberikan perbandingan antara dunia nyata (*real world*) dengan suatu permodelan yang dapat merepresentasikan dunia itu sendiri (*system thinking*). Tujuan perbandingan ini adalah memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai dunia nyata dan memberikan ide-ide perbaikan (*action*) [Prasetyo & Surendro, 2015; Mehregan, et al., 2012; Checkland, 1990; Checkland & Scholes, 1990]. SSM memiliki kapabilitas dalam menyediakan kerangka kerja untuk memahami masalah yang dihadapi dalam kelembagaan pengelolaan perbatasan negara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil dan pembahasan tentang penguatan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia didasarkan pada model tujuh tahapan SSM sebagai berikut.

Tahap Pertama: Pemetaan Masalah (*Mapping Problem*)

Masalah-masalah yang diidentifikasi dalam kaitan dengan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia dapat dipetakan ke dalam dua kelompok masalah, yaitu masalah-masalah strategis perbatasan negara dan masalah-masalah kelembagaan perbatasan negara.

Masalah-masalah Strategis Perbatasan Negara: Masalah-masalah strategis perbatasan negara dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu: masalah-masalah yang menyangkut Batas Wilayah Negara dan masalah-masalah yang berkaitan dengan Kawasan Perbatasan.

Masalah Batas Wilayah Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Pasal 1 angka 4, mengatur bahwa "Batas Wilayah Negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu

negara yang didasarkan atas hukum internasional.” Masalah-masalah yang mengemuka dari Batas Wilayah Negara adalah bahwa bentang fisik batas negara di beberapa wilayah belum selesai karena masih terdapat ketidaksepakatan dengan negara tetangga. Batas darat Indonesia dengan tiga negara, yaitu: Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste. Batas laut dan udara terdapat 10 negara, yakni: Malaysia, India, Thailand, Singapura, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Papua Nugini, Australia, dan Timor Leste. Garis batas negara di Pulau Kalimantan antara Indonesia-Malaysia terbentang sepanjang 2004 km², di Papua antara Indonesia-Papua Nugini sepanjang 107 km², dan di Nusa Tenggara Timur antara Indonesia-Timor Leste sepanjang kurang lebih 263,8 km². Peta lokasi segmen bermasalah Indonesia-Malaysia hingga saat ini berjumlah 9 titik. Untuk batas darat dengan Timor Leste, salah satunya adalah masalah tanah adat. Sedangkan dengan Papua Nugini relatif garis batas yang lurus, kendalanya hanya masalah personel. Kondisi tersebut membuat lintas batas menjadi lebih tidak terdeteksi. Akibatnya, aktivitas ilegal sering kali terjadi di wilayah perbatasan, seperti penyelundupan barang, *human trafficking*, hingga pencurian hasil alam laut dan darat. Masalah Batas Wilayah Negara tersebut tentunya mengganggu proses pembangunan di Kawasan Perbatasan karena masih terdapat negosiasi batas wilayah negara [Badan Nasional Pengelola Perbatasan, 2019; Muhammad, et al., 2017; Wadley, 2002].

Masalah Kawasan Perbatasan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Pasal 1 angka 6, mengatur bahwa “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.” Kawasan Perbatasan difokuskan pengelolaan dan pembangunan

terhadap 187 kecamatan yang menjadi lokasi prioritas (Lokpri) pada 41 Kabupaten/Kota di 13 Provinsi, serta 10 Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) yang terbagi: di darat yaitu Aruk, Entikong, Badau, Atambua, Jayapura, di laut yaitu Sabang, Ranai, Sebatik, Tahuna, dan Saumlaki. Masalah-masalah yang muncul dari Kawasan Perbatasan berkaitan dengan: Soal kebutuhan sosial dasar. Kebutuhan menyangkut layanan kesehatan, pendidikan, dan lainnya masih menjadi isu besar di wilayah perbatasan. Apalagi, bentang wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang sedikit sering kali membuat pemenuhan kebutuhan dasar seperti tersebut di atas menjadi kurang efektif. Soal infra-struktur yang menjadi kendala dalam mengakses perbatasan. Pembangunan akses jalan sangat mendesak di perbatasan. Soal sebaran penduduk yang tidak seimbang [Badan Nasional Pengelola Perbatasan, 2019; Kementerian PPN/ Bappenas, 2019].

Masalah-masalah Kelembagaan Perbatasan Negara: Menyertai masalah-masalah strategis perbatasan negara, permasalahan yang juga dihadapi dalam pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan berkaitan dengan kelembagaan perbatasan negara. Yang dimaksud dengan kelembagaan perbatasan negara mengacu pada empat aspek, yaitu kewenangan, organisasi, tata kerja dan regulasi [Duggan, 2008; Keban, 2008; Daft, 1992]. Aspek-aspek kelembagaan tersebut dipergunakan untuk mencermati permasalahan kelembagaan yang dihadapi oleh BNPP RI.

Kewenangan

Terdapat ketidaksesuaian (*discrepancy*) dalam menerjemahkan dan merumuskan kewenangan Badan Pengelola dari “wewenang pengelolaan” kepada “wewenang administrasi” (tugas dan fungsi administratif). Pada hal, Badan Pengelola merupakan representasi dari Pemerintah (Presiden) untuk menyelenggarakan wewenang (substansif) pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan

sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Organisasi

Organisasi BNPP RI saat ini menunjukkan beberapa hal. (1) Yang ada adalah unsur pemimpin, yaitu Kepala BNPP RI, dan unsur pembantu pemimpin (fungsi staf), yaitu Sekretaris BNPP RI. (2) Deputi sebagai unsur pelaksana (fungsi lini) menjalankan fungsi pembantu pemimpin (fungsi staf) karena berada dalam lingkup Sekretariat Tetap. (3) Tidak ada unsur pengawas. (4) Tidak ada unsur penunjang/pendukung yang memberikan pelayanan di lapangan. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2019 memberikan tugas tambahan kepada BNPP RI, yaitu mengelola Pos Lintas Batas Negara (PLBN). Terdapat penambahan tugas Asisten Deputi Pengelolaan Lintas Batas Negara (Asdep Tasbara) pada Deputi Bidang Pengelolaan Batas Wilayah Negara sehingga membawahi 9 unit Eselon III, yaitu 2 unit administratif dan 7 PLBN. Beban kerja khusus Asdep Tasbara akan bertambah sejalan dengan realisasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2019, yaitu 4 PLBN selesai tahun 2019 dan diikuti dengan 7 PLBN lainnya [BIS-PUPR], sehingga Asdep Tasbara akan membawahi 20 unit Eselon III (2 unit administratif dan 18 PLBN). Asdep Tasbara mempunyai *span of control* yang besar.

Tata Kerja

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Pasal 15 ayat (1) huruf c, mengatur tentang hubungan kerja BNPP RI yang sifatnya koordinatif. Potensi tumpang tindih/konflik hubungan kerja berkaitan dengan persoalan

penataan ruang. Undang-Undang Republik Indo-nesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 361 ayat (3), mengatur khusus tentang kewenangan lain BNPP RI dalam penataan ruang. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberi wewenang kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang penataan ruang, dalam hal ini Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Menteri ATR/Kepala BPN RI).

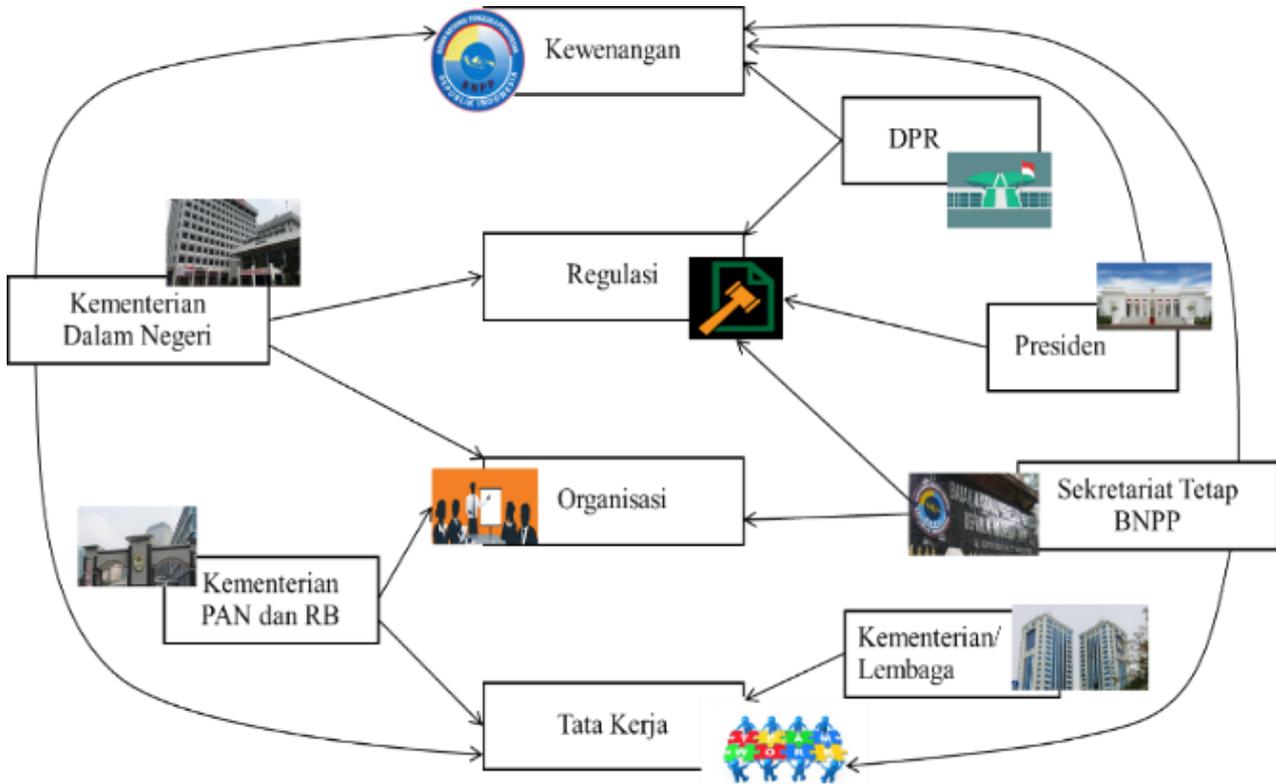
Regulasi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara mengatur spesifik tentang kelembagaan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 terdapat substansi pengaturan, mulai dari wewenang, kelembagaan, hingga hubungan tata kerja, yang tidak selaras. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 juga tidak selaras dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khusus Pasal 361, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Tahap Kedua: Penggambaran Peta Masalah (*Rich Picture*)

Berdasarkan hasil identifikasi masalah kelembagaan BNPP RI yang diperoleh pada tahap pertama, selanjutnya digunakan untuk membangun *rich picture* (penggambaran peta dunia nyata/kondisi saat ini) atau disebut juga representasi keadaan sekarang tentang masalah kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia.

Gambar 2. Penggambaran Peta Masalah (*Rich Picture*) Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara di Indonesia.



Berdasarkan *rich picture* yang terbangun, dapat dipahami peta masalah yang melingkupi persoalan kelembagaan BNPP RI, mulai dari masalah kewenangan, organisasi, tata kerja dan regulasi yang ada saat ini, hingga sampai keterlibatan multi pihak yang berperan di dalamnya. Kebijakan khusus Pemerintah (asimetris-afirmatif) tentang pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan menjadi landasan BNPP RI untuk mengelola batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.

Tahap Ketiga: Perumusan Definisi (*Root Definition*)

Setelah tahap membangun *rich picture*, tahapan dilanjutkan dengan merumuskan *root definition* (definisi akar), yaitu suatu kalimat singkat yang menyatakan “suatu sistem melakukan P dengan cara Q untuk mencapai R” (*do P by Q in order to contribute to achieving R*), yang menjawab tiga pertanyaan: apa yang dilakukan/*what to do* (P), bagaimana melakukan/*how to do it* (Q), dan mengapa melakukan/*why do it* (R). Untuk mendeskripsikan bagaimana kelembagaan BNPP RI hendak dibangun, maka dianalisis dengan menggunakan CATWOE .

Tabel 1. Analisis CATWOE Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara di Indonesia

Deskripsi	Hasil Definisi
<p><i>Customer:</i> orang yang berpengaruh/dipengaruhi oleh sistem (pihak-pihak yang mendapatkan manfaat atau keuntungan dari transformasi ini)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Badan Nasional Pengelola Perbatasan:</i> Badan yang mengelola batas wilayah negara dan kawasan perbatasan yang dikepalai oleh Menteri Dalam Negeri. • <i>Kementerian:</i> 20 Kementerian anggota BNPP RI dan kementerian lain. • <i>Lembaga:</i> 7 LPNK anggota BNPP RI dan lembaga lain. • <i>Gubernur:</i> 13 Gubernur (provinsi yang memiliki perbatasan dengan negara tetangga).

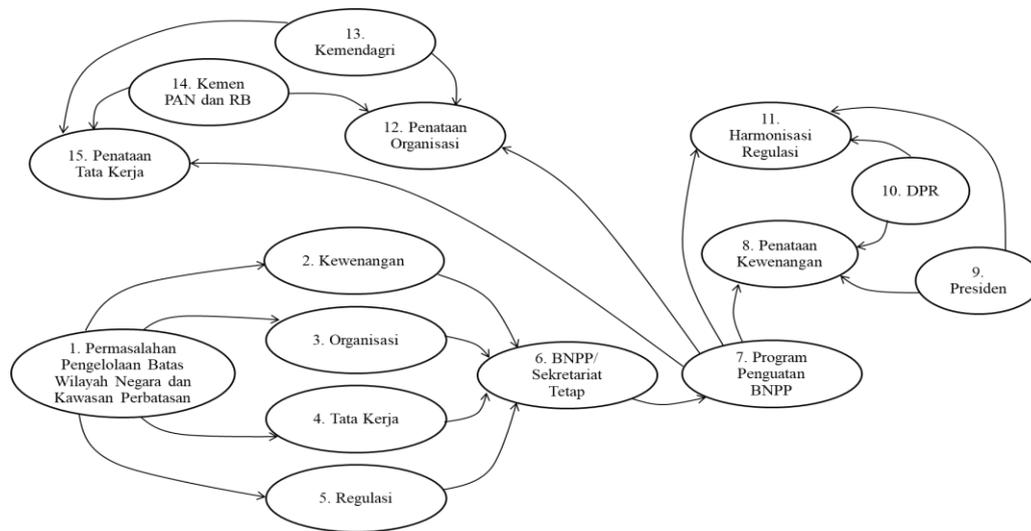
Deskripsi	Hasil Definisi
<i>Actor:</i> orang dan peran sistem dalam aktivitas (pihak-pihak yang memfasilitasi transformasi ini kepada <i>customer</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Masyarakat Perbatasan:</i> Masyarakat yang tinggal dan menetap di kawasan perbatasan. • <i>Sekretariat Tetap Badan Nasional Pengelola Perbatasan:</i> Sekretariat yang membantu Badan Nasional Pengelola Perbatasan dan kedudukannya di bawah Kementerian Dalam Negeri. • <i>Kementerian Dalam Negeri:</i> Kementerian yang menterinya mengepalai BNPP RI dan membawahi Sekretariat Tetap BNPP RI. • <i>Kementerian PAN dan RB:</i> Kementerian yang membantu Presiden untuk melakukan penataan dan penguatan organisasi pemerintahan (reformasi birokrasi).
<i>Transformation:</i> proses dan perubahan (perubahan yang akan dicapai, biasanya mendefinisikan kondisi awal dan kondisi akhir yang akan dicapai)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kondisi Wewenang:</i> Pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan masih bersifat disparitas, parsial dan sektoral. Mempunyai wewenang koordinasi tetapi tidak mempunyai wewenang eksekusi. • <i>Kondisi Eksisting:</i> Organisasi yang berperan konsultatif, fasilitatif dan koordinatif. • <i>Kondisi yang Akan Dicapai:</i> Postur organisasi yang berperan <i>policy making, coordination</i> dan <i>control</i>.
<i>Worldview:</i> dampak dari implementasi sistem (pandangan umum yang memberikan <i>statement</i> mengapa transformasi tersebut perlu dilakukan)	Postur organisasi yang sesuai dengan wewenang, tugas dan fungsi yang jelas sehingga tidak terjadi disharmoni dan <i>overlapping</i> antar lembaga (<i>structure follows function</i>).
<i>Owner:</i> para pihak (pihak-pihak yang dapat menghentikan transformasi tersebut)	Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat.
<i>Environment Constraint:</i> kendala lingkungan yang melingkupi sistem dan implikasinya (faktor yang mempengaruhi transformasi tetapi tidak mengendalikan sistem)	Faktor Regulasi: Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara yang mengatur spesifik tentang kelembagaan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.
<i>Root Definition:</i> Sistem melakukan kegiatan penguatan kelembagaan BNPP RI (P) dengan cara penerapan berbagai program secara efektif dan tepat sasaran dengan keterlibatan berbagai pihak (Q) untuk dapat meningkatkan kapasitas kelembagaan BNPP RI secara berkelanjutan dalam mengatasi permasalahan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan (R).	

Tahap Keempat: Desain Model Konseptual (*Conceptual Model*).

Dengan berpedoman pada definisi akar (*root definition*), selanjutnya disusunlah gambaran model konseptual untuk mengidentifikasi aktivitas yang diperlukan dalam mendesain kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di

Indonesia, dalam hal ini BNPP RI. Model konseptual ini merupakan proses adaptif, dimana terjadi aktivitas para pelaku dan adanya umpan balik antara proses dan pelaku dalam sistem kelembagaan penge-lolaan perbatasan negara di Indonesia.

Gambar 3. Model Konseptual Penguatan Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara di Indonesia



Tahap Kelima: Perbandingan Model Konseptual dengan Dunia Nyata

Setelah model konseptual diperoleh, maka tahap berikutnya adalah melakukan perbandingan antara model konseptual rekomendasi tentang apa yang sebaiknya dipertahankan, ditingkatkan atau dibuat yang baru. Rekomendasi yang diberikan dalam proses ini berkaitan dengan empat

(*human activity system*) dengan dunia nyata (*real world*) kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia yang menghasilkan

hal, yaitu: penataan kewenangan, penataan organisasi, penataan tata kerja, dan penataan regulasi.

Tabel 2. Perbandingan Model Konseptual dengan Dunia Nyata Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara di Indonesia

Aktivitas	Kondisi Dunia Nyata	Rekomendasi
Penataan kewenangan	Terdapat ketidaksesuaian (<i>discrepancy</i>) dalam menterjemahkan dan merumuskan kewenangan Badan Pengelola dari “wewenang pengelolaan” kepada “wewenang administrasi” (tugas dan fungsi administratif). Pada hal, Badan Pengelola merupakan representasi dari Pemerintah (Presiden) untuk menyelenggarakan wewenang (substentif) pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008.	Penetapan kewenangan. Penguatan wewenang eksekusi.
Penataan organisasi	Organisasi BNPP RI saat ini menunjukkan beberapa hal. (1) Yang ada adalah unsur pemimpin, yaitu Kepala BNPP RI, dan unsur pembantu pemimpin (fungsi staf), yaitu Sekretaris BNPP RI. (2) Deputi sebagai unsur pelaksana (fungsi lini) menjalankan fungsi pembantu pemimpin (fungsi staf) karena berada dalam lingkup Sekretariat Tetap. (3) Tidak ada unsur pengawas. (4) Tidak ada unsur penunjang/pendukung yang memberikan pelayanan di lapangan. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2019 memberikan tugas tambahan kepada BNPP RI, yaitu mengelola Pos Lintas Batas Negara (PLBN). Terdapat penambahan tugas Asisten Deputi Pengelolaan Lintas Batas Negara (Asdep Tasbara) pada Deputi Bidang Pengelolaan Batas Wilayah Negara sehingga membawahi 9 unit Eselon III, yaitu 2 unit administratif dan 7 PLBN. Beban kerja khusus Asdep Tasbara akan bertambah sejalan dengan realisasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2019, yaitu 4 PLBN selesai tahun 2019 dan diikuti dengan 7 PLBN lainnya, sehingga Asdep Tasbara akan membawahi 20 unit Eselon III (2 unit administratif dan 18 PLBN). Asdep Tasbara mempunyai <i>span of control</i> yang besar.	Penetapan kedudukan organisasi dalam pemerintahan. Penyusunan/ penyempurnaan struktur organisasi.

Aktivitas	Kondisi Dunia Nyata	Rekomendasi
Penataan tata kerja	Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Pasal 15 ayat (1) huruf c, mengatur tentang hubungan kerja BNPP RI yang sifatnya koordinatif. Potensi tumpang tindih/konflik hubungan kerja berkaitan dengan persoalan penataan ruang. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 361 ayat (3), mengatur khusus tentang kewenangan lain BNPP RI dalam penataan ruang. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberi wewenang kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang penataan ruang.	Sinkronisasi hubungan kelembagaan.
Penataan regulasi	Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara mengatur spesifik tentang kelembagaan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan. Dalam UU ini terdapat substansi pengaturan, mulai dari wewenang, kelembagaan, hingga hubungan tata kerja, yang tidak selaras. UU ini juga tidak selaras dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khusus Pasal 361, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.	Harmonisasi regulasi.

Tahap Keenam: Rencana Perubahan

Rekomendasi yang dihasilkan dari perbandingan model konseptual (*human activity system*) dengan dunia nyata (*real world*) tersebut dijadikan sebagai rencana perubahan dalam kaitan dengan penguatan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia, dalam hal ini BNPP RI. Rencana perubahan dimaksud mencakup hal-hal sebagai berikut:

Dalam kaitan dengan kewenangan dilakukan penetapan kewenangan dan penguatan wewenang eksekusi. Dalam kaitan dengan organisasi dilakukan penetapan kedudukan organisasi dalam pemerintahan dan penyusunan/penyempurnaan struktur organisasi. Dalam kaitan dengan tata kerja dilakukan sinkronisasi hubungan kelembagaan. Dalam kaitan dengan regulasi dilakukan harmonisasi regulasi.

Wewenang BNPP RI dalam pelaksanaannya bersifat fasilitatif dan koordinatif yang menunjukkan implementasi administrasi K/L dari anggota BNPP RI. BNPP RI mempunyai wewenang fasilitasi dan koordinasi tetapi tidak mempunyai wewenang eksekusi (*execution policy*). Wewenang eksekusi dari BNPP RI sebagai representasi Pemerintah pada hakikatnya diterjemahkan secara sinkron dari wewenang Pemerintah dalam pengelolaan

Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Wewenang yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) sudah semestinya diselenggarakan oleh BNPP RI sebagai lembaga yang diatur spesifik dalam UU tersebut (Pasal 14 ayat 1), sehingga wewenang BNPP RI (lebih dari sekedar tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat 1) memmanifestasikan wewenang Pemerintah yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1).

Pergeseran wewenang BNPP RI dari wewenang yang sifatnya administrasi kepada wewenang eksekusi menghasilkan postur organisasi yang berperan *policy making, coordination* dan *control* dalam pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan. Sejalan dengan ini, dilakukan sinkronisasi hubungan kerja kelembagaan, pada tingkat pusat antara BNPP RI dengan K/L dan pada tingkat daerah antara BNPP RI dengan Pemerintah Daerah, serta harmonisasi regulasi terkait wewenang dan kelembagaan BNPP RI, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Dalam kaitan dengan penataan struktur organisasi BNPP RI dilakukan dengan cara penajaman tugas dan fungsi

yang ada, memperluas cakupan/ruang lingkup tugas dan fungsi yang ada, dan menerjemahkannya ke dalam struktur organisasi agar terwadahi. Penataan struktur organisasi BNPP RI tersebut dilakukan dengan tiga pilihan cara, yaitu: *Upsizing*, yaitu penambahan unit baru untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi yang belum terwadahi. *Merger*, yaitu penggabungan unit kerja agar penyelenggaraan tugas dan fungsi menjadi lebih solid dan efektif (*unit grouping by function*). *Downsizing*, yaitu perampingan terhadap unit kerja sejalan dengan pelaksanaan kebijakan pemangkasan Eselon III dan IV, dimana tugas dan fungsi dialihkan ke dalam jabatan fungsional. Dengan demikian diusulkan bentuk organisasi BNPP RI ke depan sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Pengelolaan perbatasan negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan) menggunakan model organisasi LPNK dengan melakukan penataan kelembagaan (*institutional arrangement*) sebagai berikut:

Bentuk Organisasi

Dengan memperhatikan permasalahan yang dihadapi, baik yang sifatnya perbatasan negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan) maupun yang sifatnya kelembagaan pengelolaan perbatasan negara, maka kelembagaan pengelolaan perbatasan negara perlu ditransformasikan dari sekedar berbentuk LNS (*existing*) kepada LPNK.

Kedudukan, Peranan, Tugas dan Fungsi BNPP RI saat ini berkedudukan dan berperan sebagai *supporting agency* dalam pemerintahan, yaitu badan yang memberikan dukungan kepada Pemerintah untuk memfasilitasi dan mengoordinasikan pengelolaan perbatasan negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan). Wewenang, tugas dan fungsi BNPP RI tersebut perlu ditingkatkan kepada wewenang eksekusi (*execution policy*) dengan melakukan harmonisasi regulasi terhadap Undang-

Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan peraturan perundang-undangan terkait.

Unsur Pemimpin

Kepala BNPP RI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden Republik Indonesia, tidak dijabat oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, tanpa Pengarah dan tanpa Anggota BNPP RI dalam Model LPNK.

Unsur Pembantu Pemimpin

Pemangkasan/*downsizing* Eselon III dan IV di Sekretariat Tetap BNPP RI kecuali Eselon III dan IV terkait pengelolaan keuangan dan barang milik negara.

Unsur Pelaksana

Deputi menjadi unsur pelaksana pengelolaan perbatasan negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan). Penataan organisasi dilakukan terhadap Deputi sebagai berikut:

Penataan organisasi dilakukan terhadap Asisten Deputi Pengelolaan Lintas Batas Negara pada Deputi Bidang Pengelolaan Batas Wilayah Negara dengan menata PLBN menjadi Unit Pelaksana Teknis (UPT).

Penataan organisasi dilakukan terhadap Deputi Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan sebagai berikut: Penggabungan/*merger* Asisten Deputi Potensi Kawasan Perbatasan Darat dan Asisten Deputi Potensi Kawasan Perbatasan Laut menjadi Asisten Deputi Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan Darat dan Laut. Pembentukan Jabatan Struktural Eselon II yang baru/*upsizing*, yaitu Asisten Deputi Pengelolaan Pemberdayaan Masyarakat Kawasan Perbatasan, untuk mengisi posisi Asisten Deputi Potensi Kawasan Perbatasan Laut yang telah digabung/*merger*. Nomenklatur Jabatan Struktural Eselon II Asisten Deputi Penataan Ruang Kawasan Perbatasan ditata menjadi Asisten Deputi

Pengelolaan Penataan Ruang Kawasan Perbatasan.

Penataan nomenklatur jabatan, tugas dan fungsi Eselon II Asisten Deputy pada Deputy Bidang Pengelolaan Infrastruktur Kawasan Perbatasan sebagai berikut: Asisten Deputy Infrastruktur Fisik ditata menjadi Asisten Deputy Pengelolaan Infrastruktur Fisik Kawasan Perbatasan. Asisten Deputy Infrastruktur Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat ditata menjadi Asisten Deputy Pengelolaan Infrastruktur Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kawasan Perbatasan. Asisten Deputy Infrastruktur Pemerintahan ditata menjadi Asisten Deputy Pengelolaan Infrastruktur Pemerintahan Kawasan Perbatasan. Pemangkasan/*downsizing* Eselon III dan IV pada semua Deputy.

Unsur Pengawasan

Pembentukan Jabatan Struktural Eselon I yang baru/*upsizing*, yaitu Inspektur Utama untuk mengemban tugas dan fungsi pengawasan pengelolaan perbatasan negara.

Unsur Penunjang

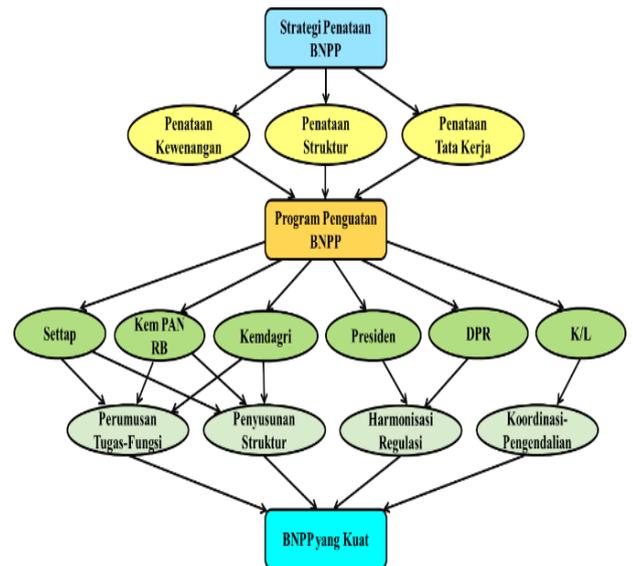
PLBN sebagai Unsur Penunjang ditata sebagai berikut: Tetap mempertahankan Eselon III dan IV di PLBN karena terkait penyediaan pelayanan batas wilayah negara dan percepatan pembangunan kawasan perbatasan. PLBN ditata menjadi Unit Pelaksana Teknis (UPT) untuk menyelenggarakan penyediaan pelayanan batas wilayah negara dan percepatan pembangunan kawasan perbatasan.

Tahap Ketujuh: Tindakan Perbaikan

Strategi penataan kelembagaan BNPP RI merupakan aktivitas berkesinambungan yang tentunya diharapkan dari waktu ke waktu semakin berkembang dan menjadi lebih baik. Desain strategi perlu dirumuskan dan diimplementasikan secara menyeluruh, termasuk evaluasi dan pengawasan sepanjang waktu pelaksanaannya. Formulasi strategi akan

memberikan sebuah peta jalan kemana arah yang akan dituju dan melalui jalan apa yang dipilih dengan segala dinamika yang mungkin akan terus berkembang setiap saat.

Gambar 4. Kerangka Implementasi Strategi Penguatan Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara di Indonesia



Dalam strategi penataan kelembagaan BNPP RI terdapat empat elemen penting untuk mendorong proses penguatan kelembagaan BNPP RI yang dapat diturunkan dalam berbagai program. Penguatan kelembagaan BNPP RI sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) menempuh strategi sebagai berikut:

Penetapan kewenangan BNPP RI

BNPP RI mempunyai wewenang fasilitasi dan koordinasi tetapi tidak mempunyai wewenang eksekusi (*execution policy*). Wewenang eksekusi dari BNPP RI sebagai representasi Pemerintah pada hakikatnya diterjemahkan secara sinkron dari wewenang Pemerintah dalam pengelolaan perbatasan negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan).

Penyusunan struktur BNPP RI

Pergeseran wewenang BNPP RI dari wewenang yang sifatnya administrasi kepada wewenang eksekusi menghasilkan postur organisasi yang berperan *policy making, coordination* dan *control* dalam pengelolaan perbatasan negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan). Dengan demikian perlu ditingkatkan kedudukan BNPP RI dalam pemerintahan sebagai LPNK.

Perumusan tata kerja BNPP RI

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Pasal 15 ayat (1) huruf c, mengatur tentang hubungan kerja BNPP yang sifatnya koordinatif. Dengan dilakukannya revisi terhadap undang-undang dapat dihindari potensi tumpang tindih/konflik hubungan kerja berkaitan dengan persoalan pengelolaan perbatasan negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan).

Harmonisasi regulasi perbatasan negara

Harmonisasi regulasi perbatasan negara (pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan) dimulai dari undang-undang. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara perlu direvisi dan diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan terkait seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Harmonisasi perundang-undangan ini kemudian diikuti dengan perubahan peraturan-peraturan pelaksanaan di bawahnya.

KESIMPULAN

Kesimpulan

Penelitian tentang penguatan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara (Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan) di Indonesia, dalam hal ini BNPP RI, menyimpulkan hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, penguatan kewenangan, dengan menetapkan kewenangan (tugas, fungsi dan peran) BNPP RI secara tepat (*right function*). *Kedua*, penguatan organisasi/kelembagaan, dengan mendesain organisasi (struktur) BNPP RI secara tepat (*right structure*). *Ketiga*: penguatan koordinasi (tata kerja) yang lebih baik dan solid dalam mengelola perbatasan negara, dengan merumuskan tata kerja (prosedur kerja, koordinasi) yang tepat (*right process*). *Keempat*, penguatan regulasi terkait pengelolaan perbatasan negara, dengan menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang ada.

Saran

Agar BNPP RI lebih kuat, maka di masa mendatang perlu ditingkatkan menjadi lembaga yang memiliki kewenangan eksekusi kebijakan (*policy execution*) secara langsung. Dengan kelembagaan yang memiliki kewenangan mengeksekusi kebijakan dan berada di bawah Presiden, maka pengelolaan dan pembangunan perbatasan dapat bisa dipercepat dan terfokus. Dengan demikian, yang diperlukan adalah kelembagaan pengelolaan perbatasan negara yang terpadu untuk mewujudkan pengelolaan perbatasan negara yang efektif secara nasional. Dalam hal ini, yang perlu dilakukan adalah penguatan kapasitas kelembagaan pengelolaan perbatasan negara.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada: (1) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (KEMENPANRB RI),

khususnya Deputi Kelembagaan dan Proses Bisnis, (2) Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia (BNPP RI), (3) PT Multi Area Desentralisasi Pembangunan (MADEP). Artikel ini bersumber dari studi yang didukung oleh Program Audit Organisasi Kementerian atau Lembaga Pemerintah Non Kemen-terian Bidang Politik, Hukum dan Keamanan: Badan Kepegawaian Negara (BKN), Badan Narkotika Nasional (BNN), Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), Kejaksaan Agung (KEJAGUNG) dan Lembaga Ketahanan Nasional (LEMHANAS) tahun 2019. Artikel ini tidak mewakili lembaga-lembaga tersebut di atas, tetapi merupakan pendapat pribadi peneliti.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung. 2013. Posisi Kelembagaan, Kendala Dalam Mengelola Perbatasan Negara. Humas UGM. <https://www.ugm.ac.id/id/berita/7880-posisi-kelembagaan-kendala-dalam-mengelola-perbatasan-negara>.
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan. 2019. *Rancangan Peraturan Presiden tentang Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2020-2024*. Jakarta: Badan Nasional Pengelola Perbatasan.
- Bappenas. 2004. Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarnegara di Indonesia. www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/11630/3866/.
- Buku Informasi Statistik Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (BIS-PUPR). 2019. Jakarta: Pusat Data dan Teknologi Informasi Sekretariat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Checkland, Peter. 1990. *Soft Systems Methodology: a 30-year retrospective*. Chichester-England: John Wiley & Sons.
- Checkland, Peter & Scholes, Jim. 1990. *Soft Systems Methodology in Action*. Chichester-England: John Wiley & Sons.
- Daft, Richard L. 1992. *Organization Theory and Design*. Saint Paul-USA: West Publishing Company.
- David, Robert J., Tolbert, Pamela S. & Boghossian, Johnny. 2019. Institutional Theory in Organization Studies. *Oxford Research Encyclopedias*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.158>.
- Duggan, Ruth A. 2008. *A Model for International Border Management Systems*. Albuquerque, New Mexico: Sandia National Laboratories.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 tentang Percepatan Pembangunan 11 (Sebelas) Pos Lintas Batas Negara Terpadu dan Sarana Prasarana Penunjang di Kawasan Perbatasan.
- Istijono, Bambang. 2012. Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, Arah Kebijakan menuju Kebijakan yang Terarah. *Jurnal Puskasstra Pusat Kajian Strategis*, 1(1): 48-51.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Penerbit Gavamedia.
- Kementerian PPN/Bappenas. 2019. *Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Kennedy, Posma Sariguna Johnson, et al. 2018. *Kajian Normatif: Pengelolaan Perbatasan dan Kelembagaan Pusat-*

- Daerah Berdasarkan Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara. *IKRAITH-EKONOMIKA*, 1(2): 67-77. <https://journals.upi-yai.ac.id/index.php/IKRAITH-EKONOMIKA/article/view/385>.
- Kennedy, Pasma Sariguna Johnson, et al. 2019. Diskusi Mengenai Isu Strategis Tentang Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara dengan Pemerintah Provinsi Maluku. *Jurnal Comunita Servizio*, 1(2): 120-133. <http://ejournal.uki.ac.id/index.php/cs/article/download/1277/1050/>.
- McGill, Ronald. 1996. *Institutional Development: A Third World City Management Perspective*. Hampshire and London: Macmillan Press Ltd.
- Mehregan, M. Reza, et al. 2012. An application of Soft System Methodology. International Conference on Leadership, Technology and Innovation Management. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 41, 426-433. doi: 10.1016/j.sbspro.2012.04.051.
- Muhammad, Adji Suradji, et al. 2017. Collaborative Governance Model in Managing International Borders in Riau Islands Province Using Partial Least Squares Method. *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)*, 21(2), 155-167. <https://doi.org/10.22146/jkap.28097>.
- Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2015-2019.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Tetap Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Tetap Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 886).
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 79).
- Prasetyo, Hanung Nindito & Surendro, Kridanto. 2015. Designing a Data Governance Model Based on Soft System Methodology (SSM) in Organization. *Journal of Theoretical and Applied Information Technology*, 78(1), 46-52. <http://www.jatit.org/volumes/Vol78No1/6Vo178No1.pdf>.
- Scott, W. Richard. 2004. "Institutional theory." in *Encyclopedia of Social Theory*, George Ritzer, ed. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 408-414.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 177, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4925).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Uphoff, Norman. 1986. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

Wadley, Reed L. 2002. Border Studies beyond Indonesia: A Comparative Perspective. *Antropologi Indonesia*, 67, 1-11. <https://doi.org/10.7454/ai.v0i67.3425>.