JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI:https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i1.6369
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 21 Agustus 2025 | **Revised:** 28 Oktober 2025 | **Accepted:** 14 November 2025

Reposisi Hukum Kelembagaan BNPP dalam Tata Kelola Pembangunan Wilayah Perbatasan

Filipus Wahyu Wicaksono[1], Belly Isnaeni[2], Bachtiar[3]
[1] Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Banten, Indonesia, wicaksono.wf@gmail.com
[2] Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Banten, Indonesia, dosen02637@unpam.ac.id
[3] Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Banten, Indonesia, dosen00938@unpam.ac.id

Corresponding Author: dosen00938@unpam.ac.id[1]

Abstract: *The institutional framework of the National Border Management Agency (BNPP) as a coordinating institution for the development of Indonesia's border regions faces various normative and structural issues that hinder its effectiveness. The main problem lies in the subordinated status of BNPP under the Ministry of Home Affairs, which weakens its institutional position, compounded by a deficit of regulatory authority and the absence of a binding legal framework for technical ministries. This research aims to re-examine the legal construction of BNPP within the institutional architecture of national development, emphasising the importance of juridical repositioning of the institution in order to strengthen its coordinating function and accountability. The approach employed is juridical-normative with a descriptive-qualitative analysis method, supported by legislative studies, policy documents, and accredited academic literature. The results of the analysis show that the absence of strong legal authority leads to policy fragmentation between ministries, inequality in central–regional relations, as well as low subnational participation in border development planning. Policy evaluation has also not been integrated into the BNPP policy cycle, so success is measured merely by physical output without considering social and geopolitical impacts. This research recommends the establishment of a Border Management Act that grants regulatory authority to BNPP, institutional repositioning to make it more autonomous, the strengthening of evaluation mechanisms based on spatial and social data, and increased regional participation in decision-making processes. The juridical repositioning of BNPP's institutional framework is not merely an administrative necessity, but a strategic agenda to realise border governance that is fair, integrative, and constitutional.*

Keyword: *Legal Repositioning; BNPP; Border Regions; Governance; Public Institutions.*

Abstrak: Kelembagaan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) sebagai institusi koordinatif pembangunan wilayah perbatasan Indonesia menghadapi berbagai persoalan normatif dan struktural yang menghambat efektivitas kerjanya. Permasalahan utama terletak pada status subordinatif BNPP di bawah Kementerian Dalam Negeri yang melemahkan posisi kelembagaan, ditambah dengan defisit kewenangan regulatif dan absennya kerangka hukum yang mengikat kementerian teknis. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ulang konstruksi

hukum BNPP dalam arsitektur kelembagaan pembangunan nasional dengan menekankan pentingnya reposisi yuridis kelembagaan guna memperkuat fungsi koordinatif dan akuntabilitasnya. Pendekatan yang digunakan adalah yuridis-normatif dengan metode analisis deskriptif-kualitatif dan didukung oleh studi perundang-undangan, dokumen kebijakan, serta literatur akademik terakreditasi. Hasil analisis menunjukkan bahwa ketiadaan otoritas hukum yang kuat menyebabkan fragmentasi kebijakan antar kementerian, ketimpangan relasi pusat-daerah, serta rendahnya partisipasi subnasional dalam perencanaan pembangunan perbatasan. Evaluasi kebijakan pun belum terintegrasi dalam siklus kebijakan BNPP, sehingga keberhasilan hanya diukur dari output fisik tanpa memperhatikan dampak sosial dan geopolitik. Penelitian ini merekomendasikan perlunya pembentukan Undang-Undang Pengelolaan Perbatasan yang memberikan kewenangan regulatif kepada BNPP, reposisi kelembagaan agar lebih otonom, penguatan mekanisme evaluasi berbasis data spasial dan sosial, serta peningkatan partisipasi daerah dalam proses pengambilan keputusan. Reposisi hukum kelembagaan BNPP bukan sekadar kebutuhan administratif, melainkan agenda strategis untuk mewujudkan tata kelola perbatasan yang adil, integratif, dan konstitusional.

Kata Kunci: Reposisi Hukum; BNPP; Wilayah Perbatasan; Tata Kelola; Kelembagaan Publik.

PENDAHULUAN

Pembangunan wilayah perbatasan Indonesia memegang peranan vital dalam menjaga kedaulatan negara, mengurangi kesenjangan pembangunan, serta memastikan kehadiran negara di wilayah terluar. Dengan berbatasan langsung dengan sepuluh negara baik secara darat maupun laut wilayah perbatasan tidak hanya menjadi garda depan teritorial, tetapi juga arena interaksi sosial, ekonomi, dan kultural lintas negara yang kompleks. Pembangunan wilayah perbatasan negara merupakan amanat strategis yang tak terelakkan dalam kerangka menjaga keutuhan teritorial, pemerataan pembangunan, dan penguatan kedaulatan negara. Namun, dalam praktiknya, tata kelola wilayah perbatasan Indonesia masih menyisakan berbagai persoalan struktural, termasuk pada tataran kelembagaan, utamanya dalam peran Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) yang dibentuk berdasarkan Perpres No. 12 Tahun 2010 (Presiden Republik Indonesia, 2010).

Harruma (2022) mengungkapkan bahwa permasalahan struktural di perbatasan Indonesia mencakup rendahnya kualitas infrastruktur pelayanan publik, ketergantungan ekonomi masyarakat terhadap negara tetangga, belum selesainya isu batas negara, serta lemahnya pengawasan terhadap aktivitas lintas batas. Selain itu, terdapat fenomena patriotisme yang memudar di kalangan warga perbatasan akibat minimnya perhatian negara terhadap kualitas hidup dan kesejahteraan mereka. Laporan *Partnership for Governance Reform* (2011) juga menegaskan bahwa pengelolaan perbatasan selama ini lebih menekankan pendekatan keamanan semata (*security-belt approach*), alih-alih membangun tata kelola pembangunan yang berkelanjutan dan responsif terhadap kebutuhan sosial ekonomi warga perbatasan. Ketiadaan kepastian hukum atas batas wilayah, minimnya sarana dan prasarana dasar, serta lemahnya integrasi lintas sektor menjadi kendala utama dalam memperkuat kawasan ini sebagai beranda depan NKRI.

Fenomena stagnasi pembangunan ini memperlihatkan lemahnya koordinasi yang menjadi jantung peran kelembagaan BNPP. Hal ini senada dengan kritik Widiartana yang menilai bahwa lemahnya efektivitas BNPP bersumber dari status hukumnya sebagai lembaga non-struktural tanpa otoritas mandatori langsung terhadap lembaga teknis lainnya. Ia menegaskan bahwa "kewenangan koordinatif BNPP tidak cukup kuat untuk memastikan sinkronisasi kebijakan pembangunan perbatasan antara pusat dan daerah, sehingga seringkali hanya menjadi forum seremonial tanpa daya paksa eksekusi (Widiartana, 2021).

Secara teoretis, persoalan kelembagaan dalam tata kelola publik menempatkan koordinasi sebagai inti dari integrasi kebijakan. Dalam perspektif governance, efektivitas institusi publik ditentukan oleh sejauh mana lembaga tersebut memiliki fit institutionality, yaitu kesesuaian struktur dengan mandat hukum, sumber daya, dan legitimasi aktor (B. Guy Peters, 2001). Sementara itu, Zein (2020) menegaskan bahwa peran kelembagaan BNPP yang tidak terintegrasi dalam sistem perencanaan nasional mengakibatkan inkonsistensi antara kebijakan pusat dan kebutuhan riil daerah perbatasan.

Secara lebih luas, kajian oleh Hanita (2018) menegaskan bahwa pendekatan geopolitik dalam pembangunan perbatasan tidak hanya mengedepankan aspek teritorial semata, tetapi juga menyatukan kepentingan pertahanan, diplomasi, dan tata kelola lintas batas. Ia menyebutkan bahwa "pembangunan wilayah perbatasan membutuhkan kerangka geopolitik multidisiplin yang mengintegrasikan daya tahan nasional dengan strategi kesejahteraan dan partisipasi masyarakat lokal. Dalam hal ini, lemahnya kewenangan BNPP dan minimnya harmonisasi dengan kementerian/lembaga teknis menjadi hambatan utama dalam pembangunan inklusif perbatasan.

Urgensi kajian ini semakin meningkat seiring dengan pergeseran strategi pembangunan nasional yang menekankan *peripheral growth* melalui RPJMN 2020–2024. Namun, tanpa perbaikan struktural dan reposisi hukum kelembagaan BNPP, agenda pemerataan dan integrasi wilayah terluar berpotensi menjadi simbolis belaka.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ulang posisi hukum BNPP dalam arsitektur kelembagaan pembangunan nasional, dengan fokus pada keterkaitan antara desain normatif, efektivitas koordinasi antar lembaga, dan capaian pembangunan di wilayah perbatasan. Untuk itu, pendekatan yuridis-normatif dipilih guna menelusuri kesesuaian kerangka hukum yang mendasari peran BNPP, dilengkapi dengan perspektif teori kelembagaan dalam tata kelola publik. Sejalan dengan itu, Lismanto & Utama (2020) menegaskan bahwa kelembagaan publik harus dipahami sebagai struktur hukum yang membentuk relasi antarlembaga negara dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. Mereka menekankan bahwa institusi dalam konteks hukum administrasi negara bukan sekadar wadah formal, melainkan entitas hukum aktif yang memiliki fungsi mengikat dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif, yaitu pendekatan yang memusatkan perhatian pada norma hukum sebagai landasan utama dalam menganalisis isu kelembagaan dan tata kelola pembangunan wilayah perbatasan. Pendekatan ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana ketentuan hukum positif, khususnya Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2010 dan perangkat regulasi sektoral lainnya, membentuk kerangka kelembagaan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) serta menentukan efektivitas fungsi koordinatif yang dijalankan.

Dalam studi sistem hukum, pendekatan konseptual yang digunakan dapat bersifat deduktif-struktural. Lindahl & Odelstad (2000) menekankan bahwa sistem normatif dapat direkonstruksi secara logis sebagai struktur hubungan antara kondisi-kondisi hukum yang memiliki konsekuensi implikatif. Dengan kata lain, sistem hukum dapat dibaca sebagai konfigurasi proposisional yang menunjukkan korelasi normatif antara kondisi sosial dan ketentuan hukum. Pendekatan ini sejalan dengan analisis yuridis-normatif karena menempatkan norma sebagai pusat hubungan antara fakta dan konsekuensi normatif.

Sumber data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, seperti Perpres No. 12 Tahun 2010, dokumen resmi BNPP, Bappenas, dan kementerian/lembaga terkait lainnya. Sementara itu, bahan hukum sekunder meliputi literatur akademik, hasil penelitian terdahulu,

artikel jurnal ilmiah, laporan kebijakan, serta dokumen evaluatif dari lembaga pemerintah atau *think-tank* independen.

Analisis dilakukan secara deskriptif-analitis, dengan memetakan permasalahan berdasarkan struktur normatif dan kelembagaan yang ada, kemudian menghubungkannya dengan dinamika empiris yang terjadi dalam praktik pembangunan wilayah perbatasan. Data dianalisis melalui penalaran sistematis guna menarik kesimpulan yuridis yang dapat digunakan sebagai dasar rekomendasi reformulasi hukum kelembagaan BNPP.

Sebagaimana ditegaskan oleh Creswell (2009), penelitian kualitatif bertujuan memahami fenomena dalam konteks spesifiknya dan menjelaskan secara mendalam realitas sosial yang kompleks, termasuk dalam studi hukum publik. Oleh karena itu, metode ini dinilai tepat untuk mengungkap relasi antara norma hukum, struktur kelembagaan, dan tantangan koordinatif dalam pengelolaan kawasan perbatasan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1) Konstruksi Hukum Subordinatif Melemahkan Otoritas BNPP

Secara kelembagaan, Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010, yang menempatkan posisi Kepala BNPP secara *ex-officio* dijabat oleh Menteri Dalam Negeri. Posisi ini menegaskan bahwa secara struktural, BNPP merupakan lembaga non-struktural yang terintegrasi di bawah Kementerian Dalam Negeri, bukan sebagai entitas independen. Konstruksi kelembagaan semacam ini menimbulkan relasi subordinatif yang memiliki implikasi penting terhadap efektivitas kerja koordinatif BNPP dalam mengelola program lintas sektor di wilayah perbatasan.

Dalam konteks hukum tata negara, struktur kelembagaan semacam ini mengabaikan prinsip *fit institutional design*, yakni kesesuaian antara mandat hukum dengan struktur organisasi dan kapasitas kelembagaan. Ketiadaan otonomi kelembagaan menyebabkan BNPP sering kali tidak memiliki posisi tawar yang kuat dalam pengambilan keputusan strategis, terlebih ketika berhadapan dengan kementerian sektoral yang memiliki kewenangan teknis dan anggaran lebih besar seperti Kementerian PUPR, Bappenas, atau Kementerian Pertahanan.

Widiartana (2021) dalam analisis hukumnya menegaskan bahwa kedudukan BNPP sebagai lembaga yang dijalankan oleh Menteri Dalam Negeri secara ex-officio tanpa perangkat struktural otonom membuatnya sulit untuk menjalankan fungsi koordinatif secara optimal. Ketiadaan perangkat yuridis yang mengikat instansi teknis membuat peran BNPP cenderung simbolik dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan perbatasan. Kondisi tersebut menghasilkan praktik koordinasi yang lebih bersifat administratif daripada substantif. Koordinasi tidak menghasilkan keputusan lintas sektor yang mengikat, melainkan hanya menghasilkan rekomendasi yang tidak wajib dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga terkait. Akibatnya, pembangunan wilayah perbatasan menjadi terfragmentasi, tidak konsisten dengan rencana induk, dan sering kali tidak selaras antara pusat dan daerah.

Dari perspektif hukum administrasi negara, struktur BNPP yang subordinatif ini mencerminkan model kelembagaan yang lemah (weak institution) karena tidak didukung oleh mekanisme yuridis pengikat. Dalam praktiknya, kementerian atau lembaga teknis tidak berkewajiban untuk menyesuaikan kebijakan sektoral mereka dengan program prioritas BNPP, meskipun peraturan perundang-undangan menegaskan fungsi koordinasi sebagai mandat utama BNPP.

Untuk menjawab tantangan ini, diperlukan rekonstruksi posisi hukum BNPP agar tidak semata-mata menjadi pelaksana teknokratis, tetapi memiliki kekuatan regulatif dan koordinatif yang diakui secara konstitusional. Reposisi hukum ini bisa dilakukan melalui

revisi Perpres menjadi bentuk peraturan yang lebih tinggi (misalnya Undang-Undang) guna memberikan legitimasi yuridis yang lebih kuat dan mewajibkan lembaga lain untuk tunduk pada kebijakan integratif yang disusun oleh BNPP.

2) Defisit Kewenangan Regulatoris Menjadikan Koordinasi Bersifat Simbolik

Salah satu hambatan utama dalam tata kelola pembangunan wilayah perbatasan adalah lemahnya kewenangan regulatif BNPP dalam melaksanakan fungsi koordinasi. Meskipun secara normatif BNPP diberikan mandat sebagai koordinator lintas kementerian/lembaga (K/L) dalam pembangunan perbatasan, mandat ini tidak disertai dengan otoritas hukum yang memadai untuk mengikat kementerian teknis. Akibatnya, koordinasi yang dilakukan BNPP sering kali bersifat seremonial dan tidak menghasilkan kebijakan terintegrasi yang mengikat secara legal.

Fenomena ini memperlihatkan adanya defisit dalam regulatory authority yang berujung pada koordinasi yang bersifat dekoratif. Ketiadaan sanksi atau konsekuensi hukum bagi K/L yang tidak mematuhi hasil koordinasi menyebabkan rendahnya kepatuhan institusional terhadap agenda pembangunan perbatasan yang disusun BNPP. Dalam praktiknya, masing-masing kementerian atau lembaga tetap menjalankan programnya secara sektoral tanpa mempertimbangkan integrasi dengan kerangka pembangunan wilayah perbatasan nasional.

Wika (2024) mengkritisi kondisi ini dengan menyatakan bahwa kurangnya mekanisme hukum yang mengatur hierarki koordinasi antar lembaga pusat dan daerah dalam pengelolaan perbatasan menyebabkan implementasi kebijakan menjadi parsial dan tidak berkelanjutan. Ketiadaan legitimasi yuridis atas hasil koordinasi menjadikan kewenangan BNPP lebih bersifat administratif daripada substantif. Dalam perspektif hukum administrasi, fungsi koordinasi yang tidak dibarengi dengan kewenangan regulatif cenderung menciptakan kebijakan yang fragmentatif. Padahal, dalam prinsip good governance, koordinasi antar lembaga harus dilandasi oleh mekanisme hukum yang menjamin keterpaduan program, efisiensi anggaran, dan keselarasan output. Tanpa penguatan kerangka legalitas, hasil-hasil koordinasi BNPP hanya menjadi rekomendasi teknokratik yang tidak memiliki daya paksa

Kondisi ini juga mempengaruhi penyusunan rencana induk pembangunan perbatasan. Beberapa daerah perbatasan seperti Nunukan, Merauke, dan Entikong mengeluhkan ketidaksinkronan antara kebijakan pusat dan kebutuhan lokal. Hal ini memperjelas bahwa koordinasi yang tidak ditopang oleh instrumen hukum cenderung gagal menjembatani kebutuhan realitas di lapangan dengan desain kebijakan nasional. Oleh karena itu, penguatan kewenangan regulatif BNPP menjadi aspek krusial dalam upaya mereformasi tata kelola pembangunan perbatasan. Salah satu opsinya adalah mendorong penyusunan Undang-Undang Pengelolaan Perbatasan yang secara tegas mengatur otoritas koordinatif BNPP dan memberikan kekuatan hukum bagi hasil-hasil koordinasinya.

3) Fragmentasi Antar-Kementerian Menghambat Integrasi Kebijakan

Salah satu konsekuensi langsung dari tidak adanya kewenangan regulatif yang kuat pada BNPP adalah terjadinya fragmentasi kebijakan lintas sektor. Ketiadaan instrumen hukum yang mengatur secara hierarkis relasi antar kementerian menyebabkan masing-masing instansi menjalankan agenda pembangunannya sendiri di wilayah perbatasan tanpa mekanisme integratif. Hal ini menciptakan diskoordinasi program antara BNPP dan kementerian sektoral seperti Kementerian PUPR, Kementerian Desa, bahkan Bappenas.

Kebijakan pembangunan PLBN (Pos Lintas Batas Negara), misalnya, sering kali tidak diikuti dengan pembangunan akses konektivitas atau layanan dasar di sekitarnya karena tidak terdapat perencanaan bersama yang mengikat antarkementerian. Kementerian teknis lebih mengacu pada prioritas sektoral masing-masing ketimbang pada rencana induk

kawasan perbatasan yang disusun BNPP. Akibatnya, kebijakan berjalan secara sporadis dan tidak mampu menciptakan efek pembangunan yang komprehensif.

Dalam analisisnya, Rikardus (2025) menegaskan bahwa salah satu hambatan utama dalam tata kelola pembangunan perbatasan adalah lemahnya struktur koordinasi antaraktor dan absennya regulasi yang menjamin keterpaduan antar sektor. Ia menunjukkan bahwa pada banyak kasus, pembangunan kawasan perbatasan berakhir sebagai proyek infrastruktur yang tidak berdampak signifikan karena tidak didukung oleh kebijakan sosial dan ekonomi yang menyertainya.

Rikardus mencatat bahwa fragmentasi kebijakan tidak hanya terjadi pada tataran vertikal antara pusat dan daerah, tetapi juga secara horizontal antarlembaga negara. Tanpa kerangka hukum yang mengikat, sinergi sektoral hanya menjadi jargon administratif yang tidak berujung pada efektivitas kebijakan. Ketika masing-masing lembaga memiliki kewenangan sendiri namun tidak ada titik temu kelembagaan, maka risiko inefisiensi kebijakan menjadi sangat tinggi, terlebih dalam konteks wilayah perbatasan yang kompleks secara geospasial dan sosiopolitik.

Situasi ini diperparah oleh ketidakterpaduan dalam penyusunan regulasi. Beberapa kebijakan sektoral bahkan saling bertentangan, seperti dalam hal pengelolaan lahan, akses pendidikan, dan distribusi bantuan sosial di daerah perbatasan. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan kelembagaan yang mampu mengintegrasikan peran antar instansi dalam satu kerangka hukum yang operasional. Solusi yang dapat diajukan adalah peningkatan status hukum BNPP dari lembaga koordinatif menjadi lembaga dengan otoritas pengendalian lintas sektor.

4) Ketimpangan Pusat-Daerah Membatasi Peran Subnasional

Pembangunan wilayah perbatasan pada dasarnya berada dalam ruang otoritas administratif pemerintah daerah karena menyangkut aspek pelayanan publik, sosial, ekonomi lokal, dan pengelolaan ruang wilayah. Namun dalam praktik perencanaan dan pengambilan keputusan, dominasi pemerintah pusat masih sangat kuat sehingga pemerintah daerah hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan. Kesenjangan antara locus (tempat berlangsungnya kebijakan) dan locus of control (pengambil keputusan) inilah yang menyebabkan ketidaksinkronan dan rendahnya partisipasi daerah dalam perencanaan pembangunan kawasan perbatasan.

Dalam kerangka hukum tata negara, kondisi ini mencerminkan ketidakseimbangan dalam pelaksanaan prinsip otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 dan 18A UUD 1945. Prinsip partisipasi dan desentralisasi, yang semestinya menjadi dasar dalam pembangunan daerah, menjadi kabur karena pendekatan pembangunan perbatasan masih sangat sentralistik. Pemerintah pusat melalui kementerian teknis sering kali merancang program tanpa melibatkan pemerintah kabupaten/kota di wilayah perbatasan secara substansial.

Wardhana & Huda (2022) mencermati bahwa keterlibatan daerah dalam pembangunan nasional masih bersifat simbolik dan prosedural. Dalam studi mereka tentang struktur kewenangan tata ruang di wilayah strategis, mereka menyatakan bahwa kelembagaan daerah seringkali tidak memiliki ruang deliberatif untuk mempengaruhi desain kebijakan, sehingga partisipasi mereka hanya bersifat formalistik dalam forum musrenbang atau rapat koordinasi. Lebih lanjut, relasi pusat-daerah yang timpang tidak hanya melemahkan otonomi daerah, tetapi juga menyebabkan penyusunan kebijakan tidak berbasis pada realitas lokal. Ketika keputusan pembangunan diputuskan secara *top-down*, maka sangat besar kemungkinan kebijakan yang dihasilkan tidak menjawab kebutuhan spesifik lokalitas di perbatasan. Hal ini bertentangan dengan prinsip *asymmetric decentralization*, di mana daerah-daerah dengan kekhususan geografis dan geopolitik seperti perbatasan seharusnya diberi ruang kelembagaan yang lebih besar.

Dalam pembangunan wilayah perbatasan, ketimpangan ini juga berujung pada rendahnya rasa memiliki dari pemerintah daerah terhadap proyek-proyek pembangunan yang dirancang pusat. Akibatnya, pelaksanaan pembangunan tidak jarang mengalami stagnasi, tumpang tindih program, atau bahkan penolakan karena tidak sesuai dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah. Sebagai solusi, diperlukan penataan ulang mekanisme koordinasi pembangunan perbatasan dengan mengakui posisi strategis pemerintah daerah sebagai subjek aktif, bukan sekadar objek kebijakan nasional. Dalam kerangka hukum, hal ini menuntut perubahan pada desain kelembagaan dan penguatan perangkat regulasi yang mengatur kewenangan daerah dalam forum perencanaan nasional.

5) Defisit Evaluasi Berkelanjutan Menghambat Akuntabilitas Pembangunan

Pembangunan wilayah perbatasan selama ini cenderung didekati sebagai agenda teknokratik yang menekankan capaian fisik proyek infrastruktur, seperti pembangunan Pos Lintas Batas Negara (PLBN), jalan akses, atau fasilitas publik lainnya. Namun, minimnya mekanisme evaluasi menyeluruh terhadap dampak jangka menengah dan panjang dari program-program tersebut mengakibatkan rendahnya akuntabilitas kelembagaan. Evaluasi yang dilakukan oleh BNPP masih bersifat administratif dan terfokus pada output proyek, bukan pada dampak sosial, ekonomi, dan keamanan wilayah perbatasan secara holistik.

Ketiadaan sistem evaluasi berbasis indikator keberhasilan kebijakan menyebabkan tidak adanya umpan balik kebijakan yang efektif. Padahal, evaluasi merupakan komponen penting dalam siklus kebijakan publik yang berfungsi tidak hanya sebagai alat kontrol, tetapi juga sebagai sarana pembelajaran kelembagaan untuk memperbaiki desain dan implementasi program ke depan. Akibatnya, keberhasilan pembangunan perbatasan lebih sering ditampilkan melalui data fisik semata jumlah proyek selesai, panjang jalan dibangun, jumlah PLBN beroperasi tanpa memperhitungkan kualitas tata kelola, keterlibatan masyarakat, atau perubahan kesejahteraan warga.

Desentralisasi di Indonesia telah mengubah hubungan pusat-daerah secara drastis sejak 1999, namun perubahan ini belum sepenuhnya disertai oleh sistem evaluasi yang kuat untuk memastikan efektivitas dan akuntabilitas kebijakan di tingkat lokal. Holzhacker et al (2016) mencatat bahwa salah satu konsekuensi dari fragmentasi kelembagaan akibat desentralisasi adalah melemahnya koordinasi dan evaluasi antarwilayah, yang menyebabkan pembangunan di berbagai daerah berlangsung tanpa harmonisasi strategi dan pengukuran dampak yang terintegrasi. Mereka menegaskan bahwa sistem desentralisasi Indonesia masih menyisakan tantangan besar dalam membangun struktur tata kelola yang mampu mendukung shared value creation secara berkelanjutan di seluruh tingkatan pemerintahan.

Evaluasi yang kuat juga berkaitan langsung dengan transparansi dan partisipasi pemangku kepentingan. Di wilayah perbatasan, keterlibatan pemerintah daerah, masyarakat adat, dan sektor swasta lokal dalam proses penilaian kinerja pembangunan nyaris tidak tampak. Padahal, keberlanjutan pembangunan di daerah-daerah frontier sangat tergantung pada sejauh mana kebijakan publik dikembangkan secara partisipatif dan berbasis data lapangan.

Penting bagi BNPP untuk mengembangkan sistem evaluasi berbasis data spasial dan sosial yang terukur, melibatkan auditor independen, serta menjadikan hasil evaluasi sebagai dasar revisi kebijakan tahunan. Tanpa mekanisme ini, pembangunan perbatasan akan terus berlangsung dalam ruang kontrol yang lemah, dengan potensi pemborosan anggaran dan ketidaktepatan sasaran kebijakan yang tinggi.

KESIMPULAN

Reposisi hukum kelembagaan BNPP merupakan kebutuhan mendesak dalam rangka membangun tata kelola pembangunan wilayah perbatasan yang integratif, partisipatif, dan

berkelanjutan. Hasil kajian menunjukkan bahwa kedudukan BNPP yang secara struktural bersifat subordinatif di bawah Kementerian Dalam Negeri telah membatasi ruang geraknya sebagai koordinator lintas sektoral. Posisi hukum yang lemah ini tidak hanya mengurangi efektivitas koordinasi, tetapi juga menciptakan ketimpangan relasi antar lembaga negara yang berujung pada fragmentasi kebijakan.

Koordinasi yang dijalankan BNPP selama ini cenderung bersifat simbolik karena tidak disertai dengan kewenangan regulatif yang kuat untuk mengikat kementerian atau lembaga teknis lainnya. Ketiadaan perangkat hukum yang menjamin kepatuhan terhadap hasil koordinasi menyebabkan program pembangunan perbatasan tidak berjalan dalam satu garis kebijakan yang terintegrasi, melainkan terpecah-pecah sesuai kepentingan sektoral masing-masing institusi. Dampaknya, inisiatif pembangunan sering kali berjalan secara tumpang tindih, tidak sinkron antara pusat dan daerah, serta minim keberlanjutan.

Selain itu, ketimpangan hubungan pusat dan daerah telah membatasi partisipasi aktor-aktor subnasional, khususnya pemerintah daerah perbatasan. Daerah kerap diposisikan sekadar sebagai pelaksana program pusat tanpa dilibatkan secara bermakna dalam perumusan strategi pembangunan. Model relasi top-down semacam ini bertentangan dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang dijamin konstitusi, serta menghambat penciptaan rasa kepemilikan lokal terhadap arah kebijakan pembangunan di kawasan frontier.

Kelemahan lain yang mengemuka adalah ketiadaan sistem evaluasi kebijakan yang mampu menilai secara holistik capaian pembangunan wilayah perbatasan. Evaluasi yang dilakukan masih terfokus pada output proyek dan indikator kuantitatif, bukan pada outcome dan dampak strategis jangka panjang. Padahal, akuntabilitas dan transparansi hanya dapat ditegakkan jika terdapat mekanisme evaluasi yang obyektif, adaptif, dan melibatkan pemangku kepentingan di berbagai level pemerintahan.

Dengan demikian, upaya membenahi tata kelola pembangunan wilayah perbatasan harus diawali dari pembenahan kerangka hukum dan kelembagaan BNPP. Reposisi hukum melalui pembentukan undang-undang khusus yang mengatur kewenangan substantif dan koordinatif BNPP menjadi prasyarat penting. Selain memberikan legitimasi yuridis yang lebih kuat, hal ini juga memungkinkan terciptanya struktur kelembagaan yang lebih responsif terhadap dinamika pembangunan perbatasan. Reformasi kelembagaan ini harus disertai dengan mekanisme evaluatif yang terintegrasi dalam siklus kebijakan, serta menjamin keterlibatan aktif pemerintah daerah dan masyarakat lokal sebagai subjek pembangunan, bukan sekadar objek kebijakan.

REFERENSI

B. Guy Peters. (2001). The Politics of Bureaucracy. In *Routledge* (5 ed.). Routledge.

Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications.

Hanita, M. (2018). Geopolitik Dan Isu Perbatasan Dalam Pendekatan Multidisiplin. *Jurnal Kajian Stratejik Ketahanan Nasional*, *1*(1), 1–12. https://doi.org/10.7454/jkskn.v1i1.10002

Harruma, I. (2022). *Masalah-masalah di Wilayah Perbatasan Indonesia dan Upaya Mengatasinya*. Kompas.com.

Holzhacker, R. L., Wittek, R., & Woltjer, J. (2016). Decentralization and governance in Indonesia. In *Decentralization and Governance in Indonesia*. Springer.

Lindahl, L., & Odelstad, J. (2000). An Algebraic Analysis of Normative Systems. *Ratio Juris*, *13*(3), 261–278. https://doi.org/10.1111/1467-9337.00155

Lismanto, L., & Utama, Y. J. (2020). Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, *2*(3), 416–433.

https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.416-433
Partnership for Governance Reform. (2011). *Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia*.
Presiden Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010.
Rikardus, E. (2025). *Penguatan Kebijakan Ketahanan Pangan : Sinergi Multi- Pemangku Kepentingan dalam Peningkatan Produksi Padi Everistus Rikardus*. *1*(2), 302–315.
Wardhana, A. F. G., & Huda, N. (2022). Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kawasan Metropolitan Jabodetabek-Punjur. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, *29*(3), 494–515. https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss3.art2
Widiartana, P. W. (2021). Kedudukan dan Kewenangan: Badan Nasional. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, *51*(1). https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no1.3011
Wika, M. (2024). Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik dalam Pembangunan Infrastruktur di Daerah Perbatasan. *Jurnal Intelek dan Cendikiawan Nusantara*, 11384–11395.
Zein, Y. A. (2020). Grand Design Pengelolaan Wilayah Perbatasan Negara Berbasis Pemenuhan Hak Asasi Manusia Warga Negara. *Borneo Law Review*, *4*(1), 79–100. https://doi.org/10.35334/bolrev.v4i1.1398