

Implementasi Kebijakan Pengelolaan Wilayah Perbatasan Maritim Negara di Kabupaten Rote Ndao

Budhi Yuzerman¹

¹ Mahasiswa Program Pascasarjana, Universitas Nusa Cendana.
Email: buzerkupang@gmail.com

ABSTRAK

Kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan negara merupakan bagian dari upaya negara untuk mewujudkan tujuan negara, sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945, di antaranya adalah untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa, termasuk untuk warga di wilayah perbatasan maritim negara. Dilakukannya studi implementasi kebijakan ini, adalah untuk memahami dan mengkritisi implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Badan Pengelola Perbatasan Daerah Provinsi NTT dalam mengelola wilayah perbatasan maritim negara di wilayah Kabupaten Rote Ndao. Studi yang dilakukan memperlihatkan adanya filosofis permasalahan menyangkut kewenangan dan komunikasi terhadap faktor-faktor dalam implementasi kebijakan. Metode yang digunakan untuk memahami dan mengkritisi permasalahan adalah dengan menggunakan kombinasi model implementasi kebijakan Grindle, Edward III dan Mazmanian-Sabatier untuk mendapatkan detail dan pola permasalahan yang terjadi dalam implementasi kebijakan dan mengkritisi permasalahan tersebut dengan menggunakan Teori Tindakan Komunikatif Habermas menyangkut hubungan kewenangan dan komunikasi terhadap implementasi kebijakan, dan menggunakan *Grounded Theory* untuk membangun teori (*Theory Building*) yang ada selama proses pengumpulan, analisa dan pembahasan data.

Kata kunci: *Implementasi Kebijakan, Kewenangan, Komunikasi.*

PENDAHULUAN

Secara teoritis, pengelolaan wilayah perbatasan negara, termasuk ke dalam domain ilmu administrasi negara. Karena pengelolaan wilayah perbatasan negara merupakan bagian dari upaya negara untuk mewujudkan tujuan negara. Tujuan negara ini menjadi pedoman dasar bagi negara dalam merencanakan dan mengelola pembangunan nasional, termasuk di wilayah perbatasan negara. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Muhammad (2019: 12), bahwa di Indonesia, administrasi negara berfungsi

sebagai alat pembangunan, dengan kata lain administrasi negara digunakan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara.

Dalam konteks pembangunan nasional, telah terjadi perubahan paradigma dalam pengelolaan wilayah perbatasan negara, sebagaimana disampaikan dalam isi Undang-undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025, yang mengubah cara pandang pengelolaan kawasan perbatasan negara dari *Inward Looking* menjadi *Outward Looking*, sehingga pendekatan

keamanan (*security approach*) yang digunakan pada masa lampau perlu juga disertai dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Dalam prakteknya, selama sepuluh tahun terakhir telah terjadi perubahan yang signifikan dalam pengelolaan wilayah perbatasan negara, khususnya di pos lintas perbatasan darat. Namun studi literatur yang dilakukan memperlihatkan bahwa wilayah atau kawasan perbatasan maritim negara yang meliputi laut dan pesisir serta pulau-pulau terdepan Indonesia, dalam pengelolaannya sedikit tertinggal dan masih ditemukannya beragam permasalahan dalam pengelolaannya.

Salah satu permasalahan menonjol dalam pengelolaan wilayah perbatasan maritim negara yang berpotensi dapat memicu konflik antar negara di kemudian hari, adalah permasalahan perbatasan maritim antara Indonesia dengan Australia di perairan selatan Pulau Rote Kabupaten Rote Ndao Provinsi Nusa Tenggara Timur. Permasalahan tersebut disebabkan oleh adanya lokasi penangkapan ikan tradisional nelayan Indonesia di kawasan *Ashmore Reef* yang menjadi wilayah Australia dan terjadinya tumpang tindih (*overlay*) yurisdiksi Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan Landas Kontinen (LK) Indonesia-Australia di sekitar kawasan tersebut.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wuryandari (2014: 1-20), yang menyebutkan bahwa menurut Konvensi Hukum Laut (UNCLOS 82) dan nota kesepakatan Indonesia-Australia atau *MoU Box* 1974 sesungguhnya telah memberikan jaminan hukum atas hak penangkapan ikan tradisional oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia yang telah mereka lakukan secara turun menurun sejak sekitar abad 17. Namun fakta empiris memperlihatkan adanya praksis berbeda.

Lebih jauh, Wuryandari (2014; 15-16)

menyimpulkan bahwa berbagai permasalahan yang terkait dengan *MoU Box* dan kebijakan ketat Australia atas perairan wilayahnya pada gilirannya menimbulkan permasalahan baru terhadap nelayan Indonesia secara sosial dan ekonomi, yaitu di tengah lilitan utang sebagai akibat dari status pengangguran setelah kapal mereka disita dan dibakar pihak otoritas Australia, telah mendorong nelayan-nelayan tradisional Indonesia tersebut, untuk beralih profesi dalam kegiatan penyelundupan manusia ke Australia.

Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan di wilayah perbatasan negara, pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan negara. Salah satu kebijakan signifikan pemerintah dalam pengelolaan wilayah perbatasan negara adalah dibentuknya Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010, yang kemudian di revisi melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2017. Badan ini bersifat koordinatif, yang mengkoordinir sejumlah kementerian dan lembaga negara untuk membangun wilayah perbatasan secara bersama atau terpadu. Badan ini merupakan kebijakan solutif yang diambil pemerintah, karena tidak efektifnya pengelolaan sebelumnya yang bersifat *multi agency*. Seperti yang disampaikan oleh Mangku (2018: 167), bahwa pembentukan BNPP mengedepankan sinergi kebijakan dan program, sehingga kelemahan dan keterbatasan yang ada sebelumnya, yakni penanganan perbatasan negara secara *ad-hoc* dan parsial serta egosektoral, yang telah mengakibatkan *overlapping* dan *redundance* serta salah sasaran dan inefisiensi dalam pengelolaan wilayah perbatasan, diharapkan dapat diperbaiki. BNPP diharapkan dapat mendorong dan memfasilitasi

terciptanya kebijakan dan program pengelolaan batas wilayah negara dan pembangunan kawasan perbatasan negara secara terintegrasi dan terpadu.

Dalam prakteknya, secara nasional menurut hasil penelitian Mangku (2018: 171), pengelolaan kawasan perbatasan negara yang telah dilakukan oleh BNPP selama ini masih menghadapi berbagai kendala, di antaranya kondisi masyarakat wilayah perbatasan yang masih terisolir dan kondisi sosial ekonomi yang masih tertinggal, padahal potensi sumberdayanya cukup besar. Sementara itu kondisi infrastruktur masih minim dan kondisi pos-pos di wilayah perbatasan juga belum memadai, sehingga pengawasan wilayah perbatasan masih sangat lemah. Kondisi ini diperkuat oleh Sekretaris BNPP Diantoro (2020), yang menyampaikan bahwa hingga saat ini masih terdapat sejumlah permasalahan dalam pengelolaan wilayah perbatasan negara, di antaranya adalah belum terkelolanya dengan baik potensi SDA yang ada di wilayah perbatasan, keterbatasan infrastruktur dasar, aksesibilitas transportasi, keterbatasan komunikasi dan informasi, sarana prasarana ekonomi, pendidikan dan kesehatan, serta keterbatasan pada akses permodalan dan sarana prasarana pendukung ekonomi masyarakat. Permasalahan yang sama juga disampaikan oleh Sekretaris BPP NTT (2020), yaitu adanya keterbatasan prasarana dan sarana penunjang kegiatan ekonomi masyarakat, dan rendahnya akses ke pusat-pusat pertumbuhan ekonomi, serta terbatasnya prasarana sosial seperti air bersih, air irigasi, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

Penelitian Kusumaningrum (2018) menyebutkan bahwa, Rote Ndao memiliki garis pantai sepanjang 330 km dan 49 desa pantai. Ekosistem di sepanjang pesisir garis pantai tersebut kaya akan sumber daya ikan yang melimpah, memiliki nilai ekonomis tinggi dan layak untuk dieksploitasi. Hampir sebagian besar penduduk di kabupaten Rote Ndao

menggantungkan hidupnya sebagai nelayan dan pembudidaya rumput laut. Kabupaten Rote Ndao, memiliki potensi perikanan laut berupa perikanan tangkap dengan komoditas unggulan ikan tuna, cakalang dan ikan-ikan demersal. Sektor budidaya lainnya adalah rumput laut yang sangat potensial untuk dikembangkan. Potensi yang tak kalah menarik lainnya adalah keberadaan pantai di Rote Ndao yang terkenal akan keindahan dan ombaknya yang menawan.

Namun potensi Kabupaten Rote Ndao, sesuai hasil penelitian Kusumaningrum (2018) di atas, bertolak belakang dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Benu, dkk (2018: 70) di wilayah pesisir Papela Kabupaten Rote Ndao, yang menyimpulkan bahwa masyarakat nelayan Rote mayoritas hidup dalam kondisi miskin. Begitupun dengan fakta dilapangan yang juga menunjukkan bahwa hingga saat ini 28 persen masyarakat di Kabupaten Rote Ndao masih hidup di bawah garis kemiskinan. (BPS NTT, 2020).

Dari sejumlah fenomena di atas, pasca dibentuknya BNPP maupun BPP NTT sebagai koordinator pengelola wilayah perbatasan, ternyata masih banyak kendala atau permasalahan yang terjadi. Maka dalam konteks ilmu kebijakan, peneliti melakukan *research gap* terhadap sejumlah penelitian terdahulu, beberapa dokumen BPP NTT, serta melakukan diskusi dengan beberapa pejabat di BPP NTT, dan menemukan praduga beberapa permasalahan krusial dalam ranah implementasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan maritim negara oleh BPP NTT, yang mempengaruhi organisasi pengelola perbatasan dalam mewujudkan visi dan misinya, diantaranya permasalahan kewenangan dan komunikasi.

METODE

Untuk memahami dan mengkritisi permasalahan implementasi kebijakan yang terjadi, maka penelitian akan menggunakan

paradigma “*Critical Theory*”, dengan alasan adanya dugaan permasalahan kewenangan dan komunikasi pada organisasi BPP NTT dalam mengelola wilayah perbatasan maritim negara di NTT. Sedangkan secara **Ontologi**, pada hakekatnya penelitian ini berada dalam kerangka Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Kebijakan Publik, yang akan berbicara tentang realitas kebijakan pembentukan organisasi BPP NTT untuk mengelola wilayah perbatasan maritim negara di kabupaten Rote Ndao. Sedangkan secara **Epistemologi**, maka untuk memahami dan mengkritisi realitas permasalahan dalam organisasi BPP NTT, digunakan studi implementasi kebijakan untuk memahami detail dan pola permasalahan yang terjadi. Sementara itu **Theoretical perspective** yang dipakai, menggunakan pendekatan gabungan tiga model implementasi kebijakan, yaitu Model Implementasi Kebijakan George Edward III (1980), Grindle (1980), dan Mazmanian-Sebastier (1986). Selanjutnya untuk memeriksa makna yang tercipta dalam hubungan sosial di organisasi BPP NTT, digunakan *Grounded Theory*, untuk mencoba membedakan bagaimana sekelompok orang mendefinisikan realitas mereka berdasarkan pengalaman dan pemahaman mereka tentang interaksi antarpersonal, sesuai yang disampaikan Fassinger (2005) dalam Liliweri (2018: 182). Sedangkan untuk memahami filosofis permasalahan kewenangan dan komunikasi dalam organisasi, digunakan teori *Tindakan Komunikatif Habermas*, dengan alasan sebagaimana disampaikan Habermas bahwa realitas sosial manusia begitu kompleks dan tidak bisa direduksi sebagaimana realitas alam yang sebenarnya, sehingga penelitian terhadap manusia harus dilakukan secara total, yaitu keseluruhan yang mengandung unsur-unsur fenomena kehidupan manusia yang saling bernegasi, saling berkontradiksi dan saling

bermediasi. Dengan demikian untuk memahami semua permasalahan yang terjadi, digunakan **Methodology** dalam bentuk *Metode Kualitatif* dan *Triangulasi*, dan **Method** menggunakan teknik wawancara terbuka, *indepth interview*, *Focus Group Discussion* (FGD), observasi terbuka, dan studi literatur terhadap jurnal-jurnal penelitian dan dokumen-dokumen terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berangkat dari hasil studi awal terhadap sejumlah hasil penelitian terdahulu, temuan beragam permasalahan yang terjadi dalam ranah implementasi kebijakan, dan filosofis permasalahan menyangkut kewenangan dan komunikasi, serta penjelasan secara teoritis, maka peneliti melakukan studi untuk memahami dan mengkritisi, apakah implementasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan maritim negara yang telah dilakukan oleh BPP NTT selama ini, dipengaruhi oleh dugaan gejala realitas permasalahan-permasalahan seperti yang telah disampaikan di pendahuluan dan adanya filosofis permasalahan menyangkut kewenangan dan komunikasi dalam organisasi, atau ada kemungkinan realitas permasalahan-permasalahan atau faktor-faktor lain yang selama ini mungkin terabaikan.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kombinasi beberapa model implementasi kebijakan, yaitu Model Implementasi Kebijakan Edward III, Grindle, dan Mazmanian-Sebastier secara bersama-sama untuk memahami sekaligus mengkritisi permasalahan implementasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan maritim negara di Kabupaten Rote Ndao. Pemilihan Model Implementasi Kebijakan Edward III, Grindle, dan Mazmanian-Sebastier secara bersama-sama, adalah dengan pertimbangan, bahwa ketiga model ini lebih

relevan atau lebih tepat digunakan secara bersama-sama untuk memahami dan mengkritisi praduga permasalahan yang ada secara menyeluruh. Disamping itu, faktor-faktor yang disebutkan dalam ketiga model ini, merupakan variabel-variabel pokok dalam sebuah studi implementasi kebijakan, lebih sederhana dan lebih mudah untuk dilakukan studi, serta sering digunakan berbagai peneliti untuk memahami permasalahan implementasi kebijakan.

Alasan lain penggunaan Model Implementasi Kebijakan Edward III, Grindle, Mazmanian-Sebastier secara bersama-sama, juga dengan pertimbangan bahwa tidak ada satupun model implementasi kebijakan yang dapat memuaskan untuk menjawab permasalahan-permasalahan dalam ranah implementasi kebijakan. Model Implementasi Kebijakan Edward III, hanya fokus ke variabel-variabel pokok dalam proses implementasinya, dan agak mengabaikan variabel yang disebabkan oleh substansi kebijakan maupun lingkungan kebijakan. Sedangkan Model Implementasi Kebijakan Grindle, sifatnya terlalu umum, hanya fokus ke substansi atau isi kebijakan dan konteks implementasinya, tanpa merinci variabel-variabel mendasar yang mempengaruhi implementasi kebijakan itu sendiri, sebagaimana yang disampaikan oleh Model Implementasi Kebijakan Edward III. Sementara itu, Model Implementasi Kebijakan Mazmanian-Sebastier, lebih fokus ke karakteristik masalah dan karakteristik kebijakan secara umum, serta variabel lingkungan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan elaborasi teori yang telah dilakukan, diperoleh 7 (tujuh) faktor atau variable penting yang ada dalam proses implementasi kebijakan dan mempengaruhi berhasil atau tidaknya sebuah implementasi kebijakan. Ketujuh variabel tersebut, meliputi: Isi dan Karakteristik Kebijakan (Grindle dan

Mazmanian-Sabatier), Konteks Implementasi dan Karakteristik Masalah (Grindle dan Mazmanian-Sabatier), Struktur Birokrasi (Edward III), Sumberdaya (Edward III), Komunikasi (Edward III), Disposisi (Edward III), Lingkungan (Mazmanian-Sabatier). Dengan penggabungan ketiga model implementasi kebijakan di atas, maka didapatkan pemahaman yang lebih lengkap dan menyeluruh terhadap detail, pola dan hubungan antar faktor-faktor dalam permasalahan implementasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan maritim negara di Kabupaten Rote Ndao.

Dalam hal ini, Grindle (1980:7), menegaskan bahwa Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yang meliputi: Isi Kebijakan (*Content of Policy*) dan Konteks Implementasi (*Context of Implementation*). Variabel Isi Kebijakan (*Content of Policy*) meliputi: (1) Sejauhmana kepentingan kelompok sasaran/target groups termuat dalam isi kebijakan, (2) Jenis manfaat apa yang diterima oleh target group, (3) Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, (4) apakah letak sebuah program sudah tepat, (5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan (6) apakah sebuah program di dukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan Variabel Konteks Implementasi (*Context of Implementation*), meliputi: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, (2) bagaimana karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, (3) bagaimana tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Sedangkan Edwards III dalam Widodo (2010:96) merumuskan model implementasi kebijakan dengan menetapkan 4 (empat) variabel yang berpengaruh dan menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, yakni:

(1) *Komunikasi*, Edward III meyakini bahwa faktor penting bagi implementor adalah harus memahami apa yang akan dilakukannya, setiap keputusan, kebijakan dan perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat, sehingga keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti, untuk itu maka komunikasi harus dilakukan secara akurat dan dipahami dengan cermat oleh para pelaksana; (2) *Sumberdaya*, implementasi dapat terhambat ketika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, sumberdaya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan, meliputi Manusia, Materi, dan Metode; (3) *Disposisi*, hal ini berkenaan dengan sikap atau karakteristik para pelaksana (implementor), seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas, dan memiliki sifat demokratis, jika implementor bersikap baik (mendukung) terhadap suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal; (4) *Struktur Birokrasi*, implementasi kebijakan perlu ditunjang dengan struktur organisasi yang baik, struktur organisasi pelaksana kebijakan mempunyai pengaruh penting dalam proses implementasi, hal tersebut berkaitan dengan adanya aspek struktural yang mendasar dari suatu organisasi, yakni *Standard Operating Procedure* (SOP) yang menjadi pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam setiap tindakannya, melalui SOP tindakan para pelaksana akan seragam di dalam organisasi yang kompleks. Dalam pendekatan yang dilakukannya Edwards III mengajukan pertanyaan yang berkenaan dengan: “Prakondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil?”, dan “Apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi?”.

Selanjutnya, Sabatier dan Mazmanian (1980) dalam Subarsono (2006: 93-99) mengemukakan tentang model *'a framework for*

implementation analysis' yang menggambarkan adanya tiga variabel bebas (*Independen Variabel*) yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, yakni: *Karakteristik Masalah*, *Karakteristik Kebijakan* dan *Variabel Lingkungan*. Variabel *Karakteristik Masalah*, meliputi: variabel mudah/tidaknya masalah kebijakan, yang terdiri dari kesukaran-kesukaran teknis, dan keragaman perilaku kelompok sasaran; variabel prosentase kelompok sasaran dibandingkan jumlah penduduk; dan variabel ruang lingkup perubahan perilaku yang diharapkan. Variabel *Kemampuan/Karakteristik Kebijakan*, indikatornya adalah kejelasan dan konsistensi tujuan, keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, komitmen pejabat pelaksana, dan akses formal pihak luar. Variabel *diluar Kebijakan*, meliputi: kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber yang dimiliki kelompok sasaran, serta komitmen dan keterampilan kepemimpinan pejabat pelaksana, komitmen pejabat pelaksana/ implementor dalam upaya mewujudkan tujuan yang telah dituangkan dalam kebijakan merupakan variabel yang penting. Selain itu diperlukan juga keterampilan dari para implementor dalam menentukan prioritas tujuan dan upaya mewujudkan tujuan tersebut.

Penggunaan ketiga model implementasi kebijakan diatas secara bersama-sama telah mengarahkan peneliti untuk menemukan, memahami dan mengkritisi beragam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Hal ini sekaligus juga akan mengarahkan peneliti untuk lebih memahami filosofis permasalahan yang terjadi, meliputi permasalahan kewenangan dan komunikasi.

Hasil studi implementasi kebijakan di organisasi BPP NTT memperlihatkan hasil sebagai berikut: bahwa BPP NTT mengalami beragam kendala, seperti yang termuat dalam Rencana Strategis (Renstra) BPP NTT 2013-

2018, diantaranya: permasalahan belum adanya regulasi yang mengatur tentang kewenangan Kepala Daerah dalam pengelolaan wilayah perbatasan secara terpadu; dan pelaksanaan pembangunan yang masih dilakukan secara parsial. Hal ini memperlihatkan adanya ketidak konsistenan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakannya, seperti yang disampaikan Arifin (2013), bahwa dalam konteks Indonesia, kebijakan teknis yang dibuat justru tidak konsisten dengan paradigma penanganan perbatasan dan kebijakan peruntukan kawasan perbatasan sebagai kawasan strategis nasional yang memerlukan prioritas penanganan, seperti halnya kendala yang dihadapi BPP NTT dalam melakukan tugasnya, karena adanya batasan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat ke pemerintah daerah, sesuai Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Disamping itu, BPP NTT juga mengalami sejumlah kendala dalam mengimplementasikan tugas-tugasnya, dikarenakan: belum tersedianya rencana induk dan rencana aksi pengelolaan serta pemanfaatan potensi unggulan daerah di wilayah perbatasan antar negara, belum tersedianya rencana induk dan rencana aksi pembangunan infrastruktur fisik, infrastruktur pemerintahan, serta infrastruktur ekonomi dan kesejahteraan rakyat serta infastruktur pemerintahan. Berikutnya, ditemukan juga permasalahan yang berkaitan dengan komunikasi dalam melakukan koordinasi pelaksanaan pengelolaan wilayah perbatasan, yang meliputi: belum terwujudnya koordinasi yang intensif antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait di lingkup Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, baik dalam penyusunan kebijakan maupun penyusunan anggaran pengelolaan potensi unggulan daerah dan penyediaan infrastruktur (fisik, perekonomian dan kesra serta pemerintahan) di wilayah perbatasan antar

negara; belum optimalnya koordinasi dan sinkronisasi serta bersinergi dalam pelaksanaan pembangunan wilayah perbatasan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten perbatasan. Situasi ini dipersulit lagi dengan belum tersedianya *database* kependudukan, potensi SDA, dan minimnya kondisi infrastruktur di wilayah perbatasan.

Sementara itu, pada Renstra BPP NTT tahun 2019-2023, khususnya untuk permasalahan di wilayah perbatasan maritim negara, ditemukan beberapa permasalahan krusial lainnya, yaitu: belum optimalnya koordinasi perencanaan pembangunan di wilayah perbatasan dan pulau terdepan; pengembangan wilayah perbatasan dan pulau terdepan belum sepenuhnya terwakili pada Dokumen Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara; serta belum optimalnya pelaksanaan penyelesaian sengketa batas wilayah negara.

Dengan beragam permasalahan yang terjadi dalam ranah implementasi kebijakan sebagaimana telah disampaikan di atas, maka secara umum permasalahan yang terjadi diduga disebabkan oleh lemahnya kewenangan yang dimiliki oleh organisasi pengelola perbatasan dan lemahnya komunikasi dalam melakukan koordinasi dan kolaborasi *intra* dan *inter agency* serta belum terintegrasinya formulasi kebijakan dengan implementasi kebijakan pembentukan badan pengelola perbatasan.

Hal serupa juga dialami oleh beberapa negara lain dalam pengelolaan wilayah perbatasannya, di antaranya hasil penelitian Hudson, dkk (2018) di Inggris, yang menyimpulkan bahwa sebuah desain kebijakan dalam implementasinya memerlukan kolaborasi berkelanjutan dengan berbagai pemangku kepentingan di berbagai tingkatan politik dan menekankan perlunya kebijakan yang dapat

menghubungkan semua aktor secara vertikal dan horizontal dalam proses kolaborasi dan musyawarah bersama, serta desain dan implementasi kebijakan harus menjadi proses yang terintegrasi, bukan sekadar serangkaian tahapan yang terpisah dan berbeda. Demikian juga hasil penelitian Rahman, dkk (2013) di Fiji, yang menyimpulkan bahwa perencana kebijakan di negara berkembang menghabiskan lebih banyak sumber daya dalam pembuatan kebijakan daripada menangani tantangan permasalahan implementasi kebijakan, dikarenakan kurangnya kerangka implementasi yang dipersiapkan dengan baik. Makinde (2005), penelitiannya di Nigeria menemukan beberapa masalah yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, antara lain korupsi, kurangnya kontinuitas kebijakan pemerintah, sumber daya manusia dan material yang tidak memadai, yang seringkali menimbulkan gap implementasi, yaitu pelebaran jarak antara tujuan kebijakan yang dinyatakan dan realisasi tujuan yang direncanakan. Hal yang sama juga terjadi di Thailand, seperti yang disampaikan Boriboonrat (2013), hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa permasalahan yang menghambat implementasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan negara secara kolaboratif di Thailand, di antaranya adalah adanya permasalahan pada faktor kebijakan dan kualitas sumberdaya manajemen. Dalam perspektif Indonesia, Nugroho (2004) menyampaikan bahwa Indonesia sangat hebat dalam membuat sebuah kebijakan, bahkan mendekati sempurna, namun seringkali mengalami kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Permasalahan dalam ranah implementasi kebijakan, merupakan permasalahan yang rumit dan kompleks, yang terkadang menjadi aspek yang sering terlupakan oleh para pengambil atau pembuat kebijakan, namun secara umum permasalahan implementasi kebijakan

dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu faktor substansi kebijakan dan faktor implementasi kebijakan itu sendiri. Ada beragam model implementasi kebijakan yang digunakan oleh para ahli untuk memahami atau melihat efektifitas sebuah implementasi kebijakan, apakah berhasil mewujudkan tujuan pembuatan kebijakannya, apakah gagal dalam implementasinya, atau terjadi *implementation gap*.

Setelah dilakukan analisa secara mendalam dan kritis terhadap beragam permasalahan yang terjadi dalam implementasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan maritim negara di Kabupaten Rote Ndao, ditemukan filosofis permasalahan yang terjadi selama proses implementasi kebijakan berjalan, permasalahan tersebut meliputi terbangunnya sebuah realitas sosial yang muncul dikarenakan faktor kewenangan yang mempengaruhi budaya komunikasi dan akhirnya berdampak juga terhadap proses implementasi kebijakan yang dilakukan. Sehingga dengan pertimbangan tersebut, peneliti memperkuat filosofis penelitian menyangkut permasalahan kewenangan dan komunikasi yang terjadi dalam proses implementasi kebijakan, dengan menggunakan Teori Tindakan Komunikatif oleh Jurgen Habermas (1981) untuk memahami filosofis permasalahan kewenangan dan komunikasi dalam proses implementasi kebijakan (*Communication Philosophy*), dan penggunaan *Grounded Theory* oleh Glaser-Strauss (1967) guna memudahkan untuk membangun teori (*Theory Building*) tentang hubungan kewenangan dan komunikasi dalam implementasi kebijakan, melalui fakta, data dan fenomena yang terjadi selama proses penelitian implementasi kebijakan dilakukan.

Sementara itu, dari tinjauan terhadap beberapa hasil penelitian terdahulu, diperoleh hasil, bahwa sampai saat ini belum ditemukan

penelitian yang fokus membahas tentang model manajemen pengelolaan wilayah perbatasan laut. Dari sejumlah penelitian yang telah diteliti, hanya menjelaskan tentang pendekatan yang digunakan dalam mengelola wilayah perbatasan laut masing-masing negara, di antaranya menggunakan pendekatan kontur geografis, sejarah, potensi sumber daya alam, ancaman, kerjasama antar negara dan lain-lain. Hal ini diduga karena model manajemen pengelolaan wilayah perbatasan laut merupakan bagian tak terpisahkan dari manajemen pengelolaan wilayah perbatasan darat, sehingga ketika berbicara tentang model manajemen pengelolaan wilayah perbatasan laut, sudah terintegrasi ke dalam manajemen pengelolaan wilayah perbatasan secara umum.

Ketika berbicara tentang *Border Management*, maka secara umum, akan dihubungkan dengan pengelolaan yang terkait dengan pos lintas batas, yaitu tata cara yang dilakukan negara untuk mengelola lalu lintas manusia dan barang yang berhubungan dengan bea cukai, imigrasi, karantina dan keamanan. Terkait dengan hal tersebut, berdasarkan studi literatur lebih lanjut yang dilakukan, peneliti menemukan beragam istilah dalam pengelolaan wilayah perbatasan, diantaranya: *Collaborative Border Management*, *Coordinated Border Management*, *Collaborative Governance*, *Integrated Border Management System*, *Macroregional Border Management*, *Humanitarian Border Management*, *Smart Border Management*, *Border Management Information System*, semua istilah tersebut berhubungan dengan pengelolaan pos lintas batas dengan beragam model, seperti pengelolaan secara terkoordinasi, terintegrasi atau terpadu, dikelola secara bersama dengan negara yang berdekatan, penggunaan teknologi untuk memudahkan pengawasan dan pengamanan pos lintas batas dan lain-lain.

Secara teoritis, Rongxing Guo (2015: 4-11), mengatakan bahwa definisi perbatasan secara tradisional adalah jalur sempit (atau distrik atau wilayah) di sepanjang atau di dekat perbatasan antara dua wilayah. Namun dalam perkembangannya, definisi perbatasan semakin luas, yang dibagi atas beberapa kategori, yaitu: *Natural Border*, *Artificial Border*, dan *Invisible Barrier*, bahkan Guo (2015: 12) menyatakan, bahwa ketika dua entitas (negara merdeka, agama, masyarakat, budaya atau perusahaan) bertemu, maka *border* secara otomatis akan terbentuk.

Dalam konteks kebijakan, Arifin (2013: 37) menyebutkan, bahwa diperlukan kelembagaan yang spesifik dalam mengelola wilayah perbatasan, agar prioritas-prioritas pembangunan dan penanganan masalah yang ada bisa berjalan dengan cepat dan responsif. Namun sayangnya, menurut Arifin dalam konteks Indonesia, kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa kebijakan teknis yang dibuat justru tidak konsisten dengan paradigma penanganan perbatasan dan kebijakan peruntukan kawasan perbatasan sebagai kawasan strategis nasional yang memerlukan prioritas penanganan. Hal itu setidaknya diindikasikan oleh kebijakan teknis yang tidak konsisten dengan paradigma dan fungsi kawasan tersebut, diantaranya kelembagaan yang tidak kuat. Hal ini diindikasikan oleh kewenangan yang dimiliki oleh BNPP di tingkat pusat maupun Badan Pengelola Perbatasan ditingkat daerah yang hanya berfungsi sebagai koordinator.

Sehubungan dengan hal tersebut, Arifin (2013: 55) menyarankan solusinya, adalah dengan menggunakan model pendekatan kerjasama lintas batas (*Cross Border Approach*), seperti yang dilakukan di wilayah perbatasan darat Indonesia Sarawak, yang secara embrional diwujudkan dengan adanya Kerjasama Sosek Malindo sejak 1983, dapat menjadi alternatif

model kebijakan pembangunan perbatasan, di tengah model kebijakan konvensional yang ada. Hal ini ditunjukkan melalui beberapa kelebihan yang dimiliki oleh model Sosek Malindo tersebut, antara lain: program kerjasama yang digagas bersifat mutual benefit (saling menguntungkan) bagi kedua pihak yang berbatasan. Model serupa seperti juga bisa diterapkan untuk wilayah perbatasan laut, dalam hal ini perbatasan Indonesia-Australia, guna mempercepat perkembangan wilayah, hal ini selaras dengan paradigma *soft border regime* yang dianut Indonesia, maka selayaknya pembangunan wilayah perbatasan memperhatikan kesalingterpengaruhannya (*interplay*) diantara kedua sisi perbatasan.

Cross Border Approach (CBA) merupakan sebuah model pendekatan pembangunan perbatasan yang digagas oleh Roxing Guo. Dalam model ini, lebih mengutamakan pola kerjasama antar perbatasan untuk saling mengambil keuntungan dalam mengembangkan wilayah perbatasan di masing-masing negara. Pola kerjasama ini dapat dilaksanakan pada wilayah dengan karakteristik adanya perbedaan konsep pengembangan sosial ekonomi dengan wilayah tetangga, Arifin (2013: 39).

Dengan demikian, berdasarkan penjelasan diatas, serta elaborasi teori yang telah dilakukan, dapat dipahami bahwa ilmu administrasi negara, atau yang sekarang dikenal dengan ilmu administrasi publik, adalah sebuah bentuk kerjasama administratif yang dikerjakan oleh dua orang atau lebih demi mencapai tujuan bersama, goal-nya adalah *public service* atau pelayanan publik. Sehingga untuk mengaplikasikan tujuan negara tersebut dibutuhkan perumusan kebijakan yang diikuti dengan implementasinya. Namun hasil studi yang dilakukan memperlihatkan masih banyaknya permasalahan dalam ranah implementasi kebijakan, termasuk dalam pengelolaan wilayah perbatasan maritim negara

di Kabupaten Rote Ndao.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut, maka dibutuhkan adanya kebijakan negara yang tepat dan dapat diimplementasikan dengan baik. Ansell, dkk (2017), yang menekankan perlunya kebijakan dirancang sedemikian rupa sehingga dapat menghubungkan semua aktor secara vertikal dan horizontal dalam proses kolaborasi dan musyawarah bersama. Sedangkan filosofis permasalahan yang menyangkut kewenangan dan komunikasi dalam implementasi kebijakan ini di dalam dengan menggunakan pendekatan Teori Kebijakan Komunikatif Jurgen Habermas. Dalam hal ini Habermas menjelaskan (dalam Nuris, 2016: 43-65), bahwa realitas sosial manusia begitu kompleks dan tidak bisa direduksi sebagaimana realitas alam yang sebenarnya. Oleh karena itu, metode ilmu-ilmu alam tidak bisa digunakan untuk menangkap realitas manusia dan kemanusiaan. Penelitian terhadap manusia dan kemanusiaan harus dilakukan secara total, yaitu keseluruhan yang mengandung unsur-unsur fenomena kehidupan manusia yang saling bernegasi, saling berkontradiksi dan saling bermediasi. Dalam hal ini, Habermas mencoba menjelaskannya dengan menggunakan “hubungan pragmatis-formal” (*Formal-Pragmatic Relations*) manusia, yaitu kenyataan objektif, kenyataan sosial dan kenyataan subjektif yang dapat menghasilkan tiga macam sikap diantaranya mengobjektifkan (*objectivating*), konformatif-norma (*norm-conformative*) atau sikap kritis (*critical*) dan sikap ekspresif. Rasionalitas komunikatif disini dimaksudkan sebagai rasionalitas yang dipahami sebagai usaha-usaha perbincangan argumentatif yang mengarah pada konsensus. Konsep Rasionalitas Komunikatif ini kemudian mampu menganalisa bentuk hubungan-hubungan dengan upaya pencapaian pemahaman Bahasa, yaitu sebuah konsep pencapaian pemahaman yang mampu

menyarankan suatu persetujuan yang termotivasi antar peserta-peserta yang diukur melawan kritik klaim kesahihan (*validity claim*). Dan untuk menghindari distorsi-distorsi komunikasi, masyarakat harus sesegera mungkin membangun diskursus etika, yaitu suatu justifikasi normatif untuk mencapai kesesuaian kepentingan antar anggota (*generalizable interest*). Dengan tindakan komunikatif dan dengan argumen-argumen terbaiknya akan menjadi “keyakinan-keyakinan rasional”. Demi mencapai “keyakinan-keyakinan rasional” tersebut, Habermas kemudian merumuskan syarat-syarat komunikatif sebagaimana yang terangkum dalam *the ideal speech situation* (situasi percakapan yang ideal), yaitu semua peserta mempunyai peluang yang sama untuk memulai suatu diskusi dan dalam diskusi itu mempunyai peluang yang sama untuk mengemukakan argumen-argumen dan mengkritik argumen-argumen peserta lain. Diantara peserta-peserta tidak ada perbedaan kekuasaan yang dapat menghindari bahwa argumen-argumen yang mungkin relevan sungguh-sungguh diajukan juga; dan akhirnya semua peserta mengungkapkan pemikirannya dengan ikhlas, sehingga tidak mungkin terjadi yang satu memanipulasi yang lain tanpa disadarinya.

Akhirnya, dalam kerangka membangun teori (*Theory Building*) dari hasil penelitian ini, maka selama pelaksanaan studi implementasi kebijakan digunakan juga pendekatan *Grounded Theory* (Glaser dan Strauss) untuk memeriksa makna yang tercipta dalam hubungan sosial di organisasi BPP NTT, khususnya masalah kewenangan dan komunikasi. Dalam prakteknya, Budiasih (2014: 1), menyebutkan bahwa prosedur riset kualitatif dengan menggunakan metode *Grounded Theory* terdiri dari beberapa tahap yaitu: 1) tahap perumusan masalah, 2) tahap penggunaan kajian teoritis, 3) tahap pengumpulan data dan penyampelan, 4) tahap analisis data, dan 5) tahap

penyimpulan atau penulisan laporan. Namun demikian, kelima tahapan riset *Grounded Theory* tersebut terjadi secara simultan. Peneliti mengamati, mengumpulkan dan mengorganisasi data serta membentuk teori dari data pada waktu bersamaan. Salah satu teknik penting dalam riset *Grounded Theory* adalah proses komparasi konstan (tetap) di mana setiap data dibandingkan dengan semua data lainnya satu persatu. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, pencatatan, atau kombinasi dari cara-cara tersebut. Prosedur penggunaan Metode *Grounded Theory* dalam penelitian ini dilakukan bersamaan dengan studi implementasi kebijakan.

Lebih jauh, Budiasih (2014: 26), menyebutkan bahwa metode riset *Grounded Theory* menekankan pada validitas data melalui verifikasi dan menggunakan *coding* sebagai alat utama dari pengolahan data. Ada beberapa cara untuk melakukan pengkodean, yaitu: 1) pengkodean terbuka, 2) pengkodean terporos, dan 3) pengkodean terpilih. Selanjutnya dilakukan tahap analisis data, sebagai cara untuk mempertajam analisis. Singkatnya, dalam menggunakan metode *Grounded Theory*, kita dapat berasumsi bahwa ada teori yang tersembunyi dalam data kita dan kewajiban kita untuk menemukannya.

KESIMPULAN DAN PENUTUP

Hasil studi yang dilakukan, memperlihatkan adanya tujuh faktor penting yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, yaitu faktor-faktor: Isi dan Karakteristik Kebijakan, Konteks Implementasi dan Karakteristik Masalah, Struktur Birokrasi, Sumberdaya, Komunikasi, Disposisi, dan Lingkungan. Ketujuh faktor ini berpengaruh secara simultan terhadap proses implementasi kebijakan.

Dari pelaksanaan studi implementasi kebijakan yang dilakukan, juga ditemukan

adanya realitas *socioculture* baru yang terbentuk dikarenakan adanya filosofis permasalahan yang menyangkut kewenangan dan komunikasi terhadap faktor-faktor implementasi kebijakan.

Sehingga disarankan untuk melakukan perubahan model kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan dengan merubah budaya meny-

ngkut kewenangan dan komunikasi dari level pembuat kebijakan kepada level pelaksana kebijakan, sehingga terjadi kesetaraan dalam hal kewenangan dan komunikasi dalam implementasi kebijakan, yang sasaran akhirnya adalah keamanan dan kesejahteraan masyarakat yang ada di wilayah perbatasan, sesuai tujuan dasar berdirinya sebuah negara dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2008. 2012. Dasar-dasar Kebijakan Publik. CV. Alfabeta. Bandung.
- A.G. Subarsono. 2005. Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Aniszewski, Stefan. 2009. Coordinated Border Management-a concept paper. Dimuat dalam World Custom Organisations (WCO) Research Paper Nomor 2 Juni 2009.
- Ansell, Chris dan Gash, Alison. 2017. *Collaborative Platforms as a Governance Strategy*. Journal of Public Administration Research and Theory. Dapat diakses pada doi:10.1093/jopart/mux030
- Arifin, S. *Cross Border Approach* Sebagai Alternatif Model Kebijakan Pembangunan Kawasan Perbatasan. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Nomor 1 Volume 20 Januari 2013: 37-58.
- Astor Yackob, dkk. 2014. Integration Construction Of Marine Utilization Elements Towards Indonesia Good Ocean Governance In Marine Cadastre Perspective. Indonesian Journal Of Geospatial. Institut Teknologi Bandung.
- Astor Yackob, dkk. 2015. Membangun Definisi Kadaster Kelautan Untuk Indonesia Sebagai Negara Kepulauan. Jurnal Penelitian Institut Teknologi Bandung.
- Astor Yackob, dkk. 2014. Problem Identification of Marine Cadastre in Indonesian Archipelagic Perspective. Dimuat dalam Indonesian Journal Of Geospatial Volume 4 Nomor 1 Tahun 2014 Halaman 38-53
- Bangun, Budi Hermawan. 2017. Konsepsi dan Pengelolaan Wilayah Perbatasan Negara: Perspektif Hukum Internasional. Dimuat dalam Tanjungpura Law Journal, Vol. 1, Issue 1, January 2017: 52-63.
- Benu, Fred. Paul G.King, AgusNalle dan Moni Muskanan. 2018. Nelayan Tradisional Di Pulau Rote: Mata Pencaharian Alternatif Untuk Mencegah Kegiatan Penangkapan Ikan Ilegal Di Perairan Lintas Batas Australia Indonesia. American Journal Of Agricultural And Biological Sciences 2018, Volume 13: 64-76.
- Boriboonrat, Pimupsorn. 2013. Collaborative Border Management in Thailand and Neighboring Countries: Need, Challenes and Issues. International Journal of Criminal Justice Sciences (IJCS)- Official Journal of the South Asian Society of Criminology and Victimology (SASCV) ISSN:

0973-5089 January-June 2013. Vol. 8 (1): 1-12.

- Budiasih, I Gusti Ayu Nyoman, 2014, Metode *Grounded Theory* Dalam Riset Kualitatif, Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis, Volume 9 Nomor 1, Januari 2014.
- Chiara Loschi & Alessandra Russo, Whose Enemy at the Gates? Border Management in the Context of EU Crisis Response in Libya and Ukraine. *Geopolitic Journal* Tahun 2020.
- David, Fred R. 2011. *Strategic Management: concepts and cases*. Pearson Education Inc, Prentice Hall Publication. New Jersey. Hal 6
- Diantoro, S. 2020. Materi Paparan Sekretaris BNPP pada Seminar Nasional Pengelolaan Wilayah Perbatasan Laut RI Bulan Desember 2020 di Kantor Bakamla Jakarta.
- Dunn, N,William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Gadjah Mada University Press Yogyakarta.
- Dye, Thomas R *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall. 2011.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy* Washington DC: Congressional Quartety Press.
- Ekowati,M.R.L. 2005. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis)*. Pustaka Cakra. Surakarta.
- Elema, Ina dari Hydrographics Service, RNLN, Belanda dan Kees de Jong dari Defit University of Technology, Belanda. Judul Penelitian *Maritime Boundaries in the North Sea: a Review*. Dimuat dalam *International Hydrographic Review* Volume 2 Nomor 3 Bulan Desember Tahun 2001.
- Elena Kropinova, *Transnational and Cross-Border Cooperation for Sustainable Tourism Development in the Baltic Sea Region*. *Journal of Sustainability Molecular Diversity Preservation International (MDPI)* Nomor 13 Tahun 2021.
- Elísio Benedito Jamine, *Maritime Boundaries Delimitation, Management And Dispute Resolution, Delimitation Of The Mozambique Maritime Boundaries With Neighbouring States (Including The Extended Continental Shelf) And The Management Of Ocean Issues, The United Nations And Nippon Fellowship Programme 2006-2007*
- Flecker, Michael. *Early Chinese Voyaging In The South China Sea: Implications On Territorial Claims*. Dimuat dalam *Journal Of Maritime Studies And National Integrations* Volume 1 (1) Halaman 1-21 Tanggal 27 Juni 2017.
- Fowler,C dan E.Treml. *Building a Marine Cadastral Information System For United States-a case study*. Dimuat dalam *International Journal on Computers, Environment and Urban System, Special Issues: Cadastral Systems* Volume 25 Tahun 2001.
- Gerry Utama dan Agus Hendratno. *Integration of Developing Sea Border Area Through Archipelago Ecotourism in Anambas Archipelago Regency*. *Proceeding of Indonesia Heritage Tourism Forum 2019, Digital Press Social Sciences and Humanities* 4: 00009 (2020).
- Grindle,Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementations in the Third World*, New Jersey:

Princeton University Press.

- Guo, Rongxing, 2015, *Cross-Border Management: Theory, Method and Application*, Springer Berlin.
- Habermas, Jurgen. 2007. *Teori Tindakan Komunikatif I, Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat*. Kreasi Wacana Yogyakarta
- Harry Purwanto dan Dewa Gede Sudika Mangku, *Legal Instruments Of The Republic Of Indonesia In Border Management Using The Perspective Of Archipelagic State*, *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 11, Issue 4 (Dec.) 2016.
- Hasan, Md. Monjur, dkk. *Protracted Maritime Boundary Disputes And Maritime Laws*. *Journal of International Maritime Safety, Environmental Affairs, and Shipping* Volume 2 Tahun 2019.
- Hill, M. dan Hupe, P. 2002, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, Sage Publications London Thousand Oaks New Delhi.
- Hudson,B, Hunter,D, Peckham,S. 2018. *Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?*. *Journal Policy Design and Practice* 2019, Volume 2, Nomor 1, Halaman 1–14. Published: 26 Feb 2019 by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.
- Ikhwanudin, 2008, *Penyusunan Kebijakan Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia*, Tulisan Staf Ahli Menneg PPN Bidang Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia dan Kawasan Tertinggal, Ringkasan Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarnegara, diakses dari www.bappenas.go.id.
- Iveta Stamure, Janis Kaminskis, dan Kamil Kowalczyk. *Importance Of The Marine Cadastre In The Development Of The Real Estate Industry In Latvia*. Dimuat dalam *Baltic Journal of Real Estate Economics and Constructions Management* Volume 5 Bulan November Tahun 2017.
- Jorrit Rijpma, *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management? The Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. European Parliament, Brussels, European Union, 2016.
- Keban,Y.T. 2019. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Penerbit Gava Media. Yogyakarta.
- Keliat, M. *Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia*. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Volume 13 Nomor 1 Juli 2009. Universitas Gajah Mada. 2009.
- Kusumaningrum,PD. 2018. *Peluang dan Tantangan Rote Ndao Menuju Kota Minapolitan*. Tulisan dalam situs Badan Riset dan Sumber Daya Manusia Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Jakarta.
- Liliweri, Alo. *Paradigma Penelitian Ilmu Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018.
- Lisheng Dong. 2015. *Public Administration Theories Instrumental and Value Rationalities*, Palgrave Macmillan, USA

- Makinde, Taiwo. 2005. *Problems of policy implementation in developing Nations: The Nigerian Experience*. Journal of social science, 11 (10:63-69. Nigeria: Kamlara-Ra.
- Mangku Dewa Gede Sudika. 2018. Peran Badan Nasional pengelola Perbatasan (BNPP) Dalam Menjaga Kedaulatan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Volume 4 Nomor 2 Desember 2018; 167-174
- Marwasta, Djaka dari Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada. “Pendampingan Pengelolaan Wilayah Perbatasan di Indonesia: Lesson Learned dari KKN-PPM UGM di Kawasan Perbatasan”. Artikel ini merupakan rangkuman dari kegiatan action research dan pelaksanaan program KKN PPM UGM di Merauke. Indonesian Journal of Community Engagement. Vol. 01, No. 02, Maret 2016
- Mazmanian, D dan Sabatier, P.A. 1980. The Implementation of Public Policy: A Framework Of Analysis, Policy Studies Journal, Vol.8, Januari.
- Milimet, Daniel dan Thomas Osang dari Southern Methodist University. Judul Penelitian Do State Borders Matter for U.S. Intranational Trade? The Role of History and Internal Migration. Dimuat dalam Canadian Journal Of Economics Volume 40 (1) Halaman 93-126 Bulan Februari 2007.
- Muhammad. 2019. Pengantar Ilmu Administrasi Negara. Unimal Press. Lhokseumawe.
- Nainggolan, Poltak Partogi. 2016. Crucial Problems In The Outmost Archipelagic Mucipality Rote Ndao. Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. ejournal.politik.lipi.go.id.
- Nashir, Asep Kamaluddin dan Riyadi, Sayed Fauzan. Indonesian Nationalism in Natuna Border: Impact of South Chinese Marine Conflict on Indonesian Nationalism Values in Natuna Border Areas. Tulisan dimuat dalam International Journal Of Multicultural And Multireligious Understanding Volume 6 Bulan Februari 2018.
- Nitsch, Volker. National Borders And International Trade: Evidence From The European Union. Dimuat dalam Canadian Journal Of Economics Volume 33 Nomor 4 Bulan November Tahun 2000.
- Noam Levin, Maria Beger, Joseph Maina, Tim McClanahan dan Salit Kark. Evaluating the potential for transboundary management of marine biodiversity in the Western Indian Ocean. Australasian Journal of Environmental Management, 2018 Volume 25 Nomor 1.
- Nugroho, Rian. 2004. Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Elex Media Komputindo Gramedia. Jakarta.
- Nugroho, Rian. 2014. Public Policy. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2014.
- Nugroho, Rian. 2018. Public Policy, Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik dan Manajemen Politik Kebijakan Publik. Elex Media Komputindo. Jakarta.
- Nugroho, T, dkk. Hak Ulayat Laut: Fenomena Yang Perlu Dicermati Dalam Menyusun Kadaster Kelautan. Hasil Penelitian Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta.
- Nuris, Anwar. Tindakan Komunikatif: Sekilas tentang Pemikiran Jürgen Habermas. Al Balagh,

Jurnal Dakwah dan Komunikasi, ejournal.iain-surakart.ac.id, 2016

- Pusat Hidrografi dan Oseanografi TNI Angkatan Laut. 2016. Perkembangan Batas Maritim Republik Indonesia dengan Negara Tetangga. Jakarta.
- Rahman, Mohammad Habibur, Rafia Naz dan Alka Nand. 2013. Public Sector Reforms in Fiji: Examining Policy Implementation Setting and Administrative Culture. Tulisan dimuat dalam International Journal of Public Administration Volume 36, 2013- Issue 13: Administrative Culture in Developing and Transitional Countries., pages 982-995| Published online: 30 Oct 2013
- Rachmawati, Iva dan Fauzan. Model of Indonesia-Timor Leste Land Border Management by Optimizing the Cross-Border Post in Belu Regency, East Nusa Tenggara. Artikel ini dimuat dalam Global and Strategis Tahun 10 Nomor 1 Tahun 2016.
- Rais, J dan Tamtomo, JP. Blok Ambalat: Opini Publik yang "Misleading"? "Make Marine Cadastre Not War". Tulisan dipublikasikan di www.kompas.com Tanggal 10 April 2005.
- Rusdiyanta. 2017. Collaborative Border Management as the Strategic Revitalization of State Border Management in Indonesia, Internasional Journal of Pure and Applied Mathematics, Volume 116 Nomor 24, 2017; 415-426
- Sabatier, PA. 1985. Top-down and Bottom-up Approach to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. Journal Of Public Policy.
- Saebani, Beni Achmad dan Haqiq, Javid Zia Rahman. Ilmu Negara dan Teori Negara. Pustaka Setia Bandung, 2016.
- Sandy Nur Ikkal Raharjo. 2016. Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia: Sebuah Catatan. Jurnal Penelitian Politik LIPI p-ISSN 1829-8001 e-ISSN 2502-7476. Jakarta.
- Sedarmayanti. 2006. Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja. Refika Aditama. Bandung.
- Solichin Abdul Wahab. 2012. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Bumi Aksara. Jakarta.
- Steers. M. Richard. 1985. Efektivitas Organisasi. Erlangga. Jakarta. Halaman 87.
- Subarsono, AG. 2006. Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2009. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Bandung: CV. Alfabeta, hlm. 169 Gajah Mada University Press Yogyakarta. Halaman 95-96.
- Suradji, Adji M, Tulus Warsito, Ulung Pribadi dan Achmad Nurmandi. 2017. Collaborative Governance Model In Managing International Borders in Riau Islands Province Using Partial Least Squares Methods. JKAP Jurnal Kebijakan dan Adminstrasi Publik Volume 21(2) November 2017; 155-167.
- Suratman,dkk. 2019. Hukum dan Kebijakan Publik. Cetakan Pertama. PT Refika Aditama, Bandung.

- Symmons, Clive R. 1995. International Boundaries Research Unit Departement of Geography University of Durham UK. Judul Penelitian Some Problems Relating to the Definition of Insular Formations in International Law-Islands and Low-Tide Elevations.
- Tamtomo, J.P. The Needs for Building Concept and Authorizing Implementation of Marine Cadastre in Indonesia. <https://www.fig.net>. Tulisan di publikasikan tanggal 7 Oktober 2004.
- Tamtomo, J.P. 2006. Analisis Kebijakan Pemanfaatan Ruang Pesisir dan Laut Dalam Kerangka “Marine Cadastre” (Studi Kasus di Wilayah Pulau Bintan, Kabupaten Kepulauan Riau). Disertasi Program Doktor di Institut Pertanian Bogor.
- Teturn, Yohanis Endes, dkk. The Management Of Border Area Between Indonesia Republic And Papua New Guinea In Sota Region Of Merauke District. Penelitian ini dimuat dalam Prizren Social Science Journal Volume 3 Nomor 1 Bulan Januari-April Tahun 2019.
- Theodore Baird, *Functional Actorness? Border Security in the EU and Turkey*. International Journal Of Public Administration Volume 38 Tahun 2015.
- Tomaszo Studzieniecki. *The development of cross-border cooperation in an EU macroregion – a case study of the Baltic Sea Region*. Procedia Economics and Finance Nomor 39 (2016).
- Ulber, Silalahi. 2009. Metode Penelitian Sosial. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Ulum. IMD. 2004. Akuntansi Sektor Publik, UMM Press. Malang. Halaman 294
- Widodo, Joko. 2010. Analisis Kebijakan Publik. Malang: Bayumedia.
- Widodo, M Sigit. *The Needs for Marine Cadastre and Supports of Spatial Data Infrastructures in Marine Environment— A Case Study*. Tulisan dimuat dalam FIG Working Week 2003 di Paris Perancis Tanggal 13-17 April Tahun 2003.
- Winarno, Budi. 2012. Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS. Halaman 21.
- Wuryandari Ganewati. 2014. Crossing Border: *Indonesian Traditional Fishermen In Australian Waters*. Jurnal Penelitian Politik Volume 11 Nomor 1 Juni 2014. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Halaman 1-20. Jakarta.