

BAB IV

KERJASAMA PEMERINTAH INDONESIA (RI) DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA PERBATASAN DENGAN TIMOR LESTE (RDTL)

Perbatasan merupakan masalah yang nyaris tak pernah habis dalam hubungan antar negara. Bagi Indonesia, yang memiliki wilayah perbatasan baik laut maupun darat dengan sepuluh negara tetangga,¹ masalah perbatasan juga merupakan sebuah hal yang serius yang sampai sekarang belum seluruhnya berhasil diselesaikan. Sengketa wilayah perbatasan, konflik pemanfaatan sumber kekayaan alam maupun masalah lain terkait dengan perbatasan antara Indonesia dengan beberapa negara tetangganya sering terjadi.

Khusus dengan Timor Leste, misalnya, sejumlah insiden berulang kali terjadi dan bahkan tidak jarang disertai dengan berbagai aksi kekerasan. Pada tanggal 28 April 2005, misalnya, dua orang petugas *Border Patrol Unit* (BPU) Timor Leste membakar perahu milik Yusuf Besinabo karena dugaan nelayan warga NTT tersebut telah memasuki wilayah Timor Leste secara ilegal.² Kejadian hampir serupa juga menimpa 3 warga baru eks- pengungsi Timor yang ditembak oleh BPU Timor Leste karena dituduh mencari ikan secara ilegal di Sungai

¹Hadi, Suprayoga. "PROGRAM PEMBANGUNAN KAWASAN PERBATASAN". Dalam http://bulletin.penataanruang.net/upload/data_artikel/program%20pembangunan%20kawasan%20edisi%203.pdf. Diakses Tanggal 30 April 2011.

² Sugeng Hadiwinata, Bob. (2009). "Dari Pendekatan Keamanan Menuju Pendekatan Komprehensif", dalam Ganewati Wuryandari (ed) *Keamanan di Perbatasan Indonesia- Timor Leste*. Hal. 324. Pustaka Pelajar Yogyakarta

Malibaka yang diklaim oleh pihak Timor Leste sebagai bagian dari wilayah teritorialnya.³

Beberapa contoh kejadian tersebut sesungguhnya menyatakan bahwa Indonesia dan Timor Leste sedang menghadapi persoalan serius di wilayah perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste, yang terkait dengan persoalan politik, keamanan, sosial budaya dan ekonomi.

Kondisi yang terjadi di perbatasan Indonesia-Timor Leste ini, seharusnya mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah Indonesia, karena tidak saja dapat menyebabkan instabilitas keamanan di wilayah perbatasan, namun juga dapat mengganggu hubungan bilateral antara Indonesia dengan Timor Leste, bahkan berpotensi terjadinya ketegangan politik antara Indonesia dan Timor Leste.

Permasalahan yang sangat mendesak mengenai perbatasan Indonesia dan Timor Leste saat ini adalah tuntutan untuk menyelesaikan proses demarkasi titik-titik perbatasan yang masih bermasalah. Ketidakjelasan persoalan titik perbatasan yang menunjukkan teritorial masing-masing baik untuk Indonesia ataupun Timor Leste telah memberikan dampak adanya klaim secara sepihak baik dari Pihak Indonesia ataupun Timor Leste terhadap suatu daerah yang belum selesai dilakukan survei atau belum tercapainya kesepakatan. Terhambatnya proses penyelesaian titik-titik perbatasan ini disebabkan bahwa adanya perbedaan penafsiran mengenai titik-titik perbatasan yang pernah diakui oleh Belanda dan

³ <http://www.gatra.com/2006-01-09/artikel.php?id=91338>. Dalam "Guterres Kecam Penembakan Eks Pengungsi". Diakses pada 22 Mei 2011.

Portugis pada zaman kolonial, yang dituangkan dalam Traktat 1904, karena sudah bergesernya patok batas hasil perundingan para pemerintahan kolonial dahulu. Bukan hanya sekedar bergeser titik-titik kesepakatan, namun perbedaan penyebutan nama daerah yang menjadi titik perbatasan pun mengakibatkan terjadinya konflik antar penduduk di perbatasan. Tindakan saling klaim antara penduduk di perbatasan Indonesia- Timor Leste ini pun tak jarang melahirkan konflik antar penduduk.

Oleh karena itu, perlu tindakan yang lebih tegas dari pemerintah Indonesia tentang bagaimana secepatnya untuk mampu menyelesaikan masalah perbatasan dengan Timor Leste di wilayah yang masih bermasalah yaitu di 3 daerah yang belum terselesaikan dan 1 daerah yang belum dilakukan survei sama sekali. Karena, dampak dari ketidak tuntasannya mengenai titik- titik perbatasan ini telah berpengaruh terhadap hubungan politik, keamanan, sosial budaya dan ekonomi bagi kehidupan penduduk di sekitar perbatasan Indonesia- Timor Leste di wilayah Pulau Timor ini.

A. Diplomasi Perbatasan Indonesia terhadap Timor Leste untuk menyelesaikan sengketa perbatasan di Provinsi NTT

Menjaga kedaulatan, kemandirian dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh wilayah dan rakyat Indonesia, tidak terkecuali di wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste, pada hakikatnya merupakan bagian integral dalam upaya utama mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional bangsa Indonesia yang tercantum pada alinea

ke IV Pembukaan UUD 1945, yaitu pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam konteks wilayah perbatasan, sesuai dengan pembukaan UUD 1945 tersebut, perbatasan memiliki arti yang strategis.

Pemahaman mengenai perbatasan sebagai “halaman depan” dari NKRI terhadap kedaulatan negaranya, mengharuskan untuk terciptanya keamanan di wilayah perbatasan, yang akan memberikan kontribusi positif terhadap kondisi pertahanan keamanan, baik regional maupun nasional.⁴ Sementara itu, terwujudnya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat di wilayah perbatasan secara langsung dan tidak langsung tidak saja akan mampu meningkatkan rasa nasionalisme, tetapi juga sebagai benteng pertahanan terhadap infiltrasi pihak-pihak yang bermaksud memusuhi Indonesia.

Pemahaman nilai strategis wilayah perbatasan diatas telah mendorong pemerintah dalam beberapa tahun terkahir ini untuk secara lebih serius memperhatikan wilayah yang selama ini merupakan *forgotten land* atau wilayah yang terlupakan. Keseriusan pemerintah terlihat dari beberapa keputusan langkah-langkah pemerintah dalam pengelolaan wilayah perbatasan. Langkah-langkah pengelolaan wilayah perbatasan

⁴ Wuryandari, Ganewati. Mencari Format Pengelolaan Wilayah Perbatasan Indonesia- Timur Leste. Dalam “*Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas : Isu, Permasalahan dan Pilihan Kebijakan.*” Hal: 204. Yogyakarta; Graha Ilmu, 2010.

Indonesia-Timor Leste yang dilakukan oleh pemerintah, dikategorikan melalui dua pendekatan, yaitu dengan pendekatan internal dan eksternal.

Pendekatan Eksternal

Dalam kasus penyelesaian sengketa perbatasan dengan Timor Leste, secara eksternal pemerintah Indonesia telah berupaya proaktif menjalin kerjasama dengan pemerintah Timor Leste. Kerjasama perbatasan direfleksikan pemerintah Indonesia melalui diplomasi perbatasan (*border diplomacy*) terhadap Timor Leste. Melalui Proses diplomasi perbatasan ini, pemerintah Indonesia menginginkan adanya pencapaian maksimal dari upaya penuntasan perbatasan. Tidak hanya memperjelas teritorial perbatasan dengan Timor Leste, tapi juga diharapkan mampu membangun dan menciptakan masyarakat yang makmur dan sejahtera dan hidup berdampingan dan terhindar dari konflik antar negara.

Diplomasi perbatasan, merupakan sebuah upaya yang dilakukan pemerintah suatu negara untuk menjamin kedaulatannya melalui pengelolaan wilayah perbatasan.⁵ Upaya pemerintah Indonesia dalam rangka menyelenggarakan diplomasi perbatasan ini tidak hanya mempertimbangkan aspek keamanan dan hukum saja, tetapi juga harus memperhatikan segi sosial ekonominya. Untuk mempertahankan

⁵ Rachmawati, Iva. Diplomasi Perbatasan dalam rangka Mempertahankan Kedaulatan NKRI. Dalam *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas: Isu, Permasalahan dan Pilihan*

kedaulatannya, Indonesia harus memiliki batas- batas negara yang jelas dengan seluruh negara tetangga yang memiliki perbatasan baik darat ataupun laut dengan Indonesia, termasuk negara Timor Leste. Penerapan diplomasi perbatasan juga sesuai dengan keadaan dunia yang saat ini, dimana dalam penyelesaian sebuah sengketa, lebih mengedepankan dengan cara *soft diplomacy* daripada *hard diplomacy*, karena penyelesaian konflik dengan perang sudah tidak relevan lagi pada era globalisasi seperti ini.

Salah satu hasil dari diplomasi perbatasan Indonesia terhadap Timor Leste dalam kasus penyelesaian perbatasan di antara kedua negara ini, adalah dengan dibentuknya sebuah komite bersama yang dinamakan *Joint Border Committee (JBC)/ Komite Penganganan Perbatasan* bersama antara RI- RDTL. JBC RI-RDTL ini dibentuk pada tanggal 14 September 2000 di Bali.⁶ Dulu, ketika pertama kali dibentuk, JBC ini adalah kerjasama antara RI dengan UNTAET, yaitu pemerintahan sementara Timor Timur yang dibawah oleh PBB demi menstabilkan keadaan setelah referendum pada waktu itu. Sebenarnya, JBC RI-RDTL ini bukanlah komisi penanganan perbatasan yang dibentuk antara pemerintah Indonesia dengan pemerintahan negara lain yang lebih dulu dibentuk, misalnya JBC RI-PNG, BC RI-Filipina dan GBC RI-Malaysia.⁷ Kesemua komite

⁶ Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah Direktorat Jendral Penataan Ruang. Strategi dan Konsepsi Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara. Jakarta. Juli 2002.

⁷ Nugraha, Aryanta. *Institusionalisasi Pengelolaan Wilayah Perbatasan di Indonesia*. Dalam *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia tanpa batas : Isu, Permasalahan dan Pilihan Kebijakan*.

bentukan Indonesia dan negara- negara tetangga ini adalah sebagai upaya penuntasan masalah perbatasan diantara keduanya.

JBC RI-RDTL ini berada ditingkat pusat, yang diketuai oleh Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. JBC memiliki *Border Liasion Committee* (BLC) sebagai representatif dari JBC yang berada pada tingkat provinsi dengan ketuanya Gubernur NTT.⁸

Joint Border Committee / JBC RI-RDTL ini memiliki beberapa sub-komite teknis yang terdiri dari :

1. *Technical Sub-Committee on Border Movement of Person and Goods RI-RDTL* dibawah pengawasan dan pelaksanaan Departemen Hukum dan Perundang- undangan serta Departemen Perindustrian dan Perdagangan.
2. *Technical Sub-Committee on Border Security RI-RDTL* dibawah tanggung jawab Departemen Pertahanan dan Panglima TNI.
3. *Technical Sub-Committee on Police Cooperation* dibawah tanggung jawab Kepala Kepolisian Republik Indonesia.
4. *Technical Sub-Committee on River Management RI-RDTL* dibawah tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum.

5. *Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation* RI-RDTL yang dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab Bakosurtanal dan TNI.

Dengan melihat struktur JBC di atas, dapat dilihat bahwa keberadaan JBC RI-RDTL secara substansial menekankan pada semangat pendekatan komprehensif, baik dalam konteks vertikal maupun horizontal. Pada sisi horizontal, JBC RI-RDTL melibatkan elemen-elemen dari berbagai departemen yang terkait dengan spesifikasi tugas yang diemban olehnya. Pada sisi vertikal, JBC RI-RDTL mengikutsertakan pemerintah daerah NTT, dengan menunjuk Gubernur NTT sebagai koordinator dari komisi BLC, yang kemudian secara struktural dibantu oleh perangkat pemerintahan pemerintah daerah di tingkat kabupaten dan kota.

Kerjasama penangan masalah penentuan batas pada awalnya dilakukan antara pemerintah RI dan UNTAET. RI-UNTAET telah beberapa kali mengadakan pertemuan guna membahas permasalahan yang dihadapi setelah lepasnya Timor Timur dari NKRI. Pertemuan pertama RI-UNTAET terjadi pada tanggal 30 Januari 2001 di kota Denpasar.⁹ Pertemuan pertama inilah yang kemudian menyepakati pembentukan JBC/ komite perbatasan antara Indonesia dan Timor Timur pasca referendum. Dalam pembahasan pembentukan JBC/ komite perbatasan pada pertemuan

⁹ Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah Direktorat Jenderal Penataan Ruang. Dalam *Strategi dan Konsensi Kawasan Perbatasan Negara*. Hal. 8. Juli 2002

pertama ini, juga membentuk lima *sub-committe* yang dibagi berdasarkan kewenangan masing-masing departemen yang akan menangani permasalahan yang terjadi serta menyepakati prosedur operasional dan mekanisme kerjasama JBC/komite perbatasan ini. Kesepakatan yang dicapai mengenai rapat koordinasi JBC adalah akan diadakannya setidaknya dua kali dalam setahun pertemuan secara umum semua sub-komite dan pertemuan sedikitnya tiga kali dalam satu tahun antar sub-komite. Pertemuan dapat dilakukan lebih dari sesuai peraturan yang sudah disepakati dan para sub-komite bisa mengadakan pertemuan tambahan jika diperlukan. Dalam pertemuan pertama ini juga, dibentuk sebuah Pejabat Perantara Perbatasan (*Border Liason*) dan menetapkan Gubernur NTT sebagai ketua *Border Liason* yang beranggotakan perwakilan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah NTT.

Setelah pertemuan pertama yang berhasil menyepakati tentang pembentukan JBC RI-RDTL ini, para anggota komite perbatasan ini kembali mengadakan pertemuan ke dua guna membahas masalah-masalah yang terjadi menyangkut masalah perbatasan RI dan Timor Timur. Pertemuan ke dua ini berlangsung di Jakarta pada tanggal 19 sampai 20 Juli 2001.¹⁰ Pertemuan ke dua yang dilakukan komite ini telah menjalankan salah satu kesepakatan antara RI-UNTAET mengenai jadwal bertemu komite setidaknya dua kali dalam satu tahun.

¹⁰ Ibid. Hal 9

Pada pertemuan ke dua ini, delegasi dari Indonesia menolak usulan UNTAET untuk membentuk sub komite mengenai distrik Oecussi. Pemerintah Indonesia memberikan tawaran kepada UNTAET untuk menggunakan jalur laut bagi penduduk di Oecussi yang akan melakukan perjalanan dari dan ke Dili. Usulan delegasi Indonesia diterima dengan baik oleh delegasi dari UNTAET. Usulan kedua UNTAET pada pertemuan ini adalah mengenai pembuatan kerangka peraturan perdagangan pantai bagi perahu-perahu tradisional baik dari pihak RI ataupun Timor Timur demi keselamatan pelayaran bersama. Usulan ini juga tidak langsung diterima oleh delegasi Indonesia karena dibutuhkan waktu yang cukup lama untuk mempertimbangkan dan menyetujui usulan tersebut.

Hasil lain dari pertemuan ke dua antar delegasi RI-UNTAET ini juga menyepakati terbentuknya Sub Komite Teknis Demarkasi dan Peraturan Perbatasan (*Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation/TSC-BDR*). TSC-BDR inilah yang akan menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan garis batas antara RI-RDTL pada setiap pertemuan delegasi yang berada di bawah Sub Komite ini. Kerangka kerja TSC-BDR ini sesuai dengan upaya hukum yang dilakukan Indonesia melalui diplomasi perbatasan RI terhadap RDTL yaitu melakukan Alokasi, Delimitasi, Demarkasi dan Administrasi Perbatasan di daerah perbatasan RI-RDTL.

Setelah diadakannya pertemuan ke dua, para delegasi sepakat untuk melakukan pertemuan ketiga dalam upaya mengoptimalkan

Komite Perbatasan yang telah dibentuk bersama. Pertemuan ini diadakan di Dili pada tanggal 19-21 November 2001.¹¹ Pada pertemuan terakhir antara RI-UNTAET ini berhasil menyepakati dibukanya *regulated market* atau pasar bersama di perbatasan RI-RDTL dengan tujuan membantu kegiatan ekonomi penduduk di perbatasan. Kesepakatan tersebut menyepakati tempat di dirikannya mendirikan *regulated market* yaitu : di Haekesak, Turishkain, Memo dan Salele serta pasar ternak di Wini.

Dalam pertemuan ini, kedua belah pihak berhasil mencapai kesepakatan mengenai prinsip-prinsip pelaksanaan langkah teknis untuk pelaksanaan demarkasi batas. Kedua belah pihak juga sepakat untuk menyusun dasar pedoman bagi pelaksanaan demarkasi perbatasan darat bagi masing-masing delegasi guna terciptanya kerjasama yang damai dan menghasilkan kesepakatan yang tidak merugikan kedua belah pihak.

Selain itu, pihak UNTAET mengajukan non paper tentang Normalisasi Hubungan Perbatasan, sebagai pedoman kegiatan kerja JBC yang nantinya dapat ditindaklanjuti menjadi deklarasi bersama dalam Pertemuan Tingkat Tinggi RI-Timor Leste di masa mendatang. Pihak UNTAET juga menyampaikan draft "*Arrangement on the Right of Passage between Oecussi and the Other District of East Timor*", namun delegasi RI meminta waktu untuk mempelajari draft dan usulan yang diajukan oleh UNTAET tersebut agar tidak menyisakan permasalahan baru dalam upaya penyelesaian batas teritorial. Dalam pertemuan ini juga,

¹¹ Ibid. Hal.9

kedua belah pihak sepakat untuk lebih mengaktifkan peran dan fungsi BLC untuk mengawasi perkembangan dan pembangunan di kawasan perbatasan agar mencapai hasil maksimal serta bertindak sebagai forum utama dimana setiap informasi mengenai perkembangan di wilayah perbatasan yang menjadi kepentingan kedua belah pihak dapat dipertukarkan.

Ketiga pertemuan awal antara delegasi RI-UNTAET pada tahun 2001, telah dijadikan pedoman bagi berlangsungnya pertemuan lanjutan antara RI-RDTL selanjutnya. Setelah menyatakan kemerdekaan pada 20 Mei 2002, pertemuan dalam kerangka JBC dalam penyelesaian masalah perbatasan, telah dilakukan antara RI-RDTL. UNTAET yang merupakan pemerintahan sementara di Timor Timur pasca referendum resmi dibubarkan seiring dengan diproklamasikan kemerdekaan Timor Timur tersebut.

Setelah kemerdekaan Timor Timur dan menjadi negara RDTL, pertemuan JBC mulai dilakukan dengan delegasi Indonesia dan RDTL yang mewakili masing-masing negara. Dari beberapa kali pertemuan telah menghasilkan kesepakatan dalam kerjasama menyelesaikan masalah perbatasan antar RI- Timor Leste yaitu telah menyepakati 97% dari total semua perbatasan darat yang ada yaitu sepanjang 268,6 km persegi ini disepanjang daerah NTT ini. Kesepakatan antara RI-RDTL ini dikukuhkan dalam perjanjian perbatasan sementara yang diwakili oleh masing-masing Menlu dari RI dan RDTL yang ditandatangani pada tahun 2005.

Pembahasan perbatasan yang dilakukan oleh JBC RI-RDTL sampai saat ini masih sampai pada pembahasan mengenai masalah darat. Perbatasan yang menyangkut batas laut, harus melibatkan pihak ketiga yaitu Australia yang wilayah lautnya juga bersinggungan dengan Indonesia dan Timor Leste di wilayah Celah Timor atau Timor Gap. Pembahasan mengenai Celah Timor baru akan dilaksanakan apabila batas darat antara Indonesia dan Timor Leste telah di sepakati. Terdapatnya sumber daya minyak di daerah ini akan membuat pembahasan mengenai perbatasan laut antar Indonesia, Timor Leste dan Australia ini akan semakin kompleks.

Pendekatan Internal

Pendekatan internal yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam kasus penyelesaian kasus Perbatasan dengan Timor Leste adalah dengan membuat seperangkat aturan main, kelembagaan dan paradigma dalam pengelolaan wilayah perbatasan dengan negara tetangga Timor Leste. Salah satu kemajuan besar yang telah dicapai oleh pemerintah pasca reformasi Indonesia adalah mengubah paradigma dalam pengelolaan perbatasan, yang tidak lagi hanya mengedepankan pendekatan keamanan, tetapi juga secara bersamaan mengakomodasi pendekatan kesejahteraan.

Hal ini sesuai dengan konsep diplomasi perbatasan yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia dalam penyelesaian sengketa perbatasan dengan Timor Leste, yaitu tidak hanya memperhatikan terhadap jelasnya batas-batas teritorial melalui perundingan dengan negara tetangga yang

memiliki batas langsung, tetapi bagaimana upaya tersebut juga mampu langsung menyentuh kepada aspek kehidupan ekonomi, sosial dan budaya, melalui tiga pilar utama diplomasi perbatasan yaitu dengan upaya hukum, upaya sosial ekonomi, dan upaya institusionalisasi¹² dengan serangkaian negosiasi baik di tingkat antar Pemerintahan negara Indonesia dan Timor Leste, ataupun di tingkat antar Pemerintah Indonesia pusat dan Pemerintah Daerah NTT.

Produk hukum yang telah berhasil di keluarkan oleh pemerintah Indonesia, pada saat pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai upaya secara hukum dalam penyelesaian masalah perbatasan di Indonesia adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM- Nasional 2004-2009).¹³ Perpres yang direfleksikan dalam RPJM- Nasional 2004- 2009 ini secara tegas menyatakan bahwa pengembangan wilayah perbatasan antar negara dan peningkatan kesejahteraan masyarakat perbatasan merupakan program prioritas pembangunan nasional pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2005 tentang tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2006 (RKP 2006) semakin memperjelas pergeseran paradigma dalam pengembangan wilayah perbatasan.¹⁴ Perpres ini menggarisbawahi bahwa pembangunan kawasan perbatasan merupakan prioritas utama untuk mengurangi

kesenjangan pembangunan antarwilayah, dengan program- program antara lain:¹⁵

1. Percepatan pembangunan saran dan prasarana di wilayah perbatasan, pulau- pulau kecil terisolir melalui kegiatan : (i) pengarusutamaan Daftar Alokasi Khusus (DAK) untuk wilayah perbatasan, terkait dengan pendidikan, kesehatan, kelautan dan perikanan, irigasi, dan transportasi, (ii) penerapan skim kewajiban layanan publik dan keperintisan untuk transportasi dan kewajiban layanan untuk telekomunikasi dan kelistrikan;
2. Pengembangan ekonomi di wilayah Perbatasan Negara;
3. Peningkatan keamanan dan kelancaran lau lintas orang dan barang di wilayah perbatasan melalui kegiatan : (i) penetapan garis batas negara dan garis batas administratif, (ii) peningkatan penyediaan fasilitas kepabeanan, keimigrasian, karantina, komunikasi, informasi dan pertahanan di wilayaha perbatasan Negara;
4. Peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah yang secara administratif terletak di wilayah perbatasan negara.

Dalam hal ini sangat jelas bahwa pemerintah mengambil kebijakan baru dalam mengakomodasikan pendekatan kesejahteraan dlam pengelolaan wilayah perbatasan, dengan tidak mengabaikan pendekatan keamanan. Salah satu dasar yang melandasi pemikiran pendekatan

¹⁵ Bappenas RI. *Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara. Buku pertama: Prinsip Dasar Aspek Kebijakan, Strategi dan Program Pembangunan*. Jakarta, 2005.

kesejahteraan adalah agar taraf hidup dan kesejahteraan sosial dan ekonomi, yang pada umumnya masih rendah di sebagian besar wilayah perbatasan di Indonesia, dapat berkembang menjadi lebih baik. Peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat di wilayah perbatasan secara langsung dan tidak langsung diharapkan mampu tidak saja semakin menebalkan rasa kebangsaan masyarakat di perbatasan, tetapi juga mampu memberikan kontribusi positif terhadap kondisi keamanan di wilayah perbatasan.

Upaya Sosial Ekonomi yang dimaksudkan dalam proses diplomasi perbatasan adalah bagaimana upaya pengelolaan wilayah perbatasan bisa mampu menyentuh aspek ekonomi dan sosial penduduk di wilayah perbatasan agar dapat membantu kehidupan yang lebih layak kepada para penduduk. Upaya ini adalah juga bagaimana untuk merubah paradigma yang berkembang selama ini bahwa wilayah perbatasan merupakan wilayah yang tertinggal, seharusnya wilayah perbatasan merupakan sebuah beranda depan dari sebuah wilayah negara karena langsung berhubungan dengan negara lain. Proses ini dilakukan agar tidak terjadi kesenjangan sosial antar penduduk diperbatasan dan bisa memperkuat rasa nasionalisme masyarakat perbatasan.

Upaya sosial ekonomi yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam rangka diplomasi perbatasan dengan Timor Leste adalah melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM- Nasional 2004-2009) yang menyatakan

secara tegas bahwa pengembangan wilayah perbatasan antar negara dan peningkatan kesejahteraan masyarakat perbatasan merupakan program prioritas pembangunan nasional pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono¹⁶.

Upaya Institusionalisasi yang dimaksudkan dalam proses diplomasi perbatasan adalah adanya sebuah lembaga yang jelas dan kongkrit yang memiliki dasar hukum untuk mengelola wilayah perbatasan agar wilayah perbatasan bisa menjadi maju dan terbebas dari ketertinggalan. Selama ini, pengelolaan perbatasan di Indonesia dirasakan masih tumpang tindih. Banyak lembaga yang turut campur dalam pengelolaan perbatasan namun tidak jelas. Tumpang tindih pekerjaan ini dirasakan tidak efektif. Diperbatasan Timor Leste sampai saat ini misalnya, TNI dan pihak Imigrasi tidak bekerja secara seimbang dalam hal pengawasan wilayah perbatasan. Wewenang TNI dirasa lebih besar daripada wewenang departemen imigrasi. TNI seharusnya mengawasi dan menjaga wilayah teritorial dan departemen Imigrasi mengawasi pergerakan orang dan barang yang keluar masuk wilayah perbatasan dan melakukan pengecekan terhadap dokumen-dokumen resmi setiap orang yang melintasi perbatasan.

Sebagai sebuah solusi dari tumpang tindihnya kekuasaan yang mengelola perbatasan, maka dibentuklah Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) yang di dasarkan pada Peraturan Presiden NO.12

Tahun 2010 dan UU NO.43 Tahun 2008.¹⁷ BNPP memiliki empat tugas pokok yaitu (1). Menetapkan kebijakan program; (2). Menetapkan rencana kebutuhan anggaran perbatasan; (3). Melakukan koordinasi pelaksanaan rencana pembangunan kawasan perbatasan; dan (4). Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap program yang sedang dijalankan.¹⁸

Dalam konteks penyelesaian masalah perbatasan dengan RDTL, Upaya Institusionalisasi yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam rangka diplomasi perbatasan adalah melalui Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang batas Wilayah Negara yang disahkan pada 28 Oktober 2008. Dan melalui UU ini, diharapkan institusi ini mampu bekerja secara koordinasi agar penyelesaian kasus masalah perbatasan dapat dituntaskan.¹⁹

B. Keberhasilan Diplomasi Perbatasan Indonesia terhadap Timor Leste

Kerjasama bilateral antara Indonesia dan Timor Leste melalui *Joint Border Committee* (JBC) RI- RDTL telah memberikan beberapa kontribusi untuk masalah sengketa titik perbatasan di antara kedua negara ini. Beberapa pertemuan telah melahirkan beberapa kesepakatan diantara kedua negara mengenai titik- titik perbatasan yang saling bersinggungan diantara kedua negara ini. Penetapan titik- titik perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste dilakukan berdasarkan dengan melihat

¹⁷ Sumarsono, Soni. (2011). "Perkembangan Kerjasama RI-RDTL Dalam Pengelolaan Wilayah Perbatasan Darat". Seminar Indonesia-Timor Leste : *Building Peace Beyond the Land Border*. Universitas Pembangunan Veteran Yogyakarta.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Nugraha, Aryanta. Op. Cit hal. 23.

perjanjian yang telah lebih dahulu di buat oleh pemerintahan kolonial antara Belanda dan Portugis pada saat itu.

Ada dua perjanjian dasar yang digunakan JBC RI-RDTL sebagai acuan penetapan titik perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste saat ini adalah Traktat 1904 dan Keputusan Pengadilan Arbitrasi 1914. Kedua perjanjian inilah yang menjadi dasar atas penentuan titik- titik perbatasan yang terdapat di perbatasan Indonesia. Dengan merujuk pada Traktat 1904 dan Keputusan Pengadilan Arbitrasi 1914, maka pada tahun 2005 kedua pemerintahan, melalui JBC, berhasil menyepakati *Provisional Agreement between the Government of the Republic Indonesia and the Government of the Democratic of Timor Leste on the land boundary* yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, N. Hasan Wirayuda, dan Menteri Luar Negeri Timor Leste, Jose Ramos Horta pada tanggal 8 April 2005.²⁰

Perjanjian tersebut juga disebut sebagai perjanjian sementara antara RI-RDTL. Perjanjian ini bersifat sementara karena didalam perjanjian ini, belum semua titik perbatasan berhasil disepakati. Perjanjian sementara ini baru berhasil menyelesaikan sekitar 96% dari total seluruh titik perbatasan darat yaitu sebanyak 907 titik koordinat yang ada. Perjanjian ini masih menyisakan 3 segmen yang belum selesai dilakukan

²⁰ Wuryandari, Ganewati. Tetangga Baru, Masalah Baru : Timor Leste, Keamanan di Perbatasan, dan Pengelolannya "Dalam Keamanan di Perbatasan Indonesia- Timor Leste" Hal 16. Pustaka

proses demarkasinya dan 1 segmen yang belum dilakukan survei demarkasi.

Perjanjian sementara ini juga hanya menyepakati perbatasan darat, sedangkan pembahasan perbatasan yang berada di laut belum pernah di bahas sama sekali. Hal ini dikarenakan, perbatasan laut antara Indonesia dan Timor Leste harus melibatkan pihak ke 3, yaitu Australia. Australia memiliki wilayah laut yang juga saling bersinggungan dengan Indonesia dan Timor Leste.

Beberapa pertemuan komite perbatasan JBC RI- RDTL masih terus membahas tentang penyelesaian area yang masih bermasalah. Sejumlah area bermasalah ini telah dibicarakan oleh RI dan RDTL pada pertemuan Joint Border Committee/JBC dan dibahas lebih mendetail oleh sebuah komite teknik khusus, yaitu tim Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation/TSC-BDR di Denpasar pada tanggal 29–30 Mei 2009 lalu.²¹

Sejauh ini, kurang lebih sudah satu dasawarsa pekerjaan delineasi batas dan demarkasi batas baru berhasil membangun 50 tugu batas dari target 300 buah tugu batas di perbatasan RI – RDTL.²² Pembangunan tugu batas ini merupakan kerja sama Dephan RI dan Bakosurtanal.

C. Kegagalan Diplomasi Perbatasan Indonesia terhadap Timor Leste.

²¹ Akhik, Lilianna. "Sebuah Tahun Batas RI-Timor Leste". Dalam www.pas.kungas.com. Diakses

Upaya-upaya percepatan penyelesaian perbatasan Indonesia dengan Timor Leste yang diupayakan oleh pemerintah Indonesia pada kenyataannya belum mampu menyentuh seluruh aspek yang direncanakan didalam RPJM-Nasional Indonesia. Perubahan paradigma mengenai pandangan bahwa daerah perbatasan merupakan beranda depan dari wilayah NKRI hanya sampai sebatas wacana. Hingga saat ini, pembangunan di daerah perbatasan belum memberikan kontribusi yang nyata bagi masyarakat di perbatasan.

Pada tahap kombinasi pendekatan internal dan eksternal yang dijalankan pemerintah Indonesia di perbatasan Indonesia-Timor Leste, pengelolaan perbatasan ternyata tidak semudah yang dibayangkan. Praktik di lapangan justru memperlihatkan bahwa kombinasi pendekatan ini masih jauh dari harapan. Pada satu sisi, melalui serangkaian pembicaraan sejak tahun 2002 dalam kerangka JBC, pemerintah Indonesia dan Timor Leste telah sepakat atas 907 titik koordinat dalam perjanjian sementara tentang perbatasan darat antara Indonesia dan Timor Leste pada tahun 2005. Namun, hingga saat ini, titik perbatasan yang belum terselesaikan masih juga belum mencapai kesepakatan. Sejumlah kasus yang berkaitan dengan persoalan demarkasi di beberapa segmen perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste masih sering terjadi.

Di perbatasan Indonesia-Timor Leste kombinasi pendekatan internal dan eksternal tidak berjalan sesuai wacana yang digemborkan. Pendekatan kemanan tetap mendominasi cara penanganan Pemerintah di

perbatasan daripada pendekatan kesejahteraan. Salah satu contoh masih mendominasinya pendekatan keamanan di perbatasan RI- RDTL di pos-pos perbatasan, kehadiran aparat militer lebih dominan daripada kehadiran petugas imigrasi dan bea cukai.

Tumpang tindihnya kekuasaan di perbatasan Indonesia dan Timor Leste ini juga telah menyebabkan tidak optimalnya pengawasan terhadap perbatasan. Aparat TNI yang seharusnya berkewenangan mengawasi titik-titik perbatasan, bukan berada di pos-pos pemeriksaan. Kehadiran petugas imigrasi dan beacukai di pos-pos perbatasan Indonesia- Timor Leste menjadi tidak terlalu berperan. Seharusnya, pengawasan terhadap orang dan barang yang melintasi perbatasan Indonesia- Timor Leste serta dokumen-dokumen yang diperlukan oleh para pelintas, harusnya diperiksa oleh petugas imigrasi dan bea cukai, bukan dilakukan oleh aparat TNI. Aparat TNI sebenarnya hanya berkewenangan menjaga dan mengamankan daerah perbatasan bukan mengambil alih kewenangan pihak imigrasi dan bea cukai. Tumpang tindih kewenangan inilah, yang juga menghambat proses pengawasan perlintasan wilayah perbatasan baik dari Indonesia ataupun dari pihak Timor Leste.

Kegagalan upaya diplomasi perbatasan ini juga terlihat dari belum berhasilnya diterapkan Pas Lintas Batas (PLB) bagi penduduk di perbatasan baik di Indonesia ataupun di Timor Leste. Belum siapnya pemerintah Timor Leste untuk menerapkan PLB bagi penduduk di perbatasannya merupakan faktor utama penyebab belum diberlakukannya

PLB bagi kedua negara. padahal, PLB merupakan pengganti passport yang diberikan khusus bagi penduduk yang berada di perbatasan Indonesia-Timor Leste yang hendak melakukan kunjungan ke Indonesia ataupun ke Timor Leste. PLB diterapkan sebagai sebuah bentuk kepedulian pemerintah kedua negara agar tetap terpeliharanya hubungan kekeluargaan antara penduduk di perbatasan yang terpisahkan karena keputusan politik ini.

Kegagalan upaya diplomasi perbatasan pemerintah Indonesia terhadap Timor Leste juga terlihat dari kehidupan sosial dan ekonomi penduduk di kawasan perbatasan yang masih belum memperlihatkan kemajuan yang berarti. Masih rendahnya tingkat pendidikan masyarakat setempat, minimnya jumlah pendapatan, kurangnya sarana dan prasarana di perbatasan masih menjadi indikator bahwa sesungguhnya belum terlaksananya pendekatan kesejahteraan di daerah perbatasan RI dengan Timor Leste ini.

Kegagalan upaya diplomasi perbatasan ini tidak mencapai sesuai target juga disebabkan karena pemerintah tidak melibatkan tokoh adat masyarakat sekitar perbatasan sebagai representative dari penduduk di perbatasan. Dialog antara pemerintah dan penduduk di perbatasan untuk mengetahui keinginan masyarakat di perbatasan juga tidak pernah digelar. Padahal, pembangunan akan tepat sasaran apabila para pembuat kebijakan mengetahui apa yang menjadi keinginan penduduk di sekitar perbatasan. Pemerintah seharusnya menggelar musyawarah bersama dengan penduduk

di masyarakat untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan masyarakat sekitar perbatasan, agar pembangunan yang dilakukan pemerintah mampu menentun aspek kehidupan masyarakat di perbatasan.