

**IMPLEMENTASI PERJANJIAN PERBATASAN RI – RDTL
DALAM UPAYA PENYELESAIAN MASALAH PERBATASAN
(Studi Kasus di Kabupaten TTU – RI dengan Distrik Oecusse-RDTL)**

Yakobus Kolne

ABSTRACT

Recent observation regarding the reality of people's living in the border region of the Republic of Indonesia-Timor Leste revealed the facts that they are still facing many problems directly related to all aspects of life that requires the government to take action through the implementation of the state border treaty policy in accordance with the community desire and expectation for a conducive environment to the life of the nation and the state. The purpose of this study were: 1) to describe the implementation of border treaty between Indonesia and Timor Leste in the resolution of border problems in the District of Oecusse, TTU and 2) to describe and interpret the factors supporting and inhibiting the implementation of the border agreement in resolving the border issues.

The method of this study was descriptive qualitative approach. The informants in this study were: Deputy Governor of NTT, TTU Regent, TTU Vice Regent, head of the BPP of TTU and Pamtas RI- Timor Leste Task Force, selected by purposive technique.

The study found that: First; communication dimension: (a) lack of community involvement in determining national boundaries; (b) discussion/dialogue with the community had not been maximally conducted; (c) there is requirement to improve existing products of bilateral agreements. Second; Resources dimensions: (1) poor coordination between the senior government and the local government; (2) bolstering up to build further discussion/dialogue between the two countries involving indigenous people had not been done as proposed by the local government ; (3) lack of supporting infrastructures available for the people in the border region; (4) Minimum budget capacity. Third; Bureaucratic structures: (1) lack of supervision for the institutions/implementing agencies; (2) officials in the senior level of government did not involve the Government in the lower /regional level and local communities in setting the boundaries. Fourth; Implementation disposition: (1) The occurrence of interest claims resulting disharmony of interests; (2) the existence of public ignorance on the outcomes of the policy.

The Supporting factors were: the availability of law products; commitment between government and society; and the lineage similarity of border communities. The inhibiting factors, however, were: minimum budget capacity, very limited availability of infrastructures and lack of coordination. Thus, the proposed suggestions and recommendations were: a necessity for socialization to the public about the purposes and benefits of the policy set; a necessity for budget support and other facilities in the border region as a state gateway; a necessity for a clearly distributed tasks and authority, so that it may not cause sectoral egoism.

Keywords: Implementation , Border Treaty , State Border.

A. PENDAHULUAN

Keinginan untuk membentuk sebuah negara merupakan keputusan politik dari suatu kelompok masyarakat yang menginginkan akan sebuah kehidupan bersama. Riant Nugroho, (2012:117), berpendapat bahwa manusia yang hidup dalam negara inilah yang disebut "sebuah kehidupan bersama", tentu saja dalam lingkup sebuah negara. Istilah negara acapkali dipertukarkan dengan sistem politik, sistem sosial, sistem ekonomi dan lain sebagainya. Pemahaman bahwa kehidupan bersama adalah sebuah kehidupan di dalam sebuah negara, maka istilah negara bersifat meluas, yaitu: (1) berkenaan dengan siapa saja dan apa saja yang tinggal di negara tersebut, (2) berkenaan dengan siapa saja dan apa saja yang menjadi bagian dari negara tersebut baik ketika di dalam negara tersebut maupun di luarnya, (3) berkenaan dengan siapa saja dan apa saja yang berhubungan dengan negara dan warga dari negara tersebut.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara mempunyai kedaulatan atas wilayahnya serta memiliki hak-hak berdaulat di luar

wilayah kedaulatannya dan kewenangan tertentu lainnya untuk dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara geografis diketahui bahwa Negara Indonesia memiliki batas darat dengan 3 (tiga) negara yaitu Malaysia, Papua New Guinea dan Timor Leste. Selain batas darat yang disebutkan di atas, Indonesia juga memiliki batas laut diantaranya adalah Singapura, Filipina, Vietnam dan Australia. Negara-negara yang memiliki batas baik darat maupun laut tersebut sering memunculkan permasalahan-permasalahan yang kompleks di wilayah perbatasan. Melihat masalah perbatasan yang memiliki dimensi kompleks seperti yuridiksi dan kedaulatan negara, politik, sosial, ekonomi dan pertahanan keamanan maka secara garis besar terdapat tiga isu utama yang perlu mendapat perhatian dalam pengelolaan kawasan perbatasan antar negara, yaitu: (1) Penetapan garis batas baik di darat maupun di laut, (2) Pengamanan kawasan perbatasan, dan (3) Pengembangan kawasan perbatasan. Permasalahan makro yang terjadi di negara-negara yang berbatasan dengan negara Indonesia di atas, maka penulis membatasi kajiannya pada penegasan batas darat antara Negara Indonesia dengan Negara Republik Demokratik Timor Leste.

Terjadi hal demikian karena pada sidang MPR bulan Oktober 1999 dikeluarkannya Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 tentang pencabutan Ketetapan MPR No. IV/1978 yang berisikan tentang Integrasi Timor Timur. Hasil jajak pendapat rakyat Timor Timur memilih merdeka menjadi Negara Republik Demokratik Timor Leste (RDTL). Sebagai konsekuensi logis, Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Timor Leste harus menentukan batas negara baik untuk wilayah darat, laut dan udara yang mengikuti batas darat maupun batas laut yang ada serta harus disepakati oleh kedua negara. Sebagai dasar penentuan perbatasan darat adalah Traktat/*Treaty* Tahun 1904 antara Belanda dengan Portugis. Direktorat Jenderal Penanganan wilayah perbatasan Maritim RI - RDTL dalam rangka menjaga Keutuhan NKRI (2007:1).

Kedua negara tersebut penulis mempersempit kajian khususnya pada wilayah perbatasan Kabupaten Timor Tengah Utara, Provinsi Nusa Tenggara Timur, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan Distrik Oecusse - Negara Republik Demokratik Timor Leste (RDTL). Sebagai dasar pertimbangan bahwa daerah Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) memiliki kesamaan latar belakang budaya, bahasa, adat-istiadat dan sistem kepercayaan dengan masyarakat negara tetangga RDTL khususnya Distrik Oecuse. Akan tetapi menjadi menarik walaupun adanya kesamaan dari kedua negara tersebut masih saja terjadi konflik di wilayah perbatasan. Permasalahan yang paling mendasar dan krusial yang dapat memicu konflik antar masyarakat kedua negara ini adalah masalah perbatasan yakni adanya ketidaksepahaman mengenai garis perbatasan yang sampai saat ini pun belum terselesaikan melalui mekanisme perundingan.

Disadari bahwa kedua negara tersebut telah memiliki acuan normatif yang sangat mendasar dalam penyelesaian masalah perbatasan yang mana telah tersurat dalam Persetujuan sementara antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Demokratik Timor Leste mengenai Perbatasan Darat di Dili tanggal 8 April 2005 yaitu: Konvensi Perbatasan antara Portugis dan Kerajaan Belanda di Pulau Timor atau disebut Traktat/*Treaty* 1904 yang di tandatangani di Den Haag pada Tanggal 1 Oktober 1904, *Arbitral Award Rendered in Execution of the compromis* yang ditandatangani di Den Haag tanggal 3 April 1913, antara Belanda dan Portugal mengenai masalah perbatasan yang menjadi bagian

kepemilikan kedua negara terhadap Pulau Timor yang di tandatangani di Paris pada tanggal 25 Juni 1914. Sebagai tindak lanjut dari hal yang dikemukakan di atas dapat diuraikan beberapa hal yaitu (1) bahwa telah dibuat persetujuan sementara antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Demokratik Timor Leste mengenai perbatasan darat yang dilakukan pada tanggal 8 april 2005 di Dili. Dalam persetujuan ini dibuat rangkap 2 (dua) yaitu dalam bahasa Indonesia, Bahasa Portugis dan Bahasa Inggris yang semua naskah mempunyai kekuatan yang sama. Persetujuan sementara ini ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri Pemerintah Republik Indonesia Dr. N. Hassan Wirajuda dan Menteri Luar Negeri Pemerintah Republik Demokratik Timor Leste Dr. Jose Ramos Horta, (2) Diadakanya *Records of discussion meeting of Technical Sub-Committee in Border Demarcation and Regulation between the Democratic Republic of Timor Leste and Republic of Indonesia* (Catatan tentang pertemuan pembahasan Teknis Sub-Komite di Perbatasan Demarkasi dan Peraturan antara Republik Demokratik Timor Leste dan Republik Indonesia) yang dilaksanakan di Denpasar 13-14 February 2008.

Berdasarkan observasi penulis di wilayah perbatasan Kabupaten Timor Tengah Utara, Provinsi NTT-NKRI dengan Distrik Oecusse-NRDTL, ditemui adanya garis perbatasan darat yang belum disepakati bersama dan sering rawan konflik di wilayah kedua negara ini. Segmen-segmen maksud antara lain: (1) **Bijaelsunan/Oelnasi/Crus**; yang terletak di desa Manusasi, kecamatan Miomaffo Barat. Segmen ini merupakan "*Unresolved Segment*" karena status tanah di daerah ini masih merupakan daerah steril dan tidak boleh dikelola oleh pihak-pihak dari kedua negara. Masyarakat setempat masih mempermasalahkan tanah seluas 489 bidang sepanjang 2,6 Km seluas 142,7 Ha. Pihak RI menghendaki batas negara dimulai dari Tugu Bijaelsunan mengikuti punggung gunung hingga ke Oben, namun pihak Timor Leste menghendaki batas negara dimulai dari Tugu Bijaelsunan mengikuti lembah dan aliran sungai Miomaffo sampai ke Oben. (2) **Tubu Banat/Oben**; yang terletak di Desa Tubu dan Desa Nilulat, Kecamatan Bikomi Nilulat, (3) **Nefo Numpo**; yang terletak di Desa Haumeni Ana, Kecamatan Bikomi Nilulat, (4) **Pistana**, yang terletak di Desa Sunkaen, Kecamatan Bikomi Nilulat, (5) **Subina** yang terletak di Desa Inbate dan Nainaban, Kecamatan Bikomi Nilulat. Segmen Oben – Subina merupakan *Unsurveyed Segment* sepanjang \pm 14 km yang sebenarnya bagi RI merupakan permasalahan klaim hak ulayat masyarakat TTU-RI. Masyarakat mengklaim adanya kebun/lahan garapan di 6 Desa yang masuk wilayah RDTL jika diterapkan batas negara berdasarkan *Treaty 1904 Belanda – Portugis*. (6) **Segmen Bah Ob/Nelu**; terletak di Desa Sunsea, Kecamatan Naibenu. 1 (satu) segmen kecil di Nelu Desa Sunsea – ini seluas \pm 1,5 KM yang sudah didelineasi Tahun 2003 tetapi masyarakatnya menolak didemarkasi dengan alasan tidak mau kehilangan lahan garapan. Daerah ini terdapat pilar Ampu Panalak, namun masyarakat Timor Leste secara sepihak merusakkan pilar itu dan menggeser batas wilayah itu \pm 500 meter. Segmen ini mencuat konflik yang perlu ditangani secara serius karena pada tanggal 16 oktober 2013 terjadi saling serang antara warga Nelu, Desa Sunsea, Kecamatan Naibenu, dengan warga Leolbatan, Desa Kosta, Kecamatan kota. Hal ini dipicu oleh adanya perusakan belasan kuburan (makam) leluhur warga Nelu di saat warga Timor Leste melakukan pekerjaan membuka jalan raya baru.

Permasalahan-permasalahan di atas, penulis merumuskan permasalahan pokok sebagai berikut: (1) Bagaimanakah implementasi perjanjian perbatasan negara RI-RDTL dalam upaya menyelesaikan masalah di wilayah perbatasan Kabupaten Timor Tengah Utara dengan Distrik Oecusse dan (2) Faktor apasajakah

yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi perjanjian perbatasan Negara RI-RDTI dalam upaya penyelesaian wilayah perbatasan kabupaten Timor Tengah Utara dengan Distrik Oecusse. Permasalahan tersebut akan dianalisis dengan menggunakan teori implementasi yang dikemukakan oleh Edward III yaitu dimensi komunikasi, dimensi struktur birokrasi, dimensi sumber daya dan dimensi disposisi pelaksana.

A.1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis dengan pendekatan kualitatif. Teknik penentuan informan mula-mula menggunakan teknik *purposive* yakni memilih 4 (empat) orang sebagai informan kunci (*Key informan*) yaitu: Bupati TTU, Wakil Bupati TTU, Kepala BPPD TTU dan Kodim 161 TTU/Komandan Satuan Tugas Pengamanan Perbatasan (Satgas Pamtas) RI-RDTL Batalyon Infantri 743/PSY. Selanjutnya peneliti meminta kepada informan awal untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi dan begitu seterusnya sampai masalah yang diteliti dan ditemukan jalan terang/kebenaran. Hal ini dilakukan dengan menggunakan teknik *snowball*.

Penelitian ini dilakukan di wilayah perbatasan RI-RDTL khususnya Kabupaten Timor Tengah Utara, yang berbatasan langsung dengan Distrik Oecusse, NRDTL. Penelitian ini menggunakan data primer yakni data yang diperoleh langsung dilokasi penelitian melalui wawancara secara langsung dengan informan yang telah ditentukan sesuai dengan permasalahan yang ingin diteliti. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kajian dokumentasi, yakni melihat pada dokumen-dokumen yang tersedia berupa buku-buku, dokumen, foto-foto dan laporan hasil-hasil penelitian lainnya dan naskah sumber lain yang memiliki relevansi dengan permasalahan.

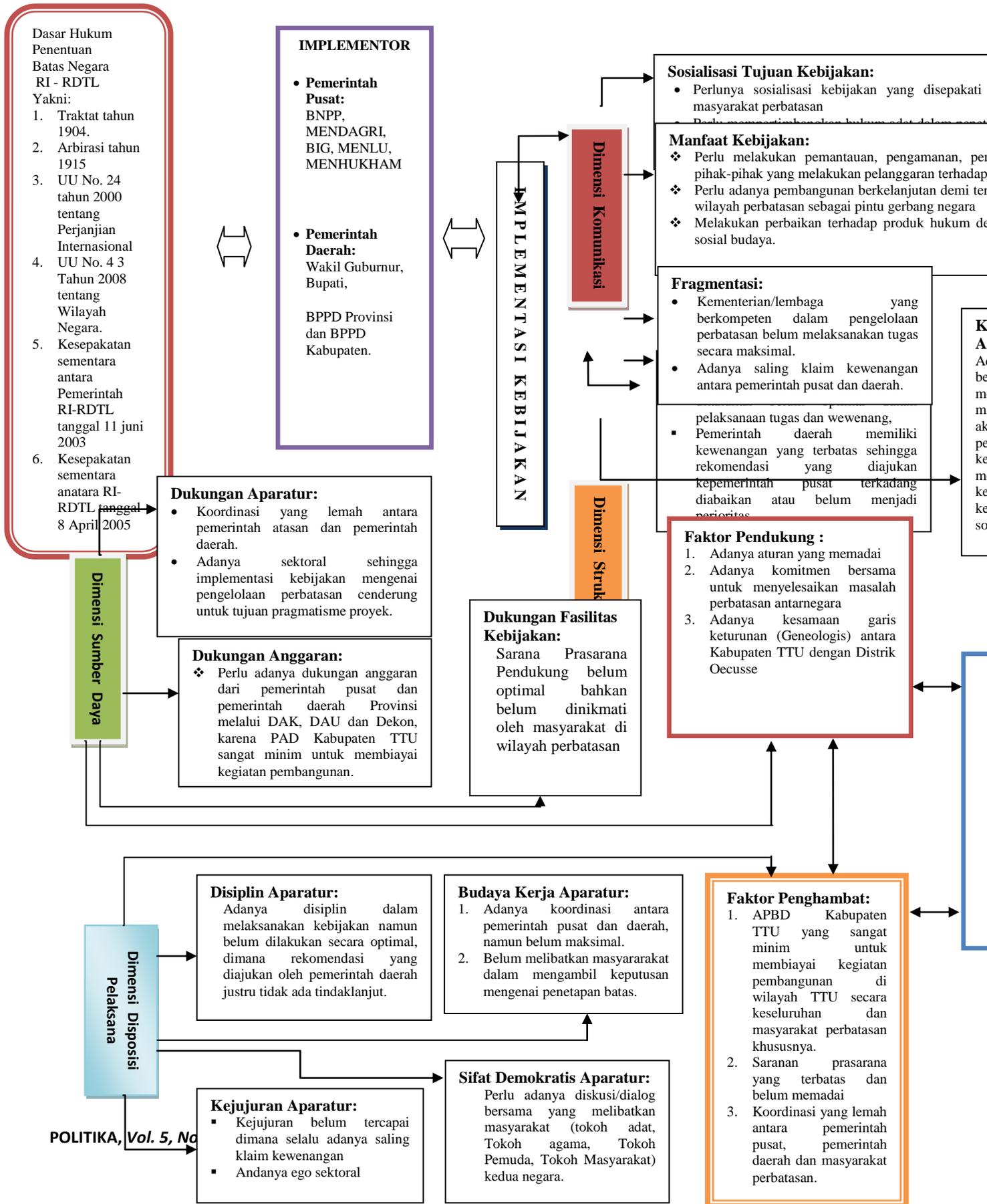
Selain peneliti melakukan pengumpulan data di lapangan, peneliti juga melakukan analisis data. Semua data yang telah diperoleh kemudian diolah melalui tiga jalur analisis data kualitatif yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

A.2. Hasil Penelitian

Dalam penelitian yang dilakukan dilokasi penelitian, diperoleh data-data berupa data primer dan data sekunder. Data-data dimaksud tergambar adanya fenomena-fenomena menyangkut Implementasi Perjanjian Perbatasan Dalam Upaya menyelesaikan masalah perbatasan di wilayah Kabupaten Timor Tengah Utara – NKRI dengan Distrik Oecusse – NRDTL.

Sesuai dengan hal tersebut, maka akan disajikan temuan hasil penelitian yang berkaitan dengan implementasi perjanjian perbatasan antara Kabupaten TTU – NKRI dengan Distrik Oecusse – RDTL yang didasarkan indikator-indikator yakni: (1) Dimensi komunikasi: sosialisasi tujuan kebijakan, manfaat kebijakan. (2) Dimensi sumber daya: dukungan aparatur, dukungan anggaran, dukungan fasilitas kebijakan. (3) Dimensi struktur birokrasi: fragmentasi, standar operasional prosedur dan komitmen aparatur. (4) Dimensi Disposisi pelaksana: Disiplin aparatur, kejujuran aparatur, budaya kerja aparatur dan sifat demokratis dari aparatur. Selain dari itu juga adanya faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi perjanjian perbatasan antara Kabupaten TTU – NKRI dengan Distrik Oecusse – RDTL. Indikator yang diuraikan di atas, hasil penelitian dapat disajikan sebagaimana digambarkan sebagai berikut:

Gambar : Analisis Hasil Implementasi Perjanjian Perbatasan antara RI – RDTL dalam Penyelesaian masalah Perbatasan di wilayah Kabupaten TTU dengan Distrik Oecusse.



B. PEMBAHASAN

B.1 Pembahasan Implementasi perjanjian perbatasan RI – RDTL dalam upaya menyelesaikan masalah perbatasan Kabupaten TTU dengan Distrik Oecusse.

B.1.1 Dimensi Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Terjadinya resistensi dari kelompok sasaran akan mengungkapkan ketidakefektifan dalam implementasi kebijakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi perjanjian perbatasan atau hasil konvensi bilateral yang dilakukan oleh Pemerintah Atasan atau Kementerian/Lembaga di tingkat Pusat telah dilakukan, namun keputusan yang diambil sangat merugikan masyarakat di kawasan perbatasan khususnya di Kabupaten TTU, RI karena penetapan batas negara tidak melibatkan masyarakat dan tidak mempertimbangkan aspek sosial budaya (kesepakatan adat) yang sudah dilakukan kedua masyarakat perbatasan. Proses komunikasi antara pemerintah dan masyarakat perbatasan yang bertujuan untuk mendapatkan masukan atau *input* tidak dilakukan sehingga berakibat pada pelaksanaan kebijakanpun tidak berjalan secara efektif dan efisien. Tujuan dan manfaat dari sebuah konvensi bilateral adalah untuk menjaga keamanan, ketertiban dan kesejahteraan masyarakat sebagai wujud kedaulatan negara belum sepenuhnya dicapai karena ada beberapa segmen perbatasan (Manusasi, Subina, Oben, Nefo Numpo, Pistana dan Nelu) yang belum diselesaikan dan batas negarapun masih dipersoalkan.

Dari fenomena yang dideskripsikan di atas, bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan perjanjian perbatasan dapat diinterpretasikan sebagai berikut: **Pertama**, dasar kesepakatan (traktat tahun 1904) sebagai warisan penjajahan kolonial Belanda dan Portugis dan Arbitrasi tahun 1914 menjadi acuan serta kesepakatan Adat (hukum tidak tertulis) perlu dipertimbangkan; **Kedua**, diskusi/dialog dengan masyarakat perbatasan untuk memperoleh masukan (*input*) sebelum membuat suatu kesepakatan bilateral; **Ketiga**, membuat kesepakatan bilateral untuk diimplementasikan; **Keempat**, melakukan pemantauan, pengamanan, penertiban kepada pihak-pihak yang melakukan pelanggaran terhadap hasil konvensi dengan negara tetangga; **Kelima**, upaya pembangunan di kawasan perbatasan demi terwujudnya prinsip wilayah perbatasan sebagai pintu gerbang nagara dan internasional, dan **Keenam**, melakukan perbaikan-perbaikan penting (upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap produk hukum/kesepakatan bilateral yang bersangkutan.

B.1.2 Dimensi Sumber Daya

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan negara sudah barang tentu mendapatkan dukungan baik itu dukungan pejabat pembuat kebijakan dan implementor maupun dukungan dana/anggaran dalam membiayai semua rangkaian pelaksanaan kebijakan serta dukungan fasilitasi. Apabila implementasi kebijakan manakala implementor kekurangan sumber daya maka implementasipun tidak akan

berjalan efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di atas kertas menjadi dokumen saja.

Bertitik tolak dari gambaran di atas, hasil penelitian mengenai dukungan sumber-sumber daya (Aparatur, Dana dan SDA) dalam implementasi perjanjian perbatasan sebagaimana diidentifikasi sebagai berikut: **Pertama**, adanya koordinasi yang lemah antara pemerintah atasan dengan pemerintah daerah. Hal ini terlihat bahwa kementerian/Lembaga menjalankan kebijakannya sesuai dengan kepentingan masing-masing, termasuk membuat kebijakan mengenai perbatasan cenderung sebatas untuk tujuan pragmatisme proyek; **Kedua**, dukungan untuk membangun diskusi/dialog lanjutan antara kedua negara yang melibatkan berbagai komponen termasuk masyarakat (Tokoh Adat, Tokoh Agama, Tokoh Pemuda, NGO) belum sepenuhnya dilakukan sebagaimana yang sudah digagaskan oleh Pemerintah Daerah dalam upaya menyelesaikan masalah perbatasan dengan pendekatan sosial budaya, karena kedua masyarakat tersebut memiliki satu garis keturunan; **Ketiga**, ketersediaan anggaran yang cukup untuk membiayai program-program regulasi, mengewa tenaga personalia dan untuk kemungkinan dilakukannya analisis teknis yang diperlukan untuk membuat peraturan/regulasi tersebut; **Keempat**, terbatasnya sarana prasarana pendukung bahkan belum dinikmati oleh masyarakat di kawasan wilayah perbatasan; **Kelima**, Kemampuan APBD sangat minim mengakibatkan daerah tidak memiliki kemampuan untuk membuat terobosan guna menciptakan perubahan yang berkelanjutan sebagai daerah di perbatasan.

Berdasarkan fenomena-fenomena di atas, dapat diinterpretasikan sebagai berikut: **Pertama**, Keterlibatan sejumlah Instansi/Kementerian, memperlihatkan akan kompleksitas pengaturan atau pengelolaan batas negara dan kawasan perbatasan; **Kedua**, upaya dilaksanakannya diskusi/dialog antara masyarakat kedua negara ini sebagai langkah untuk menyelesaikan berbagai bentuk persoalan batas negara yang belum diselesaikan dengan pendekatan sosial budaya (Adat istiadat). Keyakinan ini didasari dengan filosofi adat Dawan (*Atoni Meto*) yakni: "*Tiun Oel Mata Mese – Tah Hun Naka Mese* yang artinya: Minum dari satu sumber air dan Makan dari satu kebun/lahan. Hal ini berarti hubungan sosial budaya dari kedua masyarakat dua negara ini tetap terjalin secara baik dan secara kultural kedua masyarakat ini menjalin hubungan kakak – adik atau dengan istilah bahasa *atoni meto* (Bahasa Dawan) yakni "*Feto, Mone – Olef, Tataf*"; **Ketiga**, ketersediaan anggaran untuk membiayai program-program regulasi, tenaga personalia; **Keempat**, ketersediannya DAK dan Dekonsentrasi untuk membiayai kegiatan percepatan pembangunan di wilayah perbatasan sebagai gerbang negara dan gerbang internasional.

B.1.3 Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedures atau SOP*). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur yang rumit dan kompleks. Hal seperti ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Merujuk pada hal tersebut di atas, hasil penelitian di lapangan dapat peneliti mendeskripsikan fenomena-fenomena yang terjadi dalam implementasi perjanjian

perbatasan terutama mengenai indikator struktur birokrasinya, sebagai berikut: **Pertama**, Kementerian/Lembaga yang berkompeten dalam pengelolaan batas negara dan kawasan perbatasan belum sepenuhnya dilakukan karena adanya saling klain kewenangan atau adanya kepentingan pada masing-masing instansi; **Kedua**, Kementerian/lembaga atau pejabat-pejabat atasan tidak melibatkan Pemerintah di tingkat Bawah/Daerah dan masyarakat setempat dalam penetapan titik batas negara; **Ketiga**, Pemerintah di tingkat Bawah/Daerah tidak bertindak lebih karena memiliki kewenangan terbatas dan hanya memberikan masukan (*input*) atau usulan kepada yang berwenang untuk ditindak lanjuti; **Keempat**, lemah koordinasi diantara pejabat-pejabat Pemerintah di tingkat atasan sehingga usulan atau rekomendasi dari Pemerintah Daerah dan masyarakat terlambat untuk ditindaklanjuti, bahkan diabaikan; **Kelima**, adanya komitmen bersama Pemerintah di tingkat Atas dengan Pemerintah di tingkat Bawah/Daerah dan kelompok sasaran untuk berupaya menyelesaikan masalah perbatasan.

Fenomena-fenomena yang diuraikan di atas, dapat diinterpretasikan sebagai berikut: (1) pengaturan dan pengelolaan batas negara dan kawasan perbatasan merupakan tanggung jawab bersama semua pihak untuk diselesaikan sehingga tercapainya implementasi kebijakan itu, (2) organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan, benar-benar bertanggung jawab dan mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan.

B.1.4 Disposisi Pelaksana

Disposisi pelaksana dalam mengimplementasi kebijakan negara yang telah ditetapkan. Hal tersebut tentunya mencakup disiplin, kejujuran, budaya kerja serta sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Jika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi juga menjadi tidak efisien.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perjanjian perbatasan RI-RDTL sebagaimana diuraikan dibawah ini:

- (1) Adanya komitmen bersama dalam mengimplementasikan kebijakan negara.
- (2) Terjadinya saling klain kepentingan yang mengakibatkan disharmoni kepentingan antara pembuat kebijakan dan implementor. Apabila ini tidak diperhatikan secara serius maka sebaik apapun suatu kebijakan, akan menjadi tidak efektif dalam tahap implementasinya. Artinya bahwa penyebaran informasi mestinya dilakukan sampai kepada masyarakat bawah sebagai masyarakat yang berbatasan serta menghormati atau mempertimbangkan kesepakatan adat yang telah disepakati bersama masyarakat kedua negara sehingga tidak menemui hambatan dalam implementasinya.
- (3) Koordinasi antara pembuat kebijakan dengan implementor, namun belum melibatkan kelompok sasaran sehingga adanya ketidaktahuan capaian kebijakan itu.
- (4) Adanya upaya dialog/diskusi yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang melibatkan tokoh-tokoh dari kedua belah pihak, namun pemerintah atasan belum melakukan negosiasi dengan pemerintah negara tetangga untuk menetapkan hasil pertemuan itu sebagai suatu kebijakan bersama.

Berdasarkan fenomena-fenomena dari indikator disposisi pelaksana di atas, dapat diinterpretasikan sebagai berikut: **Pertama**, Komitmen pembuat dan imlementor dalam imlemenasikan kebijakan dapat memberikan keuntungan kepada kelompok sasaran/masyarakat; **Kedua**, terjadi transaksi dalam implementasi

kebijakan; **Ketiga**, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasan anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi serta rencana-rencana dan desain program.

B.2 Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Perjanjian Perbatasan antara RI-RDTL dalam upaya menyelesaikan masalah di perbatasan Kabupaten TTU, RI dengan Distrik Oecusse, RDTL.

B.2.1 Faktor Pendukung

Dalam mengimplementasikan kebijakan negara oleh implementor atau organisasi/instansi pelaksana terlepas dari bentuk dan tujuan yang akan dicapainya, tentu ada faktor-faktor yang berpotensi untuk mendukung pelaksanaan kebijakan dimaksud. Berdasarkan pengamatan peneliti menunjukkan beberapa faktor pendukung dalam implementasi perjanjian perbatasan RI – RDTL, yakni:

1. Adanya aturan perjanjian perbatasan

Dalam melakukan pengaturan dan pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan antara Kabupaten TTU, Negara RI dengan Distrik Oecusse, Negara RDTL, terdapat beberapa aturan yang digunakan sebagai landasan untuk membuat kebijakan di wilayah perbatasan. Aturan-aturan dimaksud antara lain:

1. Konvensi tahun 1904 tentang Perbatasan antara Portugis dan Kerajaan Belanda di Pulau Timor yang ditandatangani di Den Haag tanggal 1 Oktober 1904 (Traktat 1904);
2. *Arbitrary Award Rendered in Execution of the Compromis* tanggal 3 April 1913 (*Arbitrary Award*).
3. Dokumen Oel Poli, 9 Februari 1915, tentang Uraian sebagian batas Oeccusi sebagaimana di survei setelah keputusan Arbitrasi;
4. Persetujuan sementara antara pemerintah RI dengan Pemerintah Timor Leste tahun 2005;

Berdasarkan landasan hukum yang diuraikan di atas, merupakan produk yang dihasilkan oleh pemerintah dan menjadi acuan normatif untuk digunakan dalam menyusun suatu kesepakatan bersama antarnegara mengenai batas wilayah negara dan kawasan perbatasan RI dengan RDTL terutama Kabupaten TTU dengan Distrik Oecusse.

Selain itu pula adanya perjanjian yang tidak tertulis yakni kesepakatan adat yang dilakukan antara kerajaan Ambenu (Raja Meko) dengan Kerajaan Miomaffo (Raja Uskono). Kesepakatan adat ini juga perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah dalam menentukan dan menetapkan batas negara Kabupaten TTU dengan RDTL.

2. Adanya komitmen dalam upaya menyelesaikan masalah batas negara dan pembangunan kawasan perbatasan

Secara fundamental wilayah perbatasan saat ini tidak lagi dipandang sebagai sebuah daerah “terasing”, melainkan sebagai sebuah daerah yang harus disejahterakan, bahkan kemudian dianggap sebagai sebuah “gerbang negara”. Konsep “gerbang negara” menjadi indikasi bahwa pemerintah saat ini berupaya memperbaiki citra daerah perbatasan sebagai sebuah serambi negara (*foyer*) dan bukan sebuah kebun kosong di belakang rumah (*backyard*). Perubahan paradigma ini kemudian dikembangkan dengan pendekatan yang tidak semata menekankan pada aspek keamanan dan ketertiban semata, namun pula kesejahteraan (*prosperity approach*). Dalam pendekatan ini, pemerintah secara mendasar membangun komitmen untuk menciptakan kemakmuran sembari menghormati

kekhasan sosial budaya daerah perbatasan dan menjaga kelestarian lingkungan di wilayah tersebut.

Secara faktual dapat dikatakan bahwa komitmen untuk implementasi perjanjian perbatasan telah dilakukan, meskipun belum optimal. Ada upaya yang dilakukan antara pemerintah RI dengan Pemerintah RDTL adalah telah dibentuknya sebuah lembaga yakni: *Joint Meeting Committee, Joint Borders Committee Technical Sub Committee, Border Liaison Committee, Special Working Group*. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 19 Desember 2002 yang ditandatangani oleh negara, yaitu untuk pemerintah Indonesia diwakili oleh Progo Nurdjaman dan Pemerintah RDTL diwakili oleh Olimpio Branco.

3. Adanya Kesamaan Garis Keturunan

Dalam perspektif masyarakat lokal, masyarakat perbatasan secara geneologis, bahwa suku-suku yang ada di Pulau Timor adalah masih satu keturunan. Menurut J.B. Seran sebagaimana dikutip dalam Ganewati Wuryandari,dkk (2009:186) mengatakan bahwa cikal bakal masyarakat Timor berasal dari 3 (tiga) nenek moyang yang masih bersaudara, yakni Nekin Mataus (Likusaen), Saku Mataus (Sonbai) dan Bara Mataus (Fatuaruin). Hubungan persaudaraan antara kedua masyarakat diperbatasan ini memunculkan perspektif masyarakat lokal tentang perbatasan pada tingkat tertentu berbeda dengan perspektif politik yang dikonstruksi oleh negara.

Perspektif yang hampir sama tentang perbatasan RI – RDTL yang disampaikan oleh Komisi Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Atambua, sebagaimana dikutip dalam Ganewati Wuryandari,dkk (2009:192) mengatakan bahwa perubahan politik seringkali tidak mampu menghilangkan solidaritas soail kedua masyarakat yang bertetangga di kawasan perbatasan.

Oleh karena itu beberapa persoalan sosial yang penting untuk dijadikan dalam analisis perbatasan antara lain adalah pemaknaan sosial budaya, pemaknaan sosial agama, pemahaman relasi-relasi soail, pemahaman sosial ekonomi, dan pemahaman sosio-geo politik internasional.

B.2.2 Faktor Penghambat

1. Anggaran

Anggaran merupakan salah satu dimensi penentu implementasi kebijakan perjanjian perbatasan. Mengandalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi pembangunan di Kabupaten Timor Tengah Utara adalah sebuah utopisme dalam pembangunan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.

Diangkatnya anggaran sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dilandasi oleh fakta bahwa membangun suatu daerah di perbatasan sebagai garda depan negara dan garda depan internasional, tentunya membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Sementara kemampuan APBD sangat minim memngakibatkan daerah tidak memiliki kemampuan untuk membuat terobosan guna menciptakan perubahan yang berkelanjutan sebagai daerah di perbatasan.

2. Kondisi sarana Prasarana

Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa Kantor Imigrasi dan Bea Cukai yang ada di wilayah Kabupaten TTU masih berstatus Perwakilan dari Atambua. Hal ini juga berpengaruh terhadap arus lalu lintas perbatasan orang dan barang sehingga upaya yang diambil adalah illegal.

Disamping itu kondisi penerangan listrik, air bersih dan telekomunikasi masih terbatas. Jalur transportasi darat Wini (kelurahan Humucu C) Kabupaten TTU dengan Sakato (Distrik Oecusse) adalah berstatus sebagai jalan negara sedangkan Jalur transportasi darat antara Napan – Oesilo, Haumeni Ana – Passabe sampai saat sekarang pun masih merupakan status jalan Kabupaten. Kondisi jalan dari Kefamenanu (Pusat Kabupaten) menuju ke Haumeni Ana sampai Manusasi masih rusak. Hal ini tentunya berpengaruh terhadap rendahnya aksesibilitas pusat-pusat perekonomian masyarakat, tingginya biaya produksi. Selain itu pula terbatasnya prasarana sosial dasar seperti air bersih, irigasi, kesehatan, pendidikan perlu mendapat perhatian yang serius.

3. Koordinasi lemah

Koordinasi dalam Implementasi kebijakan perjanjian perbatasan merupakan suatu aktifitas yang dilakukan oleh suatu badan/instansi dengan instansi lainnya untuk penyatupaduan persepsi/pandangan tentang apa yang harus dan seharusnya diprogramkan sesuai dengan kenyataan yang ada dalam suatu wilayah kawasan perbatasan. Dilihat dari perspektif kelembagaan bahwa komite bersama yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan pengaturan perbatasan RI – RDTL telah dibentuk namun pada tataran pelaksanaan tugas dan tanggung jawab belum terimplementasikan secara baik.

Kenyataan menunjukkan bahwa Koordinasi pemerintah atasan (pelaksana) dengan pemerintah daerah dan kelompok sasaran/masyarakat perbatasan belum sepenuhnya dilakukan. Selain itu penghormatan terhadap adat masyarakat Timor sangat diabaikan. Fenomena mendasar itu dapat diuraikan sebagai berikut: (1) belum terakomodirnya kepentingan-kepentingan adat, yang terkait dengan kehidupan sehari-hari di wilayah perbatasan secara memadai. Sebagaimana diketahui, hubungan masyarakat Timor di RI – RDTL dalam konteks budaya demikian eratnya, sehingga ada pameo yang mengatakan bahwa “kita terpisahkan secara politik (teritorial) namun tidak secara kultural”. (2) belum dilibatkannya komponen-komponen adat dalam menyelesaikan banyak persoalan di perbatasan secara lebih mendalam. Jika aturan main adat yang digunakan, maka upaya penyelesaian berbagai persoalan akan jauh lebih mudah terlaksana.

Kenyataan menunjukkan bahwa peran lembaga adat saat ini masih bersifat simbolis dan belum berperan secara signifikan. Situasi ini menunjukkan kontinuitas kebijakan yang diambil saat ini dengan di masa pemerintahan orde baru, dimana peran mereka masih sebatas stempel dan memberikan masukan kepada proses pembuatan kebijakan di perbatasan, tanpa kemudian mempunyai hak untuk mengawal proses kebijakan itu sesuai dengan aturan main dan kepentingan adat.

C. PENUTUP

C.1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Bahwa implementasi perjanjian perbatasan RI – RDTL yang dikakukan oleh pejabat-pejabat pembuat kebijakan (pemerintah atasan/pusat) untuk dilaksanakan oleh implementor (Kementerian/Lembaga pelaksana) kepada pemerintah di tingkat bawah (pemerintah daerah) dan masyarakat, yang dilakukan berlandaskan aturan-aturan yang berlaku untuk dijadikan sebagai acuan normatif dalam menyelesaikan berbagai persoalan batas negara. Hal

tersebut terlihat dari implementasi kebijakan perjanjian perbatasan yang dilakukan melalui:

- a. Komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat (Kementerian/Lembaga) untuk melakukan sosialisasi kebijakan perjanjian serta memperkenalkan manfaat dari kebijakan tersebut yang bertujuan untuk mendapatkan masukan (*input*) belum sepenuhnya dilakukan sehingga berakibat pada pelaksanaan kebijakanpun tidak berjalan efektif. Tujuan dan manfaat dari sebuah konvensi bilateral adalah untuk menjaga keamanan, ketertiban dan kesejahteraan masyarakat sebagai wujud kedaulatan negara belum sepenuhnya dicapai karena ada beberapa segmen perbatasan (Manusasi, Oben, Nefo Numpo, Pistana, Subina dan Bah Ob/Nelu) yang belum diselesaikan dan batas negarapun masih dipersoalkan.
 - b. Dalam tataran implementasinya terlihat adanya ego sektoral dan terjadinya saling klaim kewenangan di Kementerian/Lembaga yang menjalankan kebijakan, sehingga rekomendasi atau usulan dari pemerintah daerah sebagai langkah yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di wilayah perbatasan belum ditindaklanjuti. Selanjutnya adanya keterbatasan PAD yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk membiayai proram-program regulasi, tenaga personalia, memfasilitasi untuk diskusi/dialog yang melibatkan tokoh masyarakat dari kedua masyarakat serta perencanaan pembangunan di wilayah perbatasan sebagai gerbang depan negara dan gerbang internasional.
 - c. Wakil Gubernur yang berperan sebagai Koordinator komite perantara perbatasan belum sepenuhnya memainkan peranan sesuai tanggung jawabnya sehingga berbagai persoalan yang terjadi di wilayah perbatasan selalu dilimpahkan kepada pemerintah pusat sebagai kewenangan pemerintah pusat.
 - d. Implementor belum memahami tugas dan tanggung jawabnya sehingga terjadi saling klain kepentingan yang mengakibatkan disharmoni kepentingan dalam implementasinya. Apabila ini tidak diperhatikan secara serius maka sebaik apapun suatu kebijakan, akan menjadi tidak efektif dalam tahap implementasinya.
2. Dalam implementasi perjanjian perbatasan antara RI-RDTL, didukung oleh:
 - a. Segala produk aturan tentang perbatasan dan aturan dalam organisasi tentang fungsi, tugas, dan wewenang dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan memberi ruang yang memungkinkan agar kementerian/Lembaga dapat lebih optimal melaksanakan kebijakan perbatasan di Kabupaten Timor Tengah Utara dengan Distrik Oecusse;
 - b. Komitmen Pemerintah dalam mengimplementasikan perjanjian perbatasan di wilayah perbatasan RI – RDTL merupakan wujud tanggung jawab terhadap tugas pokok dan fungsi yang diembannya;
 - c. Dalam perspektif masyarakat lokal, khususnya masyarakat kabupaten TTU dengan Distrik Oecusse adalah masih satu keturunan yang didasari dengan filosofi Dawan (*Atoni Meto*): “*Tah Hun Naka Mese – Tiun Oel Mata Mese*”, artinya Makan dari satu kebun – Minum dari satu mata air.
 3. Bahwa di dalam implementasi perjanjian perbatasan di wilayah Kabupaten TTU - RI dengan Distrik Oecusse - RDTL, masih terdapat adanya faktor-faktor penghambat, yakni:
 - a. Anggaran yang menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi perjanjian perbatasan, sering menjadi kendala utama disebabkan oleh karena PAD

Kabupaten TTU yang sangat minim yakni hanya sekitar 43 milyar dalam setahun sedangkan biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di kabupaten TTU secara keseluruhan sekitar 545 milyar.

- b. Belum tersedianya sarana prasarana yang memadai dalam memantau lalu lintas orang dan barang di wilayah perbatasan, Kantor Imigrasi dan Bea Cukai yang ada di wilayah Kabupaten TTU masih berstatus Perwakilan dari Atambua yang juga berpengaruh terhadap proses pengurusan lalu lintas perbatasan orang dan barang. Disamping itu kondisi penerangan listrik, air bersih dan telekomunikasi masih terbatas, prasarana jalan yang menjangkau masyarakat perbatasan masih rusak yang tentunya berpengaruh terhadap rendahnya aksesibilitas pusat-pusat perekonomian masyarakat dan tingginya biaya produksi.

Koordinasi pemerintah atasan (pelaksana) dengan pemerintah daerah dan kelompok sasaran/masyarakat perbatasan masih lemah, sehingga terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas dan wewenang. Selain itu penghormatan terhadap adat masyarakat Timor sangat diabaikan. Fenomena mendasar itu dapat diuraikan sebagai berikut: (1) belum terakomodirnya kepentingan-kepentingan adat, yang terkait dengan kehidupan sehari-hari di wilayah perbatasan secara memadai. (2) belum dilibatkannya komponen-komponen adat dalam menyelesaikan banyak persoalan di perbatasan secara lebih mendalam.

C.2. Saran-Saran

Berdasarkan simpulan yang telah diuraikan di atas, maka penulis merekomendasikan beberapa hal untuk dipertimbangkan sebagai alternatif solusi, yang pada satu sisi dapat digunakan untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi, dan juga digunakan sebagai bahan masukan dalam mengoptimalkan implementasi kebijakan perjanjian perbatasan RI-RDTL di wilayah perbatasan Kabupaten Timor Tengah Utara dengan Distrik Oecusse, yang antara lain:

1. Pemerintah RI (Kementerian Luar negeri) perlu melakukan negosiasi atau diplomasi dengan negara tetangga RDTL secara kontinyu untuk menyelesaikan 6 (enam) segmen yang terdapat di wilayah Kabupaten TTU dengan Distrik Oecusse yang sampai dengan saat ini masih dipersoalkan status kepemilikannya yang sering menimbulkan konflik antar masyarakat kedua negara di wilayah perbatasan.
2. Perlu dilakukan dialog/diskusi yang melibatkan masyarakat adat dari kedua negara sehingga bisa mendapatkan masukan tentang sejarah kepemilikan wilayah sengketa baik ditinjau dari segi budaya/adat istiadat maupun dari Traktat tahun 1904.
3. Dengan minimnya Pendapatan Asli Daerah Kabupaten TTU, maka perlunya dukungan anggaran dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sehingga daerah yang berbatasan langsung bisa mampu dan dengan mudah mengelola dan mengatur pembangunan di wilayah perbatasan sebagai pintu gerbang negara dan pintu gerbang internasional.
4. Wakil Gubernur sebagai koordinator komite Perantara perbatasan perlu memainkan peranan untuk berkoordinasi atau melakukan konsultasi dengan pemerintah pusat sehingga segala kesepakatan yang telah digagaskan oleh pemerintah daerah dan masyarakat perbatasan dapat ditindaklanjuti demi mendapatkan kejelasan kepemilikan wilayah yang disengketakan.

5. Diharapkan kepada para pengambil keputusan baik di lingkungan Kementerian, maupun di Daerah Provinsi dan Kabupaten, bahwa dalam menempatkan pejabat di suatu bidang tertentu yang menangani pengelolaan dan pengaturan mengenai perbatasan perlu memiliki pemahaman dan cara berpikir atau cara pandang tentang perbatasan. Hal ini berarti bahwa bukan hanya kemampun akademik saja tetapi juga perlu memiliki kemampuan sosial sehingga dengan mudah membangun komunikasi/negosiasi dengan masyarakat untuk menyelesaikan persoalan yang terjadi secara kekeluargaan.
6. Perlu dialih statuskan kantor Imigrasi dan Bea Cukai serta karantina yang berada di wilayah Kabupaten TTU yang masih berstatus kantor Perwakilan dari Atambua menjadi kantor tetap sehingga gedung kantor yang ada itu dapat dimanfaatkan untuk mempermudah urusan pelayanan lalu lintas orang dan barang serta secara legal dan meminimalisir terjadinya hal-hal yang dilakukan dengan cara ilegal.

Prasarana Jalan raya, jaringan listrik, air bersih dan telekomunikasi, perlu dibangun sehingga memudahkan aksesibilitas perekonomian masyarakat