

Buku ini merupakan kajian dari penelitian yang dilakukan pada tahun 2007, terutama di wilayah propinsi Indonesia yang berbatasan dengan Timor Leste. Penerbitan buku ini sendiri ditujukan bagi anggota DPR, khususnya mereka yang membuat kebijakan terkait dengan pengembangan wilayah perbatasan dan hubungan bilateral Indonesia - Timor Leste, serta para pembuat kebijakan di kalangan pemerintah, seperti Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan, kalangan penjaga keamanan (Polri) dan mereka yang bertanggung jawab dalam menjaga pertahanan negara (TNI), pemerintah daerah, mahasiswa, dan lain-lain.

Terbitnya buku ini dapat melengkapi penelitian dan kajian yang sudah ada mengenai wilayah perbatasan Indonesia dengan negara-negara tetangga. Di masa depan diharapkan dapat dilanjutkan kegiatan penelitian dan penulisan kajian atau analisis mengenai permasalahan perbatasan Indonesia dengan negara-negara tetangga yang masih belum ada atau belum dilakukan sampai saat ini.

ISBN : 978 - 979 - 9052 - 45 - 2

HUBUNGAN BILATERAL DAN MASALAH PERBATASAN RI-TIMOR LESTE

Editor : Poltak Partogi Nainggolan

HUBUNGAN BILATERAL DAN MASALAH PERBATASAN RI-TIMOR LESTE



Editor : Poltak Partogi Nainggolan

Jakarta, Maret 2008
Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

HUBUNGAN BILATERAL DAN MASALAH PERBATASAN RI-TIMOR LESTE

Editor: Poltak Partogi Nainggolan

**Jakarta, Maret 2008
Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**

Hak Cipta Dilindungi oleh UU
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi
buku ini tanpa izin dari penerbit

Sanksi Pelanggaran Pasal 44 UU No. 7 Tahun 1987 tentang Perubahan atas UU No. 6 Tahun 1982 tentang Hak Cipta:

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi ijin untuk itu dipidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum sutau ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau dengan denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

Kredit Foto: Marboen, Antara, Republika, 14 Februari 2008.1.

ISBN: 978-979-9052-45-2

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Bagian 1:	
ASPEK KEPENTINGAN NASIONAL DALAM HUBUNGAN	
BILATERAL INDONESIA-TIMOR LESTE	1
Oleh: Adirini Pujayanti	
I. Pendahuluan	1
II. Permasalahan	2
III. Maksud dan Tujuan Penelitian	2
IV. Kerangka Teoritik.....	3
V. Metode Penelitian	4
VI. Pembahasan	4
A. Kepentingan Ekonomi Timor Leste	4
B. Kepentingan Politik Indonesia	9
C. Masalah Residual Indonesia	11
1. Mantan Pengungsi	12
2. Mantan Milisi Pro-Integrasi	13
3. Keamanan Perbatasan	14
D. Komisi Kebenaran dan Persahabatan	19
E. Menyatukan Kepentingan Nasional Dua Negara	23
VII. Kesimpulan	26
Bagian 2:	
MASALAH PERBATASAN RI-TIMOR LESTE: PERSPEKTIF	
KEBIJAKAN	31
Oleh: Hariyadi	
I. Latar Belakang	31
II. Permasalahan	33
III. Metodologi Penelitian	33
IV. Lokasi dan Waktu Penelitian	34
V. Kerangka Teoritik.....	34
VI. Kondisi Umum Perbatasan Kedua Negara	38
VII. Persoalan Perbatasan RI-RDTL	40
A. Demarkasi dan Delimitasi Garis Batas	40
B. Politik, Hukum, dan Keamanan	43
VIII. Urgensi Solusi Masalah Perbatasan RI-RDTL	52
IX. Penutup	56

Bagian 3:**MASALAH PERBATASAN INDONESIA -TIMOR LESTE:**

PERSPEKTIF EKONOMI	61
Oleh: Humphrey Wangke	
I. Pendahuluan	61
A. Latar Belakang	61
B. Permasalahan	63
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	64
II. Metodologi Penelitian	65
A. Waktu dan Lokasi	65
B. Cara Pengumpulan Data	65
C. Metode Analisis Data	65
D. Kerangka Pemikiran	65
III. Hasil dan Pembahasan	69
A. Nilai Strategis Perbatasan	69
B. Perbatasan Sebagai Jembatan Penghubung	72
C. Potensi Perdagangan NTT-Timor Leste	74
D. Menghilangkan Mitos "Perbatasan Sebagai Daerah Pinggiran"	80
IV. Kesimpulan	84

Bagian 4:**MASALAH PERBATASAN INDONESIA-TIMOR LESTE:**

PERSPEKTIF KEAMANAN	89
Oleh: Poltak Partogi Nainggolan	
I. Latar Belakang	89
II. Permasalahan	90
III. Pertanyaan Penelitian	91
IV. Tujuan Penelitian	91
V. Kerangka Pemikiran	92
VI. Metodologi Penelitian	94
VII. Temuan Penelitian dan Pembahasan	95
A. Kondisi Umum Perbatasan RI-Timor Leste	95
B. Kekuatan Pengamanan Perbatasan RI-Timor Leste	99
C. Masalah Perbatasan RI-Timor Leste	100
1. Implikasi Pemberontakan Renaldo di Timor Leste	101
2. Kondisi Keamanan Domestik Timor Leste	107

3. Kasus Infiltrasi Warga Perbatasan	110
4. Konflik Antar-Warga	112
5. Penguasaan Lahan RI oleh Timor Leste	113
6. Ancaman Keamanan Lain	114
D. Upaya Menangkal Masalah Keamanan RI-Timor Leste	121
1. Deportasi Pendatang Ilegal	121
2. Pemasangan Patok Perbatasan RI-Timor Leste	122
3. Pembentukan Korem Baru	123
4. Pembangunan Pemukiman Transmigran	126
5. Pemberian Bantuan Ekonomi	128
6. Peningkatan Pengamanan Pulau Terluar	130
7. Penentuan Ulang Batas Negara	131
VIII. Kesimpulan	132

Bagian 5:

KEPENTINGAN AUSTRALIA TERHADAP TIMOR LESTE	139
--	-----

Oleh: Simela Victor Muhammad

I. Latar Belakang	139
II. Permasalahan	140
III. Kerangka Pemikiran	141
IV. Maksud dan Tujuan Penelitian	142
V. Metode Penelitian	142
VI. Kepentingan Politik	142
VII. Kehadiran Tentara Australia	145
VIII. Kepentingan Ekonomi	149
IX. Kesimpulan	152

KATA PENGANTAR

Buku ini merupakan kajian dari penelitian yang dilakukan pada tahun 2007, terutama di wilayah propinsi Indonesia yang berbatasan dengan Timor Leste. Data-data dari media massa, laporan tertulis, dan hasil wawancara digunakan secara kombinasi dalam penelitian dan penulisan laporan atau kajian yang dilakukan kemudian. Wawancara dilakukan dengan informan atau narasumber seperti pihak Deplu, Kedutaan Besar Timor Leste, petugas keamanan di Korem 161/Wirasakti, dan jajaran pemerintah daerah NTT. Penelitiannya sendiri bersifat deskriptis-analitis.

Bagian pertama yang ditulis oleh Adirini Pujayanti sebagai pembuka kajian dalam buku ini memusatkan diri pada analisis masalah hubungan bilateral yang ada antara Indonesia-Timor Leste dan kepentingan nasional yang melatarbelakangi pengambilan keputusan atau kebijakan masing-masing negara, serta upaya pemerintah kedua negara dalam mencari terobosan dan solusi dalam merespons setiap masalah tersebut. Secara khusus dibahas dalam tulisan pembuka ini persoalan warisan masa lalu kedua negara, seperti eksistensi pengungsi, milisi pro-integrasi, Komisi Kebenaran dan Persahabatan, dan upaya mengharmonisasikan hubungan bilateral.

Bagian kedua buku ini, penulisnya, Hariyadi, membahas permasalahan Indonesia-Timor Leste dengan berangkat dari kondisi dan perkembangan perbatasan dewasa ini. Tinjauan mencakup perspektif geografi dan geopolitik, termasuk persoalan demarkasi dan delimitasi garis batas. Di bagian akhir, penulisnya menjelaskan urgensi pengaturan perbatasan Indonesia-Timor Leste dengan mempertimbangkan faktor-faktor penting yang harus diperhatikan di sana.

Bagian ketiga buku ini, penulisnya, Humphrey Wangke melihat permasalahan perbatasan Indonesia-Timor Leste dari perspektif ekonomi. Di sini penulis menjelaskan nilai strategis perbatasan dan eksistensinya sebagai wahana penghubung secara fisik dan langsung. Dari perspektif ekonomi, penulis membahas potensi perdagangan yang dimiliki kedua negara. Secara kristis penulis berargumen bahwa perbatasan kini tidak lagi sebagai wilayah pinggiran, namun halaman depan Indonesia, termasuk di sepanjang perbatasan Indonesia-Timor Leste. Sehingga, dengan melakukan perubahan

paradigma, diharapkan kondisi dan masa depan perbatasan dapat mengalami perubahan ke arah yang lebih baik dan secara cepat.

Bagian keempat buku ini ditulis oleh Poltak Partogi Nainggolan dengan fokus pada keamanan perbatasan Indonesia-Timor Leste. Pembahasan melihat berbagai tipe ancaman keamanan yang muncul, termasuk yang terjadi belakangan ini, dan juga di masa depan, serta upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah dan mengatasinya. Konsepsi keamanan yang digunakan dalam analisis ini mencakup keamanan dalam perspektif tradisional dan non-tradisional.

Bagian kelima buku ini ditulis Simela Victor Muhammad, melihat hubungan masalah perbatasan Indonesia-Timor Leste dengan kepentingan negara ketiga, yakni Australia. Diketahui, Australia merupakan negara asing yang memiliki kepentingan dominan di Timor Leste, sejak masih berintegrasi negeri itu dengan Indonesia, maupun setelah referendum kemerdekaan yang menyebabkan berpisahnya Timor Leste dari Indonesia. Australia juga merupakan negara tetangga Indonesia yang hubungan bilateralnya terus mengalami pasang-surut sejalan dengan perkembangan domestik dan internasional Timor Leste.

Kelima kontributor buku ini adalah tenaga ahli yang berstatus sebagai peneliti di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi DPR, yang sehari-hari bertugas membantu kebutuhan para anggota DPR dalam menjalankan tugas-tugas mereka. Mereka telah terlibat langsung dalam kegiatan penelitian kepustakaan dan lapangan, serta diskusi-diskusi pembuatan buku ini. Sebelumnya, selama beberapa tahun, mereka telah terlibat langsung dalam penelitian dan pembuatan kajian atau analisis dalam bentuk buku mengenai masalah perbatasan Indonesia dengan negara-negara tetangga lain, di luar Timor Leste.

Penerbitan buku ini sendiri ditujukan bagi anggota DPR, khususnya mereka yang terkait dengan pengembangan wilayah perbatasan dan hubungan bilateral Indonesia-Timor Leste, serta para pembuat kebijakan di kalangan pemerintah, seperti Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan, kalangan penjaga keamanan (Polri) dan mereka yang bertanggung jawab dalam menjaga pertahanan negara (TNI), pemerintah daerah, mahasiswa, dan lain-lain. Diharapkan, terbitnya buku ini dapat melengkapi penelitian dan kajian yang sudah ada mengenai wilayah perbatasan Indonesia dengan negara-negara tetangga yang belakangan sudah

dilakukan oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi sebagai bagian yang sentral dari sistem pendukung pelayanan keahlian (ilmiah) di DPR. Di luar itu, di masa depan tetap diharapkan dapat dilanjutkan kegiatan penelitian dan penulisan kajian atau analisis dalam bentuk buku yang lain mengenai permasalahan perbatasan Indonesia dengan negara-negara tetangga yang masih belum ada atau belum dilakukan sampai saat ini.

Jakarta, Maret 2008

Editor

Poltak Partogi Nainggolan

Bagian 1
ASPEK KEPENTINGAN NASIONAL
DALAM HUBUNGAN BILATERAL INDONESIA – TIMOR LESTE
Oleh : Adirini Pujayanti

I. Pendahuluan

Indonesia dan Timor Leste merupakan dua negara berkembang yang memiliki pertalian sejarah di Asia Tenggara. Sebagai sebuah bangsa yang pernah bersatu dalam satu negara Republik Indonesia, potensi konflik diantara kedua negara tersebut masih ada. Integrasi Timor Timur ke dalam NKRI dahulu dipaksakan karena adanya desakan negara-negara Barat demi mencegah meluasnya pengaruh komunis di Asia Tenggara dimasa Perang Dingin. Indonesia diminta berperan menjadi benteng bagi ancaman penyebaran komunis yang akan masuk melalui gerakan Fretelin di Timor Timur. Namun terjadi pertentangan dengan struktur-struktur tradisional yang ada di Timor Timur sehingga mendorong terjadinya gerakan pembebasan¹.

Selama integrasi Timor Timur dalam NKRI, Indonesia selalu tersudut oleh berbagai isu politik tentang pelanggaran HAM yang terjadi di sana. Berakhirknya Perang Dingin membawa paradigma baru dalam politik internasional, kekhawatiran akan terjadinya penyebaran komunis dari Timor Timur hilang. Indonesia tidak lagi menjadi pion penting dalam perang melawan komunis di Asia Tenggara. Dukungan Barat beralih kepada gerakan pembebasan yang akhirnya berhasil membawa Timor Timur menjadi satu negara merdeka. Sedangkan Indonesia kembali dipersalahkan ketika kemudian konflik terbuka terjadi antara kelompok pro-integrasi dan pro-independen saat jajak pendapat tahun 1999. Dengan hilangnya Timor Timur dan terjadinya *chaos* tersebut prestise Indonesia di mata internasional jatuh.

Paska kemerdekaan Timor Leste di tahun 2002, Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Timor-Leste berhasil membangun fondasi hubungan bilateral yang baik. Meskipun kian jarang terjadi, secara sporadis insiden kekerasan masih ada di perbatasan kedua negara. Problem sehari-hari yang seringkali terjadi dan memicu konflik di perbatasan kedua negara adalah penyelundupan barang dan penduduk yang keluar masuk ke kedua negara secara illegal. Di luar masalah perbatasan, masalah yang juga masih mengganggu hubungan

¹ Udo Steinbach, "Sumber Konflik Dunia Ketiga", dalam *Konflik Dunia Ketiga dan Keamanan Dunia*, Christoph Bertram (ed.), terjemahan Drs. A. Hasymi Ali, Bina Aksara, Jakarta, h.48 – 49.

kedua negara adalah penyelesaian tanggung jawab terhadap pelaku pelanggaran HAM di masa lalu. Hal ini seringkali menimbulkan kemarahan di kalangan rakyat kedua pihak.

Saat ini kebijakan bilateral kedua negara lebih difokuskan kepada upaya menciptakan infrastruktur perdagangan yang sah dan meningkatkan keamanan bersama. Pemerintah kedua negara terus berupaya menciptakan kerja sama yang saling menguntungkan bagi kedua pihak. Seperti menyediakan tempat yang resmi untuk perdagangan perbatasan, melakukan investasi pembangunan jalan raya di dekat perbatasan untuk membuka akses transportasi yang lebih baik bagi penduduk desa, hingga peningkatan keamanan di perbatasan dengan meningkatkan jumlah polisi dan kerjasama keamanan. Kedua negara juga bekerja sama dengan negara sponsor dalam berbagai proyek peningkatan pendapatan penduduk di kedua wilayah. Termasuk bekerja sama meyakinkan rakyatnya dan masyarakat internasional bahwa setiap proses setiap keputusan untuk memberikan amnesti kepada pelaku kejahatan HAM yang terkait dengan kekerasan tahun 1999 sudah melalui jalur proses hukum.

II. Permasalahan

Hubungan bilateral antara Indonesia dengan Timor Leste tidak selalu berjalan dengan baik. Sebagaimana telah sedikit dikemukakan dalam pendahuluan, permasalahan dua negara yang bertetangga ini belum tuntas sehingga dapat menjadi potensi konflik yang mengganggu hubungan bilateral kedua negara. Masih banyak permasalahan yang harus dibenahi dan selesaikan. Dalam kerangka itulah penelitian ini dilakukan untuk mengetahui kepentingan nasional masing-masing negara, dan upaya pemerintah di kedua negara untuk meredam potensi konflik yang ada, sehingga hubungan bilateral kedua negara dapat berjalan harmonis dan saling menguntungkan.

III. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud penelitian adalah untuk mengetahui aspek kepentingan nasional yang mampu mengikat kedua negara untuk terus bekerja sama dan menciptakan hubungan bilateral yang harmonis. Hal ini penting untuk diketahui karena sebagai dua negara bertetangga, potensi konflik akan selalu ada. Terlebih lagi sesungguhnya kedua pihak masih menyimpan trauma yang dapat mengganggu hubungan bilateral kedua negara. Tujuannya penelitian ini adalah untuk lebih memahami aspek kepentingan nasional yang berpengaruh pada hubungan bilateral kedua negara, serta langkah – langkah yang harus

ditempuh kedua negara untuk menghindari pecahnya konflik tersebut. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pelaksanaan tugas DPR dan bagi para perumus kebijakan negara.

IV. Kerangka Teoritik

Tujuan mendasar serta faktor paling menentukan yang memandu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri adalah kepentingan nasional. Kepentingan nasional merupakan unsur yang menjadi kebutuhan vital bagi negara. Unsur tersebut mencakup kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer, dan kesejahteraan ekonomi. Tidak ada kepentingan tunggal yang mendominasi fungsi pembuatan keputusan suatu pemerintah.

Melihat kepentingan nasional suatu bangsa berarti mengetahui pola bangsa tersebut mendefinisikan kepentingan nasionalnya dan kemudian melaksanakan hal tersebut dalam kebijakan luar negerinya. Karena mencakup kepentingan nasional masing-masing negara maka konsep kepentingan nasional tersebut bersifat subyektif tergantung dari kebutuhan, tujuan negara dan nilai dan pandangan hidup bangsa tersebut. Nilai dan pandangan hidup suatu bangsa dapat berubah tergantung dari kebutuhan yang sedang dihadapi saat itu, serta pengalaman sejarah dan keyakinan idiosiologi bangsa tersebut. Kepentingan nasional menjadi alasan atau *retroactive justification* untuk pembuatan suatu kebijakan oleh para pembuat keputusan kebijakan luar negeri.² Secara umum tujuan yang hendak dicapai dengan adanya kepentingan nasional adalah terciptanya keamanan, kemakmuran, lingkungan politik dan persatuan nasional.³ Kriteria yang kurang lebih sama dinyatakan Amos Yoder yakni "Ps" yaitu *Peace, Protection, Prosperity, Power*.⁴

Dengan pendekatan teori kepentingan nasional tersebut dapat dilihat bahwa kepentingan nasional yang hendak dicapai oleh kedua negara sedikit berbeda. Hal ini sedikit banyak mempengaruhi hubungan bilateral kedua negara. Sebagai negara baru Timor Leste memfokuskan hubungan bilateral dengan Indonesia kearah kerjasama ekonomi (*prosperity*), sedangkan Indonesia lebih mengarahkan hubungan bilateral kedua negara ke arah kepentingan politik prestise (*peace and power*). Politik prestise yang dilakukan Indonesia terhadap

² John T. Rourke, *International Politics on The World Stage* – Second edition, The Dushkin Publishing, Connecticut, 1989; 185 – 188.

³ *Ibid.*, h. 203 - 205.

⁴ Amos Yoder, *International Politics and Policymakers Ideas*, King's Court Communications, Inc, Ohio, 1982; h. 58.

Timor Leste bertujuan mengembalikan reputasi Indonesia dimata internasional. Prestise Indonesia demikian rendah saat terjadi kekalahan dalam jajak pendapat di tahun 1999 yang kemudian berlanjut dengan keluarnya Timor Timur dari NKRI. Indonesia juga harus menanggung akibat menjadi pihak yang disalahkan dalam berbagai pelanggaran HAM yang terjadi dimasa Timor Leste masih menjadi bagian dari NKRI.

V. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode *survey* disertai dengan observasi dan wawancara dengan berbagai pihak yang dianggap memahami permasalahan dalam hubungan bilateral kedua negara. Penelitian ini bersifat deskriptif, untuk mengetahui sejauh mana permasalahan yang ada menjadi potensi konflik yang dapat mengganggu hubungan bilateral kedua negara. Kegiatan penelitian dilakukan di Jakarta dan Nusa Tenggara Timur.

VI. Pembahasan

Proses rekonsiliasi Indonesia dengan Timor Leste dimulai pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, melalui kunjungan Presiden Indonesia tersebut ke Timor Leste di tahun 2000. Indonesia dengan *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) mulai membangun dasar hubungan bilateral yang baik bagi kedua negara seperti yang termuat dalam *Joint Communiqué* tanggal 29 Februari 2000. Mencakup hal-hal seperti proses repatriasi pengungsi, cakupan kerjasama hukum dan HAM, masalah perbatasan, klaim keuangan termasuk masalah penggajian mantan PNS, bantuan pendidikan, peraturan perdagangan, transportasi dan komunikasi, dan pengurusan arsip-arsip Timor Leste di Indonesia.⁵ Dukungan agar kedua negara membina hubungan bilateral yang harmonis juga diserukan oleh negara-negara pendukung Timor Leste seperti Australia dan Portugal.

A. Kepentingan ekonomi Timor Leste

Cita-cita utama yang ingin dicapai Timor Leste telah teraih, dengan tercapainya kemerdekaan. Namun tujuan kemerdekaan untuk menciptakan masyarakat yang sejahtera belum tercapai. Timor Leste merupakan negara kecil (*micro state*) baik dalam jumlah populasi penduduk maupun luas wilayahnya.

⁵ Hadi Susastro, "East Timor's Economic Relations with Indonesia", dalam *East Timor-Development Challenges for the World's Newest Nation*, Hal Hill & Joao M. Saldanha (ed.,) ISEAS, Singapura,2001; h.84 -86.

Sebagai negara yang baru merdeka tanpa potensi ekonomi yang kuat, Timor Leste dikategorikan sebagai negara miskin yang belum berkembang. Dengan pendapatan perkapita sekitar \$300. Timor Leste menjadi negara termiskin di Asia Tenggara, lebih miskin dibandingkan negara bekas jajahan Portugal di Afrika, juga lebih miskin dibandingkan negara-negara kecil di Kepulauan Pasifik dan Karibia.⁶

Upaya Pemerintah Timor Leste untuk menciptakan stabilitas politik dan ekonomi di negaranya masih mengalami kesulitan. Dengan semakin berkurangnya bantuan PBB di Timor Leste mulai tahun 2001, perekonomian negara tersebut menurun drastis. Dengan pertumbuhan penduduk 4% - 5%, mayoritas penduduk merupakan pengangguran terutama dikalangan usia produktif, sehingga mudah untuk terjadi chaos. Berbagai gejolak politik terus menerpa negara ini. Ketidakpuasan penduduk terhadap pembangunan nasional yang dirasa lambat terjadi di kalangan penduduk, terutama di enclave Oecusse yang berada di lingkup wilayah NTT dan terpisah 60 kilometers dari wilayah Timor Leste. Terisolasi, tertinggal dan menghadapi kelangkaan dan mahalnya bahan pokok, penduduk Oecusse berkesimpulan bahwa kemerdekaan Timor Leste tidak membawa perubahan hidup bagi mereka bahkan menambah kesulitan hidup mereka.

Di kancah politik internasional posisi Timor Leste sangat lemah dan kurang diperhitungkan. Meskipun demikian, sebagai negara merdeka Timor Leste tetap berharap mampu berperan aktif sebagai partner masyarakat internasional. Dengan keterbatasan mereka sebagai negara kecil, karakteristik umum yang menempel pada mereka adalah naluri dari diplomasi mereka lebih diarahkan pada pendekatan persuasif dan menciptakan konsensus daripada unjuk kekuatan dalam melakukan hubungan internasional.⁷ Negara kecil sangat tergantung pada tingkat pembangunan negara-negara di luar perbatasan mereka. Mereka juga sangat mudah terpengaruh kondisi lingkungan, misalnya, terjadinya bencana alam dan perubahan iklim, serta kondisi perekonomian global. Di bidang pertahanan keamanan, negara kecil juga sangat mudah terpengaruh oleh terjadinya konflik dan instabilitas regional maupun internasional. Berbagai faktor tersebut menyebabkan negara kecil seperti Timor Leste tidak mempunyai banyak pilihan selain mendukung kerjasama internasional. Kepentingan nasional

⁶ East Timor-Development Challenges for the World's Newest Nation, Hal Hill dan Joao M. Saldanha (ed.), ISEAS, Singapura, 2001. h. 3.

⁷ International Conference "Diplomacy of Small States", Malta, 8 -9 Februari 2007, h. 1-5.

mereka mengharuskan mereka bersikap fleksibel, dan diplomasi adalah kendaraan utama yang memberikan celah bagi negara kecil untuk bersuara di dunia internasional untuk menyuarakan kepentingannya agar sejajar dengan negara-negara lain.

Kekuatan diplomasi negara kecil juga sangat tergantung pada kepiawaian diplomat maupun individu politisi yang bersangkutan. Dalam kasus Timor Leste kemampuan diplomasi yang dilakukan oleh Xanana Gusmao dan Ramos Horta merupakan salah satu kunci utama keberhasilan negaranya untuk meraih hubungan bilateral yang stabil dan baik dengan Indonesia. Kemampuan keduanya untuk memusatkan kekuasaan dalam pemerintahan mereka memudahkan Timor Leste dalam melaksanakan hubungan bilateral yang harmonis dengan Indonesia. Indonesia memiliki potensi untuk menjadi negara kuat karena merupakan negara besar, baik dari jumlah penduduk maupun luas wilayahnya. Indonesia adalah salah satu negara pencetus Gerakan Non Blok yang saat ini menjadi wadah kerjasama negara-negara berkembang Selatan – Selatan. Indonesia juga memiliki peran strategis sebagai negara muslim terbesar di dunia. Dengan kekuatan faktor-faktor tersebut Indonesia mempunyai kekuatan politik dan ekonomi yang dapat menjadi faktor pendukung penting bagi masa depan Timor Leste. Pemerintah Timor Leste berupaya melakukan berbagai langkah kooperatif dan menciptakan program-program kerjasama demi kepentingan bersama.

Indonesia dan Australia menjadi negara prioritas dalam pelaksanaan politik luar negeri Timor Leste karena ketergantungan terhadap kedua negara tersebut sangat besar. Pemerintah Timor Leste memahami perekonomian negaranya tidak dapat berjalan tanpa adanya kerjasama dengan Indonesia, khususnya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang masih harus diimpor dari Indonesia. Sebagai negara tetangga terdekat melakukan hubungan dagang dengan Indonesia lebih menguntungkan, karena Indonesia dapat menyediakan semua kebutuhan rakyat Timor Leste dalam waktu singkat, cepat dan harga yang lebih murah. Bandingkan bila semua kebutuhan sehari-hari tersebut harus dibeli dari Australia atau negara-negara lain yang lebih jauh, akibatnya dapat dipastikan harga akan lebih mahal karena ongkos transportasi yang tinggi. Selain harga yang lebih murah, masalah kebiasaan untuk menggunakan produk buatan Indonesia juga menyebabkan masyarakat lebih memilih produk Indonesia untuk kebutuhan mereka sehari-hari. Sedemikian besar ketergantungan ekonomi Timor Leste kepada Indonesia sehingga saat perbatasan ditutup saat terjadi kekacauan domestik di Timor Leste, mayoritas rakyat Timor Leste kelaparan dan kesulitan mencari kebutuhan pokok.

Sedangkan ketergantungan Timor Leste pada Australia lebih diarahkan pada kepentingan politik dan keamanan. Ketergantungan tersebut lebih merupakan kepentingan kelompok elit dikalangan pemerintahan demi menjaga stabilitas pemerintah mereka. Reformasi militer belum berhasil dilaksanakan di Timor Leste sehingga stabilitas keamanan nasional masih rawan. Begitu pula kepolisian di Timor Leste masih belum memiliki status pasti, dan sering menjadi bulan-bulanan dalam intervensi politik. Belum ada kebijakan keamanan yang bersifat nasional, polisi Timor Leste juga belum memiliki sumber daya pelatihan dan dukungan agar mereka bisa menjalankan tugas menciptakan keamanan internal sebagaimana mestinya. Pemerintah Timor Leste lebih suka memanfaatkan keberadaan tentara Australia bila terjadi ancaman keamanan dalam negeri. Sedangkan mayoritas rakyat Timor Leste yang miskin tidak terlalu merasakan pentingnya Australia melalui kehadiran militernya di negara kecil itu. Kericuhan dan tindak kekerasan politik di Timor Leste juga masih ada meskipun pasukan militer Australia hadir untuk menjaga keamanan negara.

Pemerintah Timor Leste menyadari perekonomian dalam negerinya akan hancur tanpa dukungan Indonesia. Salah satu hal penting bagi stabilitas perekonomian Timor Leste saat ini adalah menjaga sistem perbatasan Indonesia tetap terbuka agar warga kedua negara dapat bebas melakukan transaksi ekonomi. Upaya untuk mendekati Indonesia ini tidak mudah, untuk itu Pemerintah Timor Leste sangat menekankan pendekatan persuasif dan kekeluargaan⁸. Diantaranya dengan berbagai kunjungan pejabat pemerintah Timor Leste ke Indonesia, maupun kunjungan antar kerabat yang dilakukan warga masyarakat Timor Leste sendiri.

Pemerintah Timor Leste menyadari masih banyak kalangan di Indonesia yang kecewa dengan lepasnya Timor Timur dari NKRI. Seperti yang terjadi saat Presiden Xanana Gusmao menyampaikan 2500 halaman laporan bukti pelanggaran HAM oleh Indonesia sebagai hasil laporan dari *Timor-Leste Commission on Truth, Reconciliation, and Reception (CAVR)* kepada PBB di tahun 2005. Di lain pihak upaya Pemerintah Timor Leste untuk mendekati Indonesia juga mengalami tantangan dari dalam negeri. Secara politik dapat dikatakan masyarakat Timor Leste terbagi tiga generasi; generasi tua yang idealis sangat pro Portugal dan menolak semua hal yang terkait dengan Indonesia. Generasi muda yang pragmatis, mereka besar dimasa integrasi

⁸ Wawancara dengan Consul Timor Leste di Kupang, Bapak Caetano de Sousa Guterres, SH, MH, pada tanggal 15 Agustus 2007.

adalah generasi yang sangat pro Indonesia, seringkali diejek dengan julukan 'sarjana Supermi' karena mayoritas adalah para sarjana yang dibiayai dan lulus dari universitas-universitas di Indonesia. Generasi ketiga adalah generasi baru yang lahir setelah masa kemerdekaan Timor Leste yang belum memiliki peran karena usia mereka yang masih sangat muda⁹.

Pemerintah Timor Leste yang baru terbentuk terus berupaya memperkuat upaya persatuan dan kesatuan bangsa. Faktor yang menentukan apakah suatu pemerintah memperoleh dukungan rakyatnya adalah sampai seberapa jauh terpenuhinya permintaan rakyat, dan juga sampai berapa jauh rakyat berpartisipasi dalam seluruh aspek pembangunan¹⁰. Kondisi internal ini seringkali membuat kebijakan luar negeri Timor Leste terhadap Indonesia cukup labil. Di satu sisi Pemerintah Timor Leste menyadari ketergantungan ekonomi mereka yang tinggi kepada Indonesia, namun di sisi lain secara politis mereka ingin menunjukkan nasionalisme melalui sikap independen. Hal ini ditunjukkan Pemerintah Timor Leste dengan cara penyampaian laporan CAVR kepada PBB yang kemudian menimbulkan kemarahan Jakarta. Namun setelah melihat reaksi negatif dari Jakarta, Pemerintah Timor Leste kembali menunjukkan keinginannya untuk memilih membina hubungan baik dengan Indonesia dengan cara bekerja sama melalui Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP).

Pemerintah Timor Leste tidak menghendaki upaya internasional untuk membuka kembali kasus kriminal yang terjadi di masa jajak pendapat di tahun 1999, karena hal tersebut akan berdampak negatif terhadap hubungan bilateralnya dengan Indonesia. Xanana bahkan berharap hasil kerja KKP akan mempercepat proses rekonsiliasi kedua bangsa. Uskup Diosis Dili Mgr. Alberto Ricardo juga menyatakan sulit untuk mendirikan pengadilan internasional bagi kasus 1999.¹¹ Ramos Horta saat menjabat sebagai Menteri Luar Negeri Timor Leste di tahun 2005, ia pernah menolak upaya Komisi Ahli PBB yang merekomendasikan pengadilan internasional untuk para pelaku kejahatan kemanusiaan pada 1999. Hal tersebut dianggap dapat merusak hubungan baik antara Timor Leste dan Indonesia. Timor Leste punya kepentingan dalam hal ini, yaitu menyangkut nasib ribuan pelajar dan mahasiswa asal Timor Leste

⁹ Marcelino X. Magno, *Chief of Staff Democratic Republic of East Timor National Parliament*, 5 Desember 2007.

¹⁰ Yusuf Wanandi, "Implikasi Internasional Dari Konflik Dunia Ketiga : Sebuah Perspektif Dunia Ketiga", dalam *Konflik Dunia Ketiga dan Keamanan Dunia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988; h.35.

¹¹"Timor Tolak Pengadilan Internasional Kasus 1999", 21 Juni 2005, *Tempo interaktif*

yang sedang menimba ilmu di Indonesia. Ia mengkhawatirkan masalah ini menyebabkan pengusiran mereka dari Indonesia.

Selain daripada itu dikhawatirkan pula akan terjadi penghentian ekspor bahan pokok dari Indonesia ke Timor Leste. Hampir seluruh kebutuhan hidup sehari-hari rakyat Timor Leste tergantung pada pasokan barang dari Indonesia, tanpa pasokan kebutuhan sehari-hari tersebut rakyat Timor Leste akan mengalami kesulitan hidup. Dengan pertimbangan tersebut mereka berusaha menjalin hubungan baik dengan Pemerintah Indonesia. Upaya PBB untuk mengangkat masalah kejadian HAM di tahun 1999 menjadi sebuah ‘buah simalakama’ bagi setiap pemerintah Timor Leste, karena merupakan benturan bagi kepentingan ekonomi sehari-hari dengan kepentingan politik mereka.

Pada akhirnya pemerintah Timor Leste lebih memilih mendahulukan kepentingan ekonomi mayoritas warga negaranya. Menyetujui terbentuknya KKP merupakan langkah strategis yang ditempuh oleh Timor Leste. Hal ini merupakan langkah diplomasi penting dan konstruktif sesuai dengan komitmen kepentingan nasional untuk menjalin hubungan bilateral yang harmonis dengan Indonesia. Adanya persamaan kepentingan, yaitu stempel sebagai negara pelanggaran HAM, adalah faktor pemersatu yang paling penting dalam langkah bilateral ini. Komisi Kebenaran dan Persahabatan merupakan sebuah produk yang dibuat sebagai sarana diplomasi publik kepada dunia internasional bahwa kedua negara tetap mempunyai komitmen yang kuat kepada HAM. Khususnya bagi Timor Leste diplomasi publik yang dilaksanakan telah memberi *feedback* kepada negara tersebut untuk menarik penanaman modal dan bantuan ekonomi demi membantu pembangunan nasionalnya. Dalam setiap kesulitan pangan yang dihadapi negara tersebut, Indonesia dengan pertimbangan kemanusiaan selalu membuka diri untuk memberikan bantuan berupa bahan pangan.

B. Kepentingan Politik Indonesia

Masalah integrasi Timor Timur menjadi beban politik bagi Indonesia, bahkan menjatuhkan reputasi Indonesia ke titik terendah. Diplomasi publik yang dilancarkan Portugis, Australia dan LSM berhasil menggambarkan Indonesia sebagai negara ‘pariah’ pelanggar HAM sekaligus aggressor dan ekspansionis yang siap menguasai negara-negara kecil di sekitarnya¹². Kekalahan Indonesia dalam jajak pendapat yang kemudian menjadi negara merdeka Timor Leste semakin menyudutkan posisi dan menjatuhkan prestise

¹² Ali Alatas, *The Pebble in The Shoe – The Diplomatic Struggle for East Timor*, Aksara Karunia, Jakarta, 2006; h.239 -241.

Indonesia di mata internasional. Sulit bagi Indonesia menerima kekalahan tersebut, setelah demikian banyak dana, upaya dan nyawa hilang untuk membangun provinsi Timor Timur. Pemerintahan Presiden BJ Habibie dianggap gagal menjalankan tugasnya sebagai mandataris MPR. Hilangnya Timor Timur menjadi preseden buruk yang menimbulkan trauma bagi Indonesia, dan mempengaruhi kebijakan pemerintah Indonesia terhadap Aceh dan Papua, menimbulkan kecurigaan terhadap adanya intervensi asing, menjadi penyebab '*up and down*' hubungan bilateral dengan Australia dan menimbulkan kecemasan terhadap masalah integritas nasional. Dengan alasan sejarah tersebut, kepentingan politis menjadi faktor penting dalam hubungan bilateral dengan Timor Leste. Kepentingan ekonomi kurang diperhitungkan dalam hubungan bilateral ini. Secara ekonomi Timor Leste tidak terlalu menarik untuk mendatangkan PMA, karena kesiapan Pemerintah Timor Leste untuk mendatangkan PMA tidak didukung dengan infra struktur, SDM maupun SDA yang memadai. Isu terakhir bahwa tidak ada minyak di pantai Timor yang menyebabkan Australia mulai meninggalkan negara kecil tersebut semakin menyurutkan arus PMA di Timor Leste.

Dapat dikatakan keunggulan komparatif Indonesia atas perekonomian Timor Leste tidak dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan nasional. Keadaan ini tidak berusaha untuk diperbaiki oleh Indonesia untuk menunjukan kepada penduduk Timor bahwa pilihan mereka untuk merdeka adalah tindakan bodoh yang akhirnya merugikan mereka sendiri. Untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat Timor Leste, hanya ada pasar tradisional di perbatasan Indonesia dengan Timor Leste. Perdagangan barang kebutuhan pokok ke Timor Leste pun hanya dilakukan kalangan swasta kecil. Upaya ini sesungguhnya belum maksimal untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat Timor Leste, sehingga banyak terjadi pelintas penyelundupan barang illegal melalui berbagai 'jalan tikus' yang tidak pernah sungguh-sungguh ditutup. Sementara upaya untuk meresmikan perdagangan kedua negara melalui perjanjian perdagangan lintas batas juga belum dapat terlaksana karena ketidaksiapan Timor Leste sendiri.¹³

Dalam hal ekonomi Indonesia memang tidak dapat berharap banyak dari Timor Leste, selain kurang menguntungkan bantuan dan kerjasama yang berlebihan dengan Timor Leste dapat menimbulkan sikap kecemburuan sosial dari provinsi-provinsi lain di Indonesia. Timor Leste meraih kemerdekaan di

¹³ Wawancara dengan Kasubdin Perdagangan Internasional dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Bapak Putu Suraputra, tanggal 14 Agustus 2007.

saat Indonesia dalam masa transisi menuju demokrasi. Di tengah instabilitas politik dalam negeri dan kesulitan ekonomi yang dialami Indonesia, tidak mengherankan bila perhatian Indonesia kepada Timor Leste tidak terlalu besar. Bantuan yang diberikan Indonesia ke negara tersebut hanya sebatas faktor kemanusiaan, untuk menunjukkan pada dunia internasional prestise Indonesia sebagai satu negara besar. Bantuan dan uluran kerjasama yang diberikan Indonesia kepada Timor Leste antara lain pemberian beasiswa bagi pelajar dan pegawai magang, serta bahan pangan disaat-saat negara tersebut membutuhkan, serta rencana pembangunan pusat kebudayaan Indonesia di Timor Leste¹⁴.

Secara umum kepentingan politis selalu mewarnai hubungan Indonesia dengan Timor Leste sejak dahulu. Pemerintah Indonesia berusaha menciptakan hubungan ketergantungan dengan Timor Leste karena sesungguhnya Indonesia pun membutuhkan dukungan Timor Leste. Mekanisme yang kemudian diciptakan adalah hubungan antara negara pemberi dan penerima. Indonesia memberi bantuan kepada Timor Leste atas dasar kemanusiaan untuk menciptakan hubungan bilateral yang setara dan kuat dengan negara Timor Leste. Sebagai imbalan Indonesia menghendaki Timor Leste mau berperan sebagai negara pendukung Indonesia dalam arena politik internasional. Faktor latar belakang sejarah, kedekatan geografis dan saling memahami tersebut diharapkan akan memudahkan hubungan bilateral yang saling menguntungkan. Lebih jauh lagi dapat menghilangkan kemungkinan Timor Leste menjadi negara *buffer zone* Australia.

C. Masalah Residual Indonesia

Paska kemerdekaan Timor Leste kedua negara harus menyelesaikan berbagai masalah bilateral yang tersisa, diantaranya masalah pengungsi, mantan milisi, perbatasan, klaim dan kompensasi ekonomi, isu-isu tersebut kemudian diidentifikasi sebagai masalah residual kedua negara.¹⁵ Indonesia dan Timor Leste mempunyai kekhawatiran yang sama terhadap kemungkinan bangkitnya organisasi mantan milisi. Posisi mereka yang terpojok secara nasional maupun internasional dianggap menjadi sumber penyebab berbagai insiden yang menyulitkan kedua negara di perbatasan. Hal ini merupakan merupakan persoalan tersendiri bagi Indonesia, para mantan milisi yang dulu pernah bekerja untuk

¹⁴ Wawancara dengan Kasubdit Asia Timur dan Pasifik Direktorat Asia Timur dan Pasifik Departemen Luar Negeri, Bapak Zainal Arifin, tanggal 5 Oktober 2007.

¹⁵ Hadi Susastro, *op.cit.*, h. 90

kepentingan militer Indonesia menghendaki adanya kompensasi, repatriasi serta menimbulkan berbagai kasus kriminalitas.

1. Mantan Pengungsi

Sebagai kelanjutan dari referendum 30 Agustus 1999 di mana akhirnya Timor Timur memutuskan untuk berpisah dari Indonesia, 4 kelompok besar pengungsi pergi meninggalkan Timor Timur menuju Timor Barat (NTT). Mereka terdiri atas tentara Indonesia dan milisi berserta keluarga dan pendukungnya, pegawai negeri sipil Indonesia yang terdiri dari orang Timor dan non Timor, mereka yang terpaksa dideportasi oleh milisi atau TNI, dan mereka yang secara independen pergi paska pemungutan suara yang berakhir kerusuhan. Setelah tiga bulan banyak dari mereka perlahan-lahan kembali ke Timor Leste melalui program repatriasi, namun jumlah mereka yang kembali tidak terlalu besar. Mantan pengungsi yang kembali ke Timor Leste kebanyakan kemudian memilih untuk tinggal di dua kawasan yakni Belu, yang berbatasan dengan Bobonaro dan Covalima di Timor Leste, dan Timor Tengah Utara (TTU) yang berbatasan dengan Oecusse.

Sedangkan mereka yang cenderung bertahan di NTT (Timor Barat) semula mendapat status pengungsi, kemudian sejak akhir tahun 2002 dianggap sebagai WNI biasa. Jumlah pasti pengungsi mantan Timor Timur sukar didapat, karena selalu ditemui data yang berbeda antara pemerintah, LSM maupun badan asing. Tidak adanya angka yang pasti mengenai jumlah pengungsi menimbulkan permasalahan politik, kritik terhadap minimalisasi jumlah pengungsi diduga untuk menaikan citra sukses Indonesia dalam membantu mantan pengungsi atau sebagai strategi untuk menurunkan dukungan terhadap tuntutan otonomi yang pernah diutarakan tahun 1999. Sementara maksimalisasi jumlah pengungsi diduga untuk menarik bantuan asing sebanyak mungkin.

Masalah paling utama yang dihadapi pengungsi yang meninggalkan Timor Leste adalah hilangnya akses terhadap tanah. Penduduk lokal NTT karena rasa persaudaraan kemudian memberikan tanahnya kepada para mantan pengungsi Timor Timur dengan asumsi kehadiran mereka hanya sementara. Di saat pengungsi tersebut memilih menjadi WNI banyak penduduk yang meminta tanah mereka kembali. Kemudian diusahakan agar mantan pengungsi dapat membeli tanah tersebut dengan harga yang murah, terutama di kecamatan Belu. Tetapi berbagai bantuan dan kemudahan yang diterima oleh mantan pengungsi Timor Leste tersebut menjadi isu kecemburuan sosial yang

sensitif di NTT, karena mayoritas penduduk lokal NTT juga merupakan masyarakat miskin yang menganggap kehadiran pengungsi tersebut merugikan mereka. Hubungan antara pengungsi dan penduduk lokal mulai berubah tidak harmonis, bahkan muncul desakan agar mantan pengungsi pulang kembali ke Timor Leste. Bilamana di Timor Leste terjadi kerusuhan dan warga Timor Leste berusaha mengungsi ke wilayah Indonesia, pihak Indonesia menutup pintu perbatasan kedua negara. Pihak Indonesia beranggapan para pengungsi tersebut hanya akan menjadi beban bagi Indonesia sekali lagi.¹⁶ Meskipun telah seringkali terjadi kerusuhan di Timor Leste kekhawatiran tersebut tidak terbukti.

2. Mantan Milisi Pro-Integrasi

Permasalahan yang cukup pelik juga dihadapi Pemerintah Indonesia dalam penanganan mantan milisi pro kemerdekaan. Secara umum kondisi mereka memprihatinkan, upaya mereka untuk mendapat pengakuan akan jasa-jasa mereka tidak membawa hasil. Kembali ke Timor Leste keamanan mereka terancam, sedangkan di NTT posisi dan perekonomian mereka sangat terbatas. Para mantan milisi tersebut secara politik tidak bersatu, mereka juga tidak lagi mendapat dukungan dari militer dan polisi Indonesia dan sudah pasti tidak mendapat bantuan logistik. Umumnya sekarang bekerja sebagai petani, tukang ojek atau pekerja tidak tetap. Secara illegal mereka seringkali menyeberang ke Timor Leste, dan beberapa diantaranya terlibat dalam tindak kekerasan di wilayah perbatasan, sepak terjang mereka juga selalu mendapat sorotan tajam dari dunia internasional. Umumnya mereka ingin kembali ke Timor Leste bila mendapat amnesti dan melihat ada masa depan yang lebih cerah disana.

Para mantan milisi berusaha mendapat pengakuan dan penghargaan atas jasa mereka di masa lalu, berupa bantuan untuk biaya hidup di NTT. Tetapi hal tersebut sulit mereka dapatkan, bahkan keinginan untuk mengadakan misa bagi para pejuang pro integrasi yang gugur juga susah untuk dilakukan di gereja. Para mantan milisi tersebut mempunyai posisi yang tidak menguntungkan. Baik pihak Indonesia maupun Timor Leste mencurigai mereka akan melakukan aktifitas politik tertentu atau melakukan kekacauan, sehingga mereka terus diawasi. Demi kepentingan politik yang lebih besar dari kedua negara, posisi mantan milisi tersebut seringkali digunakan sebagai kambing

¹⁶ "Kerusuhan di Timor-Leste, beban bagi Indonesia", *Kompas*, 3 April 2006, h.. 6.

hitam kesalahan yang dibuat kedua negara. Sebagai contoh pemimpin Pejuang Pro Integrasi sebuah organisasi payung bagi milisi pro integrasi, Eurico Guterres, ditahan di Lembaga Pemasyarakatan Cipinang sebagai tahanan politik untuk kesalahan pembunuhan yang dilakukannya di masa jajak pendapat. Posisinya sangat tersudut karena ada saksi yang melihatnya melakukan pembunuhan tersebut. Sedangkan pihak-pihak lain yang juga melakukan pembunuhan, karena situasi chaos saat itu, namun tidak memiliki saksi dibebaskan. Kondisi tersebut menyebabkan timbulnya kecemburuan terhadap penyelesaian kasus Aceh, karena para anggota GAM yang menurut mereka merupakan penghianat bangsa malah mendapat penghargaan dan bantuan yang besar, sedangkan mereka yang berjuang untuk Indonesia tidak mendapat apa-apa.¹⁷

Para mantan milisi tersebut pernah berupaya memperbaiki nasib mereka dengan membentuk organisasi baru Front Mantan-Pejuang Timor Timur, yang disertai registrasi terhadap semua mantan milisi. Jumlah yang teregistrasi pada pertengahan Februari 2006 sekitar 10.000 orang di Indonesia dan sekitar 8000 orang di Timor Leste hasil registrasi kemudian disampaikan ke DPR. Namun hal tersebut tidak membawa hasil, bahkan membawa resiko bagi nasib mereka karena data hasil registrasi tersebut menjadi alat untuk melacak keberadaan mereka yang dianggap melakukan pelanggar HAM. Nama mereka juga dijual untuk mendapatkan bantuan bagi kepentingan kelompok tertentu. Mereka harus mengeluarkan biaya untuk kelengkapan surat-surat tersebut, sedangkan hasil dari pendataan tersebut tidak ada. Yang paling diuntungkan dari pemberian bantuan kepada mantan milisi adalah para pemimpin mereka yang diduga memiliki sejumlah rumah dan usaha dari hasil bantuan yang diselewengkan. Hal ini sangat kontras dengan kondisi para mantan milisi di tingkat bawah hidup dalam kekurangan pangan dan kehilangan harta benda mereka.

3. Keamanan Perbatasan

Timor Leste dengan Indonesia memiliki panjang garis perbatasan darat di Propinsi Nusa Tenggara Timur sepanjang 268,8 km yang terletak di 5 kabupaten yaitu; Kabupaten Belu, Kabupaten Kupang, Kabupaten Timur Tengah Utara, Kabupaten Alor dan Kabupaten Rote Ndao. Khusus perbatasan pada wilayah enclave Oekusi dimulai dari Noel Besi sampai Muara Sungai (Thaleug) dengan panjang 119,7 kilometer. Selain kawasan perbatasan darat, Indonesia juga memiliki perbatasan laut dengan Timor Leste yaitu 1 Kecamatan di

¹⁷ "Tuntutan Serupa Konflik Berbeda", *Gatra*, 10 December 2005, h. 38.

Kabupaten Kupang dan 3 Kecamatan di Kabupaten Alor. Pintu perbatasan resmi yang relatif lengkap dan sering digunakan sebagai akses lintas batas adalah di Kecamatan Tasifeto di Kabupaten Belu. Fasilitas perbatasan yang ada seperti CIQS belum lengkap dan masih bersifat darurat, seperti kantor Bea Cukai yang belum dilengkapi dengan alat *detector/scan* bagi barang yang masuk dan keluar NTT, kantor imigrasi yang ada juga masih sangat terbatas, karantina hewan dan tumbuhan, serta pos keamanan yang masih sederhana.¹⁸

Permasalahan yang terjadi diantara perbatasan Indonesia – Timor Leste dikelompokan menjadi 3 aspek yaitu; (1) demarkasi dan delimitasi garis batas, (2) kesenjangan pembangunan, (3) politik, keamanan dan hukum. Meski ~~kooperasi~~ penanganan masalah perbatasan sudah ada yaitu *Joint Border Committee RI – UNMISET*, namun pengelolaan perbatasan negara secara terpadu dengan mengintegrasikan seluruh sektor terkait belum dilakukan. Sehingga penanganan beberapa wilayah perbatasan masih ditangani secara ad hoc dan didominasi oleh pendekatan keamanan melalui kepanitiaan dan penanganan sepahak yang dilakukan pemerintah daerah setempat.

Di Indonesia penanganan masalah perbatasan dengan Timor Leste pada akhirnya merupakan tanggung jawab Propinsi Nusa Tenggara Timur. Meskipun demikian sebagai daerah yang berbatasan langsung dengan Timor Leste, NTT tampaknya tidak memiliki strategi khusus untuk memanfaatkan posisi tersebut untuk kepentingannya.¹⁹ Kewenangan melakukan perencanaan masalah perbatasan merupakan wewenang Pemerintah Pusat di Jakarta. Pemda NTT, dalam hal ini Bappeda, hanya bertugas mendukung kebijakan Pemerintah Pusat dengan melakukan identifikasi secara makro mengenai permasalahan di perbatasan. Bappeda NTT membentuk Sekertaris Bersama (Sekber) internal, non-struktural untuk mempermudah koordinasi antar instansi dan LSM dalam menangani masalah perbatasan dengan Timor Leste.²⁰ Hasil perencanaan Sekber tersebut belum ditetapkan secara mutlak karena lebih bersifat spontan dan parsial.

Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur tanpa dukungan dan bantuan fasilitas dari pusat tidak mampu mengatasi berbagai masalah yang ada di perbatasan kedua negara. Karena Pemda NTT sendiri masih terbelenggu upaya

¹⁸ "Masalah-Masalah Perbatasan Indonesia – Timor Leste", makalah Brigjen TNI Hatta Sy, Wakil Asisten Teritorial Kasad, dalam diskusi di P3DI Juli 2007.

¹⁹ Wawancara dengan Kepala Biro Tata Pemerintahan Pemda NTT Bapak Yohanes L. Hawulo,SH, M.Si , tanggal 14 Agustus 2007

²⁰ Wawancara dengan Kepala Bappeda NTT Bapak DR.Ir. Jamin Habid, MM, tanggal 14 Agustus 2007.

mengatasi kemiskinan di wilayahnya sendiri. Kondisi alam di Timor Leste maupun Nusa Tenggara Timur yang tandus dan minim sumber daya menjadi penyebab kemiskinan di kedua kawasan tersebut. Tanah lahan yang ada tergolong kurang baik bagi pengembangan pertanian sedangkan hutan di sepanjang perbatasan bukan merupakan hutan produksi atau konversi hutan lindung atau taman nasional yang perlu dilindungi. Tidak mengherankan bila masyarakat sepanjang perbatasan umumnya miskin dengan tingkat kesejahteraan yang rendah dan tinggal di wilayah tertinggal. Sejak berdiri menjadi sebuah provinsi di tahun 1958 hingga saat ini, NTT nyaris selalu berada dalam kelompok daerah termiskin di Indonesia.²¹ Pada saat Timor Leste masih tergabung dalam NKRI fokus perhatian Pemerintah Pusat hanya tertuju kepada Timor Timur sebagai provinsi ke 27 di Indonesia. Pembangunan di NTT menjadi kurang terperhatikan, dapat dikatakan hanya Kupang ibukota provinsi yang mengalami kemajuan pembangunan sedangkan daerah lain di NTT mengalami ketertinggalan pembangunan. Dilihat dari kepentingan keamanan, NTT yang mendapat predikat daerah tertinggal sekaligus pintu gerbang perbatasan negara dalam menghadapi ancaman bahaya dari Utara masih kurang dipersiapkan²².

Penyelundupan dan pelintas batas illegal merupakan dua masalah keamanan di perbatasan yang paling mengganggu hubungan bilateral Indonesia dengan Timor Leste. Selain keperluan membeli bahan kebutuhan hidup sehari-hari, belum terselesaikannya masalah hak ulayat (tanah, kebun, ternak) dan kepentingan adat untuk bertemu dengan keluarga yang kini terpisah karena perbedaan negara, seringkali menjadi pemicu terjadinya pelintas batas ilegal.²³ Upaya yang selama ini dilakukan secara hukum seringkali tidak berjalan efektif karena masih mempertimbangkan sisi kemanusian. Masih banyak jalan tikus diantara kedua negara yang tidak ditutup atau mendapat penjagaan yang memadai sehingga masih memungkinkan terjadinya penyelundupan dan pelintas batas illegal. Umumnya ini terjadi karena penduduk kedua negara masih memiliki ikatan kekeluargaan yang kuat serta meninggalkan harta mereka di wilayah yang sekarang telah menjadi dua negara berbeda. Peraturan tentang hak ulayat desa yang terbelah diantara kedua negara juga belum sepenuhnya selesai. Sehingga kesadaran bahwa mereka saat ini

²¹ Laporan Bappenas, *Strategi Penanggulangan Kemiskinan*, Bappenas, 2005 dan BPS Provinsi NTT tahun 2007.

²² Wawancara dengan DANREM 161/WIRASAKTI, Kolonel Infanteri Arief Rachman, tanggal 15 Agustus 2007.

²³ Wawancara dengan Enrique Guterres, mantan Komandan Altarak di LP Cipinang, tanggal 10 Oktober 2007.

merupakan warga negara dari dua negara yang berbeda, yang membutuhkan perlakuan aturan birokrasi dan hukum yang berbeda, belum sepenuhnya dapat mereka pahami.

Indonesia dan Timor-Leste masih dalam proses menuntaskan negosiasi hukum mengenai batas wilayah dan pengaturan perbatasan kedua negara. Hanya terdapat 4 pintu perbatasan resmi yaitu di Salele/Metamauk (**Timor-Leste/Indonesia**), Batugade/Motaain, Sakato/Wini, dan Bobometo/Napan di Oecusse enclave. Di pihak Timor Leste pintu perbatasan resmi tersebut dijaga oleh petugas dari kepolisian, Bea Cukai dan unit patroli perbatasan (Unido Patruolamento Fronteira, UPF).²⁴ Sementara dari pihak Indonesia pos perbatasan dijaga oleh petugas dari imigrasi, kepolisian dan tentara TNI. Penduduk yang mau melewati pintu penjagaan resmi ini kurang banyak karena harus menggunakan paspor resmi, mengurus visa dan membayar sekitar \$30. Karena dianggap mahal penduduk lokal kedua negara lebih senang menggunakan jalan tikus yang tanpa biaya. Upaya Indonesia untuk membuat kartu pelintas batas lokal seperti yang berlaku di perbatasan Indonesia – Malaysia belum terlaksana karena ketidaksiapan Timor Leste. Pos penjagaan di Timor Leste juga kurang efektif karena kelemahan SDM dan masalah teknis lainnya. Pos penjagaan Timor Leste seringkali tidak buka tepat waktu menunggu petugas datang karena rumah mereka berada jauh dari pos penjagaan.

Bagi pemerintah Indonesia masalah pengamanan perbatasan masih merupakan suatu masalah yang krusial dan harus mendapat penanganan dari TNI. Masih terjadi insiden pembunuhan terhadap tentara atau warga sipil Indonesia oleh pihak tentara Timor Leste di perbatasan yang berpangkal dari masalah penyelundupan, kepemilikan tanah ulayat dan pelintas batas illegal. Insiden pembunuhan selalu menjadi sorotan internasional yang seringkali merugikan Indonesia. Kedua negara seringkali mempunyai versi berbeda-beda tentang terjadinya insiden tersebut. Solusi yang tercapai acapkali mengambang atau penyelesaian kekeluargaan semata. Pos penjagaan Indonesia lebih banyak dijaga oleh tentara TNI, hal tersebut sempat menimbulkan kritik

²⁴The Border Patrol Unit (Unido Patruolamento Fronteira, UPF) merupakan bagian dari Kepolisian Nasional Timor Leste (Police of the National Timor-Leste Police /PNTL) yang berjumlah sekitar 300 orang namun yang terbagi dalam 3 shift kerja untuk mengawasi situasi perbatasan dengan Indonesia. Crisis Group interview, Lino Solanha, 20 July 2005. **Managing Tensions on the Timor-Leste/Indonesia Border Policy Briefing** Asia Briefing N°50 Jakarta/Brussels, 4 May 2006 <http://72.14.253.104/search?q=cache:fM27vfL1qMJ:se2.isn.ch/serviceengine/FileContent%3FserviceID%3D7%26fileid%3D3C108F96-84235762D9F81731770B1B12%26Ing%3Den+managing+tension+on+Timorleste/+indonesia&hl=en&ct=clnk&cd=2> 14-11-2007

dari PBB yang menghendaki pos penjagaan perbatasan dijaga oleh polisi.²⁵ Belum ada kesepakatan resmi antara kedua negara untuk menangani masalah pelintas batas *illegal*, penyelundupan dan gangguan keamanan. Yang kerap dilakukan oleh Indonesia adalah menutup pintu perbatasan resmi bila terjadi kekacauan di wilayah Timor Leste.

Sebagai contoh insiden Malibaca pada tanggal 6 Januari 2006 di mana tiga orang mantan milisi dibunuh saat diketahui berada di wilayah Timor Leste. Menurut pihak Timor Leste ketiganya telah seringkali melakukan lintas batas *illegal* dan mengganggu petugas patroli. Sedangkan menurut Indonesia mereka hanya memancing dan ditembak tanpa peringatan terlebih dahulu. Kedua negara mengadakan investigasi bersama dan peristiwa tersebut menimbulkan demonstrasi besar di NTT dan menjadi issue nasional di Indonesia. Insiden Malibaca menggambarkan masih adanya kemampuan dari para mantan milisi untuk menjadi penyebab konflik bagi kedua negara. Faktor kekerabatan dan harta yang masih mengikat mantan milisi dengan tanah kelahiran mereka, menyebabkan mereka akan terus kembali pulang ke Timor Leste.

Sepanjang bulan September – Oktober tahun 2005 terjadi beberapa insiden tembak-menembak di wilayah perbatasan Oecusse dan Timor Barat. Konflik di wilayah perbatasan Passabe - Miomaffe ini bersumber dari hak kepemilikan tanah yang diklaim penduduk kedua pihak. Penduduk Timor Leste mengklaim pihak Indonesia mengambil tanah, yang berdasarkan perjanjian Portugis dengan Belanda di tahun 1904, merupakan milik mereka di Timor Leste. Sedangkan mantan pengungsi di Timor Barat mengklaim secara adat mereka juga mempunyai hak terhadap tanah tersebut.²⁶ Kericuhan kemudian dipicu dengan datangnya tim pemetaan tanah dari Indonesia, yang kemudian disambut dengan lemparan batu dari pihak Timor Leste. Meski dibantah, mantan milisi kembali disebut sebagai dalang dari terjadinya kericuhan ini. Meski diduga tidak ada korban jiwa, tetapi banyak rakyat yang terluka dan terjadi kerusakan bangunan yang merugikan kedua pihak. Konflik baru berhenti setelah PBB, militer kedua pihak dan pemerintah daerah setempat melakukan pengamanan lokasi. Pada tanggal 25 Oktober 2005 kedua pihak setuju daerah ini dianggap sebagai '*disputed areas*' yang perlu dilakukan pengaman bersama. Tapi pengamanan lokasi tersebut tidak serta merta menciptakan kedamaian karena berbagai insiden masih terjadi. Penduduk lokal dari kedua pihak merasa

²⁵ "Pangdam Udayana Tolak usul PBB", *Pos Kupang*, 14 May 2004.

²⁶ "Titik-titik Batas Timor Bisa Jadi Bom", *Kompas*, 10 Oktober 2005.

dirugikan karena tidak dapat memanfaatkan tanah tersebut dan kesulitan untuk mencari jalan singkat bila ingin berkunjung untuk kepentingan keluarga.

Pada bulan Oktober 2007 kembali terjadi insiden penembakan terhadap pelintas batas illegal dari Timor Leste di perbatasan Oecusse – Belu. Pelintas batas illegal tersebut kemudian diketahui masuk ke wilayah Indonesia untuk membeli BBM yang akan diselundupkan ke Timor Leste. Masalah penyelundupan paling banyak terjadi di Oecusse yang proses pembangunannya lebih tertinggal dibandingkan wilayah Timor Leste bagian Timur atau Dili. Hal ini karena pengawasan perbatasan di wilayah ini lemah sebab terisolasi di wilayah Indonesia dan jauh dari pemerintah pusat di Dili. Sedangkan barang yang diselundupkan umumnya adalah bahan pangan dan BBM. Kemerdekaan Timor Leste membuat Oecusse semakin tertinggal dan komunikasi dengan Dili jauh lebih sulit dibandingkan dengan Kupang. Berbagai kendala tersebut akhirnya membuat wilayah Oecusse cukup bergantung pada Indonesia, termasuk terhadap penyelundupan barang kebutuhan pokok illegal dari Indonesia agar tidak kelaparan.

D. Komisi Kebenaran dan Persahabatan

Tekanan politik terhadap Indonesia paska kemerdekaan Timor Leste ternyata tetap ada. Masyarakat Internasional menghendaki keadilan ditegakkan pada semua pihak yang melakukan pelanggaran HAM dalam masalah Timor Timur. Dalam kasus ini Indonesia dianggap sebagai pihak yang paling dominan melakukan pelanggaran HAM dan harus mempertanggungjawabkan perbuatannya di Mahkamah Internasional. Mencari keadilan bagi pelaku kejahatan kemanusiaan yang pernah terjadi merupakan suatu hal mengkhawatirkan, karena mengandung konsekuensi politik yang tidak kecil bagi Indonesia. Beberapa perwira tinggi militer ABRI, pejabat Timor Leste dan banyak mantan-milisi yang akan menjadi terpidana dengan tuduhan melakukan kejahatan pelacuan.¹⁴

14. Sumber: www.hrw.org/reports/2006/07/06/timor-leste-justice-for-war-crimes. Diakses pada 10 Juli 2006. Dalam laporan yang berjudul "Timor Leste: Justice for War Crimes" yang ditulis oleh Human Rights Watch, menyatakan bahwa para pemimpin militer dan sipil yang bertanggung jawab atas pelacuan dan pembunuhan orang-orang di seluruh Timor Leste seharusnya diadili dan dijatuhi hukuman penjara seumur hidup. Selain itu, para pemimpin militer dan sipil yang bertanggung jawab atas pelacuan dan pembunuhan orang-orang di seluruh Timor Leste seharusnya diadili dan dijatuhi hukuman penjara seumur hidup.

demi kepentingan masa depan²⁷. Ide komisi ini lahir dalam pertemuan Xanana, Mari Alkatiri, dan SBY di Bali tanggal 14 Desember 2004. Kedua negara sepakat untuk memposisikan peristiwa jajak pendapat 1999 dalam komitmen pembicaraan bilateral dan damai.

Bagi Indonesia KKP merupakan pilihan terbaik untuk menghilangkan tuduhan internasional terhadap pelanggaran HAM yang pernah dilakukan. Penyelesaian masalah pelanggaran HAM dalam isu Timor Timur merupakan masalah bilateral Indonesia dengan Timor Leste, sehingga lebih tepat diselesaikan secara bilateral demi hubungan harmonis kedua negara melalui KKP. Indonesia memilih penyelesaian ini dibandingkan pengadilan internasional yang dianggap tidak memberikan solusi pada kasus pelanggaran HAM dalam konflik Yugoslavia dan Kamboja. Kedua negara sepakat penuntasan konflik masa lalu dengan mengacu pada prinsip persahabatan, kebenaran dan rekonsiliasi serta tidak mengambil jalur pengadilan. Solusi pelanggaran HAM dimasa lalu harus mengacu pada prinsip tersebut. Jika KKP akhirnya memutuskan merekomendasikan amnesti untuk sejumlah orang, pelaksanaannya tetap akan diserahkan kepada masing-masing pemerintah dengan mempertimbangkan hukum nasional di negara tersebut. Untuk Indonesia, amnesti akan diberikan Presiden, sedangkan di Timor Leste diberikan parlemen. Rekomendasi amnesti hanya akan diberikan dengan syarat pelanggar HAM tersebut mau bekerja secara penuh untuk mengungkapkan kebenaran.

Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) secara resmi berdiri berdiri 11 Agustus 2005 dengan sekretariat berada Indonesia. Anggota KKP dari Indonesia adalah pakar hukum pidana dari Universitas Hasanuddin Prof. Achmad Ali, mantan hakim Agung Benjamin Mangkoedilaga, mantan Kepala Staf Teritorial TNI Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo, Wisber Louis (mantan Dubes RI di Jepang), dan uskup Kupang, Nusa Tenggara Timur Mgr Petrus Turang. Sedangkan anggota KKP dari Timor Leste adalah Aniceto Guterres (mantan Ketua Asosiasi Tahanan Politik Indonesia), Diorinicio Babo, Felici Dade Guterres, dan Cirilio Varadles (hakim HAM).

Dengan terbentuknya Komisi Kebenaran dan Persahabatan kedua negara bermakna untuk melakuk-

untuk merekomendasikan proses peradilan baru tetapi dapat merekomendasikan pemberian amnesti kepada pelaku pelanggaran kejahatan HAM yang mau bekerja sama mengungkapkan kebenaran. Maksud dari usulan pemberian amnesti tersebut masih belum jelas, pemberian rekomendasi untuk amnesti tergantung pada interpretasi dari KKP karena komisi tidak berhak mencampuri urusan proses pengadilan yang tengah berlangsung. Maksud dari kerjasama penuh yang dimaksud dalam pasal tersebut atau bagaimana komisi memutuskan bahwa kebenaran yang dimaksud telah terpenuhi masih dianggap tidak jelas. Bila ukuran pemberian amnesti tersebut diperlonggar, akan ada ratusan usulan amnesti yang akan dikeluarkan oleh KKP, dan akan ada banyak sekali kasus pembunuhan yang tidak akan terungkap karena mereka yang diduga sebagai pelakunya mendapat amnesti. Hal ini malah menimbulkan tuduhan dari dunia internasional bahwa terbentuknya komisi tersebut hanya merupakan upaya untuk mempermudah pemberian amnesti bagi para pelaku kejahatan pelanggaran HAM.

Adanya wewenang KKP untuk merekomendasikan amnesti membuat PBB memboikot KKP. Wewenang itu dinilai melanggar hukum internasional yang tidak mengenal amnesti untuk pelaku pelanggaran HAM berat. Kebijakan pemberian amnesti yang dimiliki KKP tidak memuaskan banyak pihak. KKP dianggap tidak tuntas dalam bekerja karena hanya membahas beberapa kasus saja terutama yang terjadi di tahun 1999 masa refendum, sementara jumlah kasus yang tak terbahas jauh lebih banyak. Bagaimana dengan masalah pelanggaran HAM yang terjadi sebelum tahun 1999? Padahal sebelum tahun 1999 kejahatan terhadap kemanusiaan juga banyak terjadi dan dilakukan oleh kedua belah pihak.

Komisi kebenaran dan Persahabatan dianggap tidak memberikan penyelesaian hukum yang adil. Tidak ada paksaan kepada mereka yang diduga pelaku pelanggaran HAM untuk memberi pengakuan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Para mantan milisi segan memberikan informasi karena tidak ada 'rewards' yang dianggap sepadan, yakni pemberian amnesti agar mereka bisa pulang ke Timor Leste tanpa rasa takut akan adanya balas dendam terhadap mereka. Sebab tidak adanya perlindungan sanksi bagi pihak pelapor dari kemungkinan upaya balas dendam pihak yang kepentingannya terganggu.

Pihak TNI merupakan pihak yang dirugikan dalam hal ini, mereka merasa keberatan terhadap pemberian amnesti karena hal tersebut berarti pengakuan telah melakukan kesalahan. TNI merasa tidak ada pelanggaran HAM berat yang

mereka lakukan, baik berupa genosida maupun kejahatan terhadap kemanusiaan. Kehadiran TNI adalah karena tugas negara demi menegakkan kedaulatan negara, sehingga tidak perlu ada amnesti karena TNI tidak berkianat pada negara.²⁸ Bagi TNI keputusan Pemerintah Indonesia saat itu yang memaksakan penentuan pendapat kepada warga Timor Timur di tahun 1999 adalah salah, karena (1) terlalu tergesa-gesa. Rakyat Timor masih butuh waktu beberapa tahun untuk menyiapkan penentuan pendapat.(2) Keputusan Pemerintah Indonesia telah mempertajam konflik diantara masyarakat Timor Timur yang sudah ada sejak era kolonial Portugal.(3) kesalahan fatal Pemerintah Indonesia lainnya adalah mau menerima tanggung jawab keamanan penentuan pendapat. Tugas tersebut sangat berat karena telah diperkirakan apa pun hasil penentuan pendapat akan mengakibatkan konflik. Pengamanan yang seharusnya diserahkan kepada PBB, hanya dilakukan oleh polisi dengan dibantu TNI. Sehingga Indonesia tidak dapat disebut sebagai penanggung jawab tunggal atas berbagai kerusuhan yang terjadi sebelum dan segera setelah penentuan pendapat di Timor Timur. Sebab kerusuhan itu juga diakibatkan oleh karakter masyarakat Timor Timur, Portugal, PBB, dan sejumlah elemen masyarakat internasional lainnya.

Sedangkan dari Timor Leste keberatan akan pemberian amnesti dianggap tidak adil karena kasus pembunuhan yang menimpa keluarga mereka tidak akan pernah terungkap Amnesti sudah diminta mantan milisi sebelum mereka kembali ke Timor Leste dan membuat pengakuan. Sebelum proses rekonsiliasi antara kedua pihak dimulai mereka ingin mengetahui secara pribadi nasib sanak saudara dan teman mereka yang hilang di masa pemerintahan Indonesia. Mereka tetap menghendaki pengecualian terhadap mantan milisi yang melakukan tindak kriminal pembunuhan, agar tetap diproses secara hukum dan mendapat ganjaran yang setimpal dengan perbuatannya.

Sama seperti Komisi Kebenaran, Rekonsiliasi dan Penerimaan yang dibentuk di Dili tahun 2002, akhirnya kebijakan dan keberadaan Komisi Kebenaran dan Persahabatan hanya efektif di tingkat pemerintahan kedua negara saja. Meski demikian masa tugas KKP yang sedianya akan berakhir Agustus 2007 kembali diperpanjang mandatnya. Dalam pertemuan bilateral Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Presiden Timor Leste Jose Ramos Horta di Jakarta pada bulan Juni 2007, kedua negara tetap sepakat untuk

²⁸ "Penggunaan Amnesti Belum Diputuskan", *Kompas*, 25 Oktober 2007, h.4

memperpanjang mandate Komisi Kebenaran dan Persahabatan hingga enam bulan mendatang.²⁹

E. Menyatukan Kepentingan Nasional Dua Negara

Komisi Kebenaran dan Persahabatan merupakan salah satu upaya untuk membina kerjasama dan saling pengertian antar negara. Politik luar negeri bertetangga baik perlu dikembangkan dalam hubungan bilateral Indonesia dengan Timor Leste. Negara tetangga dapat menjadi 'pagar' pelindung yang baik bagi keamanan negara. Tetapi dengan perlakuan yang tidak tepat negara tetangga dapat menjadi musuh yang sangat mengganggu kepentingan nasional. Kekerasan dan permusuhan biasanya muncul dari kawasan perbatasan yang miskin dan terdapat perbedaan kepentingan dari berbagai kelompok masyarakat. Pemicu konflik di perbatasan umumnya terjadi karena masalah sengketa adat, perbedaan persepsi sejarah, persaingan sumber alam atau perbedaan keyakinan agama.³⁰ Konflik muncul karena perpecahan satu daerah menjadi dua negara yang berbeda terjadi akibat kepentingan politik secara nasional sementara di tingkat lokal penduduk di perbatasan masih merupakan satu keluarga dengan adat dan hak kepemilikan tanah komunal. Tidak ada kelompok yang secara mayoritas menguasai tanah di perbatasan. Hal ini menjadi satu problem tersendiri saat kedua negara ingin membuat garis perbatasan antar negara secara resmi.

Kedua negara akan menemui kesulitan untuk memisahkan perbatasan mereka kerana masyarakat sahing riengkiaim' kepehminikan tanari di perbatasan yang seringkali memicu keriuhan. Dengan adanya faktor sosial dan ekonomi, hal semacam ini berpotensi menjadi konflik internasional antar kedua negara. Pemerintah kedua negara secara hukum harus segera menyelesaikan sengketa perbatasan ini.

Berbagai masalah residual yang ada harus segera ditindaklanjuti kedua negara, terutama masalah pelintas batas agar kepulangan rutin mereka dapat sah secara hukum dan tidak menjadi sumber konflik terus-menerus diantara kedua negara. Hal ini juga menunjukkan bahwa kedua negara masih perlu bekerja sama lebih serius untuk memperbaiki kerjasama keamanan perbatasan kedua negara, karena upaya kerjasama investigasi yang dilakukan di setiap insiden tidak dapat menjadi solusi terbaik bagi kedua pihak. Tanpa ada pemecahan

²⁹ "Isu Bilateral RI – Timor Leste Perpanjang Mandat KKP", *Media Indonesia*, 6 Juni 2007, h.12.

³⁰ May Lim, GOOD NEIGHBOUR POLICY <http://notexactlyrocketscience.wordpress.com/2007/09/21/predicting-ethnic-violence-why-good-neighbours-need-good-fences/> 13-11-2007

hukum yang diakui kedua pihak mengenai hak kepemilikan tanah, konflik seperti ini dapat terus terjadi di masa depan.

Indonesia membutuhkan dukungan Timor Leste untuk menyelesaikan masalah residual yang harus ditanganinya. Tekanan politik internasional dalam masalah tersebut, mengharuskan Indonesia untuk menjalin kerja sama yang baik dan saling menguntungkan dengan Timor Leste. Indonesia harus dapat membangkitkan harga diri dan prestise sebagai bangsa besar yang terpaksa kalah dalam suatu pertarungan politik internasional. Politik prestise merupakan salah satu manifestasi dasar dari perebutan kekuasaan di kancah internasional, dan menjadi salah satu senjata politik yang penting karena kekuasaan di abad ini tidak lagi hanya dilakukan dengan kekuatan militer. Politik prestise mencapai kemenangan bila berhasil memberikan kepada negara yang menjalankannya reputasi untuk kekuasaan sedemikian rupa, sehingga mampu membantalkan pemakaian alat kekuasaan yang sebenarnya. Berperan sebagai negara donor dalam proses pembangunan nasional negara baru Timor Leste dapat mengembalikan prestise Indonesia tersebut Politik prestise yang dilaksanakan dalam hubungan bilateral Indonesia – Timor Leste juga ditunjukkan dalam bentuk pilihan tempat untuk kantor Sekertariat KKP yang berada di Bali, dan seringnya pertemuan KKP dilaksanakan di Indonesia. Hal ini merupakan kebiasaan dari negara yang mempunyai kekuasaan lebih besar. Timor Leste mau tidak mau menyadari keterbatasan kemampuannya dalam mengelola suatu konferensi internasional.

Sikap bersahabat yang ditunjukkan Pemerintah Indonesia kepada Timor Leste sesungguhnya masih menunjukkan reputasi kekuasaan Indonesia terhadap negara bekas provinsinya tersebut. Keunggulan Indonesia politik, militer dan ekonomi atas Timor Leste tidak diragukan lagi, sehingga prestasi berupa bantuan pangan, beasiswa maupun pemberian akses ekonomi cukup untuk menjamin kedudukan Indonesia di Timor Leste. Ketergantungan ekonomi Timor Leste kepada Indonesia menjadi inti kekuasaan yang tidak dapat dilawan. Namun politik prestise saja tidak cukup untuk suatu negara, tanpa kesadaran akan keuatannya lalu melakukan langkah tertentu dengan prestise yang tidak seimbang dengan kepentingan yang sesungguhnya. Prestise suatu negara adalah nama baik yang mencerminkan keseluruhan sifat dan tindakan suatu negara, dari sukses dan kegagalannya serta cita-citanya³¹ yang bersejarah.³¹ Untuk itu Pemerintah Indonesia harus dapat mempertahankan hubungan baik yang telah terjalin antar pemerintah kedua negara.

Di lihat dari sudut pertahanan keamanan, Indonesia dapat lebih memberdayakan posisi geografis Timor Leste untuk kepentingan keamanan nasional. Provinsi NTT yang merupakan pintu gerbang Indonesia kearah Pasifik tidak cukup kuat untuk menahan setiap serangan. Kondisi internal masyarakat NTT yang tidak siap akan semakin mempermudah penyerangan tersebut. Posisi Timor Leste sangat strategis untuk dipergunakan sebagai daerah basis penyerangan terhadap Indonesia oleh lawan-lawan Indonesia. Timor Leste yang lemah, instabilitas dan perekonomiannya yang masih tergantung pada bantuan luar negeri, terutama Australia, dapat mengundang masuknya kekuatan asing ke negara tersebut. Bila kekuatan asing tersebut ternyata merupakan pihak lawan bagi Indonesia maka akan sangat mudah bagi mereka untuk mengarahkan Timor Leste menjadi daerah basis penyerangan mereka kepada Indonesia. Bentuk-bentuk gangguan tersebut dapat berupa menjadikan Timor Leste sebagai pusat kegiatan rahasia untuk mengganggu Indonesia, infiltrasi ke NTT, menciptakan kelompok perlawanan yang menganjurkan masyarakat pulau Timor Barat untuk melakukan gerakan separatisme, mengeksplorasi isu pengungsian maupun pelintas batas illegal sebagai isu internasional yang merugikan Indonesia, maupun provokasi aksi yang menciptakan instabilitas di wilayah Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan upaya menciptakan hubungan bilateral yang stabil dan harmonis dengan Timor Leste tidak cukup hanya dilakukan dengan pendekatan militer dalam masalah perbatasan, tetapi juga harus dilakukan pendekatan sosial politik dan ekonomi untuk menciptakan pengertian yang mendalam diantara kedua pihak.

Pembangunan ekonomi Timor Leste tidak akan dapat berkembang dengan baik tanpa kerja sama dengan Indonesia. Indonesia memiliki keunggulan komparatif terhadap akses pasar Timor Leste. Hal ini dapat dikembangkan dengan lebih baik untuk kepentingan jangka panjang perekonomian Timor Leste. Dalam sistem perekonomian modern perdagangan luar negeri memainkan peran penting, secara lebih luas perdagangan antar negara tetangga secara bilateral ini juga membantu meningkatkan potensi ekonomi negara negara-negara Asia Tenggara.³¹ Namun harus dibangun sebuah sarana melalui kerjasama perdagangan yang resmi diantara kedua pihak. Karena perdagangan illegal

³¹ Hans J. Morgenthau, *Politik Antarbangsa*, Edisi Keenam direvisi oleh Kenneth W. Thompson, buku pertama (terjemahan S. Maimoen), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1990. h.137- 177.

³² Akmal Siddiq, *India as a Good Neighbour*, http://www.acdis.iuic.edu/Research/S&Ps/1993-Sp / S&P _VII-3/good_neighbor.html 13-1-2007

melalui penyelundupan barang di perbatasan tidak akan memberikan keuntungan ekonomi yang signifikan kepada mereka.

VII. Kesimpulan

Di era globalisasi dan interdependen saat ini, Indonesia dan Timor Leste harus mampu bersikap pragmatis demi mendahulukan kepentingan nasional. Dengan cara bekerja sama menciptakan hubungan bilateral yang harmonis dan saling menguntungkan. Kedua negara harus terus memperkuat kerjasama dan menerapkan kebijakan bertetangga baik demi kepentingan nasional masing-masing, serta menciptakan perdamaian dan stabilitas di kawasan.

Demi meraih keuntungan dari hubungan bilateral dengan Timor Leste, Pemerintah Indonesia harus kembali memprioritaskan Timor Leste dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri. Dalam era globalisasi saat ini perubahan terjadi dengan sangat cepat, Indonesia baru akan mendapatkan manfaatnya bila dapat meninggalkan trauma masa lalu, dan menerima kenyataan geopolitik yang terjadi saat ini. Trauma kekerasan di masa jajak pendapat tahun 1999 dapat merupakan kenangan buruk yang dapat berpotensi mendatangkan konflik bagi kedua negara. Namun, insiden yang terjadi sehari-hari seperti masalah sengketa hak kepemilikan tanah, pelintas batas illegal dan penyelundupan harus lebih diperhatikan, karena terbukti selalu menjadi sebab konflik di antara kedua negara. Sedangkan mantan milisi karena sering kali merupakan penyebab dalam setiap insiden yang terjadi, harus mendapat perhatian khusus dari pemerintah karena berpotensi sebagai sumber chaos bagi kedua negara. Harus diakui rasa sakit hati masih ada kalangan rakyat, terutama pada pihak-pihak yang turut mengangkat senjata di masa lalu. Hanya tekad untuk terus membina hubungan bilateral yang baik diantara kedua pemerintah yang menjadi faktor penting untuk mengatasi setiap konflik yang terjadi. Pemerintah kedua negara harus bekerja keras meyakinkan rakyatnya untuk turut serta membangun hubungan bilateral yang baik antar kedua negara.

Masalah perbatasan dapat menjadi isu serius di masa depan, terutama di wilayah Oecusse, karena adanya intervensi pihak ketiga. Meski kedua negara saat ini telah mampu mengatasi masalah keamanan perbatasan, namun untuk kepentingan masa depan kedua negara harus menciptakan kerjasama keamanan yang lebih baik untuk mengamankan perbatasan. Misalnya dengan membentuk patroli bersama di wilayah-wilayah rawan dimana banyak terdapat 'jalan tikus' bagi penyelundupan dan pelintas batas illegal. Masalah kemiskinan dan keterbelakangan pembangunan yang terjadi di Timor Leste, khususnya di

Oecusse, dapat dimanfaatkan pihak ketiga untuk dijadikan daerah basis menyerang kepentingan Indonesia.

Indonesia dapat meraih keuntungan dari situasi ketergantungan Timor Leste terhadap negaranya. Namun Indonesia juga harus berusaha keras mengatasi masalah-masalah yang selalu terjadi terkait dengan perbatasan dan para mantan milisi pro integrasi. Demi kepentingan yang lebih jauh, Indonesia harus mampu melupakan trauma masa lalu dan terus menjalin kerjasama bilateral yang saling menguntungkan dengan Timor Leste. Pemerintah Indonesia dapat lebih aktif membantu menciptakan kerjasama sosial ekonomi dengan Timor Leste. Sebagai negara terdekat dan sumber ketergantungan kebutuhan pokok sehari-hari bagi Timor Leste, Indonesia mempunyai kekuatan untuk terus menciptakan ketergantungan dari Timur Leste kepada Indonesia. Dengan demikian diharapkan upaya dari pihak ketiga yang ingin memanfaatkan kelemahan Timor Leste untuk menyerang Indonesia dapat diatasi.

Daftar Pustaka

- Akmal Siddiq, *India as a Good Neighbour*, http://www.acdis.uiuc.edu/Research/S&Ps/1993-Sp/S&P_VII-3/good_neighbor.html 13-1-2007
- Alatas, Ali, *The Pebble in The Shoe – The Diplomatic Struggle for East Timor*, Aksara Karunia, Jakarta, 2006.
- Asia Briefing N°50, **Managing Tensions on the Timor-Leste/Indonesia Border Policy**
- Briefing Jakarta/Brussels, 4 May 2006, <http://72.14.253.104/search?q=cache:fM27vfL1qMJ:se2.isn.ch/serviceengine/FileContent%3FserviceID%3D7%26fileid%3D3C108F96-84235762D9F81731770B1B12%26Ing%3Den+managing+tension+on+Timorleste/indonesia&hl=en&ct=clnk&cd=2> 14-11-2007
- Bertram Christoph (ed.), *Konflik Dunia Ketiga dan Keamanan Dunia*. terjemahan Drs.A. Hasymi Ali, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- BPS Provinsi NTT 2007
- Brigjen TNI Hatta Sy, Wakil Asisten Teritorial Kasad, 'Masalah-Masalah Perbatasan Indonesia – Timor Leste", makalah dalam diskusi di P3DI Juli 2007
- Gatra, "Tuntutan Serupa Konflik Berbeda", 10 December 2005
- Hal Hill dan Joao M. Saldanha (ed.), *East Timor- Development Challenges for the World's Newest Nation* , ISEAS, Singapura, 2001
- International Concerence of Small States, "Diplomacy of Small States", Malta, 8 -9 Februari 2007
- Kompas, "Kerusuhan di Timor-Leste, beban bagi Indonesia", 3 April 2006
_____, "Penggunaan Amnesti Belum Diputuskan", 25 Oktober 2007
_____, "Titik-titik Batas Timor Bisa Jadi Bom", 10 Oktober 2005
- May Lim, GOOD NEIGHBOUR POLICY, <http://notexactlyrocketscience.wordpress.com/2007/09/21/predicting-ethnic-violence-why-good-neighbours-need-good-fences/> 13-11-2007
- Media Indonesia, "Isu Bilateral RI – Timor Leste Perpanjang Mandat KKP", 6 Juni 2007
- Rourke, John T., *International Politics on The World Stage – Second edition*, The Dushkin Publishing, Connecticut, 1989
- Tempointeraktif, "Yudhoyono – Xanana resmikan Komisi Kebenaran dan Persahabatan", 11 Agustus 2005

_____, "Timor Tolak Pengadilan Internasional Kasus 1999", 21 Juni 2005

Wanandi, Yusuf , *Konflik Dunia Ketiga dan Keamanan Dunia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.

Yoder, Amos., *International Politics and Policymakers Ideas*, King's Court Communications, Inc, Ohio, 1982

Wawancara

Consul Timor Leste di Kupang, Bapak Caetano de Sousa Guterres, SH, MH, pada tanggal 15 Agustus 2007.

Kepala Biro Tata Pemerintahan Pemda NTT Bapak Yohanes L. Hawulo,SH, M.Si , tanggal 14 Agustus 2007

Kepala Bappeda NTT Bapak DR.Ir. Jamin Habid, MM, tanggal 14 Agustus 2007.

DANREM 161/ WIRASAKTI, Kolonel Infanteri Arief Rachman, tanggal 15 Agustus 2007.

Kasubdin Perdagangan Internasional dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Bapak Putu Suraputra, tanggal 14 Agustus 2007.

Enrique Guterres, mantan Komandan Aitarak di LP Cipinang, tanggal 10 Oktober 2007

Marcelino X. Magno, Chief of Staff Democratic of East Timor National Parliament, 5 Desember 2007

Kasubdit Asia Timur dan pasifik, Direktorat Asia Timur dan Pasifik Departemen Luar Negeri, tanggal 5 Oktober 2007

- _____, "Timor Tolak Pengadilan Internasional Kasus 1999", 21 Juni
2005
- Wanandi, Yusuf , *Konflik Dunia Ketiga dan Keamanan Dunia*, Bina Aksara,
Jakarta, 1988.
- Yoder, Amos., *International Politics and Policymakers Ideas*, King's Court
Communications, Inc, Ohio, 1982

Wawancara

Consul Timor Leste di Kupang, Bapak Caetano de Sousa Guterres, SH, MH,
pada tanggal 15 Agustus 2007.

Kepala Biro Tata Pemerintahan Pemda NTT Bapak Yohanes L. Hawulo,SH,
M.Si , tanggal 14 Agustus 2007

Kepala Bappeda NTT Bapak DR.Ir. Jamin Habid, MM, tanggal 14 Agustus
2007.

DANREM 161/ WIRASAKTI, Kolonel Infanteri Arief Rachman, tanggal 15
Agustus 2007.

Kasubdin Perdagangan Internasional dari Dinas Perindustrian dan
Perdagangan, Bapak Putu Suraputra, tanggal 14 Agustus 2007.

Enrique Guterres, mantan Komandan Aitarak di LP Cipinang, tanggal 10
Oktober 2007

Marcelino X. Magno, Chief of Staff Democratic of East Timor National
Parliament, 5 Desember 2007

Kasubdit Asia Timur dan pasifik, Direktorat Asia Timur dan Pasifik Departemen
Luar Negeri, tanggal 5 Oktober 2007

Bagian 2
MASALAH PERBATASAN INDONESIA-TIMOR LESTE :
PERSPEKTIF KEBIJAKAN¹
Oleh: Hariyadi²

I. Latar Belakang

Kemenangan ~~Kubu~~ rakyat Timor-Timur yang mendukung berpisahnya bekas Provinsi Timor-Timur dalam sebuah referendum yang difasilitasi PBB pada bulan Agustus 1999 akhirnya mengantarkan bekas provinsi ke-27 RI tersebut menjadi negara merdeka. Akibatnya, negara baru, dengan nama resminya Republik Demokratik Timor-Leste –RDTL— atau *República Democrática de Timor-Leste/The Democratic Republic of East Timor*, secara politis dan hukum masuk dalam deretan negara-negara berdaulat lainnya di dunia mulai 20 Mei 2002.

Seperti layaknya sebuah negara merdeka lainnya yang telah memenuhi sejumlah persyaratan konstitutif dan deklaratif, wilayahnya pun secara hukum dan politik terpisah dari wilayah RI. Dengan demikian, sebagai negara yang berbatasan darat langsung dengan wilayah RI, kedua negara memiliki titik singgung kepentingan yang sama dalam mengelola serangkaian wilayah perbatasan langsung kedua negara dan sejumlah kepentingan sosial, ekonomi, politik, dan pertahanan.

Dari sisi Indonesia, berdasarkan Tap MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, Indonesia telah mengakui hasil pelaksanaan penentuan pendapat yang diselenggarakan oleh PBB di Timor Timur tanggal 30 Agustus 1999. Sejalan dengan itu, hubungan bilateral Indonesia dengan RDTL sebagai dua negara yang berdaulat, terjalin sejak berdirinya negara itu, ditandai dengan hadirnya Presiden Megawati Soekarnoputri pada upacara Kemerdekaan Timor-Leste yang dikenal sebagai *the Restoration of Independence* pada tanggal 20 Mei 2002.

Kehadiran Presiden Megawati tersebut segera diikuti dengan kunjungan resmi Presiden Xanana Gusmao ke Indonesia pada bulan Juli 2002. Selama kunjungan Presiden Xanana Gusmao, Pemerintah kedua negara menandatangi dua persetujuan penting yang menandai awal kerjasama yang lebih erat yakni:

¹Laporan Penelitian tentang Perbatasan RI-Timor Leste yang dilakukan Tim Hubungan Internasional, P3DI Setjen DPR-RI, Jakarta, 2007.

²Peneliti Muda Bidang Kebijakan Publik, P3DI Setjen DPR-RI.

- (1) *Joint Communique concerning Diplomatic Relations between the Republic of Indonesia and the Democratic Republic of Timor Leste;*
- (2) *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor-Leste on the Establishment of a Commission for Bilateral Cooperation.*

Konsolidasi ke arah peningkatan hubungan bilateral kedua negara terus berjalan dengan ditandai kunjungan resmi kenegaraan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Dili pada tanggal 8-9 April 2005. Dalam kesempatan itu ditegaskan kembali bahwa Pemerintah RI sepenuhnya mengakui kedaulatan negara Timor-Leste. Komitmen politik tingkat tinggi kedua kepala pemerintahan yang juga penting dalam kesempatan itu adalah bahwa kedua negara telah memutuskan untuk menjalankan kebijakan rekonsiliasi dan membangun kerja sama dalam rangka memenuhi kepentingan nasional masing-masing negara.

Secara umum, hubungan bilateral kedua negara terutama dalam hubungan perdagangan dan ekonomi terus mengalami perkembangan positif. Berdasarkan data statistik perdagangan Timor-Leste pada tahun 2004 misalnya, Indonesia merupakan negara pengekspor terbesar ke RDTL mencapai 60,2 juta dolar AS. Sementara itu, nilai impor Indonesia ke RDTL terutama kopi mencapai 99% senilai 1,3 juta dolar AS, dan menempatkan Indonesia sebagai negara tujuan ekspor perdagangan RDTL kedua terbesar setelah AS senilai 3,6 juta dolar AS. Barang-barang produk Indonesia yang mendominasi pasar RDTL adalah barang-barang pangan, tekstil, kesehatan, bahan bangunan, elektronika dan perabot rumah tangga.

Dalam upaya meningkatkan interaksi masyarakat kedua negara dalam bidang ekonomi khususnya masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah perbatasan, kedua negara telah menandatangani persetujuan tentang pelintas batas tradisional dan pengaturan pasar bersama (*Arrangement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor-Leste on Traditional Border Crossings and Regulated Markets*) di Jakarta pada tanggal 11 Juni 2003. Namun demikian, karena kendala anggaran dan kapasitas sumber daya manusianya, Pemerintah RDTL belum dapat menindaklanjuti perjanjian tersebut, terutama dalam hal penerbitan lintas batas.¹

¹KBRI Dili, "Hubungan Bilateral Indonesia dan Timor Leste", dalam www.kbridili.org/, diakses 4 Desember 2007.

Secara umum, persoalan politis menyangkut pengelolaan wilayah-wilayah perbatasan kedua negara hampir sepenuhnya telah terselesaikan. Hal-hal terkait yang sampai sekarang masih tersisa adalah persoalan keterbatasan kemampuan RDTL sebagai negara yang baru merdeka dalam menindaklanjuti setiap kesepakatan politik dengan Pemerintah RI sebelumnya dan faktor teknis dan sosio-kultural. Untuk itulah, berbagai upaya untuk menjembatani berbagai persoalan tersebut kini menjadi kebutuhan yang mendesak untuk dilakukan tidak hanya dalam rangka membangun hubungan bilateral tetapi juga penyelesaian secara menyeluruh persoalan pengelolaan wilayah-wilayah perbatasan kedua negara. Dalam kerangka inilah, kiranya menjadi penting dirumuskan sejauh mana kebijakan pengelolaan perbatasan harus ditempuh Pemerintah RI dengan melihat kondisi faktual yang ada secara politis, ekonomi dan sosio-kultural. Di sisi lain, disain kebijakan ini diharapkan tidak melupakan keberadaan peran dan tanggung jawab daerah yang langsung berbatasan dengan wilayah RDTL.

II. Permasalahan

Dari latar belakang di atas, permasalahan yang ingin diangkat dalam penelitian ini adalah:

- (1) Sejauh mana peta persoalan dalam pengelolaan perbatasan RI-RDTL selama ini, dan
- (2) Bagaimana seharusnya pengelolaan masalah-masalah perbatasan RI-RDTL dirumuskan dalam suatu kebijakan publik.

III. Metodologi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptis-analistis. Analisis dilakukan secara kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, kunjungan ke lapangan, dan wawancara.

Studi kepustakaan dilakukan di Jakarta dengan menggunakan bahan publikasi kontemporer, berita-berita dan laporan perkembangan aktual di media massa. Selanjutnya, penelitian dalam rangka pengumpulan data di lapangan dilakukan dengan melakukan kunjungan ke daerah perbatasan Indonesia-Timor Leste. Di sini, kegiatan observasi dan wawancara dilaksanakan dengan berbagai pihak terkait selaku pemangku kepentingan, di antaranya sejumlah instansi sipil dan militer seperti kantor pemerintah daerah setempat, dinas daerah terkait dan unsur perwakilan RDTL di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) dan Jakarta. Sejumlah instansi militer misalnya, Korem, Kodim,

dan Kepolisian setempat. Di samping itu, dalam rangka menggali sumber informasi yang lebih luas terutama yang terkait dengan masalah keamanan perbatasan yang lebih tinggi maka dilakukan wawancara dengan Kodam Udayana dan Kapolda Bali sebagai penanggung jawabnya.

Mengingat pentingnya informasi dari mereka yang berada dalam posisi sebagai obyek langsung dalam masalah perbatasan kedua negara, maka wawancara juga akan dilakukan dengan penduduk di daerah perbatasan Indonesia-Timor Leste. Pemilihan informan dari penduduk dilakukan secara purposif dengan memilih sumber informasi tokoh penduduk yang banyak mengetahui masalah-masalah perbatasan yang ada di perbatasan kedua negara baik yang masih tinggal di sana maupun telah bertempat tinggal wilayah lain.

IV. Lokasi dan Waktu Penelitian

Kegiatan pengamatan lapangan (observasi) dan wawancara dilakukan di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang berbatasan langsung dengan negara Timor Leste. Kegiatan wawancara juga dilakukan di Jakarta dengan pihak Kedubes Timor Leste dan Deplu RI yang menangani masalah perbatasan kedua negara, baik atas penyelesaian perjanjian perbatasan maupun terhadap permasalahan yang muncul pasca-referendum dan berpisahnya Timor Leste dari Indonesia. Selanjutnya, dilakukan wawancara dengan kalangan kantor konsulat Timor Leste di Bali, kantor perwakilan yang paling dekat dengan perbatasan. Rangkaian kegiatan penelitian dari proses pembuatan proposal penelitian, seminar proposal sampai dengan seminar laporan dan publikasi hasil penelitian dilakukan mulai bulan Juni 2007- Desember 2007.

V. Kerangka Teoritik

Sebagai suatu persoalan publik tingkat tinggi yang melibatkan hubungan antar-negara, masalah perbatasan RI-RDTL secara khusus dalam konteks pengelolaan wilayah perbatasan yang menjadi kedaulatan RI dapat didekati dengan sebuah pendekatan teoritik hukum internasional yakni pendekatan *okupasi*.² Namun demikian, perspektif pendekatan ini tidak berarti menggunakan semua asumsi atau argumen yang dipakainya dan tidak dimaknai sebagai *okupasi* dalam pengertian hukum internasional yakni merujuk

²Lihat Adijaya Yusuf, "Penerapan Prinsip Pendudukan Efektif dalam perolehan wilayah: Perspektif Hukum Internasional", Makalah Seminar, UI-Denkota, 5 Februari 2003.

pada penegakan kedaulatan atas wilayah yang tidak berada dalam penguasaan negara manapun. Wilayah di sini merujuk pada wilayah yang baru ditemukan ataupun wilayah yang ditinggalkan oleh negara yang sebelumnya menguasai. Alasan dipakainya hanya sebagian dari asumsi dan argumen ini setidak-tidaknya didasarkan pada fakta bahwa persoalan pengelolaan wilayah perbatasan RI-RDTL secara prinsip telah secara jelas menyangkut wilayah yang telah diakui masing-masing pemerintah kedua negara meskipun secara teknis penentuan demarkasi dan delimitasi masih belum sepenuhnya tuntas. Kedua, wilayah-wilayah perbatasan apakah itu pulau atau wilayah-wilayah perbatasan yang menyatu dengan daratan pulau Timor ataupun pulau-pulau terluar yang telah menjadi wilayah RI seperti Pulau Ndana Rote, Batek ataupun Sabu, tidak dapat dimaknai seperti layaknya wilayah-wilayah dalam era kolonialisme atau merujuk pada daerah yang tidak bertuan sama sekali yang ditandai dengan sangat terbatasnya pengelolaan pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan pemerintah secara tidak terputus-putus dan dilakukan secara damai.

Secara tradisional, okupasi atau pendudukan diartikan sebagai penegakan kedaulatan atas wilayah yang tidak berada di bawah penguasaan negara manapun. Tentu saja, wilayah yang telah didiami oleh suku-suku bangsa atau rakyat yang memiliki organisasi sosial dan politik tidak dapat dikatakan termasuk dalam kualifikasi ini. Wilayah di sini juga merujuk pada wilayah yang baru ditemukan ataupun wilayah yang ditinggalkan oleh negara yang sebelumnya menguasai.

Dalam menentukan apakah suatu okupasi telah dilakukan sesuai dengan hukum internasional, penegakkan okupasi harus dilakukan dengan prinsip *effectiveness* atau dikenal sebagai doktrin *efektifites* yang mencerminkan secara nyata adanya itihad dan kemauan untuk menegakkan sifat perbuatan yang di dalamnya melekat esensi kedaulatan negara yang dilakukan dalam waktu yang secara terus-menerus dan bersifat damai dan dinilai memperlihatkan suatu keinginan untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara yang berkaitan dengan wilayah-wilayah atau pulau-pulau dimaksud dalam rangka pengelolaannya lebih jauh.³

Untuk dapat melakukan secara efektif prinsip atau doktrin ini, negara harus (1) menunjukkan kehendak atau keinginan untuk bertindak sebagai pihak

³Lihat N. Hassan Wirajuda, "Kasus Sipadan-Ligitan: Masalah Pengisian Konsep Negara", Proses Penyelesaian Sengketa Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan", Makalah Seminar tentang "Kasus Sipadan-Ligitan: Masalah Pengisian Konsep Negara", UI-Depok, 5 Februari 2003.

yang berdaulat dan melaksanakan atau menunjukkan kedaulatan secara pantas; dan (2) menunjukkan secara nyata kepemilikan atau kontrol sesuai dengan sifat kasusnya. Secara fisik esensi kedaulatan dapat ditunjukkan dengan misalnya, (a) tindakan yang jelas atau simbolis atau dengan langkah-langkah legislatif dan eksekutif yang berlaku di wilayah yang diklaim; (b) melakukan perjanjian dengan negara lain yang mengakui kedaulatan negara tersebut terhadap wilayah dimaksud, atau (c) melakukan penetapan batas-batas wilayah baik dalam konteks hukum nasional maupun dalam bentuk perjanjian dengan negara lain.⁴

Sesuai dengan praktek hukum internasional, pendekatan okupasi dengan mengedepankan doktrin *efektifites* dapat dilihat dari kasus *Minquiers and Echrechos* terkait dengan sengketa klaim wilayah antara Inggris dengan Perancis terhadap pulau-pulau kecil *Chanel* di mana Mahkamah Internasional (ICJ) menggunakan doktrin efektifites dalam bentuk aktualisasi penyelenggaraan pemerintahan seperti layaknya secara konvensional dilakukan oleh suatu negara yaitu pemerintah lokal, yurisdiksi lokal dan tindakan-tindakan legislatif sebagai simbolisasi pelaksanaan kedaulatan secara tidak terputus-putus. Dengan demikian, tindakan yang hanya bersifat menemukan suatu wilayah tetapi dalam prosesnya tidak dilakukan sebagai upaya melaksanakan kedaulatannya dalam bentuk pelaksanaan kewenangannya secara nyata dan terputus-putus tidak dianggap sebagai dasar yang sah dalam melakukan okupasi.⁵

Pelaksanaan okupasi efektif akan berakibat pada persoalan kedaulatan atas luas wilayah yang dimiliki melalui proses ini dalam sejarah hukum internasional digunakan dua teori yakni teori kontinuitas (*continuity*) dan teori *kontiguitas* (*contiguity*). Teori *kontinuitas* menekankan bahwa tindakan okupasi atas wilayah tertentu memperluas kedaulatan negara pelaku pendudukan sebagai upaya untuk menjamin keamanan dan pengelolaan wilayah tersebut. Sementara teori *kontiguitas* menekankan bahwa kedaulatan negara yang melakukan okupasi tersebut mencakup wilayah-wilayah yang berbatasan yang secara geografis saling terkait dengan wilayah dimaksud.⁶

Doktrin *efektifites* harus dilihat dalam konteks geopolitik meskipun arti pentingnya pelaksanaan doktrin ini sifatnya tidak hanya terbatas pada wilayah-wilayah temuan dan sengketa tetapi juga pengelolaan efektif terhadap

⁴Adijaya Yusuf, *loc.cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

wilayah-wilayah suatu negara yang telah menjadi kedaulatannya sejak kemerdekaannya yang diakui secara internasional. Pengelolaan wilayah negara secara efektif, damai dan berkesinambungan menjadi sumber kekuatan nonfisik (*intangible*) suatu negara yang sering disebut sebagai *reputasi*. Dalam pandangan ini, betapapun besarnya kekuatan nyata yang dimiliki suatu negara, kemampuan untuk melaksanakan kekuatannya itu dan kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain akan bergantung untuk sebagian pada bagaimana pihak lain mempersepsi kekuatan dan keinginan negara tersebut. Bahkan sekalipun tidak akurat, persepsi itu tidak-tidaknya akan dapat menjadi daya tawar politik negara tersebut secara nyata. Para pemimpin politik secara umum mempercayai bahwa kelemahan (termasuk persepsi bahwa negara tertentu lemah) akan menggoda negara-negara lain melakukan tindakan yang semakin dapat melemahkan negara tersebut. Sebaliknya, reputasi kekuatan dimiliki oleh suatu negara akan menjadi alat daya tawar politik yang kuat dalam berhubungan dengan negara-negara lain terutama negara-negara tetangganya.⁷ Secara historis, pandangan ini memiliki dasar empiris seperti terjadi dalam masa Perang Dunia (PD) II yang dikenal sebagai *Sindrom Munich*. Pada saat itu, dalam upaya melunakkan Nazi Jerman, Inggris menginjinkan Nazi Jerman untuk menganeksasi sebagian wilayah Cekoslovakia. Upaya ini gagal, Jerman malah menguasai semua wilayah Cekoslovakia, kemudian Polandia dan akhirnya hampir semua wilayah Eropa. Peristiwa Munich ini kemudian menjadi simbol dari apa yang kemudian dipandang sebagai serangkaian fatalisme pemberian konsesi bagi para pelaku perang seperti Jerman, Jepang dan Italia yang hanya mendorong sebuah agresi dan akhirnya mengarah pada PD II. Pelajaran yang dapat diambil oleh para pemimpin politik paska-PD adalah bahwa setiap negara tidak dapat memberikan kompromi terhadap agresi (akupasi) seperti digambarkan sebagai berikut: "Don't give 'em an inch, or they'll take a mile".⁸

Dalam konteks politik modern, pengelolaan wilayah perbatasan secara efektif dan terus-menerus dapat dilihat tidak hanya perlu kehadiran simbol-simbol pelaksanaan kepemerintahan negara yang bersangkutan tetapi juga sejauh mana politik dan pendekatan pembangunan yang dilakukan di wilayah-wilayah dimaksud dapat dirasakan manfaatnya bagi rakyat setempat dan diakui

⁷ Lihat John T. Rourke, *International Politics on the World Stage*, 2nd ed. (USA: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1989), hal. 238.

⁸Ibid., hal. 90.

reputasinya oleh negara-negara lainnya. Secara lebih konkret, untuk sebagian hal ini bisa dilihat misalnya, dalam pengelolaan wilayah perbatasan harus digunakan paradigma baru yang menjadikan wilayah perbatasan tidak lagi menjadi pagar belakang tetapi merupakan beranda depan suatu negara. Dengan demikian, dalam pengelolaan wilayah perbatasan, politik pembangunan yang ditempuh dengan paradigma baru tersebut sebagai contoh dapat diwujudkan dengan sejauh mana Indonesia dapat mendesain sebuah rencana induk pengelolaan perbatasan secara nasional dan terpadu. Hal ini bukan tidak memiliki tingkat kepentingan yang tinggi karena dalam konteks nasional, Indonesia memiliki singgungan dalam soal perbatasan dengan 11 negara tetangga seperti Vietnam, Malaysia, Filipina, Thailand, Papua Nugini, Palau, India, Timor Leste, Singapura, RRC dan Australia.⁹

VI. Kondisi Umum Perbatasan Kedua Negara

Wilayah perbatasan RI dengan RDTL merupakan wilayah perbatasan yang muncul akibat adanya perubahan geopolitis dan hukum sejak terpisahnya Provinsi Timor Timur menjadi negara merdeka melalui referendum pada tahun 1999. Meskipun sebagai bekas provinsi Indonesia yang secara administratif, batas-batasnya sudah ditentukan secara jelas namun setelah bekas provinsi itu terpisah menjadi negara merdeka dan terjadi perubahan status politik dan hukumnya, perbatasan RI-RDTL sampai saat ini masih belum tuntas.

Persoalan perbatasan kini telah menjadi agenda politik dan diplomasi kedua negara sebagai upaya memberikan kerangka politis dan hukum dalam pengelolaan wilayah-wilayah perbatasan di kedua negara. Dari sisi Indonesia, persoalan ini menjadi semakin penting untuk diselesaikan karena kompleksitas persoalan perbatasan yang dihadapi sementara RDTL adalah negara baru yang masih mengalami sejumlah keterbatasan dalam rangka menghindari potensi persoalan limpahan secara ekonomis, politis dan sosio-kultural.

Secara legal dan politik, wilayah perbatasan RI-RDTL memiliki panjang garis perbatasan darat Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan Timor Leste adalah 268,8 kilometer yang terletak di 5 Kabupaten yaitu; Kab. Belu, Kab. Kupang, Kab. Timur Tengah Utara (TTU), Kab. Alor dan Kab. Rote Ndao. Sementara di wilayah *enclave Oekusi* di mana sesuai dengan perjanjian antara pemerintah Kolonial Belanda dan Portugis tanggal 1 Oktober 1904 perbatasan antara Oekusi - Ambeno wilayah Timor-Timur dengan Timor Barat ditarik dari

⁹ Pengelolaan Perbatasan, Belum Memiliki Rencana Induk", *Kompas*, 24 Januari 2008.

Noel Besi sampai Muara Sungai (Thalueg) dengan panjang 119,7 kilometer. Perbatasan dengan Australia terletak di dua Kabupaten yaitu Kupang dan Rote Ndao yang umumnya adalah wilayah perairan laut Timor dan khususnya di Pulau Sabu.

Garis batas negara di NTT ini terletak di 9 kecamatan, yaitu 1 kecamatan di Kab. Kupang, 4 kecamatan di Kab. TTU, dan

tersebar di wilayah Kabupaten Kupang, Kabupaten Belu dan Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU).¹⁰

Di samping wilayah-wilayah perbatasan yang menyatu dengan daratan Pulau Timor dan Flores, wilayah perbatasan juga dapat ditemui di wilayah-wilayah perbatasan RI – RDTL yang merupakan pulau-pulau terluar yang belum berpenduduk yakni: (1) Pulau Dana Rote dengan luas 13 km persegi; (2) Pulau Batek dengan luas 0,1 km persegi dan Pulau Sabu seluas kira-kira 2 km persegi dengan jumlah aparat keamanan dari aparat TNI yang terbatas kira-kira seratus orang. Bahkan ,Pulau Sabu sendiri tidak memiliki pasukan pengamanan sama sekali.

VII. Persoalan Perbatasan RI-RDTL

Tentara Nasional Indonesia (TNI), khususnya TNI-AD telah menganalisa sejumlah persoalan perbatasan kedua negara yang memiliki tingkatan persoalan yang mengkhawatirkan apabila tidak dilakukan penyelesaiannya. Oleh karena itu, persoalan ini membutuhkan komitmen politik pemerintah.

Secara umum, TNI-AD melihat sejumlah persoalan umum yang terbagi ke dalam tiga varian persoalan yakni masalah-masalah (1) Demarkasi dan Delimitasi Garis Batas, (2) Kesenjangan Pembangunan; dan (3) Politik, Hukum dan Keamanan.¹¹

A) Demarkasi dan Delimitasi Garis Batas.

Penetapan batas wilayah negara (demarkasi dan delimitasi) dilakukan untuk menjaga keutuhan dan kedaulatan wilayah negara. Upaya ini membutuhkan dukungan, seperti survei dan pemetaan wilayah perbatasan, penamaan pulau, diplomasi perbatasan sampai pengakuan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pada dasarnya penetapan batas negara harus ditetapkan berdasarkan kesepakatan bilateral atau multilateral dan bukan bersifat unilateral. Beberapa permasalahan umum yang terkait dengan isu demarkasi dan delimitasi batas:

¹⁰Ibu! Brigjen TNI Hatta Sy, "Masalah-Masalah Perbatasan Indonesia-Timor Leste", makalah disampaikan dalam seminar P3DI tentang Perbatasan RI-RDTL, Jakarta, 26 Juli 2007.

¹¹Ibid.

- a) Belum terselesaikannya kesepakatan beberapa segmen garis batas dengan RDTL baik batas darat maupun laut. Hingga saat ini terdapat beberapa segmen garis batas yang belum terselesaikan di antaranya:
 - (1) Batas darat antara Indonesia dan Timor Leste di dua sektor, yaitu a) Sektor Barat sepanjang 120 kilometer dengan enkalf Occusie, dan b) Sektor Timor sepanjang 180 kilometer;
 - (2) Garis batas darat antara Indonesia-Timor Leste telah disepakati dan terdiri atas 907 titik-titik koordinat garis batas darat kedua negara.

Permasalahan yang perlu diprioritaskan penanganannya saat ini adalah perbatasan laut, dimana garis batas laut, terutama Batas Landas Kontinen (BLK) dan batas Zona Ekonomi Ekslusif (ZEE), sebagian besar belum disepakati bersama negara-negara tetangga. Sementara itu, Batas Laut Teritorial RI dengan Timor Leste, terdapat satu segmen batas laut yang belum disepakati. Belum jelas dan tegasnya batas laut antara Indonesia dan RDTL serta beberapa negara tertentu serta ketidaktahuan masyarakat, khususnya nelayan, yang selama ini menyebabkan terjadinya pelanggaran batas.

- b) Belum adanya Peraturan Perundangan-undangan yang menjadi payung bagi penetapan batas wilayah negara secara menyeluruh. Pengelolaan kawasan perbatasan negara sampai saat ini belum dilakukan secara terpadu dengan mengintegrasikan seluruh sektor terkait. Permasalahan beberapa kawasan perbatasan masih ditangani secara terkotak-kotak (*ad hoc*), temporer dan parsial serta lebih didominasi oleh pendekatan keamanan (*security*) melalui beberapa kepanitiaan (*committee*) yang bersifat *ad hoc*, sehingga belum memberikan hasil yang optimal. Dalam kasus penanganan masalah perbatasan kedua negara, sejauh ini telah dibentuk Komite Perbatasan Gabungan RI-UNMISSET (*Joint Border Committee*).

Dengan dasar bahwa pengelolaan perbatasan negara secara terpadu sangat strategis dan mendesak serta menyangkut kepentingan menjaga integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia maka pemerintah dituntut untuk segera mendesain secara menyeluruh politik pengelolaan wilayah-wilayah perbatasan. Secara kelembagaan, belum efektif dan optimalnya pengelolaan dan penanganan permasalahan perbatasan saat ini adalah belum adanya suatu lembaga yang secara khusus mengelola keseluruhan aspek pengelolaan perbatasan, baik di tingkat pusat hingga ke daerah.

Diakui bahwa keberadaan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memang telah mengatur tentang pengembangan wilayah perbatasan di kabupaten/kota yang secara hukum berada di bawah tanggung jawab mereka. Kewenangan Pemerintah Pusat hanya ada pada pintu-pintu perbatasan yang meliputi aspek kepabeaan, keimigrasian, karantina, dan keamanan dan pertahanan. Dengan demikian Pemerintah Daerah dapat mengembangkan wilayah perbatasan selain di pintu-pintu masuk tersebut, tanpa menunggu pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat. Undang-Undang tersebut tidak dapat dinilai sebagai payung hukum pengelolaan wilayah perbatasan yang komprehensif karena pengaturan aspek wilayah perbatasan di sana masih terbatas pada pelaksanaan kepentingan otonomi daerah. Dalam melaksanakan kewenangannya itu bahkan sebagian pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakannya. Hal ini disebabkan beberapa faktor: (1) belum memadainya kapasitas Pemerintah Daerah dalam pengelolaan wilayah perbatasan mengingat penanganannya yang bersifat lintas administrasi wilayah pemerintahan dan lintas sektoral sehingga masih memerlukan koordinasi dari institusi yang secara hirarkis lebih tinggi; (2) belum tersosialisasikannya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan wilayah perbatasan; (3) terbatasnya anggaran pemerintah daerah, dan (4) masih adanya tarik menarik dan tumpang tindihnya kewenangan pusat-daerah, misalnya dalam pengelolaan kawasan konservasi seperti hutan lindung dan taman nasional yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Kehutanan.

Dengan demikian, sebuah payung hukum memadai sangat diperlukan dalam rangka pengelolaan wilayah perbatasan melalui jenjang koordinasi yang jelas dari pusat sampai daerah dengan tetap memberikan ruang yang luas bagi pelaksanaan otonomi daerah. Dalam kondisi seperti ini, diharapkan persoalan wilayah perbatasan dapat secara mudah dipetakan dan solusi pengelolaannya pun dapat dilakukan secara terpadu dengan dasar hukum yang memadai sehingga dalam setiap upaya perundingan dengan negara lain Indonesia memiliki posisi yang tegas dan jelas.

c) Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar.

Pulau-pulau kecil yang berbatasan langsung dengan negara tetangga merupakan wilayah laut terluar yang rawan terhadap berbagai ancaman baik secara ideologis, politik, maupun dari aspek pertahanan dan

keamanan. Sampai saat ini sebagian besar pulau-pulau terluar belum terkelola dengan baik sehingga dikhawatirkan dalam jangka panjang akan dapat berdampak pada kedaulatan wilayah negara karena kepemilikan pulau dapat hilang secara ekonomi, politik, dan hukum. Secara ekonomi pulau-pulau kecil dapat dikatakan hilang apabila dikelola negara lain padahal secara hukum pulau tersebut milik Indonesia. Secara politik pulau-pulau kecil dapat dikatakan hilang apabila masyarakatnya lebih mengakui negara lain dari negaranya sendiri. Pulau-pulau kecil juga dapat dikatakan hilang apabila ada keputusan hukum internasional yang menyatakan pulau-pulau kecil tersebut merupakan milik negara lain. Di samping itu, kepastian dan kesinambungan pengelolaan wilayah perbatasan terutama pulau-pulau terluar dalam konteks diplomasi internasional juga memiliki nilai politis yang sangat besar karena di pulau-pulau terluar tersebut dapat ditentukan titik-titik dasar yang menjadi penentu kepastian tiga jenis batas di laut yakni batas territorial laut, batas landas kontinen dan batas zona ekonomi eksklusif.

B) Politik, Hukum, dan Keamanan.

Tingginya potensi kerawanan di perbatasan menyebabkan perlunya perhatian khusus terhadap wilayah ini dalam peningkatan kesadaran politik, penegakan hukum, serta peningkatan upaya keamanan. Permasalahan di perbatasan yang terkait dengan politik, hukum, dan keamanan.

a) Terbatasnya sarana prasarana keamanan dan pengawasan perbatasan.

Keterbatasan sarana dan prasarana keamanan telah menyebabkan lemahnya pengawasan di sepanjang garis perbatasan di darat maupun perairan di sekitar pulau-pulau terluar. Disamping itu, lemahnya penegakan hukum akibat adanya kolusi antara aparat dengan para pelanggar hukum, menyebabkan semakin maraknya pelanggaran hukum di wilayah perbatasan. Sebagai contoh, di wilayah perbatasan darat, sejumlah persoalan pelanggaran hukum masih terjadi seperti dalam kegiatan pencurian kayu, penyelundupan barang, penyelundupan manusia, dan upaya manipulasi identitas kewarganegaraan. Hal yang sama terjadi di wilayah perbatasan laut dimana sejumlah persoalan yang sering terjadi antara lain pembajakan dan perompakan, penyelundupan senjata, penyelundupan manusia (tenaga kerja, bayi dan wanita), maupun pencurian ikan.

Di samping itu, sejumlah persoalan prasarana keamanan dan

pengawasan juga belum sepenuhnya teratasi. Pos Lintas Batas (PLB) dan Pos Pemeriksaan Lintas Batas (PPLB) berikut fasilitasnya seperti kantor bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan sebagai pintu gerbang arus keluar masuk orang dan barang di wilayah perbatasan masih sangat terbatas baik secara kuantitas maupun kualitas. Dengan terpenuhi kebutuhan itu, segala prasarana tersebut dapat mendukung dalam mengatur hubungan sosial dan ekonomi masyarakat di wilayah perbatasan di masing-masing negara tetangga. Disamping itu, memadainya sarana dan prasarana pengawasan perbatasan ini juga sekaligus dapat mengurangi segenap kegiatan ilegal.

- b) Meningkatnya kegiatan-kegiatan ilegal di wilayah perbatasan.

Kegiatan-kegiatan ilegal di wilayah perbatasan seperti penyelundupan orang dan barang, pencurian ikan masih banyak terjadi sebagai akibat luasnya wilayah, kondisi geografis yang sulit dijangkau dan terbatasnya sarana dan prasarana keamanan. Kondisi di atas juga terjadi akibat masih rendahnya tingkat kesejahteraan dan rendahnya akses masyarakat di wilayah-wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar terhadap hasil pembangunan. Kondisi ini diperburuk dengan rendahnya sebagian kinerja dan integritas aparat sehingga turut menyumbang terjadinya kegiatan-kegiatan ilegal di wilayah-wilayah perbatasan dengan resiko kerugian negara baik secara ekologis dan sosial-ekonomi.

- c) Adanya sengketa wilayah dengan negara tetangga.

Sejumlah persoalan sengketa wilayah dengan negara tetangga yang beresiko mengancam kedaulatan wilayah masih sering terjadi terutama pada segmen-segmen garis batas yang belum disepakati dan beberapa pulau kecil terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. Untuk mencegah konflik dengan negara tetangga diperlukan adanya kesepakatan garis batas sehingga memperjelas wilayah kedaulatan kedua negara.

- d) Rendahnya aksesibilitas informasi dan potensi penurunan wawasan kebangsaan.

Saat ini informasi memiliki dampak yang sangat signifikan baik secara ekonomi maupun politik. Keadaan wilayah perbatasan dengan negara tetangga menyebabkan intensnya informasi dari media elektronik asing terutama televisi dan radio yang dapat diakses oleh masyarakat di wilayah perbatasan. Dalam kondisi akses informasi sangat terbatas dari pemerintah akibat keterbatasan sarana dan prasarana informasi akan berdampak pada kurang mendukungnya proses *nation-building*. Dengan keterbatasan akses

informasi inilah, masyarakat perbatasan akan semakin terkondisikan untuk lebih mengenal negara tetangga dari pada negaranya sendiri. Dalam jangka panjang hal ini berpotensi dapat menyebabkan lunturnya wawasan kebangsaan yang menimbulkan disintegrasi sosial maupun politik.

- e) Potensi sumber daya alam yang tersedia di kawasan perbatasan NTT pada umumnya tidak terlalu besar mengingat kondisi lahan di sepanjang perbatasan wilayah ini tergolong kurang baik bagi pengembangan pertanian sedangkan hutan di sepanjang perbatasan bukan merupakan hutan produksi atau konversi serta hutan lindung atau taman nasional yang perlu dilindungi. Sementara kondisi ekonomi masyarakat di sepanjang perbatasan masih tergolong rendah seperti ditunjukkan dengan masih rendahnya tingkat kesejahteraan mereka jika dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya di Indonesia.

Sumber mata pencaharian utama masyarakat di wilayah ini adalah kegiatan pertanian lahan kering yang sangat tergantung pada hujan. Dalam jangka pendek, kondisi masyarakat tersebut bagaimanapun masih lebih baik jika bandingkan dengan tingkat kesejahteraan masyarakat Timor Leste. Namun demikian, jika politik pembangunan yang dijalankan di wilayah ini masih tetap tidak berubah dalam jangka panjang kondisinya dapat berubah.

Sebagai negara baru dengan jumlah penduduk yang masih terbatas sementara di sisi lain skema bantuan pembangunan dan pendidikan dari lembaga-lembaga donor asing akan semakin mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat Timor Leste sehingga akan menyamai atau melampaui tingkat kesejahteraan masyarakat di wilayah-wilayah perbatasan Indonesia. Dengan demikian, wilayah perbatasan di NTT khususnya di lima Kecamatan yang berbatasan langsung dengan Timor Leste maupun daerah NTT secara keseluruhan perlu diperhatikan secara khusus sehingga dapat mengurangi resiko terjadinya kesenjangan tingkat kesejahteraan antara masyarakat NTT di perbatasan khususnya penduduk Kab. Belu yang sebagian besar masih miskin.

Di samping itu, masih ada sejumlah daerah sengketa di wilayah Kabupaten Belu dan TTU yang sampai sekarang belum terselesaikan oleh kedua negara sehingga menimbulkan persoalan batas-batas wilayah kedua negara akibat adanya persoalan politis dan persoalan sengketa adat. Wilayah-wilayah itu adalah di daerah-daerah baik karena menjadi bagian dari segemen yang belum terselesaikan dalam perjanjian bilateral maupun

karena sengketa adat. Sejumlah wilayah perbatasan yang menjadi segmen perbatasan yang belum terselesaikan dalam perjanjian bilateral adalah di daerah-daerah: (1) Memo, Kab. Belu; (2) Noel Besi, Kab. TTU, dan (3) Pistan, Kab. TTU. Sementara itu, sejumlah wilayah perbatasan yang menjadi segmen perbatasan yang belum terselesaikan karena persoalan adat berada di daerah: (1) Lookeu, Kab. Belu; (2) Kobalima, Kab. Belu; (3) Bijael Sunan Oben, Kab. TTU; (4) Tubu Banat, Kab. TTU; (5) Foutben/Nefo Numfo, Kab. TTU, dan (6) Subina, Kab. TTU.

Seperti sudah disinggung di atas, secara umum tingginya persoalan di wilayah perbatasan RI-RDTL diakibatkan oleh beberapa faktor seperti (1) belum adanya peraturan perundang-undangan yang bersifat komprehensif yang berfungsi sebagai payung hukum dalam pengelolaan perbatasan secara nasional maupun yang secara spesifik mengatur pengelolaan perbatasan RI-RDTL; (2) Belum adanya lembaga yang secara khusus menangani pengelolaan perbatasan kedua negara; (3) adanya perbedaan tingkat pembangunan di kedua wilayah; (4) tingginya tingkat pelintas batas di wilayah perbatasan kedua negara sementara kedua negara belum mencapai kesepakatan tentang kebijakan bersama yang harus diambil untuk mengurangi potensi persoalan lebih lanjut, akibat tingginya tingkat pelintas batas, dan (5) potensi intervensi negara tertentu dalam persoalan pengelolaan perbatasan ini.¹² Berbeda dengan pandangan dari para pejabat terkait di lingkungan Pemda setempat, persoalan utama perbatasan selama ini adalah akibat (1) kurangnya perhatian dari pemerintah pusat; (2) persoalan kemiskinan masyarakat di sekitar perbatasan, dan lambatnya persoalan pengaturan bagi para pelintas batas kedua negara.¹³

Meskipun tingkat hubungan perdagangan NTT ke RDTL besar namun manfaatnya tidak banyak dirasakan oleh masyarakat terutama mereka yang tinggal di sekitar wilayah perbatasan karena pelaku, produk dan komoditas merupakan hasil dari luar NTT serta tidak banyak menyerap tenaga kerja. Kondisi ini sedikit banyak memicu serangkaian konflik kecil antara-masyarakat di sekitar wilayah perbatasan akibat tidak hanya terbatasnya lapangan kerja atau kemiskinan tetapi juga persoalan penggunaan tanah ulayat yang sebelumnya dipinjamkan dan persoalan perambahan hutan oleh para

¹²Hasil diskusi dengan Brigjen Hatta Syafrudin, Waaster KSAD, 26 Juli 2007.

¹³ Wawancara dengan Johanes L. Hawula, Kabiro Tata Pemerintahan Pemda Provinsi NTT, 14 Agustus 2007.

pengungsi. Kondisi tersebut juga menyebabkan tingginya perdagangan ilegal untuk kebutuhan pokok seperti minyak dan beras.¹⁴ Persoalan lain adalah belum dikelolanya persoalan perbatasan secara menyeluruh sebagai akibat adanya perubahan disain tata ruang wilayah perbatasan kedua negara yang sebelumnya dilakukan ketika RDTL masih menjadi propinsi yang merupakan bagian dari RI dan setelah terpisah berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007.

Oleh karena itu, sambil menunggu hasil identifikasi pengelolaan perbatasan berdasarkan disain tata ruang yang sistematis dan menyeluruh, kebijakan dan kegiatan yang sekarang difokuskan oleh Pemda adalah kebijakan untuk mendorong keberadaan kehidupan masyarakat di sekitar perbatasan dengan anggaran APBN dan APBD. Dalam kerangka ini, Pemda telah membentuk Sekretariat Bersama (Sekber) yang dibentuk sebagai sarana koordinasi dalam pengelolaan wilayah perbatasan yang menjadi tanggung jawab Pemda termasuk di dalamnya koordinasi dengan LSM lokal dan asing. Hal yang sama dalam kasus pelintas batas. Belum adanya aturan bersama kedua negara terkait dengan kebijakan pelintas batas akibat Pemerintah RDTL belum siap di satu sisi sementara kedekatan sosial-budaya dan etnik bagi masyarakat di sekitar wilayah perbatasan kedua negara menjadikan pelintas batas secara praktis sulit dikelola. Persoalan ini semakin pelik jika dikaitkan dengan alasan kemanusiaan.¹⁵

Perjanjian Pelintas Batas RI-RDTL telah ditandatangani kedua negara pada bulan Desember 2002 namun dalam pelaksanaannya persoalannya terbentur pada dokumen Pas Pelintas Batas (PLB) yang harus disediakan oleh masing-masing negara. Sejauh ini baru Indonesia yang telah menyelesaikan dokumen PLB sehingga kebijakan Pelintas Batas kedua negara belum dapat dilaksanakan. Mengingat tingginya hubungan perdagangan masyarakat kedua negara, kondisi ini mengakibatkan terjadinya potensi terjadinya jalan-jalan tikus dan perdagangan dilakukan secara ekspor-impor daripada sebaliknya hubungan langsung masyarakat di perbatasan kedua negara yang didasarkan pada perjanjian pelintas batas. Penilaian ini sejalan dengan satu pandangan bahwa sejumlah perbatasan darat dan laut RDTL dengan RI terkenal dengan daerah-daerah berlubang atau berpori-pori (porous) sehingga pembatasan hubungan masyarakat kedua negara khususnya dalam perdagangan jika tidak dilakukan secara sistemik akan menciptakan

¹⁴Wawancara dengan Putu Surahputra, Kasuddin Perdagangan Internasional, Dinas Perindustrian Provinsi NTT, 14 Agustus 2007.

¹⁵Wawancara dengan Dr. Jamin Habid, Ketua Bappeda Provinsi NTT, Kupang 14 Agustus 2007.

penyelundupan melalui jalan-jalan tikus. Kira-kira sebanding dengan wilayah perbatasan daratan, RDTL memiliki garis pantai dan perbatasan daratan dengan Indonesia sepanjang 170 km, kondisi yang kecil kemungkinan untuk dilakukan pengawasan. Sampai akhir tahun 2000 saja, telah terjadi perdagangan informal yang begitu besar melalui wilayah-wilayah perbatasan yang secara resmi ditutup.¹⁶ Akibatnya, lembaga-lembaga sosial yang dibangun untuk mendukung kegiatan perekonomian masyarakat sekitar seperti sejumlah pasar yang dibangun di Belu (2 buah), Kabupaten Timur Tengah Utara (TTU, Kupang belum berjalan sepenuhnya. Dalam dua tahun terakhir, persoalan keamanan menjadikan hubungan dagang kedua negara di wilayah perbatasan mengalami penurunan. Padahal potensi perdagangan kedua negara begitu besar seperti ditunjukkan nilai ekspor NTT ke RDTL sebesar 80%.¹⁷

Tingginya persoalan pengelolaan wilayah perbatasan kedua negara sementara kemampuan Pemda NTT secara finansial terbatas menjadikan Pemda memandang perlu dilembagakannya sebuah "badan khusus" yang bertugas menangani perbatasan kedua negara secara permanen dan bersifat vertikal mengingat Pemda NTT berbatasan dengan dua negara yakni RDTL dan Australia.¹⁸ Bagi Indonesia, secara umum persoalan pengelolaan perbatasan kedua negara muncul tidak hanya dalam konteks persoalan yang secara faktual terjadi atau akibat kondisi riil yang ada di wilayah perbatasan kedua negara dan tingkat pembangunan dan perkembangan masyarakat perbatasan kedua negara tetapi juga akibat persoalan stabilitas politik, hukum dan keamanan di wilayah RDTL itu sendiri setelah berpisahnya Timor Leste menjadi negara merdeka. Persoalan-persoalan itu antara lain: (1) setiap terjadi kegantungan sipil di TL sudah tentu sangat memungkinkan akan membawa dampak stabilitas politik dan keamanan di Indonesia khususnya di wilayah NTT; (2) Indonesia akan terus menanggung beban politik, ekonomi dan sosial dalam hal terjadi pelarian pengungsi dari TL; (3) Skenario terjadinya instabilitas di Timor Leste dapat menggerogoti keamanan dan stabilitas Selat Ombai-Wetar dan rute navigasi internasional yang memiliki posisi sangat penting bagi

¹⁶Lihat Hal Hill and Joao M. Saldanha, "The Key Issues", dalam Hal Hill and Joao M. Saldanha (eds.), *East Timor Development Challenges for the World's Newest Nation* (Singapore: ISEAS, 2001), hal. 72.

¹⁷ Wawancara dengan Putu Surahputra, Kasuddin Perdagangan Internasional, Dinas Perindustrian Provinsi NTT, 14 Agustus 2007.

¹⁸Ibid

kepentingan negara-negara besar khususnya AS, dan (4) potensi terjadinya efek domino bagi munculnya tuntutan disintegrasi propinsi lainnya yang rentan atas masalah ini seperti di Aceh dan Papua.¹⁹

Arti pentingnya pengelolaan perbatasan didasarkan pada satu argumen dasar yakni "jangan ada perang di perbatasan" yang secara strategis dapat dirumuskan sejumlah alasan yang melatarbelakanginya seperti: (1) harga yang harus dibayar sebagai sebuah negara kepulauan; (2) perlu mempertimbangkan secara tepat plus minus konflik perbatasan; (3) wilayah perbatasan merupakan pintu gerbang/urat nadi perdagangan antar negara; (4) memberi situasi kondusif bagi terciptanya ruang bagi masyarakat lokal, dan (5) dalam konteks perbatasan RI-RDTL, bahwa dengan merdekanya RDTL, posisi NTT kini menjadi berada depan dan konsekuensinya dalam strategi pembinaan teritorial TNI (Binter) dan pemberdayaan wilayah berdasarkan Pasal 7, UU No. 34/2004 tentang Pertahanan kini memunculkan tantangan tersendiri.²⁰ Persoalan lainnya yang memiliki kaitan dalam konteks politik internasional adalah keberadaan PBB, potensi keterlibatan Australia atau negara lain dan pengaruh LSM khususnya LSM asing. Di samping potensi persoalan di atas, potensi persoalan lain juga bisa ditilik dari munculnya konsepsi ancaman baru yang dikenal sebagai bioterrorisme yang berakibat misalnya dalam kasus di NTT seperti terjadinya gagal panen, munculnya epidemik seperti malaria dan HIV.²¹

Secara umum segala potensi tersebut di atas menjadi faktor pendorong bagi terjadinya (1) kemiskinan; (2) rendahnya kesejahteraan; (3) rendahnya derajat kesehatan; dan (4) rendahnya pendidikan yang menjadi muara bagi terjadinya wacana pembusukan dan potensi kerawanan. Apalagi dalam konteks geopolitis di mana kawasan Asia Tenggara masih menghadapi sejumlah persoalan seperti tumpang-tindihnya klaim wilayah terutama di wilayah-wilayah perbatasan. Oleh karena itu, dalam mengelola persoalan perbatasan secara terpadu pemerintah daerah dan pemerintah pusat

¹⁹Lihat Bilveer Singh, *The UN's Role in the Birth of Independent East Timor, A Blunder?* (Crescent Design Associates, 1999), pp. Introduction.

²⁰Wawancara dengan Kol. Arief Rahman, Danrem 161/WS, Kupang, 15 Agustus 2007.

²¹Kini ada wacana bahwa Oekusi akan dijadikan sebagai wilayah perjudian sebagai program pemerintah RDTL dengan melibatkan investor asing. Rencana tsb dinilai akan membawa sejumlah persoalan baru bagi wilayah sekitarnya khususnya masyarakat dan wilayah Indonesia, apalagi konteks sosial masyarakat NTT masih dihadapkan pada beberapa karakteristik seperti kekuatan spiritualnya tinggi, trauma kejadian konflik sara tahun 1998, dampak eksodus tahun 1998, kondisi paska-eksekusi Tibo dan kebijakan pemerintah secara umum. Wawancara dengan Arief Rahman, Danrem 161/WS, Kupang, 15 Agustus 2007.

berdasarkan kewenangannya masing-masing perlu segera mensinergikan kebijakan masing-masing lebih operasional dan saling mendukung. Pemerintah diharapkan untuk segera dapat mengelola dan membangun wilayah perbatasan secara optimal sementara pemerintah pusat harus optimal dalam membangun kelembagaan (*legal framework*) dan kebijakan terkait lainnya secara terpadu.²² Kasus wacana pembentukan segitiga emas pertumbuhan ekonomi misalnya, dapat menjadi tantangan tersendiri dan potensi keuntungan terutama bagi Pemda NTT untuk mengikatkan diri dalam suatu kerja sama pertumbuhan dengan Dili, Darwin yang direncanakan akan berlaku secara secepatnya meskipun persoalan rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat NTT bisa menjadikan kinerja segitiga tersebut hanya akan menguntungkan negara tertentu.²³

Soal Pelintas Batas (PB) Pass RI-RDTL memang sudah masuk dalam MoU, tetapi karena tingginya intensitas persoalan politik di dalam negeri RDTL sendiri menjadikan belum ada kelanjutannya apalagi hubungan kedua negara menjadi salah satu prioritas di samping dengan Australia dalam politik luar negeri RDTL. Hal yang sama terjadi dalam konteks kerja sama segitiga pertumbuhan di mana pemerintah di Dili diakui belum banyak mengambil prakarasa akibat persoalan dalam negerinya. Oleh karena itu, RDTL sekarang sudah berusaha melupakan masa lalu ketika masih tersatukan dengan Indonesia karena bagi RDTL hak hakikinya adalah kemerdekaan TL yang diakui RI dan dunia internasional. Persoalan PB merupakan prioritas karena kedua negara sama-sama menyadari arti pentingnya sehingga dapat mengurangi fenomena jalan tikus pelintas batas ataupun perdagangan ilegal masyarakat kedua negara.

Persoalan perbatasan sekarang telah mencapai 99% dan menyisakan 1% persoalan yang belum terselesaikan akibat persoalan politik. Bagi pemerintah RDTL persoalan MoU dan *legal framework* secara umum sudah cukup.²⁴ Persoalan tersendat-sendatnya perjanjian perbatasan dari sisi RDTL terletak lebih pada persoalan teknis daripada politis. Dan kini menjadi kebutuhan bagi kepentingan nasional dalam pengelolaan perbatasan dengan RDTL untuk segera diselesaikan karena setidak-tidaknya ada beberapa kepentingan nasional kita yakni: (1) menjadi eksistensi pusat kebudayaan RI

²²Wawancara dengan Kol. Arief Rahman, Danrem 161/WS, Kupang, 15 Agustus 2007.

²³Ibid.

²⁴Wawancara dengan Caetano de Soussa Guterres, Konjen RDTL di Kupang, 15 Agustus 2007.

di TL; (2) upaya penancapan pengaruh kita di TL karena kondisi ini dapat meningkatkan hubungan dagang kita dengan TL sehingga peluang ekonomi TL tidak "ditangkap" oleh negara tetangga lainnya seperti Singapura dan Malaysia—75% kebutuhan bahan-bahan pokok di TL didatangkan dari RI; (3) menjaga stabilitas keamanan di TL, dan (4) dukungan politik TL bagi RI dalam forum organisasi internasional. Sebaliknya ketergantungan struktural TL ke RI diupayakan tercapai karena adanya : (1) permintaan pusat kebudayaan RI di TL; (2) bantuan pendidikan untuk diplomat TL ke RI; (3) Beasiswa pendidikan, dan (4) ekonomi dan perdagangan. Kini secara politis, penentuan batas, dalam hal ini batas sungai misalnya, kedua negara masih menyadari kesulitan teknis terkait dengan persoalan budaya, adat (warga setempat masih mengklaim tanah adat yang semestinya masuk ke wilayah TL "harus" masuk ke wilayah mereka.²⁵

Di samping itu, munculnya persoalan pengelolaan perbatasan sering dianggap sebagai akibat kurang terakomodasinya kepentingan para pelaku/masyarakat di sekitar perbatasan. Dengan kata lain, pemerintah cenderung memaksakan kebijakannya. Masalah-masalah yang muncul di perbatasan yang biasanya menyangkut hak-hak warga di sekitar perbatasan kedua negara karena faktor ikatan darah dan sosio-kultural masyarakat perbatasan kedua negara kurang banyak di perhatikan. Kasus yang sama terjadi dalam masalah yang terjadi karena faktor politis di mana masyarakat pro-integrasi kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat sebagai warga negara RI sehingga sangat berpotensi menciptakan instabilitas sosial dan politik di daerah-daerah perbatasan di mana mereka tinggal apalagi bila terpicu oleh kondisi ekonomi dan kesejahteraan yang rendah. Secara psikologis, mereka merasakan bahwa kesalahan warga pro-integrasi dalam proses referendum rakyat di Timtim seolah-olah menjadi kesalahan mereka bukan dari ekses kebijakan politik pemerintah.

Di sisi lain, mereka menilai bahwa pemerintah RDTL cenderung memandang mereka selalu menjadi aktor utama persoalan perbatasan kedua negara. Dengan demikian, persoalan pengelolaan perbatasan terletak pada bagaimana pemerintah menentukan suatu politik pembangunan di wilayah perbatasan khususnya yang ditujukan bagi para warga pro-integrasi yang kini berjumlah kira-kira 13.000 orang. Meskipun dari sisi nasionalisme mereka

²⁵Wawancara dengan Zaenal Arifin, Kasubdit Asia Timur dan Pasifik, Direktorat Asia Timur dan Pasifik, 5 Oktober 2007.

tetap memegang teguh ke-Indonesia-an mereka tetapi seiring dengan kurangnya perhatian pemerintah dan kondisi ekonomi mereka kurang mendukung dikhawatirkan dapat memicu gerakan ekstrimisme yang untuk sebagian diilhami oleh gerakan sekelompok masyarakat di daerah bekas konflik seperti di Aceh, Papua dan Maluku. Apalagi tidak seorang pun dapat menjamin bahwa dari 13.000 warga pro-integrasi semua senjata telah diserahkan semuanya. Pada sisi lain, pengelolaan wilayah perbatasan kedua negara juga harus didukung oleh kebijakan pemerintah untuk terus menekan RDTL dalam meningkatkan proses pembangunan dan kesejahteraan bagi warga negaranya sehingga tidak berpotensi melakukan kegiatan ekonomi secara ilegal di wilayah RI khususnya di NTT.

Dengan demikian, persoalan pengelolaan perbatasan RI-RDTL perlu dibenahi tidak hanya dalam tataran suprastruktur politik dan hukum seperti perjanjian perbatasan tetapi yang jauh lebih penting adalah perlu difokuskannya program pemberdayaan atau politik pembangunan yang benar-benar dapat memberikan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat di sekitar wilayah perbatasan dan sekitarnya, kondisi yang tidak terpenuhi oleh pemerintahan siapa pun sampai sekarang. Oleh karena itu, kaitan antara pengelolaan perbatasan dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKP), untuk dapat memberikan manfaat bagi pengelolaan perbatasan harus bersifat tidak elitis dan seharusnya menyentuh pada persoalan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat perbatasan. Di samping itu, rekonsiliasi juga harus dilihat secara menyeluruh yakni tidak hanya tertuju pada kasus 1999 tetapi juga tahun 1975 dan 1959. Hal penting lainnya, perlu adanya reorientasi dan reposisi politik luar negara RI karena selama ini dalam masalah-masalah residual paska-referendum, pemerintah condong sangat lemah dan kurang berdaya di mata internasional.²⁶

VIII. Urgensi Solusi Masalah Perbatasan RI-RDTL

Sejumlah faktor turut memberikan urgensi mengapa masalah-masalah perbatasan RI-RDTL perlu disegerakan penataannya baik secara nasional maupun kerangka peraturan perundang-undangan sebagai aturan hukum yang mengikat kedua negara dalam bentuk perjanjian bilateral dengan merujuk pada sejumlah konvensi internasional yang ada. Sebagai negara yang berbatasan darat secara langsung, faktor sejarah konflik dan hubungan

²⁶Wawancara dengan Euriko Gutteres, Jakarta, 10 Oktober 2007.

kolegialitas dan sosial antara kelompok-kelompok yang pro dan kontra terhadap kemerdekaan TL sampai sekarang masih mempengaruhi pola pikir sebagian mayoritas masyarakat di sekitar perbatasan kedua negara. Belum lagi persoalan citra pelanggaran HAM Indonesia di Timor Leste, termasuk juga pasukan penjaga perbatasan Indonesia di perbatasan Timtim dan NTT.

Persoalan penyelesaian pengelolaan perbatasan kedua negara juga dapat mendukung proses konsolidasi hubungan kedua negara menuju kerja sama yang paling menguntungkan. Bagi Timor Leste, selesainya persoalan ini akan mempercepat upaya konsolidasi bagi proses demokratisasi dan stabilitas politik dan keamanan di negara itu sebagai dasar pembangunan nasional negara itu. Sementara, bagi Indonesia, kondisi stabilitas keamanan di perbatasan akan menghindari beban politik nasional Indonesia di tingkat internasional; resiko limpahan persoalan yang tercipta akibat kondisi sosial, ekonomi dan stabilitas politik dan keamanan TL yang tidak kondusif di negara itu.

Bagi Indonesia, masalah keamanan dan ketertiban perbatasan dengan Timor Leste harus dilihat dalam konteks kepentingan nasional sebanding dengan persoalan nasional penting lainnya sebagai akibat latar belakang sejarah kedua wilayah ini. Sekecil apapun persoalan keamanan dan ketertiban dalam bentuk letusan konflik, dan segenap persoalan sosial, ekonomi yang muncul, mereka akan mendapat perhatian atau sorotan dunia internasional, mengingat kinerja Indonesia yang buruk di masa lalu di sana terkait dengan tudingan pelanggaran HAM berat dalam mengatasi masalah keamanan. Akibatnya, hal ini selain akan merepotkan petugas keamanan dan kehidupan penduduk Indonesia di wilayah perbatasan itu, terutama warga Timor eks-pro-integrasi, juga pemerintah pusat yang harus bisa mengatasinya secara komprehensif karena akan menghadapi kembali tekanan dunia internasional seperti menjelang dan pasca-referendum 1999. Sementara, kehadiran pemerintah yang memiliki akuntabilitas yang baik akan terus dituntut dunia internasional dewasa ini sejalan dengan kepentingan Indonesia yang tinggi untuk mendatangkan modal asing dan meningkatkan kerja sama dengan dunia internasional demi memperbaiki kinerja ekonomi nasionalnya. Di sini pentingnya masalah perbatasan kedua negara terletak, terutama dari perspektif keamanan sejak merdekanya Timor Leste pada tahun 1999.

Dalam konteks ini pula, dapat dipahami mengapa presiden berikutnya Timor Leste yang baru terpilih, Ramos Horta, yang sama seperti Gusmao sebelumnya adalah musuh utama pemerintah Indonesia menjadikan Indonesia

sebagai negara tujuan kenegaraan pertama kali beberapa hari setelah terpilih dalam pemilu. Dalam kunjungannya ke Indonesia, Presiden Horta mengungkapkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bahwa masalah perbatasan merupakan isu pokok hubungan kedua negara yang harus terus diperhatikan bersama. Instabilitas keamanan dan ketertiban serta sejumlah persoalan lainnya di wilayah-wilayah perbatasan dengan Indonesia akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah Timor Leste pasca-referendum dalam membawa negaranya ke arah sukses konsolidasi demokrasi dan pembangunan kembali negeri itu pasca-perang saudara selama beberapa dasawarsa.

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana disain alternatif kebijakan yang perlu diambil kedua negara baik secara nasional masing-masing negara maupun secara bilateral? Secara konkret, disain alternatif kebijakan yang perlu dilakukan baik secara nasional maupun bilateral dalam rangka pengelolaan perbatasan RI-RDTL harus mempertimbangkan sejumlah faktor yakni:

1. Secara umum, situasi wilayah-wilayah perbatasan Indonesia -Timor Leste, dengan melihat konteks sosio-kultural wilayah ini dapat dinilai sebagai wilayah tunggal meskipun secara politis dan hukum kini telah terpisahkan menjadi dua negara yang berbeda. Dengan demikian tetap dibutuhkannya pelembagaan hubungan sedarah dan historis bagi penduduk NTT dan Timor Leste yang antara lain bisa ditempuh dengan kebijakan yang secara konvensional bisa dilaksanakan misalnya, perlunya pelembagaan hak-lintas, hak melakukan kegiatan dagang dan hak menangkap ikan (*traditional passing/fishing/trading rights*) sebagai sebuah kelaziman sejarah sebagaimana telah dilakukan secara turun-temurun dan dalam waktu yang lama bagi masyarakat di wilayah-wilayah perbatasan itu selama ini meskipun harus dilakukan dengan tetap memberikan kekhususan-kekhususan kebijakan yang berlaku secara terbatas.
2. Persoalan keamanan dan geostrategis karena wilayah perbatasan kedua negara secara umum bersifat berlubang-lubang (*porous*) dengan mempertimbangkan pula kondisi tingkat kesejahteraan masyarakat kedua negara. Terkait dengan persoalan ini adalah persoalan politik pembangunan di wilayah-wilayah perbatasan yang mengharuskan sebuah pendekatan yang khusus dan komitmen politik yang kuat dari pemerintah pusat dan **negeri-negeri daerah sehingga persoalan peningkatan tingkat kesejahteraan**

masyarakat tidak hanya sebatas wacana normatif rencana pembangunan dengan dasar terbatasnya dana publik dan kompleksitas persoalan yang dihadapi dalam setiap implementasi setiap program pembangunan di sana.

3. Perlunya penguatan aparat keamanan dan ketertiban organik di wilayah perbatasan bagi terciptanya optimalisasi pengawasan perbatasan dari unsur-unsur tindakan kriminal dan politik-keamanan. Terbatasnya SDM pengelola dalam bidang pemerintahan baik dari pusat maupun pemerintah daerah, dan dalam bidang keamanan dan ketertiban dibandingkan dengan sifat geografis dan luasnya wilayah yang harus dikelola dan diamankan membutuhkan SDM yang lebih tidak hanya secara kuantitas tetapi juga kualitas sebagai akibat rentannya persoalan di wilayah perbatasan bekas konflik dan sarat dengan potensi intervensi asing.
4. Mengkaji kembali sejauh mana masalah-masalah perbatasan kedua negara telah diakomodasi dalam sebuah kebijakan kedua negara. Terkait dengan masalah ini adalah sejauh mana kedua negara telah memenuhi komitmen politiknya dalam bentuk ratifikasi terhadap segenap konvensi internasional terkait sebagai dasar pijakan hukum dalam melakukan perjanjian perbatasan kedua negara.
5. Mendorong RDTL untuk segera menggasasi dan meratifikasi rezim perjanjian/konvensi internasional yang berkaitan dengan pengelolaan/pengaturan perbatasan sebagai dasar rujukan legal bersama dalam hal terjadi masalah-masalah di perbatasan kedua negara.
6. Untuk mendukung proses pengelolaan wilayah perbatasan RI-RDTL, Indonesia perlu mendesain politik pembangunan di wilayah perbatasan yang menjadi wilayah kewenangan Indonesia sehingga dapat memperkuat proses identifikasi kebangsaan warga RI di wilayah perbatasan terutama bagi para pejuang pro-integrasi yang sampai sekarang secara sosial dan ekonomi dinilai relatif kurang mendapatkan perhatian pemerintah pusat dan daerah. Dalam konteks ini pula perlu adanya konsolidasi dan harmonisasi pengaturan tingkat pusat dan daerah sehingga dapat terjadi sinergi dasar hukum yang secara aktual dapat dipadukan dan saling melengkapi sebagai akibat adanya desentralisasi dan otonomi daerah.
7. Sebagai penopang pelaksanaan pengelolaan wilayah-wilayah perbatasan,

Indonesia perlu terus meningkatkan pembangunan infrastruktur penunjang sehingga dapat memberikan akses yang lebih besar bagi masyarakat dalam melakukan aktifitas sosial, ekonomi dan budaya sementara bagi aparat pelaksana sipil dan keamanan di lapangan dapat meningkatkan kinerja mereka.

8. Diperlukan adanya komitmen politik pemerintah pusat yang kuat untuk meningkatkan posisi tawar Indonesia di hadapan RDTL secara ekonomi, politik, sosial dan budaya untuk memperkuat pencitraan bagi terciptanya sebuah lingkungan pengaruh, '*sphere of influence*' Indonesia *vis-a-vis* RDTL dan negara-negara tetangga RDTL. Secara ekonomi, hubungan RDTL-Indonesia telah melembaga menjadi sebuah jaringan saling ketergantungan di mana dinamika hubungan dagang kedua negara terus mengalami peningkatan yang signifikan. Hal yang sama dalam bidang politik. Indonesia memiliki taruhan dalam menciptakan hubungan politik kedua negara yang semakin terlepas dari stigma bekas 'penjajah' dalam tercapainya sebuah kerja sama politik yang lebih erat yang dapat dimanfaatkan diplomasi Indonesia dalam setiap forum internasional. Sementara secara sosial dan budaya, masyarakat di NTT dan wilayah-wilayah perbatasan dan masyarakat RDTL dan wilayah-wilayah perbatasan memiliki ikatan yang sama kondisi mana dapat mendukung ke arah terciptanya harmonisasi masyarakat kedua negara.

IX. Penutup

Secara nasional persoalan wilayah perbatasan kedua negara kini menjadi agenda politik baru Pemerintah Indonesia paska-lepasnya Provinsi Timor Timur menjadi negara merdeka, dikenal sebagai Republik Demokratik Timor Leste (RDTL), dan secara politik telah mendapatkan pengakuan Indonesia dan dunia internasional. Konsekuensinya, pengelolaan wilayah perbatasan RI-RDTL memiliki dua aspek penting. *Pertama*, pengelolaan wilayah perbatasan yang sebelumnya merupakan wilayah kewenangan daerah menjadi wilayah kewenangan pemerintah pusat dalam konteks hubungan RI-RDTL sementara itu pengembangan potensi dan pengelolaan administratif wilayah perbatasan menjadi kewenangan pemerintah daerah. *Kedua*, sepanjang wilayah perbatasan kedua negara kini memiliki posisi politik dan hukum yang penting tidak hanya karena alasan keamanan bagi kedua negara tetapi juga menjadi beranda terdepan bagi masing-masing negara. Dengan

demikian, menjadi kebutuhan kedua negara untuk mendisain kebijakan yang mengikat secara bilateral tentang pengelolaan wilayah perbatasan RI-RDTL yang benar-benar dapat mendukung terciptanya peningkatan hubungan bilateral kedua negara. Bagi Indonesia, hal ini menjadi semakin penting tidak hanya karena potensi Indonesia dalam menggali hubungan ekonomi dengan RDTL tetapi juga tercapainya stabilitas keamanan perbatasan dan hubungan kedua negara akan memperkuat pencitraan RI di mata internasional sebagai negara yang banyak mendapatkan sorotan terutama dalam masalah HAM khususnya pada waktu RDTL masih menjadi bagian dari Indonesia.

Disain kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan RI-RDTL kini telah sampai pada proses penuntasan tetapi hal ini bukan berarti bahwa dalam proses penuntasan itu tidak banyak persoalan yang dihadapi baik secara sosial-ekonomi, kultural, politik dan keamanan. Pada saat yang sama, RDTL sebagai negara masih dalam proses "pembentukan" (*formative years*) dengan konsekuensi setidak-tidaknya dalam jangka pendek masih terjadi kesenjangan yang lebar antara komitmen politik negara baru tersebut dengan kapasitas nyatanya dalam setiap implementasi kebijakan pengelolaan wilayah perbatasan baik secara nasional negara itu maupun secara bilateral. Untuk itu, kemauan politik RI dalam menuntaskan dan mendorong RDTL ke arah penyelesaian perjanjian pengelolaan perbatasan kedua negara semakin penting dengan mempertimbangkan faktor-faktor historis dan aktual sebagai dua negara yang berdaulat yang dikemas dalam bingkai kesederajatan dan demi memenuhi kepentingan nasional kedua negara. Dengan demikian, persoalan yang menyangkut aspek suprastruktur dan kerangka hukum (aspek kebijakan) yang bersifat bilateral diharapkan dapat segera terselesaikan sehingga dapat menjadi payung dalam setiap program-program kerja sama pengembangan dan pengelolaan wilayah perbatasan kedua negara.

Hal yang sama pentingnya terkait dengan aspek infrastruktur secara khusus bagi wilayah-wilayah perbatasan nasional Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari politik pembangunan yang dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan target peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah-wilayah perbatasan secara memadahi. Dengan tergarapnya persoalan ini, potensi persoalan yang awalnya adalah persoalan yang berdimensi sosial ekonomi untuk kemudian mengarah pada persoalan politik seperti semakin digerogotnya ikatan atau identitas kebangsaan masyarakat kita di wilayah-wilayah perbatasan setidak-tidaknya dapat dibendung. Untuk mencapai ke arah sana, program-program pembangunan di wilayah-wilayah perbatasan

sudah mendesak untuk dilakukan secara efektif, efisien dan terukur sesuai dengan rencana kerja yang telah ditetapkan secara otoritatif baik oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Faktor lain adalah dukungan ke arah terciptanya stabilitas keamanan dan ketertiban, dan administrasi pengelolaan di wilayah-wilayah perbatasan sehingga wilayah-wilayah itu benar-benar dikelola secara efektif dan dinamis yang mencerminkan doktrin efektifites. Untuk itu, dukungan SDM baik sipil maupun non-sipil dalam bentuk kehadiran aparatus birokrasi dan aparat keamanan dan ketertiban yang memadahi dan representatif sesuai dengan luasnya wilayah kiranya menjadi kebutuhan yang mendesak.

Bibliografi

- Brigjen TNI Hatta Sy, "Masalah-Masalah Perbatasan Indonesia-Timor Leste", makalah disampaikan dalam seminar P3DI tentang Perbatasan RI-RDTL, Jakarta, 26 Juli 2007.
- Bilveer Singh, *The UN's Role in the Birth of Independent East Timor, A Blunder?*, Crescent Design Associates, 1999
- Hal Hill and Joao M. Saldanha, "The Key Issues", dalam Hal Hill and Joao M. Saldanha (eds.), *East Timor Development Challenges for the World's Newest Nation*, Singapore: ISEAS, 2001.
- Propinsi Nusa Tenggara Timur dalam Angka 2006*, Kupang: BPS Propinsi NTT, 2006.
- KBRI Dili, "Hubungan Bilateral Indonesia dan Timor Leste", dalam www.kbridili.org/, diakses 4 Desember 2008.
- "Roadshow Viktor Laiskodat, Free Trade Zone Perbatasan NTT-RDTL", *Timor Express*, 14 Agustus 2007.
- Rourke, John T. *International Politics on the World Stage* (2nd ed.), USA: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1989.
- Yusuf, Adijaya. "Penerapan Prinsip Pendudukan Efektif dalam perolehan wilayah: Perspektif Hukum Internasional", Makalah Seminar, UI-Depok, 5 Februari 2003.
- Wirajuda, Nur Hassan. "Kasus Sipadan-Ligitan: Masalah Pengisian Konsep Negara", Proses Penyelesaian Sengketa Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan", Makalah Seminar, UI-Depok, 5 Februari 2003.

Daftar Wawancara

1. Brigjen Hatta Syafrudin, Waaster KSAD, Jakarta, 26 Juli 2007.
2. Kol. Arief Rahman, Danrem 161/WS, Kupang, 15 Agustus 2007.
3. Caetano de Soussa Guterres, Konjen RDTL di Kupang, 15 Agustus 2007.
4. Dr. Jamin Habid, MM, Ketua Bappeda, Provinsi NTT, Kupang 14 Agustus 2007.
5. Johanes L. Hawula, Karo Tata Pemerintahan Pemda Provinsi NTT, Kupang, 14 Agustus 2007.
6. Putu Surahputra, Kasuddin Perdagangan Internasional, Dinas Perindustrian Provinsi NTT, 14 Agustus 2007.
7. Zaenal Arifin, Kasubdit Asia Timur dan Pasifik, Direktorat Asia Timur dan Pasifik, Deplu, 5 Oktober 2007.
8. Euriko Gutteres, mantan Pejuang Pro-Integrasi, Jakarta 10 Oktober 2007.

Bagian 3
MASALAH PERBATASAN INDONESIA -TIMOR LESTE:
PERSPEKTIF EKONOMI
Oleh: Humphrey Wangke^{*}

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Memasuki tahun 2005 masalah perbatasan dan pulau-pulau terluar mendapat perhatian serius pemerintah ketika diketahui wilayah kedaulatan Indonesia akan berkurang menyusul hilangnya beberapa pulau akibat penambangan pasir atau bergesernya patok-patok tapal batas. Meskipun diberitakan bahwa semuanya itu akibat aktifitas negara luar di wilayah perbatasan Indonesia akan tetapi hal itu tidak terlepas dari kekeliruan pemerintah di masa lalu yang hanya menempatkan kawasan perbatasan sebagai daerah terbelakang atau pinggiran. Kebijakan seperti ini telah menjadikan banyak daerah seperti terabaikan karena jauh dari jangkauan kekuasaan. Akibatnya, justru banyak pihak luar yang memanfaatkan wilayah terluar Indonesia untuk keuntungan mereka, bahkan ada yang mengklaim sebagai bagian dari wilayah teritorial mereka.

Memasuki era globalisasi dewasa ini, kawasan perbatasan sudah tidak dapat lagi dijadikan sebagai daerah terbelakang atau pinggiran seperti paradigma lama yang selama ini berlaku di negara kita. Sebaliknya, kawasan perbatasan harus dijadikan sebagai halaman terdepan Indonesia. Karena menjadi halaman terdepan, konsekuensinya upaya pemberdayaan dan pembangunannya harus menjadi prioritas pemerintah dan selalu meningkat agar wilayah tersebut dapat menampilkan citra bangsa dan negara secara positif dalam kehidupan bertetangga dengan negara lain, sekaligus menampilkan identitas bangsa Indonesia yang maju di berbagai forum internasional. Dengan kata lain, pemberdayaan daerah perbatasan sudah harus menjadi prioritas atau perhatian utama pemerintah demi keadilan dan pemerataan kekayaan sekaligus juga untuk menjaga keutuhan wilayah kedaulatan Indonesia.

^{*} Tulisan ini merupakan penelitian penulis tahun 2007.

^{**} Penulis merupakan peneliti madya bidang Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPRRI.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam Sidang Paripurna DPD di Jakarta, tanggal 23 Agustus 2007, antara lain menegaskan tentang pentingnya perubahan paradigma dalam pembangunan kawasan perbatasan agar tidak muncul disparitas kesejahteraan yang dapat menjadi sumber gangguan keamanan maupun integritas wilayah Indonesia. Menurut Presiden, perbatasan merupakan pintu gerbang strategis sehingga perlu diberikan perhatian yang tinggi untuk kawasan tersebut. Hilangnya beberapa daratan atau pulau kecil, atau bergesernya patok-patok tapal batas, tidak terlepas dari kurangnya pemberdayaan masyarakat di perbatasan terutama dalam pembangunan ekonomi. Karena itu, penguatan ekonomi wilayah perbatasan sangat diperlukan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat setempat yang selama ini tertinggal dibandingkan dengan kawasan lainnya. Kendati demikian, pemberdayaan kawasan perbatasan bukan hanya tanggung jawab pemerintah saja tetapi harus menjadi upaya bersama sebagai cerminan dari kehendak semua pihak untuk memajukan kesejahteraan dan keamanan di wilayah perbatasan.

Salah satu kawasan perbatasan Indonesia¹ yang memiliki peluang untuk berkembang sebagai "etalase" Indonesia adalah perbatasan Nusa Tenggara Timur (NTT) dengan Timor Leste. Seperti yang dikatakan oleh Danrem Wirasakti, NTT mempunyai posisi geografis yang strategis karena merupakan pintu gerbang menuju kawasan Asia Pasifik.² Karena, letak geografis itu pembangunan di NTT seharusnya akan selalu membaik dari waktu ke waktu. Memang kondisi alam dan berbagai keterbelakangan yang dimilikinya membuat NTT cenderung tertinggal dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Namun NTT masih berpeluang mengejar ketertinggalannya itu bila mampu secara maksimal memanfaatkan perbatasannya dengan Timor Leste.

Dalam 5 tahun terakhir ini, Indonesia merupakan mitra dagang terbesar Indonesia. Posisi NTT menjadi strategis bagi Timor Leste sebab lebih dari 70 persen kebutuhan bahan pokok negara itu dipasok melalui NTT. Menurut Konsul Timor Leste di Kupang, setiap hari antara 7 sampai 8 truk pengangkut kebutuhan pokok melintasi perbatasan NTT menuju Timor Leste.³ Demikian pula sebaliknya, lebih dari 50 persen perdagangan internasional NTT dilakukan

¹ Sejauh ini Indonesia memiliki 10 kawasan perbatasan yaitu dengan Singapura, Malaysia, Filipina, PNG, Vietnam, India, Thailand, Palau, dan Timor Leste.

² Wawancara di Kupang tanggal 15 Agustus 2007.

³ Wawancara dengan Caetano de Sousa Guterres, Konsul Timor Leste di Kupang tanggal 15 Agustus 2007.

dengan Timor Leste. Karena itu kedua wilayah ini sebenarnya secara ekonomi memiliki kepentingan yang sama. Namun bila dipelajari lebih jauh, Timor Leste mempunyai kepentingan yang lebih besar terhadap NTT daripada sebaliknya. Hal ini bisa dilihat dari setiap dilakukan penutupan lintas batas selalu berdampak buruk terhadap perekonomian Timor Leste sebab pasokan kebutuhan pokok menjadi terhambat sehingga masyarakat sulit mendapatkan kebutuhan pokok sehari-hari. Ketika Indonesia menutup perbatasan kedua negara pada bulan Februari 2007, harga beras dalam kemasan 50 kilogram dijual dengan harga 40 dolar AS atau setara dengan Rp 390 ribu jika dihitung dengan kurs dolar yang masih Rp 9500.

Melihat kondisi yang demikian itu, sudah seharusnya jika NTT mengambil manfaat yang sebesar-besarnya dari perbatasannya dengan Timor Leste. Ketergantungan Timor Leste dari perbatasan dengan NTT juga bisa dilihat ~~dan meningkatnya~~ kegiatan ekonomi secara "*illegal*" di perbatasan.⁴

Kegiatan-kegiatan *illegal* di perbatasan seperti *illegal worker*, *illegal trading*, *illegal fishing* dan *illegal trafficking* di satu sisi disebabkan oleh luasnya cakupan wilayah, kondisi geografis yang sulit dijangkau, serta minimnya prasarana dan sarana keamanan yang dimiliki aparat. Namun, di sisi lain hal ini disebabkan oleh minimnya kesejahteraan masyarakat, sehingga mendorong terjadinya kerjasama antar masyarakat setempat dengan oknum-oknum tertentu baik dari dalam maupun luar negeri untuk melakukan kegiatan *illegal*. Kegiatan-kegiatan *illegal* ini sangat merugikan negara karena merusak lingkungan, merendahkan HAM, serta menyebabkan kerugian ekonomi yang besar. Kegiatan *illegal* semacam ini akan sangat merugikan Indonesia sebab bukan hanya menanggung hilangnya valuta asing yang seharusnya diterima tetapi tetapi juga kesulitan untuk memprediksi besarnya potensi ekonomi di perbatasan. Tanpa penutupan perbatasan pun kegiatan penyelundupan barang dari NTT ke Timor Leste sudah sering terjadi.⁵

B. Permasalahan

Masalah-masalah yang terkait dengan kawasan perbatasan NTT-Timor Leste yang menuntut penyelesaian secara politis, umumnya mencakup 4 hal, yaitu sengketa perbatasan, kegiatan-kegiatan subversif, masalah-

⁴ Wawancara dengan Putu Suta Putera, Kasubdin Perdagangan Internasional, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi NTT, di Kupang, tanggal 14 Agustus 2007.

⁵ Hasil wawancara dengan berbagai pihak di Kupang, Provinsi NTT, tanggal 13-15 Agustus 2007

masalah yang terkait dengan posisi pinggiran kawasan tersebut serta kegiatan lintas batas dengan negara tetangga.

Dengan penelitian terfokus pada kegiatan ekonomi di perbatasan NTT dan Timor Leste, masalah-masalah yang terkait dengan posisi kawasan sebagai daerah pinggiran dan masalah-masalah yang terkait dengan dampak dari aktifitas penduduk di perbatasan yang akan banyak dibahas dalam tulisan ini. Bagaimana NTT perlu memanfaatkan peluang bisnisnya dengan Timor Leste menjadi krusial untuk dibahas mengingat posisi NTT sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan dasar rakyat Timor Leste.

Rakyat Timor Leste di Kabupaten Belu, Timor Tengah Utara, dan Timor Tengah Selatan sangat bergantung pada perdagangan dengan NTT. Untuk kebutuhan sehari-hari, rakyat di perbatasan tidak mungkin menunggu pedagang dari negara lain, khususnya yang berbahasa Portugis. Pilihan satu-satunya adalah Indonesia. Karena itu, peluang ke arah peningkatan kerja sama ekonomi kedua belah pihak sangat dimungkinkan. Apalagi penduduk di kedua wilayah perbatasan pada kenyataannya telah lama saling berinteraksi. Asimilasi budaya Indonesia-Timor Leste masih sangat kental tercermin dari persamaan adat istiadat, bahasa dan agama.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana roda perekonomian di perbatasan dapat dihidupkan tanpa harus bergantung pada kondisi alam di sekitarnya. Kemiskinan yang dimiliki kedua belah pihak tidak seharusnya dibiarkan berlarut-larut dengan hanya mengandalkan pada bantuan pemerintah pusat untuk NTT ataupun bantuan PBB untuk Timor Leste. Masih menonjolnya kemiskinan di NTT, menjadikan perbaikan dalam paradigma pembangunan agar sumber-sumber daya yang tersedia terutama infrastruktur dan suprastruktur dapat digunakan untuk kepentingan rakyat. Paradigma pembangunan NTT harus lebih berpihak kepada rakyat dengan filosofi dasar seperti yang selama ini sudah mereka miliki yaitu "memulai membangun dari apa yang ada pada rakyat dan dari apa yang dimiliki rakyat"⁶. Hasil penelitian ini akan diberikan sebagai masukan bagi Komisi I DPR RI, yang membidangi masalah-masalah keamanan dan luar negeri.

⁶ Dikutip dari buku *Panduan Operasional Tiga Batu Tungku Pembangunan Nusa Tenggara Timur*, Pemda Provinsi daerah tingkat I NTT, 1999. hal 1-3.

D. Metodologi Penelitian

1. Waktu dan Lokasi Penelitian

Dipilihnya perbatasan NTT dan Timor Leste sebagai lokasi penelitian karena wilayah ini merupakan kawasan terdepan di Indonesia yang tergolong miskin dan sering mengalami gejolak sebagai imbas dari kerusuhan yang terjadi di Timor Leste. Melalui wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) dengan berbagai pihak yang berkompeten yang berkedudukan di NTT dan Jakarta diharapkan akan diperoleh data-data dan informasi yang dibutuhkan untuk kelengkapan penulisan penelitian ini. Penelitian di Provinsi NTT diadakan dari tanggal 12 Agustus sampai 16 Agustus 2007 dan di DKI Jaya tanggal 8-13 Oktober 2007.

2. Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data pertama-tama dilakukan melalui studi kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder terkait dengan permasalahan yang hendak dibahas dalam penelitian ini. Setelah memperoleh data yang diperlukan, penelitian dilanjutkan dengan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer melalui wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) dengan pihak-pihak yang terkait.

3. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif karena menjelaskan tentang urgensi peningkatan aktifitas ekonomi di perbatasan NTT dengan Timor Leste melalui analisis data primer dan sekunder. Data primer merupakan hasil-hasil pengumpulan data yang diperoleh melalui survei dan wawancara mendalam terhadap beberapa informan yang dipilih secara sengaja (*purposive*). Sedangkan data sekunder adalah bahan-bahan tertulis yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Sifat penelitian ini deskriptif karena melukiskan atau menggambarkan secara jelas jawaban atas permasalahan di atas.

4. Kerangka Pemikiran

Secara tradisional, didalam teori hubungan internasional, perdebatan mengenai keamanan tidak pernah dilepaskan dari masalah kekerasan, perang, atau penggunaan kekuatan. Negara dianggap sebagai satu-satunya pihak yang

bertanggung jawab terhadap masalah keamanan.⁷ Teori ini beranggapan bahwa ancaman akan selalu datang dari luar perbatasan yang biasanya berbentuk serangan militer karena itu respons yang diberikan harus pula bersifat militer. Pasca Perang Dingin, kajian tentang keamanan dalam ilmu hubungan internasional telah berkembang pesat sebab tidak hanya dikaitkan dengan aspek keamanan negara semata tetapi juga sosial ekonomi yang juga merupakan bagian dari perlindungan terhadap individu-individu. Termasuk di dalamnya adalah perlindungan terhadap norma-norma, institusi, peraturan, nilai-nilai dan sumber daya dalam menghadapi ancaman militer maupun non militer. Dari pemikiran yang demikian ini, kemiskinan, pengangguran, korupsi ataupun ketidakamanan lainnya di bidang ekonomi dan sosial dianggap pula sebagai ancaman terhadap keamanan negara. Secara spesifik, Barry Buzan memilah masalah keamanan negara kedalam 5 (lima) hal penting yaitu keamanan militer, politik, ekonomi, lingkungan dan sosial budaya.⁸

Keamanan militer diartikan sebagai ancaman terhadap keberlangsungan hidup suatu negara. Nilai-nilai yang harus diamankan adalah mempertahankan integritas wilayah dan melindungi wilayah negara dari serangan musuh. Keamanan politik berarti ancaman terhadap stabilitas negara dan pemerintahan. Hal ini sering terjadi pada masa transisi pasca era kolonial ketika negara-negara yang baru merdeka belum mampu mengendalikan teritorialnya sehingga mengancam keamanan negara tetangganya. Keamanan lingkungan mengacu pada bahaya terhadap pertumbuhan yang berkelanjutan, perlindungan terhadap lingkungan alam yang dapat mempengaruhi kualitas kehidupan manusia. Ancaman terhadap lingkungan alam juga merupakan hasil dari kegiatan manusia untuk tujuan militer maupun kemanusiaan seperti tenaga nuklir dan sampah nuklir. Ancaman terhadap keamanan sosial budaya terkait dengan identitas nasional atau kelompok masyarakat tertentu dan ancaman terhadap budaya, agama, bahasa dan tradisi. Analisis dalam penelitian ini terfokus pada keamanan ekonomi karena terkait dengan keamanan kawasan dan kesejahteraan rakyat.

⁷ Kusnanto Anggoro, *Threat Perception: Pertahanan dan Keamanan Negara pada Millenium Ketiga*, Paper Seminar oleh Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan (BPPK) Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, 17 Desember 2002., hal. 9

⁸ Mengenai hal ini baca, Barry Buzan, *People, States and Fear*, 2nd edition, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991, hal. 234-241. Baca juga , John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, The Riverside Press, Cambridge, 1958, bab VIII, hal 98-120.

Didalam literatur ilmu hubungan internasional, keamanan ekonomi atau *economic security* merupakan sebuah konsep yang mengacu pada ada tidaknya ancaman terhadap kondisi ekonomi suatu negara seperti kemakmuran, akses terhadap pasar, sumber-sumber keuangan maupun sumber-sumber alam yang merupakan faktor-faktor penting dalam menjamin stabilitas pembangunan negara dan posisi negara itu di dunia internasional. Keamanan ekonomi juga terkait dengan upaya mempertahankan independensi dan kapabilitas produksi untuk keperluan militer. Jika tidak ada ancaman berarti keamanan ekonomi negara tersebut terjamin. Namun, untuk mencapai hal itu, dibutuhkan suatu strategi yang melibatkan semua elemen yang ada didalam masyarakat, seperti individu dan perusahaan, untuk disinergikan secara positif dalam rangka mengonstruksi suatu bangunan ekonomi yang kuat, tangguh, dan tahan goncangan.⁹ Karena melibatkan semua elemen masyarakat, maka hanya strategi pembangunan ekonomi yang pro rakyat yang dengan sendirinya akan sejalan dengan strategi keamanan ekonomi. Dengan demikian, keamanan ekonomi hanya dapat dibangun jika kelompok marginal atau termajinalkan diberi prioritas utama dalam keseluruhan ikhtiar pembangunan ekonomi.¹⁰

Sebagai sebuah konsep, keamanan ekonomi sejatinya bukanlah istilah baru dalam literatur kontemporer. Berbagai diskusi atau pemikiran tentang hal itu telah berlangsung sejak lama. *Canadian Security Intellegence Service* (CSIS) sebagaimana dipublikasikan dalam *Backgrounder*, mengartikan keamanan ekonomi sebagai memelihara kondisi yang dibutuhkan untuk mendorong peningkatan produktifitas tenaga kerja dan barang modal dalam jangka panjang, sehingga akan meningkatkan standar kehidupan warga negaranya termasuk penciptaan iklim usaha yang jujur, aman dan dinamis yang kondusif bagi investasi asing maupun domestik dan pertumbuhan ekonomi yang kesinambungan.¹¹

Sementara Helen ES Nesadurai¹² berpendapat bahwa yang dimaksud dengan keamanan ekonomi adalah upaya mencegah kemungkinan hancurnya nilai-nilai ekonomi seperti sumber penghasilan dan kebutuhan konsumsi; pasar

⁹ Buzan, *ibid.*

¹⁰ Galbraith, *ibid.*

¹¹ "Economic Security", *Backgrounder*, No. 6, Revised, *Canadian Security Intellegience Service* (CSIS), Februari 2004, hal. 5

¹² Helen ES Nesadurai, "Conceptualising Economic Security in an Era of Globalisation: What Does the East Asian Experience Reveal?", *CSGR Working Paper*, No. 157/05, Institute of Defence and Strategic Studies, Februari 2005.

yang terpadu; serta distribusi yang merata. Ia menyampaikan pemikirannya itu setelah menilai pendekatan kelompok neorealis yang meletakkan konsepsi keamanan ekonomi sebagai bagian dari keamanan nasional sebagai terlalu sempit.¹³ Menurutnya, kelompok neorealis cenderung menyembunyikan ketidakamanan ekonomi bagi rakyat dan negara yang disebabkan oleh proses globalisasi. Padahal, justru sebaliknya, ketidakamanan ekonomi yang disebabkan oleh proses globalisasi harus mendapat perhatian ekstra. Hancurnya nilai-nilai ekonomi hanya akan mengurangi atau menghilangkan sama sekali peluang setiap warga negara untuk bersaing dalam perekonomian dunia yang sangat kompetitif dewasa ini dalam mencapai kemakmuran.

Setiap negara memiliki strategi atau apa yang ingin dicapai dengan keamanan ekonomi ini. AS misalnya, melakukan empat hal untuk memastikan bahwa keamanan ekonomi akan benar-benar terjamin, yaitu¹⁴: 1. Mengembangkan diversifikasi dan ketercukupan suplai energi; 2. Menciptakan transportasi manusia dan barang secara aman; 3. Memberangus dana untuk teroris; 4. Menjamin stabilitas sistem finansial internasional dan stabilitas negara-negara yang menjadi sekutu utama AS. Urgensi keamanan ekonomi sebenarnya sudah lama didengungkan oleh para ahli di luar negeri. Sejak ditandatanganinya Kesepakatan WTO di Marakesh (Maroko) pada tahun 1994, jurnal ilmiah di luar negeri semakin sering mempublikasikan artikel-artikel yang mempermasalahkan keamanan ekonomi ini.

Bagi Indonesia, keamanan ekonomi tidak saja penting akan tetapi merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi untuk segera dilaksanakan. Di tengah-tengah lingkungan pasar global yang semakin kompetitif, Indonesia nyaris tidak mempunyai strategi ekonomi yang diharapkan dapat menjaga perekonomian dari berbagai gangguan yang datang dari luar. Seperti ketika terjadi krisis moneter tahun 1997, bangunan perekonomian Indonesia yang begitu dibangga-banggakan pada era orde baru terbukti tidak ada apa-apanya. Karena itu tantangan yang dihadapi Indonesia dewasa ini adalah memikirkan strategi yang dapat digunakan untuk memberikan keamanan ekonomi yang lebih baik dalam situasi baru yang diciptakan oleh percepatan globalisasi dan kemajuan teknologi.

¹³ Hal ini terjadi menyusul embargo minyak oleh OPEC tahun 1970-an yang memaksa pemerintahan di berbagai dunia untuk menempatkan keamanan ekonomi kedalam bagian keamanan nasionalnya, semata-mata sebagai langkah antisipasi jika embargo semacam itu terulang kembali. Untuk lengkapnya baca, Donald Losman, "Economic Security: A National Security Folly?", *Policy Analysis*, No. 409, 1 Agustus 2001, hal. 2.

¹⁴ Lihat, Alan P. Larson, "Economic Priorities of the National Strategy", dalam *US Foreign Agenda: An Electronic Journal of the US Department State*, Vol. 7, No. 4, Desember 2002, hal. 19-22.

III. Hasil dan Pembahasan

A. Nilai Strategis Perbatasan

Perbatasan Indonesia dengan Timor Leste merupakan wilayah perbatasan negara yang baru terbentuk mengingat Timor Leste merupakan negara yang baru merdeka yang sebelumnya merupakan salah satu provinsi di Indonesia. Proses perundingan perbatasan antara Indonesia dengan Timor Leste sejauh ini telah mencapai 97 persen dan ditargetkan dalam tahun ini juga perundingan akan selesai. Tetapi itu baru untuk perbatasan darat sedangkan untuk perbatasan laut sama sekali belum dirundingkan. Temuan di lapangan memperlihatkan bahwa sisa yang hanya 3 persen itu memang sedikit menyulitkan. Penyelesaiannya mungkin membutuhkan sentuhan sisi politik, sebab pada tingkat teknis masalah ini sulit dicarikan jalan keluarnya.

Perbatasan Indonesia dengan Timor Leste memiliki panjang 268,8 kilometer yang terletak di 5 Kabupaten di NTT yaitu; Kabupaten Belu, Kabupaten Kupang, Kabupaten Timur Tengah Utara (TTU), Kabupaten Alor dan Kabupaten Rote Ndao. Garis batas negara di NTT ini terletak di 9 Kecamatan, yaitu 1 Kecamatan di Kabupaten Kupang, 4 Kecamatan di Kabupaten TTU, dan 5 Kecamatan di Kabupaten Belu. Selain kawasan perbatasan darat, NTT juga memiliki 4 Kecamatan perbatasan Laut dengan Timor Leste yaitu 1 Kecamatan di Kabupaten Kupang dan 3 Kecamatan di Kabupaten Alor. Khusus perbatasan pada wilayah enclave Oekusi dimulai dari Noel Besi sampai Muara Sungai (Thalueg) dengan panjang 119,7 kilometer. Perbatasan dengan Australia terletak di dua Kabupaten yaitu Kupang dan Rote Ndao yang umumnya adalah wilayah perairan laut Timor dan khususnya di Pulau Sabu.

Sebenarnya pintu perbatasan resmi di NTT terdapat di beberapa kecamatan yang berada di 3 Kabupaten tersebut, namun pintu perbatasan yang relatif lengkap dan sering digunakan sebagai akses lintas batas hanya 1 (satu) yaitu di Kecamatan Tasifeto Timur, Kabupaten Belu. Itupun tidak dilengkapi dengan fasilitas perbatasan yang memadai. Kepabeanan, imigrasi, karantina dan keamanan belum lengkap dan masih bersifat darurat, seperti kantor Bea Cukai yang belum dilengkapi dengan alat detektor/scan bagi barang yang masuk dan keluar NTT, kantor imigrasi yang juga masih sangat terbatas, karantina hewan dan tumbuhan, serta pos keamanan juga masih sederhana.

Akibat keterbatasan sarana dan prasarana keamanan, pengawasan di sepanjang garis perbatasan di darat maupun perairan di sekitar pulau-pulau

terluar menjadi sangat lemah. Berbagai kegiatan lintas batas yang bersifat ilegal seringkali dilakukan oleh warga setempat dengan memanfaatkan jalur-jalur tertentu yang berada diluar pengawasan petugas. Berbagai praktik pelanggaran hukum seperti pencurian kayu (*illegal logging*), penyelundupan barang, penjualan manusia (*trafficking person*), serta permasalahan identitas kewarganegaraan ganda masih sering terjadi. Di samping itu, lemahnya penegakan hukum akibat adanya kolusi antara aparat dengan para pelanggar hukum, menyebabkan semakin maraknya pelanggaran hukum di wilayah perbatasan. Demikian pula di wilayah perbatasan laut, kerap kali terjadi pembajakan dan perompakan, penyelundupan senjata, penyelundupan manusia (seperti tenaga kerja, bayi dan wanita), maupun pencurian ikan.

Keberadaan Pos Lintas Batas (PLB) dan Pos Pemeriksaan Lintas Batas (PPLB) beserta fasilitas bea cukai, imigrasi, karantina, dan Keamanan sebagai gerbang yang mengatur arus keluar masuk orang dan barang di wilayah perbatasan menjadi sangat penting. Sebagai pintu gerbang negara, sarana dan prasarana ini diharapkan dapat mengatur hubungan sosial dan ekonomi antara masyarakat dengan masyarakat di wilayah negara tetangganya. Di samping itu dengan memadainya sarana dan prasarana pengawasan perbatasan ini maka aktifitas-aktifitas illegal tersebut di atas dapat dikurangi. Namun sayangnya, jumlah sarana dan prasarana di PLB dan PPLB hanya beberapa saja yang memiliki fasilitas kepabeanan, karantina, imigrasi dan keamanan yang lengkap dan memadai. Sehingga, tidak terlalu mengejutkan jika sering terjadi insiden di perbatasan seperti penembakan terhadap Lukas Neno warga Timor Leste oleh aparat keamanan Indonesia pada tanggal 26 Oktober 2007 karena kegiatan perdagangan gelap di wilayah Indonesia. Ancaman serius terhadap kedaulatan wilayah jarang terjadi namun perlu untuk diwaspadai terutama pada segmen-segmen garis batas yang belum disepakati masih mungkin terjadi sengketa wilayah. Untuk mencegah konflik diperlukan adanya kesepakatan garis batas sehingga memperjelas wilayah kedaulatan kedua negara.

Perbatasan Indonesia dengan Timor Leste, sama seperti perbatasan Indonesia-Malaysia di wilayah Kalimantan, juga diwarnai oleh seringnya lalu lajang penduduk yang memang mempunyai satu nenek moyang. Karena itu, seperti yang diungkapkan oleh Eurico Guterres, walaupun Timor Leste telah merdeka tetapi secara kultur dan budaya tidak ada perbedaan dengan warga

NTT lainnya.¹⁵ Masalah keamanan akan muncul jika pemerintah tidak secepatnya mengatasi kemiskinan yang menghinggapi rakyat NTT dan Timor Leste. Menurut Eurico Guterres, tidak tertutup kemungkinan bahwa masyarakat Timor Leste yang serba kekurangan akan melakukan aksi-aksi kekerasan di perbatasan untuk menarik perhatian pemerintah ke dua negara agar kesulitan hidup yang mereka alami mendapat perhatian yang semestinya dari pemerintah setempat. Kegagalan pemerintah untuk melibatkan warga negaranya dalam pembangunan, dipastikan akan menjadi ancaman terhadap keamanan dalam negeri yang akan berimbang sampai ke perbatasan dengan Indonesia.

Keamanan ekonomi di wilayah perbatasan NTT-Timor Leste merupakan persoalan yang sangat mendesak untuk dipecahkan. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi NTT harus berupaya memajukan kemakmuran rakyat di wilayah tersebut dengan memanfaakan peluang kerjasama ekonomi di perbatasan. Seperti yang dikatakan oleh Eurico Guterres, agar perbatasan aman baik pemerintah Indonesia maupun Timor Leste harus mampu memberikan kesejahteraan kepada warga negaranya.¹⁶ Sebab, selama ini banyak warga kedua negara yang keluar masuk perbatasan melalui jalur tikus untuk mencari keuntungan ekonomi. Orang-orang Timor Leste yang tinggal di NTT sering kembali ke kampung halamannya di Timor Leste untuk mencari kembali dan mengambil harta bendanya yang masih tersisa. Sebaliknya banyak warga Timor Leste yang masuk wilayah NTT untuk mendapatkan bahan-bahan kebutuhan pokok mereka.

Tantangan yang dihadapi untuk memajukan pembangunan ekonomi di perbatasan semakin rumit jika memperhitungkan kondisi keamanan di kawasan perbatasan. Hal ini terutama terkait dengan ketidakjelasan status kewarganegaraan mantan pejuang integrasi yang berjumlah 13 000 orang yang berdampak terhadap kondisi sosial, ekonomi, dan politik mereka. Sikap pemerintah yang tidak tegas membuat para mantan pejuang integrasi tersebut merasa terombang-ambing. Menurut Eurico Guterres, ketidakjelasan status mereka itu karena pemerintah tidak mau bertanggung jawab terhadap kebijakan yang selama ini dijalankan. Keberadaan orang-orang Timor Leste di NTT tidak dapat dilepaskan dari kecintaan mereka terhadap Indonesia serta pernah berbuat sesuatu untuk Indonesia di Timor Leste namun tidak mendapat imbalan yang semestinya. Karena itu di perbatasan terpendam potensi konflik yang tinggi. Ketidakpuasan dapat menjadi pemicu timbulnya pemberontakan.

¹⁵ Wawancara dengan Eurico Guterres tanggal 10 Oktober 2007, LP Cipinang.

¹⁶ *ibid*

Menjadi bom waktu jika pemerintah tidak memperhatikan kepentingan para pejuang integrasi karena akan mempengaruhi kondisi perbatasan

Sama seperti yang diungkapkan oleh Eurico Guterres, Wakil Asisten Teritorial KSAD Brigjen Hatta YS juga mengingatkan kemungkinan munculnya gangguan keamanan di perbatasan jika kondisi ekonomi NTT tidak segera dibenahi. Ia antara lain mengungkapkan bahwa dalam beberapa tahun ke depan diperkirakan akan terjadi kesenjangan yang cukup tajam antara masyarakat NTT dengan Timor Leste sebab masyarakat NTT sebagian besar masih miskin sedangkan masyarakat Timor Leste dalam beberapa puluh tahun kedepan diperkirakan akan mengalami peningkatan kesejahteraan ekonomi dan sosial karena banyaknya bantuan dari badan-badan internasional yang dikoordinasikan oleh PBB maupun bantuan secara bilateral lainnya.¹⁷

Dari keterangan yang diberikan oleh Eurico Guterres dan Brigjen Hatta YS terbukti bahwa penciptaan keamanan ekonomi di kawasan perbatasan tidak dapat ditunda lagi. Karena itu terbentuknya negara Timor Leste seharusnya dapat menjadi faktor pendorong pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat NTT. Salah satunya adalah dengan menjadikan perbatasan sebagai kawasan perdagangan lintas batas di antara penduduk setempat.

B. Perbatasan Sebagai Jembatan Penghubung

Salah satu masalah yang jamak muncul dalam kawasan perbatasan antara lain adalah kondisi ekonomi dan politiknya yang terbelakang bila dibandingkan dengan pusat-pusat ekonomi dan politik nasional. Penyebab utamanya adalah karena kondisi di perbatasan yang serba tidak pasti sehingga membuat orang ragu untuk melakukan kegiatan bisnis atau investasi di daerah tersebut. Klaim tumpang tindih antar negara yang terjadi beberapa tahun terakhir memperlihatkan bahwa stabilitas keamanan di perbatasan tidak dapat dijamin, bahkan tidak ada lembaga internasional yang mampu melindungi garis batas dari perubahan. Alasan lainnya adalah karena kawasan perbatasan seringkali tidak mempunyai sumber daya yang dapat menunjang kegiatan ekonomi di kawasan tersebut, apalagi jika hendak dikembangkan sebagai pasar. Bukan hanya larangan terhadap pergerakan orang, barang, jasa dan modal untuk melintasi perbatasan tetapi juga seringkali adanya peraturan

¹⁷ Diskusi diadakan di ruang rapat P3DI tanggal 26 Juli 2007.

tentang kualitas barang ataupun perbedaan sistem perpajakan yang menjadi kendala bagi kegiatan ekonomi.¹⁸

Gagasan utama diadakannya perbatasan adalah untuk memisahkan dua unit politik atau negara. Perbatasan juga bisa diartikan sebagai sarana untuk mengendalikan arus barang, gagasan dan bahkan ideologi. Karena itu, maksud Pemerintah mengeluarkan berbagai hambatan baik yang bersifat tarif maupun tarif adalah agar kawasan perbatasan negara tetap aman dari berbagai tindakan yang bersifat merugikan. Namun resikonya, kawasan perbatasan menjadi tertutup dan terisolasi karena berada diluar jangkauan dan perhatian pemerintah. Pembukaan kawasan perbatasan berarti diakhirinya fungsi perbatasan sebagai hambatan dan dimulainya fungsi perbatasan sebagai jembatan penghubung, terutama di kawasan yang selama ini tertutup rapat dan dijaga secara ketat oleh aparat keamanan. Pembukaan perbatasan ini menjadi lebih penting lagi sebab masalah keamanan bukan hanya menyangkut aspek fisik semata tetapi juga mencakup berbagai aspek sumber daya dan kebanggaan nasional.¹⁹ Itu berarti masalah di perbatasan bukan hanya keamanan tetapi juga melibatkan aspek-aspek sosial dan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, perbatasan tidak lagi dibangun atas dasar keamanan semata tetapi lebih dari itu yaitu membangun untuk meningkatkan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat di perbatasan.

Karena latar belakang sejarah kedua negara, untuk kurun waktu yang cukup lama, perbatasan kedua negara telah difungsikan sebagai benteng untuk menghambat pertukaran ekonomi dan kebudayaan dan yang terutama adalah untuk menghadapi semua bentuk tindakan yang bersifat ilegal. Perbatasan seringkali difungsikan sebagai kawasan militer terdepan yang mendapat anggaran pertahanan sangat besar tetapi mendapat bantuan ekonomi yang sedikit. Akibatnya kawasan di sekitar perbatasan menjadi terpinggirkan. Memasuki era globalisasi saat ini, perbatasan yang demikian ini sudah waktunya dialihfungsikan menjadi jembatan penghubung untuk membuka kawasan yang terisolasi. Peran perbatasan sebagai jembatan penghubung berarti menciptakan ruang bagi kerjasama antarkawasan yang mempunyai 2 kewarganegaraan atau lebih. Menjadi penghubung berarti kawasan perbatasan turut mendorong pertumbuhan ekonomi, dan transaksi akan menyebar luas

¹⁸ Hadi Soesastro, "East Timor's Relations with Indonesia", dalam Hal Hill and Joao M. Saldanha (eds.), *East Timor Development Challenges for the World Newest Nation*, ISEAS, Singapore, 2001, hal. 90-95.

¹⁹ Kari Litinen, "Reflecting The Security Border in The Post-Cold War Context", *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 6, No. 2, 2001, hal. 4.

dari satu kawasan ke kawasan lainnya. Pengalihan fungsi kawasan perbatasan ini dengan sendirinya akan mengurangi beban anggaran negara yang selama ini dialokasikan untuk pertahanan dan keamanan. Beban biaya yang selama ini untuk keamanan dapat dialihkan untuk pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

Kendati demikian, pengalihan fungsi perbatasan ini bukan berarti mengalihkan perhatian dari masalah keamanan. Sebab bagaimanapun juga, menjadikan kawasan perbatasan sebagai penghubung akan berdampak secara ilegal terhadap imigrasi, perdagangan barang dan orang, perikanan, dan polusi yang tidak diharapkan. Untuk itu negara dapat merespon ancaman ini dengan memberlakukan kontrol ketat atas perbatasan tanpa harus mengembalikan fungsi perbatasan ke bentuk asalnya atau dengan menjalin koordinasi dan kerjasama dengan negara tetangga untuk mengatasi berbagai kegiatan yang bersifat *illegal*.²⁰ Alasan utama perlunya koordinasi dan kerjasama lintas batas adalah dampak yang ditimbulkan dari pergerakan manusia di perbatasan.²¹ Banyak dampak dari pergerakan lintas batas ini yang tidak dapat dikendalikan secara sepahk sehingga perlu kerjasama lintas batas. Polusi air tanah dan polusi udara adalah contoh mengapa kerjasama lintas batas sangat dibutuhkan. Demikian pula misalnya untuk kegiatan pariwisata, atau untuk kepentingan penduduk asli yang secara tradisional telah terbiasa melakukan kegiatan lintas batas merupakan contoh lain mengapa kerjasama dengan negara tetangga perlu koordinasikan.

C. Potensi Perdagangan NTT-Timor Leste

Dasar-dasar untuk melakukan kegiatan ekonomi secara timbal balik sangat memungkinkan bila memperhatikan data-data yang ada di lapangan. Praktis sejak merdeka tahun 2002, kerjasama ekonomi Timor Leste dengan Indonesia terus meningkat positif. Bahkan Indonesia merupakan negara mitra dagang terbesar Timor Leste. Presiden Ramos Horta ketika bertemu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Jakarta bulan Juni 2007 mengakui jika sekitar 70-80 persen hubungan perdagangan Timor Leste dengan negara luar adalah dengan Indonesia. Di sektor investasipun sudah banyak perusahaan Indonesia yang melakukan kegiatan bisnis di Timor Leste seperti Pertamina, Bank Mandiri

²⁰ Mengenai perdagangan di perbatasan kedua negara, baca, Hadi Soesastro, *opcit*.

²¹ Untuk mengetahui lebih jauh tentang hal ini, baca, Anak Agung Banyu Perwita, "The Impact of Territorial Border Problems on Indonesia's Security", *The Indonesia Quarterly*, Vol. 34, No. 3, 2006, hal. 2002-2007

dan Merpati Nusantara. Bagaimana besarnya ketergantungan Timor Timur pada perekonomian Indonesia dan besarnya peran NTT dalam perdagangan internasional Timor Timur bisa disimak dari data-data yang diperoleh penulis berikut ini.²²

Pada tahun 2003 ketika ekspor Indonesia secara keseluruhan ke Timor Leste mencapai US\$ 43.070.421, kontribusi NTT ternyata sangat besar sebab data dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan NTT menyebutkan, nilai ekspor NTT ke Timor Leste tahun 2003 mencapai 22.189.789,09 dolar AS. Ini berarti pada tahun 2003 lebih dari 50 persen kegiatan ekonomi Timor Leste dilakukan melalui perbatasan NTT. Pada tahun 2004 ketika ekspor Indonesia ke Timor Leste menurun menjadi US\$ 27.079.237, kontribusi NTT justru meningkat menjadi US\$ 22.542.395,27 dolar AS atau 80 persen dari total ekspor Indonesia. Baru di tahun 2005 ekspor NTT ke Timor leste mengalami penurunan yakni sebesar 22.001.171,42 dolar AS (58 persen). Sejauh ini

kantor, bahan bangunan, ban kendaraan, barang campuran, barang elektronik, kasur spon/kapuk, kendaraan bermotor dan peralatan rumah tangga seperti meja, kursi, lemari dan mesin generator. Barang ekspor lainnya berupa alat pertanian, alat pertukangan, 'spare part' kendaraan, pakaian jadi, keramik, berbagai jenis makanan ringan, bumbu dapur dan bahan pangan lainnya yang belum diproduksi di Timor Leste.

Umumnya, berbagai jenis barang kebutuhan pokok itu diekspor melalui jalur darat sehingga harganya lebih murah dari barang dagangan yang diekspor melalui jalur laut. Rakyat Timtim di berbagai distrik terutama di pelosok lebih mengenal barang dari NTT dan daerah lainnya di Indonesia karena negara itu pernah menjadi bagian dari Indonesia dan ketergantungan itu akan terus berlanjut sepanjang belum mampu melakukan produksi sendiri. Karena itu, pengusaha NTT terus memanfaatkan peluang bisnis itu sehingga dalam tiga tahun terakhir ini aktivitas ekspor NTT lebih banyak ke Timor Leste daripada ke negara lainnya. Konsul Timor Leste di Kupang mengakui jika perekonomian Timor Leste sangat bergantung pada Indonesia, khususnya dari NTT sebagai negara tetangga terdekat.²⁵

Karena itu ketika semua pintu perbatasan antara NTT dengan Timor Leste ditutup pada bulan Februari 2007,²⁶ perekonomian Timor Leste menjadi sangat terganggu karena terhentinya pasokan kebutuhan bahan pokok dari Indonesia. Selama pintu perbatasan ditutup, semua aktivitas perdagangan lintas batas juga ditutup sehingga suplai kebutuhan bahan pokok dari NTT ikut terhenti. Konsul Timor leste di Kupang, Caetano de sousa Guterres, berharap situasi yang terjadi di perbatasan seperti pada bulan Februari itu tidak terulang kembali agar semua aktivitas lintas batas dapat berjalan seperti biasa. Jauh sebelumnya, ketika terjadi insiden Malibaka awal Januari 2006, seorang pengusaha nasional Timor Leste Ir Rui Manuel Castro, amat yakin bahwa insiden yang menewaskan tiga orang warga negara Indonesia itu tidak akan berakibat fatal pada proses ekspor-impor lintas darat. Keyakinan ini didasari oleh kecemasan jika Indonesia menutup perbatasannya dengan Timor Leste maka perekonomian negaranya akan terganggu. Karena itu, Direktur

²⁵ *ibid.*

²⁶ Pintu perbatasan kedua negara saat itu ditutup untuk sementara selama operasi militer yang dilakukan pasukan Timtim dibantu pasukan Australia dan pasukan penjaga perdamaian PBB untuk menangkap kelompok milisi pimpinan Mayor Alfredo Reinado. Operasi ini dilakukan menyusul penyerangan terhadap sebuah pos kepolisian di Maliana oleh kelompok bersenjata pimpinan Mayor Alfredo Reinado.

Dabaloqui Energy tersebut mengatakan kejadian itu tidak akan menghambat aktivitas ekspor-impor. Ia justru memprediksi bahwa yang akan terpengaruh adalah jalur-jalur illegal sebab insiden itu akan menakutkan oknum masyarakat yang sewenang-wenang melakukan transaksi secara illegal di tapal batas melalui jalan tikus.²⁷

Hanya saja pemulihan kehidupan politik, ekonomi dan sosial di Timor Leste pasca jajak pendapat belum mencapai tahap yang lebih baik. Belum terbentuknya pemerintahan yang efektif setelah kemerdekaan sudah jelas sangat mengganggu stabilitas politik serta membutuhkan strategi pembangunan ekonomi yang jelas. Tanpa itu, negara ini akan terus selalu berada dalam situasi yang terbatas. Seperti, misalnya, kegiatan ekonomi di perbatasan NTT dengan Timor Leste sebenarnya telah berlangsung sejak lama. Apalagi ketika masih menjadi bagian dari propinsi Indonesia, kegiatan ekonomi tersebut berlangsung tanpa hambatan. Akan tetapi, ketika Timor Leste merdeka, hubungan ekonomi di perbatasan menjadi terkendala karena harus mempunyai surat-surat resmi jika ingin keluar masuk perbatasan. Untuk mengurangi hambatan ini, kedua negara pada tahun 2003 sepakat untuk mengadakan kartu Pas Lintas Batas (PLB) bagi setiap warga negara yang hendak melakukan aktifitas ekonomi di perbatasan.

Dengan fasilitas PLB ini setiap warga negara yang hendak melakukan aktifitas di perbatasan tidak memerlukan passport ataupun surat-surat resmi lainnya. Kesepakatan ini diambil karena disadari bahwa kedua wilayah secara tradisional telah memiliki hubungan emosional yang cukup tinggi. Bukan hanya karena kesamaan etnik, kultural, dan agama tetapi karena aktifitas ekonomi yang selama ini telah mereka lakukan. Tetapi sayangnya, karena stabilitas politik masih sulit dicapai, pemerintahan Timor Leste belum mampu mengadakan kartu PLB, berbeda dengan Indonesia yang sejak awal telah telah siap dengan kartu PLB tersebut. Karena salah satu pihak belum siap dengan kartu PLB, maka aktifitas ekonomi di perbatasan harus dilakukan secara umum. Artinya tidak ada kegiatan ekonomi lintas batas, sebab harus menggunakan *passport*. Akibatnya penyelundupan dari NTT ke Timor Leste

²⁷ Lihat, "Insiden Malibaka Tak Pengaruhi Ekspor Impor", *Suara Timor Lorosae*, 17 januari 2006.

menjadi marak terjadi.²⁸ Bagi Timor Leste kegiatan ekonomi pasar gelap semacam ini mungkin sangat menguntungkan karena harga barang yang diselundupkan ke negaranya tetap rendah, tetapi tidak bagi Indonesia. Karena itu, pemerintah NTT berusaha memastikan bahwa perdagangan yang terjadi adalah legal.

Sejauh ini, kerjasama ekonomi kedua negara terutama di perbatasan NTT sangat bergantung pada stabilitas politik di Timor Leste. Adanya penutupan perbatasan ataupun keterlambatan dalam penggunaan kartu pas disebabkan karena belum adanya pemerintahan yang stabil di Timor Leste. Menurut Sven Gunnar Simonsen, kondisi ini tidak terlepas dari dampak psikologi dari sekian tahun berperang secara terus menerus.²⁹ Perang itu menyisakan trauma yang sangat mendalam dihati sebagian besar rakyat Timor Timur sehingga diantara mereka sulit untuk saling percaya, sulit untuk menyelesaikan konflik serta dalam penggunaan kekerasan. Setelah pada tahun 1999 memperoleh kepastian akan merdeka, di Timor Timur muncul berbagai kelompok masyarakat yang untuk pertama kalinya berkumpul seperti para milisi yang biasa tinggal di hutan, politisi yang lama tinggal di pengasingan, maupun aktor-aktor politik namun memiliki latar belakang perjuangan yang berbeda. Mereka berlomba berebut pengaruh untuk menguasai pemerintahan serta berusaha menetralisir pengaruh Indonesia di sana.

Trauma yang diderita rakyat Timor Leste ini bisa dilihat dari menyebarluasnya kekhawatiran akan terjadi konflik internal serta sulitnya mendapatkan simbol persatuan. Ketika masih dalam pendudukan Indonesia, semua rakyat Timor Leste bersatu untuk mengusir Indonesia. Tetapi ketika kemerdekaan telah diperoleh, mereka kesulitan untuk mencari simbol baru bagi persatuan Timor Leste. Semua pihak sepertinya merasa berjasa memperjuangkan kemerdekaan sehingga sulit untuk mencari titik temu dalam menentukan identitas nasional yang baru. Aktor-aktor politik dan intelektual yang sejak dulu tidak pernah bekerja sama dengan Fretilin kini cenderung untuk menggalang kekuatan sendiri sebagai penyeimbang Fretilin. Kesibukan untuk menggalang kekuatan dan pengaruh ini membuat negara itu masih sulit untuk mengatur perekonomian dalam negerinya.

²⁸ Penyaludungan di perbatasan NTT-Timor Leste tergolong serius sebab melibatkan aparat kepolisian Timor Leste. Border Police Unit dicurigai menerima uang sogokan dari para pedagang illegal di wilayah perbatasan NTT-Timor Leste. Lihat, "Sogokan di Perbatasan Timor Leste Pemicu Konflik", *Tempointeraktif.com*, 30 Juli 2005. Diakses tanggal 9 November 2007.

²⁹ Lihat Sven Gunnar Simonsen, *The Authoritarian Temptation In East Timor*, *Asian Survey*, Vol. XLVI, No. 4, Juli/Augustus 2006, hal. 578.

Timor Leste memang memiliki cadangan minyak lepas pantai dan gas, namun itu belum termanfaatkan. Industri pun belum tumbuh. Akibatnya, pengangguran menumpuk. Hampir setengah angkatan kerja di negara itu masih menganggur. Belum berjalannya roda perekonomian negara lima tahun setelah merdeka membuat hampir separuh persen rakyat Timor Leste hidup di bawah garis kemiskinan. Karena kondisi rakyatnya yang demikian itu, kebijakan ekonomi pemerintah Timor Leste sangat berorientasi pada rakyat miskin dan bercirikan “dirigiste”.³⁰ Itu berarti, pemerintah harus disiplin dengan kebijakan jangka panjang dibidang fiskal dalam upaya menghadapi kemiskinan dan kebutuhan ekonomi dan sosial yang selalu meningkat. Disiplin anggaran ini juga penting untuk meyakinkan para investor dan merangsang pertumbuhan usaha di sektor swasta. Karena kondisi dalam negerinya itu, Helder da Costa berpendapat bahwa Timor Leste harus terlibat secara aktif dalam perdagangan dengan negara tetangganya jika memang ingin mempercepat pertumbuhan ekonominya.³¹ Pada tahun 2002 ketika baru saja merdeka, APBN Timor Leste hanya berjumlah US\$30 juta dan pada tahun 2003-2004 meningkat menjadi US\$120 juta. Anggaran ini meningkat lagi menjadi US\$234 juta pada tahun 2006-2007. Presiden Horta sangat optimis dengan perekonomian negaranya sehingga mengharapkan bahwa pada tahun 2007 pertumbuhan ekonomi negaranya akan mencapai 6 persen dan meningkat lagi menjadi 7-8 persen tahun 2008 nanti.

Kondisi sosial ekonomi di Provinsi NTT tidak jauh berbeda dengan di Timor Leste. NTT merupakan salah satu provinsi yang memiliki rasio penduduk miskin sangat tinggi di Indonesia³². Kondisi alamnya sangat kering dan berbulit-bukit sehingga tidak sesuai jika dikembangkan sebagai daerah pertanian. Karena itu, NTT seharusnya mampu mengembangkan potensinya sendiri sesuai dengan kapasitas yang dimilikinya agar tidak secara terus menerus menjadi daerah minus. NTT harus mampu menjadi provinsi yang secara ekonomi maju sesuai dengan kultur dan lingkungan alamnya. Perdagangan merupakan salah satu pilihan yang sangat mungkin dilakukan oleh penduduk NTT terutama yang di perbatasan. Terbentuknya negara Timor Leste di sebelah Barat NTT harus dapat menjadi pemicu pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat di daerah ini sebab terbuka peluang untuk menjalin

³⁰ Maksudnya, pemerintah selalu terlibat dalam setiap aspek kehidupan sosial masyarakat. Lihat, Helder da Costa, “A Sustainable Future: How will East Timor Manage Its Economy”, *Inside Indonesia*, Juli-september 2002, hal. 1, diakses 8 November 2007.

³¹ *ibid*, hal. 3

kerjasama ekonomi di kawasan perbatasan. Apalagi untuk ke depan pembangunan ekonomi Timor Leste masih sangat memerlukan kerjasama dengan Indonesia mengingat negara itu masih mengalami kelangkaan sumber dana dan sumber daya manusia, dan masih memerlukan bantuan keuangan dan bantuan teknis dari masyarakat internasional. Bukan hanya itu, kegagalan negara ini dalam memberikan kemakmuran kepada rakyatnya sangat diyakini akan berdampak pada kondisi keamanan di perbatasan dengan NTT.³³

D. Menghilangkan Mitos “Perbatasan Sebagai Daerah Pinggiran”

Melihat kondisi yang ada di perbatasan ataupun kondisi sosial ekonomi dan politik antara NTT dengan Timor Leste, arus keluar masuk orang dan barang sudah waktunya untuk dibuka dan memperlonggar. Jika memperhatikan keinginan Komisi I agar perbatasan menjadi kawasan terdepan

Pemerintah Daerah sebenarnya dapat mengembangkan wilayah perbatasan di luar pintu-pintu masuk yang telah ditentukan tanpa harus menunggu pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat. Sebab, sesuai dengan ~~seorang~~^{menurut} Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka pengaturan tentang pengembangan wilayah perbatasan di Kabupaten/Kota secara hukum berada di bawah tanggung jawab pemerintah daerah bersangkutan. Kewenangan Pemerintah Pusat hanya ada pada pintu-pintu perbatasan (*border gate*) yang meliputi aspek kepabeaan, keimigrasian, karantina, keamanan dan pertahanan.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan kewenangannya tersebut. Menurut Brigjen Hatta YS hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor³⁶, yaitu: (1) Belum memadainya kapasitas Pemerintah Daerah dalam pengelolaan wilayah perbatasan mengingat penanganannya yang bersifat lintas administrasi wilayah pemerintahan dan lintas sektoral, sehingga masih memerlukan koordinasi dari institusi yang secara hierarkis lebih tinggi; (2) Belum tersosialisasikannya Peraturan Perundang-undangan mengenai pengelolaan wilayah perbatasan, (3) Terbatasnya anggaran pembangunan Pemerintah Daerah; (4) Masih adanya tarik manarik kewenangan pusat-daerah, misalnya dalam pengelolaan kawasan konservasi seperti hutan lindung dan taman nasional sebagai international inheritance yang selama ini menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan).

Karena faktor-faktor tersebut, pengelolaan kawasan perbatasan negara sampai saat ini belum dilakukan secara terpadu dengan mengintegrasikan seluruh sektor terkait. Seperti yang dikatakan oleh Eurico Guterres, meskipun nilai ekspor NTT ke Timor Leste tergolong besar akan tetapi hal itu sesungguhnya tidak ada artinya bagi peningkatan kesejahteraan warga di perbatasan jika para pengusaha enggan memanfaatkan tenaga kerja setempat. Tidak sedikit warga NTT yang menjadi *stress* karena pengusaha tidak melibatkan mereka dalam kegiatan bisnisnya.³⁷ Karena terbatasnya peluang untuk memperoleh akses terhadap kegiatan bisnis, banyak warga NTT yang meninggalkan daerahnya untuk mencari pekerjaan. Seperti pada saat Lebaran 2007 lalu, diperkirakan sedikitnya 5.900 tenaga kerja asal NTT

³⁶ Penjelasan Wakil Asisten Teritorial KSAD Brigjen TNI Hatta YS dalam pertemuan dengan para peneliti P3DI di Jakarta, tanggal 26 Juli 2007.

³⁷ Penjelasan Eurico Guterres dalam wawancara di LP Cipinang, Jakarta, tanggal 10 Oktober 2007.

memanfaatkan momen mudik lebaran untuk mencari kerja ke daerah lain serta sekitar 1000 orang ke Malaysia menjadi TKI ilegal. Jumlah tersebut merupakan bagian dari 118.082 penganggur terbuka sesuai catatan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Nakertrans) NTT, Oktober 2007.³⁸

Mengalirnya tenaga kerja NTT keluar daerah sama sekali tidak dihalangi oleh pemerintah daerah setempat. sebab pemerintah daerah belum mampu menyiapkan lapangan kerja bagi tenaga kerja yang jumlahnya makin meningkat tiap tahun. Sedangkan, jumlah pendatang baru pasca mudik lebaran, harus memiliki keterampilan menciptakan lapangan kerja. Pemerintah NTT tetap mengizinkan pendatang baru yang memiliki keterampilan memadai untuk membantu memacu pertumbuhan ekonomi daerah. Di sisi lain, para lulusan sarjana, sekolah kejuruan, dan teknik belum mampu menciptakan lapangan kerja. Kondisi itu mengakibatkan dunia usaha di NTT kurang berkembang, karena belum banyak lulusan perguruan menaruh minat serius terhadap pendirian usaha baru. Di samping itu, pemerintah kabupaten, belum mampu memacu pertumbuhan ekonomi daerah agar tumbuh maksimal, untuk menyerap lebih banyak tenaga kerja. Saat ini, dengan upah minimum provinsi (UMP) Rp600.000 per bulan di NTT, banyak perusahaan belum mampu memenuhinya. Misalnya ada perusahaan yang mengaji karyawannya sebesar Rp250.000-Rp300.000 per bulan.

Permasalahan beberapa kawasan perbatasan masih ditangani secara ad hoc, sementara (temporer) dan parsial serta lebih didominasi oleh pendekatan keamanan (*security*) melalui beberapa kepanitiaan (*committee*), sehingga belum memberikan hasil yang optimal. Komite-komite kerjasama penanganan masalah perbatasan yang ada saat ini antara lain Joint Border Committee RI-UNMISET (Timor Leste). Pengelolaan perbatasan negara secara terpadu sangat strategis dan mendesak untuk dilakukan, karena menyangkut dengan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu hal yang turut memberikan kontribusi terhadap belum optimalnya pengelolaan dan penanganan permasalahan perbatasan saat ini adalah belum adanya suatu lembaga yang secara khusus mengelola keseluruhan aspek pengelolaan perbatasan, baik di tingkat pusat hingga ke daerah.

Di samping itu, belum terkelolanya secara maksimal potensi ekonomi di perbatasan antara lain disebabkan oleh belum tuntasnya penyelesaian tapal

³⁸ Palce Amalo, "Ribuan Tenaga Kerja Asal NTT Keluar Daerah", *Media Indonesia Online*, 23 Oktober 2007, diakses 23 Oktober 2007.

batas kedua negara.³⁹ Akibatnya yang dapat dilakukan oleh pemerintah provinsi NTT sejauh ini adalah identifikasi masalah secara makro.⁴⁰ Dalam tahapan seperti ini, identifikasi dilakukan antara lain dengan pendekatan tata ruang. Melalui pendekatan semacam ini dapat diketahui bahwa kegiatan-kegiatan yang bisa dilakukan masyarakat setempat lebih bersifat parsial artinya jika di suatu tempat terdapat komunitas masyarakat, maka di situ akan terjadi kegiatan ekonomi. Melalui pendekatan tata ruang itu pula pada akhirnya dapat diketahui beberapa titik di perbatasan yang melakukan kegiatan ekonomi yang lebih aktif bila dibandingkan dengan wilayah lainnya di sekitar perbatasan. Berdasarkan kondisi ini, Pemerintah Provinsi NTT kemudian mengambil inisiatif membangun pasar-pasar tradisional di daerah perbatasan yang aktif melakukan kegiatan ekonomi. Daerah yang aktif tersebut adalah di Motaain, Wini dan Turiskain.⁴¹ Tujuannya adalah agar pemerintah lebih mudah mengelola dan mengawasi kegiatan pasar tersebut dan yang terpenting agar rakyat Timor Leste yang memerlukan bahan-bahan kebutuhan pokok bisa mendapatkannya di pasar tersebut. Pasar ini sekaligus juga untuk menghindari munculnya pasar gelap di perbatasan kedua negara. Barang-barang kebutuhan pokok yang diperdagangkan oleh masyarakat setempat antara lain minyak goreng, beras ataupun sabun.

Para pengungsi pun jika memang mempunyai kemampuan, juga dilibatkan dalam pasar tradisional ini. Meskipun masih sulit untuk menentukan komoditas apa yang bisa mereka perdagangkan akan tetapi keterlibatan mereka ini sedikit banyak memberi dua keuntungan. Pertama, membantu meningkatkan perekonomian mereka yang terpuruk karena kehilangan mata pencaharian setelah sekian tahun terlibat atau menjadi korban perang saudara di Timor Leste. Kedua, pelibatan ini dengan sendirinya akan menciptakan stabilitas keamanan yang sangat diperlukan untuk memelihara potensi ekonomi di perbatasan. Sejauh ini stabilitas keamanan diperbatasan sangat mendukung kegiatan ekonomi ini meskipun sering diberitakan terjadi kerusuhan ataupun penutupan perbatasan akan tetapi kegiatan ekonomi di pasar tradisional ini tetap dapat dikendalikan. Hal ini merupakan suatu pertanda bahwa masyarakat

³⁹ Laporan yang ada menyebutkan bahwa proses perundingan perbatasan antara Indonesia dengan Timor Leste sejauh ini masih menyisakan 4 persen masalah yang harus diselesaikan. Untuk lengkapnya baca UNOTIL, "Progress Report of The Secretary General on the United Nations Office in Timor Leste, No. S/2006/24", Security Council, United Nations.

⁴⁰ Wawancara dengan Kepala Bappeda Pemprov NTT, DR. Ir Jamin Habid, MM, di Kupang tanggal 15 Agustus 2007.

⁴¹ Penjelasan oleh Putu Sura Putra, Kasubdin pemerintah provinsi NTT, tanggal 15 Agustus 2007.

di perbatasan NTT telah siap melakukan kegiatan ekonomi meskipun kemampuan yang mereka miliki sangat terbatas.

Sesuai dengan kewenangannya, pemerintah pusat telah memperhatikan antusiasmenya untuk memajukan dinamika perekonomian di perbatasan dengan membuat kesepakatan pembuatan kartu pas yang bisa memudahkan mereka melintasi tapal batas demi kelancaran kegiatan di perbatasan. Kini tinggal bagaimana pemerintah daerah bersama-sama masyarakat setempat mampu mengelola semua potensi yang ada menjadi sebuah peluang bisnis yang potensial di masa depan demi kepentingan bersama.

IV. Kesimpulan

Keinginan untuk mengubah kawasan perbatasan sebagai halaman terdepan Indonesia dalam berhadapan dengan negara lain bukanlah suatu hal yang tidak mungkin untuk diwujudkan mengingat potensi ekonomis yang dimiliki kedua wilayah itu. Akan tetapi upaya kearah itu harus dikelola secara terpadu dengan mengintegrasikan seluruh sektor terkait. Perbatasan tidak dapat lagi dilihat hanya sebagai bagian dari pengaturan keamanan saja tetapi juga permanfaatan nilai sosial dan ekonomis. Tanpa itu permasalahan yang muncul di perbatasan tidak akan pernah terselesaikan sebab keamanan di perbatasan terkait dengan masalah sosial dan ekonomi masyarakat di sekitar perbatasan.

Dengan memberi peluang lebih besar bagi penduduk di sekitar perbatasan untuk terlibat secara intensif dalam aktifitas perdagangan lintas batas maka peluang bagi terjadinya kegiatan yang bersifat ilegal akan semakin mengecil. Komitmen diantara pemimpin kedua negara untuk memajukan kesejahteraan rakyat di perbatasan sudah merupakan modal awal untuk mewujudkan keinginan tersebut. Tetapi komitmen saja tidaklah cukup, masih diperlukan langkah-langkah konkret pemerintah untuk menciptakan situasi yang memungkinkan masyarakat di perbatasan memperoleh manfaat ekonomi sebesar-besarnya.

Pengalihan peran perbatasan jembatan penghubung juga menuntut peran aktif pemerintah daerah untuk mengatur aktifitas di perbatasan. UU No. 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberi wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan wilayah perbatasan tanpa harus menunggu instruksi Pemerintah Pusat. Sejauh ini Pemerintah Provinsi NTT baru dapat membangun pasar-pasar tradisional di daerah perbatasan

yang dinilai aktif melakukan kegiatan ekonomi seperti di Motaain, Wini dan Turiskain. Keberadaan pasar ini bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat Timor Leste tetapi juga untuk menghindari munculnya pasar gelap di perbatasan kedua negara. Diharapkan aktifitas perdagangan ini akan terus melanjut di sepanjang perbatasan sejalan dengan berbagai fasilitas yang disediakan oleh kedua pemerintahan.

Karena perdagangan bersifat strategis, maka diharapkan dimasa mendatang akan lebih banyak lagi pasar yang dibuka bagi perdagangan langsung di perbatasan. Potensi perdagangan kedua kawasan sangat menjanjikan sebab 70 persen perdagangan luar negeri Timor Leste dilakukan dengan Indonesia, sebaliknya lebih dari 50 persen ekspor NTT tertuju ke Timor Leste. Namun semuanya itu baru dinikmati oleh para pedagang besar yang kurang melibatkan penduduk sekitarnya dalam melakukan aktifitas perdagangan. Padahal pangsa ini akan lebih besar lagi bila mengingat ke depan pembangunan ekonomi Timor Leste masih sangat memerlukan kerjasama dengan Indonesia mengingat kelangkaan sumber dana dan sumber daya manusia.

Bibliografi

- Amalo, Palce, "Ribuan Tenaga Kerja Asal NTT Keluar Daerah", *Media Indonesia Online*, 23 Oktober 2007, diakses 23 Oktober 2007.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear*, 2nd edition, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991.
- "Economic Security", *Backgrounder*, No. 6, Revised, Canadian Security Intellegence Service (CSIS), Februari 2004.
- Galbraith, John Kenneth, *The Affluent Socity*, The Riverside Press, Cambridwe, 1958.
- Nesadurai, Helen ES, "Conceptualising Economic Security in an Era of Globalisation: What Does the East Asian Experience Reveal?", *CSGR Working Paper*, No. 157/05, Institute of Defence and Strategic Studies, Februari 2005.
- Litinen, Kari, "Reflecting The Security Border in The Post-Cold War Context", *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 6, No. 2, 2001.
- Losman, Donald, "Economic Security: A National Security Folly?", *Policy Analysis*, No. 409, 1 Agustus 2001.
- Larson, Alan P., "Economic Priorities of the National Strategy", dalam *US Foreign Agenda: An Electronic Journal of the US Department State*, Vol. 7, No. 4, Desember 2002.
- Panduan Operasional Tiga Batu Tungku Pembangunan Nusa Tenggara Timur*, Pemda Provinsi daerah tingkat I NTT.
- "Perkembangan Perdagangan Indonesia-Timor Leste", *Business News*, 5 Mei 2007.
- Perwita, Anak Agung Banyu, "The Impact of Territorial Border Problem on Indonesia Security", *The Indonesian Quarterly*, Vol. 34, No. 3, 2006, CSIS, Jakarta.
- Sehandi, Yuhanes "APBD dan Kemiskinan NTT", *Pos Kupang*, 14 Agustus 2007.
- "Sembako Timor Leste Masih Bergantung Dari NTT", Indonesian Nutrition Network (INN), <http://www.indomedia.com/poskup/2006/07/03>, diakses pada tanggal 3 september 2007.
- Soesastro, Hadi, "East Timor's Relations with Indonesia", dalam Hal Hill and Joao M. Saldanha (eds.), *East Timor Development Chalengges for the World Newest Nation*, ISEAS, Singapore, 2001.

UNOTIL, "Progress Report of The Secretary General on the United Nations Office in Timor Leste, No. S/2006/24", *Security Council*, United Nations.

"Insiden Malibaka Tak Pengaruhi Ekspor Impor", *Suara Timor Loropsae*, 17 Januari 2006.

Nara Sumber:

DR. Ir Jamin Habid, MM, Kepala Bappeda Pemprov NTT.

Putu Sura Putra, Kasubdin Pemerintah Provinsi NTT.

Eurico Guterres, pejuang integrasi, LP Cipinang, di Jakarta
Brigjen TNI Hatta YS, Wakil Asisten Teritorial KSAD

Caetano de Sousa Guterres, SH, MH, Konsul Timor Leste di Kupang.

John Huwala, Kabiro Pemprov NTT.

Silvester Banfatin, Kabag Pembangunan Wilayah Pemprov NTT.

Bagian 4
MASALAH PERBATASAN INDONESIA-TIMOR LESTE:
PERSPEKTIF KEAMANAN¹
Oleh: Poltak Partogi Nainggolan²

I. Latar Belakang

Hubungan Indonesia-Timor Leste telah dimulai sejak lama, karena kedua negara terletak berdampingan atau memiliki perbatasan langsung di daratan. Kedua negara di masa lalu sama-sama pernah diduduki oleh pasukan penjajah asing dari Eropa dalam periode yang sangat panjang. Jika Indonesia pernah dikuasai Belanda, maka Timor Leste pernah dijajah oleh Portugis. Hanya saja Indonesia berhasil memerdekaan dirinya lebih awal daripada Timor Leste.

Selama tahun 1974-1976, di bawah pengaruh Perang Dingin dan restu dunia internasional, terutama AS dan Australia, pemerintah Indonesia di bawah Soeharto melakukan invasi ke Timor Leste yang sebelumnya dikenal sebagai Timor Timur (Timtim), untuk dijadikan sebagai propinsinya yang ke-27. Sejak masa itu hingga berakhirnya rejim Soeharto pada Mei 1998, berlangsung perlawanan domestik di Timtim atas kekuasaan pemerintah Indonesia, yang sangat berpengaruh atas citra Indonesia di dunia internasional dan memuncak dengan referendum di bawah pengawasan PBB pada 31 Agustus 1999.

Pasca-referendum, dan terbentuknya negara Timor Leste yang berdiri sendiri, tidak berarti masalah kedua negara, terutama keamanan, selesai. Sebab, hasil referendum masih membawa dampak sampingan berupa masalah perbatasan yang harus segera diatur dan diselesaikan oleh kedua negara, yang sebelumnya, ketika Timtim masih berintegrasi dengan Indonesia, tidak pernah ada. Juga, ada masalah keamanan di sekitar perbatasan, karena pihak-pihak yang bertikai, khususnya penduduk pro-integrasi, masih terbawa suasana konflik dan tidak puas dengan hasil referendum yang dinilai tidak *fair* dan dicurigai telah dibuat oleh PBB menguntungkan kalangan pro-kemerdekaan. Sehingga, konflik sporadik antara kedua kelompok masih terus terjadi, walau dalam intensitas kecil. Pasukan keamanan Indonesia pun tidak bisa tenang menjaga kawasan di sekitar perbatasan, karena yang dihadapi

¹ Penelitian yang dilakukan pada 2007

² Peneliti Utama di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPRRI. Dapat dihubungi di: pptogin@yahoo.com

kalangan yang tidak puas atau penduduk pro-integrasi adalah musuh lama mereka, yakni Pasukan Timor Leste yang kini menjadi pasukan resmi negara tersebut dan bukan lagi statusnya sebagai gerilyawan pemberontak. Sehingga, potensi pecahnya konflik bersenjata antara pihak keamanan kedua negara tinggi sekali, akibat residu konflik yang masih ada.

II. Permasalahan

Segera, setelah merdeka, pemimpin Timor Leste, Xanana Gusmao melakukan kunjungan luar negeri yang pertama ke Indonesia. Kunjungannya ini sangat berarti, karena Indonesia adalah negara terakhir yang pernah menguasai negerinya selama seperempat abad. Letak geografis dan sejarah masa lalu tentu saja akan terus berpengaruh terhadap hubungan kedua negara di masa depan. Sehingga logis, Presiden Gusmao tidak cukup sekali mengunjungi Indonesia pasca-pelantikannya. Hal ini menandai pentingnya hubungan kedua negara, terutama dilihat dari masalah keamanan di perbatasan, karena akan berimplikasi langsung terhadap stabilitas dalam negeri Timor Leste.

Dalam konteks ini pula, dapat dipahami mengapa presiden berikutnya Timor Leste yang baru terpilih, Ramos Horta, yang sama seperti Gusmao dulunya adalah musuh utama pemerintah Indonesia dan yang paling dicari oleh pasukan keamanannya, segera pula mengunjungi Indonesia beberapa hari setelah terpilih dalam pemilu. Dalam kunjungannya ke Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), Presiden Horta mengungkapkan bahwa masalah perbatasan merupakan isu pokok hubungan kedua negara yang terus harus diperhatikan bersama. Sebab, kondisi keamanan di perbatasan dengan Indonesia akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah Timor Leste pasca-referendum dalam membawa negaranya ke arah sukses konsolidasi demokrasi dan pembangunan kembali (rekonstruksi) negeri itu pasca-perang saudara selama beberapa dasawarsa.

Buat Indonesia, masalah perbatasan dengan Timor Leste bukan masalah sepele, sebab sekecil apapun letusan konflik baru yang muncul, ia akan mendapat perhatian atau sorotan dunia internasional, mengingat kinerja Indonesia yang buruk di masa lalu di sana terkait dengan tuduhan pelanggaran HAM berat dalam mengatasi masalah keamanan yang muncul. Tentu saja hal tersebut selain akan merepotkan petugas keamanan dan kehidupan penduduk Indonesia di wilayah perbatasan itu, terutama warga Timor ex-pro-integrasi, juga pemerintah pusat yang harus bisa mengatasinya secara komprehensif

karena akan menghadapi kembali tekanan dunia internasional seperti menjelang dan pasca-referendum 1999. Sementara, kehadiran pemerintah yang memiliki akuntabilitas yang baik akan terus dituntut dunia internasional dewasa ini sejalan dengan kepentingan Indonesia yang tinggi untuk mendatangkan modal asing dan meningkatkan kerja sama dengan dunia internasional demi memperbaiki kinerja ekonomi nasionalnya. Sehingga, ingin dikemukakan di sini pentingnya masalah perbatasan kedua negara, terutama dari perspektif keamanan, sejak merdekaanya Timor Leste pada tahun 1999 lalu.

III. Pertanyaan Penelitian

Beberapa pertanyaan yang akan dijawab melalui penelitian lapangan (*field research*) ini adalah:

1. Bagaimana situasi perbatasan Indonesia-Timor Leste secara umum dewasa ini?
2. Masalah-masalah perbatasan apa saja yang dihadapi oleh Indonesia-Timor Leste sejak 1999-2007?
3. Dalam perspektif keamanan, masalah apa saja yang dihadapi kedua negara di sekitar perbatasan?
4. Bagaimana kondisi eks-penduduk pro-integrasi?
5. Bagaimana hubungan mereka dengan bekas saudara-saudara mereka di wilayah Timor Leste?
6. Bagaimana hubungan pihak keamanan (TNI dan Polri) dengan militer dan kepolisian Timor Leste?
7. Bagaimana hubungan penduduk eks-pro-integrasi dengan pihak keamanan Timor Leste?
8. Bagaimana hubungan penduduk eks-pro-integrasi dengan pihak keamanan Indonesia?

IV. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui permasalahan perbatasan yang dihadapi Indonesia dan Timor Leste sejak 1998 sampai 2007. Secara spesifik ingin diketahui masalah keamanan yang dihadapi kedua negara di sekitar perbatasan.

Dalam hal ini ingin diketahui juga secara berturut-turut hubungan penduduk ex-pro-integrasi dengan penduduk pro-kemerdekaan dan pihak

keamanan Timor Leste, serta hubungan mereka dengan pihak keamanan
...Jadidonesia

Kemudian, ingin pula diketahui hubungan antara pihak keamanan
kedua negara, apakah mereka juga merupakan sumber konflik, ataukah pihak
yang berkuasa mempunyai

mengkaji konflik-konflik dalam negara ataupun antar-negara yang disebabkan atau dipengaruhi oleh faktor keamanan lingkungan, migrasi internasional, dan masalah-masalah transnasional⁷ Sehingga, dalam hal ini, eksistensi perbatasan antar-negara menjadi kian rapuh dan mudah terlampaui oleh berbagai aktor (hubungan) internasional, baik negara maupun non-negara.⁸

Secara mendasar, permasalahan perbatasan memang tidak dapat dilepaskan dari masalah kedaulatan nasional negara yang saling berbatasan.⁹ Dalam pendekatan lama hubungan internasional, kedaulatan menjadi fokus perhatian yang tidak terpisahkan dari kepentingan nasional ketika masalah mulai muncul karena sengketa perbatasan. Hans Morgenthau dalam *Politics among Nations* sebagai konsekuensinya menjadi referensi yang berharga pada masa itu, ketika persoalan kepentingan nasional masih dilihat secara terbatas. Namun, secara logis tidak dapat dipungkiri, bahwa persoalan kepentingan nasional bukanlah batas wilayah secara fisik, hukum, atau kedaulatan nasional semata, tetapi terkait dengan kepentingan ekonomi, sumber daya alam, perdagangan lintas-batas, adanya masalah penyelundupan barang, senjata, dan manusia, narkoba dan obat bius, dan kasus-kasus transnasional lainnya.¹⁰ Selanjutnya, masyarakat internasional mulai memberikan perhatian yang lebih mendalam terhadap pentingnya dimensi keamanan individual sebagai penentu atau prasyarat terciptanya keamanan yang lebih luas, yakni keamanan masyarakat, baik dalam tingkat nasional maupun global. Sehingga, berkembanglah kemudian perspektif keamanan manusia (*human security*) dengan memperhatikan aspek manusia dalam segala bidang, tidak hanya aman di tempat ia tinggal, dari gangguan ancaman fisik dan bersenjata pihak lain atau luar, tetapi juga bebas dari ancaman kelaparan, kemiskinan, degradasi lingkungan, wabah penyakit, tiadanya tempat tinggal yang layak, dan terjamin kehidupannya secara lahir-batin dan kebutuhannya di masa depan.¹¹ Perspektif ini mendapat perhatian luas PBB untuk dijadikan sasaran pembangunan milenium barunya (*Millennium Development Goals —MDGs*).

⁷ Michael T. Clare dan Daniel C. Thomas, *World Security: Challenges for A New Century*, New York: Saint Martin Pess, 1994.

⁸ Lihat Anne Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004: 1-31.

⁹ Lihat Marina Caparini dan Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, Geneve: DCAF and Lit, 2006: 17 et seqq.

¹⁰ Lihat pula Thomas, Caroline. *In Search of Security: The Third World in International Relations*. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1992.

¹¹ Oquist, 2001a, 2001b, *loc. cit.*

Di sinilah letak hubungan resiprokal keamanan di perbatasan dan keamanan regional dan di masing-masing negara, yang berdimensi kompleks, yakni dapat dipengaruhi keamanan individu, keamanan manusia atau warga negaranya.¹²

VI. Metodologi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptis-analistis. Analisis dilakukan secara kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, kunjungan ke lapangan, dan wawancara.

Studi kepustakaan dilakukan di Jakarta dengan menggunakan bahan publikasi kontemporer, berita-berita dan laporan perkembangan aktual media massa. Selanjutnya, penelitian mencari data di lapangan dilakukan dengan kunjungan ke daerah perbatasan Indonesia-Timor Leste. Di wilayah ini dilakukan observasi dan kegiatan wawancara dengan berbagai pihak terkait, di antaranya petugas Korem, Kodim, dan Kepolisian setempat. Karena di atas petugas setempat itu, masih ada lagi sumber informasi yang lebih luas, yakni Kodam Udayana dan Kapolda Bali, sebagai penanggung jawab masalah keamanan perbatasan yang lebih tinggi maka dilakukan wawancara dengan kedua petinggi tersebut.

Mengingat pentingnya informasi dari mereka yang berada dalam posisi sebagai obyek langsung dalam masalah perbatasan kedua negara, maka wawancara juga dilakukan dengan penduduk di daerah perbatasan Indonesia-Timor Leste. Pemilihan informan dari penduduk dilakukan secara purposif dengan memilih sumber informasi tokoh penduduk yang banyak mengetahui masalah-masalah yang ada di perbatasan kedua negara.

Kegiatan wawancara juga dilakukan di Jakarta dengan Aster Kasad, Brigjen. Hatta Syamsuddin, pihak Kedubes Timor Leste dan Deplu RI, khususnya Direktorat Asia-Pasifik, yang menangani masalah perbatasan kedua negara, baik atas penyelesaian perjanjian perbatasan maupun terhadap permasalahan yang muncul pasca-referendum dan berpisahnya Timor Leste dari Indonesia. Selanjutnya, dilakukan wawancara dengan kalangan kantor konsulat Timor Leste di Bali dan Kupang, Nusa Tenggara Timur, kantor perwakilan yang paling dekat dengan perbatasan.

Kegiatan pengamatan lapangan (observasi) dan wawancara dilakukan di propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang berbatasan langsung dengan negara Timor Leste. Di wilayah ini, wawancara dilakukan dengan Komandan

¹² Lihat Caparini and Marenin (eds.), 2006, *loc. cit*, termasuk hal. 255 *et seqq.*

Korem Wirasakti, Kol. Arief Rachman, yang bermarkas di Kupang. Juga dilakukan wawancara dengan Konsul Timor Leste, Caetano de Soussa Guterres, dan pejabat pemerintah daerah NTT yang mengurus masalah perbatasan,

Selanjutnya, kegiatan wawancara dilakukan di Jakarta. Adapun wawancaranya difokuskan dengan pihak Deplu RI, khususnya yang menangani isu perbatasan, keamanan, dan penyelesaian perjanjian bilateral dengan Timor Leste. Secara khusus, kegiatan wawancara dilakukan dengan tokoh pro-integrasi Timor-Timur, Eurico Guterres, yang banyak mengetahui secara mendalam masalah domestik Timor Leste di masa lalu dan hubungannya dengan pemerintah Indonesia. Kegiatan pengumpulan data melalui wawancara diupayakan pula dengan Dubes Timor Leste di Indonesia yang berkedudukan di Jakarta.

Sementara itu, di Propinsi Bali, kegiatan wawancara dilakukan dengan pihak Kodam Udayana yang fokus tugasnya mengurus atau bertanggung jawab atas pengawasan masalah keamanan perbatasan Indonesia-Timor Leste. Di sini wawancara dilakukan pula dengan Konsul Timor Leste yang berkedudukan di Propinsi Bali. Sebagai tambahan, wawancara diupayakan pula dengan pihak Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) RI-Timor Leste yang berperan dalam menyelesaikan berbagai masalah pelanggaran HAM di masalah lalu, yang tidak dapat dipungkiri memiliki hubungan dengan masa depan keamanan di wilayah perbatasan kedua negara.

VII. Temuan Penelitian dan Pembahasan

A. Kondisi Umum Perbatasan RI-Timor Leste

Wilayah sepanjang perbatasan Indonesia-Timor Leste dibatasi oleh Kabupaten Belu, Kupang, Timor Tengah Utara, Alor, dan Rote Nda. Sedangkan akses masuk dari Indonesia ke Timor Leste dapat dilakukan dari wilayah *enclave* Oekusi. Pintu masuk utama itu sendiri adalah dari Kecamatan Tasifeto Timur, yang menjadi bagian dari Kabupaten Belu.

Masalah tapal batas di antara kabupaten di NTT merupakan persoalan lain yang menambah rumit masalah perbatasan Indonesia-Timor Leste. Hal ini telah mendapat perhatian media massa¹³ dan pihak DPRD. Di DPRD,

¹³ Lihat misalnya, "Tiga Bupati Diminta Selesaikan Tapal Batas," *Pos Kupang*, 13 Agustus 007: 17.

masalah perbatasan telah mendapat perhatian dalam pendapat-pendapat fraksi di Sidang Paripurna pada tanggal 13 Agustus 2007. Di sana diungkapkan bahwa masalah perbatasan telah memunculkan permasalahan di lapangan dalam bentuk pemblokiran jalan dan pembakaran rumah-rumah penduduk¹⁴

Demikian pula, masalah perbatasan tidak kunjung tuntas, karena pemerintah kabupaten yang bermasalah mendominasi perundingan-perundingan yang dilakukan dan kurang melibatkan masyarakat adat di sepanjang perbatasan yang disengketakan. Di samping itu, pemerintah kabupaten belum mampu mensosialisasikan perbedaan antara wilayah administrasi pemerintahan dan wilayah adat milik masyarakat adat di sepanjang perbatasan. Karena itu, disarankan oleh DPRD, F-PDS, misalnya, pemerintah kabupaten di bawah kordinasi Gubernur wajib memfasilitasi musyawarah-mufakat bagi masyarakat adat di perbatasan, yang kemudian perlu dilanjutkan dengan memfasilitasi pembuatan tugu perbatasan pada titik-titik yang telah disepakati antara kelompok masyarakat perbatasan itu sendiri. Juga disarankan, agar semua peta batas wilayah yang diwariskan oleh penjajah tidak dipakai lagi sebagai dasar hukum, kecuali untuk sekedar referensi pembanding saja.¹⁵

Namun, secara umum, masalah tapal batas Indonesia-Timor Leste, sampai penelitian ini dibuat, telah dapat dirundingkan dan diselesaikan dengan baik. Menurut pihak pemerintah Indonesia, sebagaimana telah dijelaskan oleh Zaenal Arifin, Deputi Direktur Departemen Luar Negeri RI untuk Masalah-masalah Asia Pasifik dan Afrika, masalah tapal batas telah dapat diselesaikan sebanyak 96%, setelah penyelesaian perjanjian tahun 2005 antara Menlu Hassan Wirayudha dengan Ramos Horta.¹⁶ Bahkan, menurut pihak Timor Leste, sebagaimana diungkapkan oleh Konsul Timor Leste di Kupang, NTT, Caetanno de Soussa Guterres, memperlihatkan sikap lebih optimistik lagi dengan mengatakan bahwa masalah tapal batas hanya tinggal 1% saja yang belum terselesaikan.¹⁷ Kedua belah pihak sepakat, tidak ada halangan yang berarti untuk menuntaskannya, namun tetap harus melibatkan penduduk asli di wilayah perbatasan kedua negara, dengan tetap memperhatikan hukum adat yang berlaku di sana, agar dapat selesai secara tuntas dan tidak

¹⁴ Pandangan Umum F-Golkar DPRD NTT terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur NTT Tahun Anggaran 2006 pada Sidang Paripurna 13 Agustus 2007: 7.

¹⁵ Pandangan Umum F-PDS DPRD NTT terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur NTT Tahun Anggaran 2006 pada Sidang Paripurna 13 Agustus 2007: 3-4.

¹⁶ Wawancara pada 5 Oktober 2007 di Jakarta.

¹⁷ Wawancara pada 15 Agustus 2007 di Kupang, NTT.

menimbulkan lagi konflik lokal, yang bisa menjadi batu kerikil dalam hubungan bilateral Indonesia-Timor Leste. Diketahui, masalah tapal batas di sana merupakan warisan (sejarah) pemerintah kolonial Portugis yang dalam penentuan tapal batas tidak mengabaikan hukum adat penduduk setempat.

Sementara, permasalahan keamanan yang timbul di sepanjang perbatasan dengan Timor Leste lebih banyak diselesaikan dengan pendekatan keamanan (*security approach*), dengan langsung mengatasi atau memadamkan konflik yang muncul antara penduduk perbatasan, misalnya, antara pengungsi Timor-Timur mantan kelompok pro-integrasi, dengan penduduk Timor Leste ataupun antara mantan kelompok pro-integrasi dengan petugas keamanan mereka, serta antara petugas keamanan kedua negara. Patroli pihak kepolisian sendiri masih banyak sering dilakukan.

Mengingat kebanyakan penduduk Indonesia di perbatasan dengan Timor Leste hidup dalam kesulitan ekonomi dan tingkat kesejahteraan yang rendah, baik akibat kondisi geografis setempat, maupun sebagai implikasi dari terpisah atau merdekanya Timor Timur dalam referendum tahun 1999, maka diperlukan pula penyelesaian dan pencegahan konflik dalam jangka panjang melalui pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Diantisipasi, dalam beberapa tahun ke depan, dapat terjadi kesenjangan sosial antara penduduk eks-pro-integrasi di perbatasan dengan bekas saudara-saudara mereka di Timor Leste yang terus memperoleh bantuan dari PBB maupun yang berasal dari bantuan bilateral.¹⁸

Jumlah awal pengungsi yang terdapat di perbatasan Indonesia-Timor Leste adalah sebesar 148.000 jiwa. Sementara, jumlah pengungsi dewasa ini adalah sebanyak 48.000 jiwa. Ini artinya, dalam perkembangan kemudian, ada pengungsi yang (memilih) kembali ke Timor Leste ataupun yang pindah ke wilayah sekiranya atau tinggal di (pindah ke) wilayah lainnya di Indonesia.

Para pengungsi tersebut ada yang masih tinggal di kamp pengungsi darurat. Namun, ada juga yang sudah memiliki rumah yang baru dibangun pihak TNI bersama-sama dengan pihak Depsos. Mereka yang masih tinggal di kamp pengungsi tercatat sebanyak 9.700 KK. Pembangunan perumahan untuk para pengungsi yang dimulai pada bulan Januari 2007, telah berhasil membangun sebanyak 5.000 unit rumah yang kini sudah ditempati, dan sebanyak 3.000 unit rumah lagi tengah dibangun. Sebelum ini, para pengungsi tinggal di tempat-tempat penampungan dan tenda-tenda plastik ataupun

¹⁸ Keterangan Aster Kasad, Brigjen Hatta Syamsuddin, dalam presentasi di P3DI, 26 Juli 2007.

pemukiman yang tidak layak. Rumah-rumah baru yang dibangun oleh TNI bersama Depsol juga berkategori rumah sangat sederhana seharga Rp. 14 juta.

Inisiatif penyediaan perumahan oleh TNI dan Depsol ini telah disambut secara gembira oleh penduduk perbatasan eks-pro-integrasi. Tetapi, hal tersebut juga menimbulkan efek samping, keirihatian dan munculnya permintaan rumah yang sama dari para penduduk asli perbatasan (NTT), yang juga sebagian besar hidup dalam kemiskinan dan tingkat kesejahteraan yang rendah, yang jika tidak dapat dipenuhi, akan rawan menimbulkan konflik horizontal di antara penduduk asli dan pendatang.¹⁹ Ini masalah yang tidak mudah, sebab harus pula memperoleh perhatian yang serius.

Sebagai konsekuensinya, dari sebanyak 3000 rumah baru yang telah direncanakan akan dibangun pada tahap kedua, sebanyak 1800 rumah berkategori sangat sederhana baru akan diperuntukkan untuk pengungsi eks pro-integrasi, dan sisanya sebanyak 1200 akan dibangun untuk penduduk setempat yang membutuhkan. Hal ini dilakukan agar tidak semakin tumbuh kecemburuan social (*social jealousy*) yang akan menimbulkan konflik sosial baru. Agar dapat memenuhi harapan penduduk setempat lebih banyak lagi untuk meredam dan mencegah konflik, pada tahun 2009 ini diharapkan akan ada bantuan keuangan lainnya agar pembangunan dan kondisi perumahan penduduk perbatasan setempat dapat ditingkatkan. Pembangunan rumah sangat sederhana ini juga sangat bermanfaat bagi para mantan pejuang pro-integrasi dan mereka yang tergabung dalam kelompok-kelompok perlawanan rakyat (Kamra) setempat, termasuk eks-TPO (Tenaga Perbantuan Operasi).

Menurut Aster Kasad, Brigjen Hatta Syamsuddin, tokoh Timor Leste seperti Xanana Gusmao, menyikapi masalah perbatasan secara kondusif, dan jauh dari emosional. Ia selalu menekankan berbagai pihak di negaranya untuk selalu bekerja sama dengan baik dengan pihak Indonesia dalam menyelesaikan masalah-masalah perbatasan, khususnya masalah keamanan. Sikap Xanana ini selalu diperlihatkan dalam berbagai kunjungan resmi ke Indonesia. Kondisi Timor Leste yang sangat membutuhkan kerja sama dengan negara tetangga terdekatnya, yakni Indonesia, terutama dalam masalah ekonomi, telah membuat Xanana tidak ingin ada masalah perbatasan kedua negara. Xanana, Presiden pertama Timor Leste itu sadar bahwa masalah domestik di wilayah perbatasan kedua negara akan mempengaruhi kondisi

¹⁹ Keterangan Aster Kasad, Brigjen Hatta Syamsuddin, dalam presentasi di P3DI, 26 Juli 2007.

keamanan dan hubungan bilateral. Sehingga, ia selalu menekankan aparat keamanan Timor Leste untuk selalu mengontrol perilaku dan temperamen mereka. Mereka juga selalu ditekankan untuk bisa menghindari provokasi.

Sebagaimana diungkapkan, perasaan kecewa penduduk eks-pro-integrasi mungkin saja masih ada, mengingat kehidupan para eks-penduduk pro-integrasi berubah drastis menjadi sangat memprihatinkan setelah referendum kemerdekaan Timor Timur/Leste. Mereka yang mantan pejabat di masa lalu dengan bebagai fasilitas dinas, seperti Camat ataupun Bupati, kini hidup dalam kondisi kemiskinan dan keprihatinan. Sedangkan yang mantan tentara di Timor Timur dapat melanjutkan karir militernya di TNI.

Di luar pungsensi eks pro-integrasi, pada waktu pecah konflik antara para pengikut Xanana dan Ramos Horta *vis a vis* Mari Alkatiri, banyak penduduk sipil dari Timor Leste yang mengalir masuk ke wilayah di sekitar perbatasan dengan Indonesia. Pihak Indonesia sendiri tidak dapat mencegah dan melarang mereka untuk masuk ke wilayah Indonesia. Namun juga, tidak dapat bebas menerima dan menampung mereka yang melarikan diri, karena hal ini merupakan masalah sensitif yang memperoleh sorotan dunia internasional.²⁰

B. Kekuatan Pengamanan Perbatasan RI-Timor Leste

Di sepanjang perbatasan Indonesia-Timor Leste, terdapat 39 Pos Pengamanan Perbatasan (Pamtas), dengan rincian 26 Pos Permanen dan 13 Pos Non-Permanen. Namun, idealnya dibutuhkan 60 Pos Pamtas. Adapun wilayah Pos Pamtas terletak di bawah pengawasan Kodim 1604/Kupang, dengan 1 unit Pos Permanen dan 2 unit pos Non-Permanen. Selanjutnya, Pos Pamtas terdapat di Kodim 1605/Belu, dengan 17 Pos Permanen dan 8 Pos Semi-Permanen. Juga, Pos Pamtas terletak di Kodim 1618/Timor Tengah Utara, yang terdiri dari 8 Pos Permanen dan 3 Pos Semi-Permanen. Sehingga, jika dijumlahkan, seluruhnya terdapat 26 Pos Permanen dan 13 Pos Semi-Permanen.

Untuk keseluruhan wilayah NTT yang berbatasan langsung dengan Timor Leste, terdapat 1 Korem yang memiliki 5.056 personil, dengan rincian di Makorem 352 personil, di 12 Kodim di bawahnya 1.924 personil, 2 Yonif (743/PSY dan 744/SYB) 1.629, Milsas 1.151 personil. Luas wilayah yang tidak sebanding untuk gelar kekuatan dianilai sebagai salah satu hambatan bagi kekuatan TNI-AD, walaupun di sana telah ada Lanud dan Lantamal (VII) dan

²⁰ Keterangan Aster Kasad, Brigjen Hatta Syamsuddin, dalam presentasi di P3DI, 26 Juli 2007.

Paskhas-nya. Di luar itu, juga ada Kolakops dengan kekuatan 1.314 personil, dan Satgas Pamtas (Pengamanan Perbatasan) Indonesia-Timor Leste, dan Satgas pulau terluar dengan kekuatan 105 personil, termasuk Yon Marinir.²¹

Di Kabupaten Belu, terdapat 2 Pos Lintas Batas (PLB), Timor Tengah Utara 2 PLB. Pos UPF, di Belu terdapat 9 Pos dengan 171 petugas, Timor Tengah Utara 5 Pos dengan 18 petugas. UNOTIL (MTA/PTA), di Oecussi terdapat 1 Pos dengan 7 orang petugas, Batugade 1 Pos 5 petugas, dan Covalima 1 Pos dengan 8 petugas. Di Pos Kawan (Brimob), untuk Belu terdapat 7 Pos dengan 70 petugas, dan Timor Tengah Utara dengan 5 Pos yang memiliki 50 petugas. Sementara, wilayah yang masih sengketa dengan Timor Leste, di Belu terdapat 3 daerah, Timor Tengah Utara 5 daerah, dan Kupang 1 daerah.²²

Jumlah warga pendatang eks-Timtim, di Belu terdapat 8.447 KK atau 24.357 jiwa. Di Timor Tengah Utara ada sebanyak 1.099 KK atau 5.311 jiwa.²³ Sedangkan warga negara asing yang tinggal di sana adalah mereka yang bekerja di organisasi (LSM) internasional seperti UNDSS, UNHCR, WHO, WFPIOM, dan Oxfam. Diinformasikan, Depsol dengan bantuan TNI, terutama satuan Zeni, telah merealisasi dan menyelesaikan pembangunan 5000 rumah untuk pengungsi eks-pro-integrasi Timtim pada awal tahun 2007. Sebanyak 3000 rumah lagi akan dibangun untuk memenuhi kebutuhan yang masih belum terpenuhi dari para pengungsi eks-pro-integrasi tersebut. Ditambahkan, menurut catatan, orang asing yang melintasi wilayah perbatasan sebagian besar terdiri dari warga negara Timor Leste, Australia, Cina, AS, Inggris, Jepang, dan Filipina.

C. Masalah Perbatasan RI-Timor Leste

1. Implikasi Pemberontakan Renaldo di Timor Leste

Situasi politik domestik di Timor Leste sangat mempengaruhi secara langsung kondisi keamanan di perbatasan Indonesia. Pemberontakan yang dilakukan Mayor Alfredo Alves Reinado terhadap pemerintah Xanana membawa dampak di sekitar perbatasan kedua negara. Tidak lama setelah kasus pemberontakan, TNI segera menyediakan pasukan cadangan di perbatasan untuk mengantisipasi memburuknya situasi. Pasukan cadangan

²¹ Sumber data Korem 161/WS, Kupang, dalam presentasi pada 15 Agustus 2007.

²² Ibid.

²³ Ibid.

yang disiapkan adalah dari Yonif 744 Kupang, yang akan membantu Yonif 742 yang telah bertugas sebelumnya, dan keduanya merupakan bagian dari Korem 161 Wirasakti. Yonif 744 adalah pasukan yang pernah bertugas di bekas propinsi Timtim dan kini bermarkas di Kabupaten Belu.

Tugas pasukan TNI dalam menghadapi masalah Mayor Reinado adalah mencegah agar pasukan yang tengah memberontak itu, dan juga warga Timor Leste, menyeberang secara ilegal masuk ke wilayah Indonesia melalui Kabupaten Belu. Diinformasikan, pada 25 Pebruari 2007, ada pasukan pimpinan Mayor Alfredo yang menyerang pos perbatasan milik Timor Leste di Salele, Covalima, di wilayah Selatan Timor Leste dekat perbatasan Indonesia. Sejak insiden tersebut, pasukan TNI dari Yonif 742 di 39 pos pengamanan perbatasan diperintahkan bersiaga dan meningkatkan intensitas patroli, dari biasanya antara 1-2 kali menjadi lebih dari jumlah itu. Dilaporkan, 4 pintu perlintasan menuju Timor Leste, 2 di Kabupaten Belu, yaitu di Metamasin di Kecamatan Kovalima yang berbatasan dengan pintu perlintasan Salele di Timor Leste dan Motaain di Kecamatan Malaka Barat yang berbatasan dengan pintu perlintasan Batugede, Distrik Bobonaro, serta 2 pintu lainnya Napan dan Wini di Kabupaten Timor Tengah Utara yang berbatasan dengan Distrik Oekusi, sampai beberapa hari kerusuhan tetap ditutup.²⁴

Sebagaimana dijelaskan oleh Dan Satgas Pengamanan Perbatasan, Letkol (Inf) J. Hotman Hutaen, sebanyak 35 pintu perbatasan tidak resmi atau jalan setapak telah ditutup sampai batas waktu yang tidak ditentukan.²⁵ Dalam perkembangan terburuk, 2 batalyon TNI telah berada dalam kondisi Siaga I di sepanjang garis perbatasan menyusul ketegangan di Timor Leste. Ketegangan yang terjadi telah berdampak serius terhadap wilayah perbatasan, terutama di Kabupaten Belu yang memiliki batas laut, darat, dan udara dengan Timor Leste. Adapun penutupan pintu perbatasan dilakukan sesuai dengan perintah dari pemerintah pusat dari Jakarta untuk mencegah eksodus warga Timor Leste ke Indonesia. Juga dilaporkan, anggota TNI dari Yonif 742/SWY, selama pemberontakan Mayor Alfredo, melakukan kegiatan patroli secara intensif di hutan yang sering dilalui para pelintas batas di dekat Motaain, Belu, NTT. Demikian pula, kapal perang milik TNI AL berpatroli di wilayah perairan perbatasan Indonesia-Timor Leste.²⁶

²⁴ "Pasukan Cadangan Disiagakan," *Media Indonesia*, 28 Pebruari 2007: 16.

²⁵ "Empat Pintu Perbatasan RI-Timor Leste Ditutup," *Suara Pembaruan*, <http://www.suarapembaruan.com/News/2007/02/28/Nusantar/nus01.htm>, 28 Pebruari 2007: 1.

²⁶ "Reinado Diminta Menyerahkan Diri," *Suara Pembaruan*, <http://www.suarapembaruan.com/News/2007/02/28,Nusantar/nus0.htm>, 28 Pebruari 2007: 1.

Pemberontakan yang dilakukan Mayor Reinado, sebagai imbas konflik politik internal dalam tubuh elit politik Timor Leste antara PM Alkatiri dan Presiden Gusmao, telah menyebabkan ratusan WNI yang bermukim di Timor Leste tertahan di Batugade dan tidak dapat melanjutkan perjalannya ke daerah asalnya di Indonesia. Karena, pihak imigrasi Timor Leste tidak dapat menjalankan tugas sebagaimana biasanya setelah ada instruksi dari pemerintah negara itu untuk menutup pintu perbatasan. Eksodusnya WNI terjadi menyusul ketegangan yang telah menyebabkan situasi keamanan terganggu, sehingga tidak ada rasa aman bagi WNI yang selama ini bekerja di Timor Leste. Perintah penutupan pintu perbatasan Motaain yang dikeluarkan pemerintah Timor Leste telah menyebabkan semua warganya maupun WNI tidak diperkenankan meninggalkan negara itu. Pihak Kantor Imigrasi Atambua, NTT, seperti dikatakan Kepala Kantor Imigrasi Atambua, Warlen Napitupulu, tidak bisa berbuat banyak untuk membantu ratusan WNI yang tertahan di Batugade karena pintu perbatasan ditutup rapat.

Sebaliknya, beberapa warga Timor Leste yang berniat kembali ke negaranya, juga tidak dapat melanjutkan perjalanan. Mereka terpaksa kembali ke Atambua. Aktifitas sehari-hari di pos perbatasan Motaain tidak ada yang berarti dikerjakan; para petugas Kantor Imigrasi, Kantor Karantina Tumbuhan dan Kantor Bea dan Cukai hanya bersantai-santai saja karena tidak ada warga yang dapat melakukan kegiatan lintas-batas kedua negara yang sedang ditutup tersebut. Sedangkan prajurit TNI yang bertugas di pintu perbatasan tampak siaga. Bupati Belu, Joachim Lopez, menjelaskan, pihaknya telah meminta warga masyarakat yang tinggal di sepanjang garis perbatasan dengan wilayah Timor Leste untuk tetap tenang dan tidak terpancing dengan situasi yang berkembang kurang kondusif di Timor Leste belakangan ini, mengingat apa yang tengah berlangsung di sana adalah urusan internal pemerintah negeri itu.²⁷

Penutupan wilayah perbatasan juga dilakukan oleh pihak Indonesia sejak 25 Februari 2007 malam setelah ada instruksi Menko Polkam Widodo AS, yang menerima perintah dari Presiden SBY. PM baru Timor Leste, Ramos Horta telah menyampaikan pesan meminta bantuan kepada SBY untuk menutup perbatasan terkait adanya operasi militer yang tengah dilancarkan pasukan Timor Leste yang dibantu pasukan Australia dan PBB, dalam

²⁷ "Ratusan WNI Tertahan di Batugade," *Suara Pembaruan*: 1.

mengatasi serangan kelompok milisi pemberontak yang dipimpin Renaldo.²⁸ Diinformasikan, kelompok Renaldo sebelumnya telah menyerang salah satu pos Timor Leste di dekat perbatasan RI-Timor Leste dan mencuri 16 pucuk senjata jenis AK.

Pemerintah kedua negara ternyata diketahui telah melakukan kerja sama di bidang keamanan dan berupaya selalu menjaga stabilitas keamanan di wilayah perbatasan.²⁹ Penutupan perbatasan dilakukan untuk mencegah adanya penyusupan kelompok itu ke wilayah Indonesia, yang dikuatirkan bisa menimbulkan masalah baru bagi kedua negara. PM Horta sendiri telah menyatakan kekecewaannya terhadap serangan dan pencurian senjata yang telah diakukan kelompok Renaldo di sekitar wilayah perbatasan itu, dan mengaku selama ini telah bertindak terlalu lunak dan akomodatif terhadap kelompok dimaksud. Sebagai konsekuensi atas situasi yang berkembang, yang dinilai menjadi serius, pemerintah Horta kemudian menangani serangan kelompok Renaldo secara sungguh-sungguh. Hal in kemudian direspon secara koperatif oleh pemerintah Indonesia.

Danrem 161/Wirasakti di Kupang, Kol. Arief Rachman, membenarkan bahwa penutupan perbatasan dilakukan untuk menindaklanjuti instruksi Presiden SBY kepada Panglima TNI, Marsekal Djoko Suyanto³⁰ Keputusan ini dilakukan pemerintah Indonesia untuk menanggapi permintaan bantuan dari PM Timor Leste, Ramos Horta, untuk mencegah penyusupan kelompok milisi pemberontak Timor Leste, di bawah pimpinan Renaldo, ke Indonesia. Itulah sebabnya, pasukan pengamanan perbatasan RI di wilayah Pulau Timor bagian NTT dengan Timor Leste telah menetapkan kondisi Siaga I. Dalam hal ini, pasukan Yonif 742/Satya Wira Yudha telah bertindak menutup perbatasan. Dansatgas Pengamanan Perbatasan RI-Republik Demokratik Timor Leste, Letkol. Hotamn Hutahaean memberitahukan bahwa pihak pasukan Australia, Malaysia, dan Fiji di bawah bendera PBB telah memberikan informasi adanya perburuan terhadap kelompok Renaldo. Secara rinci diungkapkan, kelompok Renaldo pada 25 Februari 2007 telah melancarkan serangan terhadap pos militer Timor Leste di Tanubibi, dekat Turiskain, bagian tengah Propinsi Belu, Pulau Timor, NTT, dengan merampas 16 pucuk senjata dan 900 butir peluru.³¹

²⁸ "Presiden Instruksikan Perbatasan Ditutup," *Kompas*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0702/26/UTAMA/3342610.htm> 26 Februari 2007: 1.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ "Siaga I, Kelompok Alfredo Dicegah ke NTT", *Kompas*, 27 Februari 2007: 23.

³¹ *Ibid.*

Komandan Tentara Malaysia, Letkol Jainuri, juga menginformasikan bahwa kelompok Renaldo pada malam hari 25 Februari 2007 sekitar pukul 19.30 telah mengulangi aksinya di Salele, dekat Motamasin.

Situasi internal di Timor Leste secara realistik telah berpengaruh terhadap kondisi di wilayah perbatasan. Dengan sikap pemerintah Indonesia yang mengambil keputusan sejalan dengan pemerintahan di Timor Leste, tidak terdapat warga kedua negara yang mencoba melintas, termasuk WNA. Sementara, terhadap WNI yang ingin mengungsi ke NTT karena alasan keamanan, diharuskan memiliki dokumen yang lengkap. Demikian pula sebaliknya, terhadap mereka yang akan ke Timor Leste. Namun, terhadap WNA, walaupun mereka memiliki dokumen yang lengkap, tetap akan dinilai urgensinya. Pihak pimpinan daerah setempat di wilayah NTT, Indonesia, seperti Bupati Belu, Joachim Lopez, telah menggelar rapat musyawarah pimpinan daerah dan mengimbau warga Timor Leste yang akan kembali ke negaranya agar menahan diri untuk kembali untuk sementara waktu sampai situasi kondusif kembali. Di samping itu, 3 tempat penampungan, yakni di Turiskain, Motamasin, dan Motaain, telah disiapkan oleh Pemda dan UNHCR untuk mengantisipasi jika terjadi eksodus dari Timor Leste, dengan tanggung jawab pengelolaannya pada organisasi masalah pengungsian di bawah naungan PBB tersebut.

Pihak militer Indonesia sendiri menjelaskan TNI-AD tidak akan menambah pasukan di wilayah perbatasan dengan Timor Leste setelah memanasnya situasi politik di Timor Leste, jika memang tidak ada permintaan dari Departemen Luar Negeri. Sebagaimana diungkapkan Wakasad, Letjen Herry Cahyana, eskalasi politik yang terjadi di Timor Leste bukan merupakan kewenangan TNI-AD, kecuali jika pemerintah Indonesia melalui Departemen Luar Negeri atas permintaan pemerintah Timor Leste meminta TNI turun tangan.³² Secara spesifik, Pangdam Udayana, Mayjen Syaiful Rizal, mengatakan situasi di perbatasan Indonesia-Timor Leste pada masa pemberontakan Mayor Renaldo masih terkendali, walaupun situasi di ibukota Dili masih memanas setelah lolosnya Mayor Renaldo dari kepungan pasukan keamanan PBB, dan kian banyak warga Indonesia yang masuk perbatasan untuk mengungsi dari buruknya situasi di sana.³³ Namun demikian, aparat keamanan atau militer Indonesia (TNI) akan memaksimalkan pengamanan di

³² "TNI AD Tak Tambah Pasukan di Perbatasan RI-Timor Leste", *Suara Karya*, 8 Maret 2007: 4.

³³ *Ibid.*

perbatasan, terutama untuk mengantisipasi larinya Renaldo masuk ke dalam wilayah Indonesia. Selain itu, TNI akan berkordinasi dengan pihak keamanan internasional (PBB) tentang segala perkembangan yang terjadi.

Secara lebih tegas, Panglima TNI, Marsekal Djoko Suyanto, mengemukakan bahwa jika Renaldo berhasil memasuki wilayah Indonesia, maka TNI akan segera menangkap dan menyerahkan yang bersangkutan ke pihak keamanan (otoritas) di Timor Leste.³⁴ Baik pihak Indonesia maupun Timor Leste sudah sepakat untuk tidak terlibat atau dilibatkan terlalu jauh dalam urusan dalam negeri Timor Leste. Tetapi, apabila ada pemberontak yang lari ke wilayah Indonesia, akan ditangkap dan segera diserahkan pada pemerintah Timor Leste.

Krisis politik internal di Timor Leste ternyata juga telah menarik perhatian pemerintah Indonesia dan Australia, yang mengangkatnya sebagai bahan pembicaraan utama kedua negara dalam kunjungan Menlu Alexander Downer ke Jakarta menemui Presiden SBY. Kedua tokoh negara itu telah menyatakan sikap prihatin mereka atas situasi domestik di Timor Leste dan kemungkinan dampaknya terhadap masing-masing negara mereka, terutama di perbatasan.³⁵ Menurut kedua tokoh negara, situasi konflik yang memanas di Timor Leste dapat mempengaruhi situasi keamanan di perbatasan masing-masing negara, terutama Indonesia-Timor Leste. Sehingga, logis mengapa Menlu Downer mengaku pemerintah Australia dapat memahami keputusan pemerintah Indonesia yang mengambil keputusan untuk memperketat keamanan di perbatasan negaranya dengan Timor Leste. Pemerintah kedua negara pun sama-sama menginginkan Timor Leste menjadi damai dan segera dapat menyelesaikan persoalan internal mereka.

Aktifitas petualangan Mayor Reinado tidak surut. Akibat ketidakpuasan pribadi dan pasukannya, pada umumnya berasal dari wilayah Barat Timor Leste, yang merasa mendapat perlakuan diskriminatif dalam karir dan pangkat dibandingkan dengan para prajurit dan perwira asal wilayah Timor Timur, Reinado terus menjalankan aktifitas pembangkangannya terhadap pemerintah yang sah, walaupun sudah terjadi pergantian pemerintahan. Pada 8 Februari 2006, misalnya, ia mengerahkan 600 pasukannya melakukan desensi dan memprotes pemerintahan PM Mari Alkatiri mengenai diskriminasi kenaikan pangkat. Akibatnya, pada 14 Maret sebanyak 594 tentara desertir dipecat, dan sebagai

³⁴ Ibid.

³⁵ "RI-Australia Bahas Krisis Timor Leste", *Seputar Indonesia*, 7 Maret 2007: 3.

reaksinya, Mayor Reinado melancarkan protes, yang segera berkembang menjadi kerusuhan massa., yang menyebabkan 2 tentara dan 2 warga sipil tewas. Sekalipun PM Alkatiri menawarkan bantuan kemanusiaan dan subsidi bagi para tentara desertir yang dipecat, tawaran ditolak, dan tentara desertir tidak terkendali. PM Alkatiri dituntut mundur oleh para demonstran yang mendapat angin dari kritikan Menlu Ramos Horta yang menyatakan kegagalan PM Alkatiri dalam mengatasi kemelut. Akhirnya, PM Alkatiri mengundurkan diri pada 26 Juni 2006, dan diganti Ramos Horta sebagai PM Timor Leste. Setelah ditangkap dan dipenjara pasukan PBB di Becora. Dili, pada Juli 2006, Mayor Reinado melarikan diri sebulan kemudian, dan pada 25 Februari 2007, bersama anak buahnya merampas senjata milik polisi. Ancaman pemberontakan dan serangan dilakukan setelah Horta menjadi Presiden Timor Leste menggantikan Xanana Gusmao pada 20 Mei 2007. Pada 11 Februari 2008, Mayor Reinado dan tentara pemberontaknya menyerang kediaman Presiden Horta dan PM Gusmao. Serangan yang dimaksudkan juga untuk perebutan kekuasaan, mengakibatkan tertembaknya Presiden Horta dan tewasnya Mayor Reinado, kepala pemberontak.³⁶

Serangan baru Mayor Reinado dan ancaman kudeta yang menyebabkan tertembaknya Presiden Horta telah menyebabkan negara Timor Leste diberlakukan dalam keadaan darurat untuk selama minimal 48 jam (2 hari). Pemerintah negara asing seperti Australia dan Selandia Baru pun bereaksi mengirimkan pasukan baru untuk menambah pasukan mereka sebagai bagian dari pasukan multinasional yang sudah ada di sana sebelumnya. Sementara, sebagaimana sebelumnya, Presiden SBY segera merespons perkembangan keadaan yang memprihatinkan itu dengan memerintahkan Panglima TNI untuk segera meningkatkan pengamanan di wilayah perbatasan, agar pergolakan domestik di sana tidak berimbang atau mengganggu keamanan wilayah Indonesia.³⁷ Keprihatinan Presiden SBY, selain terkait dengan prospek demokrasi dan pemerintah yang sah di Timor Leste, juga implikasinya terhadap Indoensia, khususnya wilayah perbatasan. Karena, setiap peristiwa yang terjadi di Timor Leste sering dikaitkan dengan elemen yang terdapat di Indonesia. Sehingga, pemerintah harus berupaya agar hal yang bersifat politik maupun keamanan tidak berdampak ke Indonesia.

³⁶ "Horta Ditembak", *Suara Pembaruan*, 11 Februari 2008: 1.

³⁷ "Pengamanan Perbatasan Diperketat", <http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=beritadetail&id=11628>, 12 Februari 2008: 1.

Presiden SBY berharap, pemerintah yang ada di Timor Leste, khususnya satuan keamanan domestik dan pasukan multinasional, dapat segera bekerja memulihkan keadaan dan berupaya agar hal-hal yang bersifat politik maupun keamanan tidak berdampak ke wilayah perbatasan Indonesia.

Menlu Wirayuda sendiri prihatin dengan kondisi keamanan domestik negara baru Timor Leste yang terganggu sejak 2 tahun belakangan.³⁸ Karenanya, ia berharap situasi keamanan di sana dapat segera dipulihkan, dan Indonesia dapat ikut memberikan suasana kondusif bagi pemulihan keamanan di negeri itu, terutama keamanan di sepanjang wilayah perbatasan. Hak ini beralasan, sebab pengamanan perbatasan sangat tergantung pada pasukan keamanan Indonesia, mengingat sejak 2 tahun terakhir, fokus tentara dan polisi Timor Leste adalah menjaga keamanan kota Dili. Hal yang senada diungkapkan oleh Ketua DPR, Agung Laksono, yang prihatin atas pertumpahan darah di Timor Leste, yang dikuatirkan bisa berdampak terhadap situasi di wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste.³⁹

Secara realistik, pasca-penyerangan bersenjata dan berdarah oleh kelompok Mayor Reinado terhadap kedua pemimpin Timor Leste, perkembangan politik dan keamanan di dalam negeri Timor Leste semakin memburuk, sehingga status keadaan darurat telah diperpanjang menjadi 30 hari. Parlemen menyetujui permintaan Presiden Xanana Gusmao, yang masih memiliki kekuatiran, karena yang mereka anggap sebagai kelompok kriminal masih masih bebas dan menjadi ancaman serius bagi unsur-unsur negara dan rakyat secara keseluruhan.⁴⁰ Pihak Indonesia juga memiliki kekuatiran yang sama, sehingga Pangdam Udayana yang baru, yang bertanggung jawab atas kondisi keamanan di wilayah teritorial Indonesia di sepanjang perbatasan dengan Timor Leste, Mayjen G.R. Situmeang, telah melakukan langkah-langkah kordinasi dengan pihak keamanan Timor Leste, agar dapat mengambil tindakan efektif di sana, menghindari kesalahpahaman yang dapat timbul di antara keduanya.⁴¹

2. Kondisi Keamanan Domestik Timor Leste

Perkembangan politik dalam negeri Timor Leste sebagai sebuah negara demokratis baru yang rawan dari berbagai macam konflik kepentingan, baik yang bersifat individual maupun kelompok, yang berlatarbelakang

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ "Keadaan Darurat di Timor Leste," *Suara Pembaruan*, 23 Februari 2008: 6.

⁴¹ Siaran Metro TV, edisi siang hari, 25 Februari 2008.

primordial ataupun ideologis, akan selalu mempengaruhi situasi keamanan di negeri itu, yang akan berdampak pada keadaan keamanan di perbatasan dengan Indonesia. Setelah kasus pemberontakan Mayor Renaldo, Timor Leste masih sangat rawan dari berbagai aksi kekerasan, sebab pasca-pemilu baru pertengahan tahun 2007, dengan terpilihnya mantan Menlu Ramos Horta sebagai Presiden baru, menggantikan Xanana Gusmao yang kemudian menjadi PM menggantikan Mari Alkatiri, kerusuhan baru muncul dengan aksi-aksi pembakaran dan kekerasan di beberapa wilayah negeri. Sebagai akibatnya, situasi tidak kondusif berkembang yang menyebabkan banyak penduduk dan orang asing terpikir untuk keluar dari wilayah Timor Leste, termasuk melalui wilayah perbatasan dengan Indonesia, jika keadaan berkembang semakin memburuk.

Dalam kenyataannya, sekalipun kerusuhan pasca pemilu 2007 telah dapat diatasi, Timor Leste tetap beresiko untuk kembali mengalami aksi-aksi kekerasan jika pemerintah baru Horta dan PBB tidak segera mengambil langkah membentuk pasukan keamanan yang memadai di sana. Sebab, pasukan keamanan di negeri itu dinilai masih rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan pengaruh politik faksi-faksi atau berbagai kelompok kepentingan yang ada. Laporan terakhir yang dikeluarkan *International Crisis Group* (ICG)⁴² memperkuat penilaian ini, mengingat kepolisian negeri itu amat lemah dan menderita akibat statusnya yang rendah karena adanya intervensi atau campur tangan politik yang berlebihan dari pihak yang berkuasa. Demikian pula, di sana tidak ada kebijakan keamanan nasional dan masih tedapat berbagai celah dalam peraturan yang ada untuk dimanipulasi dan disalahgunakan bagi kepentingan individual dan kelompok.

Diketahui, bentrokan antara aparat kepolisian dan tentara pemberontak pada bulan April dan Juni 2006 telah menyulut perang antar-gang, penjarahan, dan pembakaran, yang telah menyebabkan sedikitnya 37 orang tewas dan 155 ribu orang, atau seperlima dari seluruh penduduk, mengungsi.⁴³ Sementara, ketenangan baru dapat dipulihkan, itupun tidak sepenuhnya pulih, oleh pasukan mancanegara (multinasional), terutama asal Australia, dan polisi PBB. Pasukan keamanan asing ini pula yang telah menciptakan keamanan di Timor Leste yang bisa kemudian memungkinkan

⁴² Lihat "Timor Leste Rawan Kekacauan", *Kompas*, 19 Januari 2008: 11.

⁴³ *Ibid.*

pelaksanaan Pemilu 2007 lalu. Setelah itu, ketegangan belum lenyap, dan masih menjadi ancaman bagi stabilitas politik. Situasi domestik masih belum pulih, mengingat sebagian besar pengungsi masih memadati kamp-kamp penampungan sementara pada malam hari.

Sehingga, jika pemerintah Timor Leste yang baru di bawah Horta belum dapat mengatasi ini dengan membenahi kontrol atas seluruh pasukan keamanan, dengan memisahkan secara jelas tugas aparat kepolisian dan tentara (militer), situasi rawan dan berbahaya dapat berangsur-angsor diatasi, bersamaan dengan upaya meningkatkan pembangunan secara merata di negera yang baru merdeka itu. Secara khusus, pemerintah Horta harus memiliki sumber daya, pelatihan, dan dukungan yang memadai untuk dapat menjalankan perannya secara efektif. Di sisi lain, pemerintah dan para aktor politik tidak boleh semena-mena menggunakan tentara dan polisi untuk melindungi kepentingan mereka sendiri-sendiri. Pemerintah juga tidak boleh terlalu mudah mengerahkan tentara dalam mengatasi kerusuhan dan gangguan keamanan dalam negeri, yang seharusnya bisa dipercayakan pada aparat kepolisian untuk menyelesaikannya. Seluruh pihak di negeri itu, tentu saja harus memperlihatkan komitmen yang tinggi terhadap reformasi dan pembangunan Timor Leste. Pemerintah pimpinan Presiden Horta dan PM Xanana sendiri perlu melakukan kaji ulang keamanan yang komprehensif sebagaimana yang dituntut Dewan Keamanan PBB selama ini. Mereka bisa mengambil berbagai langkah konstruktif, mulai dari menaikkan gaji polisi dan tentara dan melakukan langkah menutup berbagai celah yang bisa disalahgunakan oleh para politisi di negeri itu.

Jika berbagai masukan dan langkah yang direkomendasikan ICG itu tidak diperhatikan, Timor Leste akan kehilangan momentum berharga untuk melakukan pemulihuan keamanan nasional secara menyeluruh selama pasukan multinasional dan polisi PBB ada di sana. Sebab, pasukan PBB tidak dapat selamanya menjaga keamanan negeri itu, selain para donor juga mulai tampak lelah harus terus membantu negeri kecil tersebut. Sedangkan masyarakat internasional penopang dana pembangunan Timor Leste selama ini, harus berupaya lebih baik lagi dalam mengordinaskan dukungannya bagi pemerintah dalam pembenahan dan reformasi sektor keamanan (*security sector reform*) di sana. Tanpa ini semua, atau jika semua ini tidak atau gagal dilakukan, di masa depan, konsekuensinya akan berimbang ke terganggunya kondisi dan stabilitas keamanan di sepanjang perbatasan dengan Indonesia.

Secara khusus, terkait dengan pemberontakan berdarah dan rencana kudeta Mayor Reinado yang kandas, sekalipun hal tersebut nantinya bisa diatasi, namun banyak pihak pesimis melihat perkembangan keadaan di negara yang baru merdeka itu.⁴⁴ Munculnya faksi-faksi politik dan militer pasca-kemerdekaan dinilai akan mempersulit upaya menciptakan stabilitas politik dan keamanan di Timor Leste di tengah-tengah kondisi ekonomi buruk yang berkembang di sana dan ketergantungan ekonomi yang kian meningkat pada pihak asing. Ambisi dan distribusi kekuasaan yang tidak tersalurkan dan terakomodasi dengan baik dan merata akan menyebabkan mudah munculnya pemberontakan yang mengancam instabilitas domestik jangka panjang. Sebagai konsekuensinya, kawasan perbatasan Indonesia-Timor Leste juga akan seringkali terancam oleh mengalirnya pengungsi dan larinya (infiltrasi) pasukan pemberontak atau pemerintah masuk ke wilayah perbatasan Indonesia.

3. Kasus Infiltrasi Warga Perbatasan

Penyusupan Mayor Renaldo dari Timor Leste ke wilayah perbatasan Indonesia memang tidak terjadi. Namun, pada 26 Oktober 2007 dini hari, terjadi kasus infiltrasi yang dilakukan oleh 4 warga Timor Leste secara ilegal. Peristiwa ini berlangsung di kawasan Metamasin, Kovilama, Kabupaten Belu, NTT. Pasukan TNI yang berjaga di perbatasan berhasil memergoki mereka dan melepaskan tembakan, sehingga menyebabkan kematian 1 orang yang bernama Lukas.⁴⁵ Penyusup tersebut diberitakan tewas dalam perjalanan menuju rumah sakit di Atambua. Sedangkan ke-3 warga Timor Leste lainnya berhasil melarikan diri, dan masuk kembali ke Timor Leste.

Insiden bermula ketika patroli pasukan pengaman perbatasan memergoki 4 warga Timor Leste memasuki wilayah RI, tepatnya di 1,2 kilometer arah Utara Metamasin, satu dari tiga pintu perbatasan di Kabupaten Belu (2 lainnya adalah Motaain di Utara dan Turiskain di Selatan), yang sering dilalui para penyeberang. Para penyusup tersebut memasuki wilayah Indonesia secara ilegal melalui jalan tikus. Insiden pecah, sebab ketika dimintai keterangan para penyusup itu berusaha membacok aparat keamanan Indonesia sambil melarikan diri, sehingga langsung ditembak. Dansatgas

⁴⁴ "Pemberontak Timor Leste Masih Jadi Ancaman", <http://suaramerdeka.com/smctak/index.php?fusionaction=beritacetak.detilberitacetak&...>, 12 Februari 2008: 1.

⁴⁵ "TNI Tembak Penyusup: Menlu Yakin Tak Ganggu Hubungan RI-Timor Leste", *Kompas*, 27 Oktober 2007: 15.

Pengaman Perbatasan RI-Timor Leste, Letkol Hotman Hutahean, memastikan, penembakan dilakukan di wilayah kedaulatan RI yakni 10 meter dari zona garis bebas garis perbatasan. Dijelaskan Pangdam Kodam IX Udayana, Mayjen Syaiful Rizal, dalam laporannya kepada Panglima TNI di Jakarta, tindakan ini murni diambil demi penegakan kedaulatan RI.⁴⁶

Ketika dipergoki oleh aparat keamanan perbatasan TNI, para penyusup sudah masuk sekitar 10 meter di wilayah RI. Pasukan TNI kemudian memberikan tembakan peringatan, agar para penyusup asal Timor Leste kembali ke wilayah mereka. Namun, dilaporkan hanya 3 orang yang kembali, sedangkan Lukas terus maju dan menyerang pasukan TNI dengan menggunakan parang. Sebagai konsekuensinya, prajurit TNI mengarahkan tembakan ke kaki untuk melumpuhkan Lukas yang terus berupaya mendekati pasukan penjaga perbatasan RI. Tetapi, tembakan melenceng dan mengenai pinggang Lukas mengingat situasi pada saat itu masih gelap.⁴⁷

Patroli pengamanan perbatasan tengah diperketat menjelang kejadian, setelah sehari sebelumnya, pihaknya mendengar akan ada transaksi penyelundupan motor dan BBM di Metamasin. Tetapi, ketika insiden terjadi, TNI tidak menemukan barang bukti apapun. Pasca-kejadian, kondisi perbatasan kembali normal. Pemerintah Kabupaten Belu langsung memberitahukan kejadian tersebut kepada pemerintah Timor Leste melalui Kantor Konjen Timor Leste di Kupang. Mereka juga menghubungi Kedubes RI di Dili, Kantor Imigrasi Indonesia, dan Kantor Imigrasi Timor Leste untuk kepentingan pemulangan jenazah Lukas. Menlu RI, Hassan Wirayudha, menilai kasus penembakan itu tidak akan mengganggu hubungan RI-Timor Leste, mengingat dalam mengelola perbatasan, pemerintah kedua negara sering mencari solusi bersama dalam menyelesaikan setiap masalah yang muncul.⁴⁸

Dalam perkembangan kemudian, pemulangan jenazah Lukas tertahan di Atambua, karena pemerintah Timor Leste belum bersedia menerima jenazah warga negaranya tersebut, sebab belum ada surat resmi dari pemerintah RI, sebagaimana dijelaskan oleh Konjen Guterres.⁴⁹ Setelah kejadian, Konjen Timor Leste diberitakan berangkat ke Jakarta menemui Dubes Timor Leste untuk membicarakan dengan Menlu Wirayudha solusi kasus penembakan itu. Pemerintah Timor Leste sendiri belum mengeluarkan instruksi kepada

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ "TNI Tembak Warga Negara Timor Leste", *Media Indonesia*, 27 Oktober 2007: 4.

⁴⁹ Ibid.

Konjen Kupang untuk menangani jenazah Lukas. Sementara, keberadaan jenazah Lukas di Atambua diawasi puluhan personil TNI yang berjaga-jaga dekat kamar jenazah RSUD Atambua. Di wilayah perbatasan, Motamasin, ratusan warga Timor Leste berkumpul dekat tapal batas kedua negara menanti pemulangan jenazah Lukas, namun situasi tetap terkontrol. Warga perbatasan tetap menjalankan aktifitas seperti biasa.

Sebaliknya, kasus infiltrasi juga dilakukan oleh warga negara Indonesia yang bermukim di wilayah perbatasan dengan Timor Leste, misalnya, Kabupaten Belu. Menurut catatan, terdapat 5.000-10.000 liter minyak tanah setiap hari diselundupkan warga negara Indonesia ke Timor Leste.⁵⁰ Melonjaknya harga minyak tanah di pasaran dunia, dan di Timor Leste yang amat langka dan mencapai Rp. 10.000,- atau sekitar 1 dolar AS per liter, telah menjadi faktor pemicu dilakukannya aksi penyelundupan. Para pelaku yang pada umumnya penduduk Kabupaten Belu menggunakan jalan-jalan tikus yang banyak terdapat di sepanjang perbatasan kedua negara untuk menyelundupkan minyak tanah dalam jeriken bervolume 5-40 liter. Mereka melakukannya dari Kecamatan Lamaknen dan kecamatan lain di sekitar wilayah perbatasan ke arah Timor Leste. Tempat pertemuan mereka (*meeting points*) adalah di sekitar kali di wilayah Timor Leste. Para infiltran asal Indonesia, setelah melakukan aksi penyelundupan, kembali ke wilayah asal mereka di Kabupaten Belu, Indonesia.

4. Konflik Antar-Warga

Gangguan keamanan yang sering timbul dan kambuh di wilayah perbatasan NTT dan Timor Leste adalah konflik antar-warga dusun, yang telah muncul sejak 30 tahun lalu akibat tidak pernah diselesaikan secara tuntas. Sebagai contoh aktual adalah konflik antara warga Dusun Nombe, Kecamatan Rinhut, Kabupaten Belu, dan warga Dusun Fausmeto, Kecamatan Oklabaum, Kabupaten Timor Tengah Selatan yang berlangsung hingga sepekan dan mengakibatkan 21 rumah warga dibakar. Sumber konflik adalah sengketa soal tapal batas dusun mereka. Dalam bulan September 2007 ini saja telah terjadi 2 kali konflik, dengan rincian, pada konflik pertama, sebanyak 7 buah rumah warga Belu dibakar, sedangkan dalam konflik yang kedua, terdapat sebanyak 14 buah rumah penduduk lainnya dibakar.

⁵⁰ "Jenazah Lukas Masih Tertahan di Atambua", *Media Indonesia*, 29 Oktober 2007: 2

Konflik dan pembakaran rumah disertai pula dengan penjarahan di rumah-rumah milik warga di kedua dusun. Aksi penjarahan dan pembakaran berlangsung pada tengah malam, saat warga di sekitar rumah kroban sedang beristirahat sehingga para pelaku mudah menjalankan aksi-aksinya. Konflik ini telah menyebabkan para warga, terutama yang menjadi korban, mengalami kesulitan hidup. Persediaan pangan lokal mereka, seperti jagung, kacang-kacangan, umbi-umbian, habis dibakar maupun dijara, sehingga kebanyakan mereka yang telah menjadi korban mengungsi ke rumah anggota keluarga yang lebih aman situasinya. Konflik ini telah membuat masyarakat dihantui rasa takut.

Konflik antar-dusun itu telah menyebabkan aparat Polsek dan Koramil dari kedua kecamatan dan kabupaten yang berbeda tersebut menjaga tapal batas kedua dusun. Pemerintah Kabupaten Belu dan Timor Tengah Selatan sudah turun tangan untuk membahas konflik yang timbul. Tokoh masyarakat dari kedua belah pihak yang bertikai juga telah merencanakan mengadakan pertemuan menyelesaikan konflik.⁵¹

5. Penguasaan Lahan RI oleh Timor Leste

Penetapan tapal batas Indonesia-Timor Leste antara pemerintah kedua negara pada 8 April 2005 yang menyepakati 907 titik kordinat dipasangi pilar batas, secara ironis, turut membawa konsekuensi munculnya ancaman keamanan baru yang bersumber dari konflik pertanahan antara warga kedua negara. Sebab, secara realistik, di lapangan, ketika di antara dua pilar ditarik garis lurus, terdapat ribuan hektar tanah yang diketahui sejak semula milik (warga) Indonesia beralih berada dalam wilayah Timor Leste. Adapun perpindahan kontrol wilayah oleh negara, dari (pemerintah) RI ke Timor Leste, yang dikuatirkan berdampak pada perpindahan status kepemilikan, terjadi bukan karena klaim sepihak yang muncul kemudian dari Timor Leste, melainkan atas kesepakatan pemimpin kedua negara.

Luas wilayah yang masuk ke wilayah Timor Leste ini sedikitnya 1.301 hektar, yang tersebar di beberapa Kabupaten di NTT.⁵² Wilayah RI yang telah dikuasai Timor Leste itu tersebar di 15 desa di 3 Kabupaten yang berbatasan dengan Timor Leste. Di Kabupaten Kupang, wilayah RI yang masuk Timor Leste seluas 1.009 hektar, yakni di perbatasan Desa Noelbesi dan Noemna. Di Timor Tengah Utara, meliputi Desa Manusasi, seluas 141 hektar, dan

⁵¹ "Konflik, 21 Rumah Penduduk Dibakar", *Kompas*, 16 September 2007: 2.

⁵² Lihat "1.301 Ha Lahan RI Dikuasai Timor Leste", *Media Indonesia*, 13 Desember 2007: 22.

wilayah-wilayah Desa Imbate, Sumkaen, Haumeniana, Nimlat, dan Tubu Banat. Sementara, di Kabupaten Belu, terdapat antara lain di perbatasan Desa Nemo dan Malinaka seluas seluas 37 hektar, Motadiborok seluas 15 hektar, dan Faturomok seluas 19 hektar.

Konflik pertanahan ini mudah muncul di kemudian hari pasca-penetapan pilar (patok) perbatasan hasil kesepakatan kedua negara, karena warga RI di perbatasan keberatan lahan mereka di bawah kontrol dan dikuasai pemerintah negara Timor Leste, mengingat tanah itu telah mereka kuasai sebelumnya secara turun-temurun. Terlebih lagi, tanah-tanah milik warga RI tersebut telah disertifikat. Sebagai konsekuensinya, diperlukan peraturan khusus yang memberikan peluang bagi pemilik tanah agar dapat mengolah lahan di wilayah Timor Leste. Alasannya, sebagaimana diungkapkan Kepala Kanwil Badan Pertanahan NTT, Helfi Noezir, penetapan batas negara tetap tidak mengurangi dan menghapus hak keperdataan.⁵³ Dengan kata lain, perlu penentuan tata ruang wilayah perbatasan untuk menjamin hak atas tanah masyarakat pedesaan, terutama warga perbatasan dengan negara lain. Masalah ini tentu saja harus memperoleh perhatian yang serius dalam rangka mencegah munculnya konflik pertanahan di masa depan.

6. Ancaman Keamanan Lain

Keterangan Komandan Korem 161 Wirasakti Kupang, Kol. (Inf) Arief Rachman, yang diberikan saat berdialog dengan 14 tokoh pemuda asal Kabupaten Nagekeo, Flores pada 8 Agustus 2007, yang mengatakan bahwa, TNI mensinyalir adanya skenario besar untuk menjadikan NTT sebagai wilayah konflik SARA seperti Poso dan Ambon, cukup mengejutkan.⁵⁴ Bahkan, dijelaskan oleh Danrem bahwa jika tidak diantisipasi segera kondisi keamanan bisa berkembang seperti Papua atau Aceh. Dengan keterangannya ini dapat dinilai bahwa TNI secara subyektif menafsirkan kondisi keamanan di wilayah NTT dewasa ini tidak berkembang secara kondusif. Karena itu, ada permintaan dari wakil tokoh pemuda yang datang berdialog agar TNI segera membangun markas Korem di Desa Towak, Kecamatan Aesesa.

Kehadiran dan aktifitas LSM asing di Pulau Landu Kabupaten Rote Ndao, NTT, disinyalir Kasal, Laksamana Slamet Soebiyanto dan Danrem Kol. Arief Rachman sebagai hal yang patut diwaspada terkait dengan adanya

⁵³ Ibid.

⁵⁴ "TNI: Ada Skenario Menjadikan NTT Seperti Poso," *Koran Tempo*, 9 Agustus 2007: A5.

skenario keamanan di atas.⁵⁵ Karena itu, pihak TNI tengah menyelusuri aktifitas dan legalitasnya. Bahkan, sebagaimana ditegaskan Kasal, mereka akan menahan para aktifis LSM asing tersebut, jika meteka menemukan bukti bahwa para aktifis itu berada di sana secara tidak resmi. Ditambahkan oleh Danrem, wilayah perbatasan dijadikan pusat aktifitas kelompok tertentu dengan cara membangun permusuhan antara rakyat dan TNI.⁵⁶ TNI tampaknya begitu sensitif dengan kehadiran LSM asing, sehingga Danrem mengatakan bahwa musuh ada di sekitar mereka. Kejadian di masa lalu, terutama terkait dengan peran LSM asing dan lepasnya Timtim dari Indonesia, masih membekas di pikiran para elit militer di perbatasan, apalagi di NTT yang berbatasan langsung dengan Timtim. Sehingga, penilaian pimpinan TNI-AD di sana terlalu dini bila mengaitkan kehadiran LSM yang berupaya memberikan bantuan sosial (penyulingan air) dengan upaya intervensi asing, walaupun di dalam bantuan yang diberikan ada tertulis kata-kata "*for our brother*".

Dalam kenyataannya, apa yang ditengarai Danrem dengan adanya aktifitas LSM asing yang berindikasi negatif di Pulau Mbay, tidaklah benar. Apalagi dihubung-hubungkan dengan adanya skenario menjadikan wilayah NTT sebagai kawasan konflik SARA seperti halnya di Poso dan Ambon. Sebab, seperti dijelaskan Bupati Rote Ndao, Christian Nehemia Dillak, sejauh ini tidak ada aktifitas asing di Pulau Landu.⁵⁷ Juga, tidak ada yang menghalang-halangi aktifitas pemerintah dan masyarakat di Kabupaten Rote. Yang ada hanyalah aktifitas LSM dalam negeri yang melakukan aktifitas kemanusiaan dengan yang memberikan bantuan seperti penyulingan air laut menjadi air tawar. Pemerintah tidak pernah menerima laporan dari masyarakat termasuk dari Camat kalau ada aktifitas orang asing di Pulau Landu. Hal senada dijelaskan pula oleh Kepala BKPMKD Kabupaten Rote Ndao, Sony Said, melalui Kabid Pengendalian dan Pengawasan, Mikris Nalle, yang mengatakan bahwa perusahaan yang beroperasi di Pulau Landu bukan berasal dari luar negeri, namun perusahaan dalam negeri yang bergerak dalam bidang kelautan.⁵⁸ Juga, Pos TNI-AL (Posal) di Kabupaten Rote Ndao telah mengunjungi Pulau Landu, tetapi tidak menemukan sama sekali kegiatan LSM di pulau itu. Hal ini diperkuat lagi dengan keterangan Kepala Dusun Landu, Marthen Sa'u, mengakui selama ini tidak ada LSM asing melakukan kegiatan di pulau

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ "Tak ada Aktifitas Asing di Landu," *Pos Kupang*, 14 Agustus 2007: 15.

⁵⁸ *Ibid.*

tersebut, termasuk memberikan bantuan.⁵⁹ Sedangkan yang ada hanyalah yayasan domestik yang memberikan bantuan penyulingan air laut dan air tawar untuk dikonsumsi warga Pulau Landu.

Sebagaimana dijelaskan oleh Silvester Banfatin, Kepala Pengembangan Wilayah Daerah, dan John Haula, Kepala Biro Tata Pemerintahan, tantangan masalah keamanan yang dihadapi beberapa pulau di kawasan terdepan yang berbatasan langsung dengan Timor Leste, meliputi Pulau Batek, Oekussi, Alor, Ndana Rote, Ndana Sabu, dan Mengkudu adalah sulitnya melakukan pengawasan, karena panjang garis perbatasan yang mencapai 176 km dan ada beberapa pulau yang kosong atau tidak ada penduduknya, kecuali Pulau Alor.⁶⁰ Tantangan yang dihadapi di sana juga adalah kemiskinan, tingkat kesejahteraan yang rendah, dan kesenjangan ekonomi antara penduduk asli dengan pengungsi eks-pro-integrasi Timtim. Diketahui, terdapat puluhan ribu pengungsi yang dimukimkan di wilayah perbatasan. Mereka selama ini hidup dengan bantuan ekonomi dari pemerintah dan telah memperoleh perumahan. Namun sekarang, bantuan (subsidi ekonomi) telah dihentikan.

Hal ini dijelaskan pula oleh Kasubdit Perdagangan Internasional Kantor Dinas Perindustrian dan Perdagangan Pemda NTT, Putu Suraputra.⁶¹ Hal-hal lain yang mudah menyulut konflik adalah sengketa tanah antara pemerintah dan penduduk asli, ataupun antara penduduk eks-pro-integrasi Timtim dengan penduduk asli menyangkut penggunaan tanah-tanah ulayat atau adat mereka yang dipinjamkan untuk digunakan di sana. Hal ini diakui mengganggu kondisi keamanan di sana, terutama dari perspektif *economic security*. Selanjutnya, keberadaan jalan-jalan tikus di perbatasan kedua negara menjadi masalah *economic security*.

Di pihak lain, Kepala Bappeda NTT dan juga Ketua IV bidang Prasarana Wilayah, Onny Ndun, menjelaskan masalah keamanan yang bersumber dari karakter bawaan penduduk yang bersifat temperamental dan keras yang sering menimbulkan pertengkaran dan konflik individual yang rawan meluas menjadi konflik warga⁶² Apalagi jika dikaitkan dengan kondisi penduduk di sana yang tingkat kesejahteraannya rendah dengan jurang kesenjangan ekonomi yang tinggi, karakter yang gemar minum minuman tradisional

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Wawancara pada 14 Agustus 2007 di kantor mereka di Pemda NTT, Kupang.

⁶¹ Wawancara pada 14 Agustus 2007 di Kantor Perindustrian dan Perdagangan, Kupang.

⁶² Wawancara pada 14 Agustus 2007 di kantor mereka di Bappeda Kupang.

beralkohol, serta realitas hidup dalam kondisi geografis yang keras. Seperti juga telah diungkapkan oleh Kasubdit Perdagangan Internasional Kantor Dinas Perindustrian dan Perdagangan Pemda NTT, Putu Suraputra, masalah lain yang potensial berkembang ke arah gangguan terhadap *economic security* di kawasan perbatasan Indonesia-Timor Leste adalah implikasi kegiatan ekonomi ilegal.⁶³ Yang jelas, selama pemerintah Timor Leste tidak mau memberikan Pas Lintas Batas (PLB) kepada penduduknya, sulit bagi penduduk Timor Leste untuk dapat membeli dan menjual barang-barang dari dan ke wilayah Indonesia (NTT) di perbatasan. Sementara, berbeda dengan kondisi normal, di mana kegiatan lintas-batas penduduk kedua negara berlangsung dengan baik, maka jika ada gangguan keamanan atau terjadi kerusuhan di dalam negeri Timor Leste, seperti biasanya, kegiatan terganggu, termasuk kegiatan ekonomi penduduk, akibat adanya perintah penutupan perbatasan oleh masing-masing pemerintah kedua negara.

Seperti diungkapkan oleh Danrem 161/WS, Kol. Arief Rachman, wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste rawan terhadap gangguan SARA, sebagaimana yang pernah terjadi pada tahun 1998 pada awal reformasi dan akibat dampak eksodus pada tahun 1999 pasca-referendum.⁶⁴ Eksekusi Tibo di Poso juga diketahui telah menyulut terjadi kerusuhan bermuansa SARA di NTT. Selanjutnya pernah pula muncul konflik TNI-Polri di wilayah perbatasan Atambua. Karakter individual warga yang keras, pendendam, mudah diprovokasi dan diadudomba, serta reaktif, ditengah-tengah angka kemiskinan yang dominan, merupakan kondisi umum yang dinilai mudah menciptakan kerusuhan massa yang akan menjadi gangguan keamanan di wilayah perbatasan. Dengan kata lain, dengan karakter individual yang demikian dan kondisi kemiskinan yang meliputi 58,19% penduduk, dan sebanyak 81,83% hidup dalam kategori pra sejahtera, dan tingkat pendidikan yang 83,61% SLTP ke bawah,⁶⁵ mereka mudah diprovokasi dan diadu domba dalam konflik horizontal. Pertentangan akibat persoalan adat, konflik antar-kampung akibat sengketa pertanahan dan batas wilayah, dan fanatisme agama rawan terjadi di tengah-tengah masyarakat NTT, termasuk di kawasan perbatasan.

Informasi dari Danrem mengungkapkan, hal yang juga dinilai pula dapat menjadi ancaman keamanan di tengah-tengah masyarakat adalah

⁶³ Wawancara pada 14 Agustus 2007 di Kantor Perindustrian dan Perdagangan, Kupang.

⁶⁴ Wawancara pada 15 Agustus 2007 di Mako Korem 161/WS, Kupang.

⁶⁵ Data-data dari Korem 161/WS, Kupang, diperoleh dari presentasi pada 15 Agustus 2007.

penemuan sejumlah amunisi, seperti yang pernah terjadi pada 10 Februari 2007, di Bolak. Mengenai ini, Pius Lengka, anggota DPRD NTT, menguatirkan adanya upaya menjadikan NTT sebagai kawasan konflik seperti di Ambon dan Poso.⁶⁶ Penemuan amunisi juga terjadi di Maumere (Sikka) dan Kalabahi (Alor), sebagaimana telah dilaporkan oleh media massa.⁶⁷ Juga, adanya temuan senjata pengunjung asal Australia yang datang melalui wilayah perbatasan perairan kedua negara. Selain itu, tampak adanya kekuatiran pimpinan TNI-AD di sana, jika Australia menggunakan kawasan perairan Timor Leste, termasuk yang dekat dengan perbatasan kedua negara, sebagai pangkalan AL untuk kepentingannya di kawasan.

Keterangan KSAD, Jend. Djoko Santoso, yang mengatakan bahwa dalam beberapa tahun belakangan ada upaya sistematis dari kekuatan luar yang mencoba merusak kedaulatan dan keutuhan teritorial negara, terutama di dearah perbatasan darat dan pulau terluar, memperkuat persepsi ancaman yang ada di kalangan aparat keamanan, terutama petinggi militer. Dalam penilaian KSAD, pihak luar mulai mengklaim bagian dari wilayah Indonesia untuk dijadikan milinya. Pihak atau kekuatan luar yang dimaksud KSAD tentu negara asing. Bahkan, ia mengimbau masyarakat harus waspada terhadap upaya neo-kolonialisme yang secara faktual menunjukkan aktifitasnya di perbatasan darat dan pulau terdepan tersebut. Di samping itu, ia telah mengingatkan agar jangan sampai sejengkal tanah milik Indonesia dapat dikuasai kolonialis, sehingga tidak ada alternatif lain, kecuali prajurit TNI harus selalu siaga melindungi daerah perbatasan darat dan pulau terdepan dan menjadi benteng terakhir NKRI. Bahkan, ia juga mengatakan, agar masyarakat jangan mendeskripsikan bahwa ancaman yang datang dari luar itu kecil.⁶⁸

Persepsi ancaman yang dimaksud KSAD sebagai neo-kolonialis tampaknya bukan Timor Leste, tetapi lebih mengindikasikan Australia yang masih mengontrol keamanan domestik Timor Leste hingga saat ini dan telah berperan besar dalam referendum dan kemerdekaan Timor Leste sebelum itu, dan juga Malaysia, yang sama-sama anggota *Commonwealth* yang di masa lalu dituding oleh Presiden Sukarno sebagai bagian dari neo-kolonialis. Karena selain tidak realistik mengingat kondisi Timor Leste dewasa ini, hal yang

⁶⁶ "NTT Jadi Wilayah Target: Seluruh Kepala Daerah Diminta Waspada," *Timor Express*, 10 Februari 2007.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ "Ada Kekuatan Luar Klaim Teritorial RI", *Kompas*, 31 Agustus 2007: 4.

berbeda dijelaskan oleh Konsul Timor Leste di Kupang, Caetano de Sousa Guterres, yang menyatakan bahwa soal garis perbatasan tidak menjadi ancaman yang rawan, sebab yang belum terselesaikan kini hanya tinggal 1%, dan dapat diselesaikan melalui keputusan politis pemimpin kedua negara.⁶⁹ Namun, bagaimanapun, dengan kondisi keterbatasan kemampuan aparat dan peralatannya, menurut pimpinan TNI-AD di wilayah perbatasan NTT-Timor Leste dan Australia, wilayah Indonesia rawan dari upaya pelanggaran kedaulatan oleh negara lain, termasuk pernah didengar dan dideteksinya kehadiran pesawat asing asal Rusia yang diperkirakan memiliki kaitan dengan Australia, yang melintas di malam hari.⁷⁰

Tidak dapat disangkal ancaman keamanan di perbatasan Indonesia-Timor Leste potensial datang dari instabilitas politik dan keamanan di domestik Timor Leste, negara yang masih muda dan terus bergelut dan mencari bentuk yang mapan dari kepemimpinan politiknya. Setelah pemberontakan Mayor Renaldo berlangsung pada 8 Februari 2006, sebagai imbas dari ketegangan politik di tingkat nasional antara Xanana-Horta dengan Alkatiri, ketegangan politik baru terjadi setelah pemilu baru pada bulan Juni 2007 lalu pasca-mundurnya Alkatiri dari kursi PM. Terpilihnya Ramos Horta sebagai presiden dan penunjukan Xanana sebagai PM baru telah menyebabkan munculnya krisis baru antar-pendukung mereka dengan Fretelin pendukung Alkatiri, dan melahirkan instabilitas politik di Timor Leste yang berdampak terhadap kondisi keamanan di wilayah perbatasan dengan Indonesia.

Kerusuhan antar-pendukung kelompok yang berseteru dan antar-geng dilaporkan telah terjadi secara sporadis di segenap wilayah Timor Leste menyusul penunjukan Xanana. Keutuhan Timor Leste dan keamanan perbatasan masih terancam, karena ketidakpuasan politik di Dili telah berkembang menjadi pemberontakan militer yang bermuara ke pertempuran antar-pasukan pendukung elit yang berkonflik. Perseteruan kemudian menjadi bentrokan antar-geng, penjarahan, dan pembakaran, yang telah melukai 13 orang.⁷¹ Sementara, dampak konflik elit sebelumnya cukup serius, sebab 37 orang telah tewas, 155 ribu rakyat telah mengungsi, termasuk ke wilayah perbatasan dengan Indonesia.⁷² Itulah sebabnya, akibat konflik baru,

⁶⁹ Wawancara di Kupang pada 15 Agustus 2007.

⁷⁰ Wawancara dengan Danrem 161/WS, Kupang, pada 15 Agustus 2007.

⁷¹ „Xanana Tetap Disumpah: Kerusuhan Masih Terjadi di Beberapa Distrik”, *Kompas*, 9 Agustus 2007: 11.

⁷² „Kerusuhan Antar-Geng Merebak”, *Kompas*, 24 Juli 2007: 9.

pemerintah kedua negara sepakat untuk menutup pintu-pintu perbatasan mereka.

Selanjutnya, merebaknya kemiskinan dan masalah kekurangan pangan di Timor Leste akan menjadi masalah yang potensial mengganggu keamanan di sepanjang perbatasan dengan Indonesia. Sebab, persoalan kekurangan pangan di Timor Leste telah melanda lebih dari 20% rakyat atau lebih dari 200 ribu orang.⁷³ Sedangkan sekitar 250 ribu orang lainnya rawan terhadap masalah kekurangan pangan. Wilayah Oecusse yang dikelilingi dan berbatasan dengan wilayah Timor Tengah Utara (TTU), NTT, Indonesia, sangat terancam masalah ini, mengingat harga beras sebagai makanan pokok di sana cukup mahal, yakni Rp. 4.500 per kg, dibandingkan dengan daerah lainnya, yang Rp. 3.600 per kg. Hal yang sama menimpa daerah-daerah lainnya di Timor Leste, terutama di daerah-daerah lainnya yang terpencil. Seperti yang dilaporkan badan PBB, yakni, WFP dan FAO, pada tahun 2007 ini produksi pertanian di seluruh Timor Leste turun hingga 30% menjadi sekitar 70 ribu ton akibat kekeringan dan hama belalang.⁷⁴ Jumlah tersebut diketahui tidak bisa memenuhi kebutuhan konsumsi rakyat Timor Leste yang mencapai 85 ribu ton.

Lebih signifikan lagi, sejak merdeka dari Indonesia pada tahun 1999, persoalan kekurangan pangan merupakan masalah kronis bagi Timor Leste, yang dikategorikan sebagai salah satu negara termiskin di Asia, dengan penghasilan penduduk sebanyak 38% dengan pendapatan kurang dari setengah dolar AS (Rp. 4.500) sehari.⁷⁵ Di pihak lain, wilayah Timor Leste sering dilanda bencana alam, seperti kekeringan, banjir, dan angin kencang. Pertanian yang menjadi tumpuan hidup rakyat pada umumnya sering kali diserang hama dan wabah. Setiap tahun, produksi pangan cenderung menurun, sehingga kekurangan pangan semakin meluas. Isolasi daerah akibat infrastruktur yang tidak memadai, minimnya akses untuk pertanian yang memadai, pendapatan dari sektor non-pertanian yang minim, dan rendahnya daya beli, menambah parahnya permasalahan kekurangan pangan. Dengan potensi kelaparan yang sangat besar ini, eksodus besar-besaran penduduk Timor Leste ke wilayah Indonesia, terutama di sepanjang perbatasan, dapat terjadi kembali. Sehingga, keamanan di perbatasan pun akan terganggu

⁷³ "Kurang Pangan di Timor Leste," *Kompas*, 26 Juli 2007: 5.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

kembali. Dengan kata lain, kekurangan pangan dapat memicu instabilitas sosial dan politik.

Ancaman keamanan lain yang juga dapat terjadi di sekitar kawasan perbatasan adalah konflik bersenjata di antara aparat keamanan Indonesia, yakni TNI-Polri. Bentrokan TNI-Polri di Atambua pada 9 Desember 2006 merupakan peristiwa yang juga menguatirkan. Karena, peristiwa yang bermula dari masalah individual aparat keamanan yang tampak sepele dampaknya mudah meluas menjadi konflik dan pertempuran antara korps aparat TNI (anggota Yonif 744/Satya Yudha Bhakti dan Polres Belu), yang telah mengakibatkan seorang tentara tewas tertembak, sementara aparat lainnya terluka.⁷⁶

D. Upaya Menangkal Masalah Keamanan RI-Timor Leste

1. Deportasi Pendatang Ilegal

Dalam upaya mencegah timbulnya masalah keamanan di perbatasan Indonesia-Timor Leste, terhadap sebanyak 24 warga negara Timor Leste yang tertangkap basah memasuki wilayah Indonesia secara ilegal, telah dilakukan tindakan deportasi ke negara asal mereka. Mereka diketahui telah memasuki wilayah Indonesia melalui jalan setapak. Terungkap, para pendatang ilegal itu nekad memasuki wilayah Indonesia tanpa dokumen imigrasi untuk meminta bantuan bahan makanan bagi keluarga mereka yang kelaparan, menyusul memburuknya perekonomian di Timor Leste. Mereka mengakui masih memiliki hubungan keluarga dengan WNI di kawasan perbatasan kedua negara.

Sebanyak 24 warga negara Timor Leste yang diketahui asal Distrik Maliana tersebut telah terjaring dalam operasi lintas batas yang digelar sejak 21 Februari 2007 oleh aparat Kepolisian Resort (Polres) Belu melalui kerja sama dengan jajaran Kodim 1605 Belu sampai 21 Maret 2007.⁷⁷ Adapun operasi ini dilaksanakan setelah penutupan 3 pintu perbatasan di Kabupaten Belu dan satu pintu perbatasan lainnya di Timor Tengah Utara, yang berbatasan langsung dengan negara Timor Leste. Warga negara Timor Leste yang tertangkap dalam operasi aparat keamanan dan dideportasi oleh pihak Imigrasi Indonesia itu sebagian besar terdiri atas wanita dan anak-anak. Mereka masuk secara ilegal ke wilayah Indonesia untuk mengunjungi sanak keluarga mereka

⁷⁶ "TNI dan Polri Bentrok di Atambua: Seorang Tentara Tewas Tertembak ", *Media Indonesia*, 11 Desember 2006: 16.

⁷⁷ "24 Warga Timor Leste Dideportasi", *Suara Pembaruan*, 14 Maret 2007: 4.

sekalgus meminta bantuan bahan makanan bagi keluarga mereka yang tinggal di distrik Maliana, Timor Leste.

Pihak aparat keamanan yang menangkap 24 pendatang ilegal dari Timor Leste tersebut telah menyerahkan mereka kepada pihak Imigrasi Atambua untuk deportasi. Mereka diserahkan pihak Polres Belu pada 10 Maret 2007 dan langsung dideportasi pada hari yang sama melalui pintu perbatasan di Motaain. Diberitahukan, selama berada dalam penanganan Polres Belu maupu Imigrasi sampai dideportasi, warga Timor Leste itu telah diperlakukan secara baik.

2. Pemasangan Patok Perbatasan RI-Timor Leste

Pengamanan daerah perbatasan Indonesia di wilayah NTT dari berbagai bentuk pelanggaran dan ancaman keamanan yang datang dari wilayah Timor Leste dilakukan pula dengan pemasangan patok-patok perbatasan. Dalam rangka ini, Bakosurtanal berencana memasang sebanyak 450 patok perbatasan (*Border Sign Post/BSP*) di sepanjang garis perbatasan Indonesia-Timor Leste, yaitu antara Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) dan distrik Oecusse (Oekussi) dalam tahun anggaran 2008. Tim Peneliti dari Bakosurtanal telah melakukan pertemuan dengan para anggota Muspida TTU dan para perwira dari Satgas Pengamanan Perbatasan (Pamtas) Indonesia-Timor Leste.⁷⁸

Pemasangan patok BSP ini merupakan kerja sama Bakosurtanal dengan TNI/Polri, pemerintah daerah, dan masyarakat yang berdomisili di sepanjang garis perbatasan. Tujuan pemasangan BSP sebagai papan informasi atau peringatan kepada warga masyarakat tentang garis batas wilayah perbatasan. Dengan demikian, ketika warga masing-masing negara mendekati garis perbatasan, mereka diingatkan bahwa 100 atau 200 meter lagi akan sampai garis batas kedua negara yang telah disepakati bersama. Untuk perbatasan wilayah Timur (Kabupaten Belu) telah dipasang 95 BSP pada tahun 2006, yaitu dari Motaain sampai ke Laktutus. Pada tahun 2007 ini, segera dipasang 50 BSP dari Laktutus sampai ke Motamasin. Sementara, tugu tapal batas telah dipasang sejak 2005 sebanyak 42 buah di sepanjang garis perbatasan Kabupaten Belu dengan wilayah Timor Leste dan 8 buah di sepanjang gais perbatasan antara wilayah TTU dan Oecusse.

⁷⁸ "Segera Dipasang, 450 Patok Perbatasan RI-Timor Leste" *Suara Pembaruan*, 3 Maret 2007.

Pemasangan tugu tapal batas belum dilanjutkan karena belum stabilnya situasi dan dinamika politik di Timor Leste. Karena, untuk pemasangan tugu tapal batas harus berdasarkan kesepakatan bilateral pemerintah Indonesia-Timor Leste. Sebab, selama ini pemasangan tugu tapal batas tersendat-sendat akibat masih adanya perbedaan interpretasi soal titik garis batas kedua negara. Di samping itu, terdapat masalah mengenai sumber mata air dan kepemilikan lahan masyarakat di sepanjang garis perbatasan. Namun, referensi utama yang akan digunakan adalah hukum internasional tentang batas negara, antara lain Traktat 1904 dan tujuh lain seperti Dokumen Perjanjian Oepoli di wilayah Wini-Oecusse dan Dokumen Mokatalas tahun 1915.

3. Pembentukan Korem Baru

Untuk merespons persepsi ancaman yang ada di perbatasan Indonesia-Timor Leste, Danrem menjelaskan bahwa TNI telah memiliki rencana untuk memperkuat pertahanan dengan menambah pasukan menjadi 4 batalyon serta membangun markas Brigade Infanteri di wilayahnya. Beberapa kompi tambahan telah diusulkan akan dibentuk di Flores, Timor, Sumba, dan Alor. Demikian juga, Kodim yang saat ini hanya berjumlah 12 buah diusulkan akan dibentuk yang baru dan diperbanyak. Hal ini tentu akan membawa konsekuensi diperluasnya wilayah kewenangan Korem lama, atau sebagai alternatifnya, dibentuk Korem baru. Sebab, sebagaimana diungkapkan Danrem, idealnya satu Korem membawahi 3-5 Kodim.

Sebagaimana dijelaskan Danrem, Kol. Arief Rachman, sebagai wilayah terdepan, NTT membutuhkan dukungan kehadiran TNI yang lebih ditingkatkan, apalagi untuk mengantisipasi ancaman yang lebih menguatirkan datang dari Australia dan negara asing yang berkepentingan dengan jalur perairan di Pasifik.⁷⁹ Negara Australia sendiri dianggap berkepentingan untuk menjadikan dirinya sebagai *deputy sherrif*-nya negara adidaya AS dan tidak ingin melihat Indonesia tumbuh sebagai negara yang besar dan kuat. Sehingga, dalam perspektifnya, negara tersebut dapat mengambil keuntungan dari terciptanya *trouble spot* di Indonesia. Timor Leste sendiri tidak dilihat sebagai ancaman mengingat kekuatan militernya hanya 1.400 tentara, dengan 600 telah melakukan desersi. Yang menjadi problem nyata adalah ancaman eksodus penduduk, baik yang merupakan WN Timor Leste, asing, ataupun WNI.

⁷⁹ Wawancara pada 15 Agustus 2007 di Mako Korem 161/WS, Kupang.

Rencana perluasan fungsi teritorial TNI juga telah memperoleh perhatian khusus DPRD NTT. Dalam Sidang Paripurna-nya pada 13 Agustus 2007, F-Golkar menyatakan bahwa rencana strategis TNI-AD yang akan mengembangkan peran militer di wilayah propinsi NTT, seperti rencana pengembangan Brigade Infanteri di Timor Tengah Selatan (TTS), supaya disosialisasikan secara baik kepada masyarakat sehingga bisa dipahami dengan baik dan tidak mendapat resistensi secara luas. Dengan kata lain, masyarakat setempat diharapkan dapat menerima kehadiran TNI di tengah-tengah mereka, dan kehadirannya dapat diterima sebagai bagian dari upaya mempertahankan kedaulatan NKRI. Perlu dicatat respon F-Golkar yang menggarisbawahi Pandangan Umumnya dengan menyatakan agar TNI menghindari penggunaan pendekatan yang militeristik warisan masa lalu (Orde Baru) yang telah menyebabkan trauma pada masyarakat sehingga sering menimbulkan resistensi terhadap upaya pengembangan kekuatan TNI di tengah-tengah masyarakat belakangan ini.⁸⁰

Sementara, Wakil Ketua DPRD dari F-PDIP, Kristo Blasin, mengatakan desakan tokoh masyarakat dan pemuda asal Kabupaten Nagekeo agar pimpinan TNI-AD membangun Korem di Mbay, perlu dipertimbangkan secara bijaksana. Keinginan tersebut dinilai positif namun menurut Blasin perlu dipertimbangkan lagi apakah pembangunan markas militer di Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet) itu sudah tepat, atau sebaliknya.⁸¹ Sehingga, permintaan tersebut harus didukung analisa yang mendalam. Di Maumere diketahui telah ada Lanal yang menginduk ke Lantamal VII Kupang, sedangkan di Ende telah ada 1 Kompi TNI-AD yang menginduk ke Yonif 743/PSY di Kupang. Sehingga, menurut pertimbangan masyarakat, di Mbay pantas didirikan Korem baru karena di sana belum ada sama sekali markas TNI. Di pihak lain, Danrem 161 Wirasakti, Kol. Arief Rachman, menjelaskan pimpinan TNI telah memprogramkan pembentukan Korem di Pulau Flores dengan target realisasi tahun 2009. Lokasinya akan dikaji sesuai dengan dukungan yang ada. Jika memang rakyat Flores secara keseluruhan menghendaki di Mbay, Korem akan dibangun di daerah itu. Target pembentukannya pun dapat dipercepat jika memang rakyat di Pulau Flores menghendaki demikian. Diungkapkan Danrem, Pangdam akan mengirim tim

⁸⁰ Pandangan Umum F-Golkar DPRD NTT terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur NTT Tahun Anggaran 2006 pada Sidang Paripurna 13 Agustus 2007: 7.

⁸¹ "Korem di Mbay Perlu Pertimbangan Bijaksana," *Pos Kupang*, 13 Agustus 2007: 7.

untuk mengkaji dukungan pembentukan Korem di Mbay sesuai dengan aspirasi masyarakat yang telah mereka terima.⁸²

Sekalipun ada permintaan perwakilan pemuda untuk pembentukan Korem baru di Propinsi NTT, yakni di Mbay, Pulau Flores, sebaiknya memang dipelajari dulu secara cermat dan hati-hati, apakah memang tepat dan sesuai dengan cetak biru agenda reformasi sektor keamanan (*security sector reform*) TNI yang telah dicanangkan pasca-1998, tepatnya tahun 1999 dengan Paradigma Baru TNI. Sebab, jika yang dilakukan adalah hal yang kontraproduktif, maka hal tersebut akan membawa TNI ke arah kemunduran (*setback*). Tidak hanya itu, di masa lalu, rencana pembangunan Korem baru di wilayah ini, tidak lama berselang setelah pisahnya Timtim dari Indonesia pada awal reformasi, sempat menimbulkan protes massa yang justru mengganggu stabilitas kemanan di sana.

Diharapkan, pimpinan dan pengambil keputusan di TNI tidak lupa dan menyepelekan sejarah, namun sebaliknya, dapat mengambil pelajaran yang bijak dari kejadian di masa lalu, agar tidak melakukan kesalahan yang sama. Sebab, untuk menghadapi masalah keamanan menjadi tugas dan tanggung jawab Polri, seperti telah diatur oleh konstitusi dan UU kedua institusi yang berbeda dan telah dipisahkan itu. Sedangkan untuk alasan mengantisipasi adanya ancaman pertahanan negara dari musuh atau negara tetangga, telah ada Lanal dan Lantamal, selain pihak inteljen nasional dan TNI. Dikuatirkan, pembagian Korem baru kembali memperluas fungsi teritorial TNI yang pada akhirnya akan berimbang pada godaan menjalankan kembali fungsi-fungsi sosial-politik, dan juga ekonomi TNI dalam bentuk bisnis militer yang tengah berupaya ditertibkan dan dilikuidasi sejalan dengan upaya meningkatkan anggaran militer dan profesionalisme TNI. Secara lebih spesifik, perluasan kembali fungsi teritorial TNI, akan rawan menimbulkan konflik antara institusi militer dengan Polri akibat perebutan kewenangan, termasuk dalam kegiatan "sampingan" mereka, terutama yang bersifat ilegal atau bertentangan dengan konstitusi dan UU.

Jadi, langkah pembentukan Korem baru sebagai solusi alternatif untuk meningkatkan keamanan di sepanjang wilayah perbatasan dengan Timor Leste, tampaknya bisa menjadi kontra-produktif, atau justru menimbulkan masalah keamanan baru. Dalam kenyataannya, tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan markas dan fasilitas Korem baru lainnya di Kabupaten

⁸² Ibid.

Ende, Flores, sebagai propinsi baru, masih sengketa, karena pada awal Januari 2008 telah diklaim masyarakat setempat, termasuk para pemuka adat, yang merasa berhak memiliki dan menguasainya, belum diserahkan kepada pihak TNI yang berniat membangunnya segera. Sedangkan pihak yang semula telah menyatakan memiliki tanah tersebut dan rela menyerahkannya pada TNI untuk dibangun markas Korem tidak tinggal di sana dan dapat menunjukkan tanggung jawabnya berhak dan memiliki tanah itu.

Di luar kasus kepemilikan dan penyerahan (hibah) tanah yang belum jelas, penolakan masyarakat setempat terhadap rencana pembangunan gedung Korem baru tersebut juga telah diperlihatkan dalam aksi unjuk rasa yang muncul ketika petinggi militer mengunjungi bakal lokasi. Sehingga, dapat diungkapkan di sini, rencana pembangunan Korem baru di Ende, Flores, belum dapat dikatakan sebagai sebuah solusi alternatif yang efektif untuk meningkatkan pengamanan wilayah perbatasan dengan Timor Leste, selama ia masih menimbulkan persoalan baru dalam bentuk resistensi, baik dalam soal kepemilikan dan status lahan, maupun persetujuan mereka atas pengembangan aktifitas komando teritorial TNI di wilayah itu, dari masyarakat setempat. Sementara, jika rencana itu tetap dipaksakan untuk dilanjutkan, tanpa memperhatikan aspirasi yang berkembang di sana, dikuatirkan akan muncul konflik vertikal baru antara penduduk dan aparat keamanan, yang malah akan berdampak buruk terhadap kondisi dan stabilitas keamanan di wilayah perbatasan dengan Timor Leste, yang dewasa ini masih terkendali dengan baik.

4. Pembangunan Pemukiman Transmigran

Sebagai upaya lain yang terintegrasi dalam menangkal ancaman keamanan di perbatasan yang berasal dari Timor Leste, Pemda NTT melalui Disnakertrans bekerja sama dengan TNI segera membangun pemukiman transmigrasi di daerah perbatasan dan beberapa lokasi lain yang berdekatan dengan pulau-pulau terluat di NTT. Pembangunan pemukiman transmigrasi ini juga merupakan merupakan salah satu program Depnakertrans untuk pemberdayaan daerah-daerah tertinggal, yang terkait dengan program TNI dalam mengamankan wilayah terluar Indonesia yang berbatasan langsung dengan negara Timor Leste.

Kawasan yang akan dibangun perumahan dan telah dijajaki pembangunannya adalah di Kabupaten Sumba Timur, di wilayah yang berhadapan dengan Pulau Mengkudu, dengan rencana pembangunan awal

sekitar 100 rumah. Kemudian juga yang telah dijajaki rencana pembangunannya adalah di Kabupaten Rote Ndao, dekat Pulau Ndana sebanyak 100 rumah lagi. Sementara, saat ini sedang dilakukan penelitian dan pengkajian di kawasan yang berhadapan dengan Pulau Batek di daerah Oepoli, Kecamatam Amfoang Utara, Kabupaten Kupang. Setelah penelitian dan penjajakan, jika memenuhi kriteria, akan dibangun 100 rumah lagi untuk transmigran. Demikian pula, akan dibangun bagian Selatan Pulau Alor yang berhadapan dengan Timor Leste.

Diketahui, di kawasan perbatasan, terutama di Kabupaten Belu, telah selesai dibangun perumahan Halibada dekat Motaain. Dalam waktu dekat akan dibangun lagi 100 rumah Tulakade, Silawan, yang berbatasan langsung dengan wilayah Timor Leste. Penting diperhatikan, pembangunan pemukiman ini terutama untuk mengantisipasi terjadinya mobilisasi penduduk dari wilayah Timor Leste bila ada gangguan keamanan di negara tersebut khususnya wilayah perbatasan, dan juga sebaliknya, dari Indonesia.⁸³

Di luar semua upaya ini, pemerintah masih dinilai belum serius membangun wilayah perbatasan, terutama yang berbatasan dengan negara tetangga. Indikasinya adalah, anggaran pembangunan wilayah perbatasan tahun 2008 dihapus, sedangkan anggaran yang tersedia di setiap departmen pada tahun 2007 sangat kecil. Diungkapkan dalam raker Mendagri Mardiyanto dengan Panitia *Ad-Hoc I* DPD, anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan wilayah perbatasan melalui Depdagri hanya sebesar Rp. 17.950.000.000.⁸⁴ Anggaran ini digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana di kabupaten-kabupaten terluar yang berbatasan dengan negara tetangga di Propinsi Riau, Kalimantan Timur, Maluku, dan NTT, yang berbatasan langsung dengan negara Timor Leste.

Jumlah keseluruhan alokasi anggaran untuk pembangunan wilayah perbatasan itu, terutama untuk wilayah NTT yang berbatasan dengan Timor Leste, dinilai terlalu kecil, sehingga tidak banyak yang bisa dilakukan untuk melakukan pembangunan di sana. Yang lebih menyedihkan, untuk tahun 2008, tidak ada lagi anggaran untuk pembangunan wilayah perbatasan. Wajar saja, hilangnya anggaran untuk wilayah perbatasan kemudian dipertanyakan. Sebagai salah satu solusinya, telah diusulkan pembentukan sebuah badan pengelola daerah perbatasan yang melibatkan orang-orang daerah.

⁸³ "Empat Pintu Perbatasan RI-Timor Leste Ditutup," *Suara Pembaruan*, <http://www.suarapembaruan.com/News/2007/02/28/Nusanatar/nus01.htm>: 1.

⁸⁴ "Pemerintah Belum Serius Bangun Wilayah Perbatasan", *Suara Pembaruan*, 20 September 2007: 2.

5. Pemberian Bantuan Ekonomi

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah pusat Indonesia untuk menjaga stabilitas keamanan di wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste adalah memberikan bantuan ekonomi ketika kawasan tersebut dilanda paceklik, bencana alam, ataupun konflik politik.⁸⁵ Sebab, kondisi ekonomi yang buruk oleh perkembangan lingkungan sekitar yang tidak kondusif akibat bencana kekeringan ataupun konflik politik antar-faksi, akan berimbang kepada kondisi keamanan di wilayah perbatasan. Dengan kata lain, *economic security* yang terganggu di Timor Leste akan menganggu stabilitas keamanan wilayah perbatasan.

Dikuatirkan, pengaruh Australia yang dominan di Timor Leste, sulit dibendung, dan menimbulkan ketergantungan yang tinggi republik yang baru merdeka itu pada Australia, yang dikuatirkan semakin meningkatkan persepsi ancaman keamanan yang datang dari negeri kangguru tersebut terhadap Indonesia di masa depan. Dalam upaya menghindari munculnya ancaman keamanan yang meningkat dari Australia karena perannya yang begitu penting dalam membantu pembangunan ekonomi Timor Leste, Indonesia dinilai tetap perlu memainkan peran penting di Timor Leste melalui kebijakan bantuan ekonomi yang berkesinambungan ketika negara baru itu menghadapi krisis. Namun, peran ini harus dimainkan tanpa mengabaikan perhatiannya terhadap perkembangan ekonomi domestik propinsi NTT, khususnya wilayah di sepanjang perbatasan dengan Timor Leste.

Diinformasikan, hingga dewasa ini, sekitar 75% bahan-bahan kebutuhan pokok disuplai dari Indonesia. Sejak menjadi negara merdeka pasca-referendum Agustus 1999, Timor Leste memperoleh bantuan ekonomi dari Indonesia. Dalam kenyataannya, referendum kemerdekaan tidak menjadi akhir hubungan kedua negara. Sebanyak Rp 6 miliar telah disalurkan ke Timor Leste pada Juni 2007 lalu setelah negeri itu mengalami kekacauan politik dan kesulitan ekonomi.⁸⁶

Seperti dikatakan tokoh pro-integrasi Timtim, Eurico Guterres, keamanan perbatasan Indonesia-Timor Leste akan tergantung pada perkembangan kesejahteraan penduduk di sekitar wilayah perbatasan.⁸⁷ Secara spesifik ia berargumen, jika kondisi kehidupan atau tingkat

⁸⁵ Wawancara dengan Deputi Direktur Masalah-masalah Asia Pasifik dan Afrika Departemen Luar Negeri RI, pada 5 Oktober 2007 di Jakarta.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Wawancara pada 10 Oktober 2007 di Jakarta.

kesejahteraan penduduk eks-pro-integrasi Timtim rendah dan terus merosot, hal ini rawan memicu munculnya kerusuhan yang berimbang masuk jauh ke dalam wilayah Indonesia maupun Timor Leste. Juga, selama sikap diskriminatif diperlihatkan pusat (Jakarta) terhadap mereka, yang selama ini dihinggapi perasaan kecewa merasa ditelantarkan pasca-kekalahan dalam referendum, hal ini kian berpotensi menimbulkan konflik dan kondisi keamanan yang buruk di wilayah perbatasan. Guterres mengingatkan perasaan kehilangan masa depan akan mudah memprovokasi keributan antar-kelompok, dan bahkan antara penduduk perbatasan dengan aparat keamanan di Indonesia dan Timor Leste. Ia mengingatkan di sana masih terdapat sebanyak 13.ribu eks-pejuang integrasi yang telah terbiasa berperang dan mudah mendapatkan senjata untuk melakukan kerusuhan. Ia menegaskan, siapa yang bisa menjamin mereka tidak memiliki lagi senjata api.

Guterres menambahkan, bahkan, jika dibangun semacam Tembok Berlin, selama kondisi penduduk pro-integrasi tidak diperbaiki, keamanan di wilayah perbatasan tetap akan terganggu.⁸⁸ Dengan kata lain, harus diantisipasi, selama penduduk eks-pro-integrasi tidak diperhatikan dan diperbaiki, situasi perbatasan tidak pernah aman. Sebab, sekarang ini, mereka hanya hidup dengan rumah ukuran 6 kali 6, tanpa memiliki kebun atau sawah untuk bertani. Setelah kekalahan dalam referendum dan mereka harus melakukan evakuasi, diungkapkan, penduduk pro-integrasi tidak memiliki pekerjaan dan tidak bisa bekerja lagi sebagai pegawai negeri (Pemda) di sana. Sehingga, sulit dipersalahkan, jika mereka mengganggu kehidupan penduduk asli ataupun masuk ke wilayah Timor Leste mencuri milik penduduk di sana ataupun memasuki wilayah di negara tetangga dengan alasan demi mempertahankan hidup. Kondisi ini, jika berlangsung, dan tidak dapat dicegah, tentu saja akan memicu timbulnya masalah keamanan. Jadi, akan sulit sekali membangun kondisi aman dan persahabatan dengan negara tetangga (Timor Leste) kalau penduduk eks-pro-integrasi hidup dikucilkan atau seperti dipaksa hidup dalam *ghetto* atau *enclave*.

Menciptakan keamanan dalam jangka panjang di sepanjang wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste harus disertai dengan upaya membangun kesejahteraan rakyat kedua negara, terutama mereka yang tinggal di sepanjang perbatasan. Bentuknya bisa saja dalam wujud bantuan ekonomi,

⁸⁸ Wawancara pada 10 Oktober 2007 di Jakarta.

dengan memberikan alat produksi yang dapat menaikkan harkat hidup mereka. Sementara, penyelesaian kasus-kasus yang merupakan residu konflik masa referéndum melalui jalur Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) tidak akan banyak membantu, jika kedua belah pihak tidak menyadari kesalahan masing-masing dan bisa saling memaafkan. Penyelesaian konflik harus dilakukan secara *fair* untuk selamanya.

6. Peningkatan Pengamanan Pulau Terluar

Perbatasan Indonesia-Timor Leste dalam kenyataannya sangat rawan pula terhadap berbagai bentuk pencurian ikan dan penyelundupan. Hal ini terutama jika dilihat dari arah jalur laut di wilayah perairan Maluku yang berbatasan langsung dengan Australia dan Timor Leste. Pencurian ikan paling sering terjadi di sana karena Laut Maluku kaya ikan. Sementara, mengingat kondisinya yang terpencil dan minim pengawasan, wilayah perairan di pulau-pulau terluar menjadi rawan dari aksi pencurian ikan para nelayan negara asing.

Sebagai konsekuensinya, Polda Maluku telah mengintensifkan pengamanan pulau-pulau terluar atau terdepan di wilayah perairan Maluku yang terutama berbatasan langsung dengan Timor Leste.⁸⁹ Upaya peningkatan pengamanan tersebut dilakukan dari 11 pos di Ambon, Leihitu, pengawas perikanan Ambon, Bula, Kobisadar, Namrole, Waprea, Namlea, Saumlaki, Kisar, dan Benjina. Di setiap pos di wilayah itu dilengkapi satu kapal pengawas. Karena jumlah kapal patroli yang ada masih sangat minim, mulai tahun ini ditambah menjadi 12 kapal patroli. Adapun pengamanan perairan dan pulau-pulau kecil dibantu oleh Kapal Polisi Antarreja 510 dan Baladewa 521. Kapal dari Mabes Polri itu beroperasi di dekat pebatasan, seperti di Kepulauan Aru dan Maluku Tenggara Barat.

Selain oleh aparat kepolisian, pengamanan pulau-pulau terluar di perairan Maluku juga dilakukan oleh Pangkalan Utama AL-IX di Ambon. Sebagian pulau-pulau terluar di Maluku, yaitu Meatimirang, Leti, Kisar, Wetar, dan Liran masuk wilayah kerja Lantamal VII di Kupang. Pulau-pulau itu masuk Kabupaten Maluku Tenggara Barat yang berbatasan dengan Timor Leste dan Australia. Sementara, pulau-pulau yang masuk wilayah kerja Lantamal IX adalah Pulau Arakula, Karaweira, Penambulai, Kultubai Utara, Kultubai Selatan, Karang, Enu, Batugoyang, Larat, Asutubun, Selaru, Bantarkusu, dan Masela.

⁸⁹ "Polda Maluku Intensifkan Pengamanan Pulau Terluar", *Kompas*, 21 September 2007: 24.

Diketahui, di Pulau Kultubai Utara, Kultubai Selatan, dan Kepulauan Aru, potensi penangkapan ikan ilegal sangat tinggi.

Peningkatan pengamanan berlaku juga untuk wilayah-wilayah di sekitar perbatasan darat Indonesia-Timor Leste, terutama jalan-jalan tikus yang mengancam keamanan ekonomi (*economic security*) kedua negara dan rawan dari segala macam bentuk aksi penyelundupan barang (*smuggling*) dan manusia. (*trafficking in persons*). Sebab diketahui, khususnya sebagai dampak kenaikan drastis harga minyak di pasaran global, setiap hari sebanyak 5.000-10.000 liter minyak tanah diselundupkan warga Indonesia ke wilayah Timor Leste.⁹⁰ Harga minyak tanah yang mencapai Rp. 10.000,- atau 1 dolar AS per liter di Timor Leste telah memotivasi banyak orang dari wilayah Indonesia, dengan menggunakan jalan-jalan tikus, untuk membawa minyak tanah secara ilegal ke negeri yang baru berdiri itu. Sebagaimana diberitakan, warga Kabupaten Belu seringkali melewati lorong tikus sambil membawa minyak tanah dalam jeriken berukuran 5-40 liter dari Kecamatan Lamaknen atau kecamatan lain di sekitar perbatasan, menuju Timor Leste.⁹¹ Mereka menemui warga Timor Leste di sekitar sungai/kali di wilayah Timor Leste dan melakukan transaksi jual-beli minyak tanah secara ilegal, tanpa melewati mekanisme (pos) pabean/bea-cukai dan setelah itu kembali ke tempat tinggal mereka di Belu.

7. Penentuan Ulang Batas Negara

Dalam upaya mencegah dan mengatasi munculnya konflik pertanahan antara penduduk Indonesia dan Timor Leste di sekitar wilayah perbatasan lebih banyak lagi, penentuan ulang tapal batas kedua negara perlu dilakukan kembali. Ini artinya, pemerintah kedua negara harus duduk kembali bersama merundingkan garis perbatasan RI-Timor Leste yang telah menimbulkan klaim sepihak dan tuntutan baru pasca-perundingan sebelumnya. Tentu saja, perundingan tidak bersifat membantalkan semua kesepakatan yang telah dicapai mengenai tapal batas kedua negara. Perundingan hanya difokuskan untuk wilayah yang kini berstatus di bawah kontrol hukum Timor Leste, yang sebelumnya merupakan wilayah Indonesia. Wacana ini dibicarakan dalam seminar nasional yang membahas berbagai persoalan di perbatasan Indonesia-Timor Leste yang diadakan di Kupang pada 19 Desember 2007.⁹²

⁹⁰ "Ribuan Liter Minyak Tanah Diselundupkan", *Kompas*, 27 Desember 2007, *loc. cit.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² "Perundingan Bilateral", *Media Indonesia*, 2 Januari 2008: 2.

Seperti dikatakan Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan II Bappeda NTT, Danny Suhadi, batas darat Indonesia-Timor Leste sebelumnya mengikuti alur sungai yang membelah batas dua negara.⁹³ Namun, perundingan tapal batas yang dilakukan kemudian telah membuat letak batas kedua negara ada di sungai, tepatnya di air terdalam. Masalah timbul karena alur sungai sering berpindah-pindah, yang membuat batas air terdalam kadangkala masuk jauh ke wilayah Indonesia. Sebagai konsekuensinya, sejumlah wilayah Indonesia, tidak kurang 1.301 hektar, masuk menjadi bagian Timor Leste.⁹⁴

Sebagaimana diungkapkan Wakil Gubernur NTT, Frans Lebu Raya, seusai menerima kunjungan Menlu Timor Leste, Zakarias Albano da Costa di KUpang pada 31 Desember 2007, pemerintah Timor Leste sendiri tamapaknya mau merespons harapan Pemda NTT mengenai pembicaraan perbatasan Indonesia-Timor Leste.⁹⁵ Walaupun dikatakan bahwa mereka siap berunding dengan pemerintah Indonesia soal berbagai hal yang akhir-akhir ini muncul di sepanjang perbatasan kedua negara, namun belum diperoleh kepastian, apakah juga temasuk soal penetapan ulang garis perbatasan kedua negara, terutama mengenai ratusan titik wilayah Indonesia di perbatasan yang kini masuk menjadi wilayah Timor Leste pasca-perundingan sebelumnya. Sangat diprihatinkan, terutama dari aspek keamanan, lokasi-lokasi tersebut dewasa ini tengah diklaim oleh penduduk kedua negara sebagai milik mereka. Tentu saja, jika bisa disepakati, yang juga perlu dirundingkan adalah penyelundupan sembako, termasuk minyak tanah yang mahal, melalui jalur tidak resmi (jalan-jalan tikus), masalah pasar perbatasan, aset mantan pengungsi asal Timor Timor (Tintim) dulu dan WNI yang tertinggal di sana, serta soal pas lintas batas.

VIII. Kesimpulan

Wilayah Indonesia yang berbatasan dengan negara tetangga pada umumnya dapat dikatakan sebagai kawasan rawan konflik, tidak terkecuali dalam hal ini di sepanjang wilayah perbatasan Indonesia dengan Timor Leste, setelah berpisahnya eks-propinsi itu dari NKRI pasca referendum Agustus 1999. Namun, dibandingkan dengan wilayah-wilayah perbatasan lainnya, potensi pecahnya konflik, secara internal maupun yang dapat melibatkan personil keamanan kedua negara masih lebih rendah, mengingat perjanjian

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ "Batas Negara Ditetapkan Ulang", *Media Indonesia*, 15 Desember 2007: 28.

⁹⁵ "Perundingan Bilateral", *Media Indonesia*, 2 Januari 2008, *loc. cit.*

perbatasan yang hampir rampung diselesaikan, atau hanya tersisa antara 1-4%, dan sikap pemerintah Indonesia yang akomodatif, dan sebaliknya, pemerintah Timor Leste yang tidak arogan. Ini berbeda dengan sikap negara tetangga lainnya, mislanya Malaysia dan Singapura, yang tampak seringkali arogan belakangan ini dalam menyikapi masalah perbatasan negaranya dengan Indonesia.

Secara spesifik, NTT sebagai wilayah (Indonesia) yang berbatasan dengan Timor- Leste tentu saja harus mempunyai kebijakan yang tepat dalam menjaga keamanan wilayah perbatasan. Sebagai bagian dari kebijakan ini, pengembangan kawasan di sepanjang perbatasan Indonesia-Timor Leste patut pula memperoleh perhatian yang besar. Pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat di sana dan Timor Leste yang tertinggal, dan perkembangan politik yang tidak kondusif, akan berdampak besar terhadap situasi keamanan di perbatasan dan wilayah Indonesia, khususnya propinsi NTT. Sebaliknya, tanpa perhatian yang besar baik dari pemerintah pusat dan lokal, maupun pemerintah Timor Leste, permasalahan yang ada, seperti konflik sosial, konflik pertanahan, tawuran antar-warga, perseteruan politik antar-faksi, dan juga konflik kepolisian (Polri) dan militer (TNI), dapat berkembang menjadi masalah serius yang mengganggu keamanan wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste. Dengan kata lain, hubungan baik yang ada antara penduduk di perbatasan tidak dapat berlangsung terus dengan baik di masa depan, jika *economic security* juga terganggu, termasuk akibat degradasi lingkungan (*environmental security*) yang semakin parah. Sehingga, dapat diantisipasi, hubungan baik penduduk eks-integrasi dengan pendukung kemerdekaan di Timor Leste, serta juga antara mereka dengan petugas keamanan Indonesia dan Timor Leste, yang berdampak terhadap hubungan baik pihak keamanan di kedua negara, dapat terganggu di masa depan oleh latar belakang atau sebab yang sama.

Bagaimanapun juga, permasalahan keamanan di perbatasan RI-Timor Leste tidak dapat dilepaskan dari kondisi ekonomi, aktifitas lintas-batas penduduk kedua negara, dan perkembangan politik domestik di Timor Leste dan kawasan (faktor eksternal). Hal ini menjelaskan relevansi pendekatan non-tradisional (keamanan non-konvensional) dalam hubungan internasional dan studi keamanan dewasa ini. Sebagai konsekuensinya, perhatian terhadap pentingnya aspek keamanan manusia (*human security*), atau terjaminnya masa depan penduduk di sepanjang perbatasan kedua negara dan sekitarnya menjadi penting, dan merupakan hal yang tidak terelakkan.

B i b l i o g r a f i

B u k u:

- Booth, Ken dan Steve Smith (eds.). *International Relations Theory Today*. US: the Pennsylvania State University Press, 1995.
- Buzan, Barry. *People, State, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York: Harvester, Wheatsheaf, 1991.
- Buzan, Barry et.al. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner PuPublishers, Inc., 1998.
- Caparini, Marina and Otwin Marenin (eds.). *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*. Geneve: DCAF and Lit, 2006.
- Clare, Michael T. dan Daniel C. Thomas. *World Security: Challenges for A New Century*.New York: Saint Martin Pess, 1994.
- Gilpin, Robert. "The Issue of Dependency and Economic Development", *the Political Economy of International Relations*.
- Harvey, Robert. *Global Disorder: How to Avoid a Fourth World War*. New York: Carroll and Graf Publishers, 2003.
- Hills, Alice. *Borders Security in the Balkans: Europe's Gatekeepers*. Adelphi Paper No.371, London: IISS, 2005.
- Keohane, R.O. (ed.). *Neo-Realism and Its Critics*. New York: Columbia University Press,1986.
- Martin, Philip dan Susan Martin. *Immigration and Terrorism: Policy Reform Challenges*.2001.
- Neuman, W. Lawrence. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 3rd ed.. MA: Allyn & Bacon, 1991.
- Pareira, Andre H (ed.). *Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, PACIS, 1999.
- Senate Committee on National Security and Defense. *Borderline Insecure*. Ottawa: Government of Canada, 2005.
- Slaughter, Anne Marie. *A New World Order*. Princeton and Oxford: Princeton UniversityPress, 2004.
- Thomas, Caroline. *In Search of Security: The Third World in International Relations*. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Walter S. Jones. *Logika Hubungan Internasional: Kekuasaan, Ekonomi Politik Internasional, dan Tatanan Dunia*. Jakarta: Gramedia, 1993.

Suratkabar dan Terbitan Berkala:

- “Ada Kekuatan Luar Klaim Teritorial RI.” *Kompas*, 31 Agustus 2007: 4.
- Alden, Edward. “Doubt over Bush focus on border security force.” *Financial Times*, May 17, 2006.
- “Batas Negara Ditetapkan Ulang.” *Media Indonesia*, 15 Desember 2007: 28.
- “Horta Ditembak”, *Suara Pembaruan*, 11 Pebruari 2008: 1.
- Keadaan Darurat di Timor Leste,” *Suara Pembaruan*, 23 Pebruari 2008: 6.
- “Kerusuhan Antar-Geng Merebak.” *Kompas*, 24 Juli 2007: 9.
- “Konflik, 21 Rumah Penduduk Dibakar.” *Kompas*, 16 September 2007: 2.
- “Korem di Mbay Perlu Pertimbangan Bijaksana.” *Pos Kupang*, 13 Agustus 2007: 7.
- “Kurang Pangan di Timor Leste.” *Kompas*, 26 Juli 2007: 5.
- “NTT Jadi Wilayah Target: Seluruh Kepala Daerah Diminta Waspada.” *Timor Express*, 10 Pebruari 2007.
- “Pasukan Cadangan Disiagakan.” *Media Indonesia*, 28 Pebruari 2007: 16.
- “Pemerintah Belum Serius Bangun Wilayah Perbatasan.” *Suara Pembaruan*, 20 September 2007: 2.
- “Perundingan Bilateral.” *Media Indonesia*, 2 Januari 2008: 2.
- “Polda Maluku Intensifkan Pengamanan Pulau Terluar.” *Kompas*, 21 September 2007: 24.
- “Ratusan WNI Tertahan di Batugade.” *Suara Pembaruan*, 1 Maret 2007: 1.
- “RI-Australia Bahas Krisis Timor Leste.” *Seputar Indonesia*, 7 Maret 2007: 3.
- “Ribuan Liter Minyak Tanah Diselundupkan.” *Kompas*, 27 Desember 2007: 22.
- “Siaga I, Kelompok Alfredo Dicegah ke NTT.” *Kompas*, 27 Pebruari 2007: 23.
- “Tak ada Aktifitas Asing di Landu.” *Pos Kupang*, 14 Agustus 2007: 15.
- “Tiga Bupati Diminta Selesaikan Tapal Batas.” *Pos Kupang*, 13 Agustus 2007: 17.
- “Segera Dipasang, 450 Patok Perbatasan RI-Timor Leste.” *Suara Pembaruan*, 3 Maret 2007.
- “TNI: Ada Skenario Menjadikan NTT Seperti Poso.” *Koran Tempo*, 9 Agustus 2007: A5.
- “TNI AD Tak Tambah Pasukan di Perbatasan RI-Timor Leste.” *Suara Karya*, 8 Maret 2007: 4.
- „Xanana Tetap Disumpah: Kerusuhan Masih Terjadi di Beberapa Distrik.” *Kompas*, 9 Agustus 2007: 11.
- “Timor Leste Rawan Kekacauan”, *Kompas*, 19 Januari 2008: 11.
- “TNI dan Polri Bentrok di Atambua: Seorang Tentara Tewas Tertembak.” *Media Indonesia*, 11 Desember 2006: 16.
- “24 Warga Timor Leste Dideportasi.” *Suara Pembaruan*, 14 Maret 2007: 4.

Portal:

- "Empat Pintu Perbatasan RI-Timor Leste Ditutup." *Suara Pembaruan*, <http://www.suara-pembaruan.com/News/2007/02/28/Nusanatar/nus01.htm>: "Pengamanan Perbatasan Diperketat", <http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=beritadetail&id=11628>, 12 Februari 2008: 1.
- "Presiden Instruksikan Perbatasan Ditutup." *Kompas*, <http://www.kompas.com/kompas/cetak/0702/26/UTAMA/3342610.htm> 26 Februari 2007: 1.
- "Reinado Diminta Menyerahkan Diri." *Suara Pembaruan*, <http://www.suarapembaruan.com/News/2007/02/28,Nusanter/nus0.htm>, 28 Februari 2007: 1.

Dokumen dan Makalah:

- Hasil-hasil "Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime". Indonesia, Bali, 26-28 February 2002.
- Hasil-hasil "Second Paragon Partners' Meeting Human Security Issues and Policy Options in the 21st Century". The Philippines, Manila, 12 December 2002.
- "International Terrorism and Migration". Seminar Paper, Geneva: IOM, 2002
- "Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur NTT Tahun Anggaran 2006 pada Sidang Paripurna 13 Agustus 2007". Kupang, Agustus 2007: 7.
- "Pandangan Umum F-PDS DPRD NTT terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur NTT Tahun Anggaran 2006 pada Sidang Paripurna 13 Agustus 2007". Kupang, Agustus 2007: 3-4.
- "Pandangan Umum F-Golkar DPRD NTT terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur NTT Tahun Anggaran 2006 pada Sidang Paripurna 13 Agustus 2007". Kupang, Agustus 2007: 7.
- "Pemberontak Timor Leste Masih Jadi Ancaman", <http://suaramerdeka.com/smctek/in-dex.php?fuseaction=beritacetak.detilberitacetak...>, 12 Februari 2008: 1.
- "Pengamanan Perbatasan Diperketat", <http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=beritadetail&id=11628>, 12 Februari 2008

Wawancara:

Wawancara dengan Danrem 161/Wirasakti, Kol. Arief Rachman, di Kupang, NTT.

Wawancara dengan Konsul Timor Leste di Kupang, Caetano de Souza Guterres, di Kupang, NTT.

Wawancara dengan Kepala Bappeda Kupang, NTT.

Wawancara dengan Kepala Kantor Perindustrian dan Perdagangan, Kupang, NTT.

Wawancara dengan Direktur Asia Pasifik Deplu RI di Jakarta.

Wawancara dengan Eurico Guterres di Jakarta.

Komunikasi dengan Aster Kasad, Brigjen Hatta Syamsuddin, dalam presentasi di P3DI, Jakarta, 26 Juli 2007.

BAGIAN 5
KEPENTINGAN AUSTRALIA TERHADAP TIMOR LESTE*
Oleh: Simela Victor Muhamad**

I. Latar Belakang

Timor Leste, yang sebelumnya dikenal sebagai Timor Timur (Timtim), tampaknya mendapat perhatian khusus Australia, setidaknya hal ini terlihat dalam pelaksanaan politik luar negeri Australia selama ini. Pada masa Perang Dingin, ketika wilayah yang pernah dikuasai Portugal tersebut bergolak dan kelompok Fretolin yang berhaluan sosialis beraksi, negara-negara Barat terutama Amerika Serikat dan Australia mengkhawatirkan wilayah yang berada di sebelah Timur Pulau Timor tersebut akan jatuh ke tangan Komunis. Oleh karenanya negara-negara Barat, termasuk Amerika Serikat dan Australia, kemudian dapat memahami langkah yang diambil Indonesia untuk menggabungkan kawasan berpenduduk satu juta itu kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), bahkan secara eksplisit mengakui kedaulatan Indonesia atas Timtim. Melalui Perdana Menteri (PM) Malcolm Fraser, pada tahun 1978, Australia mengakui secara *de facto* Timtim sebagai bagian dari Indonesia. Australia, yang secara geografis berdekatan dengan Timtim, berkepentingan agar Timtim tidak menjadi sumber instabilitas di kawasan Asia Tenggara yang menjadi zona penyangga keamanannya dari serangan utara.

Kebijakan Australia yang mengakui kedaulatan Indonesia atas Timtim tersebut tidak terlepas dari konstelasi politik internasional pada masa Perang Dingin saat itu, dimana Indonesia yang antikomunis dianggap sejalan dengan haluan politik luar negeri negara-negara Barat (yang juga antikomunis), dan juga dikarenakan terjalinnya hubungan baik antara Indonesia dan Australia pada saat itu, terutama pada masa Partai Buruh berkuasa di Canberra, yaitu masa PM Gough Whitlam (1972-1975), masa PM Bob Hawke (1983-1991) dan masa PM Paul Keating (1991-1996). Pengecualiannya di masa PM Malcolm Fraser (1975-1983) dari Partai Liberal-Nasional, hubungan Indonesia dan Australia juga berjalan cukup baik.¹

* Kajian dengan judul "Kepentingan Australia terhadap Timor Leste" ini merupakan hasil penelitian penulis pada tahun 2007.

** Peneliti Madya Masalah-masalah Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Setjen DPR-RI.

¹ Ikrar Nusa Bakti, "Politik Luar Negeri Australia terhadap Asia", dalam *Perkembangan Studi Hubungan Internasional dan Tantangan Masa Depan*, Pustaka Jaya, 1997, hal. 139-160.

Sikap Australia terhadap isu Timtim tersebut ternyata mengalami perubahan sejak John Howard berkuasa sebagai PM Australia. Terlebih lagi pada saat itu media massa di Australia dan NGO internasional selalu aktif mengangkat isu Timtim, sehingga masalah Timtim selalu menjadi isu yang hangat di dalam diskusi di parlemen dan masyarakat Australia dari tahun ke tahun. Kondisi seperti ini, ditambah dengan perubahan politik dunia pasca Perang Dingin, telah memengaruhi cara pandang pemerintah Australia terhadap isu Timtim. Meskipun pemerintahan Howard juga mengakui Timtim sebagai bagian dari Indonesia, tetapi melalui suratnya yang disampaikan kepada Presiden RI B.J. Habibie pada Desember 1998, PM Australia itu meminta agar Indonesia memberi kesempatan kepada rakyat Timtim untuk menentukan pilihannya. Surat Howard tersebut menjadi pemicu yang mendasari keputusan Habibie untuk menyelenggarakan referendum pada akhir Agustus 1999,² dengan memberikan kesempatan kepada rakyat Timtim untuk menentukan pilihannya sendiri, yakni menerima status otonomi luas (bersatu dengan Indonesia) atau menolaknya (melepaskan diri dari Indonesia). Sebagaimana diketahui, referendum di Timtim tersebut menghasilkan kemenangan untuk rakyat Timtim yang menolak status otonomi luas (78,5%), yang berarti melepaskan diri dari Indonesia.

Kebijakan Australia yang semula mendukung integrasi Timtim dengan Indonesia dan kemudian menyarankan untuk memberikan kesempatan kepada rakyat Timtim untuk menentukan pilihannya yang berujung dengan kemerdekaan, menunjukkan bahwa Timtim telah menjadi isu penting bagi pemerintah dan politik luar negeri Australia. Hal ini terlihat dalam perjalanan politik luar negeri Australia selama ini, baik sejak pertengahan 1970-an hingga 1999, ketika Timtim masih menjadi bagian Indonesia, maupun setelah Timtim menyatakan kemerdekaannya sebagai negara Timor Leste pada 2002 hingga sekarang.

II. Permasalahan

Tidak dapat dibantah bahwa ditempatkannya Timtim sebagai salah satu isu penting dalam politik luar negeri Australia dikarenakan adanya kepentingan negara tetangga di selatan Indonesia itu atas Timtim. Adanya

² Ali Alatas, *The Pebble in the Shoe: The Diplomatic Struggle for East Timor*, Jakarta, Aksara Karunia, 2006, hal. 148-150.

kepentingan tertentu dari Australia terhadap Timtim telah mendorong pemerintah Australia untuk selalu menaruh perhatian terhadap bekas provinsi ke-27 Indonesia tersebut. Kepentingan politik dan kepentingan ekonomi biasanya melatarbelakangi dan menjadi faktor penting pelaksanaan kebijakan luar negeri suatu negara terhadap negara lain. Bagaimana dengan kebijakan Australia, khususnya pemerintahan Howard, terhadap Timtim atau Timor Leste? Apakah juga dilatarbelakangi oleh adanya kepentingan politik dan kepentingan ekonomi? Permasalahan inilah yang akan dibahas penulis melalui laporan penelitian ini.

III. Kerangka Pemikiran

Dalam studi hubungan internasional dikenal adanya pendekatan pragmatik (*pragmatic approach*) dalam pelaksanaan politik luar negeri suatu negara. Pendekatan pragmatik terjadi ketika sebuah negara melakukan penyesuaian kebijakan dalam pelaksanaan politik luar negerinya, yang mana hal ini dilakukan karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu dari pemerintahan negara yang bersangkutan dan juga dimaksudkan untuk merespon situasi yang berkembang dalam hubungan internasional. Pendekatan pragmatik biasanya juga dilakukan oleh suatu negara untuk merespon perkembangan baru yang terjadi di suatu kawasan atau negara lain, karena adanya kepentingan dari negara yang bersangkutan. Penyesuaian kebijakan luar negeri ini diambil selain karena faktor eksternal (merespon perkembangan internasional atau regional) juga dikarenakan adanya pengaruh internal (dari dalam negeri). Pendekatan ini dilaksanakan oleh sejumlah negara dalam pelaksanaan politik luar negerinya.³

Kebijakan Australia di bawah pemerintahan PM John Howard terhadap Timtim atau Timor Leste dapat dipahami sebagai bentuk pelaksanaan politik luar negeri yang pragmatik, karena di dalamnya terkandung adanya kepentingan Australia atas wilayah itu. Hal ini terlihat dari adanya perubahan kebijakan Australia terhadap isu Timtim, dari semula yang mendukung integrasi Timtim dengan Indonesia menjadi "lebih mendukung" Timtim untuk merdeka dan terlibat penuh dalam proses pemulihan keamanan di Timor Leste saat ini.

³ Lihat Molly Cochran, *Normative Theory in International Relations: A Pragmatic Approach*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, hal. 15-20. Lihat juga dalam Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, hal. 21-62.

IV. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud penelitian adalah ingin mengetahui kepentingan Australia terhadap Timor Leste. Memerhatikan kebijakan Australia, khususnya selama pemerintahan Howard, yang begitu intens terhadap Timor Leste, tidak dapat dipungkiri bahwa Australia memiliki kepentingan tertentu terhadap wilayah yang berada di sebelah timur Provinsi Nusa Tenggara Timur tersebut. Kepentingan Australia inilah yang akan coba diketahui lebih jauh oleh penulis melalui kegiatan penelitian, dengan tujuan untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai kebijakan Australia terhadap Timor Leste.

V. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis lebih banyak menggunakan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan terhadap buku-buku, jurnal-jurnal, dan dokumen-dokumen (termasuk yang diperoleh melalui internet) yang dapat memberikan data dan informasi yang dibutuhkan bagi keperluan penelitian ini. Sekedar untuk melengkapi informasi, penulis juga memperoleh data dan informasi dari beberapa narasumber, antara lain: Brien TNI Hatta Sy (Wakil Komandan Asisten Teritorial KASAD), Kolonel Arief Rachman (Komandan Korem 161/Wirasakti, Kupang-NTT), Zaenal Arifin (Kasubdit Asia Timur dan Pasifik, Deplu), Eurico Guterres (Pejuang Pro-Kemerdekaan Timtim), dan Caetano de Soussa Guterres (Konjen Republik Demoristik Timor Leste/RDTL di Kupang).

VI. Kepentingan Politik

Isu Timtim sejak lama telah menjadi bagian dari politik luar negeri Australia. Kepentingan politik Australia yang paling kentara terhadap Timtim pertama-tama adalah menghindari tidak melebaranya konflik di Timtim pada masa tahun 1970-an itu menjadi ancaman bagi wilayah Australia. Negeri di selatan Indonesia itu menghendaki Timtim stabil sehingga hubungan politik Indonesia-Australia tidak terganggu.⁴ Oleh karena itu, pada masa awal, Australia seperti "memihak" Indonesia dengan mengakui batas-batas wilayah di daerah Timtim. Puncak pengakuan itu adalah disepakatinya pembagian Celah Timor berdasarkan ketentuan yang disepakati kedua pihak oleh Menlu Ali Alatas dan Menlu Gareth Evans pada 11 Desember 1989.⁵ Secara eksplisit

⁴ Hal ini dikatakan Hatta Sy, Wakil Asisten Teritorial KASAD, dalam diskusi di P3DI Setjen DPR RI, Jakarta, 26 Juli 2007.

⁵ "Membagi Keuntungan dari Minyak Celah Timor," *Suara Pembaruan*, 14 Februari 1997.

adanya pengaturan batas laut di wilayah yang kaya minyak itu menjadikan Australia negara yang pertama mengakui eksistensi Indonesia atas Timtim.

Namun, dengan hadirnya John Howard sebagai Perdana Menteri, sikap Australia terhadap isu Timtim mulai berubah. Australia mulai menyatakan bahwa Timtim untuk jangka panjang harus merdeka. Australia mulai mengubah kebijakannya atas Timtim dengan dasar bahwa otonomi luas harus diberikan kepada Timtim sebelum merdeka penuh. Sikap ini dilandasi oleh kepentingan jangka panjang Australia terhadap Timtim dan Indonesia.⁶ Terhadap Timtim, Australia seolah-olah ingin membalsas kesalahan masa lalu dengan mengakui eksistensi Indonesia di Timtim yang sampai tahun 1998 tidak diakui PBB. Australia juga menilai dengan pendekatan ke Timtim diharapkan dapat menanamkan pengaruhnya di wilayah berpenduduk hampir satu juta jiwa ini.

Pengaruh Australia di Timtim seperti halnya pengaruh Australia di Papua Nuigini, yakni melebarkan lingkungan pengaruh politiknya yang dianggapnya sudah layak diperbesar.⁷ Di tengah krisis ekonomi yang melanda negara-negara Asia, termasuk Indonesia, posisi Australia sangat menguntungkan. Krisis ekonomi tidak menyebar ke Australia sehingga ketika posisi negara Asia lemah, negeri ini berada dalam kondisi sehat baik militer, politik maupun ekonomi.

Kepentingan Australia terhadap Indonesia adalah melakukan unjuk kekuatan politik atas Timtim. Dengan intervensi militer ke Timtim, Australia mengirim pesan kepada Jakarta tentang kemampuan diplomatiknya yang berskala global. Dengan pendekatan kepada Amerika Serikat dan Eropa, Australia dapat memuluskan rencananya untuk memaksa masuk ke Timtim di bawah payung Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Sikap Australia ini dapat dilihat dari "Doktrin Howard" (*The Howard Doctrine*), yakni kebijakan politik regional yang bersandar pada pandangan politik internasional Australia yang ingin menjadi wakil (*deputy*) penjaga keamanan dan perdamaian di kawasan ini, dan sebagai 'ketua'-nya adalah Amerika Serikat. Dengan demikian, sasarannya adalah negara-negara Asia, termasuk Indonesia.

⁶ Hasil wawancara dengan Kolonel Arief Rachman, Komandan Korem 161/Wirasakti, di Kupang, NTT, 15 Agustus 2007; dan wawancara dengan Zainal Arifin, Kasubdit Asia Timur dan Pasifik, 5 Oktober 2007.

⁷ Nick Beams, "The Western Powers and East Timor- a History of Manueuvre and Intrigue" dalam *World Policy Journal*, Oktober 2002.

Inti dan dasar pemikiran Doktrin Howard ini telah mengundang berbagai reaksi dari kawasan Asia dan di Australia sendiri. Inti dan dasar pemikiran tersebut antara lain adalah: a) Australia adalah bangsa Eropa yang karenanya punya *special characteristics* dan *occupies a special place* di kawasan Asia. Ciri istimewa dan memiliki tempat istimewa ini dihubungkan Howard dengan ‘nilai’ yang dimiliki Australia yang harus dipertahankan dan dipromosikan di kawasan ini; b) untuk menjamin kehidupan nilai yang menjadi pedoman benar atau salah dalam kebijakan dan perilaku kebijakan luar negerinya di kawasan ini; dan c) Howard menunjuk Australia sebagai wakil Amerika Serikat dalam peranannya sebagai ‘polisi’ internasional di kawasan ini. Hal itu dapat saja diartikan bahwa Australia akan memasuki setiap daerah di kawasan ini, memaksakan wawasan demokrasi dan hak asasi manusia yang dianutnya, kalau perlu dengan menggunakan senjata. Howard menyebutkan peranan Australia di Timtim sebagai contoh kebijakannya.⁸

Kebijakan PM John Howard terhadap Timtim berdampak negatif pada hubungan bilateral Indonesia-Australia. Hubungan bilateral Indonesia-Australia segera menurun menuju krisis menyusul kebijakan pemerintahan Howard atas Timtim. Krisis hubungan ini lebih buruk dari krisis tahun 1986—yang dipicu oleh artikel David Jenkins tentang bisnis keluarga Presiden Soeharto di harian *Sydney Morning Herald*—dimana hubungan militer Indonesia-Australia saat itu sempat dibekukan, meskipun kemudian hubungan Indonesia dan Australia dapat diselesaikan secara baik-baik setelah PM Bob Hawke mengutus Menlu Gareth Evans ke Jakarta.

Jika dikaji kembali sikap Australia yang secara habis-habisan pernah menggalang opini dunia untuk mengecam Indonesia mengenai masalah Timtim, ditambah lagi dengan keinginan Australia untuk memimpin pasukan PBB dan kelihaiannya mereka melakukan perbuatan yang tidak *fair* dan sangat merugikan posisi Indonesia dalam menangani jajak pendapat di Timtim, sebenarnya dapat diterka bahwa tindakan Australia tersebut jelas-jelas mempunyai maksud-maksud terselubung untuk menanamkan pengaruh bahkan menguasai Timtim bagi kepentingannya sendiri. Untuk dapat melaksanakan ambisinya ini, Australia secara sadar mengorbankan hubungan

⁸ Lihat Ismet Fanany, *Doktrin Howard dalam Konteks Sejarah*, Kompas, 29 September 1999. Mengenai “Doktrin Howard”, lihat juga desertasasi Alison May McPhail, *John Howard’s Leadership of Australian Foreign Policy 1996 to 2004: East Timor and the war against Iraq*, Department of Politics and Public Policy, Griffith University, February 2007, hal. 155-159.

Timor Leste, yang kini menjadi salah satu negara termiskin di dunia itu, sangat mengandalkan pertumbuhan ekonomi pada hubungannya dengan Australia. Dapat dikatakan, sumber minyak dan gas di Cela Timor menjadi satu-satunya harapan pertumbuhan ekonomi Timor Leste. Akan tetapi, hingga saat ini pengelolaan Cela Timor belum terlaksana. Timor Leste dan Australia masih terjebak pada sengketa perbatasan Cela Timor. Australia memegang konsesi dari Indonesia sejak tahun 1989. Menurut Pemerintah Timor Leste, perbatasan Cela Timor seharusnya tepat di tengah. Sebaliknya, Australia mengatakan, garis batas Cela Timor seharusnya mengikuti batas landas kontinen terjauh. Dengan asumsi itu, Australia akan memiliki "jatah" lebih besar dibanding dengan Timor Leste. Dibalik sikap Australia itu, tampaknya ada keinginan Australia untuk menguasai sumber minyak di perbatasan. Akses terhadap energi ini tidak dapat disangkal menjadi pendorong semangat Australia campur tangan dalam menangani gejolak di Timor Leste pasca jajak pendapat. Minyak yang dilukiskan sangat besar kandungannya di perbatasan Timor Leste dan Australia merupakan aset penting bagi perkembangan ekonomi Australia.

Wilayah *joint development* merupakan wilayah yang berada di tengah dan terbesar dimana kedua negara berhak mengontrol eksplorasi dan produksi migas. Dua zona lainnya dibagi secara tidak merata yang masing-masing negara secara terpisah diberi hak mengatur dan menguasainya. Sampai sekarang dari 41 sumur yang telah dibor di zona kerja sama, sekitar 10 ditemukan cadangan migas. Secara ekonomis, kelayakannya relatif kecil. Namun kandungan gas dan hidrokarbon tidak dapat diabaikan. Di ladang Bayu-Undan, ditaksir punya cadangan minyak 400 juta barel, tiga trilyun kubik gas alam dan 370 juta barel cairan (kondensat dan LPG). Cadangan hidrokarbon ini dinilai paling kaya di luar Timur Tengah dan merupakan ladang minyak terbesar Australia di luar selat Bass.¹⁸

Australia mempertahankan perbatasan laut yang disepakati dengan Jakarta setelah Indonesia menginvansi Timor pada 1975. Perjanjian itu memberi bagian terbesar kepemilikan cadangan gas untuk Australia. Sekarang Dili menolak perjanjian usang itu. Alasannya, Jakarta menyepakati perjanjian itu sebagai imbalan atas kesediaan Canberra mengakui aneksasi Timor. Dili menuntut agar perbatasan laut dengan Australia terletak di garis pertengahan dua negara, seiring dengan standar praktik internasional.

¹⁸ Lian A. Mito, "Joint Development in Timor Gap", *Asian Wall Street Journal* 12 Agustus 2007.

di Timor Leste memberikan satu kemungkinan bagi ancaman yang lebih serius. Bentuk ancaman yang paling mungkin terjadi adalah infiltrasi dan akses militer Australia yang dapat mengancam kedaulatan Indonesia.

VIII. Kepentingan ekonomi

Di masa transisi, tepatnya setelah jajak pendapat dimenangkan kelompok prokemerdekaan, Australia memimpin pasukan multinasional di bawah bendera PBB untuk menciptakan perdamaian di Timtim. Namun, setelah negeri itu resmi mendapatkan kedaulatan dari PBB pada 20 Mei 2002, Timtim (Timor Leste) dan Australia terlibat perselisihan tentang Celah Timor.

Sejak Timtim melepaskan diri dari Indonesia melalui penentuan pendapat 30 Agustus 1999, Celah Timor merupakan satu-satunya andalan terbesar bagi keberlangsungan negeri baru tersebut. Oleh karena itu, Timor Leste berkeinginan untuk segera dapat melakukan eksplorasi gas alam tersebut. Namun, proyek itu hingga kini belum dapat dilaksanakan karena perjanjian kerja sama dengan Australia sampai saat ini belum mencapai final. Bahkan, Maret 2002, Australia menarik diri dari Pengadilan Internasional Hukum Laut. Pemerintah Timor Leste menilai tindakan Australia itu sebagai "tindakan bermusuhan" yang sengaja dilakukan untuk menghentikan pembagian hasil yang adil dari ladang gas alam tersebut. Bagian terpanas dari persengketaan kedua negara terletak pada "perebutan" batas kawasan Celah Timor di negeri Matahari Terbit tersebut. Sebagian besar ladang gas alam itu justru berada di luar perjanjian Timtim-Australia. Dengan begitu, bagian terbesar dari ladang gas alam itu berada di bawah perjanjian sementara yang disebut Perjanjian Unitisasi Internasional (*International Unitisation Agreement/IUA*).¹⁷

Di bawah perjanjian itu, Australia mendapatkan 90 persen hasil. Karena itu, Timor Leste menganggap, sekarang Australia sengaja menunda penyelesaian perjanjian kedua negara dan batas laut untuk mengeruk kandungan gas alam tersebut. Ketika Timtim masih berada di bawah kekuasaan Indonesia, Australia mengklaim 80 persen hasil. Angka itu diambil dari perjanjian Celah Timor antara Indonesia dan Australia. Namun, setelah Timtim merdeka, negeri itu mengklaim bagian yang lebih besar di dalam batas laut dengan Australia.

¹⁷ Lihat Gillian Triggs, "The Timor Sea Treaty and the International Unitisation Agreement for the greater Sunrise", *Australian Year Book of International Law*, vol. 23, 2004, hal. 161-176.

akan berkurang. Oleh karenanya, Australia berkepentingan mempertahankan kekuasaan militernya di Timor Leste setidaknya hingga pemilu presiden dan parlemen, Mei 2007. Ini untuk memastikan kemenangan kandidat favoritnya membentuk pemerintahan. Maka, tidak heran ketika Kofi Annan merekomendasikan pengiriman 2.000 anggota pasukan PBB pada Agustus 2006 lalu, aksi kekerasan muncul di berbagai kamp pengungsi di Dili.¹³ Bukan mustahil hal itu untuk mencegah rencana pengiriman pasukan PBB.

Dalam tulisannya, "*Solomon Islands: Australia's Neo-Colonial "Model" for East Timor*", Mike Head mengkhawatirkan Timor Leste akan berasib seperti negara Kepulauan Solomon di Pasifik. Dengan alasan yang sama, memadamkan kerusuhan, Australia mengirim pasukan ke Solomon pada tahun 2003.¹⁴ Celakanya, hingga saat ini Australia belum keluar dari negara kecil di Pasifik itu. Bahkan, sebaliknya, mengambil alih tugas kepolisian, pengadilan, mengelola penjara, serta menjalankan tugas menteri keuangan maupun badan legislatif.

Timor Leste jauh lebih strategis dibandingkan dengan Solomon. Ia kaya sumber migas dan merupakan pintu depan sistem pertahanan Australia. Timur Leste berbatasan langsung dengan Indonesia, negara yang dianggap sebagai sumber ancaman keamanan terbesar. Dalam perspektif geostrategi Australia, Timor Leste merupakan batu loncatan ke kawasan Asia Tenggara. Di samping sekaligus pangkalan militer untuk mengamankan jalur pelayaran kapal dagangnya ke Asia Timur. Kapal-kapal selam dapat ditempatkan di Selat Wetar, selat yang sejak lama dilirik Pentagon. Jika Australia menguasai Timor Leste, ancaman keamanan dari Indonesia akan dapat direducir melalui operasi rahasia, yang relatif mudah dilakukan dari wilayah perbatasan.¹⁵

Belum dapat dibuktikan apakah munculnya wacana Timor Raya di Kupang beberapa waktu lalu itu terkait atau tidak dengan skenario tersebut. Namun, laporan intelijen menyebutkan, lembaga swadaya masyarakat Australia sangat aktif dalam berbagai kegiatan di Timor Leste dan juga di Nusa Tenggara Timur dan hal ini harus diantisipasi oleh Indonesia.¹⁶ Kepentingan Australia yang merupakan kepanjangan tangan Amerika Serikat di Pasifik memberikan ancaman tersendiri, karena kegiatan militer dan intelijen Australia secara aktif

¹³ *Kompas*, 17 Agustus 2006.

¹⁴ *World Socialist Web Site*, 31 Mei 2007.

¹⁵ Wawancara dengan Kolonel Arief Rachman, Komandan Korem 161/Wirasakti, di Kupang, NTT, 15 Agustus 2007.

¹⁶ *Ibid.*

kecil.¹² Sikap tidak netral Australia ini dapat saja erat berkaitan dengan sikap keras Alkatiri dan tanpa kompromi saat berunding dengan Australia soal eksplorasi migas di Celaah Timor. Alkatiri berpendapat bahwa Timor Leste memerlukan pasukan asing, tetapi yang berada di bawah misi penjaga perdamaian PBB. Pasukan Australia di luar misi ini.

Banyak kalangan dibuat terperangah ketika Timor Leste memberikan mandat kepada kekuatan asing, khususnya pasukan Australia, untuk menangani keamanan. Segera muncul pertanyaan, untuk apa Timor Leste merdeka jika akhirnya urusan keamanan diserahkan kepada kekuatan asing. Makna kemerdekaan terasa menjadi terganggu. Bahkan sempat muncul pandangan bahwa Pemerintah Timor Leste telah menggadaikan otoritas, kewibawaan, dan kemerdekaan. Jadi apa artinya otoritas dan kekuasaan bagi Pemerintah Timor Leste jika urusan keamanan diserahkan kepada kekuatan asing.

Pemerintah dan para pemimpin Timor Leste tampaknya kewalahan dan gamang menghadapi kondisi keamanan dan ketertiban yang menjadi runyam oleh gerakan pemberontakan ratusan tentara yang dipecat awal tahun 2006. Kesulitan memadamkan dan mematahkan gerakan pembangkangan ratusan mantan tentara itu telah memaksa Pemerintah Timor Leste mengundang bantuan pasukan asing. Permintaan bantuan pasukan asing itu menimbulkan sinisme terhadap Pemerintah Timor Leste. Sinisme bertambah setelah Pemerintah Timor Leste menyerahkan mandat secara resmi kepada Australia untuk menangani urusan keamanan dan ketertiban. Bagaimanakah kondisi Timor Leste setelah urusan keamanan diserahkan kepada Australia? Semua mengharapkan keadaan akan lebih baik. Namun hal itu tidak dapat dipastikan mengingat kerusuhan sewaktu-waktu dapat saja terjadi dan kehadiran pasukan asing terkesan tidak dihiraukan dan bahaya perang saudara tetap besar.

Dalam perspektif pemerintahan PM Howard, jika PM Alkatiri terus berkuasa, Portugal akan berperan kembali. Apalagi, pemerintahan Alkatiri saat itu telah menetapkan bahasa Portugal sebagai bahasa nasional. Ini artinya, Australia akan tergesur dan mungkin juga khawatir pengaruhnya di Timor Leste

¹² Alkatiri menegaskan, Presiden Jose Ramos Horta telah meminta pasukan Australia bertugas sampai tahun 2008 karena ia ingin mempertahankan kekuasaannya. Seharusnya, mereka berkuasa tanpa perlu mendapat perlindungan pasukan asing. Namun, mereka melakukan itu dan sama saja mereka membuka konflik baru antara penguasa dan masyarakat. Konflik seperti ini akan panjang dan menyakitkan. *Kompas*, 13 september 2007.

pasukan Australia dalam rangka pemeliharaan keamanan di Timor Leste.⁹ PM Australia John Howard dalam kunjungan singkatnya ke Dili, Timor Leste, 26 Juli 2007 menegaskan, bahwa 1.100 tentara dan polisi Australia akan tetap berada di Timor Leste sepanjang mereka masih dibutuhkan di sana.¹⁰ Penegasan Howard tersebut menjawab permintaan Presiden Timor Leste Jose Ramos Horta yang meminta agar pasukan penjaga perdamaian Australia tetap tinggal di sana sedikitnya sampai akhir tahun 2008.

Timor Leste, yang kini bergelut dalam upaya pembentukan pemerintahan baru seusai pemilu parlemen Juni 2007, seringkali masih dilanda pertikaian antarkelompok anak muda dan kerusuhan lainnya. Timor Leste kini dihadapkan pada ancaman kekurangan pangan, yang juga bisa berdampak pada ketidakstabilan. Kehadiran tentara dan polisi Australia sangat membantu dalam menjaga perdamaian dan ketertiban, terutama saat terjadi gelombang kerusuhan yang menyebabkan 37 orang tewas di Timor Leste pada tahun 2006 lalu dan memaksa 150.000 orang mengungsi.

Sementara itu, mantan PM Timor Leste, Mari Alkatiri, pernah menyatakan bahwa pasukan Australia yang bertugas di Timor Leste sejak Mei 2006 adalah ilegal karena tidak pernah mendapat persetujuan dari parlemen. Kehadiran pasukan Australia itu, menurut Alkatiri, juga tidak dibutuhkan karena tidak lagi bersikap netral di Timor Leste. Karena ilegal dan tidak netral, Alkatiri menghendaki tentara dan polisi Australia ditarik dari Timor Leste.¹¹

Alkatiri yang berseteru dengan PM Xanana Gusmao seusai pemilu Juni 2007 juga mengecam operasi militer tentara Australia yang menewaskan sejumlah warga Timor Leste. Operasi militer ini atas perintah Xanana Gusmao yang saat itu menjabat sebagai presiden. Menurut Alkatiri, masalah keberadaan pasukan Australia ini dapat saja dibawa ke parlemen untuk diratifikasi, tetapi akan menghadapi perdebatan sengit. Dari 65 kursi parlemen Timor Leste, 21 kursi dikuasai Fretelin, sementara aliansi empat partai pimpinan CNRT yang dipimpin Xanana menguasai 37 kursi. Sisa kursi dikuasai beberapa partai

⁹ Hasil wawancara dengan Kolonel Arief Rachman, Komandan Korem 161/Wirasakti di Kupang, NTT, 15 Agustus 2007.

¹⁰ *Kompas*, 27 Juli 2007.

¹¹ Dinyatakan Alkatiri dalam wawancara dengan *Kompas* ketika berada di Jakarta, *Kompas*, 13 September 2007. Kehadiran tentara Australia di Timor Leste yang dianggap *illegal* juga dinyatakan Eurico Guterres (penjuang pro-kemerdekaan Timtim) dalam wawancara di Jakarta, 10 Oktober 2007.

baiknya dengan Indonesia, dan tentunya “pengorbanan” tersebut patut diduga dilandasi oleh kepentingan politiknya yang lebih besar. Pemimpin Australia juga menyadari bahwa apa yang mereka lakukan akan memperoleh reaksi keras dari Indonesia, tetapi tampaknya Australia juga sudah memperhitungkan dengan matang bahwa posisi Indonesia yang sedang dilanda krisis ekonomi dan politik ketika itu tidak akan mampu menghadapi tindakan Australia yang memperoleh dukungan masyarakat internasional.

Menjadi pertanyaan bagi Indonesia, mengapa setelah bertahun-tahun Australia berupaya dengan tekun membangun hubungan bilateral dengan tetangga terdekatnya yang menguntungkan kedua pihak, tiba-tiba dapat begitu saja berubah haluan? Mengapa Howard mempertaruhkan hubungannya dengan Indonesia demi Timtim? Perlu diingat kembali bahwa pada Februari 1999, Howard telah berbicara mengenai pengiriman pasukan perdamaian ke Timtim, padahal referendum saja belum dilaksanakan. Sementara sebelumnya di Canberra telah berkembang nuansa yang mencerminkan penurunan prioritas hubungan bilateral Australia-Indonesia.

Kebijakan Howard itu bertentangan dengan pengakuan *de facto* dan *de jure* yang dibuat PM Malcolm Fraser tahun 1978/79 bahwa Timtim adalah wilayah kedaulatan Indonesia. Howard juga tidak terlalu menganggap serius pembatalan oleh Indonesia atas Pertujuan Pemeliharaan Keamanan kedua negara yang ditandatangani tahun 1995, sebagai tindakan balasan Indonesia atas kebijakan Howard yang dianggap terlalu mencampuri masalah Timtim. Tidak dapat disangkal bahwa keterlibatan John Howard dalam soal Timtim sejak awal menjadi momentum untuk meningkatkan dukungan dalam rangka pemilu maupun reputasi internasionalnya, terutama dalam rangka memperbaiki hubungan Australia dengan Barat (AS maupun Eropa). Di sisi lain, Australia sejak lama memiliki agenda khusus untuk menguasai Timor bagian timur dengan perhitungan kepentingan politik dan keamanannya, terutama untuk menjadikan Timtim (Timor Leste) sebagai pos terdepan mengawasi Indonesia dan juga sebagai *buffer zone* keamanannya dari serangan utara. Kepentingan

PM Timor Leste saat itu, Mari Alkatiri, telah menuduh pemerintahan PM Australia John Howard bersikap tidak jujur pada tetangganya yang miskin dalam persengketaan berlarut-larut soal perbatasan di Laut Timor yang kaya sumber daya alam. Menurut Alkatiri, Dili tidak mungkin menandatangani kesepakatan sementara (*International Unitisation Agreement/IUA*), karena hal itu akan memberi Timor Leste hanya 18 persen penerimaan dari ladang minyak.¹⁹ Sementara itu diketahui bahwa kelangsungan hidup roda pemerintahan Timor Leste saat ini hampir sepenuhnya bergantung pada bantuan AS, Australia, PBB, IMF, dan Bank Dunia. Australia sebagai donatur terbesar, sekitar 40 juta dollar setiap tahunnya setelah Timor merdeka, sepertinya berharap situasi demikian akan memaksa Pemerintah Timor Leste melepaskan haknya atas sumber-sumber migas di Celaeh Timor.

Tahun 2003 lalu, Australia dan Timor Leste menyepakati perjanjian pembagian royalti sementara yang mencakup beberapa ladang gas dan minyak utama yang berlokasi di dalam wilayah yang disebut *Joint Petroleum Development Area (JPDA)*. Berdasar kesepakatan itu, penghasilan akan dibagi dua 90:10 dengan Timor Leste memperoleh bagian yang lebih besar. Juga disepakati perjanjian sementara kedua, yakni IUA, dimana disepakati bahwa 80 persen ladang *Greater Sunrise* berada di dalam wilayah perairan Australia, dan hanya 20 persen sisanya berada di dalam JPDA. Ladang *Greater Sunrise*, ladang paling berharga di Laut Timor, diperkirakan belum akan berproduksi dalam beberapa tahun ke depan. Namun Timor Leste, yang melihat ladang ini sebagai sumber dana yang sangat penting bagi pembangunannya, tidak puas dengan pembagian hasil seperti yang diatur dalam IUA.²⁰

Dalam hal ini Timor Leste berpegang pada Konvensi Hukum Laut PBB tahun 1982, yang menetapkan garis batas dua negara berada pada titik tengah. Australia menolak karena jika hal itu dibuat, maka

rakyat Timtim(Timor Leste) yang pernah membantu mencegah invasi ke Australia saat Perang Dunia II, melainkan punya kepentingan ekonomi dan bisnis yang dikemas dengan wajah humanis.

IX. Kesimpulan

Pendekatan pragmatis dan strategis ditempuh Australia dalam pelaksanaan politik luar negerinya terhadap Timor Leste. Kepentingan politik dan kepentingan ekonomi menjadi dasar bagi langkah Australia untuk selalu menaruh perhatian dan terlibat dalam soal Timor Leste. Arti penting Timor Leste secara geopolitik dan keamanan menjadi salah satu alasan bagi Australia untuk terlibat aktif dalam persoalan yang terjadi di Timor Leste, termasuk dalam proses politik yang terjadi di wilayah bekas koloni Portugis tersebut dan melaksanakan kebijakan luar negerinya dengan mendorong tentaranya masuk Timtim (Timor Leste). Sedangkan kepentingan Australia yang berdimensi ekonomi didorong oleh kebutuhan menemukan sumber energi baru. Celaah Timor yang sudah dieksplorasi dan diperkirakan mengandung cadangan minyak yang kaya menjadi andalan Australia di masa datang. Oleh karena itu Australia berusaha menyelamatkan kekayaan alam itu dengan memberikan jasa keamanan di Timor Leste.

Daftar Pustaka

- Alatas, Ali, *The Pebble in the Shoe: The Diplomatic Struggle for East Timor*, Jakarta, Aksara Karunia, 2006.
- Bakti, Ikrar Nusa, "Politik Luar Negeri Australia terhadap Asia", dalam *Perkembangan Studi Hubungan Internasional dan Tantangan Masa Depan*, Pustaka Jaya, 1997, hal. 139-160.
- Beams, Nick, "The Western Powers and East Timor- a History of Manueuvre and Intrigue" dalam *World Policy Journal*, Oktober 2002.
- Burchill, Scott, *The National Interest in International Relations Theory*, New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Cochran, Molly, *Normative Theory in International Relations: A Pragmatic Approach*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Fanany, Ismet, *Doktrin Howard dalam Konteks Sejarah*, Kompas, 29 September 1999. Lihat juga *The Australian Bulletin*, edisi 28 September 1999.
- Gerald, Stephen Fitz. *Australian Foreign Policy and East Timor*, The University of New South Wales, 2006.
- McPhail, Alison May, *John Howard's Leadership of Australian Foreign Policy 1996 to 2004: East Timor and the war against Iraq*, Department of Politics and Public Policy, Griffith University, 2007.
- Mito, Lian A. "Joint Develepoment in Timor Gap", *Asian Wall Street Journal* 12 Agustus 2007
- Pretty, Nicola. "The Timor Sea Treaty Between the Governments of East Timor and Australia," *The Journal of International Maritime Law*; vol. 12, 2006, hal. 45-66.
- Triggs, Gillian. "The Timor Sea Treaty and the International Unitisation Agreement for the greater Sunrise", *Australian Year Book of International Law*, vol. 23, 2004, hal. 161-176.

Surat Kabar:

- Kompas*, 17 Agustus 2006.
- Suara Pembaruan*, 14 Februari 2007.
- Kompas*, 27 Juli 2007.
- Kompas*, 13 september 2007.

Wawancara:

- Brigjen Hatta Syafrudin, Waaster KSAD, Jakarta, 26 Juli 2007.
- Kol. Arief Rahman, Danrem 161/Wirasakti, Kupang, 15 Agustus 2007.
- Caetano de Soussa Guterres, Konjen RDTL di Kupang, 15 Agustus 2007.
- Zaenal Arifin, Kasubdit Asia Timur dan Pasifik, Direktorat Asia Timur dan Pasifik, Deplu, 5 Oktober 2007.
- Eurico Guterres, Jakarta, 10 Oktober 2007.

KETERANGAN PENULIS

Dra. Adirini Pujayanti, MSi adalah Asisten Peneliti Madya bidang Masalah-masalah Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI. Pada tahun 1992, menyelesaikan studi di Universitas Nasional, Fakultas Ilmu Sosial Politik, program Studi Hubungan Internasional. Pad a tahun 2002 menyelesaikan studi pasca-saljana di Universitas Indonesia, pada program Kajian Wilayah Amerika. Menjadi salah satu penulis dalam buku *Respons IPU terhadap Masalah-Masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekertariat Jenderal DPR-RI, 2000; dan Berbagai *Perspektif Tentang Memorandum Kepada Presiden-Suatu Studi terhadap Pemberian Memorandum DPR-RI*, Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan DPR-RI dan Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

Hariyadi, SIP, MPP adalah Asisten Peneliti Madya bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Lulus dari Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL UGM, Yogyakarta (1990-1995) dan menyelesaikan program kebijakan publik di University of Brunei Darussalam (2001-2002). Salah satu Penulis buku *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000; *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001; *Pembentukan Kawasan Pelabuhan dan Perdagangan Bebas Batam*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001; dan *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2002. Mengikuti penelitian lapangan tentang Perlindungan Konsumen yang dilakukan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta, April-Mei 1998. Awal tahun 1999 sampai Juli 2000, menjadi anggota tim Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI dalam penyusunan RUU tentang Lembaga Kepresidenan. Pada 6-27 Agustus 1999, mengikuti program pelayanan informasi dan riset, Departemen Perpustakaan Parlemen, yang dilaksanakan oleh Pusat untuk Lembaga-Lembaga Demokratis, Parliament House, Canberra, Australia.

Drs. Humphrey Wangke, MSi adalah Peneliti Muda bidang Masalah-masalah Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Menyelesaikan studi S1 di Fisip Universitas Jember tahun 1987. Selanjutnya menyelesaikan studi S2 di KWA Universitas Indonesia tahun 1998. Anggota tim penulis buku, yaitu *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 1997; *Twenty Years ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO)*, Jakarta: Secretariat General of DPR-RI, 1997; *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000; *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001; *Pembentukan Kawasan Pelabuhan dan Perdagangan Bebas Batam*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001; *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2002; *Twenty Five Years ASEAN InterParlamentary Organisation (AIPO)*, Jakarta: Secretariat General of DPR-RI-AIPO. Permanent Secretariat, 2003; dan *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia: Ancaman terhadap Integritas Teritorial*, Jakarta: Tiga Putra Utama, 2004. Pernah melaksanakan penelitian *Work Ethics in American and Japanese Companies Operating in Indonesia: A Cultural Perspective, 1997-1999*, yang diadakan oleh University Research for Graduate Education, bekerja sama dengan Kajian Amerika dan Kajian Jepang Universitas Indonesia

Drs. Poltak Partogi Nainggolan, MA adalah Peneliti Utama Gol.IV/e. bidang Masalah-masalah Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Pada tahun 1986 menyelesaikan studi S-1 di Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Program Studi Perbandingan Politik. Pada tahun 1999 menyelesaikan studi pascasarjana (S-2) di Graduate School of Political Science and International Relations di the University of Birmingham, Inggris. Sejak 2004 sampai sekarang mahasiswa program doktoral ilmu politik Universitaet Freiburg, Jerman. Menulis buku antara lain, *Reformasi Struktur Ekonomi RRC Era Deng Xiao-ping*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995; Co-Penulis dan Editor buku *Panduan Parlemen Indonesia*, Jakarta: Yayasan API, 2001; *Twenty Five Years ASEAN, Inter-Parliamentary Organisation (AIPO)*, Jakarta: Secretariat General of DPR-RI-AIPO Permanent Secretariat, 2003; dan *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia: Ancaman terhadap Integritas Teritorial*, Jakarta: Tiga Putra Utama, 2004.

Drs. Simela Victor Muhamad, MSi adalah Peneliti Madya bidang Masalah-masalah Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, tahun 1986. Selanjutnya menyelesaikan pendidikan Pasca Sarjana (S2) pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika, Universitas Indonesia, pada tahun 1999. Menjadi salah satu penulis dalam buku *ASEAN dan AIPo dalam Kawasan yang Berubah* (Jakarta: Sehetariat Jenderal DPR-RI, 1997); *Respons IPU Terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000); *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001; *Pembentukan Kawasan Pelabuhan dan Perdagangan Bebas Batam*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001; dan *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2002. Mengikuti beberapa kegiatan seminar, antara lain seminar "Leadership and Democracy" di Bangkok pada bulan April 2000.