

STRATEGI PENGELOLAAN BATAS WILAYAH NEGARA DALAM PERSPEKTIF STAKEHOLDER COLLABORATIVE GOVERNANCE

Studi Di Kabupaten Kupang, Nusa Tenggara Timur¹

Suswanta², David Efendi³, Suranto⁴

Abstrak

Salah satu isu penting perbatasan adalah pengelolaan batas wilayah negara. Kemampuan suatu negara menjaga batas wilayahnya menjadi salah satu indikator apakah negara tersebut negara kuat (*strong state*) atau negara lemah (*weak state*). Jika sebuah negara mampu menjaga dan mengelola wilayah perbatasannya dengan baik, maka isu disintegrasi, migrasi penduduk, pencaplokan wilayah oleh negara lain ataupun gerakan separatisme akan dapat diminimalkan. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, tulisan ini bertujuan menjelaskan problem batas wilayah negara dan strategi pengelolaannya dalam perspektif stakeholder collaborative governance dengan pijakan empirik di Kabupaten Kupang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat *Un-Resolved segment* pada garis batas darat antara kecamatan Amfoang Timur (Negara Kesatuan Republik Indonesia- NKRI) dengan Distrik Ambenu (Republik Demokratik Timor Leste- RDTL) sepanjang 5,4 kilometer. Perbedaan interpretasi antara tim teknis RI dan RDTL terhadap hasil perjanjian (*Treaty 1904*) menjadi faktor penyebabnya. Akibatnya, segmen Naktuka (1069 Ha) menjadi daerah yang diperebutkan. Di sisi lain, masyarakat RDTL melakukan pendudukan sepihak dan membangun beberapa fasilitas publik di Naktuka yang notabene daerah steril. Pemerintah kabupaten Kupang sudah melakukan berbagai upaya penyelesaian namun belum berhasil. Dengan demikian, menjadi penting penggunaan pendekatan integratif, yakni tidak hanya pertahanan keamanan, tapi juga kesejahteraan, lingkungan, sosial budaya dan sejarah serta pelibatan semua pihak yang berkepentingan secara kolaboratif dalam mengelola batas wilayah negara.

Kata Kunci : Pengelolaan Batas wilayah negara, Stakeholder Collaborative Governance

PENDAHULUAN

Territorial boundaries – selanjutnya disebut perbatasan – adalah konsepsi sekaligus elemen empiris dari konstruksi Negara-bangsa. Perbatasan menjadi penanda bagi bekerjanya otoritas kedaulatan dan identitas kebangsaan dari suatu Negara-bangsa. Garis perbatasan berikutan dengan tata kelola wilayah perbatasannya memiliki arti dan fungsi strategis bagi Negara untuk menegakkan entitas kedaulatan teritorial sekaligus basis dari identitas kolektif suatu bangsa. (Joash dan Erwin, 2012 : ix). Wilayah perbatasan memiliki makna yang sangat vital dan sangat strategis baik dalam sudut pandang pertahanan keamanan, maupun dalam sudut pandang ekonomi, sosial, budaya (Dahuri dan Nugroho, 2012:351). Kawasan perbatasan suatu Negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah Negara.

Sebagai negara dengan garis pantai terpanjang kedua di dunia yakni 81.900 km, Indonesia dihadapkan pada problem perbatasan yang kompleks. Secara internal, tantangan dan masalahnya lebih

¹ Makalah dalam Seminar Nasional II Fisip Universitas Andalas dengan tema Penguatan Ilmu Sosial dan Hmaniora Untuk Perbaikan Karakter Bangsa Indonesia, 28-29 September 2016

² Dosen Ilmu Pemerintahan, Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, soes_umy@yahoo.com

³ Dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Davidefendi@umy.ac.id

⁴ Dosen Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Suranto_umy@yahoo.com

bersifat struktural-administratif, sedangkan secara eksternal berkaitan dengan pertahanan keamanan penegakkan hukum, pembangunan kawasan dan kemampuan Indonesia beradaptasi serta berinteraksi dengan negara-negara tetangga. Indonesia merupakan negara terbesar kelima di dunia yang batas negaranya ada di dua matra, yaitu di laut dengan 10 (sepuluh) negara tetangga, dan di darat dengan 3 (tiga) negara tetangga Sesuai dengan letak geografis, wilayah darat Republik Indonesia berbatasan dengan tiga Negara yaitu Malaysia, Papua New Guinea (PNG), dan Timor Leste. Sedangkan untuk wilayah laut Indonesia berbatasan dengan sepuluh Negara yaitu Australia, India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, PNG, Palau dan Timor Leste.

Sesuai dengan prinsip hukum internasional yaitu *Uti Possidetis Juris* (suatu negara mewarisi wilayah penguasa penjajahnya), maka lingkup wilayah Indonesia adalah seluruh wilayah yang diwariskan oleh penjajah Belanda. Menjaga keutuhan dan kedaulatan NKRI baik darat, laut maupun udara termasuk warga negara, batas-batas maritim, pulau-pulau dan sumber daya alamnya adalah kewajiban mutlak negara. Akan tetapi sampai saat ini masih ada beberapa batas wilayah negara yang menjadi sengketa sehingga mengancam keutuhan wilayah dan kedaulatan NKRI. Kawasan perbatasan juga rawan dengan kejahatan hukum lintas batas seperti illegal trading, illegal logging, illegal migration, human trafficking dan penyelundupan barang. Hal lain yang cukup memprihatinkan adalah keadaan masyarakat di daerah perbatasan yang seakan lepas dari perhatian pemerintah pusat maupun daerah. Kondisi di lapangan memperlihatkan banyak kebijakan pengelolaan perbatasan negara yang tidak saling mendukung dan/atau kurang sinergis satu sama lain. Selama ini penanganan terhadap masalah-masalah yang muncul seputar perbatasan masih bersifat ad-hoc, parsial dan sporadis oleh instansi atau lembaga yang berbeda-beda.

Permasalahan perbatasan yang cukup rumit dan kompleks ini perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah atau pemangku kepentingan. Penanganan perbatasan selama ini belum dilakukan secara optimal, kurang terpadu, dan seringkali terjadi tarik menarik kepentingan antara berbagai pihak yang menangani wilayah perbatasan baik secara horizontal, sektoral maupun vertikal. Daerah perbatasan adalah wajah depan Indonesia. Akan tetapi kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah selama ini seakan masih menganggap wilayah perbatasan sebagai halaman belakang. Wilayah perbatasan Indonesia dengan negara lain justru identik dengan ketertinggalan, kemiskinan, keterbelakangan dan minimnya infrastruktur. Wilayah perbatasan dijadikan sebagai arena kontestasi antar regim (keamanan, politik, ekonomi serta budaya) dimana setiap regim berjalan masing-masing tanpa berkolaborasi satu sama lain. Kondisi ini semakin diperparah dengan kontestasi politik antar level pemerintahan baik pusat maupun daerah, bahkan antar lembaga pemerintah pusat. Dalam kondisi yang bersamaan, regim masyarakat semakin lemah dan terpinggirkan akibatnya minimnya resources dan otoritas. Perbatasan dijadikan sebagai tempat bermainnya orang pusat atau orang daerah. Wilayah perbatasan dijadikan sebagai ajang uji coba kebijakan pemerintah pusat (*the exercise of policy*) yang sifatnya egoisme sektoral dan *project oriented*. Tidak mengherankan, dana milyaran rupiah yang kucurkan untuk banyak proyek perbatasan akhirnya sia-sia alias tidak berfungsi (pasar internasional, terminal internasional, sekolah internasional, pos-pos lintas batas yang dikerjakan secara sektoral oleh masing-masing kementerian (tidak terpadu). Suatu *affirmative action* tanpa landasan filosofi yang kuat.

Problem empiris penelitian ini adalah pengelolaan batas wilayah negara di kabupaten Kupang. Persoalan perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste, khususnya di darat adalah persoalan yang sangat unik dan menarik (Hasyim Djalal, 2009: 7) karena ada perbatasan di sekitar *Oecusi*, yaitu suatu *enclave* yang merupakan bagian wilayah kedaulatan Timor Leste yang berada di Timor Barat (wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di Provinsi Nusa Tenggara Timur) dan terpisah 60 kilometer dari wilayah induknya. Sampai saat ini, Indonesia dan Timor Leste masih dihadapkan pada berbagai permasalahan krusial perbatasan darat baik dari aspek pembangunan sosial- ekonomi, kesehatan, lingkungan, dan pertahanan keamanan. Adanya fenomena 16 warga kabupaten Kupang yang memilih kembali menjadi warga negara Timor Leste baru-baru ini merupakan tamparan keras untuk pemerintah Indonesia.. Kunjungan sejumlah pejabat pusat ke perbatasan Indonesia-Timor Leste, mulai dari level Menteri hingga

Presiden Joko Widodo, belum memberi dampak positif bagi masyarakat perbatasan. Kunjungan para pejabat tersebut lebih identik dengan acara penyambutan secara seremonial dan belum ditindaklanjuti dengan program nyata pasca kunjungan. Tulisan ini bermaksud menjelaskan problem pengelolaan batas wilayah negara di kabupaten Kupang yang berbatasan dengan negara Timor Leste dan upaya penyelesaian yang telah dilakukan pemerintah kabupaten Kupang dalam perspektif *stakeholder collaborative governance*. Mengingat keutuhan dan kedaulatan wilayah negara hanya bisa diwujudkan jika ada kejelasan dan ketegasan batas-batas wilayah negara maka studi ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pengambil kebijakan terkait dengan problem pengelolaan batas wilayah negara dan upaya penyelesaiannya.

TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini akan menjelaskan beberapa pengertian, definisi dan pendekatan yang terkait dengan studi ini. *Pertama*, Pengelolaan adalah aktivitas manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengawasan serta pengendalian. *Kedua*, Batas Wilayah Negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan pada hukum internasional. *Ketiga*, Kawasan Perbatasan adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan. *Keempat*, Stakeholder pengelolaan batas wilayah negara adalah berbagai pihak yang terkait dalam perumusan kebijakan, strategi, program dan kegiatan pengelolaan batas wilayah negara, yaitu kementerian, lembaga pemerintah, nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kota/kabupaten, pemerintah kecamatan, pemerintah desa, dunia usaha dan masyarakat. *Kelima*, *Collaborative Governance* adalah cara pengelolaan pemerintahan multipartner yang melibatkan berbagai *stakeholder* baik secara langsung maupun tidak langsung, berorientasi konsensus, dan terjadi musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, namun *collaborative governance* tidak hanya berupa institusi formal akan tetapi dapat berupa *a way of behaving* (cara berperilaku/ bersikap).

Sementara itu, terkait dengan pendekatan yang digunakan untuk memahami problem pengelolaan perbatasan, setidaknya ada dua pendekatan, yaitu *pertama*, Keamanan (*security approach*) dan *kedua*, Kesejahteraan (*prosperity approach*). Pendekatan keamanan (*security approach*) berasumsi bahwa persoalan perbatasan hanya sebagai persoalan geopolitik, sehingga tapal batas harus dijaga ketat dengan kekuatan militer agar terhindar dari gangguan eksternal. Secara umum, *security approach* dapat diartikan sebagai pendekatan yang menekankan pada kemampuan negara untuk menjaga keamanannya dan mempertahankan diri dalam menghadapi ancaman yang nyata. Pendekatan ini lebih memahami fungsi perbatasan sebagai fungsi militer-strategis, persatuan nasional, pembangunan negara-bangsa dan pengembangan identitas nasional. Konsekuensinya, pembangunan sistem pertahanan laut, darat dan udara harus dilakukan dan menjadi prioritas untuk menjaga diri dari ancaman eksternal. Pelaksanaan pengelolaan keamanan perbatasan biasanya didominasi oleh lembaga tinggi negara, terutama yang bertanggung jawab di bidang pertahanan keamanan. Dengan kata lain hanya melibatkan aktor negara.

Adalah fakta bahwa perbatasan adalah wilayah yang sering digunakan untuk melakukan penyelundupan dan perdagangan ilegal. Oleh karena itu di wilayah perbatasan memang perlu ditempatkan pos militer dengan persenjataan lengkap agar kedaulatan negara terjaga dari konflik dan ancaman eksternal. Akan tetapi persoalan wilayah perbatasan sesungguhnya bukan hanya pertahanan keamanan semata, tapi juga ekonomi, sosial dan budaya. Dominasi pendekatan keamanan (*security approach*) memang menguntungkan negara, akan tetapi seringkali merugikan rakyat wilayah perbatasan. Kelemahan pendekatan ini adalah menjadikan rakyat sebagai obyek. Menonjolkan gelar pasukan bersenjata di wilayah perbatasan hanya akan melahirkan ketaatan, kesadaran dan nasionalisme semu.

Wilayah perbatasan adalah serambi depan sebuah negara, sehingga perlu ditata sedemikian rupa agar terlihat rapi, nyaman dan enak dipandang. Dengan demikian, selain pembangunan pertahanan

keamanan diperlukan juga pembangunan kesejahteraan rakyat. Untuk itu, maka perlu ada pergeseran paradigma pendekatan dalam mengelola perbatasan dari *security approach* ke *prosperity approach*. Asumsi pendekatan ini adalah bahwa persoalan perbatasan bukan hanya geopolitik semata tetapi juga sosiologis. Ancaman kedaulatan negara bukan hanya eksternal tetapi juga internal. Tingkat kesejahteraan masyarakat perbatasan yang layak adalah modal utama pemerintah untuk memperkuat keamanan wilayah perbatasan. Keamanan wilayah perbatasan tidak akan mungkin bisa diwujudkan jika masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan diabaikan kesejahteraannya.

Pembangunan kesejahteraan meliputi tiga hal pokok, yaitu peningkatan standar hidup, peningkatan keberdayaan melalui penetapan sistem dan kelembagaan ekonomi serta perluasan aksesibilitas. Pemerintah perlu hadir secara nyata di tengah masyarakat dalam bentuk pemenuhan kebutuhan hidup rakyat, pelayanan publik yang berkualitas, sarana dan prasarana yang memadai dan peningkatan kesejahteraan. Dengan demikian, akan muncul kesadaran rakyat dan menguatnya identitas kebangsaan untuk menjaga keutuhan kedaulatan wilayah negaranya. Pendekatan ini memahami fungsi perbatasan sebagai pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Orientasi *prosperity approach* ini adalah meletakkan masyarakat sebagai subjek, aktor kunci yang menentukan kemajuan wilayah perbatasan. *Prosperity approach* mempunyai korelasi dengan kuat lemahnya *governance*. *Governance* yang lemah akan menyebabkan implementasi kebijakan pembangunan kesejahteraan di perbatasan menjadi kurang maksimal. Sebaliknya, *governance* yang kuat akan mendukung pelaksanaan kebijakan pembangunan kesejahteraan rakyat. Selain *governance* yang kuat, pendekatan ini juga meniscayakan tersedianya dana, aparat pemerintah yang profesional dan amanah serta pelibatan aktor non negara termasuk masyarakat baik pada level tinggi, menengah maupun rendah.

Strategi pengamanan wilayah perbatasan melalui *security approach* sangat penting. Akan tetapi dominasi pendekatan ini sangat berimplikasi negatif terhadap keamanan individu. Agar individu juga terjamin keamanannya, maka diperlukan pendekatan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Dalam praktek kedua pendekatan ini perlu dijalankan secara bersamaan agar tidak terjadi ketimpangan antara satu aspek dengan aspek yang lain. Dominasi *security approach* hanya menghadirkan keamanan semu karena himpitan ekonomi akan menjadi faktor pendorong rakyat perbatasan untuk memenuhi kebutuhannya dengan segala cara sehingga berpotensi mengganggu keamanan dan ketertiban. Sementara itu, jika *prosperity approach* yang mendominasi akan mengabaikan keamanan sehingga berpotensi memunculkan ancaman terhadap keutuhan dan kedaulatan negara.

Ketika masing-masing pendekatan berjalan sendiri-sendiri, terlihat bahwa ada pengabaian satu aspek dibanding aspek yang lain. Dengan demikian, diperlukan pendekatan yang menggabungkan *security* dan *prosperity approach*. Kedua pendekatan ini perlu dilaksanakan secara bersamaan agar pembangunan di wilayah perbatasan tidak mengalami ketimpangan. Pendekatan ketiga ini disebut *integrated approach*. Asumsi dari pendekatan ketiga ini adalah fungsi perbatasan mencakup fungsi politik pertahanan keamanan sekaligus fungsi pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Hakekat pendekatan ini adalah aspek keamanan, kesejahteraan, dan yang lain akan dijalankan secara equilibrium. Pendekatan ketiga ini terlihat lebih obyektif dan realitis, karena akan menjalankan semua aspek secara equilibrium dan mensyaratkan keterlibatan segenap unsur pemerintah dan masyarakat secara bersama. Pendekatan inilah yang akan digunakan dalam studi ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini sangat tepat untuk melihat fenomena *will to improve* dalam pengelolaan batas wilayah negara di perbatasan. Terpenuhinya kebutuhan informasi yang beragam menjadi ciri khas riset kualitatif. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu observasi, dokumentasi (baik kajian dokumen resmi maupun dari media dan

pustaka), wawancara mendalam serta *Focus Group Discussion* (FGD) dengan *stakeholders*. Melalui kerjasama dengan pengurus Pemuda Muhammadiyah Kabupaten Kupang, dilakukan seminar dan FGD dengan berbagai pihak terkait, yaitu Kepala Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang (BPPD), Anggota DPRD Kabupaten Kupang, perwakilan Kodim 1604 Kupang, Kapolres Kupang, Akademisi dari Universitas Nusa Cendana Kupang, Camat Amfoang Timur, Kepala Desa Netemnanu Utara dan Netemnanu Selatan, unsur organisasi masyarakat dari Muhammadiyah Daerah Kupang, Nahdlatul Ulama, Pemuda Muhammadiyah, Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah dan mahasiswa Universitas Muhammadiyah Kupang, serta beberapa tokoh masyarakat. Untuk mendapatkan data yang valid, faktual, dan berkualitas, mengikuti Lincoln dan Gube (2008), data yang dikumpulkan akan divalidasi dengan penggunaan empat kriteria kualitas yaitu kredibilitas, transferabilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas (Emzir 2012:79). Sedangkan untuk proses reduksi digunakan model Strauss dan Corbin yaitu melalui beberapa prosedur sebagai berikut: (1)Koding/reduksi data; (2) tematisasi; (3) penentuan alur cerita;(4) pengembangkan alur cerita dan teoritisasi; (5) analisis dengan mengubungkan tema dengan teori teori yang tersedia dan atau mencari hubungan dengan tema lainnya; (6) penarikan kesimpulan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Kondisi Geografis, Topografis dan Demografis

Kabupaten Kupang merupakan kabupaten yang terletak di bagian timur Provinsi Nusa Tenggara Timur dan menjadi salah satu lokasi perbatasan dengan negara Republik Demokratik Timor Leste. Ibukota kabupaten ini berlokasi di Oelamasi sejak 22 Oktober 2010. Sebelumnya berada di kota Kupang sejak tahun 1958 - 2010. Kabupaten Kupang memiliki luas wilayah 5.298,13 km² dengan panjang garis pantai 442,12 km, berada di antara 9°19 – 10°57 Lintang Selatan dan 123°16 – 124°11 Bujur Timur.⁵ Adapun batas wilayah Kabupaten Kupang sebagai berikut :

1. Sebelah Utara berbatasan dengan laut Sewu dan selat Ombal
2. Sebelah selatan berbatasan dengan Samudra Hindia dan Laut Timor
3. Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Timor Tengan Utara dan Distrik Ambenu (Republik Demokratik Timor Leste)
4. Sedangkan sebelah barat berbatasan dengan Kota Kupang, Kabupaten Rote Ndao, Kabupaten Sabu Raijua dan Laut Sawu

Gambar 1. Peta Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur



Sumber: BPPD Kabupaten Kupang, 28 Maret 2016

⁵Paparan Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang, dalam Seminar dan FGD “Permasalahan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Serta Pelaksanaann Pengelolaanya Di Kabupaten Kupang”, Selasa, 29 Maret 2016

Kabupaten Kupang memiliki 23 buah pulau kecil terluar, 5 diantaranya telah memiliki nama antara lain Pulau Batek, Semau, Pulau Kera, Pulau Tikus, Pulau kambing dan Pulau Burung. Kondisi fisik topografi kabupaten Kupang sangat beragam, namun secara umum wilayah Kab. Kupang berada antara 0-500 meter di atas permukaan laut.⁶ Permukaan tanah di wilayah Kabupaten Kupang umumnya berbukit-bukit, bergunung-gunung dan sebagian terdiri dari dataran rendah. Adapun jenis flora yang tumbuh antara lain meliputi padang rumput, lontar cendana, kelapa, jambu mente, kemiri dan mangrove. Sedangkan menurut Badan Pengelolaan Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang ada beraneka jenis fauna yang mendiami Kabupaten ini seperti sapi, kerbau, kuda, kambing, ayam dan babi. Potensi utama perekonomian kawasan perbatasan di Kabupaten Kupang antara lain:

1. Sektor Pertanian seperti Jagung, Padi, kacang-kacangan, bawang, palawija dll
2. Sektor Perkebunan antara lain, Kelapa, kemiri, Mente, Pinang, dll
3. Sektor peternakan antara lain sapi, babi, kuda, kambing, unggas dll
4. Sektor kelautan dan perikanan meliputi ikan tangkap, rumput laut, garam dll
5. Sektor Kehutanan meliputi kayu jati, bambu, hasil hutan non kayu (Asam Madu) dll.
6. Sektor Pariwisata antara lain wisata alam (Wisata Bahari Terpadu, Air Terjun, dll) dan wisata budaya

Seperti halnya sebagian besar wilayah lain di Indonesia, Kabupaten Kupang memiliki iklim tropis dan juga hanya mengenal 2 musim yaitu musim kemarau dan hujan. Secara umum musim kemarau terjadi pada bulan Juni hingga September, sedangkan musim hujan pada bulan Desember hingga Maret. Adapun jumlah penduduk kabupaten Kupang berdasarkan data dari badan Pusat Statistik Kabupaten Kupang total mencapai 324.189 Jiwa. Jumlah penduduk tersebut tersebar pada wilayah seluas 5.298,13 km² maka rata-rata sebaran kepadatan penduduk mencapai 63 orang/km².⁷

B. Deskripsi Problem Batas Wilayah Negara

Kecamatan Amfoang Timur merupakan kecamatan bagian administratif dari NTT yang berbatasan langsung dengan Timor Leste dan ditetapkan sebagai Lokasi Prioritas I (Lopkri I). Sebelah barat berbatasan dengan Kec. Amfoang Utara, sebelah timur berbatasan langsung dengan Distrik Ambenu (RDTL), sebelah selatan dengan Kecamatan Amfoang Tengah dan Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Sawu.⁸ Kecamatan ini dilalui beberapa sungai besar, seperti Noelfael, Sitoko dan Noelelo. Sungai-sungai tersebut meluap ketika musim hujan sehingga menyulitkan transportasi yang masuk maupun keluar kecamatan Amfoang Timur.

Gambar 2. Peta Kecamatan Amfoang Timur Kabupaten Kupang NTT



⁶<https://kupangkab.bps.go.id/> Badan Pusat Statistik Kab. Kupang, "Kabupaten Kupang Dalam Angka 2013"

⁷ Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang, *Ibid*

⁸<https://kupangkab.bps.go.id/> Badan Pusat Statistik Kab. Kupang, "Statistik Daerah Kecamatan Amfoang Timur 2015"

Sumber: BPPD Kabupaten Kupang, 28 Maret 2016

Luas wilayah kecamatan Amfoang Timur adalah 270,53 km² atau 4,58 persen dari total luas wilayah kabupaten Kupang. Sedangkan panjang garis pantai 32 km dan panjang Garis negara 15,2 km. Secara administratif kecamatan ini terdiri dari 5 desa yaitu Nunuanah, Kifu, Netemnanu Selatan, Netemnanu Utara dan Netemnanu. Desa Netemnanu Selatan merupakan desa yang memiliki wilayah terluas, dengan luas wilayah 102,42 km² atau 38 persen dari total luas wilayah kecamatan Amfoang Timur.⁹ Sedangkan wilayah terkecil adalah desa Kifu dengan luas wilayah 31,17 km² atau 11,52 persen dari total luas wilayah kecamatan Amfoang Timur. Adapun jumlah penduduk, persentase luas wilayah dan kepadatan penduduk per km² Kecamatan Amfoang Timur dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 2. Jumlah penduduk, Persentase Luas Wilayah, Kepadatan Penduduk Kec. Amfoang Timur

Desa	Luas Wilayah (km ²)	Persentase Luas Wilayah	Kepadatan Penduduk per km ²	Jumlah Penduduk
Netemnanu	47,00	17,37 %	18	862
Nunuanah	32,29	11,94 %	51	1.652
Kifu	31,17	11,52 %	33	1.041
Netemnanu Selatan	102,42	37,86 %	21	2.193
Netemnanu Utara	57,65	21,31 %	35	1.992

Sumber: BPS Kab. Kupang, "Statistik Derah Kecamatan Amfoang Timur 2015"

Menurut Badan Pusat Statistik Kab. Kupang Tahun 2015 jumlah penduduk yang mendiami kecamatan Amfoang Timur tercatat sebanyak 7.740 orang. Di antara lima desa yang ada di kecamatan Amfoang timur, Nunuanah merupakan desa dengan kepadatan penduduk tertinggi yakni mencapai 51 jiwa/km². Sementara itu, dikuti Netemnanu Utara yang memiliki kepadatan penduduk mencapai 35 jiwa/km², setelah itu disusul oleh desa Kifu yang tidak jauh berbeda yang mencapai 33 jiwa/km². Jumlah penduduk laki-laki lebih tinggi dibanding perempuan. Dengan rincian jumlah penduduk laki-laki sebanyak 3.916 jiwa, jumlah penduduk perempuan sebanyak 3.825 jiwa dan kepala keluarga tercatat sebanyak 1.639 orang. Hal ini terlihat dari banyaknya jumlah penduduk laki-laki dibanding penduduk perempuan di setiap desa di kecamatan ini, kecuali Nunuanah. Perbedaan jumlah antara penduduk laki-laki dan perempuan yang paling besar terdapat di desa Netemnanu Selatan, yakni sebesar 91 orang dengan rasio jenis kelamin 109, yang berarti terdapat 109 orang laki-laki di setiap 100 orang perempuan.

Tabel 3. Penduduk Menurut Jenis Kelamin per Desa di Kecamatan Amfoang Timur

Desa	Penduduk Laki-Laki	Penduduk Perempuan	Jumlah Penduduk
Netemnanu	441	421	862
Nunuanah	806	846	1.652
Kifu	522	519	1.041
Netemnanu Selatan	1142	1051	2.193
Netemnanu Utara	1005	987	1.992

Sumber: BPS Kab. Kupang, "Statistik Derah Kecamatan Amfoang Timur 2015"

Panjang garis batas negara di kecamatan Amfoang Timur adalah 15,2 kilometer. Terdapat garis batas yang belum disepakati penetapan dan penegasan sepanjang 4,5 kilometer dengan luas 1.069 ha. pada sepanjang sungai Noelbesi (Oepoli) - Citrana (Oeccusi – Ambenu). Masalah batas wilayah ini masih

⁹<https://kupangkab.bps.go.id/> BPS Kab. Kupang, *ibid*

menjadi sengketa sampai sekarang, Belum ada kesepakatan kedua negara sehingga wilayah tersebut menjadi zona bebas dan steril yang tidak boleh dikelola oleh kedua negara. Namun, fakta di lapangan menunjukkan adanya 63 KK (Kepala Keluarga) atau sekitar 315 jiwa warga Timor Leste asal Distrik Oeccusi yang mendiami wilayah steril tersebut. Selama Timor Leste masih menjadi bagian dari NKRI, wilayah tersebut sudah digarap oleh warga dari Oecusse untuk berkebun. Setelah Timor Leste merdeka, mereka tidak hanya berkebun tetapi juga membangun pemukiman dan beraktivitas seperti biasa. Secara provokatif, pihak Timor Leste juga membangun kantor dinas pertanian dan imigrasi, balai pertemuan, gudang Dolog, dan tempat penggilingan padi di daerah sengketa tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa tindakan warga tersebut mendapatkan dukungan dari pemerintahnya dalam bentuk membiarkan dan memfasilitasinya. Tentara/polisi Timor Leste juga sangat pasif dan cenderung menghindari untuk diajak patroli bersama sehingga menyulitkan tentara/polisi perbatasan Indonesia mengetahui atau memantau wilayah tersebut.¹⁰

Di wilayah tersebut juga berdiam 40 KK warga Indonesia tapi memiliki kartu penduduk Timor Leste. Mereka memilih menjadi warga Timor Leste karena ada pemberian KTP, sekolah gratis dari SD-SMA, fasilitas air, listrik, fasilitas kesehatan, bantuan sosial dan kartu lintas batas gratis dari pemerintah Timor Leste. Fakta ini menunjukkan bahwa problem tapal batas bukan sekedar ideologi dan pertahanan keamanan, akan tetapi juga terkait dengan pemenuhan kesejahteraan. Pembangunan dan pemberian berbagai fasilitas gratis dari pemerintah Timor Leste seakan menjadi bagian dari skenario secara terencana untuk menguasai wilayah steril tersebut. Jika pemerintah Timor Leste membawa masalah sengketa perbatasan tersebut ke Mahkamah Internasional dan tim dari PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) datang meninjau lokasi akan ditemukan fakta bahwa wilayah tersebut sudah dimanfaatkan dan dihuni secara baik oleh warga Timor Leste. Pada sisi lain, pemerintah Indonesia terlihat melantarkannya. Kasus lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan akan terulang.¹¹ Sikap diam dan taat terhadap aturan hukum internasional tentang kawasan sengketa yang dilakukan pemerintah Indonesia dapat menjadi bumerang bagi pemerintah Indonesia sendiri.

Akar masalah konflik tapal batas tersebut adalah adanya perbedaan interpretasi terhadap traktat/perjanjian. Pemerintah Indonesia berpendapat bahwa garis batas darat terletak pada sungai Noel Besi (sebelah timur) Citrana sehingga delta Naktuka menjadi bagian dari wilayah NKRI. Nama Noelbesi adalah untuk sungai besar sebelah timur delta. Penempatan nama Noel Besi pada saluran kecil bernama Sokotuinan adalah sebuah kesalahan Toponimi (*Blunder*). Sementara itu pemerintah Timor Leste berpendapat bahwa garis batas darat terletak pada kanal sebelah Barat yaitu sungai kecil yang disebut Nonotulangan sehingga delta Naktuka menjadi bagian dari wilayah Timor Leste. Nama Noel Besi ditujukan ke sungai yang di sebelah Barat di peta Treaty. Dokumen Oil Poli khusus menyebut batas mengikuti Nonotuinan (kanal sebelah Barat). Jika mengikuti klaim dari Timor Leste, maka pulau Batek juga akan lepas dari kabupaten Kupang.¹²

¹⁰ Paparan Dansatgaster Pamtas RI-RDTL Kodim 1604/Kupang tentang Format Pengelolaan Perbatasan dalam seminar "*Permasalahan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Serta Pelaksanaann Pengelolaannya Di Kabupaten Kupang*", Selasa, 29 Maret 2016

¹¹ Ibid

¹² Pulau Batek adalah satu dari empat pulau terluar di NTT yang dijaga pasukan TNI. Empat pulau tersebut adalah Batek, Ndana Rote, Ndana Sabu, Mengudu di Sumba Timur. Pernyataan Kepala Staf Kodim 1604 Kupang, Mayor (Inf) Dwi Kristianto kepada Tempo Kupang, Jumat, 25 Oktober 2013

Gambar 3 Peta Situasi Wilayah Sengketa



Sumber : Paparan Kapolres Kupang, “Konflik Teritorial dan Keamanan Wilayah Perbatasan”

Ada beberapa akibat dari belum tuntasnya penetapan dan penegasan batas wilayah kedua negara. *Pertama*, terjadinya kegiatan-kegiatan ilegal dan melanggar hukum seperti penyelundupan barang, pencurian, penebangan kayu ilegal melewati tapal batas, lalu lintas manusia tanpa dokumen resmi. *Kedua*, mendorong terjadinya konflik masyarakat antar kedua negara karena saling mengklaim lahan. Hubungan dan komunikasi masyarakat kedua negara menjadi tidak kondusif, keamanan dan ketentraman masyarakat terganggu. *Ketiga*, belum tuntasnya batas darat berdampak pada penetapan dan penegasan batas laut serta terhambatnya pembangunan sarana prasarana batas wilayah darat, seperti pembangunan Pos Lintas Batas, dan Pilar Batas. Terkait dengan potensi konflik, menurut salah satu tokoh :

“Warga Amfoang resah dengan apa yang dilakukan oleh warga asal Oecossi Timor Leste di wilayah Naktuka yang notabene merupakan daerah demarkasi antara Indonesia – Timor Leste. Warga Timor Leste tetap melakukan aktivitas seperti biasa bahkan mendapatkan dukungan dari pemerintahnya yang berkedudukan di Dili. Kami seperti tidak dihargai dan ini harus dilihat oleh pemerintah Indonesia bahwa bagian wilayah NKRI sudah dikuasai oleh warga negara lain. Hampir terjadi konflik antara masyarakat di Amfoang Timur dengan masyarakat Timor Leste di Naktuka. Namun konflik tersebut berhasil diredam oleh pemerintah dan tokoh masyarakat setempat. Pemerintah kedua negara perlu segera mengambil langkah-langkah somasi untuk menyelesaikan masalah demarkasi di Naktuka tersebut. Sebab, masalah ini akan menjadi bom waktu bagi masyarakat Amfoang Timur.”¹³

Senada dengan Anitibus, Roby Koroh Raja Amfoang mengatakan :

“Kami akan mengusir warga Timor Leste di Naktuka secara paksa, karena itu lahan kami. Penguasaan lahan di daerah itu sudah terjadi sejak 2003. Lahan yang dikuasai itu milik leluhur kami. Kami tidak terima lahan kami dikuasai warga negara lain. Tindakan itu meresahkan warga Amfoang. Kami juga menyesalkan sikap anggota TNI penjaga perbatasan yang melarang warga

¹³ Pernyataan tokoh masyarakat Amfoang Timur Anitibus Kase kepada Tempo, Umat 17 April 2013

Indonesia beraktifitas di Naktuka, sementara warga Timor Leste dibiarkan bebas beraktivitas...Sejangkal tanah pun, kami akan perang dengan mereka.”¹⁴

C. Upaya Penyelesaian

Terkait dengan upaya penyelesaian problem batas wilayah negara di kecamatan Amfoang Timur, sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang, Thimotius Oktavianus mengatakan bahwa pemerintah kabupaten Kupang telah melakukan berbagai cara untuk memfasilitasi perundingan untuk menyelesaikan sengketa lahan di Naktuka. Akan tetapi pemerintah kabupaten Kupang tidak bisa melangkah jauh karena masalah tersebut berkaitan dengan harga diri bangsa yang hanya bisa diselesaikan oleh pemerintah pusat di Jakarta dengan pemerintah Timor Leste di Dili.¹⁵ Senada dengan itu, bupati Kupang, Ayub Titu Eki mengatakan bahwa masalah batas antara Indonesia-Timor Leste di Naktuka menjadi urusan dan tanggung jawab pemerintah pusat. Pemerintah kabupaten Kupang hanya melakukan pendekatan adat agar tidak terjadi konflik.¹⁶ Pihak TNI dan kepolisian juga telah melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan konflik batas wilayah tersebut, mulai dari menambah pasukan jaga di perbatasan, meningkatkan patroli perbatasan dan menghentikan pembangunan berbagai fasilitas Timor Leste di wilayah sengketa.

Ada empat strategi penyelesaian problem batas wilayah negara yang dilakukan pemerintah kabupaten Kupang : *Pertama*, percepatan penyelesaian segmen batas bermasalah melalui pendekatan sosial budaya dengan melibatkan berbagai tokoh adat dan masyarakat. *Kedua*, memfasilitasi pertemuan tokoh adat dan masyarakat untuk memperoleh data dan fakta sejarah dalam mendukung percepatan penegasan dan penetapan segmen batas Noel Besi – Citrana dimana garis batas yang benar adalah sungai Noel Besi Citrana. *Ketiga*, meminta dukungan sarana prasarana TNI dan Polri perbatasan. *Keempat*, penempatan aparat imigrasi, beacukai dan karantina di perbatasan. Adapun skala prioritas penanganan batas wilayah negara di Naktuka, (1) Percepatan penyelesaian segmen batas Noel Besi – Citrana (un-resolved) sepanjang 4,5 km, (2) Pembangunan pilar/patok batas antar negara RI-RDTL di kecamatan Amfoang Timur – Distrik Ambenu sepanjang 15,2 km, (3) Pembangunan sarana prasarana batas wilayah negara di kecamatan Amfoang Timur seperti Pos Lintas Batas Negara terpadu, (4) Pembangunan sarana prasarana pendukung pengamanan pulau Batek sebagai pulau kecil terluar.

Dengan mengambil semangat persatuan dari slogan, “ *Tok Tabua Ansaq Mese Nekaf Mese Hit Tabalab Ma Talqitan Hit Pah Ma Hit Nifu Oepoli, Naktuka NKRI-Citrana, Naktuka RDTL*” (Duduk bersama sehat, sepikir membicarakan tentang daerah/kampung Oepoli, Naktuka NKRI – Citrana, Naktuka RDTL), pemerintah kabupaten Kupang bersama dengan DPRD kabupaten Kupang dan berbagai tokoh adat serta tokoh masyarakat Amfoang telah mengadakan pertemuan internal di Oepoli, 28 Juni 2014 dan rapat koordinasi di Oelamasi, 11 Agustus 2014. Pertemuan internal dan rapat koordinasi tersebut juga dihadiri oleh wakil dari pemerintah provinsi NTT dan pemerintah pusat yang diwakili oleh BNPP RI. Pertemuan internal tersebut dimaksudkan untuk menyamakan persepsi tentang batas wilayah eks kerajaan Amfoang (NKRI) dengan eks kerajaan Ambenu (RDTL). Sedangkan rapat koordinasi dimaksudkan untuk menginventarisir data dan fakta batas wilayah eks kerajaan Amfoang dan Ambenu serta menentukan solusi penyelesaian. Upaya penyelesaian yang dilakukan terlihat sudah mencerminkan spirit *Stakeholder Collaborative Governance*, karena melibatkan berbagai pihak terkait untuk menyelesaikan problem batas wilayah negara.

¹⁴ Pernyataan Roby Koroh, Raja Amfoang kepada Tempo, Jumat, 17 April 2015

¹⁵ Tempo, Jumat 25 Oktober 2013

¹⁶ Ibid

Gambar 4 Pertemuan Tokoh Adat dan Masyarakat



Sumber : BPPD Kabupaten Kupang, 28 Maret 2016

Rapat koordinasi antara pemerintah kabupaten Kupang, DPRD kabupaten Kupang dan para tokoh adat/masyarakat menghasilkan beberapa rekomendasi, yaitu (1) Pemerintah kabupaten Kupang segera membentuk Tim Kerja Percepatan Penyelesaian Penegasan dan Penetapan Batas Wilayah Negara pada segmen bermasalah Noel Besi – Citrana untuk membantu pemerintah pusat dalam menyelesaikan batas wilayah kedua negara, (2) Pemerintah pusat agar segera mempercepat proses penyelesaian batas wilayah negara tersebut dengan melibatkan tokoh adat, (3) Batas wilayah negara pada segmen bermasalah tersebut adalah pada sungai Noel Besi berdasarkan tutur adat dan bukti-buktinyang dimiliki tokoh adat, (4) Pemerintah pusat perlu memperhatikan secara sungguh-sungguh MoU tahun 2003 antara pemerintah RI dan RDTL yakni penyelesaian penegasan dan penetapan batss wilayah negara melalui jalur adat, (5) Pemerintah pusat harus segera menghentikan segala aktivitas masyarakat pada segmen Naktuka sampai adanya kejelasan batas wilayah negara RI-RDTL.

Beberapa butir rekomendasi sudah diimplementasikan. Akan tetapi ada beberapa kendala dalam pelaksanaannya yaitu (1) Koordinasi yang belum efektif antar pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan dan desa serta pihak keamanan dalam penanganan konflik terkait batas wilayah negara, (2) Kurangnya kesadaran hukum yang berimplikasi pada massifnya budaya masyarakat yang ingin serba cepat dalam menangani konflik, (3) Masih rendahnya kepastian hukum dalam penegakkan hukum yang berimplikasi pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah terkait dengan problem batas wilayah negara, (4) Masih minimnya infrastruktur pelayanan dasar masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan dan perekonomian yang berimplikasi pada kurangnya rasa nasionalisme.

KESIMPULAN

Problem batas wilayah negara di Naktuka disebabkan karena masih adanya perbedaan persepsi hasil traktat antara pemerintah RI-RDTL. Pemerintah RI berpendapat bahwa garis batas darat terletak pada sungai Noel Besi (sebelah timur) Citrana sehingga delta Naktuka menjadi bagian dari wilayah NKRI. Sementara itu pemerintah Timor Leste berpendapat bahwa garis batas darat terletak pada kanal sebelah Barat yaitu sungai kecil yang disebut Nonotulangan sehingga delta Naktuka menjadi bagian dari wilayah Timor Leste. Upaya penyelesaian yang telah dilakukan pemerintah kabupeten Kupang telah melibatkan berbagai pihak terkait dan tidak hanya menggunakan pendekatan keamanan tetapi juga pendekatan sosial budaya dengan melibatkan tokoh adat/masyarakat. Dengan kata lain sudah menggunakan spirit stakeholder collaborative governance meskipun belum optimal. Kendala terbesar

dalam implementasi strategi penyelesaian adalah lemahnya koordinasi antar instansi terkait. Terlebih lagi kewenangan menyelesaikan konflik batas wilayah negara ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah hanya membantu pemerintah pusat mencari upaya penyelesaian, sebab isu batas wilayah negara adalah isu sensitif terkait dengan harga diri dan kedaulatan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Burhan Bungin. 2007. *Penelitian Kualitatif: komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- E.Kristi Poerwandari. 1994. *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*. Jakarta : LPSP3 Fakultas Psikologi UI.
- Bourchier. David dan Hadiz, Vedi R. 2003. *Indonesian Politics and Society A Reader*. London dan New York: RoudledgeCurzon.
- Hadiz, Vedi. 2000. *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES, 272-304
- Hidayat, Syarif. 2007. *Too Much Too Soon, Local State Elites Perspective on and the Puzzle of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: Raja Grafindo
- Maliki, Zainuddin. 2010. *Sosiologi Politik: Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarki*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Yoshino, Kosaku. 1995. *Consuming Ethnicity and Nationalism: Asean Experiences*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Sen, Amartya. 2006. *Identity and Violence: the Illusion of Destiny*. New York dan London: W.W. Norton & Company.
- Brancati, Dawn. "Decentralization: Fueling the Fire of Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?." *International Organization* 60 (2006): 651–685.
- Sidel, J. 2004. "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the study of "Local Strongmen", in J. Harris, K. Stoke and O. Tornquist (eds) *Politicising Democracy, Local Politics and Democratization in Developing Countries*, Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken, Ireen Karang Hoogenboon (eds). 2009. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. chapter Syarif Hidayat.
- Li, Jieli. 2002. "State Fragmentation: Toward a Theoretical Understanding of the Territorial Power of the State." *Sociological Theory* 20(2): 139-156.
- Stoker, Gerry. 2006. *Why Politics Matters: making democracy work*. Palgrave MacMillan
- Santoso, Purwo. 2013. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Polgov UGM
- Kurniawan, Nanang Indra. 2008. *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusionalisme*. Yogyakarta: Polgov UGM.
- Nugroho, Iwan dan Dahuri, Rokhmin. 2012. *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.
- Pratikno. 2005. *Good Governance and Governability*. JSP Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Hamid Patilima, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta
- John W. Creswell, 1994, *Research Design Qualitative and Quantitative Approach*, London : SAGE Publications
- Norman Blaikie, 2000, *Designing Social Research*, Cambridge UK : Polity Press
- Norman.K.Denzin, Yvonna S.Lincoln (Eds.), 2008, *The Landscape of Qualitative Research*, London : SAGE Publications

- Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln (Eds.), 1994, *Handbook of Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Rexy J. Moleong, 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Rosda
- Sugiyono, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Bandung : Alfabeta
- _____, 2009, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta
- S. Nasution, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*, Bandung : Transito
- Wuryandari, Ganewati, et.all., 2009. *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste : Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sanak, Yohanes. 2011. *Human Security dan Politik Perbatasan*. Yogyakarta : PolGov UGM