

# KESEPAKATAN BATAS DARAT RI-TIMOR LESTE: SEBUAH KAJIAN DIPLOMASI PERBATASAN RI

## *THE AGREEMENT ON THE LAND BOUNDARY BETWEEN RI AND TIMOR LESTE: A STUDY OF INDONESIAN BORDER DIPLOMACY*

**Mutti Anggitta**

Wakil Ketua Jurusan Departemen Hubungan Internasional, Universitas Bina Nusantara  
Gardenia Boulevard Resort Apartment, Tower A, Unit A1215  
Jalan Warung Jati Barat No. 12 Jakarta Selatan  
E-mail: mutti.anggitta@gmail.com

Diterima: 1 Februari 2014; direvisi: 10 Mei 2014; disetujui: 20 Juni 2014

### *Abstract*

*The purpose of this article is to describe the practice of border diplomacy by the Republic of Indonesia (RI) in attaining of the Provisional Agreement between the Government of Republic of Indonesia and the Government of Republic Democratic Timor Leste on the Land Boundary since 2002 until 2005. Border diplomacy was conducted by various actors (ministerial, non-ministerial government institutions, and academicians) in three levels: Joint Ministerial Commission (JMC) level which focused on the settlement of residual problems between RI and RDTL, Joint Border Committee (JBC) level which focused on border management, Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation (TSC-BDR) level which focused on the delimitation of the land boundary between RI and RDTL.*

**Keywords:** *Border Diplomacy, agreement on the land boundary, RI, RDTL.*

### **Abstrak**

Tulisan ini bertujuan mendeskripsikan proses pelaksanaan diplomasi perbatasan oleh Republik Indonesia (RI) dalam mencapai *Provisional Agreement between the Government of Republic of Indonesia and the Government of Republic Democratic Timor Leste on the Land Boundary* pada tahun 2002-2005. Dalam mencapai kesepakatan tersebut, diplomasi perbatasan dilaksanakan oleh berbagai aktor (kementerian, institusi pemerintah nonkementerian, dan akademisi) pada tiga level, yaitu level *Joint Ministerial Commission (JMC)* yang fokus pada penyelesaian masalah-masalah residual antara RI dan Republik Demokratik Timor Leste (RDTL), *Joint Border Committee (JBC)* yang fokus pada pengelolaan perbatasan RI-RDTL, dan *Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation (TSC-BDR)* yang fokus pada hal-hal teknis delimitasi batas darat RI-RDTL.

**Kata Kunci :** diplomasi perbatasan, kesepakatan batas darat, RI, RDTL.

### **Pendahuluan**

Perbatasan merupakan sebuah konsep yang sangat penting dalam hubungan antarnegara. Dari sudut pandang perdamaian, tanpa hubungan lintas batas yang saling dapat diterima, hubungan baik di antara negara yang bertetangga hampir

tidak mungkin tercapai.<sup>1</sup> Dari sudut pandang keamanan, negara yang gagal mengontrol wilayah perbatasannya, maka negara tersebut secara tidak

---

<sup>1</sup> Alan K. Henrikson, "Facing across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage", *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 2, April 2000, hlm. 121-147.

langsung ‘mengundang’ teroris masuk.<sup>2</sup> Dari sudut pandang konflik internasional, sengketa wilayah perbatasan sering kali tereskalasi menjadi konflik bersenjata (perang).<sup>3</sup> Perbatasan internasional juga merupakan faktor penting dalam upaya identifikasi dan pelestarian kedaulatan nasional.<sup>4</sup> Setiap negara perlu mengetahui secara pasti lokasi perbatasan wilayahnya guna menegakkan hukum dan peraturan masing-masing negara. Oleh karena itu, penetapan perbatasan antarnegara secara jelas tidak hanya dapat mengurangi resiko timbulnya konflik perbatasan di kemudian hari, tetapi juga dapat menjamin pelaksanaan hukum di masing-masing sisi perbatasan.

*International Boundaries Research Unit* di Universitas Durham mengidentifikasi bahwa masih terdapat berpuluh-puluh perbatasan darat dan laut serta klaim kedaulatan atas sejumlah pulau yang secara aktif dipersengketakan.<sup>5</sup> Banyak di antara pertentangan yang terjadi hanya berlangsung di tataran diplomasi, tetapi tidak tertutup kemungkinan akan memburuk dan tereskalasi menjadi konflik atau perang. Dengan demikian, masalah perbatasan antarnegara adalah suatu ancaman yang konstan bagi perdamaian dan keamanan internasional. Hal ini karena menyangkut kedaulatan yang sering kali sifatnya *nonnegotiable*. Sejarah membuktikan bahwa perang antarnegara banyak yang dilatarbelakangi oleh persoalan teritorial. Sebagai contoh adalah Perang Dunia I dan II, sengketa Kepulauan Falkland/Malvinas, Dataran Tinggi Golan, Kashmir, dan konflik Balkan. Dalam perihal penyelesaian sengketa wilayah, Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada pasal 1, 2, dan 33 melarang penggunaan kekerasan dan ancaman kekerasan, sebaliknya mewajibkan semua negara anggotanya untuk menggunakan

cara-cara damai dalam menyelesaikan konflik internasional. Kewajiban penyelesaian sengketa secara damai ini dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 33 Piagam PBB, yang berbunyi:<sup>6</sup>

*“The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.”*

Indonesia masih mempunyai masalah perbatasan wilayah (baik darat, maupun laut) dengan negara-negara tetangganya. Untuk menghindari terjadinya sengketa atau klaim tumpang tindih dengan negara tetangga, maka penetapan batas wilayah adalah sangat penting. Untuk itu, setiap negara mempunyai kewenangan menentukan batas wilayah yurisdiksinya masing-masing. Akan tetapi, karena batas terluar wilayah suatu negara berbatasan dengan wilayah kedaulatan negara lain, maka penetapan tersebut harus memperhatikan kewenangan otoritas negara lain melalui suatu kerjasama dan perjanjian.<sup>7</sup> Sejak tahun 2001, pemerintah RI melaksanakan diplomasi perbatasan dengan konsep baru. Konsep baru di sini dalam artian bahwa terjadi perpindahan paradigma mengenai wilayah perbatasan yang awalnya dipandang sebagai halaman belakang, berubah menjadi halaman depan.<sup>8</sup> Berikut ini adalah tabel yang menunjukkan status keberadaan batas darat dan batas laut antara RI dan negara-negara tetangganya.

<sup>2</sup> Anak Agung Banyu Perwita, “Manajemen Perbatasan dan Keamanan Nasional”, dalam Beni Sukadis (Ed.), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007*, Cetakan Kedua, (Jakarta: LESPERSI dan DCAF, 2008), hlm. 192.

<sup>3</sup> Joshua S. Goldstein dan Jon C. Pevehouse, “International Conflict” dalam Joshua S. Goldstein dan Jon C. Pevehouse (Eds), *International Relations, 7<sup>th</sup> Edition*, (US: Pearson Longman, 2006), hlm. 174-177.

<sup>4</sup> Ali M. Sungkar, “Peran Strategis Kementerian Luar Negeri dalam Menjaga Keutuhan NKRI”, <http://ditpolkom.bappenas.go.id/index.php?page=news&id=39>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> United Nations, “*Charter of the United Nations*”, <http://www.un.org/en/documents/charter/>.

<sup>7</sup> Rizal Darmaputra, “Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan”, se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/.../17\_Border\_Management.pdf.

<sup>8</sup> *Ibid.*

**Tabel 1.** Status Keberadaan Batas Darat dan Batas Laut antara RI dan Negara-Negara Tetangganya.<sup>9</sup>

Negara Tetangga	Penetapan Batas Darat	Penetapan Batas Laut		
		LT	ZEE	LK
Australia	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
Filipina	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
India	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
Malaysia	Ada	Ada	Ada	Ada
Palau	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
Papua Nugini	Ada	Ada	Ada	Ada
Singapura	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Thailand	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
RDTL	Ada	Ada	Ada	Ada
Vietnam	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada

Sumber: Decentralisation Support Facilities (DCF), Maret 2011, “Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara & Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2014”, <http://www-wds.worldbank.org/>.

Sejak kemerdekaan RI pada 17 Agustus 1945 hingga Mei 2014 kini, pemerintah RI belum berhasil menyelesaikan atau belum mencapai seluruh kesepakatan penetapan batas wilayah (baik darat, maupun laut) dengan kesepuluh negara tetangganya. Berikut ini adalah tabel yang berisi penetapan batas laut dan darat yang telah dicapai oleh pemerintah RI melalui kerjasama dan perjanjian.

**Tabel 2.** Penetapan Batas Wilayah Darat dan Laut RI

Penetapan Batas Darat	Penetapan Batas Laut
RI-Malaysia (sebagian besar batas darat)	RI-Malaysia (sebagian segmen batas LT & LK)
RI-Papua Nugini (seluruh batas darat)	RI-Australia (LK & ZEE)
RI- RDTL (sebagian besar batas darat)	RI-Singapura (sebagian segmen batas laut wilayah)
	RI-Thailand (LK)
	RI-Vietnam (LK)
	RI-India (LK)
	RI-Papua Nugini (LK)
	RI-Palau (ZEE)

Sumber: Decentralisation Support Facilities (DCF), Maret 2011, “Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara & Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2014”, <http://www-wds.worldbank.org/>.

<sup>9</sup> Keterangan: Laut Teritorial (LT), Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), dan Landas Kontinen (LK).

Hal yang menarik adalah dari berbagai kesepakatan yang telah dicapai oleh RI dengan negara-negara tetangganya seperti yang tercantum pada tabel di atas, *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* yang ditandatangani pada 8 April 2005 merupakan perjanjian pertama yang dicapai oleh RI berkat pelaksanaan diplomasi perbatasannya sejak tahun 2001.<sup>10</sup> Dengan dicapainya kesepakatan tersebut, dapat dipastikan kejelasan wilayah kedua negara dan kepastian hukum yang tentunya akan berdampak kepada meningkatnya keamanan di sekitar perbatasan kedua negara. Peningkatan interaksi di antara masyarakat yang tinggal di sekitar perbatasan, tentunya juga akan berdampak kepada peningkatan perekonomian khususnya dengan dibukanya pasar-pasar di sekitar perbatasan yang pada akhirnya diharapkan dapat mengurangi penyelundupan yang ditengarai sering terjadi di daerah perbatasan.<sup>11</sup> Oleh karena

<sup>10</sup> Hasil wawancara dengan Ibnu Wahyutomo, Kementerian Luar Negeri Indonesia, Direktorat Hukum dan Perjanjian Internasional, 2010.

<sup>11</sup> Sobar Sutisna dan Sri Handoyo, “*Delineation and Demarcation Surveys of the Land Border in Timor: Indonesian*

itu, pertanyaan penelitian ini, yaitu “Bagaimana proses pelaksanaan diplomasi perbatasan RI dalam mencapai *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* pada Tahun 2002-2005?”

Ada dua alasan spesifik mengapa studi kasus kesepakatan penetapan batas darat antara RI dengan RDTL penting untuk dibahas. Pertama, penetapan batas laut RI dan RDTL hanya dapat dilaksanakan jika penetapan batas darat sudah selesai. Hal ini karena batas laut pada dasarnya adalah kelanjutan dari batas darat.<sup>12</sup> Kedua, hukum internasional tidak mengenal adanya aturan khusus yang berlaku dalam rangka pengaturan penetapan wilayah perbatasan darat antarnegara<sup>13</sup> (tidak seperti perbatasan laut yang dapat mengacu pada *United Nations Convention on the Law of the Sea-UNCLOS*) sehingga proses penetapan batas darat benar-benar hanya bergantung pada diplomasi perbatasan negara-negara yang terlibat.

## **Urgensi Penetapan Batas Darat RI-RDTL**

Dimulainya perundingan batas darat antara RI dan RDTL ditandai dengan dicapainya *Arrangement between the Government of the Republic of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor on the Establishment of a Joint Border Committee* yang ditandatangani oleh Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Susilo Bambang Yudhoyono (selaku Menteri Luar Negeri RI *ad interim*) dan *Administrator United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) Sergio Vieira De Mello pada 14 September 2000 di Denpasar, Indonesia. Di dalam *arrangement* tersebut pemerintah RI

dan UNTAET sepakat untuk membentuk suatu lembaga *Joint Border Committee* (JBC) dan *Border Liaison Committee* (BLC) dalam rangka membahas pengelolaan kerjasama perbatasan antara RI dan RDTL. Alasan dibentuknya badan ini adalah untuk melakukan akselerasi penyelesaian penetapan batas negara di antara kedua negara dan untuk membangun langkah-langkah yang lebih konkret dalam upaya mempererat kerjasama, terutama dalam bidang kesejahteraan dan ekonomi dalam rangka membangun sebuah perbatasan yang aman dan layak bagi kemanusiaan.<sup>14</sup>

Secara geografis, dapat dikatakan bahwa wilayah perbatasan antara RI dan RDTL adalah unik. Berikut ini adalah peta wilayah perbatasan antara RI dan RDTL.

---

*Perspective*”, [http://www.bakosurtanal.go.id/upl\\_document / Paper%20IBRU%20Bangkok.pdf](http://www.bakosurtanal.go.id/upl_document/Paper%20IBRU%20Bangkok.pdf).

<sup>12</sup> I Made Andi Arsana, *Batas Maritim Antarnegara: Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis*, (Yogyakarta: UGM Press, 2007), hlm. 151.

<sup>13</sup> Donnilo Anwar, “Potensi dan Nilai Strategis Batas Antarnegara Ditinjau dari Aspek Hukum Perjanjian Internasional”, dalam Sobar Sutisna (Ed.), *Pandang Wilayah Perbatasan Indonesia*, (Cibinong: Bakosurtanal, 2004), hlm. 30.

---

<sup>14</sup> Naskah *Arrangement between the Government of the Republic of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor on the Establishment of a Joint Border Committee*, diperoleh dari Kementerian Luar Negeri Indonesia.



Sumber: <http://www.etan.org/timor/1whitepg.htm>

**Gambar 1.** Peta Perbatasan RI-RDTL

Dari peta di atas, dapat dilihat bahwa keunikan secara geografis wilayah perbatasan RI dan RDTL ini seperti yang juga dikatakan oleh Hasjim Djalal adalah karena wilayah perbatasan darat kedua negara dipisahkan oleh dua alur wilayah, yaitu:<sup>15</sup>

1. Perbatasan di sekitar Oecussi, yaitu suatu *enclave* (daerah kantong) yang merupakan bagian wilayah kedaulatan RDTL yang berada di Timor Barat (yang merupakan bagian wilayah RI di Provinsi Nusa Tenggara Timur) dan terpisah sekitar 60 km dari wilayah induknya.
2. Perbatasan sepanjang 149,1 km yang membelah Pulau Timor menjadi Timor Barat di bagian barat dan RDTL di bagian timur.

<sup>15</sup> Hasjim Djalal, "Indonesia-Australia-East Timor Maritime Boundaries and Border Issues: Indonesian Perspective", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No. 4, 4<sup>th</sup> Quarter, 2002, hlm. 344.

## Diplomasi Perbatasan RI dalam Mencapai Kesepakatan Batas Darat dengan RDTL

Diplomasi perbatasan yang dilaksanakan oleh RI dalam penetapan batas darat dengan RDTL pada periode tahun 2002-2005 dilaksanakan pada tiga level, yaitu pada level *Joint Ministerial Commission* (JMC), level *Joint Border Committee* (JBC), dan level *Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation* (TSC-BDR).

### 1. Diplomasi Perbatasan RI pada Level JMC

Fakta bahwa Timor Timur berdiri menjadi sebuah negara merdeka pada 20 Mei 2002 dengan nama 'Republik Demokratik Timor Leste' (RDTL) memberikan konsekuensi kepada RI untuk menyelesaikan berbagai persoalan. Hal ini karena RDTL berubah menjadi salah satu negara tetangganya dan berbatasan darat langsung dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Pemerintah RI harus menyelesaikan berbagai

masalah residual yang terjadi antara RI dan RDTL. Untuk menyelesaikan permasalahan residual, termasuk dalam penetapan batas darat dengan RDTL, pemerintah RI melaksanakan diplomasi perbatasan dengan membentuk sebuah komisi bernama *Joint Ministerial Commission* (JMC). Kelahiran JMC tersebut didasari dengan disepakatinya nota kesepahaman pertama oleh pemerintah RI dan pemerintah RDTL, yaitu *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of East Timor on the Establishment of A Joint Commission for Bilateral Cooperation*. Nota kesepahaman tersebut ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri RI Hassan Wirajuda dan Menteri Luar Negeri RDTL Jose Ramos Horta pada 2 Juli 2002 di Jakarta, Indonesia.

Selain karena ingin menyelesaikan masalah-masalah residual yang terjadi di antara keduanya, latar belakang dicapainya nota kesepahaman tersebut adalah kedua negara sama-sama berkeinginan untuk mempererat hubungan baik antarnegara serta untuk meningkatkan kerjasama yang efektif dan saling menguntungkan. Pada artikel I nota kesepahaman tersebut, kedua negara sepakat untuk membentuk sebuah komisi bersama pada level kementerian. Komisi tersebut lah yang kemudian disebut dengan *Joint Ministerial Commission* (JMC).<sup>16</sup> Terdapat lima belas institusi pemerintahan pada level kementerian yang berperan sebagai aktor diplomasi perbatasan pada level JMC<sup>17</sup>, yaitu Kementerian Luar Negeri RI; Kementerian Sosial RI; Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) RI; Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan RI; Kementerian Keuangan RI; Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat RI; Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI; Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata

<sup>16</sup> Naskah *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of East Timor on the Establishment of A Joint Commission for Bilateral Cooperation*, diperoleh dari kementerian Luar Negeri Indonesia.

<sup>17</sup> Disarikan oleh penulis dari *Record of Discussion of The First Meeting of Joint Ministerial Commission between the Republic of Indonesia and the Democratic Republic of Timor Leste*, diperoleh dari Direktorat Topografi TNI AD.

RI; Kementerian Pertahanan RI; Kementerian Dalam Negeri RI; Kementerian Perindustrian dan Perdagangan RI; Kementerian Kesehatan RI; Kementerian Pertanian RI; Kementerian Kelautan dan Perikanan RI; Kementerian Komunikasi dan Informatika RI.

Kelima belas kementerian di atas menempatkan wakilnya masing-masing di dalam tim perunding RI. Kelima belas kementerian tersebut dilibatkan karena mempunyai wewenang, tugas pokok, dan fungsi yang terkait dengan isu-isu yang perlu diselesaikan oleh pemerintah RI dan pemerintah RDTL. Ketua delegasi tim perundingan RI pada level JMC adalah Menteri Luar Negeri. Peran Kementerian Luar Negeri RI sebagai ketua delegasi tim perundingan RI adalah tepat karena persoalan mengenai wilayah perbatasan mempunyai dimensi internasional sehingga penanganannya tidak dapat dilepaskan dari kerangka politik luar negeri. Perundingan-perundingan yang membahas materi teknis, koordinasinya diserahkan kepada sembilan lembaga nonkementerian yang berwenang untuk menangani, yaitu<sup>18</sup>: Arsip Nasional RI; Kepolisian Negara RI; Kantor Perwakilan RI untuk RDTL; Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional; Tentara Nasional Indonesia (TNI); PT. TASPEN (Persero); Kamar Dagang dan Industri Indonesia; Bank Ekspor Indonesia (Persero); dan Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

Kesembilan institusi nonkementerian tersebut dilibatkan dalam tim perunding RI di level JMC karena juga mempunyai wewenang, tugas pokok, dan fungsi yang terkait dengan isu-isu yang perlu diselesaikan oleh pemerintah RI dan pemerintah RDTL, terutama yang terkait dengan permasalahan yang terjadi di perbatasan kedua negara. Jadi, jika digabungkan antara jumlah lembaga kementerian dan lembaga nonkementerian yang terlibat dalam tim perunding RI pada level JMC, keseluruhannya mencapai dua puluh empat lembaga. Di lain pihak, tim perunding RDTL dipimpin oleh Menteri Luar Negeri RDTL Jose Ramos Horta.

Institusi-institusi pemerintahan yang menjadi bagian dari tim perunding RDTL di JMC yaitu<sup>19</sup>:

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Disarikan oleh penulis dari *Record of Discussion of The First Meeting of Joint Ministerial Commission between the Republic*

*Ministry of Foreign Affairs and Cooperation; Ministry of Justice; Ministry of Finance; Ministry of Environment and Development; Ministry of Transport, Communication, and Public Affairs; Ministry of Internal Administration; Ministry of Agriculture, Fisheries, and Forestry; Ministry of Education, Culture, Youth, and Sport; Ministry of Health; Secretary of State for Defense; Secretary of State for Labor and Solidarity; Secretary of State for Commerce and Industry; Banking Payments Authority; The United Nations Mission of Support to East Timor (UNMISSET); UN Police.*

Tidak berbeda dari tim perunding RI, lembaga-lembaga kementerian dan nonkementerian RDTL di atas dilibatkan karena mempunyai wewenang, tugas pokok, dan fungsi yang terkait dengan isu-isu yang perlu diselesaikan oleh pemerintah RDTL dan pemerintah RI. Keberadaan UNMISSET dan Polisi PBB dalam perundingan tersebut adalah sebagai *observer* tidak lebih dari itu. Keduanya tidak mempunyai wewenang untuk mencampuri dinamika perundingan secara langsung.<sup>20</sup> Selama periode tahun 2002 hingga ditandatanganinya *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* pada 8 April 2005, pemerintah RI melaksanakan dua kali pertemuan dengan pemerintah RDTL pada level JMC. Pertemuan pertama dilaksanakan pada 7-8 Oktober 2002 di Jakarta, sedangkan pertemuan kedua dilaksanakan pada 4-6 September 2003 di Dili.

Untuk lebih memahami apa yang menjadi fokus perhatian dan aktivitas diplomasi perbatasan pada level JMC, berikut ini adalah hasil kedua pertemuan JMC tersebut:<sup>21</sup>

---

*of Indonesia and the Democratic Republic of Timor Leste*, diperoleh dari Direktorat Topografi TNI AD.

<sup>20</sup> Hasil wawancara dengan Kolonel CTP. Juni Suburi, Kementerian Pertahanan RI, Kepala Subdinas Batas Wilayah Direktorat Strategi Pertahanan, 2010.

<sup>21</sup> Disarikan oleh penulis dari “*Joint Statement of the First Meeting of the Indonesia-Timor Leste Joint Ministerial Commission for Bilateral Cooperation*”, diperoleh dari Direktorat Topografi TNI AD, dan “*Joint Statement Second Meeting of the Indonesia-Timor Leste Joint Ministerial Commission for Bilateral Cooperation*”, <http://www.mfarc.gov.tp/media/mr030912e.html>.

1. Kedua tim perunding sepakat untuk membentuk lima kelompok kerja yang terdiri dari:
  - a. Kelompok kerja isu-isu perbatasan.
  - b. Kelompok kerja keuangan dan perdagangan.
  - c. Kelompok kerja masalah-masalah hukum.
  - d. Kelompok kerja pendidikan dan sosial budaya.
  - e. Kelompok kerja transportasi dan telekomunikasi.
2. Kedua tim perunding sepakat bahwa keberlanjutan studi siswa-siswa RDTL di berbagai universitas di RI adalah penting untuk pengembangan tenaga kerja RDTL, sekaligus meningkatkan hubungan *people to people* antara RI dan RDTL. Sehubungan dengan hal tersebut, kedua tim perunding menyambut dukungan dari negara-negara donor dan institusi-institusi untuk memberikan beasiswa kepada siswa-siswa RDTL hingga Agustus 2003, setelah berakhirnya beasiswa dari pemerintah RI pada Desember 2002.
3. Tim perunding RI menolak usul tim perunding RDTL untuk memindahkan pemakaman Pahlawan Seroja dan meminta pemerintah RDTL untuk memelihara pemakaman tersebut dan memberikan akses ke pemakaman tersebut kepada keluarga yang dimakamkan.
4. Tim perunding RDTL menyambut baik keinginan tim perunding RI untuk mempercepat proses rekonsiliasi anak-anak (baik rakyat RI, maupun rakyat RDTL) yang terpisah dari orang tuanya.
5. Kedua tim perunding sepakat untuk memberikan dukungan penuh untuk meningkatkan kerjasama ekonomi dan perdagangan di antara RI dan RDTL. Tim perunding RI setuju untuk menyediakan bantuan teknis dalam urusan layanan perbankan kepada tim perunding RDTL. Tim perunding RI juga setuju

- untuk menyediakan kebutuhan medis dan akan mempertimbangkan untuk berinvestasi di bidang medis di RDTL.
6. Kedua tim perunding sepakat untuk menyusun mekanisme aturan transportasi dan telekomunikasi, terutama untuk daerah kantong Oeccussi. Untuk alasan keamanan, mekanisme tersebut harus bersesuaian dengan aturan RI. Kedua tim perunding juga setuju untuk melihat kembali persetujuan bilateral yang dicapai oleh pemerintah RI dan UNTAET dalam hal kerjasama dalam bidang transportasi dan telekomunikasi.
  7. Kedua tim perunding sepakat untuk menyelesaikan implementasi dari *the Arrangement between the Republic of Indonesia and UNTAET on the Implementation of Payments of Pensions during the Transitional Period to Eligible Former Civil Servants and Members of POLRI and TNI* yang ditandatangani pada 10 Juli 2001.
  8. Kedua tim perunding sepakat untuk melanjutkan *Joint Border Committee (JBC)* antara pemerintah RI dan UNTAET yang dibentuk pada 14 September 2000 di Bali, menjadi JBC antara pemerintah RI dan pemerintah RDTL.
  9. Tim perunding RDTL menyampaikan kepuasannya atas telah ditunjuknya duta besar pertama RDTL untuk RI, serta menyampaikan harapannya agar pemerintah RI juga akan segera menunjuk seorang duta besar untuk RDTL.
  10. Kedua tim perunding mengakui bahwa deliniasi batas darat sudah hampir selesai dan menghargai bahwa permasalahan yang terjadi (khususnya di daerah kantong Oeccussi) dapat diselesaikan dengan baik.
  11. Kedua tim perunding mengesahkan kesepakatan pendahuluan yang dicapai oleh *Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation (TSC-BDR)*. Kedua tim perunding juga meminta JBC untuk segera memfinalisasi perjanjian perbatasan darat antara RI dan RDTL yang berpedoman pada Traktat tahun 1904 dan Arbitrasi (*Permanent Court of Arbitration, PCA*) tahun 1914.
  12. Kedua tim perunding mendiskusikan perihal pengadaan zona perdagangan bebas yang mencakup di dua sisi perbatasan dan perihal kerjasama trilateral yang melibatkan RI, RDTL, dan Australia (khususnya pada sektor perekonomian, perdagangan, pariwisata, olahraga, dan pertukaran budaya).
  13. Kedua tim perunding sepakat untuk membicarakan perihal penetapan perbatasan laut setelah perjanjian batas darat di antara kedua negara dicapai.
  14. Kedua tim perunding menyambut baik atas akan ditanda-tanganinya *Communications Arrangement between the National Police of the Republic of Indonesia and the National Police of the Democratic Republic of Timor-Leste* oleh pejabat tinggi polisi kedua negara pada waktu yang telah disepakati.
  15. Kedua tim perundingan sepakat untuk menandatangani versi baru *Provisional Technical Arrangement on the Coordination of the Measure to Facilitate the Movement of People and Their Personal Effects between the Enclave of Oeccussi and Other Parts of East Timor* pada pertemuan JBC yang akan datang.

Dilihat dari kelima belas poin yang dihasilkan dari kedua pertemuan JMC tersebut, penulis berpendapat bahwa aktivitas dan isu yang menjadi fokus pelaksanaan diplomasi perbatasan RI pada level JMC adalah sesuai dengan tujuan dibentuknya JMC itu sendiri, yakni menyelesaikan masalah-masalah residual yang terjadi pascajajak pendapat tahun 1999, sebagai konsekuensi berpisahannya Timor Timur dari RI dan berdirinya RDTL sebagai sebuah negara merdeka sekaligus sebagai negara tetangga RI yang berbatasan darat langsung



dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Jadi, pada perundingan di level JMC tersebut, pelaksanaan diplomasi perbatasan oleh RI tidak hanya mendiskusikan isu penetapan batas darat saja, tetapi juga berusaha menyelesaikan permasalahan dalam semua dimensi kehidupan yang terjadi di perbatasan antara RI dan RDTL. Penulis berpendapat bahwa kompleks dan luasnya cakupan isu yang didiskusikan oleh kedua tim perundingan pada level JMC tersebut dapat dilihat juga sebagai upaya untuk memfasilitasi konsultasi dan kerjasama dalam segala bidang antara RI dan RDTL.

Walaupun tidak fokus sepenuhnya pada persoalan penetapan batas darat, peran diplomasi perbatasan pada level JMC tersebut sangat penting karena seperti yang dikatakan oleh Henrikson bahwa tanpa *border relationship* yang baik dan saling dapat diterima oleh negara yang bertetangga, hubungan diplomatik dan kerjasama yang memuaskan di antara negara yang bertetangga tersebut hampir tidak mungkin tercapai.<sup>22</sup> Terdapat empat dari kelima belas poin hasil pelaksanaan diplomasi perbatasan RI pada level JMC yang berkontribusi langsung secara teknis terhadap upaya penetapan batas darat antara RI dan RDTL, yaitu:

1. Kedua tim perunding sepakat untuk membentuk Kelompok Kerja Isu-Isu Perbatasan.
2. Kedua tim perunding sepakat untuk melanjutkan *Joint Border Committee* (JBC) yang sebelum kemerdekaan RDTL dilaksanakan oleh pemerintah RI dan UNTAET, menjadi JBC antara pemerintah RI dan pemerintah RDTL.
3. Kedua tim perunding mengakui bahwa deliniasi batas darat sudah hampir selesai dan menghargai bahwa permasalahan yang terjadi (khususnya di daerah kantong Oeccussi) dapat diselesaikan dengan baik.
4. Kedua tim perunding meminta JBC untuk segera memfinalisasi perjanjian perbatasan darat antara RI dan RDTL pada 30 November 2003.

Hubungan koordinasi antara kedua forum pada poin satu dan dua di atas adalah JBC menyampaikan laporan hasil pertemuan-pertemuannya, termasuk jika ada permasalahan yang tidak dapat diselesaikan dalam pertemuan JBC, kepada Kelompok Kerja Isu-Isu Perbatasan. Kelompok Kerja Isu-Isu Perbatasan akan mendiskusikan isi laporan hasil pertemuan-pertemuan JBC, lalu menyampaikan pokok-pokok hasil pertemuannya kepada tim perundingan RI dan tim perundingan RDTL pada pertemuan JMC. Pada pertemuan JMC inilah diputuskan permasalahan yang tidak dapat diselesaikan pada pertemuan JBC ataupun pada pertemuan Kelompok Kerja Isu-Isu Perbatasan.

Melihat poin tiga dan empat di atas, dapat disimpulkan bahwa kontribusi pelaksanaan diplomasi perbatasan oleh RI pada level JMC terhadap dicapainya *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* adalah berupa keberhasilan membangun fondasi hubungan baik antara RI dan RDTL sejak keduanya resmi menjadi negara bertetangga pada tahun 2002. Fondasi hubungan baik tersebut dibangun oleh pemerintah RI dan pemerintah RDTL dengan berusaha menyelesaikan masalah-masalah residual yang terjadi di antara kedua negara pascajajak pendapat tahun 1999 secara bersama-sama pada forum JMC.

Cukup kuatnya fondasi tersebut menciptakan atmosfer positif atau suasana yang bersahabat di antara kedua negara. Lalu, atmosfer positif atau suasana yang bersahabat tersebut mengantarkan kedua negara pada beberapa kesepakatan untuk menjalin kerjasama dalam berbagai bidang. Salah satu kesepakatan yang dicapai oleh kedua negara pada level JMC adalah kesepakatan untuk bekerja sama menentukan penetapan batas darat. Pada level JMC juga, keputusan diambil oleh kedua negara atas hal-hal atau permasalahan yang tidak dapat diputuskan atau diselesaikan pada pelaksanaan diplomasi perbatasan di level bawah, yaitu di level JBC dan level TSC-BDR.

---

<sup>22</sup> Henrikson, *op.cit.*

## 2. Diplomasi Perbatasan RI pada Level JBC

Oleh karena permasalahan di perbatasan mencakup beberapa hal yang cukup kompleks, upaya menangani permasalahan di perbatasan tidak hanya didiskusikan dan dirundingkan pada level JMC, tetapi juga pada sebuah level di bawahnya, yakni level *Joint Border Committee* (JBC). JBC adalah forum yang khusus dibentuk dengan tujuan untuk mengelola perbatasan RI dan RDTL. Sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah RI dan pemerintah RDTL yang dicapai pada pertemuan pertama JMC, forum JBC yang sebelum kemerdekaan RDTL dilaksanakan oleh pemerintah RI dan UNTAET akan dilanjutkan menjadi JBC antara pemerintah RI dan pemerintah RDTL. Pada level JBC, fokus diplomasi perbatasan yang dilaksanakan oleh tim perunding RI adalah pada upaya penyelesaian permasalahan yang timbul khusus di wilayah perbatasan, yaitu:<sup>23</sup> masalah lintas batas, baik manusia, maupun barang; masalah keamanan di perbatasan; masalah ketertiban di perbatasan; masalah manajemen sungai di perbatasan; masalah delimitasi dan demarkasi garis batas darat.

Terdapat sembilan kementerian yang berperan sebagai aktor diplomasi perbatasan pada level JBC, yaitu:<sup>24</sup> Kementerian Dalam Negeri RI; Kementerian Luar Negeri RI; Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan RI; Kementerian Pertanian RI; Kementerian Pertahanan RI; Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral RI; Kementerian Hukum dan HAM RI; Kementerian Perindustrian dan Perdagangan RI; Kementerian Perhubungan RI. Selain itu, terdapat delapan institusi pemerintahan nonkementerian yang juga berperan sebagai aktor diplomasi perbatasan pada level JBC, yakni:<sup>25</sup> Pemerintah Daerah Provinsi NTT; Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL); Badan SAR Nasional; Kantor Perwakilan RI di RDTL;

<sup>23</sup> Disarikan oleh penulis dari *Record of Discussion of The First Meeting of Joint Border Committee between the Republic of Indonesia and East Timor/UNTAET*, diperoleh dari Direktorat Topografi TNI AD.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

Direktorat Topografi TNI AD; Markas Besar TNI; Badan Intelijen Negara (BIN); Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Kedelapan institusi tersebut dilibatkan karena mempunyai wewenang, tugas pokok, dan fungsi yang terkait dengan penyelesaian isu-isu di perbatasan yang bersifat teknis. Ketua delegasi tim perundingan RI pada level JBC adalah Direktur Jenderal Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri RI. Negosiator untuk perundingan penetapan batas darat adalah Direktur Politik, Keamanan, dan Kewilayahan, Kementerian Luar Negeri RI yang dibantu oleh Kepala Pusat Pemetaan Batas, BAKOSURTANAL.<sup>26</sup>

Di lain pihak, tim perundingan RDTL pada level JBC dipimpin oleh Wakil Menteri Luar Negeri RDTL Olimpio Branco. Kesembilan belas anggota delegasi tersebut mewakili sepuluh institusi pemerintahan yang menjadi bagian dari tim perundingan RDTL di JBC:<sup>27</sup> *Ministry of Foreign Affairs and Cooperation; Ministry of Agriculture, Fisheries, and Forestry; Ministry of Transport, Communication, and Public Affairs; Ministry of Justice; Custom Service; Ministry of Defense; Ministry of Commerce and Industry; Immigration and Border Control; Police; District Administrator*. Tidak ditemukan adanya peran dan aktivitas NGO atau aktor non-negara lainnya dalam bentuk apapun yang berhubungan dengan persoalan penetapan batas darat antara RI dan RDTL, sejak RDTL merdeka pada 20 Mei 2002 hingga 8 April 2005 ketika *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* ditandatangani oleh kedua negara. Dalam perundingan-perundingan antarkedua tim, jelas tidak ada pihak di luar institusi pemerintahan (baik dari pihak RI, maupun pihak RDTL) yang terlibat atau ikut serta dalam perundingan-perundingan tersebut.

Pemerintah RI melaksanakan hanya satu kali pertemuan dengan pemerintah RDTL pada level JBC, yaitu pada 18-19 Desember 2002 di Jakarta. Berikut ini adalah hasil pertemuan JBC tersebut:<sup>28</sup>

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

1. Kedua tim perunding mendiskusikan dan menyelesaikan draf laporan gabungan yang mencakup laporan mengenai berbagai aktivitas teknis yang telah dilaksanakan oleh kedua tim perundingan sejak November 2001 hingga Desember 2002.
2. Kedua tim perunding sepakat untuk masing-masing negara membentuk lima subkomite yang mempunyai tugas pokok melakukan kerjasama dan perundingan, terutama mengenai hal-hal yang terkait dengan permasalahan yang timbul di wilayah perbatasan, seperti masalah delimitasi, demarkasi, pos lintas batas, dan lain sebagainya. Subkomite yang dibentuk di bawah forum JBC adalah sebagai berikut:<sup>29</sup>
  - a. *Technical Sub-Committee on Border Movement of Person and Goods*, TSC-BMPG (SubKomite Teknis Lalu Lintas Orang dan Barang) berada di bawah pengawasan dan pelaksanaan Kementerian Hukum dan Perundang-undangan serta Kementerian Perindustrian dan Perdagangan.
  - b. *Technical Sub-Committee on Border Security*, TSC-BS (SubKomite Teknis Keamanan Perbatasan) berada di bawah pengawasan dan pelaksanaan Kementerian Pertahanan dan Panglima TNI.
  - c. *Technical Sub-Committee on Police Cooperation*, TSC-PC (SubKomite Teknis Kerjasama Polisi) berada di bawah pengawasan dan pelaksanaan POLRI.
  - d. *Technical Sub-Committee on River Management*, TSC-RM (SubKomite Teknis Manajemen Sungai) berada di bawah pengawasan dan pelaksanaan Kementerian Pekerjaan Umum.
  - e. *Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation*, TSC-BDR (SubKomite Teknis Demarkasi

dan Regulasi Perbatasan) berada di bawah pengawasan dan pelaksanaan BAKOSURTANAL dan TNI.

Dilihat dari kelima subkomite yang dibentuk untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, diplomasi perbatasan oleh RI pada level JBC tersebut adalah bukan berusaha menyelesaikan masalah-masalah residual yang terjadi di antara RI dan RDTL, seperti yang dilakukan oleh kedua tim perunding pada pertemuan-pertemuan di level JMC, melainkan untuk menciptakan suasana yang kondusif di wilayah perbatasan kedua negara, dengan melakukan pengelolaan perbatasan, yakni membentuk kelima subkomite tersebut. Fungsi diplomasi perbatasan pada level JBC untuk mengelola perbatasan adalah hal yang sangat penting. Walaupun letak perbatasan jauh dari pusat pemerintahan, hal ini sama sekali tidak mengurangi nilai perbatasan itu sendiri. Seperti yang dikatakan oleh Jean-Marc F. Blanchard dalam tulisannya yang berjudul *Linking Border Disputes and War: An Institutional-Statist Theory* bahwa perbatasan adalah sebuah unit legal-politis yang mempunyai berbagai fungsi unik dan strategis bagi suatu negara. Bagi setiap negara berdaulat, perbatasan mempunyai tujuh fungsi, yaitu:<sup>30</sup>

1. Memenuhi kebutuhan militer-strategis negara, terutama pembangunan sistem pertahanan laut, darat, dan udara untuk menjaga diri dari ancaman eksternal.
2. Penetapan wilayah tertentu di mana negara dapat melakukan kontrol terhadap arus modal, perdagangan antarnegara, dan investasi asing. Selain itu, perbatasan memberikan patokan bagi negara untuk melakukan eksplorasi sumber-sumber alam secara legal pada wilayah tertentu.
3. Menetapkan posisi konstitutif negara di dalam komunitas internasional. Negara memiliki kedaulatan penuh atas wilayah yang merupakan teritorinya

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Jean-Marc F. Blanchard, "Linking Border Disputes and War: An Institutional-Statist Theory", *Geopolitics*, No. 10, 2005, hlm. 691.

sebagaimana ditetapkan oleh perbatasan yang ada.

4. Sebagai pembawa identitas nasional, perbatasan memiliki fungsi pengikat secara emosional terhadap komunitas yang ada dalam teritori tertentu.
5. Melalui pembentukan identitas nasional, perbatasan turut menjaga persatuan nasional. Untuk menjaga persatuan dan kesatuan nasional, para pemimpin negara biasanya mengkombinasikan simbol dan jargon dengan konsep teritori dan perbatasan.
6. Membantu dalam pembangunan dan pengembangan negara-bangsa karena memberikan kekuatan bagi negara untuk menentukan bagaimana sejarah bangsa dibentuk, menentukan simbol-simbol apa yang dapat diterima secara luas, dan menentukan identitas bersama secara normatif dan kultural.
7. Memberikan batas geografis bagi upaya negara untuk mencapai kepentingan nasional di bidang politik, sosial, ekonomi, pendidikan, pembangunan infrastruktur, konservasi energi, dan lain-lain.

Dilihat dari perspektif kelembagaan pada kelima subkomite yang dibentuk, pengelolaan keamanan di perbatasan darat RI dan RDTL melibatkan berbagai institusi. Penulis melihat bahwa keberadaan JBC beserta kelima subkomite tersebut merupakan sebuah kebutuhan bagi penciptaan sebuah perbatasan yang mengakomodasi kepentingan-kepentingan RI dan RDTL. Dalam konteks mencapai kesepakatan penetapan batas darat antara RI dan RDTL, JBC serta dengan dibentuknya kelima subkomite tersebut memberikan kontribusi dalam hal pengelolaan pengaturan perbatasan RI dan RDTL. Tentunya kondisi perbatasan yang kondusif dan terkelola secara teratur dapat mendukung jalannya proses pelaksanaan diplomasi perbatasan dalam mencapai penetapan batas darat antara RI dan RDTL. Secara substansial, JBC dan kelima subkomite tersebut menekankan pada semangat pendekatan komprehensif, baik dalam konteks vertikal, maupun horizontal. Dalam konteks

vertikal, JBC mengikutsertakan pemerintah daerah di dalamnya. Dalam konteks horizontal, dapat dilihat dari elemen-elemen berbagai institusi terkait yang dilibatkan dan tugas-tugas spesifik yang menjadi tanggung jawabnya.

### 3. Diplomasi Perbatasan RI pada Level TSC-BDR

Persoalan mengenai perbatasan RI dan RDTL memang didiskusikan pada level JMC dan JBC, akan tetapi pembicaraan mengenai hal-hal yang lebih spesifik dan hal-hal yang lebih teknis sangat dibutuhkan oleh RI dan RDTL dalam rangka menetapkan batas darat kedua negara. Oleh karena itu, kedua negara sepakat untuk fokus membahas dan mendiskusikan perihal penetapan batas wilayah darat pada level di bawah JBC, yakni level *Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation* (TSC-BDR). Pada level TSC-BDR, hal-hal yang didiskusikan adalah hal-hal yang sangat bersifat teknis untuk melakukan delimitasi, yang terdiri dari beberapa tahap yaitu, definisi (menyepakati titik-titik, syarat-syarat, definisi-definisi tertentu sebagai dasar untuk menentukan perbatasan), delineasi (penarikan garis batas), dan demarkasi (penegasan batas wilayah di lapangan).

Seperti halnya forum JBC, TSC-BDR antara RI dan RDTL merupakan kelanjutan dari TSC-BDR yang dilaksanakan oleh pemerintah RI dan UNTAET pada tahun 2001. TSC-BDR dibentuk dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan penetapan batas darat antara kedua negara. Penulis menemukan bahwa hanya terdapat tiga kementerian yang berperan sebagai aktor diplomasi perbatasan pada level TSC-BDR, yakni<sup>31</sup>: Kementerian Luar Negeri RI; Kementerian Dalam Negeri RI; Kementerian Pertahanan RI. Lebih sedikitnya jumlah kementerian yang terlibat dalam diplomasi perbatasan pada forum TSC-BDR dibandingkan pada forum JMC ataupun JBC adalah karena memang isu yang menjadi fokus perundingan pada TSC-BDR adalah hal-hal yang bersifat lebih teknis dibandingkan dengan isu-isu yang

<sup>31</sup> Disarikan dari *Record of Discussion of The Meetings of Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation between the Republic of Indonesia and the Democratic Republic of Timor Leste*, diperoleh dari Direktorat Topografi TNI AD.

menjadi fokus perundingan pada level JMC dan JBC. Oleh karena itu, terdapat lima institusi nonkementerian yang juga terlibat dalam TSC-BDR untuk menangani hal-hal yang bersifat lebih teknis sesuai dengan kapasitas dan kapabilitas masing-masing institusi tersebut, yaitu<sup>32</sup>: Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL); Direktorat Topografi TNI AD; *Border Liaison Committee* (BLC) Provinsi NTT; Badan Intelijen Negara (BIN); Universitas Gadjah Mada (UGM).

Perwakilan BIN diikutsertakan dalam tim perunding RI dalam pelaksanaan diplomasi perbatasan pada level TSC-BDR karena persoalan penetapan batas darat tersebut tidak terlepas dari salah satu tugas dan fungsi BIN, yaitu mengumpulkan data kegiatan kerjasama antara RI dan RDTL untuk bahan analisa intelijen. Peran perwakilan UGM dalam pelaksanaan diplomasi perbatasan pada level TSC-BDR adalah sebagai tenaga pengkaji isi naskah Traktat tahun 1904, Arbitrasi (PCA) tahun 1914, dan dokumen terkait lainnya, serta sebagai tenaga teknis survei geodesi kerangka pengukuran delineaasi, demarkasi, dan pemetaan garis batas darat. Dalam hal ini, perwakilan dari UGM adalah Prof. Ir. Djawahir, M.Sc, dari Jurusan Teknik Geodesi, Fakultas Teknik.<sup>33</sup> Tim perundingan RI pada level TSC-BDR dipimpin oleh BAKOSURTANAL. Di lain pihak, tim perundingan RDTL pada level TSC-BDR dipimpin oleh Direktorat Hubungan Bilateral Kementerian Luar Negeri RDTL. Tim perundingan RDTL pada level TSC-BDR terdiri dari sembilan institusi, yaitu<sup>34</sup>: *Ministry of Foreign Affairs and Cooperation; Secretary State of Defense; Ministry of Justice; Ministry of Interior; Ministry of State Administration; National Institute of Geodesy of East Timor; UNMISSET; UN Peace Keeping Force* (PKF); *Grupo de Estudos de Reconstrução* (Kelompok Peneliti untuk Rekonstruksi Timor Leste).

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Hasil wawancara dengan Kolonel CTP. Juni Suburi, Kementerian Pertahanan RI, Kepala Subdinis Batas Wilayah Direktorat Strategi Pertahanan, 2010.

<sup>34</sup> Disarikan dari *Record of Discussion of The Meetings of Technical Sub-Committee on Border Demarcation and Regulation between the Republic of Indonesia and the Democratic Republic of Timor Leste*, diperoleh dari Direktorat Topografi TNI AD.

Seperti halnya tim perundingan RI, tim perundingan RDTL juga melibatkan pihak akademisi dalam perundingan-perundingan TSC-BDR, yakni *Grupo de Estudos de Reconstrução* (Kelompok Peneliti untuk Rekonstruksi Timor Leste). Sama halnya juga dengan pelaksanaan diplomasi perbatasan pada level JMC, pihak PBB hadir dalam perundingan-perundingan TSC-BDR sebagai pengamat, kali ini yaitu UNMISSET dan PKF. Pemerintah RI melaksanakan delapan kali pertemuan dengan pemerintah RDTL pada level TSC-BDR sejak tahun 2002-2005, baik bertempat di RI (Jakarta, Bogor, Yogyakarta, dan Bali), maupun di RDTL (Dili). Mekipun jauh dari wilayah perbatasan kedua negara, kota-kota tersebut dipilih dengan alasan demi kemudahan akomodasi, kelancaran transportasi, dan keamanan. Berikut ini adalah hasil ke-delapan pertemuan TSC-BDR tersebut:<sup>35</sup>

1. Kedua tim perunding melakukan tinjauan atas spesifikasi teknis untuk delineaasi batas antara RI dan RDTL.
2. Kedua tim perunding membandingkan garis batas yang didelineasi di atas peta topografi (buatan tim perunding RI) dan batas yang didelineasi di atas peta *Ikonos imagery* (buatan tim perunding RDTL) secara umum.
3. Kedua tim perunding menyetujui sebuah *workplan* bersama dengan tujuan mencapai delineaasi garis batas pada 30 juni 2003 dengan titik koordinat definitif jika memungkinkan. Delineaasi dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan untuk menyelesaikan ketidaksesuaian dalam interpretasi Traktat tahun 1904 dan Arbitrasi (PCA) tahun 1914 serta aturan hukum lainnya.
4. Kedua tim perunding sepakat untuk saling mendukung kelengkapan data, peta, dan lain sebagainya yang dapat mempercepat penyelesaian delineaasi garis batas.
5. Kedua tim perunding mendiskusikan tentang perjanjian perbatasan yang akan dibuat oleh kedua tim perunding.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

6. Kedua tim perunding mendiskusikan lokasi-lokasi yang bermasalah atau masih ambigu (terdapat interpretasi yang berbeda antara tim perunding RI dan tim perunding RDTL). Kedua tim perunding mempertahankan posisi dan interpretasi mereka masing-masing atas Traktat tahun 1904 dan Arbitrasi (PCA) tahun 1914.
7. Kedua tim perunding sepakat untuk membentuk tiga kelompok kerja, yaitu:
  - a. Kelompok Kerja I fokus pada pertukaran data dan diskusi tentang *data processing* untuk *Common Border Datum Reference Frame* (CBDRF) RI dan RDTL.
  - b. Kelompok Kerja II fokus pada kerjasama bidang keamanan dan logistik.
  - c. Kelompok Kerja III fokus pada penyelesaian panduan teknis metodologi kerja lapangan untuk delineasi garis batas.
8. Kedua tim perunding sepakat untuk melengkapi *Joint Interim Report of the Joint Border Delineation Survey*. Laporan bersama tersebut yang akan menempatkan sebuah garis batas sementara dan akan memspesifikasi segmen-segmen yang belum selesai untuk didiskusikan pada level JBC dan JMC.
9. Kedua tim perunding me-review hasil kerjasama mereka, yang mereka pandang cukup kooperatif dan *friendly* sehingga telah disepakati delineasi untuk hampir 90% dari total panjang garis perbatasan darat. Akan tetapi, beberapa segmen yang bermasalah masih tetap belum dapat disepakati.
10. Kedua tim perunding sepakat bahwa demarkasi garis perbatasan (dalam artian menempatkan patok atau tanda batas yang permanen) dapat dilaksanakan sesegera mungkin setelah garis perbatasan (yang terbaru yang telah ditentukan oleh titik-titik koordinat) telah dievaluasi oleh kedua tim perunding pada level JBC dan telah disetujui oleh kedua negara sebagai garis perbatasan yang tegas dan tepat.
11. Kedua tim perunding mencapai saling kesepahaman untuk penetapan batas pada lima segmen, yaitu Mota Tiborok, Kalan Fehan-Tahi Fehu, Uas Lulik, Fatu Rocon, dan Subina. Akan tetapi, hingga akhir pertemuan tersebut, kedua tim perunding masih belum sepakat atas tiga segmen, yaitu Dilumil/Memo, Bijael Sunan/Oben, dan Noel Besi/Citrana.
12. Kedua tim perunding sepakat untuk menyelenggarakan sebuah kelompok kerja kecil untuk membicarakan lebih jauh mengenai draf spesifikasi teknis untuk survei demarkasi.

Dari kedua belas poin di atas, terlihat bahwa aktivitas yang dilaksanakan oleh pemerintah RI pada level TSC-BDR adalah aktivitas yang bersifat sangat teknis dan sesuai dengan tujuan dibentuknya TSC-BDR, yakni melakukan delimitasi darat antara RI dan RDTL. Pada level TSC-BDR, aktivitas diplomasi perbatasan yang dilaksanakan oleh tim perunding RI terhadap tim perundingan RDTL adalah meliputi berbagai aktivitas (baik dilaksanakan secara bersama, maupun secara unilateral) sebagai berikut: pengkajian dan pembahasan bersama naskah Traktat tahun 1904, naskah Arbitrasi (PCA) tahun 1914, peta-peta, dan dokumen terkait lainnya; perencanaan kerja bersama beserta penjadwalannya; lacakan bersama dalam *Joint Reconnaissance Survey* (survei rekonesen bersama); survei delineasi bersama; survei demarkasi bersama; pelaksanaan pemetaan serta pendokumentasian data dan informasi terkait.

Berdasarkan pelaksanaan diplomasi perbatasan di level TSC-BDR yang sangat bersifat teknis inilah, terlihat bahwa ditandatanganinya *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* pada 8 April 2005 mendapat kontribusi paling besar dalam hal teknis dari pelaksanaan diplomasi perbatasan yang dilaksanakan pada level TSC-BDR. Di lain pihak, pelaksanaan diplomasi perbatasan

pada level JMC berkontribusi pada peningkatan hubungan diplomatik dan kerjasama bilateral yang baik antara RI dan RDTL, sedangkan pelaksanaan diplomasi perbatasan pada level JBC berkontribusi pada pengelolaan wilayah perbatasan dan menciptakan atmosfer serta kondisi yang kondusif di wilayah perbatasan.

Berikut adalah tabel kronologi pelaksanaan diplomasi perbatasan oleh RI pada ketiga level tersebut hingga ditandatanganinya *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* pada 8 April 2005.

Penandatanganan persetujuan tersebut merupakan suatu hasil konkret dari upaya diplomasi perbatasan sebagai alat pelaksanaan kebijakan luar negeri RI untuk menyelesaikan isu-isu perbatasan melalui perundingan antara RI dan negara-negara tetangganya. Persetujuan tersebut memuat hal-hal yang telah disepakati dalam perundingan batas darat kedua negara, yaitu 907 titik-titik koordinat yang menjadi titik-titik koordinat dari garis batas darat kedua negara.

Ditandatanganinya *provisional agreement* tersebut, dapat dipastikan kejelasan wilayah kedua negara dan kepastian hukum, yang seharusnya akan berdampak kepada meningkatnya

**Tabel 3.** Kronologi Pelaksanaan Diplomasi Perbatasan oleh RI pada Ketiga Level

Tahun	Pelaksanaan Diplomasi Perbatasan oleh RI terhadap RDTL
2001	Dicapai kesepakatan antara RI dan UNTAET untuk menetapkan batas darat RI dan RDTL. Dilanjutkan dengan menyepakati dan mengkaji secara bersama-sama dasar hukum keberadaan batas darat RI-RDTL, yaitu Traktat tahun 1904 dan Arbitrasi (PCA) tahun 1914.
2002	Tim perundingan RI dan RDTL melaksanakan survei rekonesen bersama di lapangan berdasarkan hasil kajian dasar hukum Traktat tahun 1904 dan Arbitrasi (PCA) tahun 1914 tersebut. Tujuan dilaksanakannya survei rekonesen bersama ini adalah untuk menelusuri di lapangan semua uraian teks dan peta yang terdapat di dalam Traktat tahun 1904 dan Arbitrasi (PCA) tahun 1914 tersebut.
2003	Tim perundingan RI dan RDTL melaksanakan survei delineasi bersama di lapangan untuk menetapkan lokasi titik-titik koordinat batas darat di lapangan.
2004	Tim perundingan RI dan RDTL melanjutkan survei delineasi bersama di lapangan hingga mencapai sekitar 96% dari keseluruhan garis batas. Lalu, kedua tim perundingan secara bersama membuat <i>Joint Interim Report</i> sebagai laporan sementara hasil-hasil survei bersama.
2005	Tim perundingan RI dan RDTL melaksanakan survei demarkasi bersama dan memasang lima puluh buah tugu batas. Pada 8 April 2005 ditandatangani <i>Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary</i> .

Sumber: Disarikan oleh penulis dari berbagai sumber.

Pada 8 April 2005 di Dili, Timor Leste, Menteri Luar Negeri RI dan Menteri Luar Negeri RDTL atas nama pemerintah masing-masing menandatangani Persetujuan Sementara antara Pemerintah RI dan Pemerintah RDTL tentang Perbatasan Darat (*Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor-Leste on the Land Boundary*).

keamanan di sekitar perbatasan kedua negara. Meningkatnya keamanan di perbatasan idealnya juga akan mendorong peningkatan interaksi di antara masyarakat yang tinggal di sekitar perbatasan. Peningkatan interaksi masyarakat perbatasan tentunya juga akan berdampak kepada peningkatan perekonomian dan diharapkan tingkat penyelundupan yang ditengarai sering terjadi di daerah perbatasan dapat menurun.

Ditandatangani kesepakatan batas darat tersebut selain karena kerja keras seluruh anggota tim perunding RI, juga didukung oleh sikap dan respon UNTAET dan pemerintah RDTL yang cukup kooperatif dan bersahabat, dengan niat yang baik segera menyelesaikan penetapan dan penegasan batas darat.

## Penutup

Pelaksanaan diplomasi perbatasan RI sejak tahun 2001, dalam mencapai *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* adalah murni *government to government* atau *G-to-G* (antarpemerintah). Diplomasi perbatasan yang digaungkan mempunyai perspektif baru dalam memandang wilayah perbatasan (yang pada awalnya dipandang sebagai halaman belakang, berubah menjadi halaman depan) sehingga pelaksanaannya pun dilakukan dengan *total diplomacy*. Hal ini dalam artian pelaksanaan diplomasi perbatasan melibatkan peran serta seluruh elemen bangsa, termasuk masyarakat yang mendiami daerah perbatasan. Akan tetapi, pada praktiknya, pemerintah adalah aktor utama dan satu-satunya pelaksana diplomasi perbatasan, tidak ditemukan keterlibatan peran atau aktivitas aktor nonnegara (baik NGO lokal dan internasional, kelompok pemuda, kelompok gereja, ketua adat, atau tokoh masyarakat di kedua negara) sedikit pun dan dalam bentuk apapun.

Pelaksanaan diplomasi perbatasan yang bersifat murni *G-to-G* dalam mencapai *Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary* terbukti dari proses pelaksanaan diplomasi perbatasan RI sejak tahun 2002 hingga ditandatanganinya kesepakatan tersebut pada 8 April 2005 yang dilaksanakan dengan *'Three-Tier Diplomacy'*. *Three-Tier Diplomacy* adalah istilah yang penulis berikan untuk model atau konsep diplomasi perbatasan RI dalam mencapai kesepakatan batas darat tersebut yang dilaksanakan secara bertingkat, yang terdiri dari tiga level, yaitu JMC, JBC, dan TSC-BDR.

Pada level JMC, aktor diplomasi perbatasan adalah berbagai lembaga kementerian dan non-kementerian yang mempunyai tugas pokok dan fungsi yang berkaitan dengan penyelesaian masalah-masalah residual antara RI dan RDTL. Diplomasi perbatasan RI pada level ini ditujukan untuk menyelesaikan masalah-masalah residual yang terjadi pascajajak pendapat tahun 1999, yaitu masalah aset pemerintah RI dan WNI yang tertinggal di RDTL, penyelesaian hak PNS, hak TNI eks-Timor Timur, hak POLRI eks-Timor Timur, masalah anak pengungsi eks-Timor Timur, masalah yang terjadi di perbatasan (seperti pelintas batas ilegal, penyelundupan barang dagangan, dan kegiatan ekonomi ilegal lainnya), serta masalah penetapan batas wilayah darat dan laut.

Pada level JBC, aktor diplomasi perbatasan adalah berbagai lembaga kementerian dan nonkementerian yang mempunyai tugas pokok dan fungsi yang berkaitan dengan pengelolaan perbatasan. Diplomasi perbatasan RI pada level ini ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul khusus di wilayah perbatasan, yaitu masalah lintas batas (baik manusia, maupun barang), masalah keamanan di perbatasan, masalah ketertiban di perbatasan, masalah manajemen sungai di perbatasan, serta masalah delimitasi dan demarkasi garis batas darat.

Pada level TSC-BDR, aktor diplomasi perbatasan adalah berbagai lembaga kementerian dan nonkementerian yang mempunyai tugas pokok dan fungsi yang berkaitan dengan kerja teknis penetapan batas darat. Diplomasi perbatasan RI pada level ini ditujukan untuk melakukan pengkajian dan pembahasan bersama naskah Traktat tahun 1904, naskah Arbitrasi (PCA) tahun 1914, peta-peta, dan dokumen terkait lainnya; perencanaan kerja bersama beserta penjadwalannya; pelacakan bersama dalam survei rekonesen bersama; survei delineasi bersama; survei demarkasi bersama; pelaksanaan pemetaan; serta pendokumentasian data dan informasi terkait.

Walaupun diplomasi perbatasan pada ketiga level tersebut mempunyai tujuan masing-masing, koordinasi antartim perunding RI pada ketiga level tersebut tetap terjalin. Koordinasi tersebut dalam hal jika tim perunding RI pada level

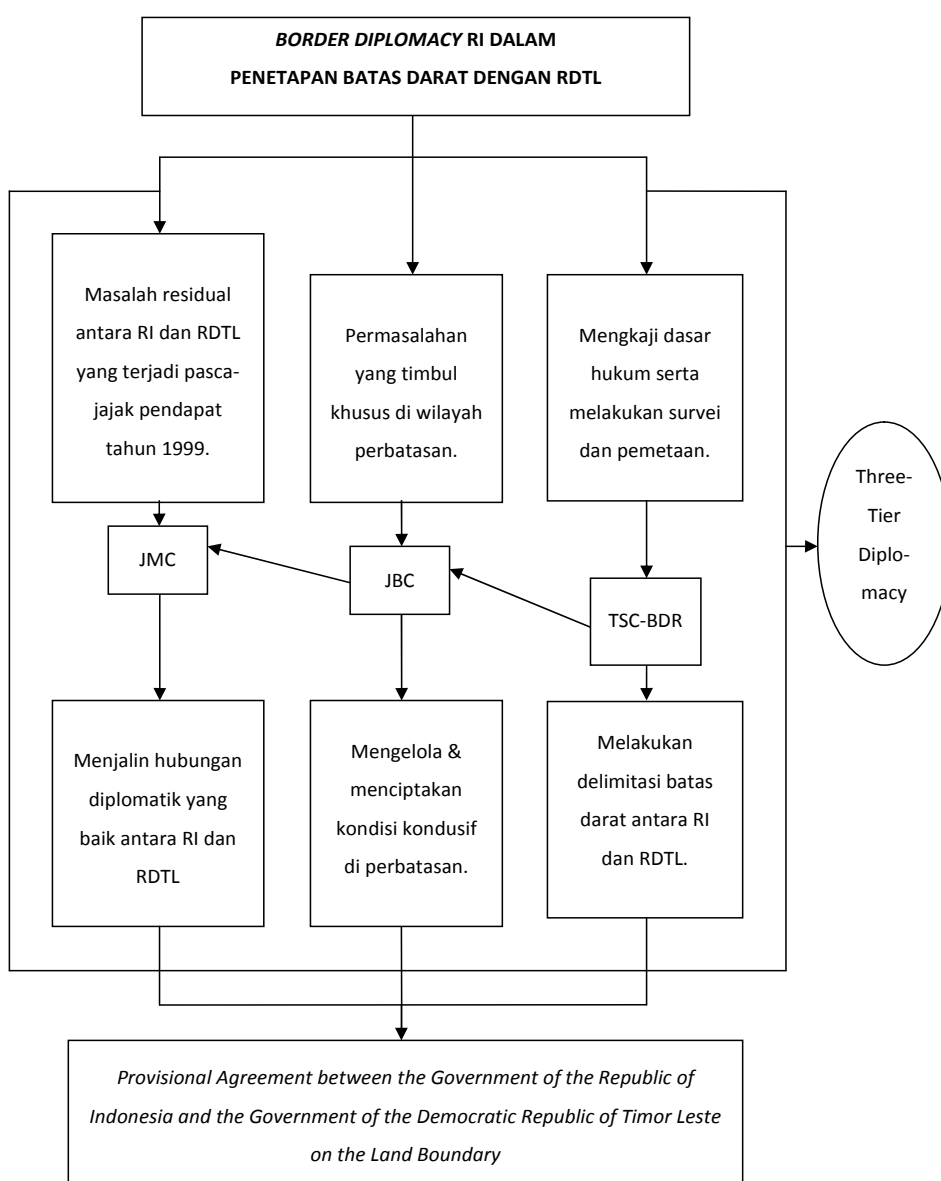


TSC-BDR tidak dapat mengambil keputusan atau menyelesaikan masalah, urusan tersebut disampaikan kepada level JBC. Jika pada level JBC ada hal yang tidak dapat diputuskan juga, persoalan tersebut lalu disampaikan kepada level JMC.

Terjalannya koordinasi pada ketiga level tersebut mendukung tercapainya keberhasilan pelaksanaan diplomasi perbatasan RI dengan *Three-Tier Diplomacy*, yaitu level JMC berhasil membangun fondasi hubungan baik antara RI dan RDTL sejak keduanya resmi menjadi negara

bertetangga pada tahun 2002; level JBC berhasil menciptakan kondisi perbatasan yang kondusif dan terkelola secara teratur; dan level TSC-BDR berhasil melakukan delimitasi (penetapan batas wilayah) darat antara RI dan RDTL, yang terdiri dari tahap perencanaan (persiapan), delineasi, dan demarkasi.

Di bawah ini adalah *flowchart* untuk melihat lebih jelas dan menyeluruh mengenai pelaksanaan diplomasi perbatasan RI dalam penetapan batas darat dengan RDTL.



**Gambar 3.** *Flowchart* temuan penelitian.

## Daftar Pustaka

### Buku

Andi Arsana, I Made. 2007. *Batas Maritim Antarnegara: Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis*. Yogyakarta: UGM Press.

Goldstein, Joshua S. and Jon C. Pevehouse. 2006. *International Relations, 7<sup>th</sup> Edition*. US: Pearson Longman.

Sutisna, Sobar (Ed.). 2004. *Pandang Wilayah Perbatasan Indonesia*. Cibinong: BAKOSUR-TANAL.

### Jurnal

Blanchard, Jean-Marc F. 2005. "Linking Border Disputes and War: An Institutional-Statist Theory". *Geopolitics*, No. 10.

Djalal, Hasjim. 2002. "Indonesia-Australia-East Timor Maritime Boundaries and Border Issues: Indonesian Perspective". *The Indonesian Quarterly* 30 (4).

Henrikson, Alan K. 2000. "Facing across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage", *International Political Science Review*, 21 (2): 121-147.

### Laporan dan Makalah

Arrangement between the Government of the Republic of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor on the Establishment of a Joint Border Committee.

Joint Statement of the First Meeting of the Indonesia-Timor Leste Joint Ministerial Commission for Bilateral Cooperation.

Joint Statement Second Meeting of the Indonesia-Timor Leste Joint Ministerial Commission for Bilateral Cooperation.

Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of East Timor on the Establishment of A Joint Commission for Bilateral Cooperation.

Provisional Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Democratic Republic of Timor Leste on the Land Boundary.

Record of Discussion of the First Meeting of Joint Border Committee between the Republic of Indonesia and East Timor/UNTAET.

### Surat Kabar dan Website

Darmaputra, Rizal. "Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan", [se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/.../17\\_Border\\_Management.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/.../17_Border_Management.pdf).

Sungkar, Ali M. "Peran Strategis Kementerian Luar Negeri dalam Menjaga Keutuhan NKRI", <http://ditpolkom.bappenas.go.id/index.php?page=news&id=39>.

United Nations, "*Charter of the United Nations*", <http://www.un.org/en/documents/charter/>.