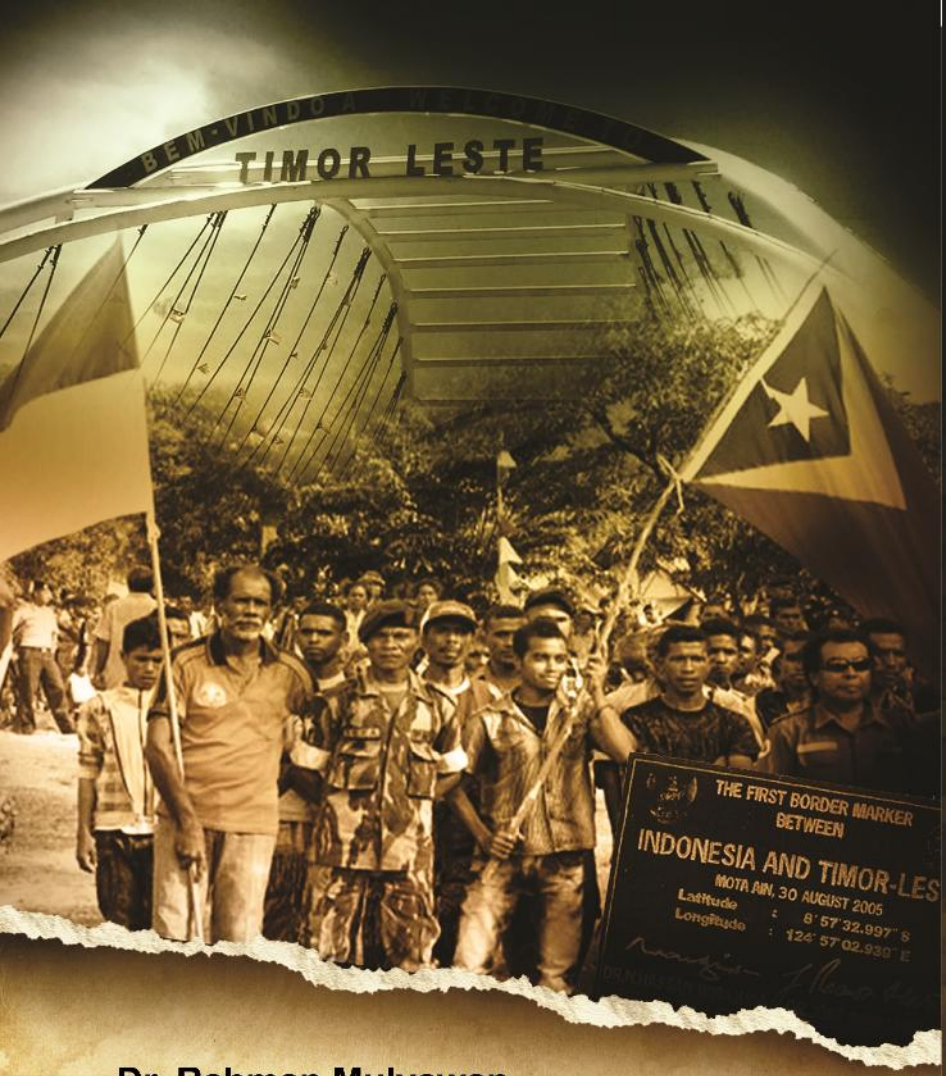


Dr. Rahman Mulyawan

PERTAHANAN DI TAPAL BATAS

Indonesia–Timor Leste

Buku ini ditulis berdasarkan hasil riset penulis yang membahas tentang Implementasi Kebijakan Pembangunan Bidang Pertahanan di Kawasan Perbatasan Indonesia – Timor Leste (Studi Kasus di Kabupaten Belu Provinsi Nusa Tenggara Timur). Penelitian dilakukan sehubungan saat ini pembangunan bidang pertahanan merupakan urusan yang menjadi kewenangan Pusat namun memiliki kelemahan dalam menjaga kedaulatan dan stabilitas nasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli telah dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Belu. Namun model implementasi tersebut kurang tepat diterapkan di kawasan perbatasan sehubungan model tersebut kurang memprioritaskan aspek koordinasi. Penulis berpendapat bahwa model implementasi dari Cheema dan Rondinelli dapat optimal diwujudkan bila dilengkapi dengan aspek koordinasi. Aspek koordinasi ini menjadi penting mengingat di Kabupaten Belu banyak terdapat lembaga atau institusi yang berkompeten dalam mensukseskan pelaksanaan kebijakan pembangunan bidang pertahanan.

PERTAHANAN DI TAPAL BATAS

Indonesia–Timor Leste

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PERTAHANAN DI TAPAL BATAS

Indonesia–Timor Leste

Dr. Rahman Mulyawan

UNPAD PRESS

PERTAHANAN DI TAPAL BATAS

Indonesia–Timor Leste

Dr. Rahman Mulyawan

Hak Cipta © Dr. Rahman Mulyawan, 2015
Hak cipta dilindungi undang-undang
All rights reserved

Penyunting:
A. Kean B. Hibar

Desain Cover:
Endhaven Designroom

Penata Letak:
Eri Ambardi A.

Cetakan I, Februari 2015

ISBN: 978-602-0810-03-4

Diterbitkan oleh:

UNPAD PRESS

Jl. Raya Bandung – Sumedang km 21 Sumedang
Bandung 45363, Tlp. (022) 843 88812
Website : lppm.unpad.ac.id Email : lppm.unpad.ac.id

Hak cipta di lindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun secara elektronik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Daftar Isi

BAB I

Posisi Strategis Kabupaten Belu Setelah Jajak Pendapat • 1

BAB II

Kebijakan Pertahanan Negara dalam UU No. 3/2002 • 11

2.1 Hakikat Pertahanan Negara • 13

2.2 Tujuan Pertahanan Negara • 14

2.3 Sistem Pertahanan Negara • 16

2.4 Fungsi Pertahanan Negara • 17

2.5 Urgensi Pembangunan Bidang Pertahanan • 19

BAB III

Pembangunan Bidang Pertahanan dalam Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perbatasan • 33

3.1 Konsep Kawasan Perbatasan • 43

3.2 Tipologi Kawasan Perbatasan • 46

3.3 Kawasan Perbatasan dan PLB Internasional • 46

3.4 Manajemen Kawasan Perbatasan di Indonesia • 52

BAB IV

Pemikiran Kritis Tapal Batas NKRI • 57

4.1 Letak Geografis • 60

4.2 Wilayah Administrasi Pemerintahan • 64
4.3 Program Pembangunan Kawasan Perbatasan • 60
4.4 Skenario Pendekatan Pembangunan Kawasan Perbatasan • 70
4.5 Rencana Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Perbatasan • 83
4.6 Strategi Pembangunan Kawasan Perbatasan • 87
4.7 Kondisi Pintu Perbatasan • 89
4.8 Kondisi Sarana Prasarana di Kawasan Pintu Perbatasan • 94
4.9 Rencana Pembangunan Pintu-pintu Perbatasan • 106
4.10 Strategi Pembangunan Pintu Perbatasan • 109

BAB V

Implementasi Kebijakan Pembangunan Bidang Pertahanan • 113
5.1 Struktur Politik • 113
5.2 Faktor Sosial Budaya • 119
5.3 Pembangunan Infrastruktur (Bidang Pertahanan) • 124
5.4 Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Pantai/Nelayan • 154
5.5 Hubungan Antarorganisasi • 155
5.6 Sumber Daya • 187
5.7 Karakteristik Agen Pelaksana • 207

BAB VI

Beberapa Catatan Penting • 221

Daftar Pustaka • 225

BAB I

POSISI STRATEGIS KABUPATEN BELU SETELAH JAJAK PENDAPAT

KABUPATEN BELU merupakan kawasan perbatasan antara Republik Indonesia dengan Republik Demokratik Timor Leste (RDTL). Kabupaten ini memiliki 2 (dua) macam perbatasan utama, yaitu perbatasan antarnegara dan perbatasan antar-kabupaten. Perbatasan antarnegara memiliki nilai strategis, terkait dengan kedaulatan negara Indonesia. Sebagai kawasan perbatasan, Kabupaten Belu secara geopolitik menyandang predikat sebagai beranda depan negara di mata internasional. Hal ini menyebabkan pelaksanaan kegiatan percepatan pembangunan semakin penting dan strategis. Komitmen Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (2009-2014) menjadikan kawasan perbatasan sebagai salah satu prioritas pembangunan.

Perkembangan kawasan perbatasan terkait erat dengan kegiatan pembangunan kawasan dan dengan keberadaan sumber daya alam, sumber daya sosial-ekonomi, dan sumber daya manusia. Sumber daya alam dan sumber daya manusia di Kabupaten Belu umumnya tampak belum dapat diunggulkan,

sehingga keadaan ekonomi masyarakat umumnya berada pada kondisi yang belum memadai.

Sejak diumumkannya hasil jajak pendapat masyarakat Timor Timur pada 4 September 1999, disusul dengan kemerdekaan RDTL tahun 2000, maka posisi Kabupaten Belu menjadi sangat penting dan strategis, karena menjadi kawasan perbatasan negara. Kabupaten Belu saat ini telah mengalami dua fase *implementasi politis* yang disebut sebagai fase tindakan darurat dan fase tindakan peralihan. Sampai saat ini fase tersebut berlanjut dan memasuki fase tindakan pengembangan. Fase tindakan pengembangan menandai upaya percepatan pembangunan melalui perencanaan penataan ruang kawasan perbatasan pada tahun 2012. Hal ini dimaksudkan agar upaya rehabilitasi kawasan melalui pembangunan fisik dapat dilakukan pada ruang yang tepat sesuai dengan potensi, kemampuan lahan, dan kebutuhannya, sehingga mampu memberikan manfaat optimal bagi kawasan tersebut.

Kabupaten Belu merupakan salah satu kabupaten yang memiliki sifat dan karakteristik berbeda dengan kabupaten lainnya di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Sifat dan karakteristik yang berbeda ini, lebih banyak disebabkan oleh potensi ancaman dan gangguan yang ditimbulkan sebagai konsekuensi menjadi kawasan yang berbatasan langsung dengan negara lain --dalam hal ini berbatasan dengan Negara Timor Leste. Hal lain yang membedakan dengan kawasan lainnya adalah masih tertinggalnya pembangunan fisik maupun nonfisik di Kabupaten Belu. Permasalahan ini dimungkinkan akan melahirkan bahaya laten yang lambat laun akan mengganggu stabilitas dan keamanan kawasan.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan di lapangan, diketahui bahwa kawasan perbatasan di Kabupaten Belu saat ini menghadapi berbagai kendala dalam upaya pengembangannya. Berbagai kendala dan permasalahan yang harus dihadapi, yaitu:

(1) Minimnya program pemerintah yang berkaitan dengan aspek hankam.

(2) Terbatasnya jumlah aparat dan sarana penunjang yang mengakibatkan daya jangkau pengamanan menjadi terbatas dan patroli tidak dapat dilakukan secara intensif/maksimal.

(3) Kawasan perbatasan yang tercipta di Kabupaten Belu terbentang panjang dengan morfologi kawasan yang variatif, terdiri atas dataran rendah di kawasan pesisir pantainya, serta kawasan perbukitan dan pegunungan di kawasan pedalamannya, sehingga upaya pengembangan fisik kawasannya terkendala oleh kondisi kawasan fisik potensial perkembangannya sangat terbatas. Bahkan kawasan yang mengalami kendala dan limitasi fisik, pada upaya pengembangannya memiliki satuan luas yang lebih besar.

(4) Masih rendahnya pembangunan infrastruktur (fasilitas, sarana, dan prasarana) di bidang perekonomian, pendidikan, kesehatan, dan permukiman, sehingga kawasan perbatasan antara Kabupaten Belu dan Timor Leste dapat dikategorikan sebagai kawasan tertinggal dan terisolasi dengan karakteristik tingkat daya beli masyarakat yang rendah (miskin) serta rendahnya tingkat pendidikan maupun kualitas SDM.

(5) Minimnya program pembangunan dari Pusat (dibiayai APBN) dan APBD Provinsi.

(6) Terbatasnya teknologi untuk mengolah hasil sumber daya alam/SDA (pertanian, hutan, dan pertambangan) Kabupaten Belu.

(7) Lemahnya pengendalian dan pengawasan terhadap kinerja aparat di daerah.

(8) Mental birokrat yang masih lemah dan cenderung melakukan tindak kriminal (korupsi atau penyelundupan).

(9) Tingkat pendidikan dan sumber daya manusia/SDM aparat yang relatif masih rendah (kurang mengikuti pendidikan dan pelatihan aparatur).

(10) Masih maraknya kegiatan masyarakat yang mengancam kelestarian lingkungan atau SDA yang ada.

(11) Minimnya investor pasar modal dan pengembangan kawasan di kawasan perbatasan.

(12) Belum tersusunnya RTRW perbatasan RI-Timor Leste, sehingga pengembangan/pembangunan daerah sulit untuk dilaksanakan.

(13) Tapal batas antarnegara yang ada di lapangan hanya dibatasi oleh sungai kering dengan lebar yang sempit, sehingga dapat secara mudah dilewati oleh masyarakat. Hal tersebut rentan terhadap tindak penyelundupan dan penggelapan yang dapat memicu menurunnya stabilitas keamanan kawasan dan lingkungan alam.

(14) Terbatasnya interaksi interkawasan perbatasan maupun antarkawasan dengan kawasan lainnya di Kabupaten Belu, sehingga masih terdapat kawasan-kawasan perbatasan yang terisolasi.

Marnixon Wila (2006) dalam disertasinya yang berjudul *Konsepsi Hukum dalam Pengaturan dan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara: Kasus Kawasan Enclave Negara Timor Leste di Dalam Kawasan Negara Indonesia* (Program Pascasarjana Unpad), berpendapat bahwa pendekatan pemerintah yang selama ini lebih mengutamakan faktor keamanan, sudah waktunya diubah dengan lebih mengedepankan pendekatan ekonomi dalam membangun sebuah kawasan. Sudah saatnya pemerintah tidak lagi berpandangan bahwa daerah perbatasan sebagai daerah yang tidak penting, namun harus berpandangan sebagai halaman depan sekaligus pagar serta pengawal kedaulatan NKRI. Konsekuensinya, apabila kawasan perbatasan tidak dipelihara, akan membuat citra buruk bagi bangsa Indonesia di forum internasional.

Lebih lanjut Wila mengemukakan, sudah saatnya pemerintah pusat melibatkan pemerintah kabupaten dan kota dalam pengaturan dan pengelolaan daerah-daerah perbatasan. Pemikiran ini didasari pertimbangan bahwa dalam konteks semangat otonomi, ketika daerah memiliki kewenangan menjadikan daerah sebagai motor pembangunan, sudah seharusnya diberikan tanggung jawab yang lebih besar dalam mengatur dan mengurus daerahnya sendiri.

Otonomi daerah mengharuskan pemerintah pusat mengubah paradigma pendekatan keamanan yang sentralistis menjadi desentralisasi dengan batasan-batasan tertentu, seperti tidak memiliki kewenangan dalam pengerahan pasukan dan penggunaan senjata.

Mustafa Abubakar (2006) dalam disertasinya yang berjudul *Analisa Kebijakan Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil Perbatasan:*

Kasus Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Timur (Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor) mengemukakan bahwa kesadaran terhadap adanya persepsi wilayah perbatasan antarnegara telah mendorong para pemerintah mengembangkan suatu kajian tentang penataan wilayah perbatasan yang dilengkapi dengan perumusan sistem keamanannya. Hal ini menjadi isu strategis, karena penataan kawasan perbatasan terkait dengan proses pembangunan bangsa terhadap kemunculan potensi konflik internal di suatu negara, bahkan dengan negara lainnya.

Mustafa mengemukakan beberapa alternatif pembangunan di wilayah perbatasan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat, yaitu:

(1) Pengembangan program pengawasan dan pemantauan di pulau-pulau kecil perbatasan.

(2) Penegasan batas maritim untuk menjamin kepastian hukum NKRI, baik yang memiliki kedaulatan penuh maupun hak berdaulat.

(3) Peningkatan kerjasama bilateral dan regional dengan negara tetangga.

(4) Standarisasi pembangunan pos lintas batas dalam mendukung sistem pertahanan dan keamanan di pulau-pulau kecil perbatasan.

(5) Melakukan relokasi nelayan ke kawasan pulau-pulau yang tidak berpenghuni, dalam rangka meningkatkan pengawasan wilayah pulau-pulau kecil perbatasan.

(6) Peningkatan efektivitas pembangunan di wilayah perbatasan melalui asas desentralisasi dan sektor khusus.

(7) Pembentukan sabuk pengamanan di wilayah pulau-pulau kecil perbatasan dan kekuatan teritorial sebagai pendukung sistem pertahanan dan keamanan.

Ulu Emanuel (2007) dalam disertasinya yang berjudul *Model Perencanaan Stratejik Pendidikan untuk Kawasan Lintas Perbatasan* (Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia), menyimpulkan bahwa penyebab utama kurang berkembang atau terbelakangnya penduduk di kawasan perbatasan, karena rendahnya tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat. Akibatnya, jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal masih sangat tinggi di kawasan perbatasan.

Emanuel berpendapat bahwa kondisi pendidikan yang ada di wilayah perbatasan memiliki permasalahan sebagai berikut:

(1) Kualitas SDM masih sangat rendah
(2) Kurangnya tenaga guru, baik di tingkat SD maupun SMP. Banyak tenaga guru yang belum memenuhi kualifikasi akademik yang dipersyaratkan
(3) Banyak gedung SD yang sudah rusak dan tidak bisa dipergunakan lagi
(4) Belum ada SMA dan baru ada satu SMK.

Emanuel merekomendasikan perlunya sistem pendidikan yang dinamakan *A Cross-Border Community Based Education***.** Fokus sistem pendidikan seperti ini, yaitu:

(1) Pendidikan yang dibutuhkan adalah pendidikan kejuruan, diarahkan pada pengembangan pola pertanian dan perkebunan serta kehutanan bagi daerah yang berada dalam kawasan irigasi dan perkebunan.

(2) Bagi daerah kawasan pesisir membutuhkan jenis pendidikan yang mampu mengembangkan pola pemanfaatan areal pesisir dan lautan sebagai basis pengembangan ekonomi rakyat, baik dalam aspek perikanan maupun kepariwisataan.

(3) Untuk kawasan perbatasan langsung lebih diarahkan untuk mengembangkan jenis pendidikan yang mampu membangun interaksi dan pola hubungan yang efektif antar kedua negara yang berbatasan langsung.

Para peneliti tampak lebih mengonsentrasikan pada masalah aspek sosial, ekonomi, dan politik. Sementara itu, penulis memfokuskan pada kewenangan pemda pada aspek pembangunan bidang pertahanan.Banyaknya peneliti yang beranggapan bahwa masalah pertahanan merupakan hal yang mutlak, harus dipegang oleh pemerintah pusat serta tidak dapat diserahkan kepada daerah.

Berdasarkan *review* penelitian terdahulu, penulis berpandangan bahwa kondisi kawasan perbatasan Kabupaten Belu —yang menjadi kawasan tertinggal—membutuhkan upaya pengembangan dan pembangunan yang tidak saja memiliki percepatan untuk mengejar ketertinggalan, namun juga harus menyeluruh (komprehensif) pada seluruh aspek pengembangannya, karena kawasan-kawasan ini umumnya memiliki sarana dan prasarana yang sangat terbatas. Untuk itulah kajian terhadap berbagai pembangunan di Kabupaten Belu harus terus dilakukan secara mendalam agar diketahui akar permasalahan maupun pemecahan masalahnya.

Dalam tulisan ini, penulis lebih memfokuskan kepada pembangunan bidang pertahanan nonmiliter yang dilakukan oleh

Pemerintah Kabupaten Belu sebagai implementasi kebijakan yang berlandaskan pada UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Implementasi kebijakan yang penulis gunakan berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli (1983) dalam bukunya yang berjudul "*Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*".

Kebijakan pembangunan bidang pertahanan dalam aspek non-militer tersebut, dapat dilihat pada pelaksanaan tugas dari beberapa OPD(Organisasi Perangkat Daerah) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Belu yang tugas pokok dan fungsi (tupoksi)dan kewenangannya memiliki perbedaan dengan kabupaten lain yang kawasannya bukan merupakan kawasan perbatasan. Salah satu contohnya adalah tupoksi Dinas Kehutanan yang mengharuskan mengawasi sumber daya hutan dan patok batas di sepanjang kawasan perbatasan; kemudian Dinas Perikanan dan Kelautan yang harus turut mengawasi kawasan perairan dari pelanggaran dan kejahatan transnasional; Bagian Pemerintahan dan Bagian Pembangunan pada Setda Kabupaten yang harus membina dan mengoordinasikan desa-desa serta kecamatan di sepanjang perbatasan dalam rangka mengembangkan pembangunan kawasan berbasis stabilitas nasional; dan beberapa OPD lainnya yang memiliki kewenangan berbeda apabila dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh kabupaten-kabupaten lain yang tidak terletak atau bukan merupakan kawasan perbatasan antarnegara.

Pembangunan bidang pertahanan di kawasan perbatasan dituntut untuk memiliki kinerja optimal serta menunjang prinsip-prinsip pemerintahan daerah, yaitu melaksanakan pembangunan dengan tujuan stabilitas kawasan dan meningkatkan

kesejahteraan masyarakat disertai dengan pelayanan kepada masyarakat dengan kualitas yang baik, sehingga dapat mendorong kehidupan politik yang demokratis dan berbudaya hukum serta kehidupan masyarakat yang partisipatif. Hal inilah yang perlu dikaji lebih mendalam secara ilmiah, mengingat saat ini di kawasan perbatasan kondisinya sangat jauh dari ideal (aman dan sejahtera). Hal ini mengindikasikan belum maksimalnya pembangunan bidang pertahanan di kawasan perbatasan Indonesia-Timor Leste yang berada di Kabupaten Belu.

Permasalahan yang menarik untuk dikaji adalah bagaimana implementasi kebijakan pembangunan bidang pertahanan di kawasan perbatasan Indonesia-Timor Leste.

❖❖❖

BAB II

KEBIJAKAN PERTAHANAN NEGARA DALAM UU NO. 3/2002

Isi UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara secara tegas menjelaskan bahwa dalam kehidupan bernegara, aspek pertahanan merupakan faktor sangat hakiki dalam menjamin kelangsungan hidup negara tersebut. Tanpa mampu mempertahankan diri terhadap ancaman dari luar negeri dan/atau dari dalam negeri, suatu negara tidak akan dapat mempertahankan keberadaannya. Pandangan hidup bangsa Indonesia tentang pertahanan negara, sebagaimana ditentukan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945, adalah:

a. Kemerdekaan adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan;

b. Pemerintah negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial;

c. Hak dan kewajiban setiap warga negara untuk ikut serta dalam usaha pembelaan negara;

d. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari pandangan hidup tersebut, bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan pertahanan negara menganut prinsip:

a. Bangsa Indonesia berhak dan wajib membela serta mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman;

b. Pembelaan negara yang diwujudkan dengan keikutsertaan dalam upaya pertahanan negara merupakan tanggung jawab dan kehormatan setiap warga negara. Oleh karena itu, tidak seorangpun warga negara boleh dihindarkan dari kewajiban ikut serta dalam pembelaan negara, kecuali ditentukan dengan Undang Undang. Dalam prinsip ini terkandung pengertian, upaya pertahanan negara harus didasarkan pada kesadaran akan hak dan kewajiban warga negara serta keyakinan pada kekuatan;

c. Bangsa Indonesia cinta perdamaian, tetapi lebih cinta kepada kemerdekaan dan kedaulatannya. Penyelesaian pertikaian atau pertentangan yang timbul antara bangsa Indonesia dan bangsa lain,akan selalu diusahakan melalui caracara damai. Bagi bangsa Indonesia, perang adalah jalan terakhir dan hanya dilakukan apabila semua usaha dan penyelesaian secara damai tidak berhasil. Prinsip ini menunjukkan pandangan bangsa Indonesia tentang perang dan damai;

d. Bangsa Indonesia menentang segala bentuk penjajahan dan menganut politik bebas aktif. Untuk itu, pertahanan negara ke luar bersifat defensif aktif yang berarti tidak agresif dan tidak ekspansif sejauh kepentingan nasional tidak terancam. Atas dasar sikap dan pandangan tersebut, bangsa Indonesia tidak terikat atau ikut serta dalam suatu pakta pertahanan dengan negara lain;

e. Bentuk pertahanan negara bersifat semesta dalam arti melibatkan seluruh rakyat dan segenap sumber daya nasional, sarana dan prasarana nasional, serta seluruh wilayah negara sebagai satu kesatuan pertahanan;

f. Pertahanan negara disusun berdasarkan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, kesejahteraan umum, lingkungan hidup, ketentuan hukum nasional, hukum internasional dan kebiasaan internasional, serta prinsip hidup berdampingan secara damai dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan. Pertahanan negara juga memperhatikan prinsip kemerdekaan, kedaulatan, dan keadilan sosial.

2.1. Hakikat Pertahanan Negara

Pertahanan negara pada hakikatnya merupakan segala upaya pertahanan bersifat semesta, yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran pada hak dan kewajiban seluruh warga negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri untuk mempertahankan kelangsungan hidup bangsa dan negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Kesemestaan mengandung makna pelibatan seluruh rakyat dan segenap sumber daya nasional,

sarana dan prasarana nasional, serta seluruh wilayah negara sebagai satu kesatuan pertahanan yang utuh dan menyeluruh.

Upaya pertahanan yang bersifat semesta adalah model yang dikembangkan berdasarkan pertimbangan strategis, bukan karena alasan ketidakmampuan dalam membangun pertahanan yang modern. Meskipun Indonesia telah mencapai tingkat kemajuan yang cukup tinggi, model tersebut tetap dikembangkan, dengan menempatkan warga negara sebagai subjek pertahanan negara sesuai peran masing-masing.

Sistem pertahanan negara yang bersifat semesta bercirikan kerakyatan, kesemestaan, dan kewilayahan. Ciri kerakyatan mengandung makna bahwa orientasi pertahanan diabdikan oleh dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Ciri kesemestaan mengandung makna bahwa seluruh sumber daya nasional didayagunakan bagi upaya pertahanan. Ciri kewilayahan merupakan gelar kekuatan pertahanan yang tersebar di seluruh wilayah NKRI sesuai kondisi geografi sebagai satu kesatuan pertahanan.

2.2. Tujuan Pertahanan Negara

Pertahanan negara bertujuan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman.Untuk mencapai tujuan tersebut, maka penyelenggaraan pertahanan negara mencakup aspek-aspek:

Pertama, tujuan pertahanan negara dalam menjaga kedaulatan negara, mencakup upaya untuk menjaga sistem ideologi negara dan sistem politik negara. Dalam menjaga sistem ideologi

negara, upaya pertahanan negara diarahkan untuk mengawal dan mengamankan Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah bangsa Indonesia. Setiap usaha untuk mengganti ideologi Pancasila akan berhadapan dengan instrumen pertahanan negara yang setiap saat siap sedia untuk membela dan mempertahankannya. Sedangkan dalam menjaga sistem politik negara, upaya pertahanan negara diarahkan untuk mendukung terwujudnya pemerintahan negara yang demokratis, stabil, bersih, dan berwibawa serta mengandung tatanilai. Pemerintahan yang stabil, bersih, dan berwibawa memungkinkan terselenggaranya pembangunan nasional secara baik. Sebaliknya pemerintahan yang tidak stabil, tidak saja mengganggu kelancaran pembangunan nasional, bahkan dapat mengakibatkan masa depan Indonesia menjadi tidak menentu. Tatanilai bangsa Indonesia terangkum dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika, yaitu bangsa Indonesia yang menegara dalam wadah NKRI yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, hukum, hak asasi manusia, dan lingkungan hidup, bukan berdasarkan suku, agama, ras, dan antargolongan. Setiap gangguan yang berdimensi SARA, demokrasi, HAM, dan tindakan perusakan lingkungan hidup, juga menjadi urusan pertahanan negara.

Kedua, tujuan pertahanan negara dalam menjaga keutuhan NKRI didasarkan pada pandangan bangsa Indonesia yang menempatkan NKRI sebagai keputusan final yang harus tetap dipelihara dan dipertahankan. Setiap usaha pemisahan diri atau yang bertujuan untuk mengubah dan memecah belah NKRI merupakan ancaman yang akan dihadapi dengan sistem pertahanan negara. *Ketiga*, tujuan pertahanan negara dalam menjamin keselamatan bangsa merupakan hal fundamental dalam

penyelenggaraan fungsi pertahanan negara untuk melindungi warga dari segala bentuk ancaman. Dalam menjamin keselamatan bangsa, mencakup upaya-upaya pertahanan negara dalam menghadapi setiap ancaman, baik dari luar maupun dari dalam negeri. Dimensi keselamatan bangsa juga mencakup kewajiban untuk melaksanakan penanggulangan dampak bencana alam, kerusuhan sosial, mengatasi tindakan terorisme, kejahatan lintas negara, serta penegakan keamanan di laut dan udara Indonesia.

2.3. Sistem Pertahanan Negara

Pertahanan negara merupakan segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman. Pertahanan negara berfungsi untuk mewujudkan dan mempertahankan seluruh wilayah NKRI dengan segala isinya sebagai satu kesatuan pertahanan.

Bagi Indonesia, penyelenggaraan pertahanan negara bukan semata-mata ditujukan untuk perang, tetapi juga untuk mewujudkan perdamaian, menjamin keutuhan NKRI, mengamankan kepentingan nasional, serta menjamin terlaksananya pembangunan nasional. Pertahanan yang efektif adalah pertahanan yang mampu menghadirkan suasana aman dan damai, yaitu kehidupan masyarakat berjalan secara normal dan hubungan dengan sesama negara di kawasan maupun di luar kawasan berlangsung secara harmonis dan saling menghargai.

Fungsi pertahanan Indonesia diselenggarakan dengan Sistem Pertahanan Semesta (*total defence),* yakni konsepsi pertahanan negara yang memiliki dua fungsi, yaitu Pertahanan

Militer *(military defence)* dan Pertahanan Nirmiliter *(non military defence)*. Fungsi pertahanan militer yang diemban oleh TNI meliputi operasi militer perang (w*ar*) dan operasi militer selain perang (*other than war*). Inti pertahanan nirmiliter, yaitu pemberdayaan sumber daya nasional, meliputi fungsi kekuatan pertahanan nirmiliter *(non military defence force)* dan pertahanan sipil *(civil defence)*.

2.4. Fungsi Pertahanan Negara

Sistem pertahanan negara Indonesia memiliki tiga fungsi, yakni fungsi penangkalan, penindakan, dan fungsi pemulihan.

Fungsi penangkalan merupakan keterpaduan usaha pertahanan untuk mencegah atau meniadakan niat dari pihak tertentu yang ingin menyerang Indonesia. Fungsi penangkalan dilaksanakan dengan strategi penangkalan yang bertumpu pada instrumen penangkalan berupa instrumen politik, ekonomi, psikologi, teknologi, dan militer. Instrumen politik menempatkan diplomasi sebagai lini terdepan pertahanan negara (*first line defence*), bersinergi dengan faktor-faktor politik lainnya yang saling memperkuat. Instrumen ekonomi melalui pertumbuhan yang sehat dan cukup tinggi akan mewujudkan pencapaian tujuan nasional, yakni masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan serta berdaya saing pada lingkup regional maupun global. Instrumen psikologis yang diemban oleh semua komponen pertahanan dalam mengembangkan kemampuan dengan memanfaatkan penggunaan media komunikasi, teknologi, serta faktor-faktor psikologis lainnya bagi terwujudnya *psychological warfare* secara efektif. Psikologis berintikan faktor-faktor nonfisik berupa tata nilai serta segenap pranata sosial yang didayagunakan dalam

mewujudkan motivasi, tekad, dan jiwa juang. Instrumen teknologi dibangun secara bertahap dan berlanjut melalui pengembangan industri pertahanan dalam negeri bagi terwujudnya kemandirian dalam penyediaan alat utama sistem persenjataan yang berdaya saing dengan produk-produk negara lain.

Fungsi penindakan merupakan keterpaduan usaha pertahanan untuk mempertahankan, melawan, dan mengatasi setiap tindakan militer suatu negara yang mengancam kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, serta menjamin keselamatan bangsa dari segala ancaman. Fungsi penindakan dilaksanakan melalui tindakan *preemptive*, perlawanan, sampai mengusir musuh keluar dari wilayah Indonesia.

Tindakan *preemptive* merupakan bentuk penindakan terhadap pihak lawan yang nyata-nyata akan menyerang Indonesia dengan cara mengerahkan kekuatan pertahanan untuk melumpuhkan pihak lawan yang sedang dalam persiapan untuk menyerang Indonesia. Tindakan *preemptive*dilaksanakan di wilayah pihak lawan atau di dalam perjalanan sebelum memasuki wilayah Indonesia.

Tindakan perlawanan merupakan bentuk penindakan terhadap pihak lawan yang sedang menyerang Indonesia atau telah menguasai sebagian atau seluruh wilayah Indonesia dengan cara mengerahkan seluruh kekuatan negara, baik secara militer maupun nirmiliter. Tindakan perlawanan diselenggarakan dengan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta melalui pengerahan kekuatan pertahanan yang berintikan TNI didukung oleh segenap kekuatan bangsa dalam susunan Komponen Cadangan dan Komponen Pendukung.

Fungsi Pemulihan merupakan keterpaduan usaha pertahanan negara yang dilaksanakan secara militer maupun nirmiliter, untuk mengembalikan kondisi keamanan negara yang telah terganggu akibat kekacauan keamanan karena perang, pemberontakan atau serangan separatis, konflik vertikal atau konflik horizontal, huru-hara, serangan teroris, atau bencana alam. TNI bersama dengan instansi pemerintahan lainnya serta masyarakat, melaksanakan fungsi pemulihan sebagai wujud pertahanan semesta yang utuh.

2.5. Urgensi Pembangunan Bidang Pertahanan

Dalam 10 tahun perjalanan reformasi nasional, TNI merupakan elemen nasional yang tetap memelihara komitmennya dengan terus melaksanakan tahapan reformasi dalam agenda yang konkret dan *measurable*. Beberapa catatan penting yang patut diangkat, TNI dalam menyelenggarakan reformasi berangkat dengan satu cetak biru berjudul *Reformasi TNI*, yang tersusun dalam tahapan agenda yang dilaksanakan dengan sasaran jelas dan dapat diukur. Reformasi TNI telah menjadi *branded* bagi TNI sebagai satu-satunya institusi yang mencanangkan secara eksplisit agenda perubahan dan tetap konsisten melaksanakan reformasi tersebut dari sejak awal yang dimulai pada 1998, sampai dengan saat ini dan bahkan masih terus melanjutkan tahapan-tahapan berikutnya untuk mewujudkan TNI yang profesional. Reformasi TNI yang dikemas dalam bingkai negara demokrasi telah membawa perubahan besar, tidak saja bagi TNI tetapi dalam skala yang lebih luas memberi kontribusi besar bagi hubungan sipil-militer dan bagi reformasi nasional secara utuh.

Reformasi sektor keamanan telah bergulir seiring dengan dimulainya babakan baru dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia, yang memasuki masa reformasi dengan ditandai berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru dibawah pimpinan Soeharto. Capaian reformasi sektor keamanan, khususnya dalam tubuh TNI,awalnya ditandai dengan dikeluarkannya Tap MPR No.VI/2000 yang memisahkan antara Polri dan TNI. Setelah itu, proses validasi dari institusi TNI yang kala itu masih bernama ABRI, terus berjalan. Berikutnya dua Undang Undang penting sebagai payung legitimasi hukum TNI pun disahkan (UU No.3/2002 tentang Han-Neg dan UU No.24/2004 tenteng TNI). Meskipun masih banyak kelemahan yang perlu diamandemen atau bahkan perlu penambahan, setidaknya capaian tersebut telah memberikan kepastian hukum bagi TNI dalam melaksanankan tugasnya.

TNI juga telah mempercepat untuk keluar dari keterlibat-annya dalam kancah politik dengan ditandai penghapusan fraksi TNI-Polri dari parlemen. Inisiatif dilakukan oleh TNI yang pada masa awal reformasi dikenal sebagai reformasi internal TNI dengan memperkenalkan paradigma barunya dalam dua tahap untuk menyesuaikan terhadap pemisahan antara Polri dan TNI. Pengambilalihan bisnis TNI juga adalah salah satu upaya dalam mereformasi dan mengembalikan TNI kepada posisinya dalam usahanya untuk menjadikan TNI sebagai sebuah institusi negara yang profesional. TNI menang-galkan atribut tentara politik *(political army)* serta tentara niaga *(business army)* menjadi tentara yang profesional *(professional army).* Diantara sejumlah pekerjaan rumah besar yang perlu dibenahi, keberadaan komando teritorialjuga masih menjadi

polemik dalam usaha merefromasi TNI dikalangan masyarakat sipil.

Maksud fungsi teritorial pada hakikatnya adalah fungsi pemerintahan dan TNI hanya dapat melaksanakannya pada masa pemerintahan darurat militer. Jadi, jika negara sudah atau sedang dalam kondisi damai, fungsi tersebut harus dikembalikan kepada otoritas atau pemerintahan sipil daerah di wilayah atau teritori tersebut berada. Jadi fungsi teritorial dan fungsi perbantuan haruslah dipahami secara baik. Harus ada pemisahan jelas diantara keduanya. Dalam kaitannya dengan fungsi komando teritorial atau wilayah dalam melakukan pembinaan teritorial sebagai bentuk implementasi fungsi pemerintahan, hanya berlaku dalam keadaan darurat militer dan pemerintahan darurat perang. Dalam masa damai, fungsi tersebut haruslah dijalankan oleh otoritas sipil (pemerintah daerah). Keluarnya Tap MPR No. VI/2000 telah memisahkan struktur TNI dengan Polri dan menujukkan otoritas masing-masing (pertahanan dalam konteks ancaman luar dan keamanan dalam konteks ancaman dalam negeri).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa komando teritorial atau wilayah adalah bentuk gelar kekuatan dan pertahanan sebagai bentuk implementasi fungsi operasional pertahanan, maka eksisten komando teritorial menjadi terkait erat dengan otoritas dan peran TNI yang dimandatkan kepadanya secara konstitusional. Tinjauan legal atas peran dan fungsi tersebut dapat merujuk pada Undang Undang No.34/2004 tentang TNI, khususnya pada Bab 4 mengenai Peran, Fungsi, dan Tugas TNI. Secara spesifik, pasal 5 dalam Undang Undang yang sama menyatakan TNI hanya berperan sebagai alat

pertahanan negara yang menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik. Artinya, dapat dinyatakan secara sederhana bahwa tidak ada peran atau kegiatan (misi danoperasi) TNI yang ditentukan sendiri oleh TNI. Ini merefleksikan kepatuhan dan ketundukan TNI didalam prinsip "subordinasi pada otoritas sipil" dari sebuah negara yang menganut sistem demokrasi.

Tugas pokok TNI secara jelas tercantum dalam pasal 7 UndangUndang No.34/2004 tentang TNI. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa yang diamanatkan oleh konstitusi adalah peran pertahanan nasional. Konsekuensinya, segala jabaran dari eksistensi dan pelaksanaan peran tersebut haruslah seiring dan konsisten dengan payung hukumnya yang memberikan mandat kepada TNI atas perannya, yaitu peran pertahanan nasional. Sebagai konsekuensinya, komando teritorial pun sebagai gelar pertahanan terbatas oleh mandat yang diberi konstitusi, yaitu dalam peran dan otoritas pertahanan nasional tersebut. Sekali lagi perlu digarisbawahi, pengertian pertahanan tersebut adalah upaya mempertahankan dari ancaman militer luar.

Tidak dapat ditutupi, ancaman terhadap bangsa dan negara juga dapat muncul dari dalam negeri. Tetapi pengalihan tugas TNI kedalam wllayah keamanan dalam negeri, juga harus mengikuti prinsip-prinsip demokrasi serta prosedur konstitusional yang berlaku. Kita juga mengenal Undang Undang No. 23/Prp/59 tentang pengaturan tingkat keadaan bahaya yang masih berlaku, yang dalam penjabarannya juga dapat merujuk pada prosedur bantuan militer kepada otoritas sipil (pemerintah pusat maupun daerah). Kedepan diperlukan sebuah payung hukum dalam hal perbantuan TNI ini serta dilakukannya revisi

dan amandemen terhadap pasal serta ayat yang menyatakan tugas-tugas TNI diluar pertahanan.

Pembangunan TNI berada dalam desain makro pembangunan pertahanan negara dalam mewujudkan sistem pertahanan segara yang bersifat semesta dan menjadi bagian dari pembangunan nasional secara menyeluruh. Sistem pertahanan semesta dengan konstruksi tiga komponen, yakni TNI sebagai komponen utama, dan sumber daya nasional di luar TNI sebagai komponen cadangan dan komponen pendukung, sesungguhnya merupakan pilihan tepat untuk karakteristik yang dimiliki Indonesia. Sistem tersebut manakala dapat diwujudkan niscaya memancarkan efek *deterrence* (penangkalan) yang tinggi. Namun, sejak pencanangannya, yang eksis baru komponen utama, sedangkan dua komponen yang lain belum terbentuk. Kondisi sepertiini menempatkan TNI sebagai kekuatan utama dalam sistem pertahanan negara yang menjadi andalan bangsa Indonesia dalam mengawal NKRI. Sebagai komponen utama, eksistensi TNI tidak mungkln dapat digantikan oleh komponen pertahanan yang lain, sehingga kebutuhan untuk membangun TNI yang kuat menjadi kebutuhan vital pertahanan negara yang harus dilaksanakan secara konsepsional, terarah, dan tidak boleh berhenti. Urgensi pembangunan TNI didasari pada realitas antara tantangan pertahanan negara yang timbul dari dinamika lingkungan keamanan strategis Indonesia, termasuk dinamika keamanan pada tataran nasional, dengan kebutuhan kekuatan pertahanan yang mampu menjawab tantangan tersebut. Mencermati dinamika keamanan global dan regional, merefleksikan situasi ketidakpastian yang berimplikasi terhadap tantangan pertahanan negara menjadi lebih kompleks.

Indonesia sesungguhnya dikelilingi oleh sejumlah negara, diantaranya merupakan negara-negara *major power* yang secara ekonomi dan militer memiliki kekuatan di atas kekuatan yang dimiliki Indonesia. Meskipun hingga kini belum ada indikasi yang mengarah kepada bentuk ancaman, ancaman militer tetap menjadi kalkulasi utama dalam mendesain kekuatan pertahanan dan kalkulasi tentang probabilitas ancaman militer harus ditangani secara cermat. Di samping itu, Indonesia yang berbatasan dengan 10 negara dan hingga kini masih terdapat sejumlah segmen perbatasan, baik perbatasan darat maupun perbatasan laut yang belum tuntas, di kemudian hari dapat berpotensi menjadi sumber konflik, termasuk 92 buah pulau kecil terluar yang harus dijaga karena kondisinya yang jauh dari pengawasan serta 12 di antaranya dalam kondisi kritis.

Tantangan pembangunan bidang pertahanan cukup beragam dan kompleks. Perlambatan pembangunan pertahanan Indonesia telah berlangsung sekitar 40 tahun. Sejak 1967 atau pasca perebutan Irian Barat, pembangunan pertahanan Indonesia praktis mengalami perlambatan, karena prioritas pembangunan diarahkan untuk sektor ekonomi dan kesejahteraan. Akibatnya, secara umum kekuatan TNI berada di bawah standar *deterrence* yang diperlukan untuk mengawal wilayah NKRI dari Sabang sampai Merauke, sekaligus untuk berkiprah pada lingkup internasional dalam tugas-tugas perdamaian dunia. Dengan wilayah yang sangat luas serta bentangan yang lebih panjang daripada satu benua Australia, dan berbentuk kepulauan yang terpisah satu sama lain dan dengan garis pantai sepanjang sekitar 81.000 kilometer sehingga dapat dimasuki dari segala penjuru, serta posisi Indonesia pada pelintasan dunia yang

padat, Indonesia seharusnya juga memiliki angkatan perang yang kuat. Bahkan pada perkembangan di bidang teknologi militer *(revolution in military affairs),* pertahanan Indonesia tertinggal jauh dari negara-negara lain. Sebagai contoh, alutsista TNI kebanyakan masih menggunakan aset lama dengan ketertinggalan teknologi sekitar 20-25 tahun.

Ketertinggalan pembangunan pertahanan Indonesia saat ini pada dasarnya merupakan akumulasi dari tantangan pembangunan nasional yang mengharuskan pemerintah untuk mengutamakan aspek kesejahteraan daripada aspek pertahanan. Akibat ketertinggalan pembangunan pertahanan tersebut, tanpa disadari telah jauh ketinggalan dan berdampak terhadap rendahnya posisi tawar Indonesia dalam lingkup internasional. Bahkan pada lingkup Asia Tenggara, kekuatan pertahanan Indonesia sudah jauh tertinggal oleh negara-negara lain yang dahulu kemampuannya berada di bawah Indonesia. Karena itu, tantangan dalam membangun TNI profesional pada hakikatnya adalah membangun kemampuan pertahanan negara dengan meningkatkan jumlah dan kondisi alutsista TNI untuk mencapai kekuatan melampaui kekuatan pokok minimum sesuai dengan kemajuan teknologi. Tentara Nasional Indonesia mengemban tugas untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan.

Tugas untuk melindungi dan mengamankan Indonesia dengan karakteristik seperti yang dikemukakan, mengisyaratkan tingkat risiko sangat tinggi, maka konsep pembangunan

kekuatan pertahanan harus jelas dan dengan standar kekuatan tertentu yang harus dicapai. Dengan karakteristik Indonesia yang sangat kompleks dan tingkat risiko yang sangat tinggi, maka pertahanan Indonesia harus mencapai standar penangkalan yang secara kuantitas dan kualitas di atas kekuatan pertahanan negara-negara dalam kawasan yang sama. Alasannya, Indonesia adalah negara berpenduduk paling besar dan dengan karaktenstik geografi sebagai negara kepulauan dan kekayaan alam melimpah, yang harus dijaga. Selanjutnya, pertahanan Indonesia, selain mencapai standar*deterrence* untuk suatu wilayah seluas Indonesia, juga harus memiliki kekuatan responsif yang sewaktu-waktu dapat dlgerakkan untuk menghadapi ancaman nyata.

Mencermati tantangan seperti itu, harus diakui bahwa pembangunan sektor pertahanan berada pada *cross-road,* terlebih dalam kondisi negara yang masih terus berjuang untuk *recovery* ekonomi yang belum juga selesai.

Sebagai bangsa yang besar, sektor pertahanan negara perlu terus dipersiapkan secara sungguh-sungguh, sehingga memiliki kapabilitas yang konkret untuk menangkal setiap kemungkinan ancaman serta apabila kondisi memaksa, mampu menghadapi segala bentuk ancaman nyata yang mengancam kepentingan nasional dan eksistensi NKRI. Substansi pembangunan pertahanan negara sesungguhnya adalah pembangunan kekuatan TNI yang menjadi kekuatan utama, diikuti dengan komponen cadangan dan komponen pendukung untuk mewujudkan sistem pertahanan semesta.

Membangun pertahanan yang kuat tidak dengan mengorbankan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan. Sebaliknya,

pembangunan ekonomi dan kesejahteraan kurang berhasil kalau tidak didukung oleh kekuatan pertahanan yang memadai. Pilar suatu negara masih tetap bertumpu pada politik, ekonomi, dan militer, yang saling menyokong. Oleh karena itu, konsep membangunnya pun dilakukan secara proporsional. Memprioritaskan yang satu dan menunda yang lain untuk jangka waktu yang lama, secara kesisteman (*national system)* justru banyak kelemahannya, dan pada kurun waktu tertentu *bargaining position* bangsa pada lingkup internasional justru makin lama makin rendah. Untuk memperbaiki *bargaining position* tersebut memakan waktu beberapa dekade, bergantung *global and regional mood.*

Tantangan lain dalam pembangunan pertahanan negara adalah persepsi bangsa Indonesia, terutama para pihak yang berada dalam lingkaran pengambilan keputusan pada lingkup nasional yang menentukan pembangunan kekuatan pertahanan negara. Pembangunan bidang pertahanan sangat bergantung pada *political will* dari pemerintah dan DPR yang diproyeksikan dalam besaran anggaran pendapatan dan belanja negara yang dialokasikan untuk sektor pertahanan.

Secara nominal, anggaran pertahanan dari tahun ke tahun memangmeningkat, tetapi sesungguhnya peningkatan tersebut terjadi pada sektor belanja pegawai (pada masa lalu disebut belanja rutin), sehingga kenaikan tersebut tidak memberi efek modernisasi bagi pertahanan.

Hal yang tidak dapat diabaikan dan menjadi bagian dari tantangan dalam membangun TNI adalah menyangkut tingkat kebergantungan pada alutsista produk luar negeri. Kondisi kebergantungan tersebut tidak saja *high-cost* secara finansial,

tetapi sangat rawan secara politik, karena rentan terhadap embargo, termasuk pembatasan-pembatasan dalam penggunaan alutsista, meskipun penggunaannya di dalam negeri. Kebergantungan pada produk luar negeri, tentu diluar kapasitas TNI untuk mengatasinya.

Pemerintah mencanangkan pembangunan bidang pertahanan dalam jangka panjang yang diarahkan untuk mewujudkan kekuatan pertahanan dengan standar *deterrence* yang mampu mengawal NKRI. Salah satu ukuran kemampuan yang perlu diwujudkan adalah suatu postur TNI yang mencerminkan kekuatan dan kemampuan TNI yang dapat digelar secara proporsional untuk menjangkau seluruh wilayah Indonesia, sehingga dapat menjamin tegaknyakedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI dari Sabang sampai Merauke, serta menjamin keselamatan bangsa dari segala ancaman, baik dari luar maupun dari dalam.

Dalam masa damai, arah pembangunan kekuatan TNI adalah mewujudkan kemampuan pertahanan yang memiliki efek penangkalan yang disegani di tingkat regional serta mendukung posisi tawar Indonesia dalam ajang diplomasi. Dalam kerangka yang utuh, pembangunan kekuatan TNI ditempatkan dalam kerangka pembangunan sistem dan strategi pertahanan negara secara utuh dalam mewujudkan sistem pertahanan bersifat semesta yang memancarkan daya tangkal maksimal.

Uraian tersebut sesuai dengan Arah Kebijakan Pembangunan Bidang Pertahanan yang terdapat dalam *Buku Putih Kementerian Pertahanan Tahun 2009*, yaitu:

Pembangunan kapabilitas TNI diarahkan untuk dapat menjawab berbagai kemungkinan ancaman, tantangan, dan permasalahan aktual di seluruh wilayah Indonesia serta mengikuti perkembangan teknologi, yang mencakup sistem dan strategi, organisasi, profesionalisme TNI, serta pengembangan teknologi pertahanan dalam mendukung ketersediaan alutsista dengan *bench-mark* kekuatan pertahanan di atas *Minimum Essential Force.*Jabaran kapabilitas TNI tertuang dalam kapabilitas dan struktur kekuatan TNI yang mengintegrasikan ketiga matra, baik darat, laut, maupun udara yang diarahkan untuk memberikan efek penangkalan yang tinggi, serta mampu mengatasi setiap ancaman nyata, termasuk tugas-tugas yang mendesak. Dalam kerangka tersebut, konsep pembangunan TNI ke depan diarahkan untuk terwujudnya keterpaduan dari seluruh matra TNI (Tri-Matra Terpadu). Konsep Tri-Matra Terpadu dilaksanakan dalam konteks operasi gabungan yang menyinergikan kemampuan dan doktrin masing-masing matra TNI untuk memberikan hasil yang maksimal dalam pencapaian tujuan.

Luasnya wilayah tanggung jawab TNI belum diimbangi dengan gelar kekuatan yang ada. Gelar kekuatan masih terpusat di Pulau Jawa, yang menyebabkan ketimpangan kekuatan di wilayah di luar Pulau Jawa. Pembangunan TNI dalam waktu-waktu mendatang diprioritaskan untuk memperkecil ketimpangan pertahanan di daerah-daerah di luar Pulau Jawa, baik secara organisasi maupun alutsistanya. Berdasarkan perkembangan kemajuan teknologi di bidang pertahanan yang berpengaruh terhadap perubahan doktrin,

pembangunan kapabilitas ke depan diarahkan untuk membangun unit-unit matra yang secara cepat dapat digerakkan ke sasaran tertentu sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Orientasi kebijakan dalam membangun kemampuan pertahanan negara, selain untuk menata gelar kekuatan, urgensi yang dllaksanakan secara simultan adalah meningkatkan jumlah dan kondisi alutsista TNI untuk mencapai kekuatan melampaui kekuatan pertahanan minimal sesuai dengan kemajuan teknologi. Prioritas pembenahan alutsista diarahkan mengganti alutsista yang kondisinyakristis, yakni alutsista yang usia pakainya sudah sangat tinggi serta jenis-jenis yang kandungan teknologinya sudah ketinggalan. Selanjutnya secara bertahap akan mengadakan alutsista yang sesuai dengan karakteristik Indonesia.

Dalam konteks ini, dapat diketahui bahwa fokus pengembangan SDM dan pembangunan alutsista menjadi agenda mendesak. Sebagai komponen utama pertahanan negara, prajurit TNI dikembangkan untuk dapat memenuhi kecukupan jumlah personil setiap matra yang diwujudkan dalam kondisi terdidik dan terlatih baik. Indikator dari TNI yang terdidik dan terlatih baik adalah memiliki kemampuan (*skill*) berupa penguasaan kemampuan operasional, yakni taktik dan strategi sesuai strata dan lingkup fungsinya. Dalam hal ini perlu ditopang dengan penguasaan terhadap doktrin dan didukung organisasi TNI yang solid namun fleksibel dalam menghadapi perubahan. Di bidang manajemen, mewujudkan sistem dan metode yang efektif dengan

memanfaatkan kemajuan teknologi informasi secara maksimal, serta penggunaan sumber daya sesuai dengan peruntukannya. Dalam bidang kepemimpinan, mampu melahirkan sosok pimpinan yang cakap, berwibawa, dan kompeten.

Pembentukan komponen cadangan dan komponen pendukung pertahanan negara juga merupakan bagian dari pembangunan pertahanan yang utuh dalam mewujudkan sistem pertahanan bersifat semesta. Pembangunan komponen cadangan dan pendukung diarahkan untuk terwujudnya sistem pertahanan semesta dan aspek pertahanan mini militer. Pembentukan komponen cadangan lebih berorientasi pada aspek kewilayahan, yaitusetiap daerah memiliki kekuatan cadangan yang nyata dan dikembangkan secara bertahap serta berlanjut sampai mencapai kekuatan proporsional. Perwujudan komponen cadangan disarankan untuk terselenggaranya dukungan pertahanan melalui penguasaan kemampuan pemanfaatan kondisi sumber daya alam dan buatan, sinkronisasi pembangunan sarana dan masyarakat yang madani dalam penyusunan kebijakan pertahanan negara, serta mantapnya kesadaran masyarakat dalam hal bela negara. Aspek yang bernilai vital dalam bidang pertahanan adalah membangun kondisi pertahanan negara yang secara nyata mengakselerasi perwujudan kemandirian sarana pertahanan Indonesia.

BAB III

PEMBANGUNAN BIDANG PERTAHANAN DALAM KEBIJAKAN PENGELOLAAN KAWASAN PERBATASAN

RENCANA INDUK Pengelolaan Kawasan Perbatasan (Buku Utama Bappenas: 2009-2014) menetapkan bahwa visi pengembangan kawasan antarnegara adalah "Menjadikan Perbatasan Negara sebagai Kawasan yang Aman, Tertib, dan Maju". Sedangkan misinya adalah sebagai berikut:

(1) Mewujudkan perbatasan negara sebagai kawasan yang aman, peningkatan kondisi pertahanan dan keamanan yang kondusif bagi berbagai kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya, serta meningkatkan sistem pertahanan perbatasan darat dan laut;

(2) Mewujudkan perbatasan negara sebagai kawasan yang tertib melalui peningkatan kerjasama internasional, penegakan hukum, kesadaran politik, serta penegasan dan penetapan tatabatas negara;

(3) Mewujudkan perbatasan negara sebagai kawasan yang maju, melalui peningkatan kegiatan ekonomi, pembangunan sarana dan prasarana, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan.

Selanjutnya dalam pengelolaan perbatasan negara, ditetapkan enam prinsip dasar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan di kawasan perbatasan, yaitu:

1. Percepatan penetapan batas negara tanpa konflik
2. Pengurangan ketimpangan pembangunan
3. Pembangunan partisipatif
4. Pembangunan yang mengoptimalkan potensi lokal
5. Mengedepankan stabilitas politik, hukum, dan keamanan
6. Keseimbangan antara pendekatan kesejahteraan dan keamanan

Selain itu, berdasarkan misi tersebut, diperlukan kebijakan dasar (umum) yang dapat menjadi payung bagi seluruh kebijakan dan strategi yang berlaku secara nasional untuk seluruh kawasan perbatasan, baik darat maupun laut (pulau-pulau kecil terluar).

Kebijakan umum pengembangan kawasan perbatasan negara tersebut, meliputi:

a) Menata batas darat dan laut perbatasan negara dalam rangka menjaga dan mempertahankan kedaulatan kawasan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
b) Memberikan perhatian yang lebih besar kepada kawasan perbatasan sebagai "halaman depan" negara dan pintu gerbang internasional.
c) Mengembangkan kawasan perbatasan dengan pendekatan kesejahteraan dan keamanan secara serasi dan bersamaan.
d) Meningkatkan pertahanan dan keamanan.

Kebijakan umum yang ditetapkan perlu penjabaran lebih lanjut dalam strategi pengelolaan kawasan perbatasan yang berlaku bagi seluruh kawasan dan strategi khusus yang spesifik untuk masing-masing kawasan perbatasan negara. Diperlukannya strategi pengelolaan di kawasan perbatasan, tidak lain untuk tercapainya visi dan misi pembangunan kawasan perbatasan yang telah dicanangkan dalam berbagai kebijakan pembangunan berkaitan dengan pengelolaan kawasan perbatasan.

Dalam *Buku Umum Rencana Induk Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara* yang diterbitkan oleh Bappenas, telah dikemukakan beberapa aspek dominan yang perlu diperhatikan dalam pembangunan bidang pertahanan berkaitan dengan pengelolaan kawasan perbatasan. Aspek-aspek yang memiliki masalah tersebut, dituntaskan melalui berbagai macam strategi agar segala permasalahan yang ada di kawasan perbatasan dapat dituntaskan.

Pada Tabel 3.1. penulis membuat sebuah gambaran ringkas mengenai kebijakan pembangunan bidang pertahanan yang terdapat dalam kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan.

Tabel 3.1.

Strategi Pengelolaan Kawasan Perbatasan

No.	Aspek	Strategi Pengelolaan
1.	Aspek Demarkasi dan Delimitasi	1. Penguatan Diplomasi Internasional
		2. Percepatan Penyelesaian TataBatas
		3. Penetapan Undang Undang Perbatasan Negara

2.	Aspek Kesenjangan Pembangunan	1. Percepatan Pembangunan Sarana dan Prasarana
		2. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Lokal
		3. Peningkatan Kapasitas dan Pemberdayaan Sumber Daya Manusia
		4. Optimalisasi Pemanfaatan Sumber Daya Lokal
		5. Pengembangan Pusat-pusat Pertumbuhan Ekonomi Secara Selektif dan Bertahap
3.	Aspek Politik, Hukum, dan Keamanan	1. Penguatan Fungsi Pertahanan dan Keamanan
		2. Ketahanan Masyarakat
		3. Penguatan Keamanan dan Ketertiban
		4. Penegakan Hukum (Pengelolaan Tapal Batas Negara)
		5. Peningkatan Kesadaran Hukum
4.	Aspek Kelembagaan	1. Pengelolaan Perbatasan Secara Terpadu (Percepatan Pembentukan Kelembagaan,Penataan Kewenangan Pengelolaan)
		2. Peningkatan Kerja Sama Regional di Kawasan Perbatasan

Sumber: *Rencana Induk Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara* (*Buku Umum*).

Dalam *Rencana Induk Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara* juga dijabarkan program-program dari kebijakan strategi pengelolaan yang meliputi keempat aspek tersebut, agar lebih operasional. Selanjutnya, dari rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan negara disusun rencana aksi masing-masing provinsi yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Dalam hal mengenai perbatasan NKRI dengan RDTL, maka disusunlah rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan negara di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Menurut *Rencana Induk Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Provinsi Nusa Tenggara Timur* (Buku Rinci Bappenas: 2009-2014), strategi pengembangan kawasan perbatasan yang dirumuskan diarahkan untuk mempercepat penanganan tiga permasalahan mendasar yang dihadapi dalam pengembangan kawasan perbatasan, meliputi permasalahan terkait aspek delimitasi dan delineasi batas, kesenjangan pembangunan, dan aspek politik, hukum, dan keamanan.

Strategi pengembangan dalam aspek-aspek politik, hukum, dan keamanan, meliputi:

a. Pengelolaan pulau-pulau terluar,
b. Peningkatkan sarana dan prasarana keamanan,
c. Peningkatan sarana dan prasarana perbatasan,
d. Pengakuan, perlindungan, dan pengaturan hak ulayat/adat masyarakat,
e. Penyusunan dan penetapan peraturan lintas batas,
f. Penegakan supremasi hukum dan peningkatan profesional aparatur pemerintah.

Rencana induk pengelolaan kawasan perbatasan di Provinsi Nusa Tenggara tersebut, kemudian diwujudkan ke dalam rencana aksi pengelolaan perbatasan negara Provinsi Nusa Tenggara Timur yang mencakup kurun waktu pelaksanaan lima tahun antara 2009–2014. Namun dalam implementasinya, kebijakan ini selalu terhambat oleh faktor pembiayaan atau dana walaupun sumber dana dalam pelaksanaan rencana aksi tersebut berasal dari APBN dan APBD. Dana merupakan masalah yang sangat klasik, sehingga membuat pola pikir aparat dan masyarakat

menjadi stagnan dan apatis, seolah-olah tanpa ada biaya tidak akan pernah ada kegiatan pembangunan. Lebih rinci mengenai program dan kegiatan dalam rencana aksi di kawasan perbatasan, dapat dilihat pada Tabel 3.2.

Tabel 3.2.

Program dan Kegiatan Pengelolaan Perbatasan Negara
Provinsi Nusa Tenggara Timur

No.	Program	Kegiatan
A.	**Aspek Demarkasi dan Delineasi Batas**	1. Survei dan Pemetaan Batas
		2. *Border Diplomacy*
B.	Aspek Kesenjangan Pembangunan	
B.1	**Pengembangan Ekonomi Lokal**	1. Pengembangan Wisata Bahari
		2. Pembangunan Pusat Distribusi Pemasaran Regional dan Pusat Promosi Potensi Unggulan Daerah
		3. Pelatihan Keterampilan bagi Industri Kecil dan Menengah
		4. Peningkatan Ketahanan Pangan
		5. Pengembangan Perikanan
		6. Penguatan Permodalan dan Modernisasi Manajemen Koperasi
		7. Penyesuaian RTRWP dan RTRWK dengan RTR Kawasan Tertentu
		8. Pengembangan Sektor Unggulan Daerah Wilayah Perbatasan
		9. Pengembangan Sentra Industri Kecil dengan Teknologi Tepat Guna
		10. Pemanfaatan Sumber Daya Hutan

No.	Program	Kegiatan
B.2	**Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM)**	1. Pembangunan Unit Sekolah Baru (USB) Pendidikan Dasar dan Penambahan Ruang Kelas Baru (RKB)
		2. Pemberdayaan Masyarakat Fakir Miskin, Masyarakat Adat Terpencil, dan Masalah Kesejahteraan Sosial Lainnya
		3. Pembangunan Unit Sekolah Baru (USB) Pendidikan Menengah
		4. Peningkatan Kesehatan
B.3	**Pengembangan Kelembagaan dan Pemerintahan**	1. Pemberdayaan Masyarakat Perbatasan Bagi Pengambilan Keputusan dan Kebijakan Pembangunan
		2. Peningkatan Kualitas Tenaga Pengelola Sistem Informasi Administrasi Kependudukan di Bidang Informatika
		3. Peningkatan Layanan Informasi Kependudukan
B.4	**Pengembangan Sarana dan Prasarana**	1. Pengembangan Kawasan Transmigrasi
		2. Pembangunan Waduk dan Irigasi
		3. Pembangunan DAM Pengembangan Banjir
		4. Pengembangan Sarana dan Prasarana Transportasi
		5. Pengembangan Sarana dan Prasarana Pelabuhan
		6. Pengembangan Sarana Pos dan Komunikasi
		7. Pengembangan Ketenagalistrikan
		8. Rehabilitasi Permukiman Masyarakat
		9. Pengembangan Pos Perbatasan

No.	Program	Kegiatan
C.	**Aspek Politik, Hukum, dan Keamanan**	1. Pengembangan Pos Perbatasan
		2. Pengembangan Pos Pertahanan Integratif
		3. Pembangunan Tugu Tapal Batas
		4. Sosialisasi dan Sertifikasi Tanah Masyarakat
		5. Peningkatan Kualitas Aparatur Keimigrasian, Bea Cukai, dan Karantina

Sumber: *Rencana Induk Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Nusa Tenggara Timur* (*Buku Rinci*).

Dalam RPJM Nasional 2000**,** kawasan perbatasan menjadi salah satu aspek yang menjadi pembahasan khusus dalam pembangunan bidang pertahanan. Keberadaan kawasan perbatasan dan terpencil diidentifikasi kondisinya masih terbelakang. Untuk itu, pengembangan kawasan perbatasan memerlukan suatu langkah strategis dan komprehensif. Kawasan perbatasan, termasuk pulau-pulau kecil terluar, memiliki potensi sumber daya alam yang cukup besar serta merupakan kawasan yang sangat strategis bagi pertahanan dan keamanan negara. Namun demikian, pembangunan di beberapa kawasan perbatasan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan di kawasan negara tetangga. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah ini umumnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi warga negara tetangga. Hal ini telah mengakibatkan timbulnya berbagai kegiatan ilegal di daerah perbatasan, yang dikhawatirkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan berbagai kerawanan sosial. Permasalahan utama dari ketertinggalan pembangunan di kawasan perbatasan

adalah arah kebijakan pembangunan kawasan yang selama ini cenderung berorientasi "*inward looking*", sehingga seolah-olah kawasan perbatasan hanya menjadi halaman belakang dari pembangunan negara. Akibatnya, kawasan-kawasan perbatasan dianggap bukan merupakan kawasan prioritas pembangunan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Sementara itu, pulau-pulau kecil yang ada di Indonesia sulit berkembang, terutama karena lokasinya sangat terisolasidan sulit dijangkau. Pulau-pulau kecil itu diantaranya banyak yang tidak berpenghuni atau sangat sedikit jumlah penduduknya, serta belum tersentuh oleh pelayanan dasar dari pemerintah.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi di kawasan perbatasan tersebut, selanjutnya kebijakan nasional melalui RPJM Nasional mengagendakan beberapa program kegiatan yang ditujukan untuk: (1) Menjaga keutuhan kawasan NKRI melalui penetapan hak kedaulatan NKRI yang dijamin oleh hukum internasional; (2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dengan menggali potensi ekonomi, sosial, dan budaya, serta keuntungan lokasi geografis yang sangat strategis untuk berhubungan dengan negara tetangga.

Kegiatan pokok yang akan dilakukan untuk memfasilitasi pemerintah daerah, yaitu:

1. Penguatan pemerintah daerah dalam mempercepat peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui; (a) peningkatan pembangunan sarana dan prasarana sosial dan ekonomi; (b) peningkatan kapasitas SDM; (c) pemberdayaan kapasitas aparatur pemerintah dan kelembagaan; (d) peningkatan mobilisasi pendanaan pembangunan.

2. Peningkatan keberpihakan pemerintah dalam pembiayaan pembangunan, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana ekonomi di kawasan-kawasan perbatasan dan pulau-pulau kecil melalui, antara lain penerapan berbagai skema pembiayaan pembangunan, seperti pemberian prioritas dana alokasi khusus (DAK), *public service obligation* (PSO), dan keperintisan untuk transportasi, penerapan *universal service obligation* (USO) untuk telekomunikasi, program listrik masuk desa.

3. Percepatan pendeklarasian dan penetapan garis perbatasan antarnegara dengan tanda-tanda batas yang jelas serta dilindungi oleh hukum internasional.

4. Peningkatan kerja sama masyarakat dalam memelihara lingkungan (hutan) dan mencegah penyelundupan barang, termasuk hasil hutan (*illegal logging*) dan perdagangan manusia (*human trafficking*). Namun demikian, perlu pula diupayakan kemudahan pergerakan barang dan orang secara sah, melalui peningkatan penyediaan fasilitas kepabeanan, keimigrasian, karantina, serta keamanan dan pertahanan.

5. Peningkatan kemampuan kerja sama kegiatan ekonomi antarkawasan perbatasan dengan kawasan negara tetangga dalam rangka mewujudkan kawasan perbatasan sebagai pintu gerbang lintas negara. Perlu pula dilakukan pengembangan kawasan perbatasan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi berbasis sumber daya alam lokal melalui pengembangan sektor-sektor unggulan.

6. Peningkatan wawasan kebangsaan masyarakat, penegakan supremasi hukum, serta aturan perundang-undangan ter-

hadap setiap pelanggaran yang terjadi di kawasan perbatasan.

Pada dasarnya percepatan pembangunan kawasan perbatasan memerlukan program kerja terpadu dengan arah pembangunan diletakkan pada aspek: (a) Pemantapan pembangunan bangsa *(Nation Building)* dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) meningkatkan kesejahteraan masyarakat kawasan perbatasan; (c) meningkatkan mutu sumber daya manusia dan masyarakat kawasan perbatasan, termasuk masyarakat pengungsi, sehingga memiliki daya tahan dan daya saing yang tinggi dengan masyarakat di negara tetangga, baik dalam bidang ekonomi maupun dalam bidang sosial budaya dan sosial politik.

3.1. Konsep Kawasan Perbatasan

Stephen B. Jones (1945), di dalam bukunya "*A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners*", merumuskan sebuah teori yang terkait dengan pengelolaan kawasan perbatasan. Di dalam teorinya, Jones membagi ruang lingkup pengelolaan ke dalam empat bagian, yaitu *Allocation, Delimitation, Demarcation,*dan *Administration*. Keempat ruang lingkup tersebut saling terkait satu sama lainnya. Sehubungan aspek alokasi (cakupan kawasan) merupakan aspek historis yang tidak dapat diganggu gugat, serta aspek deliminasi (penetapan batas) dan demarkasi (penegasan batas) merupakan kewenangan dari Kementerian Luar Negeri, maka teori Jones apabila diakomodasikan kedalam penelitian yang berkaitan dengan disiplin ilmu pemerintahan hanya terkait dengan aspek

administrasi/manajemen. Jones berpendapat bahwa dalam ruang lingkup administrasi dan manajemen pembangunan inilah volume pekerjaan dalam menangani perbatasan yang paling besar, dikarenakan melibatkan multisektor dan diperlukan perencanaan secara terintegrasi. Adapun kontribusi program pengembangan masyarakat perbatasan secara umum, terutama adalah dalam "menyetarakan" kehidupan mereka dengan seluruh masyarakat Indonesia. Secara khusus bagi masyarakat di daerah perbatasan, kontribusi pengembangan sosialnya haruslah mengacu pada arah atau tujuan; (1) kesetaraan kehidupan dan penghidupan; (2) perlindungan hukum; dan (3) kecerdasan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kualitas hidup itu adalah setara dengan saudara-saudaranya yang lain; dan perannya ialah selaku mata rantai dari *safety* atau *security belt* di daerah perbatasan itu benar-benar dapat dilakukan.

Palermo Convention 2000 tentang *Transnational Organized Crimes*(dalam Perwita, 2007) mengemukakan bahwa penggunaan kekuatan militer dalam mengamankan perbatasan sesuai dengan hukum internasional, yang mengemukakan bahwa ada empat kondisi ketika kekuatan militer dapat digunakan dalam penanggulangan kejahatan transnasional, yaitu:

1. *Military force has been used as an extension of police force;*
2. *When terrorist groups are supported by counties or when they operate from specific geographic areas, military force has been used to strike terrorist based;*
3. *Military force has been the evolution of counter terrorist commando units. These has been used primarily in hostage rescue operation, but they have also been employed as specialized strike units;*

4. *With the threat of destruction from WMD, specialized military responses have been developed for a technological attack.*

Secara garis besar kawasan perbatasan memiliki karakteristik yang terdiri atas berbagai aspek yang antara satu aspek dengan aspek lainnya saling memengaruhi serta menentukan keberhasilan pembangunan di kawasan perbatasan itu sendiri.

Bappenas (2008) mendefinisikan kawasan perbatasan sebagai kawasan geografis yang berhadapan dengan negara tetangga, dengan penduduk yang bermukim dikawasan tersebut disatukan melalui hubungan sosio-ekonomi dan sosio-budaya dengan cakupan kawasan administratif tertentu setelah ada kesepakatan antarnegara yang berbatasan. Dapat pula dikatakan bahwa kawasan perbatasan adalah kawasan provinsi, kabupaten/kota, dan atau kecamatan yang bagian kawasannya secara geografis bersinggungan langsung dengan garis batas antarnegara, baik di darat, laut, dan atau udara.

Kawasan perbatasan, baik di darat maupun di laut, memiliki peran sangat penting dan strategis karena selain merupakan batas kedaulatan, merupakan kawasan yang mencerminkan halaman (beranda) depan suatu negara. Secara geografis, posisi Negara Kesatuan Republik Indonesia diapit oleh dua benua dan memiliki batas kawasan internasional dengan 10 (sepuluh) negara tetangga. Kawasan perbatasan darat Indonesia tersebar di 3 (tiga) pulau (Kalimantan, Papua, Timor), 4 (empat) provinsi (Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Papua, dan Nusa Tenggara Timur), dan 15 kabupaten/kota yang masing-masing kawasannya memiliki karakteristik dan tipologi kawasan perbatasan berbeda-beda.

3.2. Tipologi Kawasan Perbatasan

Penetapan tipologi kawasan perbatasan didasarkan pada karakteristik kawasan dan peluang nilai tambah yang dihasilkan. Perwita (2007) mengemukakan terdapat 4 (empat) tipologi kawasan perbatasan, yaitu:

1. Kawasan perbatasan yang tidak berpenghuni, seperti di pulau-pulau terluar.
2. Kawasan perbatasan yang berpenghuni dan memiliki akses keluar yang resmi atau formal, yang ditandai oleh keberadaan pos pemeriksa lintas batas (PPLB). PPLB yang dimaksud adalah pos pemeriksa dengan fasilitas bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan (CIQS).
3. Kawasan perbatasan yang berpenghuni tetapi hanya memiliki akses keluar tidak resmi, yaitu berupa pos lintas batas (PLB) tanpa keberadaan CIQS.
4. Kawasan perbatasan yang berpenghuni tetapi tidak memiliki pos sebagai simpul untuk akses keluar (cenderung berorientasi ke dalam/ibukota kabupaten). Akses keluar dilakukan melalui PLB di kabupaten/kota atau provinsi lain.

3.3. Kawasan Perbatasan dan PLB Internasional

Laitinen (2004) sebagaimana dikutip oleh Perwita (2007) dalam bukunya "*Reflecting the Security Border in the Post-Cold War Context*" mengemukakan: *Borders are like agents of national security and sovereignity, and a physical record of a state's past and present relations with its neighbours*. Berdasarkan kutipan Laitinen tersebut, dapat kita ketahui bahwa batas negara memainkan peran penting dalam menentukan kedaulatan dan

keamanan nasional suatu negara dan bahkan batas negara memiliki posisi penting dalam politik luar negeri sebuah negara sebagai upaya membentuk tata interaksi antarnegara yang konstruktif dalam suatu cakupan kawasan geografis. Hubungan internasional kontemporer dan agenda politik luar negeri tetap akan masih didominasi oleh persoalan tradisional batas-batas negara. Hal ini tentunya sangat terkait dengan persoalan keamanan nasional, kedaulatan teritorial, dan efektivitas politik luar negeri dan bahkan diplomasi yang diperankan oleh sebuah negara.

Lebih jauh Laitinen mengemukakan bahwa persoalan perbatasan negara bukan hanya mencakup persoalan teritorial, melainkan akan meliputi berbagai aspek kehidupan lainnya, seperti sumberdaya, ancaman kejahatan transnasional, dan kebanggaan identitas yang dalam konteks tertentu akan menjadi faktor penting terhadap kebanggaan lokal dan nasional dalam politik luar negerinya. Pada titik ini, persoalan perbatasan akan menjadi isu yang sangat penting dalam agenda keamanan nasional. Dengan demikian, sistem manajemen pengawasan kawasan perbatasan akan memainkan peran penting dalam agenda pembangunan nasional secara menyeluruh.

Pengembangan kawasan perbatasan memerlukan langkah strategis dan komprehensif. Kawasan perbatasan, termasuk pulau-pulau kecil terluar, memiliki potensi sumber daya alam yang cukup besar serta merupakan kawasan sangat strategis bagi pertahanan dan keamanan negara. Namun demikian, pembangunan di beberapa kawasan perbatasan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan di kawasan negara tetangga. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang

tinggal di daerah ini, umumnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi warga negara tetangga. Hal ini telah mengakibatkan timbulnya berbagai kegiatan ilegal di daerah perbatasan, yang dikhawatirkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan berbagai kerawanan sosial.

Kawasan perbatasan merupakan kawasan pembinaan yang luas dengan pola penyebaran penduduk tidak merata, sehingga menyebabkan rentang kendali pemerintah, pengawasan, dan pembinaan teritorial sulit dilaksanakan secara mantap dan efisien. Seluruh bentuk kegiatan atau aktivitas yang ada di daerah perbatasan apabila tidak dikelola secara baik akan berdampak terhadap kondisi pertahanan dan keamanan, di tingkat regional maupun internasional, baik secara langsung maupun tidak langsung. Daerah perbatasan sangat rawan terhadap persembunyian kelompok GPK, penyelundupan, dan kriminal lainnya termasuk terorisme, sehingga perlu adanya kerjasama yang terpadu antarinstansi terkait dalam penanganannya.

Pengembangan kawasan pintu perbatasan di Kabupaten Belu-RDTL secara umum dilandasi oleh pendekatan pertahanan keamanan, karena pada pokoknya masyarakat kedua negara tidak dapat secara sembarangan masuk dalam kawasan negara lain di sepanjang garis perbatasan, kecuali melalui pintu-pintu perbatasan resmi dengan dokumen lintas batas yang resmi.

PLB dapat dikatakan sebagai lembaga yang memiliki posisi sangat penting dan strategis, mengingat fungsinya sebagai penjaga pintu gerbang negara serta menerapkan kebijaksanaan *on the arrival inspection* secara ketat kepada manusia, barang, dan dokumen pendukungnya yang masuk ke Indonesia atau

sebaliknya (keluar kawasan Indonesia). Fungsi ini perlu dilaksanakan guna mengamankan hak-hak negara dalam aspek keuangan, seperti pajak dan pungutan lainnya serta mencegah segala macam tindakan yang diperkirakan dapat merugikan atau mengganggu stabilitas dan keamanan negara.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18/2007 tentang Standardisasi Sarana, Prasarana, dan Pelayanan Lintas Batas Antar-Negara; dikemukakan bahwa pos lintas batas antarnegara dibagi menjadi dua klasifikasi, yaitu pos lintas batas tradisional dan pos lintas batas internasional. Pos lintas batas tradisional merupakan tempat pemeriksaan lintas batas bagi pemegang pas lintas batas, sedangkan pos lintas batas internasional sebagai tempat pemeriksaan lintas batas bagi pemegang pas lintas batas dan paspor. Adapun Administratur Pos Lintas Batas Tradisional adalah pejabat yang ditunjuk oleh bupati/walikota yang kawasannya berbatasan langsung dengan negara tetangga, sedangkan Administratur Pos Lintas Batas Internasional adalah pejabat yang ditunjuk oleh gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah yang kawasannya berbatasan langsung dengan negara tetangga.

Dalam pos lintas batas internasional paling sedikit terdapat unsur bea dan cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan (*CIQS*), dikarenakan PLB melaksanakan fungsi-fungsi kepabeanan, keimigrasian, karantina, dan keamanan.

Kelembagaan yang berfungsi untuk mengatur masalah perbatasan melibatkan negara-negara yang saling berbatasan satu sama lain. Dengan kata lain, kelembagaan yang mengatur masalah perbatasan antara Indonesia dengan RDTL melibatkan Pemerintah Indonesia dan RDTL (*RI-RDTL Forum*). Kelem-

bagaan ini merupakan institusi yang dihasilkan melalui perjanjian kerjasama (*Joint Commission for Bilateral Cooperation*), sehingga lembaga yang terbentuk menjadi *Joint Border Commitee* (Komisi Bersama Perbatasan).

Untuk penyelesaian masalah yang timbul di perbatasan, *Joint Border Commitee* melakukan pertemuan setiap tahun. Pihak Indonesia dipimpin langsung oleh Menteri Dalam Negeri. Dari pihak tetangga (RDTL), dipimpin Menteri Luar Negeri atau Menteri Dalam Negeri.

Pada tingkat daerah dibentuk *Border Liaison Meeting*, yaitu kelembagaan tempat dilakukannya pertemuan antarpejabat perbatasan yang dilangsungkan sekali dalam setahun untuk membahas segala permasalahan secara periodik (dari waktu ke waktu) yang terjadi di perbatasan (*critical border*).

Jika ada masalah aktual yang terjadi di perbatasan, sehingga perlu penanganan segera (kalau menunggu dari pusat agak lama, padahal keputusan harus segera diambil), maka dibentuk forum yang disebut *Border Liaison Officer Meeting (BLOM)*, yaitu pertemuan di perbatasan oleh antarpejabat teknis yang menangani perbatasan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada (biasanya masalah-masalah yang timbul dapat diselesaikan secara cepat).

PLB selain membantu BLOM, pada intinya melaksanakan fungsi-fungsi karantina, bea cukai, imigrasi, dan keamanan (*QCIS*), sedangkan PPLB hanya melaksanakan fungsi pengawasan (lebih fokus pada masalah keamanan), tanpa melakukan kegiatan administrasi dan keuangan seperti yang dilakukan oleh karantina, bea cukai, dan imigrasi. Kegiatan PPLB dikoordinasi dan dikendalikan oleh komandan/pimpinan yang ada di PLB.

Secara garis besar, program kerja yang dilaksanakan oleh pos lintas batas internasional adalah sebagai berikut:

1. Fungsi Kepabeanan (*Customs*)
   a. Pengelolaan dan penataan administrasi kepabeanan melalui sistem *Customs Fast Released System* (CFRS) dan *Electronic Data Interchange* (EDI).
   b. *Up Dating Data* (secara berkala) yang berhubungan dengan:
      i. *Customs Coveyance Report Message*, yang berkaitan dengan alat transportasi,
      ii. *Customs Cargo Report Message*, yang berkaitan dengan dokumen umum,
      iii. *Customs Declaration Message*, yang berkaitan dengan kegiatan impor,
      iv. *Customs Respons Message,* yang berkaitan dengan bea dan cukai,
      v. *Credit Advice Message*, yang berkaitan dengan bank serta pembayaran bea masuk dan pajak.
   c. Pengadaan serta perawatan alat detektor dan *Hi Co Scan*.
   d. Pengadaan dan peningkatan kualitas anjing pelacak.
2. Fungsi Keimigrasian (*Imigration*)
   a. *Up Dating Personal Data* secara berkala (khususnya terhadap warga masyarakat yang memiliki "masalah" dan tercatat di lembaga kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan).
   b. Koordinasi dengan lembaga-lembaga terkait yang berkaitan dengan masalah keimigrasian.

3. Fungsi Karantina (*Quarantine*)
   a. Pembangunan dan perawatan bangunan karantina bagi manusia, hewan, serta tumbuhan dengan fasilitas yang memadai.
   b. Peningkatan kualitas SDM melalui berbagai macam pelatihan agar menguasai permasalahan komoditas barang dan penyakit yang terdapat pada manusia, hewan dan tumbuhan.
4. Fungsi Keamanan (*Security*)
   a. Melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga yang berkaitan dengan masalah stabilitas keamanan dan pertahanan negara.
   b. Pengadaan dan pemeliharaan senjata serta fasilitas pendukung keamanan lainnya.

Keempat fungsi tersebut merupakan suatu persyaratan yang harus dipenuhi oleh sebuah pos lintas perbatasan antarnegara. Namun keempat fungsi tersebut dapat dikatakan masih belum optimal dilakukan oleh PLB yang ada di perbatasan Indonesia-Timor Leste.

3.4. Manajemen Kawasan Perbatasan di Indonesia

Permasalahan perbatasan antarnegara *(inter-state boundaries)* di Indonesia bertumpu pada dua hal pokok, yaitu manajemen dan kedaulatan. Hal yang pertama berkaitan dengan kegiatan lintas batas, dan yang kedua berhubungan dengan kedaulatan teritorial Indonesia. Kemampuan negara dalam menangani ancaman keamanan pada kawasan perbatasan akan menentukan posisi tawar dan citra baik sebuah negara dalam konstelasi

politik internasional. Perubahan karakteristik bentuk ancaman keamanan di perbatasan yang semakin bersifat non-militer/non-konvensional membutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif, tidak sekadar pendekatan militer, dalam upaya penanganannya. Penanganan masalah kejahatan lintas batas, seperti penyelundupan manusia, terorisme, obat terlarang, senjata, atau terorisme; pelanggaran kedaulatan dan hak berdaulat, seperti *illegal logging* dan *illegal fishing* di dalam teritorial; dan aktivitas tradisional komunitas di perbatasan secara bebas, jelas terkait dengan penegakan hukum dan tidak tepat ditangani melalui pendekatan militer. Intinya, keamanan di kawasan perbatasan harus mampu menjamin keamanan nasional sebuah negara dengan menekankan pada perspektif keamanan manusia.

Permasalahan perbatasan Indonesia tidak hanya bersumber pada upaya lemahnya pengelolaan kawasan perbatasan, namun lebih mendasar lagi adalah masalah delimitasi dan demarkasi yang masih dalam proses negosiasi. Ketegangan yang terjadi di blok Ambalat antara Indonesia dengan Malaysia akhir Mei 2009 sebenarnya bersumber pada belum disepakatinya batas maritim kedua negara pasca keputusan Mahkamah Internasional tentang status Pulau Sipadan dan Ligitan. Kekerasan yang terjadi di perbatasan Indonesia dengan Timor Leste juga bersumber pada perundingan demarkasi antara kedua negara yang masih berjalan. Persoalan jalur penyelundupan senjata kecil dan ringan dari Filipina dan Malaysia di Laut Sulawesi menuju daerah konflik di Poso atau maraknya aksi *illegal fishing* di kawasan perairan Indonesia merupakan cermin buruk manajemen perbatasan Indonesia akibat lemahnya penegakan hukum. Persoalan penegakan hukum merupakan titik lemah dari manajemen

perbatasan Indonesia. Persoalan inkonsistensi dan ketidaklengkapan landasan hukum serta ketidakjelasan pembagian kewenangan dalam implementasi kebijakan di kawasan perbatasan, sebagai dua inti masalah yang harus segera diperhatikan.

Overlapping kewenangan juga dapat dilihat dari struktur koordinasi Indonesia dengan negara tetangga dalam menangani masalah perbatasan. Jika *General Border Committee* antara Indonesia dan Malaysia dikepalai oleh Menteri Pertahanan sejak 2004 (sebelumnya oleh Panglima TNI), maka *Joint Committee Border* antara Indonesia-Papua Nugini dan Indonesia-Timor Leste dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri. Pertemuan tahunan antara Indonesia dan Singapura dipimpin oleh Panglima TNI dan *Joint Committee Border* antara Indonesia dan Filipina bersifat lebih sektoral, yaitu dipimpin oleh Panglima Kodam Wirabuana. Di satu sisi, diplomasi perbatasan dengan negara tetangga yang memiliki kawasan perbatasan dengan Indonesia dibangun dengan kelembagaan *ad hoc* yang seakan-akan mengabaikan peran Kementerian Luar Negeri sebagai *lead sector* pelaksana politik luar negeri Indonesia dan bukan kelembagaan permanen yang bersifat *multi-layer* dengan fungsi tugas yang berbeda. Misalkan, Kementerian Luar Negari menjadi aktor utama dalam memfasilitasi pertemuan tingkat tinggi antara Indonesia dengan salah satu negara tetangga. Pada tingkat kedua, terdapat lembaga koordinasi tingkat menteri antara kedua negara. Pemerintahan daerah tingkat provinsi atau kabupaten/kota kedua negara saling berkoordinasi dalam sebuah forum di tingkat ketiga.

Di sisi lain, operasionalisasi pengelolaan kawasan perbatasan yang terkait dengan kemampuan dalam antisipasi ancaman

keamanan menjadi sangat sektoral dan bahkan melemahkan sisi penegakan hukum itu sendiri. Salah satu faktor penghambatnya adalah jika tidakjelasnya pembagian tugas atau kewenangan. Lemahnya sistem manajemen perbatasan Indonesia memberikan indikasi kuat tentang tidak adanya sebuah strategi kebijakan nasional yang tertuang dalam sebuah desain besar, seperti cetak biru strategi kebijakan perbatasan. Selain itu, pendekatan militer dalam pengamanan di kawasan perbatasan terlihat masih mendominasi. Akibatnya, pengamanan di kawasan perbatasan lebih bertumpu pada perspektif pertahanan dan melemahkan sisi penegakan hukum. Padahal karakteristik utama dari bentuk ancaman keamanan di kawasan perbatasan lebih bersifat arus lalu-lintas orang serta barang dan jasa yang ilegal, bukan musuh militer yang harus dibinasakan.

Setidaknya terdapat 4 (empat) tantangan kondisi riil yang dinilai menghambat, pada tingkatan tertentu, dalam pengembangan sistem manajemen perbatasan Indonesia, yaitu:

1) Konsolidasi demokrasi yang menitikberatkan pada proses desentralisasi dan otonomi daerah,
2) Kondisi kawasan perbatasan yang menyulitkan fungsi monitoring, pengawasan, dan penegakan hukum,
3) Minimnya dukungan anggaran dalam mengembangkan kapasitas pengawas perbatasan dan pembangunan di kawasan perbatasan,
4) Masih rendahnya pemahaman perspektif maritim yang memengaruhi pengembangan struktur dan postur pertahanan dan keamanan Indonesia. UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah seringkali dipahami sebagai kebebasan daerah yang kadang-kadang berlebihan. Tidak mengheran-

kan jika terdapat peraturan daerah yang dianggap tidak konsisten dengan peraturan pusat, misal praktek pengavlingan kawasan perairan dalam kepentingan eksplorasi alamnya, bahkan dalam fungsi penegakan hukum seperti Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau yang membeli sendiri kapal patroli laut.

Dari pembahasan tersebut dapat diketahui bahwa karakteristik utama permasalahan di kawasan perbatasan Indonesia adalah potensi konflik dengan negara tetangga yang berbatasan, karena perbedaan klaim teritorial dan lemahnya pemahaman dasar terhadap konsekuensi kondisi bentang teritorial dengan kemampuan mengantisipasi berbagai ancaman keamanan yang bersifat non-militer. Bahkan buku *Pertahanan Indonesia Tahun 2008* menyimpulkan tentang rendahnya kemungkinan bentuk ancaman dalam bentuk agresi militer dari negara lain. Walaupun terdapat elemen ancaman militer, tingkatannya lebih pada bentuk manuver militer, bukan agresi okupasi, seperti manuver kapal laut Malaysia di sekitar blok Ambalat akhir Mei 2009. Bentuk ancaman keamanan yang bersifat non-militer harus diantisipasi dengan peningkatan dan pelibatan otoritas sipil, sehingga strategi yang dikembangkan harus menitikberatkan pada fungsi penegakan hukum dan bukan pengembangan doktrin militer tentang bagaimana melumpuhkan ancaman sebagai musuh.

❖❖❖

BAB IV

PEMIKIRAN KRITIS TAPAL BATAS NKRI

KAJIAN-KAJIAN pustaka tentang implementasi kebijakan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, menunjukkan telah banyak konsep dan model yang diciptakan dan diaplikasikan dengan hasil yang menggambarkan keunggulan dan kelemahan dari masing-masing konsep atau model tersebut.

Dari sekian banyak konsep dan model yang diperkenalkan para ahli, diantaranya Rondinelli dan Cheema (1983:30) mengemukakan bahwa hasil pelaksanaan kebijakan desentralisasi dalam wujud pelaksanaan pemerintahan daerah sangat bergantung pada hubungan pengaruh dari keempat faktor, yaitu: *Environmental Conditions, Interorganizational Relationships, Available Resources,* dan *Characteristic Implementing Agencies.* Dampaknya dapat diukur melalui tiga hal berikut: *Pertama*, tercapainya tujuan kebijakan desentralisasi yang berwujud pelaksanaan pemerintahan daerah. *Kedua*, meningkatnya kemampuan lembaga pemerintah daerah dalam hal perencanaan, memobilisasi sumber daya, dan pelaksanaan. Ketiga, meningkatnya produktivitas, pendapatan daerah, pelayanan terhadap

masyarakat, dan peran serta aktif masyarakat melalui penyaluran inspirasi dan aspirasi rakyat.

Dari model yang mereka buat dapat diambil suatu benang merah bahwa para pelaksana kebijakan memainkan peran penting dalam menentukan berhasil-tidaknya suatu kebijakan, termasuk kebijakan pemerintah daerah.

Kebijakan pemerintah yang diimplementasikan di daerah adalah kebijakan yang bersifat "*top-down*", yang sampai ke daerah melalui jalur komando dan rentang kendali langsung dari Jakarta ke kawasan perbatasan di Kabupaten Belu.

Untuk memahami bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam pembangunan bidang pertahanan, dapat ditelusuri melalui pendekatan model "*rasional bottom-up*". Model kebijakan ini mengandalkan pendekatan keleluasaan, negosiasi, dan konsensus dalam implementasinya. Pendekatan ini digunakan untuk melihat sejauh mana aparat pemerintah daerah dan masyarakat di kawasan perbatasan ikut berpartisipasi dalam implementasi kebijakan, baik pada kebijakan pemerintah maupun pemerintah daerah.

Bertolak dari berbagai model dan konsep yang dikemukakan berbagai pakar, penulis lebih sesuai dengan konsep Rondinelli dan Cheema yang lebih cocok digunakan dalam penelitian ini, dikarenakan mencakup empat faktor utama yang strategis di dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Setelah mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan, maka dalam memaknai, menjelaskan, dan menganalisis data dimaksud, selanjutnya dihubungkan dengan keempat faktor yang dikemukakan Rondinelli dan Cheema. Tujuannya

adalah untuk melihat apakah hal-hal yang memengaruhi keberhasilan tatakelola pemerintahan daerah di kawasan perbatasan, juga ada diantaranya dan atau seluruhnya sama dengan yang dikemukakan Rondinelli dan Cheema.

Selain teori yang dikemukakan Rondinelli dan Cheema, penulisan pun menggunakan pendapat dari Sarundajang, yang mengemukakan tentang kondisi ideal dari pemerintah daerah. Kondisi ideal tersebut meliputi empat aspek utama yang berkaitan dengan kondusifnya lingkungan politik, manajemen pemerintahan, iklim sosial kemasyarakatan, dan lancarnya kegiatan ekonomi pembangunan. Kondisi tersebut pada dasarnya sesuai dengan tiga tujuan besar yang harus dicapai dari penyelenggaraan otonomi daerah, seperti yang dikemukakan oleh Rondinelli dan Cheema, yaitu;*achievement of policy goals, effect on local administrative,* dan *effect on productivity, income, participation, and access to government service.* Perpaduan teori yang dikemukakan Cheema dan Rondinelli serta Sarundajang telah mendukung untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan.

Uraian Rondinelli dan Cheema sangat berkaitan dengan kebijakan yang dilaksanakan dalam pengelolaan kawasan perbatasan, seperti yang diungkapkan Stephen B. Jones, bahwa aspek administrasi dan manajemen pemerintahan adalah bersifat wajib untuk dilaksanakan. Teori dari Stephen B. Jones selanjutnya disesuaikan dengan paradigma pembangunan bidang pertahanan, yang meliputi pembinaan teritorial, intelijen, dan kemampuan tempur. Perpaduan antara teori Jones dengan paradigma pembangunan bidang pertahanan ini turut didukung oleh aspek-aspek yang terdapat dalam implementasi kebijakan,

yaitu lingkungan sosial politik, hubungan antarorganisasi, sumber daya, dan karakteristik agen pelaksana.

4.1. Letak Geografis

Kabupaten Belu merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang memiliki posisi sangat strategis, selain sebagai wilayah yang memiliki potensi sumber daya alam yang banyak belum tergali (seperti minyak), juga dikarenakan berbatasan langsung dengan Republik Demokratik Timor Leste (RDTL). Kondisi yang sedemikian rupa menjadikan kawasan Belu sebagai salah satu beranda depan NKRI yang diprioritaskan pembangunannya. Selain itu, Kabupaten Belu merupakan salah satu dari lima kabupaten di Provinsi NTT, yang terletak di daratan Timor. Posisi geografis Kabupaten Belu berada di bagian paling Timur dari daratan Timor dan berbatasan langsung dengan Negara RDTL. Secara astronomis, Kabupaten Belu terletak pada koordinat 124°38'33" BT sampai 125°11'23" BT dan 08°56'30" sampai 09°47'30"LS.

Batas-batas geografis Kabupaten Belu adalah:

Sebelah Utara	:	Selat Ombai.
Sebelah Selatan	:	Laut Timor.
Sebelah Timur	:	Republik Demokratik Timor Leste (RDTL).
Sebelah Barat	:	Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) dan Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS).

Bentuk topografi wilayah Kabupaten Belu merupakan daerah datar berbukit-bukit hingga pegunungan dengan sungai-sungai yang mengalir ke Utara dan Selatan mengikuti arah kemiringan

lerengnya. Dari aspek kemampuan tanah, sebagian besar Kabupaten Belu bertekstur tanah sedang yang meliputi hampir seluruh wilayah dan sebagain kecil bertekstur tanah halus dan kasar.

Di Kabupaten Belu terdapat beberapa sungai yang mendukung kehidupan bagi masyarakat. Melalui beberapa sungai itulah masyarakat sangat menggantungkan bagi kebutuhannya sehari-hari untuk kepentingan konsumsi, memasak, mandi, dan lain sebagainya.

Tabel 4.1.

Nama dan Panjang Sungai di Kabupaten Belu

No.	Kecamatan	Nama Sungai	Panjang (km)
1	Malaka Barat	Benenai	100
2		Mota Delek	15
3	Malaka Tengah	Baen	30
4		Wedik	10
5	Malaka Timur	Talimetan	8
6		Motahoar	7
7	Tasifeto Barat	**Motabuik**	41
8		**Luradik**	10
9	Tasifeto Timur	**Baukama**	45
10		**Baukoek**	10
11		Motumoru	15
12	Lamaknen	**Malibaka**	50
13		Welulik	18
14	Kota Atambua	Talau	50

Sumber: Dinas Kimpraswil Kabupaten Belu, 2011.

Keterangan: Sungai yang diberi tanda tebal merupakan sungai yang berada di kawasan perbatasan.

Berdasarkan Tabel 4.1., dapat diketahui bahwa pada dasarnya sungai-sungai yang ada di Kabupaten Belu memiliki ukuran yang panjang, namun kondisi sungai tersebut pada umumnya kering sehingga kurang optimal dimanfaatkan oleh masyarakat. Sungai-sungai yang ada di kawasan perbatasan sering menimbulkan masalah antara kedua negara (RI-RDTL), karena sering digunakan oleh masyarakat yang berasal dari kedua negara untuk mencari ikan atau beternak yang sering melanggar batas antarnegara. Digunakannya sungai yang kering tersebut, dikarenakan menjadi suatu kebiasaan yang telah dilakukan sejak lama, jauh sebelum Timor Leste berpisah dengan Indonesia.

Masalah pengelolaan daerah aliran sungai ini semakin menonjol ketika tentara Timor Leste menembak warganegara Indonesia yang sedang melakukan pencarian ikan dan kayu bakar di daerah perairan sungai di sekitar Turiskain. Tentara Timor Leste berpendirian bahwa mereka adalah penyelundup dan bukan pelintas tradisional. Kasus ini walaupun telah menewakan dua orang warga negara Indonesia, tetapi tidak pernah tuntas penyelesaian masalahnya.

Permasalahan yang ada di kawasan perbatasan akan dapat diminimalisasiapabila terdapat sebuah peraturan daerah yang khusus mengatur kawasan perbatasan, sehingga berbagai masalah termasuk konflik yang ada di dalamnya dapat dituntaskan secara cepat dan tepat. Namun dari keterangan para pihak terkait, Kabupaten Belu belum memiliki peraturan daerah yang khusus membahas kondisi wilayahnya sebagai daerah perbatasan antarnegara.

Pada dasarnya kebijakan yang ada di Kabupaten Belu sudah menyesuaikan dengan kondisi dan konsekuensi sebagai wilayah perbatasan. Jadi, tidak ada peraturan daerah yang khusus mengatur masalah perbatasan. Kabupaten Belu memiliki kebijakan pengelolaan sebagai kawasan perbatasan dalam misi pembangunan Kabupaten Belu 2009-2014 dan lima pilar pembangunan 2009-2014.[1]

Perda yang secara khusus mengatur itu memang tidak ada, tetapi banyak program kerja yang memfokuskan di daerah perbatasan. Ini sudah diketahui Bupati. Mungkin di masa depan ada peraturan daerah yang khusus mengatur daerah perbatasan, tetapi itu juga bergantung pimpinan yang akan datang.[2]

Mengenai hal itu (perda yang khusus tentang pengelolaan kawasan perbatasan) memang tidak ada, tetapi di Bappeda memiliki fungsi untuk senantiasa melakukan rencana pembangunan pada wilayah-wilayah yang ada di perbatasan. Fokus utama Bappeda bukan hanya kepada daerah perbatasan antarnegara, mengingat perbatasan antarkabupaten juga memiliki permasalahan yang hampir sama, seperti di wilayah perbatasan dengan Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Timor Tengah Selatan. Bappeda melihat bahwa kondisi di daerah-daerah perbatasan tersebut memiliki karakter yang seragam, mengingat bercirikan ketertinggalan dalam aspek pembangunan di segala bidang. Hal ini pun ditunjang oleh kondisi alam yang kurang mendukung, sehingga masyarakat lebih banyak terbelenggu oleh kemiskinan. Suatu saat memang

1 Hasil wawancara dengan Bupati Belu di Kantor Bupati di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

2 Hasil wawancara dengan Kepala Badan Kesbang Linmas Kabupaten Belu di Kantor Kesbang Linmas di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

diperlukan adanya perda yang secara khusus mengatur masalah tersebut, walau sekarang semua masalah itu sudah menjadi kewenangan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) yang di daerah berada di tingkat provinsi. BNPPD NTT berada di Kota Kupang. Namun keberadaan lembaga tersebut belum begitu efektif, mengingat belum satu tahun berdiri.[3]

Dinas PU juga punya tugas untuk memprioritaskan pembangunan di wilayah perbatasan.[4]

Berdasarkan hasil wawancara dengan para pihak, Pemerintah Kabupaten Belu terindikasi masih belum menganggap perlu adanya sebuah peraturan daerah yang khusus mengatur tentang pengelolaan kawasan perbatasan.

4.2. Wilayah Administrasi Pemerintahan

Secara administratif, Kabupaten Belu memiliki luas wilayah 2.445,57 km^2atau 5,16 % dari luas wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timuryang terbagi ke dalam24 kecamatan, 12 kelurahan, dan 196 desa (pasca pemekaran). Sedangkan untuk total luas wilayah desa-desa yang berbatasan langsung dengan RDTL (28 desa), luasnya sekitar 489,94 km^2 atau 20,03% dari luas wilayah Kabupaten Belu.

Walaupun Kabupaten Belu terdiri atas 24 kecamatan, dari segi luas dapat dikatakan tidak terlalu luas. Hal ini dapat dilihat antara satu kecamatan dengan kecamatan lainnya berjarak sangat dekat. Dengan masih minimnya kendaraan roda empat maupun roda dua di Kabupaten Belu, semakin memperlancar

3 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda di Kota Atambua pada 11 Juni 2011.

4 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Bina Marga Dinas PU dan Perumahan Kabupaten Belu di Kantor Dinas PU dan Perumahan di Kota Atambua pada 11 Juni 2011.

perjalanan dari satu tujuan ke tujuan lainnya. Dikarenakan masih sangat lenggangnya suasana dalam wilayah Kabupaten Belu, maka waktu terlama menempuh lokasi yang dituju oleh warga Belu adalah selama 2 jam. Waktu selama itu dirasakan apabila warga Belu berangkat dari pusat pemerintahan yang ada di kota menuju wilayah perbatasan di Motamasin. Waktu tempuh selama 2 jam bukan dikarenakan oleh jauhnya antara dua lokasi, namun disebabkan oleh masih buruknya jalan yang menghubungkan wilayah perbatasan dengan ibukota Kabupaten Belu.

Secara umum rentang kendali yang dilakukan oleh pimpinan wilayah maupun pimpinan organisasi perangkat daerah (OPD) tidak terlalu mengalami kesulitan, mengingat jarak antarinstansi maupun jarak antarwilayah kecamatan dan desa yang dapat dikatakan tidak terlalu jauh. Salah satu ciri wilayah administrasi pemerintahan di Kabupaten Belu adalah memiliki luas wilayah yang gersang serta ditunjang oleh kurangnya fasilitas untuk melaksanakan pelayanan umum.

Pada umumnya wilayah administrasi pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Belu sangat jauh dari kondisi yang ideal bagi sebuah organisasi pemerintah yang memiliki tugas utama pengabdian dalam melayani masyarakat umum. Selain fasilitas yang minim, dalam kantor pemerintahan masih sangat sulit menemukan penataan administrasi dan tatanaskah dinas yang teratur serta tertib. Dikarenakan penataan administrasi yang kurang baik, maka pengelolaan manajemen kearsipan pun masih jauh dari yang diharapkan.

Tabel 4.2.

Luas Wilayah Kabupaten Belu Per Kecamatan Tahun 2009
(Pasca Pemekaran)

No	Kecamatan	Luas (km^2)	Persentase
1	Malaka Barat	87,41	3,57
2	Rinhat	151,72	6,20
3	Wewiku	97,90	4,00
4	Weliman	88,25	3,61
5	Malaka Tengah	168,69	6,90
6	Sasita Mean	65,48	2,68
7	Io Kufeu	67,79	2,77
8	Botin Leobele	39,03	1,60
9	Malaka Timur	83,28	3,41
10	Laen Manen	94,02	3,84
11	Rai Manuk	179,42	7,34
12	Koba Lima	120,95	4,95
13	Koba Lima Timur	96,11	3,93
14	Tasifeto Barat	224,19	9,17
15	Kakuluk Mesak	187,54	7,67
16	Nanaet Dubesi	60,25	2,46
17	Kota Atambua	24,90	1,02
18	Atambua Barat	15,55	0,64
19	Atambua Selatan	15,73	0,64
20	Tasifeto Timur	211,37	8,64
21	Raihat	87,20	3,57
22	Lasiolat	64,48	2,64
23	Lamaknen	105,90	4,33
24	Lamaknen Selatan	108,41	4,43
	Kabupaten Belu	2445,57	100,00

Sumber: Kabupaten Belu dalam Angka, 2009.

Berdasarkan Tabel 4.2. dapat diketahui bahwa luas kecamatan di Kabupaten Belu hampir memiliki luas yang merata.Kondisi ini lebih banyak disebabkan adanya kebijakan penataan wilayah yang mengarah pada pemerataan luas wilayah

serta secara konsisten dilaksanakan oleh pihak Pemda Belu. Namun konsistensi penataan wilayah ini ternyata belum diimbangi dengan meratanya kualitas pembangunan sarana dan fasilitas terhadap daerah-daerah yang berada di kawasan perbatasan. Hal ini dapat terlihat dari pembangunan infrastruktur jalan dan air bersih yang sangat kurang optimal dan berkualitas rendah, sehingga daerah-daerah yang berada di kawasan perbatasan sangat terlihat kondisinya serba terbelakang.

4.3. Program Pembangunan Kawasan Perbatasan

Untuk mencerminkan visi menjadi suatu yang konkret dan dapat diukur, perlu ada suatu indikator yang dapat digunakan sebagai acuan pencapaian visi secara makro terhadap kinerja program prioritas yang telah dilakukan. Pencapaian indikator tidak hanya merupakan kinerja Pemerintah Kabupaten Belu, tetapi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi NTT pun turut berkonstribusi di dalamnya. Program harus dilaksanakan melalui koordinasi antarlembaga OPD. Dengan adanya koordinasi telah menandakan adanya hubungan antarorganisasi yang baik serta tidak berjalan masing-masing. Pembangunan di Kabupaten Belu perlu dilaksanakan secara integratif antarorganisasi, mengingat kondisi dan permasalahan di Kabupaten Belu sungguh sangat kompleks dan tidak mungkin dituntaskan oleh satu OPD saja. Terlebih dengan kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan pertahanan, yang perlu pula melibatkan kekuatan TNI dan kepolisian.

Kabupaten Belu telah menetapkan 4 (empat) indikator yang menjadi acuan dalam pembangunannya. Empat indikator utama yang digunakan untuk menjadi acuan keberhasilan program

prioritas pengembangan pengelolaan kawasan di perbatasan RI-Timor Leste, yaitu:

(1) Indikator Kinerja Program Bidang Pemulihan Kamtibmas dan penanganan pengungsi di perbatasan yang meliputi: (a) Terciptanya situasi keamanan dan ketertiban yang kondusif di kawasan perbatasan, (b) berkurangnya intensitas gangguan kelompok separatis bersenjata di perbatasan, (c) tumbuhnya rasa kepercayaan masyarakat terhadap kinerja aparat TNI/Polri dan pemerintah seiring dengan pulihnya situasi keamanan dan ketertiban, (d) terciptanya stabilitas keamanan, baik terhadap ancaman internal maupun eksternal.

(2) Indikator Kinerja Program Bidang Pengembangan Sarana Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang meliputi: (a) Meningkatnya derajat kesehatan dan kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat perbatasan, (b) meningkatnya tingkat kesejahteraan dan kehidupan ekonomi masyarakat perbatasan, (c) terjalinnya interaksi antarmasyarakat perbatasan secara harmonis, (d) berkurangnya kesenjangan sosial dan ekonomi di masyarakat.

(3) Indikator Kinerja Program Bidang Pengembangan Lembaga Pengelolaan Perbatasan, yang meliputi: (a) Terwujudnya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan perbatasan, (b) terciptanya ketertiban dan keteraturan pelaksanaan pengelolaan kawasan perbatasan oleh instansi pemerintah dan swasta, (c) meningkatnya profesionalisme dan kemampuan aparatur dalam penataan ruang serta pengelolaan perbatasan secara terpadu, (d) tersusunnya pedoman perencanaan pengembangan dan pengelolaan

kawasan perbatasan berdasarkan tupoksi masing-masing dinas/instansi terkait.

(4) Indikator Kinerja Program Bidang Pembangunan Sarana Infrastruktur Wilayah yang meliputi: (a) Meningkatnya kinerja pengelolaan BUMD, (b) berkembangnya sentra-sentra industri kecil (*home industry*) serta jaringan informasi dan akses pasar, (c) meningkatnya kemampuan pengelolaan usaha-usaha kecil dan koperasi, (d) meningkatnya hubungan kerjasama ekonomi dengan luar negeri, (e) terbukanya akses terhadap lembaga keuangan dan sistem kredit yang mendorong usaha ekonomi masyarakat perdesaan.

Konsepsi penataan kawasan perbatasan Kabupaten Belu diarahkan pada upaya pengembangan kesejahteraan masyarakat yang didukung oleh kestabilan aspek pertahanan dan keamanan di kawasan perbatasan. Dengan demikian, pendekatan pengembangan kawasan perbatasan ini menekankan pada *prosperity and security approach*. Dalam mengaktualisasikan pendekatan pengembangan yang sedemikian rupa, maka pendekatan tersebut diejawantahkan ke dalam rencana-rencana pengembangan dalam berbagai aspek, meliputi pengembangan kependudukan dan sosial budaya, pengembangan aspek struktur dan pola pemanfaatan ruang, aspek sarana prasarana, pengembangan pintu-pintu perbatasan, dan aspek lainnya. Selanjutnya dari rencana-rencana pengembangan ini dapat diturunkan ke dalam indikasi program pengembangan kawasan perbatasan Kabupaten Belu.

Program pembangunan merupakan penjabaran kebijakan dan rencana pengembangan ruang yang telah ditentukan ke dalam program-program pembangunan yang akan menjadi acuan serta komitmen pemerintah dalam melaksanakan pem-

bangunan. Penyusunan program tidak terlepas dari program-program yang telah disusun secara multisektoral dalam pengembangan kawasan perbatasan Kabupaten Belu. Dengan demikian, fungsi pelaksanaan program ini menjadi acuan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten Belu dalam menyusun dan melaksanakan program lima tahunan dalam kurun waktu sepuluh tahun ke depan.

Namun seperti yang telah diuraikan, bahwasanya permasalahan yang terdapat di Kabupaten Belu sangat kompleks. Salah satu permasalahannya adalah pembiayaan yang terbatas untuk mendanai program pembangunan yang akan dilaksanakan. Selain itu, perhatian pemerintah pusat untuk mengucurkan dana alokasi khusus (DAK) dalam membantu membiayai berbagai program peningkatan kualitas pembagunan sarana dan prasarana fisik, masih sangat minim. Dengan kata lain, kawasan perbatasan masih termarjinalkan oleh pemerintah pusat.

4.4. Skenario Pendekatan Pembangunan Kawasan Perbatasan

Secara umum dalam pembangunan kawasan perbatasan diperlukan suatu pola atau kerangka penanganan kawasan perbatasan yang menyeluruh (*holistic*), meliputi berbagai sektor dan kegiatan pembangunan, serta koordinasi dan kerjasama yang efektif mulai dari pemerintah pusat sampai ke tingkat kabupaten/kota. Pola penanganan tersebut dapat dijabarkan melalui penyusunan kebijakan dari tingkat makro sampai tingkat mikro dan disusun berdasarkan proses partisipatif, baik secara horisontal di pusat maupun vertikal dengan pemerintah daerah. Sedangkan jangkauan pelaksanaannya bersifat strategis sampai dengan operasional.

Pembangunan di kawasan perbatasan secara spesifik dapat menggunakan berbagai macam skenario guna mengembangkan dan meningkatkan kualitas pembangunan di berbagai aspek kehidupan. Namun pada dasarnya pembangunan kawasan perbatasan harus mampu menuntaskan 3 (tiga) permasalahan besar yang ada di wilayah perbatasan. Tiga masalah utama yang ada di wilayah perbatasan antara Kabupaten Belu dengan Timor Leste adalah (1) kesenjangan pembangunan, (2) deliniasi batas yang tidak jelas, dan (3) masalah stabilitas keamanan wilayah.

Pelintas batas ilegal merupakan masalah yang paling sering muncul, namun Pemda Kabupaten Belu tidak bisa berbuat banyak sehubungan batas antarnegara dengan Timor Leste dapat dikatakan banyak yang dibatasi oleh tanaman atau halaman biasa yang mempermudah warga untuk melintas tanpa melewati PLB atau menggunakan paspor. Hal ini sering digunakan oleh yang tidak bertanggung jawab untuk melakukan penyelundupan.[5]

Masalah nasionalisme tidak terlalu dikhawatirkan, mengingat mereka cinta Indonesia. Masalah ekonomi yang perlu diperhatikan. Tidak sedikit pedagang dari Timor Leste berbelanja di Atambua, tetapi dijual lagi di Dilli karena menguntungkan. Apa yang dilakukan itu sebetulnya telah mengambil sebagian hak warga Belu.[6]

Masalah pelintas batas, mereka pada umumnya tidak memiliki pas (kartu izin) untuk masuk atau keluar Indonesia. Mereka bukan penjahat, mereka melakukan itu karena masih satu keluarga dengan yang akan dikunjunginya. Ada keponakan

5 Hasil wawancara dengan Bupati Belu di Kantor Bupati di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

6 Hasil wawancara dengan Kepala Badan Kesbang Linmas Kabupaten Belu di Kantor Kesbang Linmas di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

ke pamannya, ada cucu ke kakeknya, dan sebagainya. Mereka melakukan itu karena kedekatan keluarga. Pelintas ilegal ini biasanya melintas lewat jalan-jalan kecil yang jauh dari pengawasan aparat TNI. Masalah lainnya, yaitu tanah ulayat, DAS Malibaka, eks pengungsi, penyelundupan, fasilitas PLB, belum lagi kemiskinan, kesehatan, faktor alam, dan sebagainya.[7]

Masalah di wilayah perbatasan, dalam kacamata ATHG (Ancaman, Tantangan, Hambatan dan Gangguan) itu sangat banyak.[8]

Kalau dalam catatan yang ada, tindak kekerasan dalam rumah tangga banyak terjadi. Ini tidak aneh, karena disini masih banyak dipengaruhi oleh minuman keras. Tetapi hukum tetap harus ditegakkan.[9]

Skenario yang dapat digunakan untuk menangani tiga permasalahan tersebut, perlu memiliki fokus utama atau skala prioritas permasalahan yang akan ditangani. Skenario pembangunan dibangun berdasarkan kesepakatan dan koordinasi antarlembaga secara integratif. Adanya koordinasi cenderung memudahkan pelaksanaan kebijakan pembangunan yang harus dilaksanakan. Adanya ego antarlembaga sudah bukan saatnya untuk dipertahankan, mengingat permasalahan yang dihadapi adalah multi-dimensi serta adanya kewajiban untuk semakin meningkatkan kualitas kesejahteraan dan keamanan warga masyarakat.

Terdapat 3 (tiga) skenario yang digunakan untuk membangun kawasan perbatasan di Kabupaten Belu. Rincian scenario

7 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda di Kota Atambua pada 11 Juni 2011.

8 Hasil wawancara dengan Kasdim 1605/Belu di Kantor Kodim 1605 di Kota Atambua pada 12 Juni 2011.

9 Hasil wawancara dengan Wakapolres Belu di Kantor Polres Belu di Kota Atambua pada 12 Juni 2011.

diuraikan pada Tabel 4.3, yang membedakan antara skenario dengan pendekatan kesejahteraan, keamanan, dan gabungan. Dari setiap skenario terdapat keuntungan dan kerugian maupun kekuatan dan kelemahannya. Secara rinci perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.3.

Alternatif Skenario Pendekatan Pengembangan Kawasan Perbatasan Belu

Ske-nario	Skala Prioritas	Fokus Wilayah	Strategi Pembangunan	Keterangan
I	Pendekatan Keamanan	Darat	Pembangunan terbatas di area patok dan garis batas (*Critical Boundary/Borders/ Security Belt*)	Disertai dengan *National Character Building* dan penguatan pos perbatasan serta sarana pendu-kungnya
		Pesisir Pantai/ Laut	Revitalisasi sum-ber daya nelayan pesisir	
		Sungai	Ratifikasi batas di DAS	
II	Pendekatan Kesejahteraan	Utara	Menjadi kawasan perdagangan, industri, dan jasa	
		Selatan	Menjadi kawasan pertanian/ agropolitan	
III	Gabungan Pendekatan Keamanan dan Kesejahteraan	*Integrated Area*	Kawasan industri atau *Free Trade Zones*	

Sumber: Analisis Penulis (2011)

Di dalam merumuskan konsepsi pengembangan kawasan perbatasan Kabupaten Belu, perlu dirumuskan skenario pendekatan yang digunakan dalam pengembangan kawasan perbatasan Kabupaten Belu. Berdasarkan kondisi perkembangan kawasan perbatasan Kabupaten Belu, dapat dirumuskan tiga alternatif skenario pendekatan pengembangan kawasan perbatasan Kabupaten Belu yang berlandaskan kepada berbagai permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah, masyarakat, maupun pemerintah pusat. Skenario yang dapat dikembangkan, meliputi *security approach* (pendekatan keamanan), *prosperity approach* (pendekatan kesejahteraan), dan *security and prosperity approach* (pendekatan keamanan dan kesejahteraan).

1. *Security Approach* (Pendekatan Keamanan)

Skenario pengembangan kawasan perbatasan Kabupaten Belu dengan pendekatan keamanan lebih menekankan pada upaya terciptanya stabilitas politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Pendekatan ini menekankan pada pengembangan sarana prasarana dan pemanfaatan ruang yang lebih menekankan fungsi pertahanan dan keamanan. Pendekatan keamanan ini mengarahkan pada upaya pengembangan sistem pertahanan dan keamanan darat dan laut.

Pendekatan keamanan yang memfokuskan kepada *security oriented development program*, dilakukan melalui strategi yang mengantisipasi terjadinya: (a) *Positional Boundary Dispute* (Perselisihan yang disebabkan pergeseran posisi garis batas), (b) *Resources Boundary Dispute* (Perselisihan yang disebabkan pengelolaan sumber daya alam seperti hutan, ikan, tambang, dan air), (c) *Territorial Boundary Dispute* (Perselisihan yang disebabkan masalah kepemilikan serta kedaulatan suatu wilayah),

(d) Menghentikan model penjajahan oleh pihak asing melalui bantuan terselubung dengan konsep *"for their own benefit, and for their own interest"*.

Secara umum pendekatan yang ditempuh meliputi:

(a) Peningkatan pos keamanan darat dan pengembangan sarana prasarana pertahanan dan keamanan di sekitar laut (pantai), dilakukan melalui pendekatan yang mengembangkan pos keamanan. Minimal dalam satu kecamatan perbatasan terdapat satu pos keamanan, sehingga *coverage* area pengawasan keamanan semakin rapat untuk meminimalisasi terjadinya gangguan keamanan dari negara tetangga. Sedangkan pendekatan untuk kawasan laut dilakukan dengan mengembangkan sistem keamanan yang berbasis ke laut. Pendekatan ini diterjemahkan dengan mengembangkan sarana prasarana pertahanan dan keamanan di sekitar pantai yang berbatasan dengan RDTL. Disamping itu, memberdayakan nelayan laut untuk turut dalam proses menjaga keamanan di laut.

(b) Peningkatan fasilitas keimigrasian untuk pengendalian sekaligus mendukung kelancaran arus masuk barang dan masyarakat.

(c) Penerapan sanksi yang tegas terhadap bentuk pelanggaran, sebagai wujud pengendalian pemanfaatan ruang, baik praktek *illegal loging* maupun *illegal fishing*.

2. *Prosperity Approach* (Pendekatan Kesejahteraan)

Skenario pengembangan kawasan dengan menekankan aspek kesejahteraan lebih menekankan pada upaya untuk mengangkat

taraf kehidupan masyarakat setempat. Dengan demikian, arahan pembangunan dan pengembangan kawasan dialokasikan untuk dimanfaatkan memperoleh kesejahteraan masyarakat.

Pendekatan kesejahteraan yang memfokuskan kepada *people oriented development program*, dilakukan melalui strategi: (a) Percepatan penuntasan masalah delimitasi wilayah, (b) pemenuhan kebutuhan infrastruktur ekonomi wilayah, (c) percepatan pengembangan aksesibilitas wilayah, (d) peningkatan sarana dan prasarana pendidikan serta kesehatan dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia, (e) peningkatan sarana dan prasarana dasar wilayah, (f) pengembangan komoditas sektor-sektor unggulan daerah dan peluang investasi, (g) pengembangan kegiatan ekonomi yang berpusat di sektor produksi, pengolahan, dan distribusi, (h) pembangunan sektor ekonomi berbasis kerakyatan

Beberapa contoh kegiatan dari strategi tersebut adalah: (1) Pengembangan pusat-pusat permukiman dan pertumbuhan di daerah perbatasan, (2) membangun infrastruktur sosial ekonomi dasar yang berguna bagi percepatan pengembangan wilayah perbatasan, serta membuka isolasi wilayah bagi pelayanan pemerintahan dan pembangunan masyarakat perbatasan berupa peningkatan pelayanan prasarana transportasi dan komunikasi, (3) meningkatkan produk unggulan di kawasan perbatasan, seperti intensifikasi tanaman padi, jagung, jambu mete, kemiri, dan unggulan lainnya yang mengarah kepada usaha agribisnis.

Membangun kawasan wisata alam dan budaya dengan didukung sarana rekreasi, olahraga lengkap dengan fasilitas pendukung seperti hotel dalam bentuk sebuah resort otorita. Dengan kondisi fisik alam dan sosial ekonomi masyarakat, maka

pendekatan kesejahteraan ini dituangkan pada pengembangan dua zona pengembangan kawasan ekonomi, meliputi:

(1) Pengembangan Zona Utara Kabupaten Belu sebagai PKN dengan fungsi utama pengembangan jasa dan perdagangan. Pendekatan ini seiring dengan karakteristik wilayah Kabupaten Belu bagian Utara dengan adanya Kota Atambua sebagai PKN yang berfungsi sebagai pusat pelayanan skala regional. Disamping itu, ditunjang dengan keberadaan pelabuhan Atapupu dan potensi pengembangan industri berbasis sumberdaya alam.

(2) Pengembangan Zona Selatan Kabupaten Belu sebagai Zona Kegiatan Ekonomi, meliputi pengembangan zona kawasan berbasis pertanian dan agro industri. Pengembangan zona kegiatan ekonomi ini diarahkan pada pengembangan aktivitas berbasis pertanian. Hal ini ditunjang dengan kondisi fisik alam yang mendukung pengembangan pertanian dan kelautan.

3. *Security and Prosperity Approach* (Pendekatan Keamanan dan Kesejahteraan)

Di masa lalu pengelolaan kawasan perbatasan lebih menekanan kepada aspek keamanan (*security approach*), sedangkan saat ini kondisi keamanan regional relatif stabil, sehingga pengembangan kawasan perbatasan perlu pula menekankan kepada aspek-aspek lain diluar aspek keamanan, seperti aspek sosial, ekonomi, budaya, dan lingkungan. Pengelolaan kawasan perbatasan dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) sangat diperlukan untuk mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat, meningkatkan sumber pendapatan negara, dan

mengejar ketertinggalan pembangunan dari wilayah negara tetangga, sekaligus menangkap peluang ekonomi dari negara tetangga. Oleh karena itu, pengembangan kawasan perbatasan melalui pendekatan kesejahteraan sekaligus pendekatan keamanan secara serasi perlu dijadikan landasan dalam penyusunan berbagai program dan kegiatan di kawasan perbatasan pada masa yang akan datang.

Pendekatan *Security and Prosperity Approach* menekankan pada perpaduan kedua pendekatan, meliputi pendekatan keamanan dan pendekatan pengembangan kesejahteraan. Dengan demikian, pengembangan sistem pertahanan dan keamanan akan berjalan beriringan dengan pengembangan kesejahteraan masyarakat. Gabungan pendekatan keamanan dan kesejahteraan dilakukan guna meningkatkan kualitas sumber daya finansial maupun pasar yang diperlukan untuk mempertahankan tingkat kesejahteraan masyarakat dan kekuatan negara, mengingat kawasan teritorial perlu dibangun dan dikelola guna kepentingan kesejahteraan maupun bagi kepentingan pertahanan negara.

Strategi yang dapat dilaksanakan untuk mengimplementasikan skenario 3 adalah:

(a) Mengembangkan wilayah strategis yang sudah ada dan mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru yang potensial cepat tumbuh, berdasarkan keunggulan geografis dan produk unggulan daerah yang berorientasi pada pasar lokal, regional, dan global; serta mendorong perkembangan fungsinya sebagai andalan pembangunan ekonomi wilayah dan penggerak kegiatan ekonomi kawasan sekitarnya,

(b) meningkatkan kompetensi dan daya saing kegiatan usaha, serta produktivitas komoditas unggulan daerah secara berkelanjutan pada wilayah strategis dan cepat tumbuh di berbagai daerah,

(c) meningkatkan ekonomi masyarakat di perbatasan,

(d) peningkatan sarana dan prasarana sosial di bidang pendidikan dan kesehatan,

(e) peningkatan sarana dan prasarana transportasi daerah perbatasan dan ke daerah-daerah pedesaan, baik darat, laut, dan udara,

(f) peningkatan upaya pembinaan politik untuk meningkatkan nasionalisme dan rasa kebangsaan Indonesia,

(g) menciptakan iklim investasi kondusif yang memberikan kemudahan bagi masuknya investasi ke daerah perbatasan.

Selain menjadi kawasan agropolitan, alternatif lain yang akan membawa kawasan perbatasan di Kabupaten Belu jauh lebih baik adalah menjadi zona atau kawasan perdagangan bebas (*Free Trade Zones*).

Alternatif ini jauh lebih baik, disebabkan:

(a) Kegiatan di dalam kawasan lebih terfokus kepada kegiatan ekspor barang dan jasa,

(b) perlakuan pembelian dari dalam negeri umumnya diakui sebagai impor,

(c) menarik investor asing dengan pembebasan bea masuk dan PPN,

(d) otoritas kawasan berada di tangan Pemerintah Pusat (bukan otoritas Pemda Kabupaten Belu atau Provinsi NTT),

sehingga rentang kendali Pusat ke Wilayah Perbatasan menjadi semakin dekat dan mudah,

(e) pembangunan di wilayah perbatasan akan banyak dibiayai atau bersumber dari APBN,

(f) cukup membutuhkan luas wilayah kurang dari 50 hektar,

(g) pembangunan pelabuhan dan bandara menjadi prioritas oleh Pusat.

Selain *Free Trade Zones,* terdapat beberapa alternatif lainnya namun penulis beranggapan agak kurang sesuai apabila diterapkan di kawasan perbatasan yang ada di Kabupaten Belu, mengingat sangat dibutuhkan berbagai koordinasi dan kerjasama dari berbagai pihak mulai dari Pemerintah Pusat yang diwakili oleh berbagai kementerian disertai dengan peningkatan anggaran dalam APBN sampai Pemerintah Provinsi yang perlu terus melakukan pembinaan serta bantuan kepada Pemda Kabupaten Belu dalam aspek pembiayaan maupun peningkatan kualitas sumber daya manusia aparat yang dapat dikatakan masih belum maksimal dalam melayani masyarakat.

Free Trade Zones dapat dikatakan sebagai alternatif yang sangat tinggi pembiayaan dan pengembanganya. Hal ini hanya dapat dilaksanakan apabila Pemerintah Pusat memiliki keinginan dan komitmen yang sangat kuat untuk memajukan wilayah Kabupaten Belu sebagai kawasan perbatasan yang memiliki berbagai keunggulan dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya. Selain model atau konsep *Free Trade Zones,* terdapat alternatif lainnya. Alternatif lain tersebut, sebagaimana dipaparkan pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4

Alternatif Model Pengembangan dan Pengelolaan Kawasan

Export Processing Zones	*Special Economic Zones*	Kawasan Industri
Tujuan: Ekspor Luas Lokasi: 20-1.600 ha dekat dengan pelabuhan dan bandara Jenis Kegiatan: Terutama untuk bidang manufaktur Tujuan Pasar: Ekspor Perlakuan Pembelian dari Dalam Negeri: Diperlakukan sebagai pembelian dalam negeri dan dikenai PPN Otoritas dan Kawasan: Umumnya dibawah pemerintah pusat atau pemda setempat	Tujuan: Pengembangan integrasi untuk investasi dan lapangan kerja Luas Lokasi: 20-40.000 ha di lokasi campuran Jenis Kegiatan: Berbagai jenis kegiatan (pertanian, industri, jasa, pariwisata) Tujuan Pasar: Multi pasar, ekspor, domestik, atau di dalam zona tersebut Perlakuan Pembelian dari Dalam Negeri: Sebagai impor ke SEZ, bebas dari bea masuk dan PPN Otoritas dan Kawasan: Otoritas khusus untuk kawasan, terpisah dari otoritas pemda setempat	Tujuan: Pengembangan industri Luas Lokasi: < 100 ha di lokasi campuran Jenis Kegiatan: Industri Tujuan Pasar: Ekspor dan domestik Perlakuan Pembelian dari Dalam Negeri: Diakui sebagai pembelian dari dalam negeri Otoritas dan Kawasan: Umumnya di bawah pemerintah pusat atau pemda setempat

Sumber: Analisis Penulis (2011)

Memperhatikan uraian pada Tabel 4.4, dapat dilakukan berbagai skenario pembangunan di kawasan perbatasan. Skenario pengembangan kawasan perbatasan tersebut, diantaranya:

(1) Kawasan perbatasan tetap mengedepankan fungsi pertahanan mengingat ancaman dari dalam dan luar yang poten-

sial, sedangkan keadaan keamanan negara belum stabil. Pendekatan ini mengarahkan pengembangan pos keamanan darat dan laut untuk menjaga pertahanan dan keamanan kawasan perbatasan. Disamping itu, didukung pengembangan zona kawasan perbatasan dengan mengalokasikan kawasan lindung keamanan di sekitar kawasan perbatasan.

(2) Kawasan perbatasan lebih mengedepankan fungsi ekonomi, yaitu pengembangan aktivitas perdagangan dan jasa, agro industri,serta didukung pengembangan sarana prasarana untuk mempercepat perkembangan ekonomi regional.

Dengan memperhatikan potensi dan kendala wilayah, serta situasi pertahanan dan keamanan di kawasan perbatasan Kabupaten Belu, maka skenario pendekatan pengembangan kawasan perbatasan Kabupaten Belu diarahkan melaluipengembangan potensi sumberdaya di kawasan perbatasan untuk menggerakkan ekonomi wilayah yang pada umumnya dalam kondisi serba kekurangan atau jauh dari garis sejahtera. Selain itu, skenario pengembangan kawasan perbatasan memperhatikan sistem pertahanan dan keamanan di sekitar kawasan perbatasan untuk meminimalisasi ancaman dari negara tetangga serta potensi gangguan keamanan dari para pelaku kriminalitas yang dilakukan oleh warga Indonesia sendiri. Berdasarkan hal tersebut, skenario pendekatan pembangunan kawasan perbatasan lebih tepat diarahkan melalui pendekatan *Security and Prosperity Approach*.

4.5. Rencana Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Perbatasan

Aspek kelembagaan pengelolaan kawasan perbatasan negara merupakan salah satu prioritas pembangunan nasional yang sangat penting, mengingat kawasan perbatasan negara sangat strategis, baik secara geopolitik, ekonomi, maupun pertahanan dan keamanan nasional. Kabupaten Belu sebagai wilayah yang perbatasan dengan negara lain, maka penataan kelembagaan hendaknya juga diperkuat mulai dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten, hingga di desa-desa yang termasuk dalam kawasan perbatasan. Kelembagaan yang dibentuk juga diharapkan mampu menyerap lebih banyak dan lebih objektif serta menjamin aspirasi seluruh elemen pembangunan, khususnya masyarakat yang wilayahnya berbatasan langsung dengan negara tetangga.

Rencana pengembangan kelembangaan berorientasi pada upaya peningkatan kinerja kelembagaan (bila kelembagaan telah terbentuk) dan pembentukan kelembagaan (bila lembaga belum terbentuk). Cakupan tugas dan model kelembagaan dibentuk melalui dukungan konsisten dengan kebijakan nasional yang mewakili tugas-tugas yang menjadi kewenangan pusat di wilayah perbatasan pada era otonomi daerah.

Cakupan kegiatan yang dikelola kelembagaan terkait dengan upaya-upaya peningkatan perkembangan pembangunan perbatasan, yang terkait dengan negara tetangga, yaitu:

(1) Meningkatkan efektivitas kerjasama bilateral, terutama yang berkaitan dengan pengendalian perdagangan perbatasan dan pemanfaatan PLB,

(2) meningkatkan koordinasi pembangunan sosial ekonomi kawasan perbatasan dengan menggunakan satu sistem koordinasi pembangunan,

(3) koordinasi dengan kelembagaan pengelola pintu masuk perbatasan dan pihak pengelola keamanan kawasan perbatasan,

(4) koordinasi pengelolaan prasarana pendidikan, kesehatan, dan transportasi yang berfungsi pelayanan di dalam wilayah dan pelayanan negara tetangga,

(5) secara khusus mewakili kepentingan pemerintah pusat dan daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi teknis di kawasan perbatasan.

Kelembagaan yang berfungsi untuk mengatur masalah perbatasan, seharusnya melibatkan negara-negara yang saling berbatasan satu sama lain. Dengan kata lain, kelembagaan yang mengatur masalah perbatasan antara Indonesia dengan RDTL harus melibatkan pemerintah Indonesia dan RDTL (RI-RDTL Forum). Kelembagaan ini merupakan institusi yang dihasilkan melalui perjanjian kerjasama (*Joint Commision for Bilateral Cooperation*), sehingga lembaga yang terbentuk menjadi *Join Border Commitee* (Komisi Bersama Perbatasan). Untuk penyelesaian masalah yang timbul di perbatasan, sebaiknya *Join Border Commitee* melakukan pertemuan setiap tahun. Pihak Indonesia dipimpin langsung oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan dari pihak tetangga (RDTL) dipimpin Menteri Luar Negeri atau Menteri Dalam Negeri.

Pada tingkat daerah dibentuk *Border Liaison Meeting*, yaitu kelembagaan tempat dilakukannya pertemuan antar pejabat

perbatasan yang dilangsungkan sekali dalam setahun untuk membahas segala permasalahan secara periodik (dari waktu ke waktu) yang terjadi di perbatasan (*Critical Border*).

Selanjutnya, jika ada masalah aktual yang terjadi di perbatasan, sehingga perlu penanganan segera (kalau menunggu dari pusat agak lama, padahal keputusan harus segera diambil), maka dibentuk forum yang disebut *Border Liaison Officer Meeting* (*BLOM*), yaitu pertemuan di perbatasan oleh antarpejabat teknis yang menangani perbatasan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada (biasanya masalah-masalah yang timbul dapat diselesaikan secara cepat).

PLB, selain membantu BLOM, pada intinya melaksanakan fungsi-fungsi karantina, bea cukai, imigrasi, dan keamanan (QCIS), sedangkan PPLB hanya melaksanakan fungsi pengawasan (lebih fokus kepada masalah keamanan), tanpa melakukan kegiatan administrasi dan keuangan seperti yang dilakukan oleh QCIS. Kegiatan PPLB dikoordinasi dan dikendalikan oleh komandan/pemimpin yang ada di PLB.

Pengembangan kawasan pintu perbatasan di Kabupaten Belu-RDTL secara umum dilandasi oleh pendekatan pertahanan keamanan, karena pada pokoknya masyarakat kedua negara tidak dapat secara sembarangan masuk dalam wilayah negara lain di sepanjang garis perbatasan, kecuali melalui pintu-pintu perbatasan resmi dengan dokumen lintas batas yang resmi.PLB dapat dikatakansebagai lembaga yang memiliki posisi sangat penting dan strategis, mengingat fungsinya sebagai "penjaga pintu gerbang negara" serta menerapkan kebijakan "*on the arrival inspection*"secara ketatkepada manusia, barang, dan dokumen pendukungnya yang masuk ke Indonesia atau sebaliknya (keluar

wilayah Indonesia). Fungsi ini perlu dilaksanakan guna mengamankan hak-hak negara dalam aspek keuangan, seperti pajak dan pungutan lainnya serta mencegah segala macam tindakan yang diperkirakan akan dapat merugikan atau mengganggu stabilitas dan keamanan negara.

Untuk melaksanakan fungsinya secara maksimal, maka PLB diwajibkan memiliki sarana pendukung yang memadai (*QCIS Standar*). Dalam hal pengawasan dan pemeriksaan secara fisik, setidaknya PLB harus memiliki fasilitas detektor dan *Hi Co Scan*, yaitu alat penerawang dengan teknologi tinggi, sehingga dalam pemeriksaan barang tidak perlu membuka tas, peti, atau bungkusan yang dibawa oleh sipendatang. Keberadaan anjing pelacak sebenarnya sangat dibutuhkan di setiap PLB, mengingat kemampuan anjing pelacak memiliki indra penciuman yang sangat tajam dalam mencari barang-barang tertentu, seperti narkotika, bahan peledak, atau barang lainnya yang kemungkinan sangat membahayakan stabilitas dan keamanan wilayah.

Dalam sistem pemeriksaan administrasi dan barang, PLB diharuskan memiliki sistem yang disebut *Customs Fast Released System (CFRS)* dan *Electronic Data Interchange (EDI)*. Fasilitas CFRS dan EDI ini dikendalikan oleh perangkat komputer dengan jaringan yang *on line* dengan pihak-pihak yang berwenang dalam menangani masalah QCIS. Salah satu fungsi dari penggunaan CFRS dan EDI adalah meningkatkan akurasi informasi yang dibutuhkan dalam bidang intelejen. Pemakaian CFRS dan EDI ini biasa disebut *Accelerated Commercial Release Operation Support System*. Sistem ini perlu digunakan di setiap PLB, mengingat di dalam kawasan PLB terdapat beberapa kegiatan yang perlu difasilitasi, yaitu: (1) Kegiatan lintas batas, (2)

kegiatan keamanan, (3) kegiatan penunjang, misalnya perbankan, telekomunikasi, dan pergudangan, (4) kegiatan khusus, misalnya kegiatan perdagangan melalui pasar perbatasan.

Sedangkan pengoptimalan dan pengembangan sistem CFRS dan EDI setidaknya akan mengendalikan: (a) *Customs Coveyance Report Massage*yang berkaitan dengan alat transportasi, (b) *Customs Cargo Report Massage* yang berkaitan dengan dokumen umum, (c) *Customs Declaration Massage* yang berkaitan dengan kegiatan impor, (d) *Customs Respons Massage* yang berkaitan dengan bea dan cukai, (e) *Credit Advice Massage* yang berkaitan dengan bank serta pembayaran bea masuk dan pajak.

4.6. Strategi Pembangunan Kawasan Perbatasan

Situasi perpolitikan dan keamanan di kawasan perbatasan RI-Timor Timur tergolong labil. Hingga saat ini masih sering muncul gangguan keamanan, terutama pasca referendum. Pergolakan politik dan keamanan di kedua kawasan ini telah cukup lama berlangsung. Timor Timur, sudah lama menjadi daerah operasi militer TNI. Lebih dari tiga dekade pergolakan politik disertai dengan pemberontakan separatis bersenjata, yang berakhir dengan lepasnya Timor Timur melalui referendum pada 1999 dari kedaulatan NKRI, yang kemudian berubah nama menjadi negara berdaulat, Timor Leste. Pergolakan tersebut, hingga saat ini masih menyisakan berbagai permasalahan, terutama masalah sosial, politik, dan keamanan. Berbagai gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat silih berganti terjadi, yang menyebabkan kondisi kehidupan masyarakat menjadi terpuruk. Jumlah pengungsi meningkat dan terjadi rawan pangan yang parah, terutama di desa-desa perbatasan terpencil.

Formulasi strategi (perencanaan strategis) merupakan suatu proses penyusunan perencanaan jangka panjang, karena itu prosesnya lebih banyak menggunakan analisis. Tujuannya adalah untuk menyusun strategi sesuai dengan arahan visi, misi, tujuan, dan sasaran serta kebijakan yang diambil. Dalam rangka pembangunan kawasan perbatasan yang merupakan bagian dari wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur, maka strategi yang diambil mengacu pada strategi pembangunan daerah, yaitu *pertumbuhan melalui pemerataan*. Strategi ini mengisyaratkan agar aspek pemerataan sungguh-sungguh mendapat perhatian, sehingga dapat mendorong pertumbuhan secara baik. Pemerataan yang dimaksud bukan hanya dalam arti *"sharing of resources"*, tetapi lebih dipahami dalam perspektif dinamis, yaitu bagaimana memberdayakan masyarakat dengan bertumpu pada tiga pilar, yaitu SDM, ekonomi, dan hukum. Ketiga pilar ini ditunjang tiga faktor dinamis, yakni peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap berbagai sumber kemajuan; transformasi birokrasi untuk meningkatkan efisiensi dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik; serta pendayagunaan modal sosial untuk menjamin partisipasi masyarakat yang optimal.

Strategi ini disusun pada berbagai tingkatan, yaitu pusat dan daerah. Di kedua tingkatan itu pun terdapat banyak strategi dari berbagai instansi yang berbeda. Strategi yang satu bisa menjadi dasar (arahan) dari penyusunan strategi yang lainnya. Strategi penyusunan kebijakan nasional mengenai pengembangan kawasan perbatasan diarahkan untuk mempercepat pemecahan permasalahan dan isu-isu mendasar yang terjadi di kawasan perbatasan, dengan tetap memperhatikan kondisi sosial budaya setempat.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran dalam perencanaan pengembangan dan pengelolaan kawasan perbatasan darat, khususnya di perbatasan RI-Timor Leste, maka upaya pengembangan kawasan perbatasan ini dibagi dalam empat bidang, yaitu (1) bidang penyelesaian pengungsi dan pemulihan keamanan dan ketertiban wilayah; (2) bidang pengembangan kehidupan sosial ekonomi masyarakat; (3) bidang pengembangan kelembagaan pengelolaan perbatasan; dan (4) bidang pembangunan ekonomi kawasan.

4.7. Kondisi Pintu Perbatasan

Sejak Provinsi Timor Timur pada 2002 berpisah dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi RDTL, Kabupaten Belu menempati posisi dan peran strategis sebagai wilayah yang berbatasan langsung dengan RDTL. Dengan posisi dan peran strategis ini, Kabupaten Belu menempati peran sebagai *beranda depan* dalam menjaga keutuhan NKRI, selain menjaga hubungan baik dengan RDTL. Sejak RDTL memisahkan diri tersebut, Kabupaten Belu sampai sekarang masih menghadapi masalah dalam mengatasi pengungsi dari RDTL. Terdapat 9 kecamatan dan 28 desa yang langsung berbatasan dengan RDTL di Kabupaten Belu.

Berdasarkan laporan Bupati Belu, Drs. Joachim Lopez, pada saatkunjungan Menteri Dalam Negeri pada 20 Februari 2007, diketahui bahwa masih terdapat berbagai masalah di daerah perbatasan. Permasalahan-permasalahan tersebut menyangkut:

(1) Garis atau titik batas darat yang belum disepakati antara NKRI dengan RDTL.

(2) Masih terdapatnya garis batas atau titik batas darat yang telah disepakati antara NKRI dengan RDTL, namun masih diperdebatkan masyarakat. Hal ini terjadi karena ketidak-sesuaian dengan sejarah dan garis atau titik batas sebelum Timor Timur memisahkan diri.

(3) Penetapan garis atau titik batas yang harus memperhatikan dan menghormati hak-hak tradisional masyarakat.

(4) Ketersediaan sarana dan prasarana pertahanan dan keamanan (hankam) di daerah perbatasan.

(5) Pendanaan dan fokus pengelolaan perbatasan di dalam kebijakan pembangunan nasional.

Lebih lanjut, Bupati Belu mengemukakan beberapa permasalahan lain yang terdapat di wilayah yang menjadi kekuasaannya sebagai berikut:

(1) Konflik dalam pembangunan Terminal Motaain, karena dianggap melewati batas oleh masyarakat Distrik Bobonaro, RDTL. Masalah ini masih menunggu keputusan Menteri Perhubungan.

(2) Penentuan titik batas darat negara, meliputi titik atau garis batas di saluran irigasi sungai atau mota Malibaka, Desa Lamaksenulu, Kecamatan Lamaknen; Sungai Malibaka, Desa Lamaksenulu, Kecamatan Lamaknen; Desa Henes, Kecamatan Lamaknen; Makam Faturokon, Desa Dafala, Kecamatan Tasifeto Timur; Laktutus, Desa Fohoeka, Kecamatan Tasifeto Barat; Alas Selatan, Kecamatan Kobalima; dan Aikakar, Desa Alas Utara, Kecamatan Kobalima. Masalah tersebut terjadi, karena perbedaan pemahaman perbatasan yang menyebabkan masyarakat Kabupaten Belu

kehilangan hak terhadap tanahnya (sebelum RDTL berdiri).

(3) Belum berfungsinya tiga pasar di perbatasan, karena pemerintah RDTL belum menerapkan PLB sebagai tempat berbelanja kepada penduduknya.

(4) Masih terjadinya perdagangan ilegal.

(5) Tingkat kemiskinan yang tinggi, masyarakat terisolasi dengan infrastruktur wilayah yang terbatas.

(6) Keterbatasan kemampuan keuangan daerah untuk membangun wilayah perbatasan.

Di kawasan perbatasan Kabupaten Belu dengan Timor Leste terdapat beberapa pintu perbatasan yang memiliki banyak fungsi. Salah satu fungsi utamanya adalah untuk mengawasi arus masuk dan keluar manusia serta barang dari Timor Leste atau sebaliknya.

1. Pintu Perbatasan Utama (PLB Motaain)

Pintu perbatasan Motaain yang terletak di Desa Silawan, Kecamatan Tasifeto Timur, merupakan pintu perbatasan utama. Pintu ini dilewati jalur jalan negara dan jalur jalan yang menghubungkan wilayah RDTL bagian Timur di Timor Timur dengan *enclave*-nya di Oekusi. Pencapaian ke pos perbatasan di Pos Motaain bisa dilakukan melalui jalur Atambua-Atapupu-Silawan (melalui jalur jalan negara Atambua-RDTL). Alternatif pencapaian lainnya adalah melalui Atambua-Haliwen-Silawan melalui jalur jalan desa. Proses pencapaian ke Pos Motaain bisa menggunakan angkutan perdesaan (Atambua-Batas Motaain)

maupun angkutan moda bagi pelintas batas. Angkutan moda pelintas batas ini berhenti di sekitar pos perlintasan untuk menampung pelintas batas dari RDTL. Demikian juga untuk pelintas batas dari NKRI yang akan menyeberang ke RDTL.

2. Pintu Perbatasan Ke Dua (PLB Motamasin)

Pintu perbatasan kedua, yakni Motamasin terletak di Dusun Motamauk, Desa Alas Selatan, Kecamatan Kobalima. Pintu ini dihubungkan oleh jalan kabupaten yang memiliki radius pelayanan untuk kota-kota bagian Selatan Kabupaten Belu, juga terhubung dengan Kota Atambua sampai Halilulik. Pencapaian ke kawasan pintu Perbatasan Motamasin ini dapat dicapai dengan menggunakan angkutan perdesaan yang menghubungkan Kota Atambua ke Haekesek (Raihat).Pos perbatasan Motamasin dipisahkan oleh sungai yang dihubungkan jembatan. Sungai tersebutlah yang selanjutnya menjadi garis demarkasi/*no man land* bagi kedua negara (NKRI-RDTL).

3. Pintu Perbatasan Ke Tiga (PLB Turiskain)

Pintu perbatasan ketiga, yaitu Haekesak, terletak di Desa Maumutin, Kecamatan Raihat. Pintu perbatasan ini bersifat lokal (melayani kecamatan-kecamatan sekitar, seperti Kecamatan Raihat, Lamaknen, dan Tasifeto Timur) dan terhubungkan ke Kota Atambua melalui jalan kabupaten Haekesak-Wedomu-Atambua. Pintu perbatasan Turiskain terpisahkan dengan sungai besar yang memisahkan Kecamatan Raihat dengan RDTL. Hingga saat ini belum ada jalur penghubung antarkedua wilayah tersebut, sehingga kondisinya masih berupa sungai besar. Kondisi ini tentunya berpotensi untuk menimbulkan konflik di kawasan perbatasan tersebut.

4. Pintu Perbatasan Tradisional

Pintu perbatasan tradisional merupakan pintu masuk masyarakat pedalaman yang berada di wilayah perbatasan dan telah disepakati antara NKRI dan RDTL. Berdasarkan pengamatan penulis di lapangan, dapat dikatakan pintu perbatasan tradisional inilah yang sangat rawan menimbulkan masalah di antara ke dua negara, mengingat begitu banyak keleluasaan dari warga kedua negara untuk melakukan berbagai aktivitas di dua negara tanpa persyaratan yang ketat, seperti visa maupun paspor. Kegiatan yang terdapat di pintu perbatasan tradisional lebih banyak berlandaskan kepada asas "kekerabatan".

Tabel 4.5.

Lokasi Pintu Lintas Batas dan Pos Penjaga Perbatasan di Kawasan Perbatasan Kabupaten Belu

Nama Pintu Perbatasan/ Pos Penjagaan	Lokasi	
	Desa	Kecamatan
A. Pintu Lintas Batas		
1. Motaain	Silawan	Tasifeto Timur
2. Motamasin/Motamauk	Alas Selatan	Kobalima
3. Turiskain	Maumutin	Raihat
4. Lakmaras	Lakmaras	Lamaknen
5.Laktutus	Fohoka	Tasifeto Barat
B. Pos Penjagaan Perbatasan TNI		
1. Wenabahi	Silawan	Tasifeto Timur
2. Salore	Tulakadi	Tasifeto Timur
3. Asulait	Sarabau	Tasifeto Timur
4. Alibete	Sarabau	Tasifeto Timur
5. Mahen	Baudauk	Tasifeto Timur
6. Mabusa	Asumanu	Raihat

7. Nunura	Tohe	Raihat
8. Dilumil	Lamaksenulu	Lamaknen
9. Makir	Makir	Lamaknen
10. Kewar	Kewar	Lamaknen
11. Lakus	Duorato	Lamaknen
12. Lakmaras	Lakmaras	Lamaknen
13. Henes	Henes	Lamaknen
14. Fohuk	Loonuna	Lamaknen
15. Loonuna	Loonuna	Lamaknen
16. Foholulik	Debulik	Lamaknen
17. Fatubesi	Takirin	Tasifeto Timur
18. Dafala	Dafala	Tasifeto Timur
19. Lookeu	Lookeu	Tasifeto Timur
20. Fatubesi	Fohoeka	Tasifeto Timur
21. Ilala	Alas Utara	Kobalima
22. Kotafoun	Kota Biru	Kobalima
23. Fatuha	Alas	Kobalima
24. Haslot	Alas Selatan	Kobalima
25. Auren	Alas Selatan	Kobalima

Sumber: *Rencana Detail Penataan Ruang Kawasan Perbatasan Kabupaten Belu, 2008.*

4.8. Kondisi Sarana Prasarana di Kawasan Pintu Perbatasan

Ketersediaan sarana dan prasarana pintu perbatasan di Kabupaten Belu meliputi sarana dan prasarana umum (seperti transportasi) dan sarana dan prasarana khusus (dalam pengelolaan pintu perbatasan). Sebagaimana dipaparkan dalam Rencana Tata Ruang (RTR) Kawasan Perbatasan Kabupaten Belu Tahun 2008, terdapat 4 pintu perbatasan, yang terdiri atas 3 pintu lintas

batas dan pintu-pintu tradisional. Ketersediaan sarana dan prasarana di pintu-pintu perbatasan tersebut masing-masing, yaitu:

1. Pintu Perbatasan Utama di Motaain

Pintu Perbatasan Motaain adalah pintu perbatasan utama yang menghubungkan NKRI dengan RDTL. Kawasan perbatasan ini dilengkapi dengan beberapa fasilitas terkait dengan lintas batas negara. Beberapa fasilitas yang ada di Pos Perbatasan Motaain meliputi:

1) **Kantor dan Loket Pelayanan Imigrasi**
   Pos imigrasi ini berfungsi sebagai pos untuk mengecek dokumen kelengkapan bagi pelintas batas berupa paspor dan visa. Pada umumnya pos imigrasi ini akan berdekatan dengan pos bea cukai untuk memberikan kemudahan dalam proses pegecekan bagi pelintas batas.

2) **Kantor dan Loket Pelayanan Bea Cukai**
   Pos bea cukai berfungsi untuk pengecekan terhadap barang bawaan dari pelintas batas. Pos bea cukai ini dilengkapi dengan loket bea cukai yang berada terpadu dalam pelayanan satu atap di PLB Motaain.

3) **Karantina**
   Pos karantina ini meliputi karantina bagi pelintas batas yang dimungkinkan masih ada permasalahan terkait dengan proses lintas batasnya. Pos karantina ini berada satu atap di bangunan PLB Motaain. Disamping karantina bagi pelintas batas, terdapat fasilitas karantina untuk hewan dan tumbuhan yang merupakan kewenangan dari Kementerian Pertanian.

4) **Pasar**

Fasilitas pasar lintas batas ini merupakan fasilitas pasar dengan dilengkapi bangunan kios-kios untuk berdagang. Pasar lintas batas di Motaain hingga saat ini belum dimanfaatkan untuk aktivitas berdagang, mengingat permasalahan perbatasan pasca insiden penembakan pada 2003 menjadikan kegiatan perdagangan lintas batas terhenti.

5) **Terminal**

Terminal ini berupa bangunan yang dibangun secara terpadu dengan pasar lintas batas di Pos Motaain. Terminal ini dialokasikan untuk menerima perjalanan bagi pelintas batas maupun masyarakat yang ada di sekitar kawasan perbatasan Motaain. Bangunan terminal ini dibangun pada 2006 dengan konstruksi tanah, sehingga masih memerlukan pengembangan.

6) **Pos TNI**

Pos TNI adalah pos keamanan perbatasan yang menjaga keamanan di kawasan perbatasan, khususnya di perbatasan Motaain dan sekitarnya. Pos TNI ini menjaga pintu gerbang perbatasan Motaain. Pos TNI ini meliputi kantor dan dilengkapi dengan barak bagi prajurit yang bertugas.

7) **Pos Polisi**

Di samping fungsi keamanan yang diemban oleh TNI, kawasan perbatasan diperkuat fungsi pertahanan yang diemban oleh kepolisian. Pos polisi ini berada di kawasan PLB Motaain yang terpadu dengan fungsi-fungsi lintas batas lainnya.

Di samping didukung dengan adanya sarana prasarana lintas batas, kawasan perbatasan Motaain didukung sarana prasarana dasar, yang meliputi:

(a) *Jalan Arteri Primer*. Jalan arteri primer merupakan jalan nasional yang menghubungkan antara kota provinsi dengan kota kabupaten. Ruas jalan arteri primer di kawasan perbatasan adalah ruas pintu perbatasan utama (Motaain)-Kota Atambua-Kimbana (Ibukota Kecamatan Tasifeto Barat)-dan menuju Kabupaten Timor Tengah Utara ke ibukota Provinsi NTT (Kota Kupang).

(b) *Jalan Kolektor.* Jalan kolektor sekunder meliputi jalan regional yang menghubungkan pusat kota Kabupaten Belu (Atambua) dengan kota kecamatan. Ruas jalan kolektor ini menghubungkan Atambua-Desa Silawan melalui Haliwen. Jaringan jalan ini dilalui oleh angkutan perdesaan Atambua-Perbatasan Motaain yang melayani pergerakan masyarakat di perbatasan Motaain dan sekitarnya.

(c) *Terminal*. Fasilitas Terminal Kelas B, merupakan terminal yang melayani angkutan umum antarkota dalam provinsi, angkutan dalam kota, dan angkutan perdesaan. Terminal kelas B di wilayah perbatasan, yaitu di Motaain.

(d) *Prasarana Transportasi Laut.* Di samping transportasi darat yang melayani kawasan perbatasan Motaain, kawasan ini berdekatan dengan pelabuhan Atapupu yang merupakan pengumpul dan pendistribusi barang dan penumpang, walaupun lebih dominan apabila pelabuhan ini lebih banyak digunakan untuk kegiatan penerimaan dan pengiriman barang ke luar Kabupaten Belu. Pelabuhan Atapupu yang

berada di Kecamatan Kakuluk Mesak berada dalam jalur yang dilewati Motaain-Atambua.

(e) *Jaringan Listrik.* Pelayanan jaringan listrik di sekitar pintu perbatasan Motaain dilayani oleh jaringan listrik bertenaga diesel (PLTD) dan PL Tenaga Surya. Secara umum pelayanan PLTD di kawasan perbatasan meliputi Desa Silawan dan PLTD yang melayani sekitar pos perbatasan.

(f) *Jaringan Telekomunikasi.* Jaringan telekomunikasi bagi masyarakat di sekitar kawasan perbatasan Motaain dilayani dengan fasilitas jaringan telepon satelit melalui fasilitas wartel. Di samping itu,untuk sistem telepon seluler didukung dengan adanya fasilitas *Build Transformation System* (BTS) dari salah satu telepon seluler. Kondisi ini menjadikan pemenuhan kebutuhan komunikasi di wilayah kawasan perbatasan Motaain secara umum sudah baik. Namun untuk mendukung dan memberikan kemudahan bagi masyarakat umum dalam pemenuhan kebutuhan komunikasi, perlu dikembangkan sistem komunikasi yang menjangkau rumah.

(g) *Jaringan Air Bersih.* Jaringan air bersih di Pos Perbatasan Motaain dilayani oleh sistem jaringan air bersih dengan sistem perpipaan dari beberapa sumber air bersih di sekitar wilayah perbatasan di Tasifeto Timur maupun Kakuluk Mesak. Namun pada kondisi-kondisi tertentu, ketika keadaan musim kemarau, kondisi sumber air bersih di kawasan perbatasan semakin menipis, pemenuhan sumber air baku pun dilayani dengan air bersih yang didrop dari sumber air lainnya oleh pemerintah daerah setempat. Pemenuhan air bersih ini ditampung ke dalam hidran umum yang berada

di sekitar kawasan permukiman maupun di sekitar pusat-pusat aktivitas, untuk selanjutnya didistribusikan ke masyarakat.Permasalahan utama sampai saat ini adalah tidak menentunya bantuan pengiriman air ke masyarakat dari pemerintah daerah, sehingga masyarakat di Motaain selalu kekurangan air bersih. Dalam pembangunan di masa yang akan datang, diperlukan pengembangan sumber-sumber air bersih di kawasan perbatasan Motaain untuk memberikan kemudahan pemenuhan air bersih bagi masyarakat. Minimnya fasilitas air bersih ini telah menimbulkan beberapa penyakit, seperti penyakit kulit.

2. Pintu Perbatasan Ke Dua (Motamasin)

PLB Motamasin adalah pintu lintas batas antara NKRI-RDTL yang berada di Desa Metamauk, Kecamatan Kobalima. PLB ini dilengkapi dengan beberapa fasilitas, meliputi:

1) Kantor Pelayanan Imigrasi

Kantor pelayanan imigrasi ini disediakan untuk membantu penyiapan dan proses lintas batas bagi masyarakat yang akan melintas batas dari dan menuju RDTL. Namun keberadaanya belum diiringi dengan berlangsungnya aktivitas pelayanan imigrasi. Setidaknya, hingga 2011 pelayanan imigrasi belum berjalan maksimal di Pos Motamasin.

2) Kantor Pelayanan Bea Cukai

Kantor pelayanan bea cukai ini disediakan untuk melayani proses pemeriksaan dan pembayaran bea dan cukai bagi pelintas batas ke RDTL dan sebaliknya. Namun hingga saat ini kegiatan pelayanan bea dan cukai di Pos Motamasin belum berjalan.

3) Pasar

Pasar ini dibangun sebagai wadah bagi aktivitas perdagangan lintas batas antara masyarakat NKRI di sekitar kawasan perbatasan dengan masyarakat RDTL. Terkait dengan permasalahan stabilitas keamanan antara NKRI-RDTL, hingga saat ini fungsi pasar belum berjalan. Akibatnya, kondisi pasar menjadi terbengkalai.

4) Pos Keamanan

Pos keamanan ini meliputi pos bagi TNI, sebagai satuan tugas pengamanan kawasan perbatasan. Pos keamanan ini dilengkapi fasilitas kantor dan barak penginapan bagi TNI yang bertugas menjaga kawasan perbatasan di Pos Motamasin dan sekitarnya.

5) Pintu Perbatasan

Kawasan perbatasan NKRI-RDTL di Motamasin dipisahkan oleh adanya aliran sungai. Untuk itu, pintu perbatasan kedua negara dihubungkan dengan adanya jembatan penghubung. Sungai ini selanjutnya menjadi no man land, atau merupakan garis demarkasi kedua negara. Sebagai pertanda batas dari kedua negara ini, dibangun tapal batas kedua negara.

Di samping kawasan pintu perbatasan yang dilengkapi dengan pelayanan sarana prasarana pendukungnya, masih terdapat beberapa fasilitas pelayanan yang mendukung aktivitas kawasan perbatasan Motamasin. Pelayanan pendukungnya meliputi fasilitas pemerintahan Kecamatan Kobalima, pos kepolisian di Raehenek, puskesmas di Raehenek, dan rumah sakit di Betun.

Untuk mendukung keberlangsungan aktivitas di kawasan perbatasan, khususnya di sekitar pintu perbatasan Motamasin, terdapat juga beberapa prasarana dasar pendukung aktivitas, yang meliputi:

1) *Prasarana Transportasi.* Prasarana transportasi yang tersedia di kawasan perbatasan Motamasin meliputi prasarana jaringan jalan kolektor. Jalan kolektor ini meliputi jalan regional yang menghubungkan pusat kota Kabupaten Belu (Atambua) dengan kota Kecamatan Kobalima. Ruas jalan kolektor ini menghubungkan ruas Halilulik-Boas-Raihenek. Jaringan jalan ini dilalui oleh angkutan perdesaan Atambua-Raehenek yang melayani pergerakan masyarakat di perbatasan Motamasin dan Kecamatan Kobalima pada umumnya. Kondisi jaringan jalan antara Atambu-Raehenek secara umum telah berada dalam perkerasan aspal, namun pada beberapa ruas kondisinya kurang baik dengan adanya kerusakan jalan dan perkerasan tanah.

2) *Jaringan Listrik.* Pelayanan jaringan listrik di sekitar pintu perbatasan Motamasin dilayani oleh jaringan listrik bertenaga diesel (PLTD) dan PL Tenaga Surya. Secara umum PLTD di kawasan perbatasan melayani Raehenek dan beberapa wilayah di sekitarnya. Namun pada kenyataannya masih banyak masyarakat yang belum menerima manfaat dari jaringan listrik ini.

3) *Jaringan Telekomunikasi.* Jaringan telekomunikasi bagi masyarakat di sekitar kawasan perbatasan Motamasin dilayani dengan fasilitas jaringan telepon satelit melalui jaringan komunikasi wartel. Di samping itu, sistem komunikasi dilayani dengan sistem telepon seluler. Kondisi ini menjadikan pemenuhan kebutuhan komunikasi di wilayah kawasan perbatasan Motamasin secara umum sudah terlayani. Namun dalam mendukung dan memberikan kemudahan bagi masyarakat umum dalam pemenuhan kebutuhan

komunikasi, perlu dikembangkan sistem komunikasi yang menjangkau rumah.

4) *Jaringan Air Bersih.* Pelayanan pemenuhan kebutuhan air bersih di sekitar kawasan perbatasan Motamasin dilayani oleh sistem jaringan air bersih dengan sistem perpipaan dari beberapa sumber air bersih di sekitar wilayah perbatasan di Raehenek dan sekitarnya. Kondisi ini didukung dengan banyaknya potensi sumber air bersih di kawasan Kecamatan Kobalima. Pemenuhan air bersih ini ditampung ke dalam hidran umum yang berada di sekitar kawasan permukiman maupun di sekitar pusat-pusat aktivitas, untuk selanjutnya didistribusikan ke masyarakat. Dalam pengembangannya diperlukan pengembangan sumber-sumber air bersih di kawasan perbatasan Motaain untuk memberikan kemudahan pemenuhan air bersih bagi masyarakat melalui jaringan langsung ke rumah.

3. Pintu Perbatasan Ke Tiga (Turiskain)

Pintu perbatasan Turiskain berada di Desa Maumutin, Kecamatan Raihat. Pos perbatasan ini dilengkapi beberapa infrastruktur, yang meliputi:

1) Kantor Pelayanan Imigrasi

Kantor pelayanan imigrasi ini disediakan untuk membantu penyiapan dan proses lintas batas bagi masyarakat yang akan melintas batas dari dan menuju RDTL. Namun keberadaanya belum diiringi dengan berlangsungnya aktivitas pelayanan imigrasi. Hingga 2011, pelayanan imigrasi belum berjalan maksimal di Pos Turiskain.

2) Kantor Pelayanan Bea Cukai

Kantor pelayanan bea cukai ini disediakan untuk melayani proses pemeriksaan dan pembayaran bea dan cukai bagi pelintas batas ke RDTL dan sebaliknya. Namun hingga saat ini kegiatan pelayanan bea dan cukai di Pos Turiskain belum berjalan.

3) Pasar

Pasar ini dibangun sebagai wadah bagi aktivitas perdagangan lintas batas antara masyarakat NKRI di sekitar kawasan perbatasan dengan masyarakat RDTL. Terkait dengan permasalahan stabilitas keamanan antara NKRI-RDTL, hingga saat ini fungsi pasar belum berjalan. Akibatnya, kondisi pasar menjadi terbengkalai.

4) Pos Keamanan

Pos keamanan ini meliputi pos bagi TNI sebagai satuan tugas pengamanan kawasan perbatasan. Pos keamanan ini dilengkapi fasilitas kantor dan barak penginapan bagi TNI yang bertugas menjaga kawasan perbatasan di Pos Motamasin dan sekitarnya, pos pandang, dan sarana prasarana pertahanan lainnya yang mendukung.

Di kawasan pintu perbatasan Turiskain pun dilengkapi dengan pelayanan sarana prasarana pendukung. Adapun pelayanan pendukungnya meliputi fasilitas pemerintahan Kecamatan Raihat, pos kepolisian di Haekesak, dan puskesmas rawat inap di Haekesak.

Untuk mendukung keberlangsungan aktivitas di kawasan perbatasan, khususnya di sekitar pintu perbatasan Turiskain, terdapat juga beberapa prasarana dasar pendukung aktivitas, yang meliputi:

1) *Prasarana Transportasi.* Prasarana transportasi yang tersedia di kawasan perbatasan Turiskian meliputi prasarana jaringan jalan kolektor. Jalan kolektor ini meliputi jalan regional yang menghubungkan pusat kota Kabupaten Belu (Atambua) dengan kota Kecamatan Raihat. Ruas jalan kolektor ini menghubungkan ruas Kota Atambua-Wedomo-Weluli Haekesak. Kondisi jaringan jalan ini pada umumnya masih dalam kondisi kurang baik, mengingat pada beberapa ruas jalan masih terdapat beberapa jalan berupa perkerasan tanah dan aspal dalam kondisi rusak. Sementara itu, untuk memenuhi kebutuhan pergerakan masyarakat menuju dan dari kawasan Turiskain dan Haekesak maupun kawasan sekitarnya, kawasan ini dilayani oleh jaringan angkutan umum berupa bus yang melayani trayek Atambua-Haekesak. Jaringan angkutan umum ini memberikan kemudahan dalam pergerakan barang dan manusia di Kecamatan Raihat pada umumnya.
2) *Jaringan Listrik.* Pelayanan jaringan listrik di sekitar pintu perbatasan Turiskain secara umum dilayani oleh jaringan listrik bertenaga diesel (PLTD) yang diusahakan oleh pemerintah daerah setempat. Mengingat keterbatasan daya diesel yang ada, maka pelayanan jaringan listrik ini terbatas pada daerah-daerah, seperti Haekesak dan sekitarnya.
3) *Jaringan Telekomunikasi.* Sejauh ini pelayanan telekomunikasi di kawasan perbatasan Turiskain dan sekitarnya belum terlayani dengan adanya sistem komunikasi. Kondisi ini menjadikan lambatnya sistem komunikasi dari dan menuju kawasan Raihat dan sekitarnya. Untuk itu, perlu ada upaya pemenuhan sistem jaringan telekomunikasi di

Kecamatan Raihat secara umum, sehingga dapat memudahkan terjalinya komunikasi pada kawasan perbatasan Raihat dan sekitarnya. Kondisi ini menjadikan pemenuhan kebutuhan komunikasi di wilayah kawasan perbatasan Turiskain secara umum sudah terlayani. Namun dalam mendukung dan memberikan kemudahan bagi masyarakat umum dalam pemenuhan kebutuhan komunikasi, maka perlu dikembangkan sistem komunikasi yang menjangkau rumah.

4) *Jaringan Air Bersih.* Air bersih merupakan masalah utama di Turiskain. Pelayanan pemenuhan kebutuhan air bersih di sekitar kawasan perbatasan Turiskain saat ini dilayani oleh sistem jaringan air bersih dengan sistem perpipaan dari beberapa sumber air bersih di sekitar wilayah perbatasan di Turiskain dan sekitarnya. Kondisi ini didukung dengan banyaknya potensi sumber air di sekitar kawasan Kecamatan Raihat. Pemenuhan air bersih ini ditampung ke dalam hidran umum di sekitar kawasan permukiman maupun di sekitar pusat-pusat aktivitas, untuk selanjutnya didistribusikan ke masyarakat. Kenyataan di lapangan, masalah pendistribusian air bersih ini dapat dikatakan masih belum maksimal. Dalam pengembangannya diperlukan pengembangan sumber-sumber air bersih di kawasan perbatasan Turiskain untuk memberikan kemudahan pemenuhan air bersih bagi masyarakat melalui jaringan langsung ke rumah.

4.9. Rencana Pembangunan Pintu-pintu Perbatasan

Rencana pengembangan kawasan pintu perbatasan di kawasan perbatasan Kabupaten Belu-RDTL secara umum dilandasi oleh pendekatan pertahanan dan keamanan, karena pada pokoknya masyarakat kedua negara tidak dapat secara sembarangan masuk dalam wilayah negara lain di sepanjang garis perbatasan, kecuali melalui pintu-pintu resmi dengan dokumen lintas batas yang resmi. Dengan demikian, pengembangan pintu perbatasan akan terdiri atas 2 faktor penting, yaitu: *Pertama,* upaya untuk memfasilitasi hubungan langsung masyarakat kedua negara secara resmi dengan dilengkapi dokumen lintas batas yang sama, yaitu melalui pengembangan PLB resmi. *Kedua*, upaya untuk menjaga garis perbatasan antarnegara dari masuknya orang atau barang secara ilegal, karena bukan masuk dari pintu perbatasan resmi dengan dokumen lintas batas yang resmi, serta melindungi keutuhan wilayah negara dari kemungkinan ancaman dari luar. Untuk hal tersebut, dilakukan dengan menempatkan pos penjagaan perbatasan.

Pengembangan PLB dilakukan sebagai tempat resmi melakukan kegiatan lintas batas, baik dari wilayah NKRI ke RDTL atau sebaliknya dari wilayah RDTL masuk ke wilayah NKRI. Di tempat ini berbagai keperluan persyaratan administrasi untuk melintas batas harus dilakukan. Oleh karena itu, kawasan pintu perbatasan akan dilengkapi dengan berbagai fasilitas yang berhubungan dengan kegiatan lintas batas di tempat tersebut. Sebagai tempat lintas batas resmi antara wilayah NKRI dan RDTL, maka pada lokasi kawasan PLB terdapat prasarana jaringan jalan yang langsung menghubungkan antara wilayah NKRI hingga ke wilayah RDTL, sehingga masyarakat NKRI maupun

RDTL dapat mengakses kawasan PLB ini, dan melakukan kegiatan lintas batas secara resmi.

Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Kabupaten Belu 2008 mengarahkan rencana pengembangan kawasan pintu perbatasan resmi pada 3 lokasi masing-masing. Pintu Perbatasan Motaain sebagai pintu utama, Pintu Perbatasan Motamasin sebagai pintu kedua, dan Pintu Perbatasan Haekesak (Turiskain) sebagai pintu ketiga. Namun, dari hasil kajian, RDTR menilai perlu dilakukan penambahan pintu perbatasan resmi sebagai PLB, yaitu pada lokasi diLakmaras(Desa Lakmaras, Kecamatan Lamaknen) dan di Laktutus (Desa Fohoeka, Kecamatan Tasifeto Barat). Pada kedua lokasi tersebut terdapat akses jaringan jalan yang dapat menghubungkan langsung kedua wilayah negara yang bertetangga tersebut, sehingga dapat menjadi prasarana utama bagi masyarakat kedua negara untuk saling bertemu pada satu simpul melalui PLB tersebut.

Sebagai tempat lintas batas secara resmi, maka di dalam kawasan PLB akan terdapat beberapa kegiatan yang akan difasilitasi, yaitu:

1) *Kegiatan Lintas Batas.* Kegiatan ini merupakan kegiatan utama pada PLB, yaitu kegiatan pengurusan dokumen lintas batas yang melibatkan beberapa instansi, seperti Imigrasi, bea cukai, dan karantina. Untuk itu, agar kegiatan lintas batas dapat dilakukan secara baik dan tertib, maka diarahkan untuk dikembangkan suatu sistem lintas batas yang terpadupada ketiga instansi inti yang berhubungan dengan kegiatan tersebut. Sistem lintas batas terpadu ini dapat difasilitasi untuk menempati satu gedung fasilitas

tertentu yang disebut Pos Lintas Batas Terpadu yang disingkat PLB-T.

2) *Kegiatan Kemanan.* Sebagai kawasan yang berada di daerah garis perbatasan antarnegara, maka pada kawasan PLB juga perlu dikembangkan kegiatan keamanan, yang ditujukan untuk menjaga keamanan lingkungan kawasan PLB. Untuk itu, di kawasan ini perlu ditempatkan fasilitas keamanan, berupa pos keamanan dengan menempatkan aparat keamanan di fasilitas tersebut.

3) *Kegiatan Penunjang.* Kegiatan penunjang adalah kegiatan-kegiatan fasilitasi yang dilakukan untuk menunjang kedua kegiatan utama tersebut. Kegiatan fasilitas tersebut, antara lain kegiatan perbankan/keuangan, kegiatan telekomunikasi, dan kegiatan pergudangan. Kegiatan perbankan/keuangan dapat berkembang karena adanya kebutuhan untuk melakukan penukaran mata uang (*Money Changer*) yang berbeda antara kedua negara. Kegiatan telekomunikasi berkembang karena adanya kebutuhan untuk berkomunikasi sebelum masuk atau meninggalkan negara yang bersangkutan. Lain halnya kegiatan pergudangan, berkembang dan dibutuhkan terutama oleh instansi bea cukai sebagai instansi yang berwenang mengurus proses lintas batas barang. Selain bea cukai, keberadaan instansi karantina dapat mengembangkan kegiatan pergudangan, yaitu dalam bentuk tempat karantina, baik untuk hewan maupun tumbuhan. Kegiatan penunjang lain yang dapat berkembang di kawasan PLB adalah kegiatan perparkiran. Kegiatan ini akan berkembang saat volume kegiatan lintas batas mulai menunjukkan kepadatan yang meninggi, sehingga dibutuh-

kan fasilitas parkir kendaraan. Selain itu, khusus untuk PLB Motaain yang merupakan PLB utama dan dilewati oleh jalur internasional Dilli-Oekusi, dapat berkembang kegiatan pengisian BBM, sehingga dibutuhkan fasilitas stasiun pengisian BBM yang dapat dikembangkan di kawasan PLB.

4) *Kegiatan Khusus.* Kegiatan khusus tumbuh karena kondisi dan karakteristik khusus dari wilayah perbatasan yang dimiliki Kabupaten Belu-RDTL, yaitu adanya kegiatan perdagangan di kawasan perbatasan yang difasilitasi dalam pasar perbatasan.

Pengembangan pos penjagaan perbatasan dilakukan sebagai tempat bagi aparat TNI, penjaga keutuhan wilayah NKRI di kawasan perbatasan Kabupaten Belu-RDTL. Dari tempat ini TNI juga melakukan tugasnya menjaga garis batas dari para pelintas batas ilegal yang melintas batas tanpa dilengkapi dokumen keimigrasian resmi. Pos-pos penjagaan perbatasan ditempatkan pada tempat dan lokasi tertentu. Pos-pos penjagaan perbatasan memiliki jangkauan pelayanan tertentu, sehingga sepanjang garis batas perbatasan NKRI-RDTL di Kabupaten Belu dapat dijaga secara baik, bebas dari tindak penyelundupan. Hingga kini telah ditempatkan 25 Pos Penjaga Perbatasan TNI di sepanjang garis perbatasan Kabupaten Belu-RDTL.

4.10. Strategi Pembangunan Pintu Perbatasan

Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Kabupaten Belu 2008 mengarahkan rencana pengembangan kawasan pintu perbatasan resmi pada 3 lokasi masing-masing. Pintu Perbatasan Motaain sebagai pintu utama, Pintu Perbatasan Motamasin sebagai pintu

kedua, dan Pintu Perbatasan Haekesak (Turiskain) sebagai pintu ketiga.

Dalam pengembangannya, strategi pengembangan kawasan pintu perbatasan meliputi:

1) *Strategi pengembangan kegiatan lintas batas*. Sebagai tempat lintas batas secara resmi, maka di dalam kawasan PLB akan terdapat beberapa kegiatan yang akan difasilitasi, yaitu:

   1.1) *Kegiatan Lintas Batas.* Ini merupakan kegiatan utama pada PLB, yaitu kegiatan pengurusan dokumen lintas batas yang melibatkan beberapa instansi, seperti imigrasi, bea cukai, dan karantina. Untuk itu, agar kegiatan lintas batas dapat dilakukan secara baik dan tertib, maka diarahkan untuk dikembangkan suatu sistem lintas batas yang terpadupada ketiga instansi inti yang berhubungan dengan kegiatan tersebut.

   1.2) *Kegiatan Keamanan.* Sebagai kawasan yang berada di daerah garis perbatasan antarnegara, maka pada kawasan PLB juga perlu dikembangkan kegiatan keamanan, yang ditujukan untuk menjaga keamanan lingkungan kawasan PLB. Untuk itu, di kawasan ini perlu ditempatkan fasilitas keamanan, berupa "Pos Keamanan" dengan menempatkan aparat keamanan di fasilitas tersebut.

   1.3) *Kegiatan Penunjang.* Kegiatan penunjang adalah kegiatan-kegiatan fasilitasi yang dilakukan untuk menunjang kedua kegiatan utama tersebut. Kegiatan fasilitas tersebut, antara lain kegiatan perbankan/keuangan, kegiatan telekomunikasi, kegiatan pergudangan, dan kegiatan penunjang lainnya.

1.4) *Kegiatan Khusus.* Kegiatan khusus tumbuh karena kondisi dan karakteristik khusus dari wilayah perbatasan yang dimiliki Kabupaten Belu-RDTL, yaitu adanya kegiatan perdagangan di kawasan perbatasan yang difasilitasi dalam pasar perbatasan.

2) *Strategi Pengembangan Sarana Prasarana Pos Lintas Batas.* Seiring dengan fungsi dan perannya, PLB diarahkan untuk dilengkapi sarana prasarana penunjang fungsi lintas batas. Beberapa fasilitas yang akan mengisi kawasan PLB, antara lain:

2.1) Pos lintas batas terpadu (PLB-T), yang didalamnya terdapat pos imigrasi, pos bea dancukai, pos karantina, pos keamanan.

2.2) Lapangan parkir

2.3) Pos *money changer*

2.4) Kios telekomunikasi

2.5) Gudang

2.6) Tempat karantina

2.7) Stasiun pengisian BBM

2.8) Pasar perbatasan.

Pengembangan pos penjagaan perbatasan perlu dilakukan sebagai tempat representatif dan layak bagi aparat TNI, yang berfungsi sebagai penjaga keutuhan wilayah NKRI di kawasan Perbatasan Kabupaten Belu-RDTL. Dari tempat ini pula TNI melakukan tugasnya menjaga garis batas dari ancaman dan gangguan para pelintas batas ilegal yang melintas batas tanpa

dilengkapi dokumen keimigrasian resmi maupun pelaku tindak kriminalitas lainnya, seperti penyelundupan ternak, hutan, dan sumber daya alam lainnya.

BAB V

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN BIDANG PERTAHANAN

5.1. Struktur Politik

Struktur politik di Kabupaten Belu dapat dikatakan sama dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia. Dengan adanya supra dan infrastruktur politik yang ada, telah menjadikan Kabupaten Belu sebagai daerah yang telah berupaya untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi secara ideal. Struktur politik di Kabupaten Belu semakin diperkuat dengan adanya kebersamaan dalam masyarakat Belu, sehingga secara umum situasi kawasan di Kabupaten Belu sangat jauh dari konflik.

Kondisi daerah Belu sangat aman, jauh seperti tahun 1990-an yang banyak konflik. Pada pemilu yang lalu masyarakat Belu tingkat partisipasinya tinggi dan konflik dapat dikatakan rendah. Hubungan dengan partai-partai yang ada sangat baik.[10]

Tingkat konflik di Belu sangat rendah. Salah satu yang menyebabkan kondusifnya kondisi sosial politik di Belu, karena

10 Hasil wawancara dengan Bupati Belu di Kantor Bupati di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

kepemimpinan Bupati yang terbuka kepada masyarakat dan lembaga-lembaga politik.[11]

Secara umum tidak ada masalah, namun ada gejala yang kurang sehat bila menjelang pilkada. Terasa adanya pengelompokan pada pegawai pemda yang seharusnya netral. Terseretnya PNS dalam proses pilkada ini, sedikitnya telah mengganggu jalannya manajemen pemerintahan.[12]

Kondisi sosial perpolitikan di Belu dapat dikatakan baik. Ini bisa dilihat pada kegiatan pemilu lalu. Pemilu berjalan lancar dan aman. Hubungan antarpartai politik tidak dililit konflik. Kalaupun ada(konflik, *Pen.*), sebatas menjelang pilkada. Tetapi itu semua masih dalam tahap wajar.[13]

Masyarakat Belu sangat mencintai kerukunan. Hal-hal yang akan memancing konflik, sangat tidak disukai. Dalam kegiatan pemilu memang ada sedikit masalah, tetapi konflik itu bisa diredam dan semua bisa menerima.[14]

Sewaktu kegiatan pemilu yang lalu anggota kepolisian tidak terlalu disibukkan dengan masalah pertikaian antara peserta pemilu.[15]

Namun sesungguhnya dinamika politik di Kabupaten Belu dapat dikatakan kurang berjalan baik. Hal ini disebabkan pada setiap menjelang kegiatan yang berkaitan dengan pemilu, selalu

11 Hasil wawancara dengan Kepala Badan Kesbang Linmas Kabupaten Belu di Kantor Kesbang Linmas di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

12 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda di Kota Atambua pada 11 Juni 2011.

13 Hasil wawancara dengan Sekretaris Badan Kesbang Linmas Kabupaten Belu di Kantor Kesbang Linmas di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

14 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Keamanan, Ekonomi, dan Sosial Budaya Badan Kesbangpol Kabupaten Belu di Kantor Kesbang Linmas di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

15 Hasil wawancara dengan Wakapolres Belu di Kantor Polres Belu di Kota Atambua pada 12 Juni 2011.

memunculkan kelompok-kelompok yang cenderung menimbulkan konflik. Sikap kebersamaan yang selalu muncul dalam kehidupan sehari-hari menjadi terpecah-pecah kedalam beberapa kelompok. Terpecahnya kelompok-kelompok ini secara langsung maupun tidak langsung telah mengganggu stabilitas wilayah di Kabupaten Belu.

Di balik adanya masalah tersebut, ternyata kesadaran masyarakat dalam berpolitik tetap berjalan dengan diwujudkannya dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, baik Pemilu 2004 dan 2009 maupun Pilpres 2005, Pilgub 2008, dan Pilbup 2008. Pemilu 2009 diikuti oleh 38 organisasi peserta pemilu, dengan jumlah pemilih 164.250 pemilih atau 73,55% dari 223.309 pemilih yang terdaftar. Secara rinci partisipasi masyarakat dalam kegiatan Pemilu 2009 terlihat pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1.

Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Legislatif 2009 di Kabupaten Belu

No	Uraian	Jumlah
1.	Pemilih	223.309
2.	Surat suara yang sah	154.787
3.	Surat suara yang tidak sah	11.704
4.	Pemilih yang menggunakan hak	164.250
5.	Pemilih yang tidak menggunakan hak	59.059
6.	Tingkat partisipasi	73,55%

Sumber: KPU Kabupaten Belu, 2011.

Berdasarkan Tabel 5.1, dapat diketahui bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemilu 73,55%. Jumlah

ini, termasuk pada kategori yang masih perlu ditingkatkan. Dalam kegiatan Pemilu 2004 yang diikuti 24 organisasi peserta, diperoleh jumlah suara sah sebesar 153.644 suara dengan perolehan kursi sebanyak 35 kursi. Ternyata pada Pemilu 2009 terdapat 3 partai yang hilang, disebabkan oleh kurang mampunya pengurus partai politik tersebut mengangkat jumlah konstituen untuk memilih partainya. Selain itu, partai politik yang menghilang lebih banyak disebabkan oleh adanya konflik internal yang tidak berkesudahan. Namun ada alasan sangat klasik yang disampaikan kepada penulis, bahwa partai politik yang hilang tersebut disebabkan sudah tidak mampu lagi menutupi biaya operasional kegiatannya. Sedangkan pada Pemilu 2009 diikuti 34 parpol, berarti ada tambahan 20 partai baru. Selengkapnya dapat terlihat pada Tabel 5.2.

Tabel 5.2.

Partai Peserta Pemilu di Kabupaten Belu

No	Peserta Pemilu			JumlahSuara		Jml Kursi	
	2004		2009	2004	2009	2004	2009
1	PNI Marhaenisme	15	PNI Marhaenisme	2.994	2.981	-	-
2	PBSD		PBSD	3.758		-	
3	PBB	27	PBB	2.619	1.735	-	-
4	P. Merdeka	41	P. Merdeka	2.175	919	-	-
5	PPP	24	PPP	1.722	2.314	-	1
6	PPDK	20	PPDK	7.345	7.338	2	3
7	PPIB	10	PPIB	4.881	4.199	2	1
8	PNBK	26	PNBK	2.921	2.093	-	-
9	P. Demokrat	31	P. Demokrat	9.754	19.514	3	5
10	PKPI	7	PKPI	8.351	2.555	3	-
11	PPDI	19	PPDI	3.858	1.128	-	-

12	PPNU		PPNU	312		-	
13	PAN	9	PAN	6.945	6.760	2	3
14	PKPB	2	PKPB	3.220	4.386	1	2
15	PKB	13	PKB	7.593	3.269	2	-
16	PKS	8	PKS	197	1.647	-	-
17	PBR	29	PBR	8	1.318	-	-
18	P-DIP	28	P-DIP	23.888	11.222	6	3
19	PDS	25	PDS	3.368	3.653	-	-
20	Partai Golkar	23	P-GOLKAR	40.114	13.202	9	4
21	P. Patriot Pancasila		P. Patriot Pancasila	4.301		1	
22	PSI	43	PSI	2.590	1.456	-	-
23	PPD	12	PPD	3.524	2.154	-	-
24	P.Pelopor	22	P. Pelopor	7.206	4.825	4	2
		1	P. Hanura		8.171		4
		3	P. PPI		3.008		-
		4	PPRN		3.180		-
		5	P. Gerindra		10.351		3
		6	P. Barisan Nasional		4.122		1
		11	P. Kedaulatan		1.591		-
		14	P. Pemuda Indonesia		2.743		-
		16	PDP		5.025		1
		17	P. Karya Perjuangan		3.415		1
		18	P. Matahari Bangsa		2.488		-
		21	P. Republika Nusantara		3.522		-
		30	P. Patriot		2.111		-
		32	PKDI		1.906		-
		33	PIS		667		-
		34	PKNU		1.651		-

35	Partai Lokal Aceh				
36					
37					
38					
39					
40					
42	PNUI		65		-
44	P. Buruh		1.919		1
JUMLAH		153.644	154.603	35	35

Sumber: KPU Kabupaten Belu, 2011.

Berkaitan dengan supremasi hukum yang berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia secara universal, di Kabupaten Belu telah mengalami degradasi. Keadaan ini disebabkan banyaknya produk peraturan perundang-undangan yang tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum, agama, dan hukum adat.

Sehubungan dengan itu, perubahan dan penyesuaian berbagai ketentuan dan perundangan yang bersifat nasional maupun berupa peraturan daerah yang memiliki relevansi dengan pembangunan daerah perlu ditingkatkan dan dikembangkan, dengan memperhatikan pula hukum agama dan hukum adat yang tumbuh di tengah-tengah masyarakat. Selanjutnya ditingkatkan pelaksanaan sosialisasi peraturan perundang-undangan baru, baik yang merupakan produk negara maupun produk daerah kepada masyarakat, aparatur pemerintah, dan penegak hukum.

Permasalahan hukum dan HAM yang ada, antara lain disebabkan lemahnya budaya sadar hukum di berbagai strata masyarakat, rendahnya pelayanan dan bantuan hukum bagi

masyarakat, rendahnya moral dan profesionalitas aparat penegak hukum, rendahnya wibawa produk hukum daerah.

Pembangunan hukum yang telah dilakukan dan hasil yang telah dicapai di bidang hukum, secara umum masih dirasakan bahwa penegakan supremasi hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia belum sepenuhnya terwujud.

5.2. Faktor Sosial Budaya

Wilayah Kabupaten Belu dibagi menjadi dua wilayah berdasarkan karakteristik sosial budayanya, yaitu meliputi perbedaan adat perkawinan, bercocok tanam, adat-istiadat kematian, dan adat dalam membuat rumah. Masyarakat Belu Utara memiliki adat-istiadat perkawinan *patrilinial* yang sangat ketat, yaitu laki-laki wajib membayar sejumlah *belis* (mas kawin) kepada keluarga perempuan agar dapat membawa anak gadis dari keluarga perempuan ke keluarga laki-laki. Sedangkan masyarakat Belu Selatan memiliki adat-istiadat *matrilinial,* yaitu garis keturunan dan harta benda diatur berdasarkan garis keturunan ibu. Perempuan menguasai dan mengatur harta kekayaan keluarga.

Karakteristik sosial budaya juga dapat memengaruhi pola perkampungan masyarakat Kabupaten Belu atau masyarakat Timor. Pola perkampungan asli masyarakat Timor adalah sebuah kelompok padat dari rumah-rumah dan terdapat beberapa kandang ternak sapi berpagar di sekelilingnya. Selain itu, pola perkampungan berkembang karena perkembangan situasi keamanan pada masa lalu, yaitu masyarakat membangun perkampungan atau desa di atas puncak gunung karang dan dike-

lilingi dinding batu atau semak berduri. Desa tersebut didiami kelompok kerabat dengan seorang kepala dan sekitar 50-60 orang. Ketika jumlahnya terlalu besar, maka sebagian dari mereka berpisah (membentuk *cluster* permukiman). Sedangkan pola perkampungan baru adalah pola perkampungan radial (memanjang sepanjang jalan). Selain itu, kondisi sosial budaya masyarakat sangat terkait dengan tradisi, adat-istiadat, pola, dan pandangan hidup terhadap kemajuan.

Karakteristik kebudayaan daerah Kabupaten Belu juga banyak dipengaruhi oleh budaya suku-suku bangsa lain di Indonesia, seperti pengaruh suku Jawa, Bugis Makassar, Ambon, serta pengaruh bangsa asing seperti Portugis dan Belanda pada zaman dahulu yang masuk melalui jalur perdagangan dan politik. Kesemuanya itu menciptakan keanekaragaman budaya yang dimiliki masyarakat Kabupaten Belu, seperti tampak dalam bahasa, sistem pemerintahan (dahulu), sistem religi, dan unsur-unsur budaya lainnya. Walaupun demikian, masyarakat Kabupaten Belu masih menampakkan ketradisionalannya sebagai ciri khas yang tidak dimiliki oleh suku-suku di daerah lain.

Masyarakat Belu pada dasarnya memiliki sifat yang taat, utuh, setia, dinamis, dan patuh. Keinginan untuk maju cukup besar, namun bersifat "tertutup" karena masih dipengaruhi oleh tradisi dan kebiasaan-kebiasaan lama. Mereka sukar untuk menyampaikan permasalahannya kepada siapa saja yang tidak atau belum dikenal.

Dari aspek etnik yang berarti kesukuan atau suku bangsa, menyangkut hal-hal yang berhubungan dengan ciri kesukuan suatu kelompok masyarakat, seperti sebarannya, tipe manusianya, cara hidup, dan corak budaya yang dimiliki. Berdasarkan

pengertian etnik tersebut, suku-suku yang terdapat di Kabupaten Belu adalah *Tetun, Kemak,*dan *Marae.* Sebagian besar suku di Kabupaten Belu umumnya menganut genealogis teritorial. Mereka percaya bahwa seluruh warga suku sebenarnya merupakan satu asal keturunan, yang memiliki budaya, bahasa, dan wilayah adat tertentu.

Karakteristik sosial budaya masyarakat secara lebih rinci meliputi aspek adat kebiasaan, sistem kekeluargaan, bahasa yang dipergunakan sehari-hari, cara berpakaian, upacara adat, tingkah laku, dan lain-lain.

Bahasa yang digunakan sehari-hari oleh sebagian masyarakat Kabupaten Belu berbeda-beda sesuai dengan dari suku mana dia berasal, yakni bahasa *Tetun, Buna,*dan *Kemak*. Tetapi, dikarenakan masyarakat Belu dewasa ini berasal dari berbagai daerah, ditambah dengan masuknya eks pengungsi Timor-Timur, maka bahasa yang digunakan pun semakin beragam bergantung dari mana dia berasal.

Masyarakat Belu memiliki budaya dan adat-istiadat yang turun-temurun dan diupayakan agar tetap lestari. Berdasarkan legendanya, adat asli Belu berasal dari dalam tanah atau leluhur yang disebut-sebut berasal dari "Sina Mutin Malaka". Berdasarkan penelitian para antropolog, di Kabupaten Belu ditemukan penduduk asli Timor yang disebut "Melus" (Ema Melu), yang karena terdesak oleh para pendatang, mereka melakukan hijrah ke daerah lain yang kini tidak jelas keberadaannya.

Disebutkan bahwa suku yang merupakan pendatang adalah suku "Tetun" sebagai suku yang terbesar dengan daerah seberangannya di Belu Utara. Selain itu, ada kelompok suku-suku kecil seperti *Buna* dan *Tau* yang tinggal di Kecamatan Lamaknen

dengan penyebaran yang tidak merata.Dikenal pula suku *Kemak* yang mendiami daerah perbatasan Kecamatan Lamaknen sampai ke pantai Utara. Suku Tetun merupakan suku yang paling banyak jumlah penduduknya di Kabupaten Belu. Suku ini tersebar di Belu bagian Selatan. Suku Buna (Marae) merupakan suku besar kedua di Kabupaten Belu yang banyak mendiami Belu bagian Utara. Terdapat pula suku Kemak yang mayoritas berprofesi sebagai petani, dan suku Dawan yang merupakan kelompok suku terkecil di Kabupaten Belu, karena suku ini adalah suku pendatang dari TTU dan TTS, yang umumnya mendiami wilayah perbatasan dengan Kabupaten TTU dan TTS.

Penduduk Kabupaten Belu merupakan masyarakat yang terbagi ke dalam 4 (empat) subetnik besar, yaitu Ema Tetun, Ema Kemak, Ema Bunak, dan Ema Dawan Manlea. Keempat subetnik tersebut menempati lokasi dengan karakteristik tertentu sesuai dengan kekhasannya. Sebagian besar penduduk tersebut beragama Kristen Katolik. Masing-masing etnik memiliki perbedaan dan persamaan bahasa dan praktek budaya, namun hal tersebut tetap membuat kerukunan di antaranya tetap berjalan.

Masyakarat Belu mengenal klasifikasi masyarakat ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu:

1. Golongan pertama adalah *Dasi*, yakni golongan bangsawan yang menempati lapisan terpusat. Golongan inilah yang akan memangku jabatan kepemerintahan secara turun-temurun (pemimpin disebut Loro atau Liurai atau Na'i).
2. Golongan kedua adalah *Renu*, yakni golongan rakyat jelata yang merdeka.

3. Golongan ketiga adalah *Ata* atau *Klason*, yakni golongan hamba sahaya. Golongan ini merupakan tawanan perang yang dijadikan budak untuk melayani kebutuhan golongan *Renu* atau *Dasi*.

Kondisi sosial kependudukan masyarakat Kabupaten Belu ditunjukkan dengan kondisi masih tingginya angka kemiskinan, yakni sebanyak sekitar 80% KK. Selain itu, masih rendahnya pendapatan per kapita penduduk, yaitu sebesar Rp 1,8 juta (2008). Sedangkan pendapatan per kapita penduduk Provinsi NTT sebesar Rp 2,2 juta dan nasional sebesar Rp 4,1 juta.

Kalau masalah antarwarga, cukup diselesaikan secara kekeluargaan atau adat. Tetapi kalau sudah melanggar hukum, diserahkan kepada aparat yang berwenang.[16]

Terkait masalah kriminalitas, polisi yang menangani. Sedangkan masalah yang menggangu kedaulatan, ditangani TNI. Pemda jarang menuntaskan. Kalau ada permasalahan di antara warga, biasanya terlebih dahulu dituntaskan secara kekeluargaan atau adat oleh para tokoh masyarakat. Tetapi saat ini masalah di garis batas tidak terlalu mengkhawatirkan, mengingat masyarakatnya banyak yang telah sadar hukum.[17]

Kalau ada masalah di perbatasan, biasanya ditangani aparat kepolisian dan TNI. Tetapi saat ini masalah diperbatasan dapat dikatakan aman dan tidak banyak masalah.[18]

---

16 Hasil wawancara dengan Bupati Belu di Kantor Bupati di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

17 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda di Kota Atambua pada 11 Juni 2011.

18 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Keamanan, Ekonomi, dan Sosial Budaya Badan Kesbangpol Linmas di Kantor Kesbang Linmas di Kota Atambua pada 10 Juni 2011.

Pemda pernah ada masalah ketika membuat perda tentang pungutan kepada kendaraan yang berasal dari Timor Leste. Perda itu dicabut kembali, karena desakan Kementerian Luar Negeri.[19]

5.3. Pembangunan Infrastruktur (Bidang Pertahanan)

Pelaksanaan pengamanan wilayah perbatasan di Provinsi NTT yang berbatasan langsung dengan Timor Leste, berdasarkan Rencana Operasi "Sasando-02" Kodam IX Udayana pada 2006, dilakukan dengan mengerahkan Satpur/Banpur TNI AD dalam bentuk Satgas. Satgas ini didatangkan dari luar wilayah Kodam IX Udayana maupun satuan Kodam IX Udayana dan satuan kewilayahan Kodam IX Udayana yang sudah tergelar, khususnya yang berbatasan langsung dengan perbatasan Timor Leste.

Kekuatan yang dapat dikerahkan untuk pelaksanaan pengamanan perbatasan tersebut meliputi:

a. Satuan Kewilayahan yang terdiri atas 1 Korem dan 4 Kodim (yang ada di Kota Kupang, Naibobat, Kefamenanu, dan Atambua).
b. Satpur/Banpur yang terdiri atas 4 Yonif, 1 Yonkav, dan 1 Denzipur.
c. Satuan dari luar wilayah Kodam IX Udayana (misalnya satuan Kostrad), yang tergabung dalam Satgas.
d. Selain kekuatan satuan pengamanan pada point "a" s/d "c", terdapat kekuatan pendukung lainnya berupa Lanudal kelas A (berdasarkan Jakstra Kasal: Kep./2/II/2006 tentang Postur TNI AL sampai 2024) dan Lanud tipe C El Tari

19 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Penelitian Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda pada 12 Juni 2011.

(berdasarkan Probangkuat TNI AU 2010-2014) yang ada di Kota Kupang.

Di masa akan datang direncanakan dibentuk 1 Mabrigif dan 1 Brigade Infantri sebagai bentukan baru satuan pengamanan wilayah perbatasan di NTT. Sedangkan berdasarkan Renstra TNI AD, ditegaskan bahwa implementasi tugas TNI dalam mengamankan perbatasan di Provinsi NTT, yang berbatasan langsung dengan RDTL, pada dasarnya dengan mengerahkan satuan-satuan yang ada di Kodam IX Udayana. Berdasarkan kenyataan ini, Renstra tersebut telah mengamanatkan bahwa di masa akan datang sudah saatnya dibentuk satuan khusus pengamanan perbatasan yang memiliki kemampuan dan pengetahuan khusus untuk menanggulangi persoalan-persoalan yang ada di perbatasan. Selain kemampuan militer yang harus dikuasai oleh prajurit, harus memiliki pengetahuan tentang keimigrasian, penanganan pengungsi, penangkapan pelaku *illegal logging*, perompakan, dan penegakan hukum di udara yurisdiksi nasional.

Berkaitan dengan aspek kebijakan maupun kewenangan pembangunan bidang pertahanan yang sekiranya dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah, beragam pendapat pun mengemuka.

Bila diperhatikan, memang ada sebagian perda yang bersinggungan dengan aspek pertahanan. Perda itu berkaitan dengan masalah penegakan hukum dan HAM, namun pemda hanya sebagai pendukung dan bukan mengambil wewenang pertahanan yang milik TNI. Pertahanan merupakan kewenangan pusat. Jadi di Kabupaten Belu tidak ada perda yang khusus mengatur pertahanan. Namun Pemda Kabupaten Belu siap

apabila diberi kewenangan yang berkaitan dengan pertahanan, asalkan tidak membebani APBD. Sekiranya nanti ada kewenangan yang berkaitan dengan pertahanan, dikhawatirkan sistem komando tidak dapat diterima oleh aparat pemda yang jelas-jelas sipil. Kualitas SDM aparatpun masih perlu ditingkatkan. Bisa juga APBD Kabupaten Belu jadi defisit, karena harus mengelola urusan pertahanan walaupun tanpa kewenangan pengerahan pasukan dan persenjataan. Kemungkinan banyak masalah kalau betul ada pelimpahan kewenangan tersebut kepada pemda.[20]

Karena Belu merupakan daerah perbatasan, setidaknya ada beberapa perda yang berkaitan dengan masalah pertahanan. TNI yang mengatur masalah itu. Tidak ada peraturan daerah di Kabupeten Belu yang mengkhususkan kepada permasalahan pertahanan, karena itu sudah jadi kewenangan pusat. Masalah yang timbul dari suatu kebijakan, biasanya dapat diselesaikan secara baik.[21]

Kebijakan di Kantor Kesbang yang berkaitan langsung dengan masalah pertahanan lebih banyak tentang pembangunan nasionalisme atau sosialisasi wawasan kebangsaandan ketahanan nasional. Kegiatan ini juga melibatkan pihak dari TNI dan Kepolisian. Di dinas lainpun ada program yang berkaitan dengan pertahanan, seperti di Dinas Kelautan atau Dinas Pekerjaan Umum. Di dinas-dinas tersebut ada unit-unit yang berkaitan dengan tugas TNI. Masalah pertahanan adalah urusan pusat, jadi tidak ada perda yang khusus mengatur pertahanan. Kesbang hanya mendukung kegiatan-kegiatan pembinaan kewilayahan,

20 Hasil wawancara dengan Bupati Belu di Kantor Bupati pada 9 Juni 2011.

21 Hasil wawancara dengan Wakil Ketua DPC Partai Demokrat di Kantor DPC Partai Demokrat di Kota Atambua pada 13 Juni 2011

seperti sosialisasi wawasan kebangsaan. Sulit kalau daerah harus mengatur pertahanan, karena disitu ada masalah pasukan dan senjata. Biar pusat saja yang mengatur. Sampai sejauh ini tidak ada masalah, sebab semua sudah tahu kewenangan masing-masing. Jadi tidak ada tumpang-tindih kegiatan atau kewenangan.[22]

Kebijakan-kebijakan yang bersinggungan dengan aspek pertahanan mungkin ada, tetapi tidak banyak. Hal yang bersinggungan, lebih banyak dengan perda yang berkaitan dengan tupoksi dinas, seperti melakukan dukungan untuk melakukan pembangunan nasionalisme, pengawasan patok batas, pengawasan keamanan di laut, pengawasan lintas ternak, dan lain sebagainya. Ini mungkin konsekuensi Kabupaten Belu sebagai daerah perbatasan, yang harus memiliki tugas berbeda dengan daerah lain yang bukan daerah perbatasan. Pengaturan masalah pertahanan adalah wewenang pusat. Kalau ada perda tentang pertahanan, tentu akan sedikit menimbulkan kesulitan, mengingat yang satu menggunakan sistem komando dan yang lain bersifat egaliter. Dengan adanya BNPPD, penyelesaian masalah di daerah perbatasan dapat lebih cepat diselesaikan.[23]

Perda No. 5/2008 secara tersirat telah menugaskan badan-badan yang ada di lingkungan Pemda Kabupaten Belu untuk mendukung masalah pertahanan. Perda yang khusus mengatur pembangunan di bidang pertahanan itu tidak ada. Masalah pertahanan itu urusan pusat dan bukan urusan daerah. Kalau jadi urusan daerah, apa mau para tentara itu diatur oleh orang

22 Hasil wawancara dengan Kepala Badan Kesbang Linmas Kabupaten Belu pada 9 Juni 2011.

23 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Belu pada 11 Juni 2011.

sipil? Sejauh ini tidak ada, sebab kita berkerja untuk saling menunjang. Kebijakan yang bersinggungan itu saling mendukung dan tidak bersifat tumpang-tindih. Kebijakan pertahanan tetap di tangan TNI.[24]

Konsekuensi sebagai daerah perbatasan antarnegara tentu ada. Pertahanan merupakan masalah utama di daerah perbatasan. Pertahanan itu urusan TNI, jadi tidak ada perda yang mengatur pertahanan. Tidak ada masalah, yang ada justru kerjasama antarinstansi. KerjasamaPemda dengan TNI sudah berjalan baik.[25]

Berbagai pendapat tersebut, pada dasarnya memiliki keterkaitan dengan amanat dari berbagai landasan hukum yang berkenaan dengan pembangunan bidang pertahanan, seperti pada pasal 7 ayat 2 UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, yang menjelaskan bahwa salah satu tugas pokok TNI adalah mengamankan wilayah perbatasan, meningkatkan pembentukan kekuatan, kemampuan, dan gelar kekuatan satuan pengamanan wilayah perbatasan TNI agar mampu menerapkan tugas penanggulangan berbagai bentuk ancaman berupa pelanggaran lintas batas, pencurian kayu, pencurian ikan secara ilegal oleh negara asing, perompakan di laut, dan pelanggaran batas yurisdiksi nasional.

Tugas pokok TNI berdasarkan pasal 7 ayat 2 UU No. 34/2004 merupakan implementasi dari UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, yang menjelaskan bahwa pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara,

24 Hasil wawancara dengan Sekretaris Badan Kesbang Linmas Kabupaten Belu pada 10 Juni 2011.

25 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Evaluasi dan Pelaporan Bappeda Kabupaten Belu pada 11 Juni 2011.

keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk keselamatan segenap bangsa dan negara.

Lebih lanjut di dalam Renstra TNI AD Tahun 2005-2009, dikemukakan berbagai kemampuan Satuan Pengamanan Wilayah Perbatasan yang harus dilakukan. Berbagai kemampuan yang harus dilaksanakan tersebut adalah sebagai berikut:

(1) Kemampuan intelijen, yang meliputi: (a) Kegiatan penyelidikan. Satuan pengamanan wilayah perbatasan harus mampu melaksanakan penyelidikan dalam rangka deteksi dini di semua tingkat Komando Pengamanan Wilayah Perbatasan, (b) kegiatan pengamanan. Satuan pengamanan wilayah harus mampu melaksanakan pengamanan personel, materiil, berita, dokumen, kegiatan militer, dan operasi, baik bersifat taktis maupun strategis, (c) kegiatan pengolahan bahan keterangan. Mampu mengolah intelijen dasar dihadapkan dengan intelijen faktual/aktual menjadi ramalan guna kepentingan intelijen taktis dan strategis.

(2) Kemampuan tempur, yang meliputi: (a) Kemampuan melaksanakan pertahanan wilayah darat untuk mencegah infiltrasi, menahan, melokalisir, dan menggagalkan serbuan lawan, (b) kemampuan menyelenggarakan pertahanan udara dalam rangka melindungi wilayah perbatasan dari kemungkinan ancaman serangan udara lawan secara terbatas, (c) kemampuan melumpuhkan kekuatan kelompok pencurian kekayaan alam di daerah perbatasan.

(3) Kemampuan pembinaan wilayah, yang meliputi: (a) Terwujudnya kemampuan satuan pengamanan wilayah perbatasan, melaksanakan temu cepat dan lapor cepat dalam rangka menghadapi perkembangan situasi di wilayah, (b)

terwujudnya kemampuan komunikasi sosial dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat di wilayah perbatasan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pengamanan perbatasan, (c) terwujudnya kemampuan penguasaan wilayah dalam rangka perencanaan penyelenggaraan pengamanan perbatasan, (d) terwujudnya kemampuan penyelenggaraan bhakti TNI guna memantapkan kemanunggalan TNI dan rakyat serta meningkatkan kesadaran bela negara masyarakat.

Berkaitan dengan masalah pertahanan di kawasan perbatasan, Danrem 161 Wirasakti melaporkan kepada anggota DPR yang melakukan kunjungan lapangan ke Kabupaten Belu pada 2010. Danrem melaporkan, tugas pokok Korem 161/Wirasakti adalah melaksanakan pembinaan kesiapan operasional terhadap segenap jajaran komandonya dan pembinaan teritorial serta menyelenggarakan operasi pertahanan sepanjang tahun di daerahnya sesuai rencana pertahanan Kodam IX/Udayana. Korem 161/Wirasakti mengemban dua fungsi, yakni fungsi pelayanan bantuan administrasi terhadap satuan/badan/komando yang berada di daerah dan fungsi kegarnizunan TNI di daerahnya sesuai dengan kebijaksanaan.

Beberapa permasalahan yang dihadapi Korem 161/WS, yaitu:

1) Asrama Yonif 743/PSY Naibonat masih menampung asrama sementara militer nonorganik sebanyak 116 KK. Sementara itu, anggota Yonif 743/PSY yang belum mendapatkan tempat tinggal mencapai 80 KK dan mereka tinggal di luar asrama.

2) Masih ada pulau dan tanah yang disewakan sebanyak 5 hektar selama 25 tahun kepada orang asing di Pulau Bidadari, Kabupaten Manggarai, dan di wilayah Rote Ndao, Kabupaten Rote, seluas 3 hektar selama 20 tahun.
3) Menyusul pemekaran sejumlah wilayah di NTT, yakni Kabupaten Manggarai menjadi 3 Kabupaten (Manggarai, Manggarai Barat, dan Manggarai Timur), Kabupaten Flores Timur menjadi dua kabupaten (Larantuka dan Lembata), serta pemekaran Kabupaten Ngada menjadi Kabupaten Bajawa dan Kabupaten Nagekeo, membutuhkan pembangunan Kodim dan Ramil.[26]

Danlanal VII/Kupang pada kesempatan yang sama melaporkan tentang kondisi keamanan di kawasan perbatasan. Dilaporkan, Lantamal VII merupakan Komanda Pelaksana dukungan Koarmatim yang berkedudukan di bawah Pangamatim. Pengembangan Lantamal VII yang berkedudukan di Kupang dan diresmikan pada 25 November 2005 serta berlanjut hingga kini masih dalam proses pengembangan dan pembangunan menuju pangkalan utama TNI Angkatan Laut yang ideal. Tugas Lantamal VII/Kupang melakukan dukungan pangkalan secara efektif dan efisien, melakukan pertahanan pangkalan, pemberdayaan Wilhanla dalam wilayah tanggung jawab Lantamal VII, menjalin koordinasi dengan komando lain, pemda dan instansi/badan pemerintah, pembinaan pangkalan utama berikut pangkalan jajarannya, serta melaksanakan dukungan dan koordinasi guna menyelesaikannya.

26 Laporan Danrem 161 Wirasakti kepada Anggota DPR-RI yang melaksanakan kunjungan ke Kabupaten Belu pada 2010.

Upaya pengamanan laut dilakukan Lantamal VII secara internal dan eksternal. Secara internal diwujudkan dalam bentuk upaya pengawasan dan pengamanan wilayah perairan, perbatasan, dan pulau terluar Indonesia yang diimplementasikan dalam bentuk gelar operasi, sementara eksternal dalam bentuk kerjasama dengan negara tetangga guna mengatasi permasalahan yang menonjol pada kedua negara. Selain itu, Lantamal VII melakukan peningkatan kemampuan dengan menyiapkan unsur laut guna mendukung operasi, melaksanakan bin terhadap potensi maritim, melatih personil satlak ops Lantamal VII, serta melaksanakan latihan sesuai jadwal latihan dan rencana latihan.

Permasalahan utama di wilayah perbatasan RI-RDTL adalah pelintas batas ilegal, mengingat mahalnya biaya fiskal serta penyelundupan barang dari RI ke RDTL dan sebaliknya. Guna melaksanakan tugas di wilayah perbatasan, Lantamal VII/ Kupang mengalami kendala berupa minimnya sarana dan prasarana penunjang di wilayah perbatasan seperti *speedboat* dan perahu karet.[27]

Sedangkan Danlanud Eltari Kupang mengemukakan mengenai tupoksinya yang strategis, yaitu tugas Lanud Eltari Kupang adalah menyiapkan dan melaksanakan pembinaan dan pengoperasian seluruh satuan dalam jajarannya, pembinaan potensi dirgantara, serta menyelenggarakan dukungan operasi bagi satuan lain. Fungsi Lanud El Tari adalah menyelenggarakan pembinaan dan penyiapan satuan dalam jajaran, mengumpulkan dan merekam data guna dukungan operasi dan latihan, melaksanakan bekal dan pengadaan materiil bagi satuan kerja,

27 Laporan Danlanal VII/Kupang kepada Anggota DPR-RI yang melaksanakan kunjungan ke Kabupaten Belu pada tahun 2010

menyelenggarakan pengadaan alutsista tingkat sedang, pembinaan potensi dirgantara, pengadaan sarana prasarana dan fasilitas pendukung, serta melakukan koordinasi dengan badan/instansi terkait.

Permasalahan dalam tubuh Angkatan Udara Eltari Kupang, antara lain *Coverage Radar* belum mencapai secara keseluruhan wilayah tanggungjawab Lanud El Tari, belum tergelar Skadron Udara di El Tari, belum tergelar *site* Rudal G/A dan PSU di El Tari, belum terpenuhinya sarana dan prasaran pendukung Operasi Udara (Kendaraan *Crash Team* belum ada, kendaraan PK yang menggunakan *foam* belum ada, kendaraan Refueller belum ada, kondisi rumah sakit masih minim, mess kurang, kendaraan angkut personil masih terbatas, *ambulance*, sarana *Ground Handling* belum memadai, belum terpenuhinya personil yang sesuai dengan SOP.

Guna mendukung kinerja, Lanud Kupang mengharapkan penggelaran skuadron udara, terpenuhinya sarana dan prasarana pendukung operasi penerbangan (POP) secara memadai, peningkatan operasi udara lebih Intensif di wilayah udara Provinsi Nusa Tenggara Timur, peningkatan kemampuan *coverage* radar mencapai keseluruhan wilayah tanggungjawab Lanud El Tari, penggelaran Rudal G/A dan PSU, terpenuhinya jumlah kekuatan personil yang sesuai dengan POP, adanya penambahan perumahan dan mess, peningkatan kesejahteraan prajurit. Belum adanya kesepakatan antara RI dan RDTL tentang Distrik Oecussi, berpotensi menimbulkan terjadinya pelanggaran wilayah udara NTT oleh kekuatan udara negara asing, sehingga perlu peningkatan pengawasan.

Beberapa potensi ancaman di NTT, antara lain masuknya unsur-unsur kuat angkatan udara asing sewaktu-waktu di wilayah NTT jika terjadi bencana alam dengan alasan bantuan kemanusiaan tidak memerdulikan masalah perizinan; masuknya pesawat intai berteknologi tinggi, baik berawak maupun tidak, untuk melakukan pengintaian udara; keberadaan pangkalan Udara Butterworth-Port Moresby dan Pulau Christmas; pemanfaatan *Blind Spot* oleh kekuatan negara asing akibat keterbatasan *Coverage* Radar TNI dan sipil; penyalahgunaan *Flight Approval* (FA) dan *Flight Security Clearence* (FSC) oleh pesawat militer/sipil asing akibat keterbatasan kemampuan pengawasan wilayah udara; pelanggaran wilayah udara di perbatasan; ALKI (ancaman keamanan laut dan udara); eksploitasi kekayaan alam; spionase; agresi;bencana alam.[28]

Sedangkan Kapolda Nusa Tenggara Timur mengemukakan kondisi keamanan yang terjadi di kawasan perbatasan. Dikemukakan,wilayah Polda NTT terdiri atas 15 polres, 1 resta, 151 polsek, dan 154 pospol. Hingga kini masih ada lima kabupaten pemekaran yang belum didukung oleh keberadaan polres serta 39 kecamatan belum terdapat polsek. Adapun dukungan personil di Polda NTT sebanyak 10.071 personil.

Sistem pengawasan dan komunikasi yang dilakukan Polda NTT di pintu gerbang dan pos perbatasan, menggunakan CCTV yang bisa langsung diakses Polres dan Polda dengan menggunakan satelit. Pos polisi telah didukung oleh telepon dan internet. Jaringan komunikasi antara pos dengan polres dan antarpos langsung bisa dimonitor oleh Polres dan Polda.

28 Laporan Danlanud Eltari Kupang kepada Anggota DPR-RI yang melaksanakan kunjungan ke Kabupaten Belu pada 2010.

Salah satu kasus yang menonjol di NTT adalah imigran illegal. Untuk menangani kasus ini masih terganjal sejumlah kendala, yakni belum adanya UU tentang *people smuggling,* sehingga menggunakan UU Keimigrasian. Dokumen yang dibawa oleh imigran lengkap (paspor, visa, tiket, dan atau surat keterangan pengungsi dari UNHCR), titik poin pemberangkatan ke Australia sangat luas, sehingga keterbatasan dalam pengawasan, adanya dukungan dari nelayan untuk memberangkatkan imigran ke Australia (menyediaakan perahu, logistik, guide, dan lain-lain). Permasalahan lain yang cukup menonjol di provinsi adalah *trafficking in person* (TKI). Data calon TKI ilegal pada 2009 mencapai 4 kasus (40 orang). Permasalahan TKI dipicu oleh sejumlah latar belakang, seperti kemiskinan, mudahnya mengurus persyaratan TKI secara ilegal, dan koordinasi antarinstasi terkait dalam penangan TKI ilegal belum berjalan baik.

Permasalahan yang terjadi di wilayah perbatasan RI-RDTL, antara lain perbatasan kedua negara di beberapa wilayah belum permanen (masih mungkin diubah); pelanggaran pelintas batas ilegal karena adanya hubungan keluarga, perkawinan, persamaan budaya (adat dan budaya), dan kepercayaan/agama; sengketa tanah; perkelahian antarwarga; penyelundupan sembako, BBM, dan komoditas lain mengingat perbedaan harga yang tinggi dan banyaknya jalan tikus; masalah warga eks Timor Timur yang sampai saat ini belum tuntas; pengrusakan hutan; pelanggaran ALKI oleh kapal asing; masalah tanah perbatasan di Kecamatan Haekesak (terjadi penyerobotan wilayah Belu. Dilihat dari sisi adat, wilayah tersebut termasuk Kabupaten Belu, namun secara yuridis masuk ke wilayah Timor Leste);

belum dicabutnya situasi status siaga dua di Kota Atambua oleh PBB terkait tewasnya pasukan PBB pada 2005; pelanggaran pelayaran kapal penumpang asing jalur Oekusi-Timor Leste tidak sesuai dengan Pasal 53 UNCLOS 1982 (minimal 14 mil dari garis pantai); penyampaian secara resmi oleh Pemerintah RDTL denga nota diplomatik Kementerian Luar Negeri RDTL No.289/DAB/09 tanggal 9 September 2009. Isinya menetapkan 300 WNI sebagai DPO *Serious Crime* terkait kerusuhan pasca jajak pendapat 1999 di Timor Leste.

Kasus yang terjadi di wilayah perbatasan, yakni lintas batas ilegal, penyelundupan (sembako, BBM, komoditas lain), penganiayaan berat, pencurian sapi, dan penembakan oleh warga. Lintas batas ilegal merupakan kasus yang sering terjadi.[29]

Berdasarkan uraian tersebut, pengembangan kawasan perbatasan memerlukan suatu langkah strategis dan komprehensif. Wilayah perbatasan, termasuk pulau-pulau kecil terluar, memiliki potensi sumber daya alam yang cukup besar, serta merupakan wilayah yang sangat strategis bagi pertahanan dan keamanan negara. Namun demikian, pembangunan di beberapa wilayah perbatasan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan di wilayah negara tetangga. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah ini umumnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi warga negara tetangga. Hal ini telah mengakibatkan timbulnya berbagai kegiatan ilegal di daerah perbatasan, yang dikhawatirkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan berbagai kerawanan sosial.

29 Laporan Kapolda Nusa Tenggara Timur kepada Anggota DPR-RI yang melaksanakan kunjungan ke Kabupaten Belu pada 2010.

Permasalahan utama dari ketertinggalan pembangunan di wilayah perbatasan adalah arah kebijakan pembangunan kewilayahan yang selama ini cenderung berorientasi "*inward looking*", sehingga seolah-olah kawasan perbatasan hanya menjadi halaman belakang dari pembangunan negara. Akibatnya, wilayah-wilayah perbatasan dianggap bukan merupakan wilayah prioritas pembangunan oleh Pemerintah Pusat maupun daerah. Pengembangan wilayah-wilayah perbatasan harus mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi *inward looking* menjadi *outward looking*, sehingga kawasan tersebut dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Daerah perbatasan merupakan wilayah pembinaan yang luas dengan pola penyebaran penduduk yang tidak merata, sehingga menyebabkan rentang kendali pemerintah, pengawasan, dan pembinaan teritorial sulit dilaksanakan secara mantap dan efisien. Seluruh bentuk kegiatan atau aktivitas yang ada di daerah perbatasan apabila tidak dikelola secara baik akan memiliki dampak terhadap kondisi pertahanan dan keamanan, di tingkat regional maupun internasional, baik secara langsung maupun tidak langsung. Daerah perbatasan sangat rawan terhadap persembunyian kelompok GPK, penyelundupan, dan kriminal lainnya termasuk terorisme, sehingga perlu adanya kerjasama terpadu antarinstansi terkait dalam penanganannya.

Strategi pengembangan kawasan perbatasan di Kabupaten Belu diarahkan untuk mempercepat penanganan 3 (tiga) permasalahan mendasar yang dihadapi oleh pengembangan wilayah perbatasan, yaitu permasalahan terkait aspek delimitasi dan deliniasi batas, kesenjangan pembangunan, serta aspek politik, hukum, dan keamanan.

Strategi pada aspek delimitasi dan deliniasi batas meliputi kegiatan:

(a) *Percepatan delimitasi dan deliniasi batas*. Strategi ini diarahkan untuk mempercepat proses penetapan titik-titik dasar dan penarikan garis batas serta mengupayakan kesepakatan batas-batas negara di darat dan laut dengan Timor Leste. Pasca kemerdekaan Timor Leste, terdapat beberapa segmen garis batas darat dan laut yang perlu ditetapkan dan disepakati bersama. Delimitasi dan deliniasi batas sangat mendesak dilakukan untuk mencegah terjadinya sengketa kedaulatan wilayah diantara kedua negara. Selain itu, dengan adanya kejelasan batas darat dan laut, kedua negara dapat menjalankan yurisdriksinya dalam pemanfaatan SDA, seperti dalam bidang perikanan dan pertambangan. Sasaran yang ingin dicapai oleh strategi ini adalah terjaminnya kedaulatan dan yurisdriksi NKRI di wilayah perbatasan Nusa Tenggara Timur.

(b) *Penegasan batas-batas negara di wilayah Daerah Aliran Sungai (DAS)*. Penegasan kembali batas-batas wilayah RI dengan negara Timor Leste merupakan salah satu kebijakan pemerintah dalam menata dan menetapkan garis batas dan patok-patok batasnya secara permanen, terutama yang menyangkut DAS lintas negara. Kebijakan pemerintah berkaitan dengan patok batas yang menyangkut DAS, sangat penting untuk dilakukan, mengingat tipologi dan karakteristik sungai di Kabupaten Belu umumnya memiliki bentuk topografi yang unik. DAS hanya dapat dialiri air pada musim hujan, sedangkan di musim kemarau sungai bisa kering dan tidak berfungsi apapun. Karakter air yang

mengalir tidak tetap atau selalu berpindah-pindah jalur setiap musim, sehingga apabila sungai sebagai patokan batas wilayah negara, maka batas negara tersebut dapat berpindah-pindah. Sampai saat ini batas tersebut telah bergeser jauh ke wilayah RI. Sasaran yang ingin dicapai adalah adanya batas negara yang jelas di wilayah DAS.

Sedangkan strategi yang dilaksanakan pada aspek kesenjangan pembangunan meliputi kegiatan:

(a) *Pemenuhan kebutuhan infrastruktur ekonomi.* Strategi ini diarahkan untuk menumbuhkan peluang wilayah perbatasan agar turut berpartisipasi dan bersaing dalam pasar global dan pasar regional. Hal ini perlu dilakukan melalui penyediaan infrastruktur ekonomi (pasar, jalan, transportasi, dan lain sebagainya); lembaga-lembaga penunjang usaha (koperasi, perbankan, lembaga keuangan mikro), pengembangan iklim investasi yang kondusif, serta pengembangan jiwa kewirausahaan yang tinggi pada masyarakat. Sasaran yang ingin dicapai adalah meningkatkan daya saing wilayah perbatasan dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat setempat.

(b) *Percepatan pengembangan aksesibilitas wilayah.* Strategi ini diarahkan untuk memperlancar arus maupun pergerakan manusia dan barang yang masuk maupun keluar antarwilayah dan intrawilayah. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan mengembangkan sistem transportasi darat (jalan, jembatan, angkutan darat) guna lebih meningkatkan kelancaran proses koleksi dan distribusi barang/jasa; mengembangkan sistem prasarana transportasi laut dan

udara (pelabuhan, bandara, sarana penyebrangan, pesawat, dan kapal perintis) untuk meningkatkan aksesibilitas antarwilayah dan antarpulau; mengembangkan jaringan komunikasi dan informasi. Sasaran yang ingin dicapai oleh strategi ini adalah adanya sistem transportasi darat, laut, dan udara yang terpadu serta jaringan komunikasi dan informasi yang memadai, sehingga mampu meningkatkan aksesibilitas wilayah perbatasan, khususnya antara pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah perbatasan serta meningkatkan interaksi antarpulau.

(c) *Penyusunan dan penetapan rencana tataruang wilayah perbatasan*. Strategi ini diarahkan untuk menghasilkan suatu konsep Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai suatu konsep perencanaan yang harus dimiliki oleh wilayah perbatasan dalam rangka upaya pengembangan dan pembangunan yang dilakukan secara berkelanjutan. Rencana tataruang wilayah dapat pula dijadikan sebagai *master plan* model pengembangan wilayah dilihat dari kebutuhan dan pemanfaatan keruangan suatu wilayah. Sasaran yang ingin dicapai adalah disusun dan ditetapkannya rencana tata ruang wilayah perbatasan yang sampai saat ini belum terwujud. Adanya rencana tataruang ini merupakan amanat dari UU tentang Penataan Ruang.

(d) *Peningkatan sarana dan prasarana kesehatan*. Strategi ini diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat perbatasan melalui pengaktifan posyandu, promosi kesehatan ibu dan anak, keluarga berencana, perbaikan gizi, kesehatan lingkungan, pemberantasan penyakit menular, pengobatan dasar, serta mengoptimalkan

fungsi puskesmas. Sasaran yang ingin dicapai adalah meningkatkan kualitas kesehatan yang tercermin dalam perilaku hidup sehat, penurunan angka kematian bayi, peningkatan gizi, dan berkurangnya penyebaran penyakit, sehingga masyarakat mampu berperan aktif dalam proses pembangunan wilayah perbatasan.

(e) *Peningkatan sarana dan prasarana pendidikan*. Strategi ini diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan bagi masyarakat perbatasan melalui peningkatan jangkauan pelayanan pendidikan dan penyediaan sarana dan prasarana secara lebih merata, bermutu, dan tepat lokasi, terutama di daerah-daerah yang angka partisipasi pendidikannya masih sangat rendah daripada rata-rata nasional. Sasaran yang ingin dicapai adalah meningkatnya aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan pendidikan dan meningkatnya pencapaian wajib belajar 9 tahun. Strategi ini perlu dilaksanakan, mengingat masih banyaknya desa di kawasan perbatasan yang belum memiliki sekolah. Walaupun terdapat desa yang memiliki sekolah, fasilitas yang dimilikinya sangat minim.

(f) *Peningkatan sarana dan prasarana dasar wilayah*. Strategi ini diarahkan untuk meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap sarana dan prasarana dasar wilayah, seperti listrik, air bersih, dan permukiman. Untuk dapat bersaing dengan wilayah lainnya,maka kualitas SDM melalui penyediaan sarana dan prasarana dasar yang baik mutlak diperlukan. Sasaran yang ingin dicapai adalah tersedianya listrik, air bersih, dan permukiman yang layak bagi masyarakat di perbatasan. Strategi ini perlu dilaksanakan, mengingat

salah satu karakteristik utama di kawasan perbatasan adalah minimnya sarana dan prasarana dasar yang dibutuhkan oleh masyarakat.

(g) *Pengembangan sektor-sektor unggulan daerah*. Strategi ini diarahkan untuk mempercepat pengembangan ekonomi di wilayah perbatasan melalui pengembangan sektor-sektor unggulan. Kemampuan usaha masyarakat di wilayah perbatasan dioptimalkan melalui pengembangan potensi ekonomi lokal dan sektor-sektor unggulan yang ditunjang oleh peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap faktor-faktor produksi, peningkatan kemampuan kelembagaan ekonomi lokal dalam menunjang proses kegiatan produksi dan pemasaran, serta menciptakan iklim bagi investor di daerah yang menjamin berlangsungnya produktivitas dan kelangsungan usaha masyarakat serta peningkatan penyerapan tenaga kerja. Sasaran yang ingin dicapai oleh strategi ini adalah berkembangnya aktivitas ekonomi antarwilayah yang menunjang kesempatan kerja bagi masyarakat setempat serta berkontribusi besar terhadap perekonomian daerah.

(h) *Penyelesaian masalah pengungsi.* Strategi ini diarahkan untuk menangani permasalahan pengungsi eks Timor-Timur melalui upaya pemulangan kembali atau *ressetlement.* Hal ini penting untuk dilakukan, agar para pengungsi dapat hidup layak dan tidak menimbulkan konflik sosial dengan masyarakat setempat. Sasaran yang ingin dicapai adalah pulihnya stabilitas ekonomi, sosial, dan politik wilayah perbatasan melalui penanganan pengungsi secara tepat.

(i) *Pengawasan terhadap pemanfaatan sumberdaya alam (SDA) lokal secara tepat dan kegiatan konservasi lahan*. Strategi ini

diarahkan untuk mengendalikan pemanfaatan SDA dan lingkungan hidup di wilayah perbatasan. Pola pemanfaatan potensi 25 SDA lokal dan kegiatan konservasi lahan di wilayah perbatasan perlu mendapat pengawasan intensif. Rusaknya potensi SDA, terutama hutan dan lahan, diakibatkan oleh lemahnya pengawasan pemerintah di sektor kebijakan publik yang menyangkut pemanfaatan hutan dan lahan. Salah satu kebijakan yang diambil berkaitan dengan itu adalah dilakukan pengawasan terhadap pemanfaatan SDA lokal secara tepat dan pengawasan terhadap kegiatan kelestarian lahan di kawasan lindung dan konservasi.

Strategi yang dilaksanakan pada aspek politik, hukum, dan keamanan meliputi kegiatan:

(a) *Peningkatkan sarana dan prasarana keamanan*. Strategi ini diarahkan untuk meningkatkan jumlah dan kualitas sarana dan prasarana keamanan maupun pengawasan di wilayah perbatasan. Wilayah perbatasan sulit diawasi karena sangat luas dan di beberapa tempat sulit untuk dijangkau. Oleh karena itu, jumlah aparat TNI dan Polri perlu ditingkatkan jumlah dan kualitasnya hingga jumlah dan kemampuannya ideal bagi kegiatan pengamanan di perbatasan. Peningkatan jumlah dan kualitas aparat juga perlu diikuti dengan peningkatan jumlah sarana. Pos-pos keamanan dengan kondisi yang memadai perlu dibangun pada wilayah-wilayah yang rawan. Patroli keamanan perlu lebih diintensifkan. Sasaran yang ingin dicapai adalah meningkatnya ketertiban serta berkurangnya tingkat kerawanan, pelanggaran hukum, dan gangguan keamanan di wilayah perbatasan.

(b) *Peningkatan sarana dan prasarana perbatasan*. Strategi ini diarahkan untuk meningkatkan fasilitas dan pelayanan pos lintas batas. Upaya pengaturan lintas batas, baik manusia, barang, dan karantina perlu ditata secara lebih baik untuk meningkatkan pengawasan masuknya manusia maupun barang-barang secara ilegal. Untuk itu, fasilitas pos lintas batas, perlu dilengkapi dengan berbagai sarana pendukung agar pelayanannya semakin baik, seperti pos keamanan, imigrasi, bea cukai, karantina, jasa keuangan (*money changer*), dan gudang.

(c) *Pengakuan, perlindungan, dan pengaturan hak ulayat/adat masyarakat*. Strategi ini diarahkan untuk mengaturan atau menertibkan lahan atau tanah yang menyangkut hak adat/ulayat, baik dengan warga RI ataupun warga Timor Leste yang secara adat masih diakui sebagai pemilik walaupun berada di wilayah RI atau sebaliknya. Untuk itu, perlu dilakukan pengaturan menurut adat masyarakat setempat, sekaligus pengakuan dan perlindungan hak kepemilikan apabila tanah adat/ulayat tersebut telah menjadi milik negara atau yang digunakan untuk fasilitas negara (kantor polsek, bea cukai, jalan, jaringan irigasi, dan sebagainya). Sasaran yang ingin dicapai adalah adanya pengakuan dan perlindungan hak kepemilikan tanah adat/ulayat, termasuk tanah yang telah menjadi milik negara atau yang digunakan untuk kantor polsek, bea cukai, jalan, jaringan irigasi, dan sebagainya.

(d) *Penyusunan dan penetapan peraturan lintas batas*. Strategi ini diarahkan untuk meningkatkan pengaturan aktvitas lintas batas dengan cara menetapkan tatacara lintas batas,

termasuk perdagangan lintas batas beserta peraturan pendukungnya, peningkatan prasarana pos lintas batas untuk pelayanan kegiatan pelintas batas, serta kerjasama dalam mengatur dan melegalisasi kegiatan perdagangan khususnya bagi para pedagang kecil dan tradisional. Sasaran yang ingin dicapai adalah tertatanya aktivitas lintas batas di wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste.

(e) *Penegakan supremasi hukum dan peningkatan profesional aparatur pemerintah*. Strategi ini diarahkan untuk meningkatkan profesionalisme aparatur pemerintah dan penegakan peraturan perundang-undangan di wilayah perbatasan. Peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan politik di kawasan perbatasan akan sulit dicapai, apabila tidak memperhatikan upaya-upaya pemulihan di bidang penegakan supremasi hukum dan peningkatan profesionalitas aparat pemerintah. Sasaran yang ingin dicapai adalah terciptanya *good government* dan *good governance* di wilayah perbatasan.

Wilayah perbatasan negara merupakan wilayah yang memiliki potensi kerawanan cukup besar, karena berbatasan langsung dengan wilayah internasional. Oleh karena itu, dalam penangannya terdapat dimensi politis, hukum, dan pertahanan keamanan.

Program-program yang dapat dilakukan dalam aspek politik, hukum, dan keamanan di wilayah perbatasan Kabupaten Belu-RDTL secara garis besar adalah:

(1) Sosialisasi wawasan kebangsaan dan pendidikan politik masyarakat, yang diarahkan untuk meningkatkan kesadaran politik dan bela negara masyarakat perbatasan.

(2) Pembangunan pos pengamanan perbatasan dan fasilitas CIQS yang diarahkan untuk meningkatkan kualitas pengawasan dan pengamanan di wilayah perbatasan.

(3) Peningkatan kualitas aparatur keimigrasian, bea cukai, dan karantina yang diarahkan untuk meningkatkan pelayanan di PPLB.

(4) Pengembangan sarana dan prasarana kepolisian dan militer (pos polisi, pos AL, pangkalan AL, kantor polres, koramil), yang diarahkan untuk meningkatkan efektivitas pengamanan di wilayah perbatasan.

(5) Pembangunan tugu tapal batas, yang diarahkan untuk memperjelas batas-batas fisik wilayah darat antara kedua negara.

(6) Pembangunan prasarana di pulau terluar yang tidak berpenghuni, yang diarahkan untuk menegaskan kepemilikan RI terhadap pulau terluar.

(7) Pengadaan kapal patroli pengamanan kawasan perbatasan laut, yang diarahkan untuk meningkatkan pengamanan dan pengawasan wilayah perbatasan laut.

(8) Sosialisasi peraturan lalu-lintas orang dan barang, yang diarahkan untuk menertibkan arus lalu-lintas barang dan orang di wilayah perbatasan.

(9) Sosialisasi dan sertifikasi tanah masyarakat yang diarahkan untuk memberikan kepastian hukum kepemilikan tanah milik masyarakat.

Tindak lanjut dari program kegiatan tersebut adalah kegiatan prioritas. Kegiatan prioritas merupakan kegiatan yang dilaksanakan untuk menanggulangi isu-isu mendesak yang terjadi di wilayah perbatasan Kabupaten Belu-RDTL.

Beberapa kegiatan prioritas yang dapat dilakukan untuk mempercepat pembangunan wilayah perbatasan, yaitu:

(1) Penetapan koordinat batas laut dengan melakukan koordinasi dengan Timor Leste.

(2) Penyelesaian masalah tapal batas darat pada areal Malibaka-Belu.

(3) Inventarisasi pulau-pulau kecil di wilayah perbatasan.

(4) Pengaturan sumberdaya air lintas negara pada DAS Malibaka.

(5) Pengelolaaan pulau-pulau kecil terluar yang rawan klaim negara tetangga.

(6) Kerjasama keamanan dan patroli intensif di perairan perbatasan di wilayah perbatasan untuk mencegah kegiatan penyelundupan dan pencurian ikan.

(7) Penambahan PLB pada jalur-jalur tikus serta pengembangan PPLB beserta fasilitas CIQS untuk meningkatkan kegiatan pengawasan.

(8) Penyusunan ketentuan operasional tindak lanjut perjanjian kerjasama lintas manusia, barang, dan karantina.

(9) Penyusunan dan penetapan peraturan tentang pola perkunjungan antarwarga masyarakat di kawasan perbatasan, misalnya pemberlakuan pas pelintas batas.

Berdasarkan uraian tersebut, pendapat penulis terdapat strategi lain dalam pembangunan bidang pertahanan yang bernuansa nir-militer untuk dilaksanakan, yaitu melalui kegiatan pembangunan *national charracter building* yang berkelanjutan, penguatan batas kawasan perbatasan di wilayah pegunungan

dan pesisir, pengembangan konsep lini, serta pemberdayaan masyarakat pesisir pantai/nelayan.

1. Pembangunan *National Charracter Building* yang Berkelanjutan

Tingkat pendidikan dan daya beli masyarakat Kabupaten Belu pada umumnya masih sangat rendah. Kondisi ini sangat rawan dapat dimanfaatkan oleh pihak ketiga atau kekuatan asing yang memiliki tujuan mengganggu stabilitas dan keamanan di wilayah Kabupaten Belu pada khususnya. Kondisi inipun sangat mudah dikuasai oleh arus kontaminasi budaya liberal yang kehadirannya sangat diterima secara terbuka oleh masyarakat setempat. Beberapa permasalahan ini telah menjadikan sebagian masyarakat Kabupaten Belu mulai terkikis dan melupakan rasa nasionalisme mereka serta beralih untuk mengadopsi ideologi lain guna menggantikan Pancasila. Masyarakat di kawasan perbatasan apabila tidak dibina rasa nasionalisme mereka, lambat laun akan melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pola dan jenis pembinaan dalam rangka pembangunan *national charracter building* bagi masyarakat di kawasan perbatasan,yaitumelalui:

a. Pelatihan pemantapan bela negara
b. Pelatihan kewaspadaan nasional
c. Sosialisasi UU Politik dan HAM
d. Pelatihan monitoring kegiatan masyarakat yang berpotensi konflik
e. Inventarisasi daftar ulang ormas, LSM, dan yayasan
f. Pengendalian kegiatan penduduk warga negara asing

g. Sosialisasi tugas, fungsi, dan wewenang partai politik
h. Pembinaan dan peningkatan kesadaran politik bagi masyarakat
i. Kegiatan komunitasintel daerah
j. Program peningkatan pemahaman dan pengamalan kerukunan hidup umat beragama
k. Peningkatan kemampuan dan pengetahuan perlindungan masyarakat
l. Penegakan dan penertiban terhadap pelanggar perda
m. Lomba ketertiban dan keamanan wilayah
n. Pemantapan fungsi linmas dalam rangka pelaksanaan kamtibmas
o. Sosialisasi pemantapan dan pembinaan konsep Benua Maritim Indonesia (BMI).

Berdasarkan berbagai jenis kegiatan seperti yang telah diuraikan, menunjukkan bahwa sesungguhnya kreativitas dan inovasi Pemerintah Kabupaten Belu dapat terus dikembangkan secara optimal dan tidak terjebak pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya monoton, seperti penataran ataupun seminar, yang pada saatnya nanti akan menemui kejenuhan dari masyarakat atau Pemerintah Belu sebagai pelaksananya.

2. Penguatan Batas Kawasan Perbatasan di Wilayah Pegunungan dan Pesisir

Pengembangan kawasan pintu perbatasan di Kabupaten Belu-RDTL secara umum dilandasi oleh pendekatan pertahanan keamanan, karena pada pokoknya masyarakat kedua negara

tidak dapat secara sembarangan masuk dalam wilayah negara lain di sepanjang garis perbatasan, kecuali melalui pintu-pintu perbatasan resmi dengan dokumen lintas batas yang resmi.

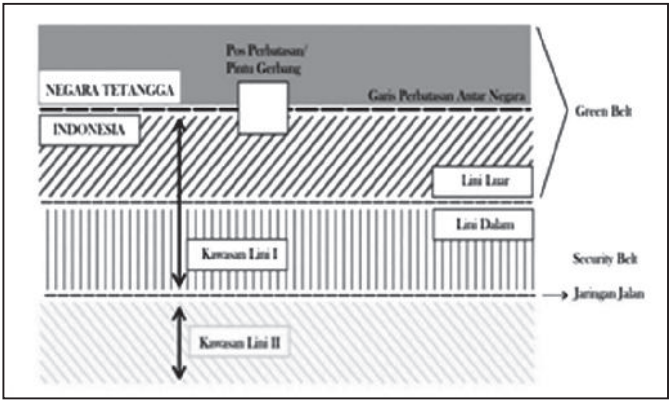
Sebagai tempat lintas batas secara resmi, maka di dalam kawasan PLB akan terdapat beberapa kegiatan yang akan difasilitasi, yaitu kegiatan lintas batas; kegiatan keamanan; kegiatan penunjang, misalnya perbankan, telekomunikasi, pergudangan; kegiatan khusus, misalnya kegiatan perdagangan melalui pasar perbatasan.

3. Pengembangan Konsep Lini

Dengan dasar pertimbangan dari aspek pendekatan pertahanan dan keamanan, maka upaya pengembangan pemanfaatan ruang kawasan perbatasan harus mempertimbangkan pengembangan "Konsep Lini" yang dikembangkan berdasarkan adanya kebutuhan terhadap *"Security Belt"* (sabuk pengamanan) untuk melindungi timbulnya ancaman dari luar. Pada konsep lini, kawasan sepanjang perbatasan ke arah pedalaman dibagi dalam beberapa lini yang rumusan fungsi dan arahan pengisian ruangnya diatur dengan dasar pemikiran aspek pertahanan dan keamanan. Lini-lini tersebut disusun secara berlapis memanjang sejajar garis perbatasan yang dikembangkan sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing sebagaimana terlihat pada Gambar 4.1.

Gambar 5.1

Ilustrasi Konsep Lini
Sebagai Konsep Pengembangan Kawasan Perbatasan



Sumber: Analisis Penulis (2011).

Lini Pertama, terdiri atas dua bagian, yaitu Lini Luar dan Lini Dalam. *Lini Luar*, yang merupakan garis/daerah memanjang sejajar dengan batas negara (garis perbatasan), merupakan kawasan lindung yang kedalamannya sekitar 2-4 km. Pada kawasan Lini Luar ini dapat dikembangkan: (i) Jalur jalan sepanjang garis perbatasan yang menghubungkan titik-titik strategis permukiman, pos lintas batas, pos-pos keamanan, pos imigrasi, dan jalan penghubung ke lini kedua. (ii) Penataan permukiman dan pembinaan penduduk setempat di daerah terpencil/suku terasing.

Lini Dalam, yang merupakan garis/daerah sejajar memanjang di belakang lini luar yang kedalamannya hingga pada pengembangan pusat/subpusat pelayanan perbatasan atau maksimal sebatas kecamatan. Daerah ini merupakan kawasan

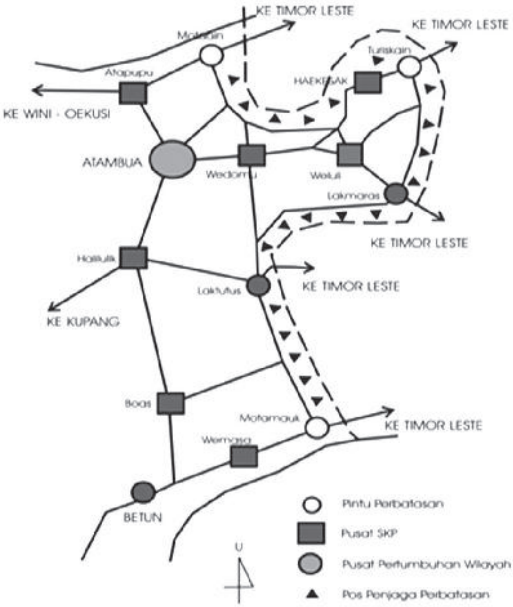
budidaya. Walaupun kawasan ini dapat dibudidayakan, tingkat pengawasan dan pengendalian pemanfaatan kawasan ini tetap memiliki kriteria ketat untuk diimplementasikan di lapangan. Pada kawasan Lini Dalam dapat dikembangkan: (i) Pembangunan permukiman transmigrasi dan *resettlement* yang berkualitas ketahanan nasional. (ii) Tempat pembinaan peningkatan kesadaran bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta keamanan swakarsa. (iii) Pembangunan landasan pacu (*airstrip*) atau *helipad.* (iv) Pembangunan pos patroli perbatasan.

Lini Ke Dua, yang merupakan garis memanjang di belakang garis lini pertama (garis dalam) yang kedalamannya hingga lebih dari 2 wilayah kecamatan atau maksimum sampai batas kabupaten. Pada kawasan ini dapat dikembangkan: (i) Pengembangan permukiman transmigrasi atau *resettlement.* (ii) Pengembangan lapangan terbang perintis dan pelabuhan laut/sungai sesuai situasi dan kondisi.

Pendapat penulis, dengan dibaginya beberapa wilayah menjadi subkawasan perbatasan, lambat laun kegiatan ekonomi dan pembangunan di lingkungan Kabupaten Belu semakin mudah dilaksanakan dikarenakan adanya pemetaan yang jelas, sehingga prioritas pembangunan yang memfokuskan kepada aspek kesejahteraan masyarakat diindikasikan akan tercapai. Selain itu, dengan adanya pembagian wilayah menjadi subkawasan akan semakin memudahkan pihak pemerintah dalam melayani masyarakat yang berada di kawasan perbatasan. Secara umum, skema pengembangan kawasan perbatasan di Kabupaten Belu dapat dilihat pada Gambar 4.2.

Gambar 5.2.

Skema Pengembangan Struktur Tata Ruang dalam Konsep Pengembangan Kawasan Perbatasan Kabupaten Belu



Sumber: Analisis Penulis (2011).

Pengembangan kawasan perbatasan di Kabupaten Belu memerlukan perencanaan matang, mengingat selain berkaitan dengan institusi di lingkungan pemerintah daerah, harus berkoordinasi dengan aparat TNI dan Kepolisian dalam rangka menjaga stabilitas wilayah. Adanya koordinasi ini diharapkan akan semakin optimal kinerja aparat pemerintah dalam membangun dan mengamankan kawasan perbatasan yang sangat riskan tehadap berbagai macam masalah dan ancaman. Secara garis besar peta skema pengembangan struktur tataruang di kawasan perbatasan Kabupaten Belu dapat terlihat pada Gambar 4.2.

5.4. Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Pantai/Nelayan

Paradigma pemanfaatan sumber daya dan jasa-jasa lingkungan daratan (*continental orientation*) telah tumbuh mengakar kuat di Indonesia, sehingga kondisi tersebut telah melemahkan pemikiran dan jiwa masyarakat maritim serta melupakan kekayaan sumberdaya laut yang melimpah. Selain adanya kecenderungan melupakan pembangunan kelautan, masyarakat dan pemerintah Indonesia mengabaikan ancaman atau gangguan yang datangnya dari laut. Kondisi ini tidak berbeda jauh dengan kondisi di Kabupaten Belu, yang melupakan datangnya bahaya atau ancaman dari laut. Hal ini terlihat di sepanjang garis pantai (wilayah selatan) sama sekali tidak dibangun pos penjaga pengawas.

Beberapa strategi yang dapat dikembangkan di wilayah pantai kawasan perbatasan Kabupaten Belu, yaitu:

(a) Pemantapan pembangunan bangsa (*National Character Building*) dalam kerangka NKRI.

(b) Program Transmigrasi Nelayan dan Desa Pantai.

(c) Rehabilitasi sumberdaya kawasan pesisir.

(d) Penataan wilayah tangkap berdasarkan alat tangkap yang digunakan oleh nelayan.

(e) Peningkatan kualitas sumberdaya nelayan dari nelayan pantai menjadi nelayan laut.

(f) Peningkatan sumber modal bagi usaha nelayan.

(g) Mengembangkan mekanisme koordinasi kelembagaan antar instansi terkait, yakni TNI-AL, TNI-AU, Polairud, Kementerian Kelautan, serta Kementrian Hukum dan HAM sebagai bagian integral dari proses penegakan hukum di laut.

(h) Memanfaatkan teknologi pengindraan jauh dengan sistem resolusi tinggi untuk memonitoring pergerakan kapal-kapal asing di perairan Indonesia.

(i) Mengembangkan pelabuhan perikanan di pulau-pulau kecil perbatasan atau pulau terluar kepulauan Indonesia untuk "transit" kapal-kapal perikanan tangkap yang beroperasi di perairan ZEE.

(j) Mengembangkan sistem pengawasan yang bertumpu pada kekuatan rakyat (nelayan daerah), sehingga menekan dan meminimalkan pencurian ikan (*illegal fishing*) dan pasar gelap (*black market*) di perairan Kabupaten Belu.

Berbagai strategi tersebut dilakukan agar tidak menimbulkan dampak negatif yang besar, serta sesuai dengan isi UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang disahkan pada 17 Juli 2007.

5.5. Hubungan Antarorganisasi

5.5.1. Pencapaian Tujuan Pembangunan Daerah

Terciptanya hubungan antarorganisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Belu lebih banyak disebabkan oleh adanya kesamaan kepentingan untuk mewujudkan visi dan misi pembangunan Kabupaten Belu. Pada dasarnya, visi dan misi pembangunan Kabupaten Belu disusun berlandaskan pada faktor-faktor dominan yang strategis dan diperkirakan akan memengaruhi perkembangan Kabupaten Belu. Visi pembangunan Kabupaten Belu yang dicanangkan untuk 2009-2014 adalah: "Terwujudnya Masyarakat Belu yang maju, mandiri, demokratis, dan berbudaya".

Visi tersebut memberi tekanan pada pentingnya membangun manusia, karena pada dasarnya tujuan dan sasaran pembangunan adalah manusia. Pelaksanaan visi lebih jauh dikembangkan melalui Misi Kabupaten Belu. Berdasarkan visi yang dimiliki, maka ditetapkan 8 (delapan) misi dalam pembangunan Kabupaten Belu 2009-2014:

1. Memberdayakan ekonomi masyarakat melalui koperasi dan kelompok usaha bersama ekonomi (KUBE) dengan bertumpu pada potensi diri dan teknologi tepat guna;
2. Meningkatkan kualitas dan relevansi pendidikan yang dapat dijangkau oleh masyarakat;
3. Meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat;
4. Meningkatkan aksesibilitas wilayah melalui pembangunan infrastruktur;
5. Meningkatkan aksesibilitas politik (masyarakat) terhadap penetapan produk-produk kebijakan publik;
6. Meningkatkan penegakan supremasi hukum dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan masyarakat yang sadar hukum;
7. Meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak anak dan perempuan;
8. Menetapkan nilai etika, moral, dan budaya sebagai pedoman hidup bermasyarakat.

Makna yang terkandung dalam visi dan misi Kabupaten Belu periode 2009-2014, adalah terwujudnya masyarakat Belu yang maju, mandiri, demokratis, dan berbudaya dimaksud sebagai simpul utama dari berbagai upaya pada daerah-daerah

penyangga (*hinterland*), yang dalam jangka panjang akan menciptakan *multiplier* ekonomi, seperti terbukanya lapangan kerja baru, tumbuhnya aktivitas ekonomi masyarakat di berbagai wilayah, penyediaan jasa, terbangunnya institusi ekonomi baru yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Visi dan misi ini juga bermuara pada pembukaan lapangan kerja berbasis potensi lokal, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan nilai-nilai maju, mandiri, demokratis, dan berbudaya.

Prioritas pembangunan Kabupaten Belu untuk 2009-2014 masih bertumpu pada "Lima Pilar Pembangunan" 2004-2008, karena dianggap masih relevandengan isu-isu aktual pembangunan nasional dan pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur. Adapun prioritas pembangunan Kabupaten Belu untuk 2009-2014 diagendakan sebagai berikut:

1. Agenda pembangunan ekonomi;
2. Agenda pembangunan sumber daya manusia;
3. Agenda pembangunan prasarana wilayah;
4. Agenda pembangunan penegakan hukum dan HAM;
5. Agenda pengembangan lingkungan hidup.

Delapan misi Kabupaten Belu, diarahkan untuk melaksanakan lima agenda utama pembangunan dalam mencapai tujuan-tujuan strategis pembangunan. Lima agenda pembangunan yang telah dicanangkan wajib diwujudkan oleh berbagai lembaga yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Belu. Adanya koordinasi dan kerjasama antarinstitusi semakin mempermudah pemerintah untuk dapat mewujudkan tujuan pembangunan yang hendak dicapai. Tujuan pembangunan itu sendiri adalah

meningkatkan kualitas kesejahteraan dan keamanan bagi warga masyarakat melalui pelayanan publik yang maksimal.

Tujuan dan sasaran pembangunan Kabupaten Belu telah disusun bersama di lingkungan organisasi perangkat daerah dan telah disetujui oleh DPRD Kabupaten Belu. Tujuan dan sasaran pembangunan ini disusun untuk mendukung tercapainya visi dan misi pembangunan Kabupaten Belu. Sasaran pembangunan daerah Kabupaten Belu adalah penjabaran dari tujuan, yaitu sesuatu yang akan dicapai atau dihasilkan oleh organisasi pemerintah dalam jangka waktu tahunan, semesteran, triwulanan, atau bulanan. Sasaran diusahakan dalam bentuk kuantitatif, sehingga dapat diukur, dapat dilaksanakan dan dicapai, berorientasi pada hasil dan manfaat, serta dapat dicapai dalam periode waktu yang relatif pendek. Sasaran ditetapkan dengan maksud agar perjalanan atau proses kegiatan dalam mencapai tujuan dapat berlangsung secara fokus, efektif, dan efisien.

Prinsip-prinsip dasar pembangunan Kabupaten Belu yang telah tertulis pada berbagai dokumen yang dibuat oleh Bappeda, kemudian dilaksanakan dalam upaya pengelolaan kawasan perbatasan negara yang dianggap mampu untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang timbul, yaitu:

(a) *Permasalahan dalam percepatan penetapan batas negara tanpa konflik.*Seperti diketahui, secara geopolitik dan geostrategi, Indonesia terletak pada posisi strategis dan menentukan dalam tata pergaulan dunia. Oleh karena itu, permasalahan tatabatas negara RI dengan negara tetangga sering menjadi isu-isu internasional yang apabila tidak disikapi secara bijak akan menimbulkan kerawanan konflik,

terutama dengan negara tetangga. Selain itu, menjaga kedaulatan NKRI merupakan upaya utama dalam mewujudkan salah satu tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945, yakni "melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia". Untuk itu, diperlukan upaya peningkatan kerjasama dan hubungan diplomatik dengan negara tetangga (yang secara langsung berbatasan) untuk menyelesaikan kasus-kasus perbatasan negara, khususnya di Kabupaten Belu. Penyelesaian perselisihan batas demarkasi dilaksanakan tidak belarut-larut dan mengendepankan perundingan dan diplomasi, dengan tetap mementingkan aspek pertahanan dan keamanan.

(b) *Permasalahan dalam pengurangan ketimpangan pembangunan.* Hal ini dilakukan, mengingat kondisi kawasan perbatasan dinilai relatif belum berkembang dilihat dari segi sosial, kependudukan, ekonomi, dan infrastruktur. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan pembangunan antara kota dan wilayah. Oleh karenanya, dibutuhkan intervensi kebijakan pembangunan oleh pemerintah untuk mempercepat pembangunan di wilayah-wilayah perbatasan tersebut. Dalam rangka pengurangan ketimpangan pembangunan, perlu diupayakan pembangunan infrastruktur. Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Kegiatan transportasi adalah tulang punggung pola distribusi barang dan penumpang. Infrastuktur lain yang juga perlu dikembangkan adalah kelistrikan dan telekomunikasi.

(c) *Permasalahan dalam pembangunan partisipatif.* Sebagai negara demokratis yang berlandaskan hukum, menjadi

penting bagi NKRI untuk mewujudkan pembangunan yang maju, mandiri, dan adil, serta menyejahterakan. Oleh karena itu, diperlukan upaya pembangunan partisipasi masyarakat dalam rangka mempercepat pembangunan dan untuk menghindari konflik-konflik pembangunan. Perwujudan negara Indonesia yang demokratis dan adil, dilakukan dengan memantapkan kelembagaan, memperkuat peran masyarakat, memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah, menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengomunikasikan kepentingan masyarakat, melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum, serta menegakkan hukum secara adil.

(d) *Permasalahan dalampembangunan yang mengoptimalkan potensi lokal.* Hal ini dilakukan, mengingat pengembangan nilai-nilai budaya sangat penting dilakukan dalam upaya mempertahankan potensi lokal, menyerap nilai-nilai positif, dan mengantisipasi budaya luar yang negatif. Kearifan lokal merupakan salah satu modal dasar bagi pembangunan. Pemanfaatan modal dasar ini dapat lebih optimal apabila pengelolaannya melibatkan masyarakat, terutama masyarakat lokal. Potensi budaya dipertahankan agar jati diri atau ciri khas budaya lokal tetap lestari. Hal ini penting untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Lemahnya identitas bangsa akan melemahkan ketahanan masyarakat. Apalagi wilayah perbatasan merupakan wilayah paling sensitif terhadap pengaruh budaya bangsa lain, karena letaknya yang berdekatan langsung dengan wilayah negara lain.

(e) *Permasalahan dalam mengedepankan stabilitas politik, hukum, dan keamanan.* Masalah kebijakan penanganan keamanan,

ketertiban, dan penyelesaian konflik diarahkan untuk meningkatkan rasa aman dan ketertiban di dalam masyarakat, serta menciptakan suasana damai di dalam masyarakat yang diwujudkan dengan upaya penanggulangan dan pencegahan setiap bentuk ancaman dan gangguan keamanan dan ketertiban. Sedangkan pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri, dan terciptanya kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukumnya. Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait KKN. Optimalisasi kualitas dan kuantitas aparat penegak hukum, juga perlu dilakukan, khususnya di sekitar pintu-pintu perbatasan yang resmi maupun yang tidak resmi serta yang memiliki fasilitas CIQS maupun yang tidak. Terkait dengan hal tersebut, tidak terlepas dari peningkatan sarana dan prasarana.

(f) *Pendekatan yang seimbang antara pendekatan kesejahteraan dan keamanan*. Hal ini perlu dilakukan, mengingat dalam penyelesaian permasalahan perbatasan negara diperlukan keseimbangan antara pendekatan kesejahteraan dan keamanan. Kedua aspek ini secara prinsip merupakan satu kestuan yang saling mendukung antara satu dengan yang lain.

Pelaksanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Belu dengan berdasarkan kepada visi, misi dan program kerja, dapat dikatakan belum menghasilkan

sebuah hasil yang maksimal serta dirasakan oleh masyarakat. Hal ini disebabkan oleh masih kuatnya nuansa Kabupaten Belu sebagai wilayah tertinggal. Kondisi dan permasalahan tersebut dibenarkan oleh pendapat para pihak terkait.

Tanah di Kabupeten Belu tandus dan gersang. Otomatis, pertanian sulit berkembang. Hal ini yang menyebabkan warga berdaya beli rendah. Warga Belu dililit kemiskinan dan kebodohan. APBD sulit untuk diharapkan. Fasilitas, jauh dari harapan. Tetapi warga Belu memiliki daya juang yang tinggi. Warga Belu mampu hidup, walau tanahnya gersang.[30]

Selain pembangunan yang tertinggal, tingkat daya beli masyarakat rendah. Masyarakat lebih banyak beternak dan dagang. Jarang yang mengelola pertanian, karena tanahnya gersang. Menteri PU akan meresmikan *embung* (irigasi besar seperti bendungan, *Pen.*) di sebelah Barat Atambua. Ini salah satu bukti kalau pemerintah masih ada perhatian kepada Belu.[31]

Masalah utamanya adalah kemiskinan. Sulit kalau pemerintah masih menganggap Belu sebagai halaman belakang, padahal Presiden (saat itu Presiden SBY, *Pen.*) sudah menerapkan kebijakan tentang kawasan perbatasan sebagai beranda depan. Jadi seharusnya Kabupaten Belu dibangun secara maksimal, bukan seperti sekarang seperti terlupakan. Otomatis Pemda Kabupaten Belu harus mandiri untuk membangun Belu, walaupun dengan modal APBD yang sangat kecil.[32]

Faktor pendidikan dan kemiskinan dominan. Faktor alam telah memengaruhi jenis mata pencaharian yang didominasi

30 Hasil wawancara dengan Bupati Belu di Kantor Bupati di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

31 Hasil wawancara dengan Wakil Ketua DPC Partai Demokrat yang juga anggota DPRD Kabupaten Belu di Kantor DPC Partai Demokrat pada 13 Juni 2011.

32 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda pada 10 Juni 2011.

oleh peternakan ketimbang pertanian. Pertanian memang tidak menjadi pilihan, karena kondisi air yang sulit didapat.[33]

Banyak faktor yang menyebabkan Belu memiliki banyak kelemahan.[34]Masyarakat kurang menikmati hasil pembangunan, apalagi yang digaris batas.[35]

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa kondisi pembangunan di Kabupaten Belu masih kurang dirasakan hasilnya oleh masyarakat sehubungan kualitas pembangunan yang masih didominasi oleh permasalahan multidimensi. Untuk itu, kawasan perbatasan perlu diberikan perhatian yang lebih besar untuk dibangun secara layak sebagaimana daerah-daerah lainnya, sehubungan kawasan perbatasan sebagian besar lokasinya masih dalam katagori terpencil/terisolasi dengan tingkat aksesibilitas rendah, sehingga tingkat mobilitas kehidupan dan gerak langkah masyarakatnya pun relatif rendah, serta tingkat kesejahteraan masyarakat perbatasan masih sangat rendah.

Hasil wawancara dengan pegawai pemda setempat, dapat diketahui bahwa permasalahan yang sering timbul di kawasan perbatasan lebih banyak disebabkan oleh:

(1) *Belum pulihnya pengamanan wilayah perbatasan yang harus dilakukan dengan garis batas yang sangat panjang.* Pemulihan keamanan dan ketertiban, baik terhadap gangguan internal maupun eksternal, belum tuntas. Hal ini dapat dilihat dari masih seringnya terjadi gangguan kamtib, akibat dari minimnya kontrol aparat keamanan Polri dan

33 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Penelitian Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda pada 10 Juni 2011.

34 Hasil wawancara dengan Kasubid Evaluasi dan Pelaporan Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda pada 10 Juni 2011.

35 Hasil wawancara dengan Kasdim 1605/Belu di Kantor Kodim Belu pada 14 Juni 2011.

TNI di sepanjang perbatasan negara yang membujur dari arah Utara ke Selatan sepanjang 72,65 Km. Untuk itu, sangat penting menjaga stabilitas hankam, demi menciptakan kondisi wilayah yang kondusif dalam rangka pembangunan di kawasan perbatasan secara berkelanjutan.

(2) *Belum pulih sepenuhnya stabilitas politik dan keamanan di kawasan perbatasan RI-Timor Leste*. Pasca referendum lepasnya Timor Timur dari NKRI meninggalkan berbagai tragedi dan kerusuhan yang berakibat kepada instabilitas politik dan keamanan, seperti konflik sosial yang makin meruncing dan meluas di masyarakat dan hilangnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya keamanan dan ketertiban, terutama di kawasan perbatasan.

(3) *Belum ada pengaturan teknis tentang DAS Malibaka sebagai DAS lintas batas antarnegara.* Salah satu permasalahan batas darat antara RI dengan Negara Timor Leste adalah menyangkut keberadaan sungai-sungai yang melintas kedua negara, antara lain Sungai Malibaka. Permasalahan selalu terjadi, dikarenakan tipikal sungai-sungai yang ada di wilayah NTT ini termasuk jenis sungai musiman. Sungai akan kering di musim kemarau, dan penuh di musim hujan. Persoalan yang selalu timbul adalah diakibatkan tipikal air yang mengalir di musim hujan selalu berpindah dari waktu ke waktu, bahkan cenderung terus menggerus wilayah RI karena posisi wilayah RI berada di bagian bawah wilayah Timor Leste. Dengan demikian, akan berubah pula batas wilayah kedua negara. Pengaturan batas wilayah secara topografi didasarkan pada satuan wilayah pengelolaan sungai atau DAS, yang belum diatur secara teknis, baik sistem

pengelolaannya maupun lembaga/badan pengelola, baik antara Pemerintah RI dengan Timor Timur maupun tingkat level dibawahnya.

(4) *Sarana CIQS dan prasarana wilayah masih kurang memadai.* Kurang memadainya sarana dan prasarana serta fasilitas CIQS (bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan) di kawasan perbatasan dan PLB yang ada (PLB Motaain dan Turikain di Belu, PLB Oepoli di Kupang, dan PLB Napan dan Wini di TTU), telah menyebabkan terjadinya penyusupan/penyelundupan pelintas batas ilegal dan berbagai kegiatan ilegal lainnya.

(5) *Aksesibiltas menuju kawasan perbatasan relatif masih kurang memadai.* Peningkatan produksi (barang dan jasa) dan peluang pasar untuk meningkatkan pendapatan dari sektor industri jasa dan perdagangan akan sangat terbuka luas, apabila ada akses sarana pendukung yang memadai ke kawasan perbatasan. Sarana pendukung utama dalam meningkatkan peluang tersebut adalah adanya sarana transportasi, komunikasi, listrik, pelayanan air bersih, dan pelayanan perbankan di perbatasan. Sayangnya, hal itu relatif masih kurang memadai.

(6) *Terdapat tanah hak ulayat penduduk Timor Leste di wilayah RI, dan sebaliknya.* Rendahnya pemahaman masyarakat terhadap pentingnya status pemilikan sertifikat tanah dan masih adanya kepemilikan tanah masyarakat Timor Leste di wilayah RI, sering menyebabkan berbagai sengketa, baik antara masyarakat kedua negara maupun dengan Pemerintah RI. Penglepasan tanah hak ulayat yang telah dikuasai pemerintah untuk kegiatan/kepentingan pemerintah, seperti

fasilitas CIQS dan irigasi, belum dilakukan secara resmi, sehingga dikhawatirkan akan menimbulkan persengketaan yang menyangkut hak ulayat. Kondisi di lapangan sangat terlihat bahwa masalah tanah ulayat ini sangat rentan menjadi potensi konflik dengan Pemerintah Timor Leste, mengingat tanah ulayat sudah ada sejak dahulu dan secara turun-temurun dimiliki oleh warga setempat. Namun, tidak pernah dipantau permasalahan yang timbul dari masalah tanah ulayat tersebut.

(7) *Maraknya penyelundupan barang dan orang (pelintas batas ilegal) dan pencurian kayu (illegal logging).* Maraknya kegiatan perdagangan ilegal ini, umumnya dilakukan oleh para pelintas batas tradisional kedua negara. Mereka melintasi perbatasan untuk melakukan kegiatan dan aktivitas perdagangan lintas negara. Hal ini terjadi, disebabkan kondisi sosial dan budaya masyarakat sekitar perbatasan serta masih terbatasnya prasarana penunjang bagi sektor perdagangan atau kegiatan usaha lainnya.

(8) *Masyarakat setempat belum dapat memanfaatkan peluang pasar global dan pasar regional secara optimal.* Pengembangan kondisi ekonomi masyarakat di perbatasan terkait erat dengan ketersediaan sarana dan prasarana infrastruktur ekonomi wilayah, penyediaan tenaga kerja, dan bantuan pendampingan teknis, serta penyediaan dukungan finansial dari lembaga pendanaan usaha, baik pemerintah maupun swasta (bank, koperasi, BPR, investor) untuk pengembangan kemampuan produksi skala usaha kecil dan menengah serta kegiatan usaha produktif lainnya secara optimal. Permasalahan yang ada berkaitan dengan kondisi tersebut

adalah belum terpenuhinya secara optimal kebutuhan masyarakat berupa infrastruktur ekonomi, sarana pembinaan tenaga kerja (SDM), dan permodalan.

(9) *Belum terbentuknya penataan ruang wilayah (RTRW), khususnya perbatasan RI-Timor Leste.* Pembangunan di wilayah perbatasan harus memperhatikan kaidah keruangan sesuai manfaat dan fungsi, serta harus memiliki rencana tataruang wilayah pengembangan wilayah perbatasan secara lengkap. Rencana tataruang wilayah ini dapat pula dijadikan sebagai *master plan* bagi perencanaan pembangunan wilayah khusus perbatasan. Oleh karena itu, menjadi hal yang penting dalam pembuatan dokumen penataan ruang wilayah bagi kawasan perbatasan RI-Timor Leste.

(10) *Eksploitasi SDA dilakukan secara berlebihan dan rendahnya kesadaran mengenai pelestarian lingkungan.* Peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya alam lokal harus memperhatikan aspek-aspek pelindungan/pelestarian dalam rangka proses keberlanjutan *(sustainable*) serta dukungan politik dari pemerintah untuk mengurangi segala bentuk eksploitasi SDA lokal yang berlebihan. Pola pemanfaatan sumberdaya alam, khususnya untuk kawasan perbatasan yang memiliki tipologi kawasan lindung dan konservasi, harus memiliki pola pemanfaatan SDA yang memperhatikan kelestarian lingkungan hidup dan ekosistem alam.

(11) *Rendahnya kualitas sumberdaya manusia (SDM) masyarakat di perbatasan.* Peningkatan infrastruktur dasar masyarakat yang tinggal di kawasan perbatasan, terkait erat dengan upaya pemberdayaan tenaga kerja yang produktif dan

peningkatan mutu SDM serta ekonomi masyarakat secara terpadu di berbagai aspek, baik pendidikan, kesehatan, maupun ekonomi. Apabila infrastruktur tidak tersedia secara baik, maka pembangunan dasar ilmu pengetahuan (*knowledge based development*) tidak akan berhasil optimal. Masalah utama saat ini adalah masih minimnya sarana pendidikan dasar dan menengah, sehingga masyarakat yang menuntut ilmu harus berjalan kaki menempuh jarak yang cukup jauh ke lokasi sekolah dasar maupun menengah.

(12) *Rendahnya tingkat kesehatan dan gizi masyarakat yang tinggal di kawasan perbatasan.* Tingginya persentase angka kematian ibu dan anak, serta kurangnya sarana dan prasarana kesehatan (puskesmas, pustu, posyandu, dan lain-lain) serta masih terbatasnya tenaga medis menjadi indikator penting bagi tinggi atau rendahnya tingkat kesehatan dan gizi masyarakat. Indikatornya sudah jelas, tingkat kesehatan dan gizi masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan umumnya masih sangat rendah.

(13) *Belum tuntasnya permasalahan penanganan eks pengungsi Timor-Timur.* Permasalahan yang berkembang berkaitan dengan upaya penyelesaian ribuan pengungsi asal Timor Timur (Timtim) yang tersebar di sejumlah *camp* penampungan di Betun atau dibagian Selatan Kabupaten Belu yang berbatasan langsung dengan Timtim (Distrik Ainaro dan Suai) serta kantong-kantong pengungsi lainnya yang tersebar di beberapa daerah lainnya. Permasalahan ini secara tidak langsung turut menghambat pertumbuhan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang ada di sekitar perbatasan, akibat risiko sosial yang mereka tanggung untuk memenuhi kebutuhan dan penghidupan para pengungsi.

(14) *Masih lemahnya penegakan supremasi hukum dan profesionalisme aparatur pemerintah di perbatasan.* Masih adanya keberpihakan penegakan dan penerapan supremasi hukum kepada sebagian golongan, telah mengakibatkan sikap ketidakpercayaan lagi masyarakat kepada hukum dan keadilan yang seharusnya dapat menjadi momentum bagi pemulihan keamanan dan ketertiban masyarakat serta menciptakan iklim politik yang harmonis dengan terciptanya *good goverment* dan *good governance*. Lembaga pengelolaan dan pengembangan perbatasan dalam bentuk *Joint Border Commitee* (JBC) antara Pemerintah RI dengan UNMISET perlu disempurnakan melalui penetapan kedudukan, tugas, dan fungsi serta kewenangan setiap lembaga secara jelas. Hal ini merupakan kebutuhan dan permasalahan strategis pemerintah yang harus diprioritaskan. Meskipun demikian, kapasitas kelembagaan dan kemampuan (profesionalisme) sumberdaya manusia yang dimiliki masih jauh dari memadai, sehingga lembaga yang ada belum mampu melakukan tugas sebagai lembaga pengelola perbatasan yang melaksanakan fungsi kontrol dan pengawasan, baik terhadap kebijakan maupun kesepakatan pemerintah dengan negara tetangga.

(15) *Belum tersedianya sarana pertahanan dan keamanan setingkat batalyon di kabupaten perbatasan.*Kabupaten perbatasan merupakan salah satu wilayah yang sangat rawan terhadap gangguan separatis dan tindak kriminal lainnya, yang dapat mengarah kepada permasalahan internasional. Oleh karena itu, keberadaan satuan hankam negara setingkat batalyon di kabupaten perbatasan dipandang sangat penting dan

strategis. Hal ini untuk mengantisipasi era globalisasi dan pembukaan akses internasional di berbagai sektor, terutama yang menyangkut bidang pertahanan dan keamanan negara.[36]

Berbagai kendala tersebut, bersama permasalahan lainnya, membuat kondisi wilayah perbatasan Kabupaten Belu menjadi kawasan yang relatif tertinggal dan membutuhkan upaya pengembangan dan pembangunan yang tidak hanya memiliki percepatan untuk mengejar ketertinggalan, namun harus menyeluruh (komprehensif) pada seluruh aspek pengembangannya, karena kawasan-kawasan ini umumnya memiliki sarana dan prasarana yang sangat terbatas.

Dari 24 kecamatan yang terdapat di Kabupaten Belu, terdapat beberapa kecamatan yang perlu mendapatkan perhatian khusus, mengingat wilayahnya berbatasan langsung dengan Negara Timor Leste. Perhatian khusus ini perlu dilakukan, mengingat sudah sering terjadi beberapa kegiatan yang melanggar batas wilayah Indonesia oleh penduduk atau masyarakat Timor Leste maupun oleh orang Indonesia sendiri yang melakukan tindak kriminalitas, seperti penyelundupan dan pencurian sumber daya alam. Bahkan kegiatan yang telah menewaskan warga Indonesia pun pernah terjadi ketika tentara Timor Leste menembak warga Indonesia hingga tewas, disebabkan tuduhan telah melakukan pencurian kayu yang diambil dari wilayah Timor Leste. Namun hal tersebut tidak ditindaklanjuti secara tuntas oleh Pemerintah Indonesia. Masalah yang telah menelan

36 Lima belas permasalahan utama yang ada di Kabupaten Belu merupakan hasil inventarisasi peneliti setelah melakukan wawancara dengan berbagai responden pada 6 Juni 2011 s.d 21 Juni 2011.

korban jiwa dari warga Indonesia maupun masalah yang berkaitan dengan kawasan perbatasan selalu memiliki kecenderungan sangat terlambat untuk dituntaskan secara cepat, mengingat segala kebijakan yang merupakan alternatif pemecahan masalah harus selalu menunggu keputusan dari Pemerintah Pusat yang memakan waktu cukup lama dengan alasan demi hubungan baik antardua negara. Hal ini semakin menandakan bahwa terlambatnya penyelesaian masalah di kawasan perbatasan menunjukkan Pemerintah Pusat kurang memperhatikan atau kurang memprioritaskan kondisi kawasan perbatasan yang serba kekurangan. Di Kabupaten Belu terdapat beberapa kecamatan dan desa yang berbatasan langsung dengan RDTL. Beberapa kecamatan dan desa yang berbatasan langsung dengan wilayah daratan Timor Leste terlihat pada Tabel 5.3.

Tabel 5.3

Kecamatan yang Berbatasan Langsung dengan Daratan Timor Timur

Kecamatan	Luas (km^2)	Jumlah Desa	Lokasi Pos Perbatasan	Keterangan
Raihat	87,20 (3,57%)	6 buah	Pos Haekasek/ Turiskain di Desa Maumutin, Mabusa (Asumanu), dan Nunura (Tohe)	-
Malaka Timur	83,28 (3,41%)	6 buah	Tidak ada data	-

Tasifeto Barat	284,44 (11,63%)	12 buah	Pos Laktutus di Desa Fohoeka dan Lookeu (Desa Lookeu)	Terdapat pesisir/pantai di sebelah Utara (Batas Laut Utara) dan pelabuh-an Atapupu
Tasifeto Timur	211,37 (8,64%)	12 buah	Pos Motaain (Desa Silawan), Wenabahi (Silawan), Salone (Tulakadi), Asulait (Serabau), Alibete (Serabau), Fatubesi (Takirin), dan Defala (Defala)	Di wilayah Wedomu dijadikan kawasan TNI bagi penjaga pos perbatasan. Terdapat DAS Malibaka sepanjang 50 km.
Lamaknen	214,31 (8,76%)	17 buah	Pos Lakmaras di Desa Lakmaras, Dilumil (Lamaksenulu), Makir (Makir), Kewar (Kewar), Lakus (Duarato), Henes (Henes), Fohuk dan Loonuna di Desa Loonuna serta Foholulik (Debululik)	-

Kobalima	217,06 (8,88%)	12 buah	Pos Motamasin/ Motamauk di Desa Alas Selatan, Ilala (Alas Utara), Kotafoun (Kota Biru), Fatuha (Alas), Hasiot (Alas Selatan), dan Auren (Alas Selatan)	Memiliki pesisir/pantai di sebelah Timur (Batas Laut Timur)

Sumber: Diolah oleh penulis (2011).

Sedangkan 2 (dua) kecamatan yang berhadapan langsung dengan laut lepas di sebelah Selatan (Laut Timor), terlihat pada Tabel 5.4.

Tabel 5.4

Dua Kecamatan yang Berhadapan Langsung dengan Laut Lepas

Kecamatan	Luas (km²)	Jumlah Desa	Lokasi Pos Perbatasan	Keterangan
Malaka Tengah	168,69 (6,90%)	17 buah	Tidak ada data	Batas Laut Selatan
Malaka Barat	87,41 (3,57%)	16 buah	Tidak ada data	Batas Laut Selatan

Sumber: Diolah oleh penulis (2011).

Dari beberapa kecamatan yang diterangkan, dapat diketahui bahwa terdapat 4 (empat) kecamatan yang memiliki pesisir/ pantai, namun memiliki kesamaan dalam hal minimnya jumlah pos pengawas perbatasan daerah pesisir berserta fasilitas yang ada didalamnya. Dengan banyaknya kelemahan yang ada di

empat kecamatan tersebut, maka ancaman sangat terbuka untuk masuk ke wilayah Indonesia dengan mudah melalui pesisir atau wilayah perairan yang berada di Kecamatan Malaka Tengah, Malaka Barat, Tasifeto Barat, dan Kobalima. Seperti diketahui, berbagai ancaman yang datang di wilayah perairan, diantaranya penyelundupan, masuknya imigran gelap, pencurian ikan dan sumber daya laut lainnya, pasar gelap, pembuangan limbah beracun, serta perusakan mercusuar.

Dari kasus di keempat kecamatan tersebut, dapat diindikasikan bahwa Pemda Kabupaten Belu dan penduduk setempat sangat mengabaikan sistem pengawasan yang bertumpu pada kekuatan rakyat setempat (nelayan) maupun kekuatan TNI untuk menekan atau meminimalisasi berbagai ancaman yang akan mengganggu stabilitas, pertahanan, dan keamanan wilayah Kabupaten Belu.

Lain halnya dengan Kecamatan Malaka Timur yang memiliki wilayah seluas 83,28 km^2 atau 3,41% dari luas Kabupaten Belu, namun tidak memiliki pos pengawas perbatasan. Secara tidak langsung, sangat jelas bahwa fokus penjagaan keamanan dan stabilitas wilayah lebih difokuskan atau diprioritaskan di perbatasan wilayah darat yang berada di Kecamatan Raihat, Tasifeto Barat, Tasifeto Timur, Lamaknen, dan Kobalima. Hal ini semakin menunjukkan bahwa kemanan kondisi laut masih dilupakan. Dari laut Selatan yang langsung berhadapan dengan samudera inilah yang sesungguhnya lebih banyak mendatangkan masalah keamanan dan stabilitas di Kabupaten Belu.

Apabila Pemda Kabupaten Belu memfokuskan pada 5 (lima) kecamatan, maka sudah sewajarnya kelima kecamatan tersebut dijadikan wilayah pusat pembangunan di wilayah perbatasan

atau menjadi Zone Perdagangan Bebas (*Free Trade Zones*) dengan pengawasan yang sangat ketat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan aparat Kodim dan Polres Kabupaten Belu, diketahui terdapat beberapa ancaman sebagai konsekuensi dari kondisi wilayah perbatasan di Kabupaten Belu yang penuh dengan permasalahan dan keterbatasan fasilitas. Beberapa potensi permasalahan dan ancaman yang diindikasikan dapat terjadi di kawasan perbatasan Kabupaten Belu meliputi:

(1) *Potensi ancaman dalam aspek letak geografis.* Dengan posisi yang sangat strategis sebagai kawasan perbatasan dengan negara lain, membuka peluang kawasan perbatasan di Kabupaten Belu menjadi wilayah yang sangat menarik untuk dikuasai oleh negara lain secara bertahap. Penguasaan wilayah secara terbuka melalui intervensi fisik, merupakan modus penjajahan yang sudah ketinggalan zaman. Dewasa ini penguasaan wilayah dilakukan secara bertahap melalui pertentangan ideologi serta kontaminasi budaya yang sangat minim dalam penggunaan senjata, logistik, dana, maupun pasukan tentara. Dengan model penjajahan halus semacam ini, akan menjadikan masyarakat atau penduduk setempat tidak merasa bahwa mereka telah dikuasai oleh pihak asing.

(2) *Potensi ancaman dalam aspek demografi (kependudukan).* Berdasarkan jumlah dan kepadatan penduduk yang ada di Kabupaten Belu (145,03/km^2), wilayah Kabupaten Belu memiliki kecenderungan menimbulkan kerawanan dalam aspek penguasaan wilayah oleh pihak asing. Hal ini dikarenakan wilayah Kabupaten Belu yang sangat luas, namun

jarang dihuni atau ditempati dan dikuasai oleh penduduk setempat. Jumlah penduduk Kabupaten Belu setiap tahun meningkat, tetapi jumlah penduduk tersebut sangat terkonsentrasi di Kota Atambua (69.402 orang), yang mengakibatkan Kota Atambua menjadi padat penduduknya (1.180,42/ km^2). Namun kondisi penduduk ini kurang diimbangi oleh kualitas sumber daya manusianya, sehingga Kota Atambua memiliki banyak penduduk yang berstatus pengangguran terbuka dan rentan terhadap masalah tindak kriminalitas yang secara perlahan akan mengganggu stabilitas wilayah. Kondisi ini masih tetap berlangsung, walaupun Kecamatan Kota Atambua telah dimekarkan pada 2008 menjadi tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Kota Atambua, Kecamatan Atambua Barat, dan Kecamatan Atambua Selatan.

(3) *Potensi ancaman dalam aspek sumber daya alam*. Daerah Aliran Sungai Malibaka dan potensi yang ada di dalamnya sepanjang 50 km di Kecamatan Tasifeto Timur, merupakan salah satu aspek yang mudah untuk dikuasai oleh Timor Leste, mengingat belum adanya landasan hukum kuat yang mengatur pengelolaan DAS Malibaka antara Indonesia dengan Timor Leste. Adanya berbagai macam tambang yang terdapat di Kabupaten Belu, pada umumnya sangat rentan untuk dikuasai oleh pihak ketiga secara terbuka. Hal ini terjadi, mengingat masih lemahnya landasan hukum yang mengatur masalah pengelolaan dan eksploitasi sumber daya alam oleh penduduk setempat. Sangat mudah terjadi peralihan kepemilikan sebuah lokasi penggalian tambang kepada pihak ketiga. Kelemahan ini merupakan peluang yang dapat dimanfaatkan oleh pihak luar untuk menguasainya.

(4) *Potensi ancaman dalam aspek ideologi dan politik.* Pada intinya, masyarakat Kabupaten Belu telah menerima Pancasila sebagai Ideologi nasional. Namun hal tersebut bukan merupakan jaminan bahwa masyarakat di kawasan perbatasan memiliki komitmen yang sama. Di daerah perbatasan dengan Timor Leste, terindikasi bahwa masyarakat setempat sedang mengalami proses kontaminasi ideologi dari bangsa asing. Ideologi yang sangat dominan untuk menggeser Pancasila sebagai ideologi nasional adalah ideologi liberalisme. Ideologi liberalisme begitu subur tumbuh di Timor Leste, sehingga menjalar ke daerah perbatasan dengan Indonesia. Kondisi Negara Timor Leste yang serba labil di dalam kehidupan politik dan pemerintahannya, lebih banyak disebabkan oleh kurangnya pemahaman masyarakat dan elite politik Timor Leste terhadap faham Liberalisme yang dianutnya. Labilnya kehidupan perpolitikan dan pemerintahan di Timor Leste, telah banyak mengakibatkan timbulnya konflik antarelite politik dan birokrat yang merugikan kepentingan masyarakat. Konflik ini lebih banyak disebabkan oleh perebutan kepentingan kelompok atau golongan. Pertentangan inilah yang menjadi pemicu terjadinya berbagai kerusuhan, yang mengakibatkan banyaknya arus pengungsi ke Indonesia, yang pada akhirnya mengganggu keamanan dan stabilitas wilayah Indonesia.

(5) *Potensi ancaman dalam aspek sosial-ekonomi.* Dilihat dari segi pendapatan per kapita, dapat dikatakan masyarakat di kawasan perbatasan kurang memiliki kualitas ekonomi yang mantap dan merata.Antarmasyarakat terjadi kesenjangan ekonomi yang tinggi. Tidaklah heran apabila di

kawasan perbatasan dapat dikatakan sebagai wilayah tertinggal, mengingat kualitas pembangunan dan kondisi kesejahteraan masyarakat kurang baik. Adanya kesenjangan ekonomi yang cukup tajam ini, disertai dengan tidak terserapnya kelompok usia produktif oleh lapangan pekerjaan yang tersedia, sehingga di wilayah perbatasan banyak ditemukan masyarakat berusia produktif tidak memiliki pekerjaan tetap atau berstatus pengangguran. Pengangguran yang terbuka ini semakin meninggikan angka penduduk miskin dan kualitas SDM penduduk yang rendah. Kondisi inilah yang lambat-laun mengakibatkan munculnya tindak kriminalitas di kawasan perbatasan. Bila dikaji lebih jauh, semakin tinggi tindak kriminalitas, maka akan memiliki kecenderungan mengganggu stabilitas wilayah dan hankam.

(6) *Potensi ancaman dalam aspek budaya.* Budaya masyarakat Kabupaten Belu dapat dikatakan hampir sama dengan masyarakat Timor Leste. Jadi budaya di kawasan perbatasan cenderung bersifat homogen, yang mengakibatkan mudahnya masyarakat dalam beradaptasi dan bersosialisasi dalam kehidupan kemasyarakatan. Namun kondisi ini tidak secara otomatis menjadikan wilayah perbatasan telah aman. Di wilayah yang bersifat budaya homogen ini memiliki kecenderungan munculnya konflik sosial antarsuku atau konflik antara warga asli dengan pengungsi dari Timor Leste. Selain adanya kecenderungan konflik sosial, kontaminasi budaya asing melalui berbagai media telah menyebabkan lunturnya sikap nasionalisme, sehingga wilayah perbatasan sangat rentan untuk dikuasai oleh budaya dan bangsa lain secara perlahan-lahan.

(7) *Potensi ancaman dalam aspek hankam.* Dikarenakan berbatasan dengan Timor Leste yang kondisi perpolitikan dan hankamnya sangat labil, Kabupaten Belu memiliki tingkat ancaman yang sangat tinggi. Selain dari eksodus pengungsi yang besar jumlahnya serta terjadinya konflik sosial dengan warga asli, Kabupaten Belu sangat mudah disusupi oleh kekuatan asing, mengingat panjang wilayah perbatasan yang berada di pegunungan dan pesisir pantai tidak dijaga secara maksimal serta kurang didukung peralatan, keuangan, fasilitas, dan kualitas SDM aparat keamanan. Sumber ancaman lain dari aspek hankam ini, selain pergeseran garis demarkasi, adalah sangat terbukanya wilayah pesisir/pantai di daerah Selatan Kabupaten Belu, yang terletak di pesisir Kecamatan Malaka Tengah dan Kecamatan Malaka Barat. Wilayah ini terbuka untuk disusupi oleh musuh atau kekuatan pihak asing yang akan mengambil keuntungan dari wilayah Kabupaten Belu.[37]

Berdasarkan gambaran umum daerah dan hasil penelitian di lapangan, penulis melakukan pemetaan secara garis besar (*pointers*) mengenai analisis lingkungan strategis (SWOT) yang meliputi kekuatan, kelemahan, peluang, dan kendala Kabupaten Belu seperti yang diuraikan berikut ini.

a. Kekuatan *(Strength)*

1. Tingkat kesejahteraan masyarakat RI di wilayah perbatasan relatif lebih baik dibandingkan dengan masyarakat di wilayah perbatasan RDTL.

37 Hasil wawancara dengan Kasdim 1605/Belu dan Wakapolres Belu pada 14 dan 16 Juni 2011, yang di telah diinventarisasi/klasifikasi permasalahannya oleh penulis.

2. Pola kehidupan masyarakat Kabupaten Belu, termasuk di wilayah perbatasan, masih dipengaruhi kuat oleh adat-istiadat. Masyarakat masih memegang kepercayaan dan adat-istiadat.
3. Pola partisipasi politik masyarakat di Kabupaten Belu memiliki nuansa positif dalam membangun kehidupan perpolitikan yang sehat dan dinamis.
4. Secara adat, masyarakat Kabupaten Belu umumnya telah terbiasa melakukan partisipasi dalam penentuan keputusan adat, seperti pemilihan ketua adat.
5. Keberadaan TNI dan Polri, selain memberikan sedikit-banyaknya jaminan akan keamanan dan ketertiban, mendorong tumbuh kembangnya kehidupan masyarakat yang dinamis. Keberadaan TNI dan Polri sekaligus membangun titik-titik aktivitas dan membuka akses-akses transportasi dari dan ke titik-titik tersebut.
6. Aparat penjaga perbatasan, terutama pasukan TNI (Pamtas), senantiasa siap dan sigap dalam memberikan pengawasan di perbatasan.
7. Telah terjalin hubungan baik yang saling menguntungkan antara pasukan TNI di pos-pos Pamtas dengan masyarakat setempat, sehingga keduanya sinergis, baik dalam menjaga keamanan di lingkungan sekitarnya maupun dalam upaya memenuhi kebutuhan pokok sehari-harinya.

b. Kelemahan (*Weakness*)

1. Kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan berada dalam kondisi yang memprihatinkan, sebagai

akibat keterbatasan infrastruktur penunjang aktivitas ekonomi, kurangnya sarana prasarana pelayanan sosial, dan minimnya sarana serta upaya untuk mengembangkan potensi sumber daya manusia.

2. Infrastruktur penunjang aktivitas ekonomi (prasarana perhubungan, transportasi, dan telekomunikasi) dari Atambua menuju kecamatan-kecamatan di wilayah perbatasan kondisinya kurang begitu baik, sehingga menyulitkan masyarakat dalam melakukan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.
3. Kondisi topografi wilayah perbatasan sebagian besar atau sekitar 55,01% memiliki derajat kemiringan yang terjal dan sangat terjal, serta jenis tanah di wilayah perbatasan yang didominasi oleh Litosol (86,76%) yang memiliki sifat asam (pH tinggi) kurang cocok untuk mengembangkan produksi tanaman pangan.
4. Terbatasnya ketersedian air bersih merupakan permasalahan hampir semua masyarakat di NTT, terlebih di wilayah perbatasan sektor Timur, yang ketinggian dan kemiringan lerengnya mempersulit warga mendapatkan air dengan cara menggali sumur.
5. Persebaran sarana pendidikan di beberapa daerah wilayah perbatasan sulit untuk dijangkau oleh masyarakat yang berdomisili di pelosok-pelosok.
6. Keberadaan dokter pegawai negeri sipil (PNS) belum ada yang bertugas di daerah ini. Hanya ada dokter PTT, yang selalu pergi meninggalkan daerah ketika masa tugasnya berakhir.

7. Kondisi permukiman masyarakat di wilayah perbatasan masih banyak yang tidak layak huni. Hal tersebut merupakan gambaran eksplisit mengenai kemiskinan di wilayah perbatasan.
8. Pos pengamanan perbatasan, baik di sektor Timur maupun sektor Barat, sebagian besar belum berdiri secara permanen, masih menempati bangunan yang tidak layak pakai, dan menggunakan tanah milik masyarakat.

c. Peluang (*Oportunity*)

1. Orientasi politik masyarakat di Kabupaten Belu, termasuk masyarakat di wilayah perbatasan, dipengaruhi secara kuat oleh faktor tradisional-religius. Antara agama dan adat (termasuk kepercayaan adat) di berbagai bidang kehidupan, telah menyatu pada masyarakat setempat. Ajaran agama Katolik yang memiliki penganut dominan (99%), telah menjiwai kehidupan masyarakat.
2. Cara-cara adat yang mewarnai aktivitas keagamaan masyarakat setempat dan keterikatan antara adat dan agama, pada batasan tertentu memengaruhi pola berpikir dan bertindak dari masyarakat, termasuk juga dalam kehidupan politik.
3. Pada umumnya, masyarakat menganut nilai paternalistik dalam mengambil suatu tindakan. Mereka merujuk dan mengacu pada tindakan-tindakan yang biasa dilakukan oleh para orangtua atau orang yang dituakan dalam kelompoknya yang juga bertindak sebagai pemuka agama, seperti pendeta dan pastor.

4. Sebagian dari para pemuka agama memiliki legitimasi dari dua pihak. Di satu sisi mereka dilegitimasi sebagai orang yang dituakan (dijadikan panutan) oleh masyarakat sebagai anggota kelompok adat, di sisi lain dia dijadikan panutan oleh para pengikut agama yang bisa juga merupakan anggota masyarakat yang sama.
5. Legitimasi yang kuat dari pemuka adat dan agama menjadikan tokoh agama dan adat sebagai agen-agen strategis dalam menyosialisasikan program-program pembangunan, sehingga tujuan dan sasaran pembangunan akan mudah dicapai.
6. Dari beberapa hasil kajian yang pernah dilakukan di daerah ini, tanaman pangan yang memiliki potensi besar untuk dikembangkan adalah padi, jagung, kacang tanah, dan kacang hijau.

d. Kendala (*Threat*)

1. Heteroginitas masyarakat Kabupaten Belu, apabila tidak dikelola secara bijaksana, dapat terkotak-kotak atau terdiferensiasi berdasarkan kepentingan-kepentingan politik memecah belah unsur kesatuan dan persatuan, yang sebelumnya telah terjalin secara alami di masyarakat.
2. Orientasi kehidupan politik masyarakat yang tradisional-religius merupakan peluang bagi para elite politik yang berkompetisi untuk meraih kekuasaan dengan menjadikan para pemuka agama sebagai agen strategis menyukseskan agendanya.
3. Tradisionalisme orientasi politik masyarakat tidak bisa dipisahkan dari unsur religiusitas, karena keyakinan

masyarakat juga melekat pada simbol-simbol keagamaan, seperti pendeta, uskup, dan sebagainya. Apabila semangat fanatisme tinggi terhadap kelompok tradisional-religiusnya tidak diwaspadai, masyarakat akan mudah diadudombakan, untuk selanjutnya akan menyulut konflik-konflik yang sifatnya horisontal dan dalam jangka waktu yang lama.

4. Keberadaan kelompok penduduk eks Timor Timur di beberapa daerah di Kabupaten Belu harus segera mendapat perhatian, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Karakteristik penduduk eks-Timor Timur yang mendapatkan *stereotipe* sebagai orang-orang yang keras, susah diatur, dan banyak melakukan tindakan kriminal, menunjukkan perkembangan fenomena yang berpotensi memunculkan konflik di masa depan.
5. Sebagian besar penduduk eks Timor Timur (20% dari jumlah penduduk Kabupaten Belu) menempati lahan-lahan tidur yang telah ditentukan oleh pemerintah. Sebagian lagi ada yang menempati lahan-lahan tidur atau lahan produktif milik masyarakat setempat. Apabila tidak segera ditertipkan, dimasa datang akan menimbulkan konflik horisontal yang mendalam dan berkepanjangan.

5.5.2. Jaringan Organisasi

Hubungan antarlembaga ataupun jaringan antarorganisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Belu dapat dikatakan telah berjalan baik. Hal ini lebih disebabkan

oleh adanya landasan hukum mengenai tugas pokok dan fungsi dari setiap lembaga yang harus saling berkoordinasi dan bekerjasama dalam mewujudkan visi, misi, dan program prioritas pembangunan Kabupaten Belu. Hubungan baik ini telah menghasilkan pembangunan di berbagai bidang, yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa terjadinya hubungan antarlembaga memiliki tujuan utama untuk menyelenggarakan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan visi dan misi pembangunan Kabupaten Belu.

Namun, terlepas dari jaringan antarorganisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Belu, ternyata jaringan organisasi pun dibangun sampai ketingkat provinsi dan nasional. Jaringan organisasi yang mencapai tingkat provinsi biasanya memiliki kepentingan berkaitan dengan peningkatan ekonomi masyarakat. Sedangkan jaringan organisasi yang berhubungan sampai ke tingkat nasional, adalah lembaga-lembaga yang lebih memprioritaskan pada aspek pertahanan dan keamanan maupun stabilitas wilayah.

Pada intinya, jaringan organisasi terbentuk ataupun dibentuk dalam rangka kerjasama untuk mewujudkan tujuan pembangunan yang telah disiratkan dalam visi, misi, dan program kerja pembangunan daerah yang ujung-ujungnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan keamanan bagi masyarakat.

5.5.3. Komunikasi Antarorganisasi

Konsekuensi dengan adanya hubungan atau jaringan antarorganisasi adalah dioptimalkannya kegiatan komunikasi antarorganisasi itu sendiri. Bentuk komunikasi yang bersifat umum

serta dapat dilakukan adalah dalam bentuk lisan maupun tulisan. Namun dikarenakan aparatur pemerintah di lingkungan Pemda Kabupaten Belu, yang pada umumnya sangat menjunjung tinggi nilai-nilai adat dan kekerabatan, maka bentuk komunikasi dapat dilakukan melalui media lain secara verbal, visual, maupun ritual.

Bentuk komunikasi antarorganisasi yang telah dibangun secara tidak langsung telah memperkuat tali kekerabatan dan adat diantara aparatur pemerintah maupun dalam hubungan antaraparat dengan masyarakat yang dilayaninya. Kondisi pelaksanaan komunikasi antarorganisasi tersebut dapat diketahui lebih lanjut melalui pendapat dari para pihak terkait.

Semua lembaga harus berkerjasama dan hubungannya sangat baik.Visi, misi, dan program kerja dibuat untuk kepentingan masyarakat.[38]

Kepala Badan Kesbang selalu berkerjasama dengan lembaga-lembaga lain dan tidak ada masalah, karena selalu berkoordinasi dengan Bupati Belu. Pembangunan di Belu maju, karena hubungan lembaga pemerintahan yang baik. [39]

Hubungan antarlembaga sangat baik. Tidak harus saling berkompetisi dan bersaing dalam melakukan pekerjaan. Aparat selalu berkerjasama. Sesama lembaga pemerintahanpun melakukan hal yang sama, karena visi dan misi pembangunan harus dilakukan untuk kepentingan bersama. Peran Bupati Belu pun sangat baik dalam mengoordinasi pimpinan lembaga pemerintahan.[40]

---

38 Hasil wawancara dengan Bupati Belu di Kantor Bupati di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

39 Hasil wawancara dengan Kepala Badan Kesbang Linmas Kabupaten Belu di Kantor Kesbang Linmas di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

40 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Belu pada 11 Juni 2011.

Hubungan antarlembaga sangat terjaga dan berjalan baik. Bupati selalu melakukan koordinasi dan evaluasi. Jadi tidak ada masalah dalam hubungan antarlembaga.[41]

Hubungan dengan aparat-aparat yang ada di dinas lain, baik. Sesama organisasi pemerintahan harus selalu saling mendukung.[42]

Kodim selalu berkerjasama dengan pemda. Hubungannya, baik-baik saja.[43] Hubungan dengan pemda tidak ada masalah.[44]

Berdasarkan kumpulan pendapat tersebut, dapat diketahui bahwa komunikasi menjadi sarana utama untuk dapat terciptanya koordinasi, kerjasama, dan evaluasi yang dilakukan oleh berbagai organisasi atau institusi yang sangat berorientasi pada terwujudnya pembangunan kemasyarakatan dalam kehidupan bernegara dan berbangsa. Media lain yang dapat menunjang lancarnya komunikasi ini biasanya dibantu oleh alat telekomunikasi maupun surat elektronik.

5.6. Sumber Daya

5.6.1. Sumber-sumber Anggaran

Pembiayaan pembangunan untuk pelaksanaan program-program kegiatan di kawasan perbatasan dialokasikan dari sumber dana anggaran Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten Belu, serta masyarakat dan dunia usaha atau dalam bentuk kerjasama pembiayaan.

41 Hasil wawancara dengan Kasubid Evaluasi dan Pelaporan Bappeda Kabupaten Belu pada 11 Juni 2011.
42 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Bina Marga Dinas PU dan Perumahan Kabupaten Belu pada 11 Juni 2011.
43 Hasil wawancara dengan Kasdim 1605 / Belu pada 14 Juni 2011.
44 Hasil wawancara dengan Wakapolres Belu pada 14 Juni 2011.

Jenis-jenis pembiayaan dimaksud, meliputi:

(1) Penyediaan barang publik, seperti taman, pasar, rumah sakit, dan sejenisnya. Pemerintah kota dapat bermitra dengan pihak swasta dan masyarakat.

(2) Barang dan pelayanan publik dapat disediakan secara penuh oleh swasta, seperti sekolah, jasa keuangan, dan jasa pelayanan lainnya.

(3) Pemerintah kota dapat mengenakan ongkos atas penyediaan barang publik, yang mencakup jalan, saluran, jembatan, trotoar, taman, pasar, dan pelayanan pemerintah lainnya dibiayai oleh pemerintah.

(4) Pembangunan prasarana harus *cost recovery* dengan mengenakan biaya kepada pemakai demi menjamin kelangsungan penyediaan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam perencanaan anggaran dan belanja daerah, pemerintah pada umumnya cenderung menggunakan prinsip anggaran berimbang dan dinamis. Berimbang berarti harus diusahakan keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran, sedangkan dinamis berarti makin meningkatnya jumlah anggaran dan sumber pendapatan asli daerah (PAD), sehingga kemampuan untuk membiayai daerah sendiri semakin nyata sekaligus kebergantungan pada bantuan pusat melalui dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) semakin dikurangi.

Seiring dengan tuntutan kebutuhan dan pembangunan pemerintah daerah untuk semakin menggairahkan aktivitas ekonomi dan sosial melalui pola pemberdayaan masyarakat, maka keinginan untuk meningkatkan pengeluaran pemerintah semakin mendesak. Konsekuensinya, perencanaan anggaran

publik pada waktu mendatang akan bergeser dari pola anggaran berimbang ke anggaran defisit. Apalagi ada kesan bahwa masing-masing sektor institusi pelayananan publik berlomba-lomba mencari legitimasi politis pihak legislatif untuk mendapatkan anggaran yang lebih besar. Hal ini dapat diketahui melalui berbagai pendapat informan yang terdapat di bawah ini.

Tingkat kualitas SDM di Kabupeten Belu kurang baik, karena pendidikan yang rendah maupun kemiskinan warga. APBD pun rendah, sehingga banyak dibantu oleh bantuan dan subsidi dari pusat. Belanja APBD masih didominasi untuk kepentingan belanja pegawai. Dengan demikian, harus berusaha untuk terus meningkatkan kualitas masyarakat dan keuangan pemerintah daerah.[45]

Masyarakat di Kabupaten Belu tingkat pendidikannya rendah, disebabkan kemiskinan. Lagi pula pendapatan daerah kurang memadai, dikarenakan potensi-potensi yang bisa digali hampir tidak ada. Di Kabupaten Belu tidak ada potensi wisata. Pemda tidak akan mau kalau harus meningkatkan pendapatan melalui pungutan pajak atau retribusi yang nantinya akan memberatkan masyarakat.[46]

Kualitas sumber daya manusia Belu belum begitu membanggakan. Hal ini menjadi perhatian semua pihak. Kalau mau maju, bersekolah mesti ke Kupang. Lembaga pendidikan masih minim. Kalaupun ada, sarananya apa adanya. Rendahnya sumber daya ini, juga dikarenakan masalah kemiskinan dan faktor alam. Tentang keuangan Belu, lebih banyak APBD terserap untuk belanja pegawai. Jadi untuk pembangunan, masih belum memadai jumlahnya.[47]

---

45 Hasil wawancara dengan Bupati Belu pada 9 Juni 2011.
46 Hasil wawancara dengan Wakil Ketua DPC Partai Demokrat pada 13 Juni 2011.
47 Hasil wawancara dengan Kepala Kesbangpol Linmas pada 9 Juni 2011.

Kualitas SDM masyarakat Belu perlu ditingkatkan. Pemda sudah melaksanakan program wajib belajar 9 tahun, tetapi kurang dilengkapi fasilitas memadai. Masyarakat Belu yang ingin melanjutkan pendidikan ke yang lebih tinggi, biasanya pergi ke Kupang. APBD juga kurang menggembirakan, karena banyak untuk belanja pegawai.[48]

Kalau melihat nelayan, mereka dililit kemiskinan dan keterbatasan. Hal ini menyebabkan kualitas SDM mereka rendah. Kalau APBD, jumlahnya kecil karena PAD-nya juga kecil.[49] Lebih dari 75% dana APBD digunakan untuk belanja pegawai.[50]

Dalam kerangka otonomi daerah, berikut diuraikan kondisi keuangan Pemerintah Kabupaten Belu serta arah dan kebijakan yang melandasi pengelolaannya selama lima tahun kedepan. Kewenangan yang diberikan Undang Undang Nomor 32/2004 kepada daerah, antara lain mencakup kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan di daerah. Implementasi kewenangan dimaksud terwujud dari keleluasaan daerah melaksanakan praktik-praktik pengelolaan keuangan daerah berdasarkan potensi yang dimiliki, dengan tujuan optimalisasi segala sumberdaya dalam rangka pembiayaan pembangunan kearah kemandirian keuangan daerah.

Dalam kerangka otonomi daerah, UU Nomor 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah telah memberikan keleluasaan dimaksud dengan menggariskan alternatif sumber-sumber pembiayaan

48 Hasil wawancara dengan Kabid Keamanan, Ekonomi, dan Sosial Budaya Badan Kesbang Linmas pada 9 Juni 2011.

49 Hasil wawancara dengan Sekretaris Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Belu pada 13 Juni 2011.

50 Hasil wawancara dengan Kabid Bina Marga Dinas PU dan Perumahan Kabupaten Belu pada 11 Juni 2011.

pembangunan bagi daerah, yaitu pendapatan asli daerah, transfer dari pemerintah berupa dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang pemungutannya harus dipastikan tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan. Biasanya lain-lain pendapatan ini adalah pendapatan-pendapatan daerah yang tidak dapat digolongkan sebagai PAD ataupun transfer dari pemerintah (dana perimbangan). Berikut diuraikan bagian-bagian pendapatan daerah, dimulai dari PAD, transfer dari pemerintah pusat/dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Sesuai dengan tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah, pemberdayaan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah antara lain tercermin dari pengelolaan potensi tersebut untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dengan menggunakan kaidah-kaidah yang diterapkan dalam perusahaan pada umumnya. Dalam struktur APBD, pengelolaan potensi sebagaimana dimaksud terwujud dalam badan usaha milik daerah, yang merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan pengelolaannya dari APBD. Dalam konteks ini, peran pemerintah daerah adalah sebagai pemegang saham dari badan usaha milik daerah yang memiliki hak dan kewajiban sama sebagaimana pemegang saham pada umumnya, yang memiliki kendali secara proporsional sebesar saham yang disertakan. Kendali dimaksud dapat terwujud dalam manajemen perusahaan atau sebatas dalam badan pengawas, tetapi tujuannya satu, yaitu memastikan perusahaan dimaksud mendapatkan keuntungan yang menjadi salah satu sumber pendanaan pembangunan. Dengan tetap mempertahankan fungsi pelayanan, bidang usaha yang dikelola oleh perusahaan milik daerah biasanya adalah bidang-bidang usaha

yang produknya dibutuhkan oleh masyarakat, misalnya berupa penyediaan air minum (PDAM), jasa konsultasi/konstruksi, atau pun perusahaan daerah yang bergerak dibidang perdagangan hasil bumi.

Data yang ada menunjukkan bahwa perusahan daerah Kabupaten Belu, yaitu PDAM dan PD Belu Bhakti sampai sekarang masih belum memberikan kontribusi signifikan terhadap PAD. Kondisi seperti ini perlu mendapat perhatian serius, sehingga kedepan peran kedua perusahaan daerah ini menjadi lebih optimal sebagai sumber potensial dalam pembiayaan pembangunan dan diharapkan menjadi *partner* bagi investor yang akan berinvestasi di Kabupaten Belu.

Termasuk pada jenis pendapatan "lain-lain PAD yang sah" di Kabupaten Belu adalah sumber-sumber pendapatan daerah bukan pajak, bukan retribusi, dan bukan hasil BUMD, yang pemungutannya tidak bertentangan dengan ketentuan perundangan yang berlaku, seperti pengembalian kerugian daerah, penerimaan jasa giro, dan bunga deposito dari rekening-rekening milik pemerintah dalam rangka pengelolaan uang daerah. Perlu dipastikan bahwa penerimaan jasa giro dan bunga deposito bukanlah tujuan utama dari penempatan dana pemerintah, melainkan hanya memanfaatkan uang daerah yang belum dibelanjakan dalam pelaksanaan APBD. Penempatan dana dalam bentuk giro dan deposito tidak boleh mengganggu likuiditas pemerintah daerah, sehingga pengelolaan uang dimaksud harus senantiasa berpedoman pada prinsip-prinsip manajemen kas daerah.

Sedangkan danabagi hasil yang merupakan dana transfer dari Pemerintah Pusat, yang dibagihasilkan kepada Kabupaten Belu berdasarkan persentase tertentu, antara lain diperhitungkan

dengan potensi daerah tersebut. Kebijakan alokasi, perhitungan, dan penyaluran danabagi hasil menitikberatkan dan memperhatikan potensi daerah penghasil. Dana bagi hasil dikategorikan menjadi dana bagi hasil pajak dan dana bagi hasil dari sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak adalah bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB), bagi hasil bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan bagi hasil pajak penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 orang pribadi dalam negeri dan pajak penghasilan Pasal 21. Bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam, berasal dari sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Dalam konteks potensi daerah sebagai basis perhitungan bagian daerah dari dana bagi hasil, Pemerintah Kabupaten Belu hanya memiliki kemungkinan mendapatkan bagi hasil yang optimal dari PBB, pertambangan umum, dan bagi hasil pajak penghasilan. Fluktuasi pendapatan bagi hasil pajak/bukan pajak Pemerintah Kabupaten Belu selama kurun waktu TA2001 sampai dengan TA2008 dapat dilihat pada Tabel 5.5.

Tabel 5.5

Komposisi Pendapatan Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak Pemerintah Kabupaten Belu

Periode TA2005 s.d. TA2008 (Dalam Ribuan Rupiah)

Keterangan	TA 2005	TA 2006	TA 2007	TA 2008
Bagi Hasil Pajak/BP	18,086,306	16,780,814	21,307,684	17,461,080
Total Pendapatan	43,463,956	367,260,291	433,045,478	484,765,065
% thd. Total Pendapatan	7.43%	4.57%	4.92%	3.60%

Sumber: Hasil olahan penulis (2011).

Dari Tabel 5.5. diketahui bahwa proporsi dana bagi hasil terhadap total pendapatan Pemerintah Kabupaten Belu senantiasa fluktuatif dengan kontribusi tertinggi pada TA2005 dengan proporsi sekitar 7,43% dan proporsi terendah pada TA2002, yaitu sekitar 1,8%. Rata-rata selama periode TA2001-2008 sekitar 4,3%.

Kebijakan dana bagi hasil dipengaruhi oleh:

1. Kebutuhan pendanaan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan didaerah tidak seimbang dengan besarnya pendapatan daerah itu sendiri;
2. Keterbatasan kemampuan pemerintah daerah dalam pengumpulan dana secara mandiri;
3. Adanya jenis penerimaan yang pajak dan atau bukan pajak, berdasarkan pertimbangan tertentu pemungutannya harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat walaupun subjek dan objek penerimaan tersebut berada didaerah;
4. Memperkecil kesenjangan ekonomi antardaerah;
5. Memberikan insentif kepada daerah dalam melaksanakan program pemerintah pusat;
6. Memberikan kompensasi kepada daerah atas timbulnya beban dari kegiatan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berpendapat bahwa telah terjadi ketidakakuratan pimpinan daerah dan penanggung jawab masalah keuangan dalam mengalkulasi dana pembangunan. Hal ini dapat terlihat dari adanya kebergantungan pada bantuan dari Pemerintah Pusat serta adanya ketidakseimbangan antara pembiayaan daerah dengan pendapatan daerah.

Untuk DAU yang merupakan bagian terbesar dari total pendapatan daerah, memberikan kontribusi rata-rata selama kurun waktu TA2004 s.d. TA2008 sekitar 82,7%. Hal ini dapat diketahui apabila dari tahun ke tahun total pendapatan DAU Kabupaten Belu selalu meningkat, yang selanjutnya tidak pernah mengalami penurunan penerimaan. Penerimaan DAU pada 2008 adalah penerimaan yang terbesar, yaitu sebesar Rp 490.349.275,-. Jumlah penerimaan DAU pada tahun anggaran lainnya secara lengkap dapat dilihat pada Tabel 5.6.

Tabel 5.6

Komposisi Pendapatan DAU Pemerintah Kabupaten Belu
Periode TA2004 s.d. TA2008 (Dalam Ribuan Rupiah)

Keterangan	TA 2004	TA 2005	TA 2006	TA 2007	TA 2008
DAU	186,697,000	194,596,000	303,447,000	344,589,000	379,987,050
Total Pendapatan	230,864,023	243,463,956	367,260,291	433,045,478	490,349,275
% Terhadap Total Pendapatan	80.87%	79.93%	82.62%	79.57%	77,49%

Sumber: Bappeda (2011).

Dari Tabel 5.6 dapat diketahui bahwa walaupun kontribusi DAU masih merupakan bagian terbesar dari proporsi pendapatan daerah, ada kecenderungan terjadi penurunan. Pada TA2001, sekitar 94,78% menjadi 77,41% pada TA2008. Jika dihubungkan dengan nominal yang selalu meningkat dari Rp124.360.000.000,00 pada TA2001 menjadi Rp379.987.050.000,00 pada TA2008, dapat disimpulkan bahwa penurunan proporsi dimaksud terjadi karena peningkatan sumber pendapatan

daerah lainnya, selain DAU. Sesuai Undang Undang Nomor 33/2004, besaran DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan celah fiskal daerah tersebut, yaitu selisih antara kapasitas fiskal yang dimiliki daerah yang bersangkutan dengan kebutuhan fiskalnya. Hal ini sesuai dengan tujuan pengalokasiannya, yaitu untuk pemerataan kemampuan keuangan antara daerah dengan pemerintah pusat dan antardaerah otonomi dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Sedangkan untuk DAK, yang merupakan transfer pemerintah kepada daerah tertentu untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan khusus yang menjadi urusan Kabupaten Belu dan prioritas nasional yang terutama ditujukan untuk penyediaan infrastruktur dasar kearah standar tertentu dan untuk mendorong percepatan pembangunan daerahdi Kabupaten Belu. Sejak otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Belu senantiasa menjadi salah satu daerah penerima DAK yang besaran dan alokasinya sebagaimana Tabel 5.7.

Tabel 5.7

Komposisi Pendapatan DAK Pemerintah Kabupaten Belu
Alokasi Menurut Bidang Pemerintahan
Periode TA2004 s.d. TA2008 (Dalam Ribuan Rupiah)

Keterangan	TA 2004	TA 2005	TA 2006	TA 2007	TA 2008
DAK	9,810,000	13,960,000	28,390,000	45,684,000	57,297,000
Total Pendapatan	230,864,023	243,463,956	367,260,291	433,045,478	490,349,275
% Terhadap Total Pendapatan	4.25%	5.73%	7.73%	10.55%	11.68%

Sumber: Hasil olahan penulis (2011).

Secara struktur, dalam lima tahun terakhir komposisi pendapatan daerah mengalami perubahan, yaitu periode TA2004 sampai TA2006 disusun berdasarkan Kepmendagri Nomor 29/2002. Sedangkan pada periode TA2007 dan TA2008 sampai saat ini, disusun berdasarkan Permendagri Nomor 13/2006. Perbedaan struktur berdasarkan kedua ketentuan tersebut terletak pada:

Bagian PAD, Kepmendagri 29/2002 menggunakan nomenklatur Bagian Laba Usaha Daerah, sedangkan Permendagri Nomor 13/2006 menggunakan nomenklatur Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.

Pada bagian lain-lain pendapatan yang sah, Kepmendagri 29/2002 belum secara tegas mengklasifikasikan sampai pada jenis pendapatannya, tetapi Permendagri 13/2006 telah memberikan batasan jenisnya, antara lain berupa hibah, bagi hasil pajak dari pemerintah provinsi berupa dan pemerintah daerah lainnya, dana penyesuaian (*ad hock*), ataupun berupa bantuan keuangan dari provinsi atau pemerintah daerah lainnya. Namun demikian, substansi lain-lain pendapatan sesuai kedua ketentuan ini sama, yaitu pendapatan-pendapatan yang tidak dapat diklasifikasikan kedalam PAD atau pendapatan dana perimbangan/ transfer dari pemerintah pusat.

Berdasarkan Tabel 5.7, secara umum kondisi pendapatan daerah Kabupaten Belu dalam era otonomi daerah, khususnya dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, terus mengalami peningkatan. Selama periode TA 2004-2008, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Kabupaten Belu masih bergantung pada transfer dari pusat berupa dana perimbangan. Proporsi rata-rata mencapai 92,98% dari APBD,

dengan kecenderungan terjadinya peningkatan rata-rata sebesar 2,19% per tahun. Untuk periode yang sama, PAD hanya mampu memberi kontribusi dalam rata-rata sebesar 4,34% per tahun.

Disisi lain, kecenderungan peningkatan pendapatan ini mencerminkan upaya dan kemauan pemerintah daerah dalam mencari dan mengoptimalkan segenap potensi yang ada guna menemukan sumber-sumber pendanaan bagi keberlanjutan pembangunan daerah dan menuju masyarakat maju, mandiri, sejahtera, dan berbudaya.

5.6.2. Pengawasan Anggaran

Berdasarkan uraian terdahulu, dapat diketahui secara garis besar permasalahan pendapatan daerah di Kabupaten Belu, meliputi:

a. Masalah terbatasnya sumber-sumber PAD sebagaimana dicerminkan oleh tingkat kebergantungan fiskal yang cukup tinggi, yang antara lain dicerminkan oleh tingginya kontribusi pendapatan transfer dari Pemerintah Pusat. Kondisi ini juga bisa dilihat dari derajat desentralisasi fiskal yang menunjukkan bahwa tingkat kemandirian Pemerintah Daerah Kabupaten Belu, masih tergolong "Kemandirian Rendah".

b. Masalah manajemen penerimaan daerah dan kemampuan sumberdaya manusia. Dalam rangka meningkatkan penerimaan daerah sesuai potensi daerah yang ada, Pemerintah Kabupaten Belu perlu melakukan upaya-upaya perbaikan dan pembenahan-pembenahan terhadap manajemen penerimaan daerah, dengan melakukan upaya-upaya, antara lain:

i. PAD masih belum mendekati potensi yang optimal. Hal ini ditunjukkan antara lain dengan peningkatan realisasi PAD yang signifikan selama kurun waktu TA2004-2008 dan rata-rata realisasi PAD yang selalu melampaui target untuk periode tersebut. Terlepas dari berbagai upaya yang telah dilakukan dalam pencapaian target tersebut, kondisi ini membuktikan bahwa potensi PAD yang ada masih bisa dioptimalkan lagi. Langkah-langkah ekstensifikasi dan intensifikasi perlu mendapat perhatian dan pembenahan serius.

ii. Masih kurangnya koordinasi lintas sektoral untuk mencari sumber-sumber pembiayaan pembangunan, baik berupa transfer dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi dalam rangka desentralisasi maupun sumber-sumber pembiayaan tugas pembantuan dan desentralisasi yang tujuannya sama, yaitu pembiayaan pembangunan daerah.

iii. Kurangnya sosialisasi dari Pemerintah Daerah, terutama kepada masyarakat wajib pajak, menyebabkan masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya.

c. Sistem administrasi pendapatan yang belum dilaksanakan secara memadai, sehingga masih terbuka peluang terjadinya "*human error*" yang berakibat menurunnya potensi pendapatan daerah.

Seperti diketahui bersama, belanja daerah mencerminkan kewajiban pemerintah dalam melaksanakan pelayanan masyarakat. Belanja adalah elaborasi lebih lanjut dari program dan

kegiatan yang telah disepakati melalui suatu mekanisme perencanaan guna menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Dengan tingkat kapasitas fiskal yang tergolong rendah, Pemerintah Kabupaten Belu dituntut untuk lebih bijaksana mengalokasikan sumber-sumber pembiayaan yang dimiliki dengan tetap mengacu pada rencana kerja yang telah ditentukan sesuai sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah yang telah digariskan Undang Undang Nomor 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Ketaatan ini akan menjamin pencapaian sasaran program dan kegiatan dapat berjalan efektif dan efisien.

Selama kurun waktu lima tahun terakhir (TA2004-2008), rata-rata belanja Pemerintah Kabupaten Belu meningkat sekitar 26,05%. Peningkatan ini mencerminkan upaya pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Berdasarkan pengamatan penulis, diketahui bahwa fluktuasi belanja Pemerintah Kabupaten Belu memiliki kecenderungan total belanja yang semakin meningkat dari tahun ke tahun selama periode TA2004-2008 serta menunjukkan dimasa depan terdapat kecenderungan adanya peningkatan alokasi belanja yang merupakan tuntutan mutlak untuk dipenuhi guna menjaga kesinambungan pelayanan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Selama kurun waktu TA2004-2006 berdasarkan struktur anggaran sesuai Kepmendagri No.29/2002, proporsi belanja didominasi oleh belanja pelayanan publik sekitar rata-rata 68,2%. Hal ini sesuai komitmen pemerintah untuk menjalankan anggaran berbasis kepentingan publik. Pada periode yang sama, proporsi belanja aparatur rata-rata sekitar 31,8%

dari total alokasi belanja. Alokasi terbesar untuk belanja aparatur adalah belanja pegawai pada jenis belanja administrasi umum (BAU), yaitu 17,54% dari total belanja atau rata-rata sekitar 55,16% dari belanja aparatur. Belanja pegawai pada komponen BAU bagian belanja aparatur, sesuai peruntukannya dialokasikan untuk pembayaran gaji PNS.

Pada kurun waktu TA 2007-2008 komposisi belanja didominasi oleh belanja langsung dengan proporsi rata-rata sekitar 55,08% dari total belanja, yang dialokasikan pada kurun waktu tersebut. Sesuai struktur belanja sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 13/2006 dan Permendagri Nomor 59/2008, belanja langsung adalah belanja-belanja yang dialokasikan langsung untuk melaksanakan suatu kegiatan dalam pencapaian program tertentu. Capaian dan hasil dari belanja langsung ini diharapkan dapat terukur secara pasti, sehingga dampaknya dapat dijadikan acuan dalam perencanaan selanjutnya.

Selain itu, permasalahan utama yang dihadapi dalam pelaksanaan belanja daerah selama TA 2004 sampai TA 2008,yaitu:

1. Paradigma penganggaran bukan merupakan bagian dari perencanaan, menyebabkan anggaran yang ditetapkan masih belum sepenuhnya berpedoman pada dokumen-dokumen perencanaan yang telah ditetapkan, sehingga keterkaitan antara kondisi yang sesungguhnya, kegiatan yang dilaksanakan, dan hasil yang akan dicapai masih belum sepenuhnya sinkron.
2. Hambatan administratif, antara lain keterlambatan proses penganggaran yang masih belum sesuai ketentuan, menyebabkan penetapan Perda APBD masih belum memenuhi tenggat waktu yang seharusnya. Hal ini menyebabkan

keterlambatan pelaksanaan program dan kegiatan, sehingga hasil dan keluaran yang dicapai berpotensi tidak sesuai dengan yang direncanakan. Termasuk didalamnya hambatan-hambatan administrasi yang muncul pada saat pelaksanaan suatu kegiatan.

3. Kondisi demografi Kabupaten Belu dan keadaan iklim yang tidak diperhitungkan secara baik, dalam perencanaan dan penganggaran turut memengaruhi pelaksanaan suatu kegiatan.
4. Fluktuasi harga sebagai dampak dari kondisi perekonomian nasional yang tidak segera diantisipasi berpengaruh pada komponen satuan biaya yang sudah dialokasikan untuk suatu program/kegiatan.

Pembiayaan daerah mencerminkan kemampuan pemerintah dalam menjalankan manajemen kas yang mampu memanfaatkan surplus anggaran untuk dialokasikan ke program-program yang akan mendatangkan hasil secara langsung di kemudian hari, seperti penyertaan modal ataupun pemberian dana bergulir kepada masyarakat; atau sebaliknya mengukur sejauh mana upaya pemerintah dalam mendapatkan sumber-sumber pembiayan alternatif guna menutup defisit tahun berjalan. Sebagaimana pendapatan dan belanja, pembiayaan disajikan berdasarkan Kepmendagri No.29/2002,Permendagri No. 13/2006, dan Permendagri No. 59/ 2008. Perbedaan utama struktur pembiayaan menurut kedua ketentuan tersebut, terletak pada pembiayaan bersih (*netto*) yang mulai dicantumkan pada Permendagri No.13/2006, yaitu selisih antara pembiayan penerimaan dan pembiayaan pengeluaran, yang jika diselisihkan

dengan surplus atau defisit (pendapatan dikurangi belanja), akan mencerminkan sisa lebih tahun berkenaan (Silpa). Silpa mencerminkan sisa pembiayaan yang belum dialokasikan.

Pada struktur pembiayan menurut Kepmendagri No.29/2002, pembiayaan bersih secara eksplisit tidak disajikan, tetapi dapat diketahui dengan mengurangi total pembiayaan penerimaan dengan total pembiayan pengeluaran selain komponen Silpa. Hal ini karena sesuai ketentuan ini, Silpa masih termasuk komponen pembiayaan pengeluaran.

a. Penerimaan Pembiayaan

Sumber utama penerimaan pembiayaan Pemerintah Kabupaten Belu masih berasal dari sisa lebih anggaran tahun sebelumnya (Silpa), TA2004 sebesar Rp16.476.100.948,00 dan meningkat menjadi Rp110.343.617.268,00. Secara teoretis, Silpa diperoleh dari penghematan belanja dan pencapaian pendapatan yang melampaui target. Selain pelampauan target pendapatan, Silpa sejumlah ini mencerminkan rendahnya daya serap belanja yang diakibatkan tidak terlaksananya beberapa program dan kegiatan yang sudah ditetapkan. Hal ini menjadi perhatian serius dalam perencanaan dan pengganggaran selanjutnya. Sedangkan penerimaan pembiayaan selain Silpa masih harus terus dioptimalisasi, seperti penerimaan kembali pemberian pinjaman yang sebagian besarnya merupakan dana bergulir dan penerimaan dari penjualan aset-aset pemerintah.

b. Pengeluaran Pembiayaan

Sasaran utama pengeluaran pembiayaan masih dialokasikan untuk penyertaan modal ke BUMD. Perlu dipikirkan

pembentukan dana cadangan untuk mengantisipasi kegiatan-kegiatan yang secara proporsional akan membebani APBD, jika kegiatan tersebut dianggarkan pada satu atau dua tahun anggaran, seperti pembangunan terminal, pasar, ataupun dana yang dipersiapkan untuk pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah.

Berdasarkan kondisi keuangan daerah Kabupaten Belu, berikut dirumuskan beberapa strategi pengawasan anggaran/keuangan daerah yang dirancang oleh lembaga DPRD, BPK, dan LSM, yaitu:

1. Tertib administrasi pengelolaan keuangan daerah yang mencakup tertib administrasi pengelolaan uang dan tertib administrasi pengelolaan barang daerah, termasuk pembinaan adminsitrasi keuangan desa;
2. Membuka akses terhadap kemitraan dengan pihak swasta dalam pembiayaan program-program strategis dalam rangka penyediaan sarana dan prasarana publik dan pemanfaatan aset milik daerah guna optimalisasi daya guna dan hasil guna dengan harapan akan meningkatkan penerimaan daerah;
3. Menerapkan pola perencanaan anggaran yang antisipatif terhadap dinamika kondisi perekonomian nasional, dengan penekanan pada efisiensi dan efektivitas pembiayaan;
4. Intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa penyelenggaraan pengawasan anggaran di Kabupaten Belu telah berjalan baik.

5.6.3. Dukungan Pemerintah Pusat

Keterlibatan Pemerintah Pusat dalam kegiatan ekonomi daerah Kabupaten Belu, hampir dapat dipastikan sudah merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditolak lagi. Salah satu dukungan yang dilakukan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Kabupaten Belu adalah dengan memberikan DAU dan DAK yang bersumber dari APBN.

Dukungan atau keterlibatan Pemerintah Pusat terhadap keuangan Pemerintah Kabupaten Belu ditempuh, paling tidak melalui 3 kebijakan, yaitu kebijakan moneter, kebijakan keuangan internasional, dan kebijakan fiskal.

Kebijakan moneter merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan jumlah uang yang beredar dalam masyarakat. Kebijakan ini mengacu pada keseimbangan dinamis antara uang yang beredar dengan barang dan jasa dalam masyarakat. Sedangkan kebijakan keuangan internasional merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan perdagangan dan pembayaran internasionalnya. Kebijakan ini berkaitan erat dengan neraca perdagangan dan pembayaran surplus atau defisit, juga berhubungan erat dengan kebijakan memberikan atau menerima bantuan luar negeri.

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) uang oleh pemerintah. Macam kebijakan fiskal yang ditetapkan pemerintah bersifat situasional, artinya bergantung keadaan, apakah dalam keadaan inflasi, deflasi, atau keadaan normal. Biasanya, realisasi kebijakan fiskal ini merupakan kebijakan anggaran.

Dalam anggaran tersebut, pemerintah harus melakukan sejumlah pengeluaran untuk mencapai tujuan pembangunan. Konkretnya, pemerintah perlu mengeluarkan sejumlah biaya untuk aparat, investasi, sarana, dan prasarana. Guna menutup pengeluaran tersebut, pemerintah harus mencari sumber dana/ penerimaan. Sumber-sumber dana pembangunan didapat dari:

1. Tabungan pemerintah.
2. Tabungan masyarakat.
3. Neraca pembayaran internasional dan sumber dana luar negeri.

Tabungan pemerintah yang dimaksud merupakan selisih antara penerimaan dalam negeri dengan pengeluaran rutin. Tabungan pemerintah diharapkan dapat membiayai sebagian besar dari seluruh anggaran pembangunan. Tabungan masyarakat adalah bagian dari penghasilan masyarakat yang tidak digunakan untuk konsumsi. Tabungan masyarakat demikian terdiri atas:

1. Tabungan perusahaan swasta.
2. Tabungan perusahaan pemerintah.
3. Tabungan pemerintah daerah.
4. Tabungan rumah tangga.
5. Tabungan perseorangan.
6. Tabungan masyarakat lainnya.

Dukungan anggaran Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Kabupaten Belu setiap tahunnya tercantum dalam pos anggaran danaperimbangan yang terdiri atas DAU dan DAK. DAU dan

DAK ini bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini berarti, APBN dapat memperlihatkan seberapa jauh peran Pemerintah Pusat dalam kegiatan untuk menunjang perekonomian suatu daerah, seperti halnya bantuan kepada Pemerintah Kabupaten Belu dalam pengentasan kemiskinan.

5.7. Karakteristik Agen Pelaksana

5.7.1. Kondisi Aparat Pemerintah Daerah

Pada era reformasi, pembangunan aparatur daerah di Kabupaten Belu diarahkan untuk mewujudkan aparatur yang andal serta mampu melaksanakan keseluruhan penyelenggaraan tugas pemerintahan umum dan pembangunan secara efisien, efektif, dan terpadu, yang didukung oleh aparat yang profesional, bertanggung jawab, bersih dan berwibawa, serta menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran, dan keadilan. Pendayagunaan aparatur terus ditingkatkan, terutama berkaitan dengan kualitas, efisiensi pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat, serta kemampuan profesional dan kesejahteraan aparatnya.

Sejalan dengan hal tersebut, maka sasaran pembangunan aparatur daerah di Kabupaten Belu adalah sebagai berikut:

(1) Tertatanya manajemen aparatur negara untuk meningkatkan kualitas, kemampuan, dan kesejahteraan manusianya,

(2) Terwujudnya sistem administrasi negara yang makin andal, profesional, efisien, efektif, dan tanggap terhadap aspirasi masyarakat serta dinamika perubahan lingkungan strategis,

(3) Meningkatnya perwujudan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab,

(4) Terwujudnya sistem kearsipan andal, yang dikelola secara profesional sebagai bagian terpadu dalam pengembangan sistem manajemen modern untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan dan berkesinambungan.

Kebijaksanaan pembangunan aparatur tersebut, kemudian direalisasikan ke dalam program-program pembangunan aparatur yang terdiri atas program pokok dan program penunjang. Program pokok meliputi program peningkatan sarana dan prasarana, peningkatan efisiensi, pendidikan dan pelatihan, serta program penelitian dan pengembangan aparatur negara. Program penunjang meliputi program pengembangan informasi pemerintahan, pendayagunaan sistem dan pelaksanaan pengawasan, serta program pengembangan hukum administrasi negara. Keseluruhan program pembangunan aparatur di Kabupaten Belu secara operasional dapat dikelompokkan ke dalam pendayagunaan tiga dimensi, yaitu dimensi organisasi, dimensi sumber daya manusia, dan dimensi manajemen.

Pendayagunaan organisasi, khususnya diarahkan pada terlaksananya pelimpahan wewenang atau pemberian otonomi kepada unit-unit kerja tertentu, unit pelaksanan teknis, atau lembaga hierarki yang lebih rendah. Dapat diartikan juga adanya pemberian kepercayaan kepada lembaga yang bersangkutan, sehingga diharapkan akan menumbuhkan semangat dan tanggung jawab untuk meningkatkan produktivitas dan profesionalismenya.

Pemberdayaan organisasi atau kelembagaan (khususnya pada sektor publik) di Kabupaten Belu harus memenuhi beberapa kriteria sebagai berikut:

(1) Organisasi pemerintah daerah lebih berorientasi pada pemberian wewenang kepada masyarakat daripada sekadar melayani,

(2) Organisasi pemerintah daerah memiliki daya kompetisi yang cukup kuat. Dengan adanya semangat kompetisi ini, organisasi sektor publik dipacu untuk selalu cepat tanggap terhadap perubahan-perubahan dalam masyarakat, berusaha untuk memuaskan pelanggannya, serta menekan biaya operasionalnya,

(3) Organisasi pemerintah daerah lebih menekankan partisipasi dan tim kerja daripada hierarki. Ini merupakan tuntutan yang diperlukan bagi organisasi sektor publik karena memiliki berbagai keuntungan, seperti fleksibel dan adaptif, inovatif dan efektif, menghasilkan semangat kerja yang tinggi, sehingga lebih banyak menghasilkan produktivitas,

(4) Organisasi pemerintah daerah lebih berorientasi kepada pelanggan/masyarakat. Sehubungan dengan hal ini, saat ini sedang dipikirkan bagaimana membentuk suatu organisasi baru birokrasi yang lebih mengandalkan pada tenaga-tenaga terampil dan ahli dalam fungsinya (jabatan fungsional). Sedang dirancang juga suatu struktur yang lebih sederhana, dengan harapan akan dapat memberikan dampak kepada kelincahan organisasi tersebut dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

Menghadapi dinamika perubahan lingkungan di Kabupaten Belu yang semakin kompleks dan tidak pasti, maka aparaturnya dituntut memiliki integritas dan kualitas yang mumpuni. Dalam skala lokal, salah satu masalah yang perlu dituntaskan adalah

mengenai kuantitas dan kualitas SDM di sektor publik. Keduanya merupakan permasalahan yang cukup dilematis. Jumlah PNS yang melampaui angka 8.000 orang, merupakan suatu sosok birokrasi yang cukup besar dan membebani hampir 50% dari anggaran belanja daerah. Dengan kuantitas tersebut, tidak mudah untuk memecahkan masalah-masalah yang berkaitan dengan kesejahteraannya.

Dari segi kualitas, kondisi SDM sektor publik dapat dikatakan sangat heterogen yang disebabkan oleh berbagai alasan, seperti sistem rekruitmen PNS yang masih lemah, lembaga-lembaga pendidikan di masyarakat yang menghasilkan lulusan dari tingkat SD sampai perguruan tinggi masih sangat bervariasi kualitasnya, sistem pendidikan dan pelatihan aparatur yang belum mantap, serta sistem pembinaan karier yang juga belum mantap. Di samping itu, masih ada kendala lain yang menjadi hambatan dalam pengembangan SDM di sektor publik, yakni masih terbatasnya dana pemerintah untuk pembinaan dan pengembangan pegawai.

Untuk mewujudkan sosok aparatur yang memiliki kualitas dan daya saing tinggi, maka beberapa aspek yang perlu dibina adalah pembinaan inisiatif, kreativitas, kepercayaan terhadap diri sendiri, tanggung jawab, dinamika atau mobilitas, kemampuan menyesuaikan diri, kesiapan untuk menerima pengetahuan baru, sadar terhadap kualitas, kemampuan untuk bekerja sama, kemampuan bermusyawarah untuk mufakat, memiliki loyalitas terhadap organisasi, siap untuk melakukan pengambilan keputusan, memiliki pemahaman terhadap suatu sistem yang kompleks, memiliki kemampuan berkomunikasi, serta memiliki semangat untuk bekerja secara kelompok.

Kondisi yang diharapkan seperti yang diuraikan, pada dasarnya telah dilaksanakan oleh aparat Pemerintah Kabupaten Belu. Hal ini secara jelas dapat diketahui melalui pendapat dari para pihak terkait, yang mengutarakan pendapatnya tentang kondisi aparat Pemerintah Kabupaten Belu.

Tingkat kekerabatan aparat sangat baik, sehingga dalam melayani masyarakat bisasangat membantu. Aparat terbuka dalam membantu masyarakat.[51]

Aparat pada umumnya memiliki kemauan dan semangat untuk mengabdi. Mereka bertanggung jawab dalam melakukan pekerjaannya. Hal ini terbukti dari minimnya tingkat korupsi atau keluhan dari masyarakat. Biasanya mereka akan malu kalau tidak mampu berkerja baik, sebab yang mereka hadapi masih satu keluarga besar.[52]

Uniknya, aparat pemda kebanyakan lulusan SMA tetapi dalam melayani masyarakat mereka sangat penuh tanggung jawab. Hal ini disebabkan oleh sangat kuatnya etnisitas sebagai sesama keluarga besar Timor. Jadi tingginya tingkat pendidikan bukan merupakan jaminan untuk mampu-tidaknya dalam melayani masyarakat.[53]

Aparat memiliki rasa tanggung jawab dan disiplin dalam melayani masyarakat. Ini salah satu aspek yang bisa dibanggakan. Aparat berkerja dari pukul 7 sampai pukul 2 selama 6 hari. Sangat jarang ada keluhan yang berkaitan dengan pelayanan pemda.[54]

---

51 Hasil wawancara dengan Bupati Kabupaten Belu di Kantor Bupati di Kota Atambua pada 9 Juni 2011.

52 Hasil wawancara dengan Anggota DPRD Kabupaten Belu yang juga sebagai Wakil Ketua DPC Partai Demokrat.

53 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda di Kota Atambua pada 11 Juni 2011.

54 Hasil wawancara dengan Kabid Penelitian Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda pada 11 Juni 2011.

Tanggung jawab aparat dalam melayani masyarakat dapat dikatakan sangat baik. Jarang sekali ada keluhan dari masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan dari pemda. Di Belu juga sangat jarang ditemukan tindak korupsi.[55]

Pelayanan merupakan kewajiban bagi aparat. Aparat jangan menunggu adanya keluhan dari masyarakat.[56]Aparat pemda di Belu pada umumnya memiliki tanggung jawab dan disiplin dalam melayani masyarakat.[57]

Sekarang ini hubungan antara warga dengan eks Timor Leste sangat harmonis.[58]

Aparatur pemerintah di Kabupaten Belu dapat dikatakan memiliki sikap loyalitas yang tinggi kepada atasan maupun rekan kerjanya. Adanya kondisi ini semakin menyinergikan aparat dalam melayani masyarakat umum, yang juga sangat dihormatinya karena keterkaitan etnis dan budaya yang ada di Kabupaten Belu. Unsur etnis dan budaya di Kabupaten Belu merupakan hubungan psikologis yang tidak dapat dipisahkan, sehingga mereka memiliki keterkaitan batin yang kuat.

Besarnya jumlah aparat pemerintah di Kabupaten Belu memiliki rasio yang ideal apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk. Hal ini dapat dilihat pada jumlah dan komposisi PNS di Kabupaten Belu, seperti yang dapat terlihat pada Tabel 5.8.

---

55 Hasil wawancara dengan Kabid Evaluasi dan Pelaporan Bappeda Kabupaten Belu di Kantor Bappeda pada 11 Juni 2011.

56 Hasil wawancara dengan Sekretaris Dinas Kelautan Kabupaten Belu pada 14 Juni 2011.

57 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Bina Marga Dinas PU dan Perumahan Kabupaten Belu di Kantor Dinas PU dan Perumahan di Kota Atambua pada 11 Juni 2011.

58 Hasil wawancara dengan Wakapolres Belu di Markas Polres Belu pada 12 Juni 2011.

Tabel 5.8

Rekapitulasi PNS Daerahdi Kabupaten Belu pada 2009

Kantor/Dinas /Instansi	Pegawai Sipil Daerah		Pegawai Sipil Pusat Dipekerjakan		BUMN/ BUMD		Jumlah	
	L	P	L	P	L	P	L	P
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(10)	(11)
01. Sekretariat Daerah	185	100	-	-	-	-	185	100
02. Kecamatan								
Malaka Barat	16	4	-	-	-	-	16	4
Rinhat	19	2	-	-	-	-	19	2
Wewiku	7	1	-	-	-	-	7	1
Weliman	20	3	-	-	-	-	20	3
Malaka Tengah	44	16	-	-	-	-	44	16
Sasita Mean	16	1	-	-	-	-	16	1
Io Kufeu	4	1	-	-	-	-	4	1
Malaka Timur	28	4	-	-	-	-	28	4
Laen Manen	10	3	-	-	-	-	10	3
Raimanuk	10	3	-	-	-	-	10	3
Kobalima	35	12	-	-	-	-	35	12
Kobalima Timur	7	2	-	-	-	-	7	2
Tasifeto Barat	28	10	-	-	-	-	28	10
Kakuluk Mesak	39	7	-	-	-	-	39	7
Nanaet Dubesi	8	-	-	-	-	-	8	-
Kota Atambua	14	8	-	-	-	-	14	8
Atambua Barat	8	5	-	-	-	-	8	5
Tasifeto Timur	19	3	-	-	-	-	19	3
Raihat	21	1	-	-	-	-	21	1
Lasiolat	22	6	-	-	-	-	22	6
Lamaknen	11	2	-	-	-	-	11	2
Lamaknen Selatan	7	-	-	-	-	-	7	-

03. Kelurahan								
Atambua	7	1	-	-	-	-	7	1
Tenukiik	6	9	-	-	-	-	6	9
Manuaman	6	5	-	-	-	-	6	5
Manumutin	16	5	-	-	-	-	16	5
Tulamalae	11	5	-	-	-	-	11	5
Bardao	11	4	-	-	-	-	11	4
Beirafu	6	5	-	-	-	-	6	5
Lidak	12	5	-	-	-	-	12	5
Umanen	9	2	-	-	-	-	9	2
Fatubenao	6	8	-	-	-	-	6	8
Fatukbot	14	7	-	-	-	-	14	7
Rinbesi	6	7	-	-	-	-	6	7
Sekretariat DPRD	38	27	-	-	-	-	38	27
Kejaksaan Negeri	-	-	25	8	-	-	25	8
Pengadilan Negeri	-	-	27	12	-	-	27	12
Kementerian Agama	-	-	108	85	-	-	108	85
Pengadilan Agama	-	-	16	1	-	-	16	1
BPN	-	-	34	7	-	-	34	7
BPS	-	-	20	6	-	-	20	6
Lembaga Pemasyarakatan	1	-	45	11	-	-	46	11
KPPN	-	-	26	1	-	-	26	1
PNS Polri	-	-	21	5	-	-	21	5
PNS Kodim	-	-	208	8	-	-	208	8
Bandara Udara	-	-	8	-	-	-	8	-
Kantor Pajak	-	-	4	-	-	-	4	-
Inspektorat	42	10	-	-	-	-	42	10
Kesbanglinmas	37	9	-	-	-	-	37	9
Bappeda	63	11	-	-	-	-	63	11

Bapedalda	22	13	-	-	-	-	22	13
Badan Kepegawaian	33	31	-	-	-	-	33	31
Badan PMD	13	6	-	-	-	-	13	6
Dinas Kimpraswil	159	15	-	-	-	-	159	15
Dinas Infokom	41	17	-	-	-	-	41	17
Dinas Indag	66	13	-	-	-	-	66	13
Dinas Kependudukan	38	21	-	-	-	-	38	21
Dinas Budpar	31	13	-	-	-	-	31	13
Dinas Pendidikan	97	16	-	-	-	-	97	16
Disdik (Guru)	1.950	1.863	-	-	-	-	1.950	1.863
Dinas Kesehatan	227	240	-	-	-	-	227	240
Dinas Nakertrans	79	24	-	-	-	-	79	24
Dispenda	61	22	-	-	-	-	61	22
Dinas KB	98	30	-	-	-	-	98	30
Dishub	119	24	-	-	-	-	119	24
Distanbun	121	29	-	-	-	-	121	29
Diskanla	52	25	-	-	-	-	52	25
Dinas Pertambangan	48	9	-	-	-	-	48	9
Dinas Peternakan	73	35	-	-	-	-	73	35
Dinas Koperasi	38	6	-	-	-	-	38	6
Dinas Kessos	22	7	-	-	-	-	22	7
Dinas Kebersihan	35	25	-	-	-	-	35	25
Satpol PP	53	6	-	-	-	-	53	6
Kantor Arsip	11	8	-	-	-	-	11	8
Kantor Ketahanan Pangan	46	10	-	-	-	-	46	10
Kantor Perpustakaan	45	20	-	-	-	-	45	20
Kantor PDE	10	8	-	-	-	-	10	8
PD. Belu Bhakti	9	3	-	-	-	-	9	3

PDAM	2	5	-	-	-	-	2	5
RSUD Atambua	85	121	-	-	-	-	85	121
Akademi Perawat	18	4	-	-	-	-	18	4
Sekretariat KPU	12	5	-	-	-	-	12	5
BRI	-	-	-	-	31	9	31	9
BPD Betun	-	-	-	-	7	-	7	-
BPD Capem Atapupu	-	-	-	-	2	4	2	4
PLN	-	-	-	-	24	1	24	1
Telkom	-	-	-	-	4	-	4	-
Pos dan Giro	-	-	-	-	21	1	21	1
Pegadaian Ps Baru	-	-	-	-	6	4	6	4
Pegadaian Atambua	-	-	-	-	6	-	6	-
Pegadaian Betun	-	-	-	-	3	2	3	2
Asuransi Jiwa Sraya	-	-	-	-	-	1	-	1
Asuransi Bumi Putera	-	-	-	-	3	3	3	3
Perum Dolog Atambua	-	-	-	-	17	-	17	-
Bank Mandiri	-	-	-	-	2	1	2	1
BNI	-	-	-	-	4	2	4	2
Jumlah	4.683	3.011	573	147	130	22	5.495	3.246

Sumber: Kabupaten Belu dalam Angka 2009.

Dalam konteks pembangunan di daerah, masyarakat beserta aparatur daerah Kabupaten Belu selalu berupaya memiliki kemampuan perencanaan yang cukup memadai. Di samping itu, aparat dan masyarakat dituntut untuk dapat mengambil bagian secara aktif dalam pelaksanaan pembangunan, sekaligus meningkatkan rasa memiliki terhadap hasil-hasil pembangunan

yang telah mereka laksanakan sendiri. Dengan kata lain, masyarakat dituntut untuk berpartisipasi dalam usaha pemeliharaan hasil-hasil pembangunan melalui kegiatan pengawasan secara ketat.

5.7.2. Struktur Organisasi Pemerintah Daerah

Kabupaten Belu dikepalai oleh seorang Bupati dan oleh seorang Wakil Bupati. Dalam menjalankan tugasnya, Bupati dan Wakil Bupati dibantu oleh seorang Sekretaris Daerah dan 3 (tiga) orang Asisten Sekretaris Daerah, yakni Asisten Tata Praja, Asisten Ekonomi dan Pembangunan, sertaAsisten Administrasi.

Susunan Organisasi Sekretariat Daerah(OPD) berdasarkan Perda Kabupaten Belu No.2/2008 adalah sebagai berikut:

A. Sekretaris Daerah

B. Asisten Tata Praja atau disebut Asisten I

   Membawahi:

   1. Bagian Pemerintahan Umum
   2. Bagian Pemerintahan Desa
   3. Bagian Hukum
   4. Bagian Hubungan Masyarakat

C. Asisten Ekonomi dan Pembangunan atau disebut Asisten II

   Membawahi:

   1. Bagian Ekonomi
   2. Bagian Pembangunan
   3. Bagian Bina Sosial
   4. Bagian Pemberdayaan Perempuan

D. Asisten Administrasi atau disebut Asisten III
   Membawahi:
   1. Bagian Organisasi
   2. Bagian Keuangan
   3. Bagian Umum
   4. Bagian Perlengkapan

Susunan Organisasi Sekretariat DPRD berdasarkan Perda Kabupaten Belu No.3/2008 terdiri atas: Sekretaris Dewan yang membawahi: (1) Bagian Umum, (2) Bagian Persidangan dan Risalah, (3) Bagian Keuangan, (4) Bagian Hubungan Masyarakat, dan (5) Kelompok Jabatan Fungsional.

Perda Kabupaten Belu No. 4/2008 membahas tentang dinas-dinas daerah. Di lingkungan Kabupaten Belu terdapat beberapa dinas sebagai berikut:

1. Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga
2. Dinas Kesehatan
3. Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi
4. Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika
5. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
6. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
7. Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan
8. Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
9. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
10. Dinas Peternakan
11. Dinas Pertanian dan Perkebunan
12. Dinas Kehutanan
13. Dinas Kelautan dan Perikanan
14. Dinas Pertambangan dan Energi
15. Dinas Pendapatan Daerah

Lain halnya dengan Lembaga Teknis Daerah yang diatur melalui Perda KabupatenBelu No.5/2008, terdiri atas: (1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, (2) Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat, (3) Badan Lingkungan Hidup, (4) Badan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan, (5) Badan Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi, (6) Badan Pemberdayaan Masyarakat, (7) Badan Keluarga Masyarakat, (9) Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan, (10) Inspektorat, (11) Rumah Sakit Umum Daerah, dan (12) Satuan Polisi Pamong Praja.

Institusi atau lembaga-lembaga yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Belu memiliki hubungan organisasional yang relatif baik. Salah satu penyebab terjadinya hal tersebut adalah banyaknya putra-putra daerah yang menjadi pimpinan organisasi perangkat daerah. Pada umumnya, para putra daerah yang menjunjung tinggi budaya dan kearifan lokal ini sangat konsisten dalam melayani masyarakat yang ada di kawasan perbatasan. Namun berkaitan dengan hal tersebut, pada dasarnya tidak semua lembaga yang berada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Belu turut mengelola kawasan perbatasan.

5.7.3. Kepemimpinan Kepala Daerah

Pemerintah Kabupaten Belu dipimpin oleh seorang Bupati yang dibantu oleh Wakil Bupati dan beberapa pimpinan organisasi pemerintah daerah lainnya. Berdasarkan pengamatan penulis, gaya kepemimpinan Joachim Lopez sebagai seorang Bupati, sangat dekat dengan bawahan dan masyarakat. Sebagai seorang pemimpin wilayah yang sarat dengan kekurangan dan kemiskinan, Bupati sangat jarang memperlakukan birokrasi dan protokoler kepada bawahan maupun masyarakatnya. Lebih daripada satu kali penulis melihat Bupati Joachim Lopez berdialog

di Balai Kota atau ruang kerjanya menerima masyarakatnya yang hanya berkaus, pakaian kumal, dan memakai sandal. Dalam pertemuan itu sangat terlihat profil pemimpin yang penuh kebapakan dan mengayomi masyarakatnya.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa kepemimpinan Bupati Belu sangat menanggalkan seremonial yang bersifat formal. Model pemerintahan yang bersifat sentralistis dengan kekuasaan yang tidak terbatas, merupakan model pemerintahan yang sangat dijauhi oleh Joachim Lopez. Namun demikian, sistem hierarki kepemerintahan dilaksanakan sangat disiplin. Hierarki dan disiplin sangat membantu Bupati dalam mengendalikan tingkah laku aparat dan masyarakatnya, yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Belu. Dengan demikian, pengendalian dan pengawasan terhadap organisasi perangkat daerah maupun masyarakatnya, dapat dilaksanakan secara efektif. Hal ini sangat menguntungkan semua pihak, sebab berbagai penyimpangan maupun kemungkinan menuju penyimpangan, dapat dikontrol oleh Bupati dan masyarakat Belu sendiri.

Keterikatan etnisitas sebagai putra daerah dengan masyarakatnya, sangat membantu pula efektivitas kepemimpinan Bupati. Melalui keterikatan tersebut telah melahirkan minimnya perbedaan pandangan dan kepentingan antara kepemimpinan Bupati dengan bawahan maupun masyarakat. Keterikatan yang baik ini banyak digunakan oleh Bupati dalam bentuk koordinasi nonformal. Melalui koordinasi ini telah memunculkan ikatan solidaritas diantara aparatur pemerintah dengan masyarakat Kabupaten Belu serta menjadi suatu sinergitas yang sangat positif dan saling menguntungkan semua pihak.

❖❖❖

BAB VI

BEBERAPA CATATAN PENTING

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN pembangunan bidang pertahanan dalam aspek lingkungan, menunjukkan masih lemahnya kondisi stabilitas kawasan perbatasan yang disebabkan tidak diserahkannya kewenangan bidang pertahanan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Kabupaten Belu, yang memiliki karakter khusus sebagai wilayah di kawasan perbatasan antarnegara yang penuh dengan aneka permasalahan serta mengganggu stabilitas wilayah. Penyelesaian masalah di kawasan perbatasan memerlukan penanganan sesegera mungkin, yang hanya dapat dituntaskan apabila kewenangan bidang pertahanan diserahkan kepada pemerintah daerah.

Dalam implementasi kebijakan pembangunan bidang pertahanan pada aspek hubungan antarorganisasi, menunjukkan adanya kerjasama yang baik antara institusi TNI dengan organisasi perangkat daerah dalam mendukung upaya pencapaian visi dan misi pembangunan bidang pertahanan. Hal ini dapat diketahui dari banyaknya organisasi perangkat daerah yang memiliki tugas untuk turut mengamankan kawasan perbatasan, yang

sesungguhnya kewenangan tersebut merupakan milik institusi TNI.

Lain halnya dengan implementasi kebijakan pembangunan bidang pertahanan pada aspek sumber daya (keuangan), menunjukkan kondisi yang sangat memprihatinkan mengingat Pemerintah Kabupaten Belu tidak memiliki kemampuan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang bernuansa pembangunan bidang pertahanan.

Hal yang perlu mendapatkan perhatian terdapat pada implementasi kebijakan pembangunan bidang pertahanan dalam aspek karakteristik agen pelaksana, yang menunjukkan masih rendahnya kualitas sumber daya aparat keamanan dan aparatur pemerintah, baik dari sisi pengetahuan, keterampilan, maupun tingkat strata pendidikan. Hal ini telah mengakibatkan lemahnya pertahanan Indonesia di Kabupaten Belu sebagai kawasan perbatasan antarnegara.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dikatakan bahwa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Belu. Namun model implementasi tersebut kurang tepat apabila diterapkan di kawasan perbatasan, sehubungan model tersebut kurang memprioritaskan aspek koordinasi. Pendapat penulis, model implementasi dari Cheema dan Rondinelli dapat lebih optimal diwujudkan apabila dilengkapi dengan aspek koordinasi. Aspek koordinasi menjadi penting, mengingat penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara baik dan optimal di Kabupaten Belu dikarenakan banyaknya lembaga atau institusi yang berkompeten dalam menyukseskan pelaksanaan kebijakan pembangunan bidang pertahanan. Selain itu, kinerja peme-

rintahan dapat dikatakan masih jauh dari pola manajerial pemerintahan yang sangat mengedepankan aspek koordinasi dan pelimpahan wewenang.

Perlu adanya revisi UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengarah kepada pembaharuan pemberian kewenangan pertahanan yang ada di pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui asas desentralisasi dengan tujuan untuk memudahkan penyelesaian masalah yang timbul apabila terjadi di kawasan perbatasan.

Hubungan pusat dengan daerah dalam penyelenggaraan pembangunan bidang pertahanan perlu ditingkatkan sinergitasnya antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten untuk mewujudkan stabilitas pertahanan keamanan dalam rangka melayani serta melindungi masyarakat.

OPD di Kabupaten Belu hendaknya menjadi media solusi dan integrasi dalam menyelesaikan masalah di kawasan perbatasan guna terciptanya pembangunan bidang pertahanan yang berkelanjutan.

Pemerintah Kabupaten Belu perlu melakukan upaya strategis guna menggali sumber pembiayaan secara intensifikasi dan ekstensifikasi dari dunia usaha maupun masyarakat guna meningkatkan kualitas pembangunan bidang pertahanan.

❖❖❖

Daftar Pustaka

BUKU

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2000. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional*.

_____, 2008. *Buku Utama Rencana Induk Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara 2009-2014*.

_____, 2008. *Buku Rinci Rencana Induk Pengelolaan Kawasan Perbatasan di Provinsi Nusa Tenggara Timur 2009-2014*.

Cheema, G.Shabbir and Dennis A.Rondinelli. 1983. "*Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*". Baverly Hills-London-New Dehli: Sage Publication.

Dwijowijoto, Nugroho R., 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Cetakan I, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Dwiyanto, Agus, 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia,* Jogjakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.

Garna, Yudhistira, 1999. *Metode Penelitian: Pendekatan Kualitatif.* Bandung: Primaco Akademika.

Grindle, Merilee S., 1980. "*Politic and Policy Implementation in The Trhird World*".New Jersey : Princeton University Press.

Hogwood, Brian W & Lewis A.Gun. 1986. "*Policy Analisist for The Real World*". Oxford: University Press.

Islamy, Irfan. 1991. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* Jakarta: Bina Aksara.

Jones, Charles O. 1994. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy). Terjemahan: Ricky Istamto.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Jones, Stephen. B. 1945. "*A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commisioners*".

Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan.*Jakarta: PT.Pustaka CIDESINDO.

Kementerian Pertahanan, 2009. *Buku Putih Pertahanan Indonesia*.

Koswara, E, 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat.* Jakarta: PT. Sembrani Aksara Nusantara

Mallarangeng, Andi, dkk., 2000. *Otonomi Daerah, Demokrasi, dan Civil Society*. Jakarta: Media Grafika

Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah.* Penerbit Andi Yogyakarta.

Miles, Mathew B & Michael Huberman, 1992.*Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-metode Baru. A*lih bahasa Tjetjep Rohendi Effendi, Jakarta: UI Press.

Morfit, Michael, 2000, *Meningkatkan Kemampuan Pemerintah Daerah; Pelaksanaan dan Hambatan dalam Colin Mac Adrews dan Ichlasul Amal, Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan.*Jakarta: Rajawali Press.

Muhadjir, Noeng, 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Yogyakarta: Rake Sarasin.

Ndraha, Taliziduhu, 2003. a. "*Kybernology*" *(Ilmu Pemerintahan) 1,* Jakarta: Rineka CipTA

_____, 2003. b. "*Kybernology*"*(Ilmu Pemerintahan) 2,* Jakarta: Rineka Cipta

Mazmanian. Daniel A. and Paul A. Sabatier. 1983. "*Implementation and Public Policy*". Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois.

Parson, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan.* Terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso). Jakarta: Prenada Media.

Rasyid, Muhammad Ryaas, 1997, *Makna Pemerintahan di Tinjau dari Segi Etika dan Kepemimpinan.*Jakarta: Yasir Watampone.

_____, 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru.*Yarsif Watampone, Jakarta.

_____, 2000. *Perspektif Otonomi Luas.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. "*Policy Implementation and Bureaucracy*".Second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.

Saefullah, A Djaja, 1997.*Tinjauan Pustaka dan Pengguna Informasi Kepustakaan Dalam Penulisan Tesis dan Disertasi,* Bandung: PPs UNPAD.

_____, 2010, *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik: Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Era Desentralisasi*, Bandung: LP3AN FISIP UNPAD

Sedermayanti, 2003. *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah.*Mandar Maju, Bandung.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (ed), 1989.*Metode Penelitian Survai.*Jakarta : LP3ES.

Syaukani, Affan Gaffar, Ryaas Raasyid. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat, 2004. *Rencana Strategi TNI AD 2005-2009.*

Van Meter, Donald and Carl E. Van Horn. 1974. "*The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*". Ohio : Ohio State University.

Wahab, Solihin Abdul, 1997. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.*Edisi Ke Dua, Jakarta: Bumi Aksara.

Wasistiono, Sadu, 2001, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah.*Sumedang: Aigaprint.

Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Intermedia.

Winarno Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: MedPress.

Yin, Robert K, 1997.*Studi Kasus* (Terjemahan M. Djauzi Mudzakir). Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang *Pertahanan Negara*

Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.*

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan.*

Undang Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang *Tentara Negara Indonesia.*

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.*

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2002 tentang *Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2007 tentang *Standarisasi, Prasarana dan Pelayanan Lintas Batas Antar Negara.*

Peraturan Daerah Kabupaten Belu Nomor 2 Tahun 2008 tentang *Susunan Organisasi Sekretariat Daerah.*

Peraturan Daerah Kabupaten Belu Nomor 3 Tahun 2008 tentang *Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Peraturan Daerah Kabupaten Belu Nomor 4 Tahun 2008 tentang *Dinas-Dinas Daerah*.

Peraturan Daerah Kabupaten Belu Nomor 5 Tahun 2008 tentang *Lembaga Teknis Daerah.*

C. DISERTASI, LAPORAN PENELITIAN, DAN MAKALAH

Abubakar, Mustafa. 2006. *Analisa Kebijakan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Perbatasan: Kasus Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan*

Propinsi Kalimantan Timur (disertasi), Bogor: Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor

Emanuel, Ulu, 2007. *Model Perencanaan Stratejik Pendidikan untuk Kawasan Lintas Perbatasan* (disertasi), Bandung: Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia

Perwita, Anak Agung Banyu, 2007. *Manajemen Perbatasan Negara: Keamanan Nasional* dalam Beni Sukadis (ed.) *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007.* Jakarta: DCAF - LESPERSSI

Suwaryo, Utang, 2005. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah: Studi Kasus tentang Kewenangan dalam Aplikasi Otonomi Daerah Berdasarkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Bandung* (disertasi). Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Wila, Marnixon R.C, 2006. *Konsepsi Hukum dalam Pengaturan dan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antar Negara: Kasus Kawasan Enklave Negara Timor Leste di Dalam Kawasan Negara Indonesia* (disertasi). Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Dr. Rahman Mulyawan adalah seorang akademisi yang lahir di Tasikmalaya 20 Oktober 1967 dari pasangan pendidik; Somali Atoni (alm) dan Nani Ratnawati. Pendidikan kesarjanaannya diselesaikan di Jurusan Ilmu Pemerintahan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran Bandung tahun 1990. Melanjutkan jenjang Program Magister Pengkajian Ketahanan Nasional Universitas Indonesia (UI) Jakarta selesai tahun 1996. Kemudian menyelesaikan S3 di Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Bandung program studi Kewarganegaraan lulus pada 27 Juli 2012, dan seminggu kemudian, 31 Juli 2013, lulus dari S3 Program Studi Ilmu Pemerintahan di Universitas Padjadjaran (Unpad) Bandung. Sebagai akademisi, karirnya dimulai sebagai Assisten Dosen di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP- Unpad pada tahun 1993. Dan pada tahun 1998 hingga 2002 diangkat sebagai Sekretaris Program Studi Administrasi Bisnis Diploma III FISIP-UNPAD. Pada tahun 2003 sampai 2008 dipercaya sebagai Ketua Program Studi Kearsipan Diploma III FISIP- Unpad. Penugasan sebagai staf Pembantu Dekan Bidang Kemahasiswaan (1997-2000) pernah diembannya sehubungan pada saat mahasiswa pernah menjabat sebagai Ketua Badan Perwakilan Mahasiswa (BPM) FISIP dan Ketua UKM Pramuka Unpad, dan saat ini masih bertugas sebagai staf Pembantu Dekan Bidang Akademik FISIP- Unpad. Selain itu, sampai sekarangpun masih menjabat sebagai Sekretaris Kelompok Dosen Pendidikan Kewarganegaraan Unpad yang telah dijabatnya sejak tahun 2000. Karya tulis yang pernah dibuat di antaranya Modul Universitas Terbuka (1997) untuk Mata Kuliah Sistem Pemerintahan Indonesia, Administrasi Keuangan serta Organisasi dan Administrasi Internasional. Tulisan yang pernah dibuat, dimuat diberbagai jurnal terbitan Lembaga Penelitian Unpad dan Badan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat. Sampai saat ini penulis aktif mengikuti berbagai seminar dan pelatihan baik sebagai peserta maupun pembicara.

PERTAHANAN
DI TAPAL BATAS

UNTUK memahami bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam pembangunan bidang pertahanan, dapat ditelusuri melalui pendekatan model *"rasional bottom-up"*. Model kebijakan ini mengandalkan pendekatan keleluasaan, negosiasi, dan konsensus dalam implementasinya. Pendekatan ini digunakan untuk melihat sejauh mana aparat pemerintah daerah dan masyarakat di kawasan perbatasan ikut berpartisipasi dalam implementasi kebijakan, baik pada kebijakan pemerintah maupun pemerintah daerah. Pembangunan di kawasan perbatasan secara spesifik dapat menggunakan berbagai macam skenario guna mengembangkan dan meningkatkan kualitas pembangunan di berbagai aspek kehidupan. Namun pada dasarnya pembangunan kawasan perbatasan harus mampu menuntaskan 3 (tiga) permasalahan besar yang ada di wilayah perbatasan. Tiga masalah utama yang ada di wilayah perbatasan antara Kabupaten Belu dengan Timor Leste adalah (1) kesenjangan pembangunan, (2) deliniasi batas yang tidak jelas, dan (3) masalah stabilitas keamanan wilayah. Skenario yang dapat digunakan untuk menangani tiga permasalahan tersebut, perlu memiliki fokus utama atau skala prioritas permasalahan yang akan ditangani. Skenario pembangunan dibangun berdasarkan kesepakatan dan koordinasi antarlembaga secara integratif. Adanya koordinasi cenderung memudahkan pelaksanaan kebijakan pembangunan yang harus dilaksanakan. Adanya ego antarlembaga sudah bukan saatnya untuk dipertahankan, mengingat permasalahan yang dihadapi adalah multi-dimensi serta adanya kewajiban untuk semakin meningkatkan kualitas kesejahteraan dan keamanan warga masyarakat.

UNPAD PRESS

ISBN: 978-602-0810-03-4
9 786020 810034

Dr. Rahman Mulyawan

PERTAHANAN DI TAPAL BATAS

UNPAD PRESS