

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Pemerintahan Timor-Leste dan Indonesia.

1. Pengertian Kebijakan

Secara harfiah, ilmu kebijakan merupakan terjemahan langsung dari kata *Policy science* sebagaimana dikemukakan oleh Yehezkel (1968), sebagaimana dikutip Abidin bahwa untuk menggunakan istilah *public policy* dan *public policy analysis* dalam pengertian yang tidak berbeda. Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum, (Said Zainal Abidin, 2012:3).

Thomas R. Dry (1978), sebagaimana dikutip Abidin menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu “*whatewer goverment chooose to do or not to do*”, definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan serta Carl Friedrich, (2012:6).

Easton sebagaimana dikutip Abidin menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”. Hal ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Tidak ada

suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah, (2012:6).

Sementara itu, Lasswell dan Kaplan (1971), sebagaimana dikutip Abidin yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktik “ *a projected program of goals, values and practices*,”(2012:6).

Lebih lanjut, William, berpendapat bahwa kebijakan adalah proses sosial di mana proses intelektual melekat di dalamnya tidak berarti bahwa efektivitas relatif dari proses sosial dapat “diperbaiki”(William N Dunn, 1994:1).

Raymond (1968), sebagaimana dikutip William bahwa perumusan kebijakan adalah proses sosial di mana proses intelektual melekat di dalamnya tidak berarti bahwa efektivitas relatif dari proses intelektual tidak dapat ditingkatkan, atau bahwa proses sosial dapat “diperbaiki” (William N. Dunn, 1999:1):

a. Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan menurut Lasswell (1992), sebagaimana dikutip William adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan, (1999:1).

Selanjutnya Lasswell (1979), sebagaimana dikutip William, bahwa dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan meliputi sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program

publik. Pengetahuan tersebut betapa pun tetap tidak lengkap kecuali jika hal tersebut disediakan kepada pengambil kebijakan dan publik terhadap siapa para analisis berkewajiban melayaninya. Hanya jika pengetahuan tentang kebijakan dikaitkan dengan pengetahuan dalam proses kebijakan, anggota-anggota badan eksekutif, legislatif dan yudikatif, bersama dengan warga negara yang memiliki peranan dalam keputusan-keputusan publik, dapat menggunakan hasil-hasil analisis kebijakan untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya. Karena efektifitas pembuatan kebijakan tergantung pada akses terhadap stok pengetahuan yang tersedia, komunikasi dan penggunaan analisis kebijakan menjadi penting sekali dalam praktik dan teori pembuatan kebijakan publik, (1999:2).

b. Metodologi Analisis Kebijakan

Metodologi analisis kebijakan menurut Abraham adalah sistem standar, aturan, dan proses untuk menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, dalam hal ini erat hubungannya dengan aktivitas intelektual dan praktis sebagai *logic of inquiry*, yaitu kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah, (Abraham Kaplan, 1964:7).

Lebih lanjut Thomas (1978), sebagaimana dikutip William adalah analisis kebijakan diambil dari dan memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin: ilmu politik, sosiologi, ekonomi, filsafat. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin-disiplin

tradisional (ilmu politik) yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik, (William N Dunn, 2003:3).

Analisis kebijakan publik yang bersifat normatif; tujuan lainnya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap *klaim* pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini, dan masa mendatang.

Aspek normatif, menurut Duncan (1976) dalam William adalah kritik nilai, dari analisis kebijakan ini terlihat ketika kita menyadari bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mencakup dinamika antara variabel tergantung (tujuan) dan variabel bebas (cara) yang sifatnya *valuatif*, (2003:3).

Oleh karena itu, pilihan tentang variabel-variabel acapkali merupakan pilihan terhadap nilai-nilai yang saling bersaing: kesehatan, kemakmuran, keamanan, kedamaian, keadilan, perataan, kebebasan.

Memilih dan menentukan prioritas satu nilai di atas nilai-nilai lainnya bukan penentuan yang bersifat teknis semata; tetapi juga keputusan yang memerlukan penalaran yang bersifat moral, dan karena itu analisis kebijakan berupaya menciptakan pengetahuan yang dapat meningkatkan efisiensi pilihan atas berbagai alternatif kebijakan dalam penyelesaian perbatasan wilayah darat kedua negara.

c. Prosedur Analisis Kebijakan

William berpendapat bahwa prosedur analisis kebijakan adalah sebagai proses pengkajian (*iquiry*), kita perlu membedakan antara

metodologi, jenis, dan teknik. Metodologi analisis kebijakan menggabungkan standar, aturan, dan prosedur. Tetapi standar dan aturanlah yang menuntun seleksi dan penggunaan prosedur dan penilaian kritis terhadap hasilnya. Peranan prosedur adalah untuk menghasilkan informasi mengenai masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. (1999:20).

Prosedur sendiri tidak menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi, proses pembuatan kebijakan menurut Anron, adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat *politik* sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan, (Anron Wildavsky, 1976: 3).

2. Pemerintah (*government*)

Pemerintah (*government*) menurut Utrecht, sebagaimana dikutip Pakpahan adalah perwakilan negara untuk menjalankan kekuasaan negara untuk mencapai tujuan negara. Pemerintah jika ditinjau dari bertanggungjawabannya, mempunyai tiga (3) pengertian antara lain; (Mughtar Pakpahan, 2006:3).

- a. Pemerintah dalam pengertian yang luas adalah keseluruhan badan-badan kenegaraan yang bertugas menjalankan kekuasaan negara, termasuk didalamnya badan yang membuat undang-undang, dan badan yang bertugas mengadili pelaksanaan undang-undang yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, di Indonesia yaitu MPR, DPR, MA/MK, Presiden, BPK dan lain-lain, dan di Timor-Leste yaitu Parlemen, Presiden, PM, dan MA.
- b. Pemerintah dalam pengertian yang sempit adalah seluruh aparat yang bertugas melaksanakan Pemerintahan sehari-hari. Jadi dalam hal ini adalah keseluruhan anggota eksekutif atau kabinet, di Indonesia adalah kabinet presidensial, seperti presiden, wakil presiden dan menteri-menteri sedangkan di Timor-Leste adalah perdana menteri dan menteri-menterinya.
- c. Pemerintah dalam pengertian yang lebih sempit, adalah penanggungjawab tertinggi dari pelaksanaan Pemerintahan sehari-hari, dalam hal ini kepala Pemerintahan atau pimpinan kabinet, di Indonesia adalah presiden sedangkan di Timor-Leste adalah perdana menteri.

3. Sistem Pemerintahan

Witman dan Wuest, sebagaimana dikutip Kencana sistem pemerintah pada umumnya memang sangat dibutuhkan dalam berdirinya suatu negara untuk mengatur tata administrasi Pemerintahannya. Oleh karena itu maka dalam kajian ini akan diuraikan dua sistem Pemerintahan yang berbeda antar kedua negara, (Inu Kencana Syafiie,2010:13).

Bahwa sistem Pemerintahan Timor-Leste dan Indonesia, menganut sistem Pemerintahan yang berbeda sehingga dalam pengambilan keputusan harus melalui sistem Pemerintahan yang ada, antara lain sebagai berikut:

a. Sistem Pemerintahan Timor-Leste (Parlementer).

Sistem Pemerintahan *República Democrática de Timor-Leste* adalah sistem parlementer sebagaimana sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Witman dan Wuest, dimana dalam sistem ini dilakukan pengawasan terhadap eksekutif oleh legislatif, jadi kekuasaan parlementer yang besar dimaksudkan untuk memberikan kesejahteraan pada rakyat, maka pengawasan atas jalannya Pemerintahan dilakukan oleh wakil rakyat yang duduk dalam parlemen. Dewan menteri (kabinet) bersama perdana menteri (PM) bertanggung jawab kepada parlemen (legislatif). Presiden sebagai kepala negara saja, sedangkan yang menyelenggarakan Pemerintahan adalah perdana menteri bersama kabinetnya, (2010:13)

b. Sistem Pemerintahan Indonesia (Presidensial)

Sistem Pemerintahan Republik Indonesia adalah presidensial sebagaimana yang dikemukakan oleh Witman dan Wuest, bahwa dalam sistem ini presiden memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala Pemerintahan yang mengetahui kabinet (dewan menteri). Oleh karena itu agar tidak menjurus kepada diktatorisme, maka diperlukan suatu *chek and*

balances, diantara lembaga tinggi negara inilah yang disebut *checking power with power*, (2010:14).

B. Penyelesaian Batas Wilayah Darat

1. Penyelesaian (Pemecahan Masalah)

Pemecahan masalah erat hubungannya dengan aktivitas intelektual dan praktis menurut John Dewey sebagaimana dikutip Kaplan disebutkan sebagai *Logic of Inquiry*, yaitu kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah. Penyelesaian atau pemecahan masalah adalah elemen kunci dalam untuk merumuskan masalah sebagai bagian dari pencari solusi. Bahwa dengan menyatakan pertanyaan yang “benar” masalah yang semula tampak tak ada terpecahkan kadang-kadang dapat dirumuskan kembali sehingga dapat ditemukan solusi yang tidak terdeteksi sebelumnya. Ketika itu terjadi, ungkapan “tak ada solusi, tak ada masalah” dapat diganti dengan ungkapan sebaliknya: masalah yang dirumuskan dengan baik adalah masalah yang setengah terpecahkan, (Abraham Kaplan, 1964:7).

Selanjutnya William berpendapat bahwa sebelum penyelesaian atau pemecahan masalah perlu penemuan masalah yang pada dasarnya merupakan kegiatan konseptual dan teoritis. Di sini perhatian utama adalah pada pertanyaan tentang sifat masalah dan tidak banyak pada pemilihan arah atau tindakan yang dapat memberikan sumbangan terhadap pemecahan masalah. Seberapa baik kita memahami masalah, Apakah kita memecahkan masalah yang dirumuskan secara salah ketika kita seharusnya memecahkan masalah yang benar. Sebaliknya, pemecahan masalah berkenaan dengan

pelaksanaan atau pengendalian serangkaian tindakan di setiap waktu. Pemecahan masalah pada dasarnya merupakan kegiatan praktis, yang dibedakan dengan penemuan masalah, yang pada dasarnya bersifat teoritis. Di sini perhatian utama adalah pada pemilihan arah tindakan dan melihat bahwa kegiatan itu diakui setiap waktu dan tidak disertai dengan penyelidikan terhadap sifat dari masalah. Para analis yang bekerja di bagian bawah dari kerangka kerja telah melihat masalah sebagai sesuatu yang sudah ada (*given*) dan pada tahap ini berusaha untuk memilih dan mengimplementasikan pilihan-pilihan yang benar. Bahaya yang terbesar pada tahap analisis ini adalah memilih alternatif yang “benar” untuk menyelesaikan masalah yang “salah” (William N. Dunn, 2003:126-127).

Sehubungan dengan ini John menambahkan bahwa syarat untuk memecahkan masalah yang rumit adalah tidak sama dengan syarat untuk memecahkan masalah yang sederhana. Masalah yang sederhana memungkinkan analisis menggunakan metode-metode konvensional, sementara masalah yang rumit menuntut analis untuk mengambil bagian aktif dalam mendefinisikan hakekat dari masalah itu sendiri, (John R. Hayes, 1978:210-213).

Martin dan Sheldon mendefinisikan secara aktif hakekat suatu masalah, para analis harus tidak hanya menghadapkan diri pada keadaan problematis tetapi juga harus membuat penilaian dan pendapat secara kreatif. Hal ini berarti bahwa analisis kebijakan dibagi ke dalam dua jenis analisis secara seimbang, yaitu perumusan masalah dan pemecahan

masalah. Jadi pemecahan masalah hanyalah salah satu bagian dari kerja analisis kebijakan, (Martin Rein dan Sheldon H. White, 1977:262)

sebagai berikut:

Gambaran tentang pemecahan masalah bertolak dari pandangan bahwa kerja kebijakan bermula dari masalah-masalah yang sudah terartikulasi dan ada dengan sendirinya. Semestinya, kebijakan bermula ketika masalah-masalah yang diketahui nampak, masalah-masalah yang terhadapnya seseorang dapat membuat hipotesis tentang serangkaian tindakan yang memungkinkannya tujuan-tujuan tertentu bukan masalah-masalah yang jelas, atau kegiatan mereka menjadi lebih terberitakan; indikator-indikator sosial formal dan informal memberikan tanda kecenderungan yang tidak dikehendaki, atau kecenderungan-kecenderungan yang dapat diinterpretasikan sebagai titik yang diinginkan, terdapat tanda-tanda, kemudian masalah, tetapi tidak seorang pun mengetahui apa masalah itu. Dengan kata lain, keadaan sedemikian rupa sehingga masalah itu sendiri problematis. Analisis kebijakan mengandung proses untuk mencari dan merumuskan masalah-masalah; mencakup penetapan (perumusan) masalah dengan tujuan untuk menginterpretasikan gejala stres yang ada di dalam sistem.

Lebih lanjut Newell, Shaw dan Simon berpendapat bahwa kriteria untuk menentukan keberhasilan perumusan masalah juga berbeda dari yang digunakan untuk menilai keberhasilan dalam memecahkan masalah. Pemecahan masalah yang berhasil mengharuskan para analis memperoleh solusi-solusi untuk masalah-masalah yang kabur dan sulit didefinisikan. Pada kenyataannya, kriteria untuk menilai tindakan kreatif secara umum juga terpakai bagi kreatifitas dalam merumuskan suatu masalah. Perumusan masalah bersifat kreatif sepanjang suatu atau lebih kondisi berikut ini terpenuhi, (Alan Newell, J.C.Shaw dan Herbert A. Simon, 1962:63-119):

Yaitu; (1) produk analisis cukup baru sehingga banyak orang belum pernah mencapai solusi yang sama; (2) proses analisis tidak konvensional yang meliputi modifikasi atau penolakan ide-ide yang pernah ada; (3) proses analisis mengharuskan motivasi dan

persistensi yang tinggi sehingga analisis berlangsung dengan intensitas tinggi atau dalam periode waktu yang panjang; (4) produk analisis dinyatakan bermanfaat oleh para analis, pembuat kebijakan, dan para pelaksana kebijakan, karena dia memberikan solusi yang memadai bagi suatu masalah; dan (5) masalah yang ada awalnya dihadapi bersifat tidak jelas, kabur, dan sulit didefinisikan, sehingga sebagian dari tugasnya adalah menformulasikan masalah itu sendiri.

Selanjutnya, Elsevier (1971), sebagaimana dikutip William menggambarkan bahwa perumusan masalah mengambil prioritas di atas pemecahan masalah dalam analisis kebijakan. Perumusan masalah dapat dipandang sebagai satu proses dengan empat fase yang saling tergantung, (William N Dunn, 1999:226) yaitu;

(1) Pencarian masalah (*problem search*), (2) pendefinisian masalah (*problem definition*), (3) spesifikasi masalah (*problem specification*) dan (4) pengenalan masalah (*problem sensing*). Prasyarat perumusan masalah adalah pengakuan atau “dirasakannya keberadaan” suatu situasi masalah. Untuk pindah dari situasi masalah seorang analis terlihat dalam pencarian masalah.

2. Batas Negara

Batas wilayah yang dimaksud adalah batas wilayah negara, menurut pendapat para ahli geografi politik, pengertian perbatasan dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu *Boundaries* dan *Frontier*. Kedua definisi ini mempunyai arti dan makna yang berbeda meskipun keduanya saling melengkapi dan mempunyai nilai yang strategis bagi kedaulatan wilayah negara. Oleh karena itu, *frontier* dapat juga disebut dengan istilah *foreland*, *borderland*, ataupun *march*. Sedangkan istilah *boundary* digunakan karena fungsinya yang mengikat atau membatasi (*bound or limit*) suatu unit politik, dalam hal ini adalah negara. Semua yang terdapat di dalamnya terikat menjadi satu kesatuan yang bulat dan utuh serta saling terintegrasi satu

dengan yang lain. *Boundary* paling tepat dipakai apabila suatu negara dipandang sebagai unit spasial yang berdaulat, (Suryo S. Hadiwijoyo, 2009:37).

Beberapa pendapat para ahli geopolitik tentang *boundaries* dan *frontier* antara lain sebagai berikut :

Modie, berpendapat perbatasan memiliki dua istilah, yaitu *boundaries* dan *frontier*. Dalam bahasa sehari-hari kedua istilah tersebut tidak ada bedanya. Tetapi dalam perspektif geografi politik, kedua istilah tersebut mempunyai perbedaan makna. Dimana *boundaries* diartikan sebagai garis-garis yang mendemarkasikan batas-batas terluar dari wilayah suatu negara. Sementara *frontier* merupakan zona (jalur) dengan lebar yang berbeda yang berfungsi sebagai pemisah dua wilayah yang berlainan negaranya, (A.E.Modie 1963:72-73).

Weiger berpendapat *boundaries* dapat dibedakan menjadi *boundaries zone* dan *boundaries line*. *Boundaries line* adalah garis yang mendemarkasikan batas terluar, sedangkan *boundaries zone* diwujudkan dalam bentuk kenampakan ruang yang terletak antara dua wilayah. Ruang tersebut menjadi pemisah kedua wilayah negara dan merupakan wilayah yang bebas. *Boundaries line* diwujudkan dalam bentuk garis, *wooden barrier, a grassy path between field* (jalan setapak rumput yang memisahkan dua atau lebih lapangan), jalan setapak ditengah hutan, (Hans Weiger, 1957:47).

Kristof membedakan *boundaries* dan *frontier* sebagai berikut:

(1) *Frontier* mempunyai orientasi keluar, sedangkan *boundaries* lebih berorientasi kedalam. *Frontier* merupakan sebuah *manifestasi* dari kekuatan *sentrifugal* sedangkan *boundaries* merupakan manifestasi dari kekuatan *sentri gambarl*. Perbedaan ini bersumber pada perbedaan orientasi antara *Frontier* dan *boundaries*. (2) *Frontier* merupakan suatu faktor integrasi antara negara-negara tersebut di satu pihak, sedangkan *boundaries* merupakan suatu faktor pemisah. *Boundaries* berupa zona transisi antara suasana kehidupan yang berlainan, yang juga mencerminkan kekuatan-kekuatan yang saling berlawanan dari negara yang saling perbatasan. Sedangkan *Frontier* masih memungkinkan terjadinya saling interpenetrasi pengaruh antara dua negara yang berbatasan atau bertetangga, (Kristof, 1957:269-382).

Menurut Whittersley (1982), sebagaimana dikutip Dhiskit bahwa *boundary* adalah batas wilayah negara atau perbatasan dimana secara demarkasi letak negara dalam rotasi dunia yang telah ditentukan, dan mengikat secara bersama-sama atas rakyatnya di bawah suatu hukum dan pemerintah yang berdaulat. Sedangkan *frontier* adalah daerah perbatasan dalam suatu negara yang mempunyai ruang gerak terbatas akan tetapi karena lokasinya berdekatan dengan negara lain, sehingga pengaruh luar dapat masuk ke negara tersebut yang berakibat munculnya masalah pada sektor ekonomi, dan sosial budaya setempat yang kemudian berpengaruh

pula terhadap kestabilan dan keamanan serta integritas suatu negara, (RD Dhiskit,1982:101-102).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, maka menurut peneliti, yang dimaksud dengan wilayah perbatasan adalah wilayah geografi yang berhadapan dengan negara tetangga, yang mana penduduk yang bermukim di wilayah tersebut disatukan melalui hubungan sosio ekonomi dan budaya setelah ada kesepakatan antarnegara yang perbatasan.

3. Klasifikasi Wilayah Perbatasan

Prespektif geografi politik, batas wilayah suatu negara (*internasional boundary*) dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu menurut fungsinya (klasifikasi fungsional) dan menurut terjadinya (klasifikasi morfologi). Klasifikasi fungsional adalah penggolongan perbatasan internasional berdasarkan pada sifat-sifat relasi antara garis-garis perbatasan dan perkembangan bentang lahan budaya (*cultural landscape*) dari negara-negara yang terpisah.

a. Klasifikasi Fungsional;

Harsthorne, mengklasifikasikan perbatasan internasional secara fungsional dibedakan menjadi empat, yaitu:

1) *Antesedent Boundaries*

Perbatasan yang terbentuk karena negara-negara baru yang saling mendahului memasang atau menetapkan batas terluarnya. Terbentuknya perbatasan ini sebelum terjadinya bentang lahan budaya.

2) *Subsequent Boundaries*

Perbatasan yang terbentuk setelah adanya *cultural landscape* dan pembuatan setelah ada perundingan dan persetujuan bersama antara dua negara.

3) *Superimposed Boundaries*

Perbatasan ini tidak konform dengan pembagian sosio kultur. Hal ini disebabkan karena diluar pihak yang semestinya mengadakan perundingan atau perjanjian terdapat kekuatan-kekuatan lain dari luar yang ikut berkepentingan, kekuatan-kekuatan ini terutama yang menyangkut kekuatan dan kepentingan politik suatu negara,

4) *Relic Boundaries*

Perbatasan ini berupa garis yang telah kehilangan fungsi politisnya, terutama di bentang budaya. Tipe perbatasan seperti ini biasanya terjadi pada suatu negara yang masuk dalam wilayah negara lain, baik secara sukarela maupun melalui proses *imperialisme*, hal ini sangat relevan dengan batas wilayah darat antara Timor-Leste dan Indonesia, (Harsthorne, 1936:56-57).

b. Klasifikasi Morfologi

Perbatasan antara negara (*international boundaries*) dapat digolongkan berdasarkan pada morfologinya (proses pembentukan) yang dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu:

1) *Artificial Boundaries*

Perbatasan yang tanda batasnya merupakan buatan manusia. Pemasangan tanda batas ini biasanya dilakukan setelah ada perundingan, persetujuan maupun perjanjian antarnegara.

2) *Natural Boundaries*

Perbatasan yang batasnya dibentuk karena proses alamiah. Sedangkan perbatasan alamiah dapat dibedakan menjadi 5 (lima) tipe, yaitu:

a) Perbatasan yang berupa pegunungan.

Perbatasan alamiah yang berupa pegunungan dianggap paling menguntungkan dan paling besar manfaatnya, khusus dalam bidang pertanian.

b) Perbatasan yang berupa sungai dan laut.

Perbatasan alamiah adapula yang berupa sungai, perairan dalam maupun laut. Lautan sebagai salah satu unsur fisik geografis mempunyai peranan besar terhadap budaya maupun struktur politik suatu negara.

c) Perbatasan yang berupa hutan, rawa-rawa, dan gurun

Kenampakan alam ini dapat dijadikan perbatasan antara dua negara yang saling bertentangan atau antara dua wilayah budaya.

d) Perbatasan geometris

Perbatasan jenis ini mengikuti posisi garis lintang dan garis bujur. Perbatasan seperti ini berkaitan dengan dibukannya wilayah baru sebagai wilayah jajahan dimasa lampau, terutama bagi wilayah yang masih kosong penduduknya.

e) Perbatasan antropogeografis

Perbatasan jenis ini dipakai untuk membatasi wilayah-wilayah yang berlainan bahasa, adat, agama, dan lain sebagainya yang termasuk dalam *ethnic-cultural background* yang sekaligus merupakan batas wilayah kebangsaan (nasionalitas).

4. Wilayah Negara

Wilayah negara merupakan salah satu unsur utama dari negara, di mana wilayah merupakan tempat di mana negara menyalurkan yurisdiksinya atas masyarakat, segala kebendaan serta segala kegiatan yang terjadi di dalam wilayah. Kedaulatan negara seperti ini disebut juga dengan kedaulatan teritorial, (PUSURTA, 1984:5).

Kedaulatan teritorial akan berakhir pada batas-batas terluar wilayah teritorial negara bersangkutan, dan karena yuridiksi teritorial suatu negara akan meliputi pula perairan teritorial, maka pada hakekatnya batas terluar laut teritorial. Dalam yuridiksi negara atas suatu wilayah, maka secara garis besar wilayah negara dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu:

a. Wilayah Berdasarkan Pendekatan Teritorial

Wilayah ini adalah wilayah di mana negara tersebut dibentuk, mempunyai sejumlah penduduk dan Pemerintahan yang berdaulat. Wilayah negara ini terdiri dari daratan dan perairan, dan juga laut teritorial serta ruang udara di atasnya.

b. Wilayah Berdasarkan Pendekatan Sumber Daya Alam

Wilayah negara sebagai suatu ruang, tidak saja terdiri atas daratan dan tanah tetapi juga perairan dan ruang udara. Wilayah daratan dan wilayah ruang udara dimiliki oleh setiap negara. Sedangkan wilayah perairan, khususnya wilayah laut hanya dimiliki oleh negara pantai atau negara yang dihadapan pantainya terdapat laut. Tegasnya bagian wilayah-wilayah negara itu meliputi daratan termasuk tanah dibawahnya, udara, perairan, dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara, (ibid:6).

5. Darat (daratan)

Darat (daratan) menurut Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 1803/XVII, 1962 sebagaimana dikutip Suryo adalah bagian dari daratan yang merupakan tempat pemukiman atau kediaman dari warga negara atau penduduk negara yang bersangkutan. Di wilayah daratan itu jugalah pemerintah negara melaksanakan dan mengendalikan segala kegiatan pemerintahan. Letak antara wilayah daratan dan negara yang satu dengan yang lain haruslah tegas batas-batasnya. Pada umumnya batas-batas wilayah daratan itu ditetapkan berdasarkan perjanjian-perjanjian garis batas wilayah antara negara-negara yang berbatasan. Ada pula garis batas yang berupa sungai yang mengalir di perbatasan wilayah kedua negara. Pada kasus garis ini, garis batas berada di tengah aliran sungai tersebut. Tetapi, bisa juga dengan menetapkan garis batas wilayah negara-negara itu pada bagian-bagian terdalam dari sungai yang disebut dengan *thalweg*, (Suryoa S. Hadiowijoyo, 2009: 64-65).

Dilihat dari aspek manajemen Pemerintahan, maka di wilayah daratan itulah pemerintah suatu negara menjalankan Pemerintahannya. Wilayah daratan ini tidak meliputi permukaan tanah daratan, tetapi juga meliputi tanah di bawah daratan tersebut. Mengenai kedalaman tanah di bawah daratan yang merupakan wilayah negara, sampai kini tidak ada pengaturannya. Oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa kedaulatan negara atas wilayah tanah di bawah daratan tersebut adalah sampai pada kedalaman yang tidak terbatas. Negara itu memiliki kedaulatan yang permanen atas sumber-sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, (2009:65).

C. Landasan Teori

Landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kebijakan publik, teori keadilan sosial dan teori kepastian hukum. Teori kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*), sebagaimana dalam kebijakan Pemerintah *República Democrática de Timor-Leste* dan Republik Indonesia dalam penyelesaian batas wilayah darat kedua negara.

Thomas R. Dye (1978), sebagaimana dikutip Nugroho, menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Kebijakan Publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan setiap

aturan main dalam kehidupan bersama, dan yang berkenaan dengan hubungan antarwarga maupun antarwarga dengan pemerintah, (Nugroho, 2003:3).

Selanjutnya, teori kebijakan mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut di buat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik, (2003:4).

Anderson (1979), sebagaimana dikutip Subarsono, mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri pertahanan dan sebagainya, (AG. Subarsono, 2005:2).

Kebijakan publik dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok besar, yaitu distribusi, regulasi dan redistribusi. Kajian kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan untuk menguak tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah (eksekutif dan legislatif) meliputi: (1) mengapa tindakan itu dilakukan dengan cara dan melalui mekanisme tertentu, (2) untuk kepentingan siapa hal itu dilakukan, dan (3) bagaimana hasil dan akibat-akibat konkritnya. Oleh karena itu, kajian kebijakan publik akan berusaha secara kritis menyigkap opsi-opsi strategis apa yang menjadi perhatian pembuat kebijakan, beserta dimensi tersembunyi (*hidden dimension*) dari implementasi kebijakan,

seperti ongkos sosial dan politik yang harus dipikul oleh mereka yang dikenal kebijakan tersebut, (Masduki, 2007:37-38).

Keadilan sosial adalah kebijakan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasikan atau dihapuskan jika tidak adil. Sebagai kebijakan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat, (John Rawls, 2011:3).

Keadilan sosial merupakan cermin dari perkembangan pola pikir manusia dalam filsafat. Banyak teori yang berkenaan dengan keadilan sosial yang dikemukakan di sepanjang sejarah hukum untuk mengharmonisasikan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat, salah satunya adalah teori keadilan sosial dari John Rawls, mensyaratkan dua (2) prinsip keadilan sosial, sebagai berikut:

1. Prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty*).

Prinsip yang paling utama dalam pendapat John Rawls adalah menyangkut kebebasan yang sama (*equal liberty*), yakni setiap orang memiliki hak atas kebebasan individual (*liberty*) yang sama dengan orang lain, (2011:3).

2. Prinsip kesempatan yang sama (*equal opportunity*).

Prinsip ini lebih menekankan pada tindakan semena-mena atau ketidakadilan ekonomi dalam masyarakat harus diatur untuk melindungi

pihak yang tidak beruntung, dengan jalan memberikan kesempatan yang sama bagi semua orang dengan syarat-syarat yang adil, (2011:4).

Subyek keadilan dikatakan adil dan tidak adil: tidak hanya hukum, institusi, dan sistem sosial, bahkan juga tindakan-tindakan tertentu, termasuk keputusan, penilaian, dan tuduhan. Kita juga menyebutkan sikap-sikap serta kecenderungan orang adil dan tidak adil. Namun topik kita adalah mengenai keadilan sosial. Bagi kita, subyek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih tepatnya, cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari hasil kerja sosial, (2011:7-8).

Selanjutnya Lucke (1977), sebagaimana dikutip Jonh, bahwa gagasan utama teori keadilan, adalah menyajikan konsep keadilan yang mengeneralisasikan dan mengangkat teori kontrak sosial yang diungkapkan ketingkat abstraksi yang lebih tinggi. Untuk melakukan hal ini kita tidak akan menganggap kontrak sebagai satu-satunya cara untuk memahami masyarakat tertentu atau untuk membangun bentuk Pemerintahan tertentu. Namun, gagasan yang menandainya adalah bahwa prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat merupakan tujuan dari kesepakatan. Hal-hal ini adalah prinsip yang akan diterima orang-orang yang bebas dan rasional untuk mengejar kepentingan mereka dalam posisi asli ketika mendefinisikan kerangka dasar asosiasi mereka, (2011:12).

Hukum yang baik adalah hukum yang setidaknya-tidaknyanya dapat meminimalisir sekecil mungkin bahaya dari adanya ketidakadilan merupakan

pengembangan dari teori kontrak sosial yaitu ketertiban dalam masyarakat akan tercapai apabila pemerintah yang disepakati bersama rakyat dan dalam pengaturannya didasarkan pada konsep masyarakat tentang keadilan, dan hal inilah yang menjadi dasar dari wajah keadilan sosial *Justice as fairness*.

Teori kepastian hukum sangat erat kaitannya dengan konsep Pemerintahan berdasarkan hukum (*the rule of law*). Melalui hukum pula akan tercipta sebuah keadaan dimana segala bentuk tindakan dapat diprediksi dalam kaitannya dengan penerapan hukum (Iskandar dan Junadi, 2011:74).

Kepastian hukum akan tercapai apabila kalimat (*wording*) undang-undang tersusun sedemikian jelasnya sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda, (Nurmantu, 2005:131).

Effendi berpendapat bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan *Justiciable* dari tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan mendapat suatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Hukum harus dilaksanakan dan ditegaskan. Setiap orang ingin ditetapkannya hukum jika terjadi suatu peristiwa, (Marwan Effendi, 2005:33).

Kepastian hukum juga berarti bahwa setiap orang dapat dilaksanakan dan tuntutan tersebut pasti dipenuhi, dan setiap pelanggaran terhadap hukum akan ditindak dan dikenai sanksi, (Susanto, 2010:129).

Sementara itu, Kusumadmadja, sebagaimana dikutip Utama bahwa berangkat dari pengertiannya mengenai tujuan utama yang ingin dicapai oleh hukum yaitu ketertiban, menjelaskan bahwa untuk dapat mencapai ketertiban tersebut, maka diperlukan adanya kepastian hukum. Adanya kepastian hukum

dalam hal ini dimaksudkan sebagai adanya jaminan bahwa hukum yang berlaku benar-benar dilaksanakan melalui lembaga yang diberikan wewenang untuk itu dengan tanpa paksaan, (Arya Utama, 2007:128).

Hubungan antara teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, dengan judul, rumusan masalah, dan tujuan penelitian adalah pertama untuk membantu penelitian dalam hal menganalisis dan mengevaluasi norma-norma hukum yang seharusnya mempengaruhi kebijakan kedua pemerintah dan langkah-langkah yang tepat dari kedua pemerintah dalam penyelesaian batas wilayah darat kedua negaramelalui solusi hukum untuk mencapai keadilan sosial dan kepastian hukum.