

BAB IV

PENYELESAIAN MASALAH TIMOR TIMUR

A. Mengapa “Separatisme” Timor Timur?

Sejak Tahun 1975, pemerintah negara-negara industri maju terus mengatakan bahwa mereka tidak mendapat cukup informasi dan akses untuk mempengaruhi kejadian yang berlangsung di Timor Timur. Laporan-laporan pengungsi dianggap tidak bisa dipercaya dan cerita saksi mata sangat bertentangan. Sebenarnya banyak negara yang ingin mengakui integrasi Indonesia, maka relatif hanya beberapa negara saja yang menyatakan dukungannya dengan terus terang. Tampaknya memang sulit untuk mendukung pembenaran sebagaimana yang diumumkan sesudah penyerbuan atau seperti yang dikemukakan kemudian, bahwa penyerbuan adalah suatu tanggapan positif terhadap gerakan rakyat Timor Timur untuk menentukan kebebasan mereka sendiri dari belenggu penjajahan asing.

Perlawanan berkelanjutan terhadap kekuasaan Indonesia di Timor Timur merupakan manifestasi luar dari sebuah masalah serius. Tetapi penting bagi kita untuk menjawab pertanyaan: “termasuk kasus apa perlawanan rakyat Timor Timur ini?”, di sini saya akan mengemukakan alasan bahwa ada sesuatu yang dapat dicapai dengan lebih memandang Timor Timur sebagai suatu kasus separatisme dengan akar masa kini. Sebagai suatu kasus perlawanan terhadap aneksasi (pencaplokan) tahun 1975. Analisis tersebut mempunyai akibat penting bagi prospek perdamaian di Timor Timur.

Pada mulanya, perlawanan rakyat Timor Timur sebenarnya adalah suatu kasus perlawanan terhadap pencaplokan paksa. Ketika pemerintah Timor Timur merdeka yang dinyatakan secara sepihak sedang berusaha memantapkan kekuasaan, mengikuti pengunduran diri kekuasaan kolonial Portugis yang kacau balau, pasukan payung indonesia diterjunkan di Dili. Timor Timur menjadi korban pencaplokan pertama di Asia tenggara oleh negara tetangganya. Dalam bulan dan tahun berikutnya, puluhan ribu orang terbunuh dalam pertempuran, atau secara acak dibantai dalam jumlah besar sebagai suatu bentuk dari terorisme negara.¹ Lebih banyak lagi yang terbunuh dalam desa-desa strategis seperti konflik di Vietnam, ketika bahaya kelaparan, sebagai akibat diisolasinya rakyat dari ladang-ladang subur, yang digambarkan oleh Palang Merah Internasional sebagai lebih buruk yang sedang melanda seluruh negeri itu.²

Namun demikian perlawanan berlanjut, rakyat Timor Timur dewasa ini bila dikaitkan dengan faktor-faktor yang ada dewasa ini sama banyaknya dengan yang didapat dalam ingatan sejarah. Timor Timur semakin mempunyai ciri-ciri yang dikenal sebagai separatisme bersenjata terhadap negara. Dengan mengalihkan perhatian kepada masalah-masalah masa kini tersebut saya tidak menyatakan bahwa argumen-argumen hukum dan historis tidak relevan lagi atau

¹ Gery Van Klinken. *Akar Perlawanan Rakyat Timor Timur dan Prospek Perdamaianya*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1996, hlm. 1.

² Model ini pula yang dipake Amerika Serikat pada waktu perang Vietnam, dan gagal. Metodenya dengan *map Bombing*, yaitu membom desa-desa strategis daerah musuh dari udara berdasarkan peta. Setelah penduduk desa itu pindah, desa tersebut dikuasai sebagai ujung tombak dalam menguasai daerah-daerah lainnya.

bahwa ketidakadilan masa lalu tidak membawa akibat lebih lanjut pada masa sekarang. Salah satunya adalah alasan bahwa pengalaman telah memberikan pelajaran yang jelas.

Pemerintah Indonesia tentu saja mempunyai lebih banyak alasan dibanding siapapun juga untuk berfikir bahwa tahun 1975 adalah tanggal yang sudah lama dan terlupakan dengan cepat. Perlawanan Indonesia selalu menggambarkan perlawanan rakyat Timor Timur sebagai suatu separatisme, dengan demikian menempatkannya dalam golongan peristiwa yang sama dengan gerakan-gerakan separatis bersenjata yang melanda Indonesia tahun 1950-an. Para pemimpin perlawanan Timor Timur yang ditangkap dan diajukan ke pengadilan oleh Indonesia tidak dianggap sebagai tawanan perang, melainkan dituduh melakukan pemberontakan dan separatisme.³

Kejadian tersebut berawal saat Falintil dibentuk pada tanggal 20 Agustus 1975, sebagai respon Fretilin terhadap pergolakan politik pada waktu itu. Falintil memulai misinya dengan pasukan yang jumlahnya sekitar 27.000 orang. Ketika invasi militer Indonesia atas wilayah Timor Leste, Falintil memilih untuk menyisir hutan. Antara tahun 1978-1982, Falintil menghadapi masa-masa yang sulit, dimana pangkalan pendukungnya digempur dan dihancurkan oleh militer Indonesia yang mendapat dukungan dari negara-negara besar seperti Inggris dan Amerika Serikat. Falintil bersjalan dalam satu kevakuman kepemimpinan dan

³ Misalnya, komandan gerilya Timor Timur (Falintil), Xanana Gusmao, tokoh utama pemersatu nasionalisme Timor Timur, diadili antara tanggal 1 Februari dan 21 Mei 1993 atas tuduhan yang mencangkup bersengkongkol untuk melakukan pemberontakan guna menciptakan pemisahan sebagian dari Indonesia.

structural. Karena banyak pemimpin Falintil, termasuk Nicolau Lobato yang terbunuh akibat invasi Indonesia ke pangkalan pendukung (Base de Apoio) Falintil.⁴

Tahun 1981 tepatnya bulan maret, Xanana Gusmao⁵ yang pada waktu itu dikenal sebagai komandan tertinggi Falintil melalui konferensi rahasia yang disebut konferensi nasional untuk reorganisasi perjuangan, yang diadakan di Lacluta, Viqueque. Dibawah kepemimpinan Xanana, terdapat berbagai perubahan di tubuh Falintil. Sebagai langkah pertama adalah restrukturisasi dan reorganisasi Falintil. Selain itu, Xanana juga melakukan berbagai perubahan di tubuh Falintil.

Pertama, konsep awal bahwa Falintil sebagai *liman kroat Fretilin* (pasukan sayap Fretilin) dirubah. Xanana memunculkan Ide kesatuan nasional. Dalam konsep ini, Falintil bukan hanya milik partai Fretilin, tetapi milik semua rakyat Maubere yang menginginkan kemerdekaan. Tujuan utamanya adalah untuk merangkul semua kelompok yang selama ini memiliki perbedaan pendapat dalam proses menuju kemerdekaan. Sebagai implementasinya Xanana menggunakan

⁴ Buletin La'o Hamutuk, 2005. *Tinjauan Terhadap Transformasi Falintil ke F-FDTL dan Implikasinya*. Tersedia pada <httpwww.google.comurlq=httpwww.laohamutuk.orgBulletin2005Aprlhbl6n1b.pdf&sa=U&ei=uH9pUs6zAdDtrQeHnYHoBQ&ved=0CCMQFjAC&usg=AFQjCN Gy14T25bH8iSSRSGIqVIaAAY2DLA>, diakses pada tanggal 27 Oktober 2013, Pukul 01.32.

⁵ Falintil adalah pasukan perlawanan untuk pembebasan Timor Timur. Pada tanggal 5 oktober 1989, Xanana Gusmao mendeklarasikan perubahan Falintil, dari yang semula berhaluan partai Fretilin menjadi tentara pembebasan nasional. Langkah berikutnya adalah menempatkan Falintil dibawah komando Conselho Nacional do Resistencia Timorese (CRNT) sebuah lembaga pemerintahan multi partai yang dibentuk Fretilin, Falintil, dan unsur-unsur UDT. Komandan tertinggi ini kemudian juga terpilih menjadi Presiden CRNT. Siswowihardjo, *Xanana Gusmao: Timor Leste Merdeka Indonesia Bebas*. Solidamor: 1999., hlm. 115.

pendekatan persuasif dengan jalan negosiasi dengan berbagai partai dan organisasi-organisasi politik yang diantaranya UDT, KOTA, dan Trabalista.

Kedua, pendekatan dengan petinggi TNI. Sebagai langkah untuk gencatan senjata, Xanana juga negosiasi dengan petinggi-petinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) seperti Gatot Purwanto, William da Costa, dan Moerdani, meskipun kontan senjata kembali terjadi. Akan tetapi, konsep-konsep awal yang dikemukakan oleh Xanana ini mendapat tentangan dari pihak garis keras Falintil. Disatu sisi Xanana dapat menyatukan semua kalangan, tetapi di lain pihak mendapat pertentangan. Karena kebijakan ini, terjadi perpecahan dalam tubuh Falintil.

B. Proses Penyelesaian Masalah Timor Timur

1. Tawaran (Ops) Penyelesaian Persoalan Timor Timur

Konsep Otonomi Luas telah lama menjadi pembicaraan banyak kalangan bagi penyelesaian persoalan Timor Timur. Setelah insiden Santa Cruz, Uskup Carlos Filipe Ximenes Belo sudah berusaha menyerukan otonomi bagi Timor Timur sebagai alternatif terbaik yang dapat dilakukan.⁶ Seruan tersebut disampaikan setelah surat usulan tentang referendum yang pernah disampaikan kepada Sekretaris Jendral PBB-Javier Perez de Cuellar mendapat reaksi keras dari Pemerintah Republik Indonesia. Dalam surat tersebut, Uskup Belo mengungkapkan pengalamannya selama bertugas untuk memperjuangkan keadilan dan kebebasan yang mengalami ancaman sehingga ia meminta bantuan

⁶ Gary Van Klinken, *op cit.*, hlm. 23-24.

pengamanan dari internasional. Hal itu dilakukannya dengan alasan di Timor Timur sudah tidak ada tempat untuk melakukan pengaduan karena ABRI yang dianggap sebagai pelindung telah melakukan hal sebaliknya berupa tindakan ancaman dan kekerasan. Akan tetapi semua usulan mengenai pemberian otonomi luas di Timor Timur tidak mendapat perhatian serius dari pemerintah Republik Indonesia pada saat itu karena posisi dan sikap pemerintah sangat jelas yang menganggap bahwa integrasi Timor Timur merupakan hal yang telah final dan tidak bisa ditawar.⁷

Pemberian otonomi luas menurut Presiden B.J.Habibie merupakan suatu bentuk penyelesaian akhir yang adil, menyeluruh, dan dapat diterima secara internasional. Cara ini menurut Presiden B.J.Habibie merupakan suatu cara penyelesaian yang paling realistis, paling mungkin terlaksana, dan dianggap paling berprospek damai, sekaligus merupakan suatu kompromi yang adil antara integrasi penuh dan aspirasi kemerdekaan. Tawaran dari pemerintah berupa Otonomi luas tersebut memberi kesempatan bagi rakyat Timor Timur untuk dapat memilih Kepala Daerahnya sendiri, menentukan kebijakan daerah sendiri, dan dapat mengurus daerahnya sendiri. Keputusan untuk mengeluarkan Opsi mengenai otonomi luas di Timor Timur diambil oleh Presiden B.J.Habibie karena integrasi wilayah itu ke Indonesia selama hampir 23 tahun tidak mendapat pengakuan dari PBB.

Tekanan-tekanan internasional, khususnya berasal dari PBB yang tidak mengakui kedaulatan Indonesia atas Timor Timur. Selain itu keputusan tersebut diambil dengan pertimbangan berbagai permasalahan ekonomi dan politik dalam

⁷ Zacky A.Makarim, *Hari-Hari Terakhir Timor Timur, Sebuah Kesaksian*. Jakarta: Sportif Media Informasindo, 2003., hlm.33.

negeri pada saat. Kebijakan Presiden B.J.Habibie mengenai Opsi II merupakan suatu usaha untuk membangun citra baik sebagai pemerintahan transisi yang reformis dan demokratis serta merupakan suatu usaha untuk membangun kembali perekonomian negara yang kacau sebagai akibat dari krisis multidimensi yang sedang terjadi di Indonesia. Selain itu, keputusan keluarnya Opsi II juga didasari oleh sikap Presiden B.J. Habibie yang menghormati Hak Asasi Manusia(HAM) dan memberikan kebebasan di atas prinsip kemerdekaan kepada setiap rakyat Indonesia.⁸

Pengambilan keputusan terhadap penyelesaian persoalan Timor Timur menurut beberapa pakar dan pengamat politik Indonesia dianggap sebagai suatu tindakan yang gegabah. Hal itu dilandasi alasan bahwa keadaan situasi di dalam negeri Indonesia sedang mengalami masa-masa sulit terbukti dengan: pertama, krisis ekonomi-moneter yang sedang dialami oleh negara Indonesia sejak tahun 1997 dan berdampak kedalam politik Indonesia sehingga menimbulkan krisis multidimensional yang ditandai dengan jatuhnya Pemerintahan Presiden Soeharto. Berakhirnya kekuasaan pemimpin Orde Baru atas desakan para mahasiswa dan rakyat Indonesia melalui gerakan reformasi secara berkesinambungan menunjukkan ketidakpercayaan masyarakat dalam negeri terhadap pemerintah sehingga menimbulkan “*krisis kepercayaan terhadap pemerintah*”. Keadaan pemerintah yang sedang mengalami banyak persoalan dimanfaatkan oleh pihak-

⁸ Lela E.Madjiah, *Timor Timur Perginya Si Anak Hilang*. Jakarta: Antara Pustaka Utama, 2002., hlm.236.

pihak sparatis Timor Timur yang menuntut diadakannya referendum sebagai sarana penentuan nasib rakyat Timor Timur.

Tuntutan tersebut mendapat banyak simpati dari kelompok-kelompok masyarakat lain di tanah air dan dunia internasional. Dari dalam negeri dukungan diberikan oleh kelompok pembela HAM dan demokrasi, seperti LSM dan Komnas HAM. Sedangkan dari internasional adalah Amerika dan Australia yang selalu mengontrol dan melakukan provokasi kepada Pemerintah Indonesia untuk segera menyelesaikan masalah Timor Timur. Kedua negara itu bersama-sama dengan PBB selalu memantau perkembangan yang terjadi di Timor Timur. Perubahan sikap kedua negara ini dipengaruhi oleh perkembangan global dan isu-isu internasional tentang demokratisasi dan HAM.

Kedua, terjadi pergeseran posisi dasar Republik Indonesia pada tanggal 9 Juni 1998 pada saat Presiden B.J Habibie mengumumkan kesediaan Pemerintah Republik Indonesia untuk memberikan “ status khusus dengan Otonomi luas”. Pemberian status ini dianggap sebagai formula dan usaha untuk mencapai penyelesaian politik dalam masalah Timor Timur. Akan tetapi pada tanggal 27 Januari 1999 Menteri Luar Negeri Ali Alatas mengumumkan keputusan dalam Sidang Kabinet Paripurna bidang Politik dan Keamanan mengenai pemberian “Opsi II” yang berhubungan dengan pemberian tanggapan atas otonomi luas apabila pemberian status khusus itu ditolak oleh mayoritas masyarakat Timor Timur maka jalan yang akan diambil selanjutnya adalah Pemerintah Republik Indonesia akan mengusulkan kepada Sidang Umum MPR hasil Pemilu yang baru terpilih agar Timor Timur dapat berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia secara baik-baik, damai, terhormat, tertib, dan konstitusional.

Keluarnya Opsi II mengejutkan bagi banyak pihak dan tidak diterima secara menyeluruh di Indonesia. Salah satu pihak yang sangat menentang Opsi II adalah tentara Indonesia (ABRI/TNI). Mereka mengkhawatirkan bahwa pemisahan Timor Timur dapat membawa akibat yang merugikan bagi persatuan dan keamanan di wilayah itu. Ancaman terhadap instabilitas keamanan di Timor Timur seperti yang dikhawatirkan menjadi kenyataan, terbukti dengan kekerasan yang terjadi disana. Meningkatnya intensitas kekerasan dan ketegangan di Timor Timur disebabkan oleh kedua kelompok (pro-integrasi dan pro-kemerdekaan) saling melakukan teror dan intimidasi. Kelompok pro-kemerdekaan yang mendapat “angin segar” atas keputusan pemberian Opsi II semakin menunjukkan sikap permusuhan terhadap kelompok pro-integrasi dan Pemerintah Republik Indonesia. Tindak kekerasan tidak hanya menghantui rakyat setempat tetapi juga masyarakat pendatang, baik para pedagang maupun aparat pemerintah yang bertugas dan ditugaskan di wilayah itu. Selain itu kemunculan berbagai kelompok milisi pro integrasi yang tidak dapat dicegah menjadi faktor pendukung bagi meningkatnya intensitas konflik di wilayah yang pernah menjadi propinsi ke-27 Indonesia.

Keadaan di Timor Timur, khususnya Dili semakin kacau setelah pemimpin Gerakan Perlawanan Rakyat Timor Timur (*CNRT/Concelho Nacional Resistencia Timorese*)- Xanana Gusmao pada tanggal 5 April 1999 mengumumkan perang terhadap Pemerintah RI dan TNI. Pertikaian dan konflik, serta tindak kekerasan yang sering terjadi antara kelompok pro-integrasi dan pro-kemerdekaan menyebabkan Pemerintah RI khususnya TNI/POLRI melakukan usaha-usaha rekonsiliasi untuk mendamaikan kedua pihak tersebut. Usaha tersebut juga

dilakukan untuk menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban di Timor Timur. Usaha yang telah dilakukan oleh TNI/POLRI antara lain adalah dengan memfasilitasi suatu perjanjian damai yang diselenggarakan di Diosis Keuskupan Dili pada tanggal 21 April 1999. Pertemuan tersebut diprakarsai oleh Menhankam/Panglima TNI Jendral Wiranto, Komnas HAM, dan Gereja Katholik di Timor Timur dan menghasilkan kesepakatan tentang penghentian permusuhan dan penciptaan perdamaian.⁹ Menindaklanjuti perjanjian damai tersebut maka TNI/POLRI dan Komnas HAM kemudian membentuk Komisi Perdamaian dan Stabilitas (KPS). Unsur-unsur keanggotaan KPS terdiri dari perwakilan Fretilin, kelompok pro-integrasi, TNI/POLRI, Komnas HAM, dan perwakilan Pemerintah RI serta wakil dari UNAMET. Tugas dari KPS antarlain adalah (1) memonitor terjadinya pelanggaran-pelanggaran serta dampak perjanjian damai; (2) melakukan koordinasi dengan semua pihak untuk menghentikan segala bentuk permusuhan, intimidasi, dan kekerasan; (3) menerima pengaduan masyarakat tentang pelanggaran yang terjadi di Timor Timur, baik yang dilakukan oleh aparat maupun pihak-pihak yang bertikai; (4) KPS bersama UNAMET akan menyusun suatu aturan main (*code of conduct*) untuk mengatur perilaku pada masa sebelum, selama, dan setelah konsultasi yang harus ditaati oleh semua pihak.¹⁰ Pada tanggal 18 Juni 1999 TNI/POLRI berhasil memfasilitasi kesepakatan antara *Concelho Nacional Resistencia Timorese* (CNRT) dan Falintil dengan pihak pro-integrasi untuk menyambut Jajak Pendapat di Timor

⁹ Tono Suratman, *Untuk Negaraku. Sebuah Potret Perjuangan di Timor Timur*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal.70.

¹⁰ Zacky A.Makarim, *op.cit.*, hlm.197.

Timur. TNI/POLRI juga berhasil menjadi fasilitator penyelenggaraan Pertemuan Dare II di Jakarta pada tanggal 25-30 Juni 1999¹¹ yang membahas empat masalah pokok, yaitu rekonsiliasi, Jajak Pendapat, keamanan, dan masalah politik.

Hasil dari usaha-usaha tersebut tidak sesuai dengan harapan karena kedua pihak yang bertikai sering melanggar kesepakatan yang telah dibuat bersama. Hal itu disebabkan oleh kuatnya rasa dendam diantara mereka. Keadaan tersebut semakin meningkatkan kekacauan di Timor Timur. Ketegangan diantara kedua pihak semakin meningkat setelah dilakukan Jajak Pendapat yang diselenggarakan oleh UNAMET. Hasil jajak Pendapat yang diumumkan oleh PBB pada tanggal 4 September 1999 menunjukkan bahwa sebesar 78,5% atau sekitar 344.580 orang menolak tawaran status khusus dengan otonomi luas, sedangkan sebanyak 21,5% atau sekitar 94.388 orang menerima Opsi I. Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas rakyat Timor Timur memilih untuk merdeka berpisah dari NKRI.¹²

Penyelenggaraan Jajak Pendapat dilakukan oleh UNAMET sebagai badan khusus yang didirikan oleh PBB. Badan ini mempunyai misi dan kewajiban untuk memantau keadaan Timor Timur serta menyelenggarakan Jajak Pendapat dengan bersikap netral. Hal ini sesuai dengan kesepakatan yang telah dicapai oleh Menteri luar negeri Ali Alatas (RI) dan Menteri luar negeri Jaime Gama (Portugal) dengan mengikutsertakan wakil PBB Jamsheed Marker, serta memperoleh

¹¹ Pertemuan Dare II adalah lanjutan dari pertemuan Dare I yang berlangsung pada bulan September 1998. Dare adalah nama suatu wilayah perbukitan yang indah di Dili Barat, dalam Lela E.madjiah, *op.cit.*, hlm.66.

¹² Lela E.madjiah, *op.cit.*, hlm.66.

perhatian langsung dari Sekretaris Jendral PBB Kofi Annan.¹³ Semula banyak pihak meragukan perundingan segitiga selama dua hari antara PBB, Indonesia, dan Portugal ini akan mencapai kesepakatan tentang paket ekonomi Timor Timur. Dalam perundingan di New York Kamis 22 April 1999 itu pihak Portugal sebenarnya lebih menginginkan pertemuan tersebut mencapai keputusan final.

Portugal menginginkan agar pemungutan suara di Timor Timur Juli nanti da di bawah pengawasan PBB, dan disertai kehadiran PBB secara luas di Timor Timur. Sementara Indonesia lebih menginginkan kedatangan personil sipil PBB untuk memantau pemungutan suara, meski ada desakan dari pihak pro-kemerdekaan di Timor Timur agar dihadirkan pasukan penjaga perdamaian PBB. Tentang hal ini, Menlu Ali Alatas menegaskan, kehadiran PBB sudah dipastikan bukan dalam bentuk pasukan penjaga perdamaian. PBB akan ikut ambil bagian dalam pengamanan, namun tanggung jawab utama ada dipundak Indonesia. Hal senada juga diungkapkan oleh utusan khusus PBB soal Timor Timur, Jamsheed Marker yang hadir dalam perundingan segitiga di New York itu. Menurut Marker, saat ini belum diperlukan pasukan perdamaian PBB di Timor Timur.

Australia, yang dalam beberapa kesempatan menengahi Indonesia dan Portugal soal Timor Timur, menyambut baik langkah maju yang dicapai perundingan di New York 22-23 April. Perkembangan ini merupakan sebuah langkah penting menuju terwujudnya transisi damai dan demokratis di Timor Timur. Menlu Australia, Alexander Downer hanya mendesak agar pihak Indonesia maupun Portugal segera mencapai kesepakatan tentang dua hal yang

¹³ Kompas, *Dialog Segitiga RI-Portugal-PBB; RI-Portugal Sepakat Paket Otonomi Timtim*. 25 April 1999.

belum putus, yakni soal pengamanan dan modalitas untuk proses konsultasi dengan rakyat Timor Timur tentang paket otonomi yang disodorkan. Mengingat ketegangan yang makin meningkat di Timor Timur Akhir-akhir ini, antara kelompok pro-integrasi dan pro-kemerdekaan yang menelan puluhan korban.

Kesepakatan ini diperoleh dalam sebuah dialog yang diselenggarakan pada tanggal 5 Mei 1999 di New York (AS) yang menghasilkan “Persetujuan New York”. Persetujuan ini menghasilkan tiga hal yang disepakati dan ditandatangani, serta satu lampiran yang berisi konsep status khusus dengan otonomi luas bagi Timor Timur. Ketiga hal yang disepakati adalah (1) kesepakatan tentang persetujuan RI-Portugal mengenai masalah Timor Timur; (2) persetujuan bagi modalitas atau tatacara Jajak Pendapat melalui pemungutan suara secara langsung, bebas, dan jujur serta adil; (3) persetujuan tentang pengaturan keamanan Jajak Pendapat. Kesepakatan tersebut diperkuat dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB No.1236 tahun 1999 dalam pertemuan Dewan Keamanan ke 3998 pada tanggal 7 Mei 1999.¹⁴

2. Jajak Pendapat

Jajak Pendapat merupakan suatu cara bagi penyelesaian persoalan Timor Timur yang muncul dari tawaran (Ops) Presiden B.J.Habibie. Sesuai dengan Perjanjian New York, Jajak Pendapat diselenggarakan oleh PBB. Pelaksanaan Jajak Pendapat terdiri dari tujuh tahapan, yaitu (1) Tahap Perencanaan Operasi dan Penggelaran, tanggal 10 Mei-15 Juni 1999; (2) Tahap Sosialisasi/penerangan Umum, tanggal 10 Mei-15 Agustus 1999; (3) Tahap Persiapan dan Registrasi, tanggal 13 Juni-17 Juli 1999; (4) Tahap Pengajuan keberatan atas daftar peserta

¹⁴ Zacky A.Makarim. *Op.cit.*, hal.197

Jajak Pendapat, tanggal 18-23 Juli 1999; (5) Tahap Kampanye Politik, tanggal 20 Juli sampai tanggal 5 Agustus 1999; (6) Tahap Masa Tenang, tanggal 6 dan 7 Agustus 1999; (7) Tahap Pemungutan suara, tanggal 8 Agustus 1999. Dalam pelaksanaan ada beberapa tahapan yang dilakukan tidak sesuai dengan rencana sehingga mempengaruhi seluruh proses Jajak Pendapat. Tahap-tahap yang mengalami perubahan waktu pelaksanaan yaitu Tahap Persiapan dan Registrasi dilakukan tanggal 16 Juli 1999 karena ada kesulitan dalam penyelenggaraan peralatan, logistik, dan keterbatasan personil. Registrasi dilakukan tanggal 6 Agustus 1999 untuk wilayah Timor Timur dan 8 Agustus 1999 untuk wilayah diluar Timor Timur. Masa Kampanye juga mengalami kemunduran sehingga dimulai tanggal 11-27 Agustus 1999. Jajak pendapat diselenggarakan tanggal 30 Agustus 1999. Kemunduran penyelenggaraan Jajak Pendapat selain karena perubahan waktu pelaksanaan tahapan sebelumnya, juga karena alasan keamanan dan logistik.¹⁵ Perubahan waktu penyelenggaraan Jajak Pendapat disahkan dengan resolusi PBB No.1262 tanggal 27 Agustus 1999.¹⁶

Jajak Pendapat dilakukan secara serentak di lebih dari 700 Tempat Pemungutan Suara (TPS) di wilayah Timor Timur pada tanggal 30 Agustus 1999 dan diikuti oleh sekitar 600.000 orang Timor Timur yang berada di wilayah ini. Disamping itu juga diikuti oleh sekitar 30.000 orang Timor Timur yang berada di daerah lain (Denpasar, Jakarta, Makassar, Surabaya, Yogyakarta) serta di Luar Negeri (AS, Australia, Macau, Mozambik, Portugal) yang telah memenuhi syarat menjadi pemilih. Dalam peristiwa bersejarah itu terdapat tiga macam kesepakatan

¹⁶ Zacky A.Makarim, *op.cit.*, hlm.199.

yang ditandatangani. *Pertama*, kesepakatan induk yang dinamakan “persetujuan antara Republik Indonesia dengan Republik Portugal mengenai masalah Timor Timur. *Kedua*, “persetujuan mengenai pengaturan keamanan penentuan pendapat di Timor Timur. *Ketiga*, “persetujuan mengenai modalitas untuk penentuan pendapat rakyat Timor Timur melalui pemungutan suara secara langsung”.

Berdasarkan kesepakatan itu rakyat Timor Timur akan diminta menjawab satu dari dua pertanyaan yakni, “apakah anda menerima otonomi khusus untuk Timor Timur dalam negara kesatuan Republik Indonesia?” atau “apakah anda menolak usulan otonomi khusus bagi Timor Timur, yang menyebabkan pemisahan Timor Timur dari Indonesia.”¹⁷ Syarat bagi orang-orang yang berhak mengikuti jajak pendapat adalah (1) telah berumur 17 tahun; (2) lahir di Timor Timur; (3) lahir diluar Timor Timur, tetapi memiliki sedikitnya satu orang tua yang lahir di Timor Timur; (4) menikah dengan seseorang yang memenuhi syarat sebagai pemilih. Sementara itu hasil jajak pendapat diumumkan oleh PBB tanggal 4 September 1999. Adapun persetujuan RI-Portugal sebagai berikut;

Pasal 1, kedua pemerintah sepakat meminta Sekjen PBB untuk mengajukan rancangan otonomi khusus Timor Timur untuk memperoleh pertimbangan dari penerimaan atau penolakan mereka melalui suatu konsultasi berdasarkan penentuan pendapat yang langsung, umum, dan rahasia.

Pasal 2, meminta Sekjen PBB untuk menempatkan segera setelah penandatanganan persetujuan ini, misi PBB yang layak di Timor Timur agar dapat melaksanakan penentuan pendapat tersebut secara efektif.

Pasal 3, pemerintah Indonesia akan bertanggung jawab menjaga perdamaian dari keamanan di Timor Timur agar penentuan pendapat dapat dilaksanakan secara adil dan damai dalam suasana yang bebas dari intimidasi, kekerasan, dan campur tangan dari pihak manapun.

¹⁷ Kompas, *RI-Portugal Sepakati Masa Depan TimTim*. 7 Mei 1999.

Pasal 4, meminta Sekjen PBB untuk menyampaikan hasil penentuan pendapat tersebut kepada Dewan Keamanan dan Majelis Umum, serta memberitahukannya kepada pemerintah Indonesia, Portugal, dan Timor Timur.

Pasal 5, jika Sekjen PBB menentukan bahwa berdasarkan hasil penentuan pendapat itu, rakyat Timor Timur menerima paket otonomi, maka pemerintah Indonesia harus melaksanakan otonomi luas itu dan Portugal harus menempuh Prosedur di PBB agar mengeluarkan Timor Timur dari daftar majelis umum mengenai wilayah-wilayah yang belum mempunyai pemerintahan sendiri, dan menghapus masalah Timor Timur dari agenda Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB.

Pasal 6, jika Sekjen PBB menentukan bahwa paket otonomi tidak diterima rakyat Timor Timur, maka pemerintah Indonesia akan mengambil langkah-langkah konstitusional untuk memutuskan hubungannya dengan Timor Timur, wilayah itu akan dikembalikan statusnya seperti sebelum 17 Juli 1976 dari Pemerintah Indonesia, Portugal bersama Sekjen PBB akan menyetujui pengaturan untuk suatu pemindahan kekuasaan di Timor Timur kepada PBB secara tertib dan damai. Sekjen PBB setelah mendapat mandat tersebut akan menempuh prosedur yang memungkinkan Timor Timur memulai suatu proses transisi menuju kemerdekaan.

Pasal 7, selama masa transisi antara selesainya penentuan pendapat dari dimulainya pelaksanaan opsi yang mana pun dari hasil penentuan pendapat. Kedua pihak meminta Sekjen PBB untuk memelihara keamanan dengan kehadiran PBB yang memadai di Timor Timur.¹⁸

Tindak lanjut mengenai pengaturan keamanan Timor Timur terkait pasal ke 7 dari persetujuan RI-Portugal menghasilkan 4 butir kesepakatan, yaitu;

- 1) **Butir 1**, kedua pihak sepakat bahwa suatu iklim yang aman tanpa adanya kekerasan atau bentuk-bentuk intimidasi lainnya merupakan prasyarat bagi penyelenggaraan penentuan pendapat secara bebas dan adil di Timor Timur. Tanggung jawab untuk menjamin adanya iklim semacam itu dan untuk pemeliharaan tertib hukum umumnya berada di pundak otoritas keamanan Indonesia yang layak. Netralitas penuh Tentara Nasional Indonesia dan Polisi Indonesia sangatlah peting dalam hal ini.
- 2) **Butir 2**, komisi perdamaian dan stabilitas yang dibentuk di Dili pada tanggal 21 April 1999 harus dapat segera berfungsi. Komisi tersebut

¹⁸ Kompas, *Persetujuan RI-Portugal*. Tanggal 7 Mei 1999.

bekerja sama dengan PBB akan menyusun suatu aturan perilaku untuk masa sebelum dan sesudah konsultasi yang harus ditaati oleh semua pihak untuk menjamin adanya peletakan senjata serta mengambil langkah yang diperlukan untuk mencapai pelucutan senjata.

- 3) **Butir 3**, sebelum dimulainya pendaftaran, Sekretaris Jenderal akan menentukan berdasarkan penilaian yang obyektif bahwa terdapat situasi keamanan yang diperlukan bagi pelaksanaan proses penentuan pendapat secara damai.
- 4) **Butir 4**, hanya polisi yang akan bertanggung jawab terhadap pemeliharaan tertib hukum. Sekretaris Jenderal, setelah menerima mandat yang diperlukan akan menyediakan sejumlah pejabat polisi sipil yang akan bertindak sebagai penasehat bagi Polisi Indonesia dalam melaksanakan tugas mereka dan pada saat penentuan pendapat untuk mengawasi pengawalan kartu-kartu suara dari dan menuju tempat-tempat pemungutan suara.¹⁹

Kesepakatan yang ditandatangani kedua pihak menyebutkan bahwa Indonesia bertanggung jawab memelihara hukum dan ketertiba. Sekjen PBB Kofi Annan akan memastikan bahwa situasi keamanan yang dikehendaki hadir demi proses implementasi dan konsultasi yang damai. Sebagai hasil pemungutan suara , jika kerangka konstitusional yang diusulkan untuk otonomi khusus disetujui untuk rakyat Timor Timur, Indonesia harus mengambil langkah konstitusional yang diperlukan untuk memutuskan hubungan dengan Timor Timur , sehingga memulihkan status Timor Timur di bawah perundingan Indonesia sejak 17 Juli 1976. Indonesia, Portugal dan Sekjen PBB sepakat akan pengaturan tranfer kekuasaan yang damai dan tertib di Timor Timur kepada PBB. Sekjen PBB kemudian akan memprakarsai prosedur yang memungkinkan Timor Timur memulai proses transisi menuju perdamaian.

3. Reaksi Atas Situasi Keamanan di Timor Timur

¹⁹ Kompas, *Persetujuan Pengaturan Keamanan Timtim*. tanggal 7 Mei 1999.

Australia mendesak pemerintah Indonesia agar melepaskan pemimpin Timor Timur Xanana Gusmao sebelum dilakukannya jajak pendapat tentang otonomi Timor Timur 8 Agustus 1999. Pembebasan Gusmao menurut mereka bisa membawa stabilitas wilayah di Timor Timur yang penuh dengan pertumpahan darah. Menlu Australia, Alexander Downer mengatakan, penandatanganan tentang persetujuan paket otonomi Timor Timur yang disponsori PBB di New York antara Indonesia dan Portugal merupakan satu langkah monumental untuk merintis terwujudnya perdamaian di kawasan bekas jajahan Portugal ini.²⁰

Semakin lama untuk melepaskan Xanana Gusmao, menurut Downer, semakin melemahkan kredibilitas keseluruhan proses perdamaian. Downer juga menyarankan agar Xanana Gusmao diikutkan dalam komisi perdamaian dan stabilitas Timor Timur, yang bertujuan mengakhiri kekerasan di wilayah yang sejak 1976 menjadi provinsi ke 27 Indonesia itu. Meski demikian PM Australia tidak sependapat dengan Xanana Gusmao yang mendesak agar PBB mengirimkan pasukan penjaga perdamaian ke Timor Timur untuk menghentikan serangan kelompok pro-integrasi atas kelompok pro-kemerdekaan, yang telah menelan banyak korban jiwa melayang.²¹

Menurut Downer, ia belum melihat perlunya kehadiran pasukan penjaga perdamaian di Timor Timur, namun sependapat dengan rencana PBB untuk mengirimkan sekitar 1.000 personelnya, termasuk di antaranya sekitar 200-300

²⁰ Kompas, *Australia Desak Indonesia Lepaskan Xanana Gusmao*. 7 Mei 1999.

²¹ *Ibid.*

pasukan sipil polisi PBB di Timor Timur. Persetujuan Indonesia dan Portugal di New York memang tidak memasukan pasukan penjaga perdamaian akan tetapi polisi sipil penjaga perdamaian yang tidak dipersenjatai. Jumlah misi PBB ini masih belum ditetapkan. Namun Portugal sudah menjanjikan akan melibatkan sekitar 600 orang sipilnya ke Timor Timur.

Lisbon, ibukota Portugal, pemuka-pemuka di negeri itu menyambut hangat penandatanganannya persetujuan “historis” di New York AS, yang memungkinkan rakyat Timor Timur untuk menentukan masa depan sendiri. PM Portugal, Antonio Guterres juga mengungkapkan kegembiraannya, namun ia juga mengingatkan masih adanya berbagai kendala yang harus diatasi. Dibawah ketentuan-ketentuan perjanjian New York, rakyat Timor Timur dihadapkan pada dua pilihan saat jajak pendapat dilangsungkan. Apakah menerima otonomi luas dari pemerintah Indonesia atau memilih memisahkan diri dari Republik Indonesia.

Timor Timur makin maenjadi perhatian dunia setelah kesepakatan akan masa depan wilayah itu ditandatangani Indonesia dan Portugal. Dewan Keamanan PBB mensahkan kesepakatan soal Timor Timur, yang memberikan kesempatan rakyat Timor Timur menentukan masa depannya. Tanggal 8 Agustus nanti, rakyat Timor Timur diminta menjawab pertanyaan perihal apakah akan menerima atau menolak tawaran otonomi luas dari Indonesia. Indonesia menjadikan wilayah Timor Timur menjadi provinsi ke 27 setelah ditinggalkan Portugal sesudah terjadi pergolakan. Resolusi itu sekali lagi menyatakan keprihatinan akan situasi keamanan di Timor Timur. Kelompok pro-integrasi dilaporkan mulai aktif sejak

Presiden RI, BJ Habibie, Januari lalu menyatakan akan melepaskan Timor Timur jika rakyat setempat menolak otonomi luas.²²

Rancangan resolusi menekankan tanggung jawab pemerintah Indonesia untuk menjamin keselamatan dan keamanan staf PBB dan Internasional lainnya serta peninjau Timor Timur. Indonesia juga diminta memelihara perdamaian dan keamanan serta menjamin pemungutan suara terlaksana dalam cara yang adil dan damai serta dalam atmosfir yang terbebas dari intimidasi, kekerasan atau campur tangan dari pihak manapun. Resolusi tersebut menyambut baik rencana Sekjen PBB untuk mengukuhkan kehadiran PBB di Timor Timur guna membantu proses pemungutan suara. Sselain itu PBB akan mengirimkan para perwira polisi sipil untuk membantu polisi Indonesia serta mengawasi pengiriman kotak suara ke dan dari tempat pemungutan suara.

PBB diperkirakan mengirim sekitar 600 staf sipil dan sejumlah polisi penasihat ke Timor Timur. Namun jumlahnya tidak disebutkan dalam resolusi tersebut. Kesepakatan RI-Portugal tidak menyebutkan pengiriman pasukan pemelihara perdamaian seperti yang diminta oleh kelompok pro-kemerdekaan. Sejumlah diplomat mengungkapkan, beberapa saat sebelum kesepakatan ditandatangani, Annan membujuk Indonesia untuk menerima memorandum rahasia yang menyerukan agar kelompok bersenjata diawasi sebagai sebuah langkah pertama.²³ Memorandum tersebut juga meminta pelarangan arak-arakan kelompok bersenjata dan menjanjikan akses semua fraksi dan para pejabat PBB

²² Kompas, *PBB Prihatinkan Keamanan Timtim*. 8 Mei 1999.

²³ *Ibid.*

kepada media. Isu keamanan ditekankan oleh Annan dalam laporan tertulis ke DK PBB yang juga berisi teks kesepakatan. Dalam laporan itu Annan menekankan kepada semua pihak hal-hal utama yang diperlukan untuk memastikan adanya syarat-syarat keamanan yang dibutuhkan untuk dimulainya tahap operasional proses konsultasi.

Dewan keamanan PBB di New York secara aklamasi menerima resolusi yang mensahkan kesepakatan Indonesia-Portugal mengenai pemungutan suara di Timor Timur. Resolusi Dewan Keamanan tersebut meminta Kofi Annan selaku Sekjen PBB agar terus menyampaikan informasi terbaru mengenai perkembangan situasi di Timor Timur dan memberi laporan mulai tanggal 24 Mei 1999. Setelah itu, Sekjen PBB secara rutin akan menyampaikan secara rutin akan menyampaikan laporan setiap dua pekan mengenai pelaksanaan kesepakatan Indonesia-Portugal.²⁴

Rathor dan lima orang staf lain PBB berada di Timor Timur sampai 12 Mei untuk mempersiapkan polisi sipil Internasional yang diharapkan tiba bulan Mei ini juga.²⁵ Indonesia bersikeras menekankan polisi sipil ini bertindak selaku penasihat, bukan penjaga perdamaian. Presiden Portugal Jorge Sampaio dalam jumpa pers di Lisabon mengatakan, telah menyampaikan deklarasi resmi kepada Presiden BJ Habibie tentang perlunya Indonesia menjamin keamanan di Timor Timur menjelang proses pemilihan langsung penentuan diterima atau ditolaknya

²⁴ Kompas, *Pejabat Politisi PBB Tiba di Dili*. 10 Mei 1999.

²⁵ Enam pejabat polisi sipil PBB yang dipimpin Rathor tiba di Dili yang bertugas untuk mempersiapkan kedatangan polisi sipil Internasional di Timor Timur untuk mengawasi pemungutan suara yang disponsori PBB.

paket otonomi yang diperluas, 8 Agustus mendatang. Ia mengharapkan Presiden Habibie dapat mencegah aksi kekerasan yang dapat merusak persiapan proses penentuan sendiri nasib dan masa depan masyarakat Timor Timur.

Misi PBB untuk Timor Timur yang disebut United Nation Assement Mission on East Timor atau disebut juga UNAMET diharapkan tiba di Timor Timur, pertengahan juni 1999. UNAMET akan dipimpin oleh Ian Martin, seorang perwira yang telah berpengalaman di berbagai tempat seperti di Haiti dan Rwanda. UNAMET akan diperkuat oleh sekitar 600 personil yang terdiri dari 400 personil Pejabat Pemilihan (Electoral Officials), Penasihat Politik (Political Adviser) sekitar 15-18 personil, serta Petugas Keamanan Intern PBB (UN Security Guard), dan Perwira Polisi Sipil Internasional (Internacional Civilian Police).²⁶

Pejabat pemilihan bertanggung jawab atas pelaksanaan proses penentuan pendapat, mulai dari pendaftaran, sosialisasi, masa kampanye, dan pelaksanaan penentuan pendapat pada tanggal 8 Agustus 1999. Penasihat politik bertugas memberi pertimbangan dan saran politik kepada misi PBB. UN Security Guard bertugas menjamin keamanan dan keselamatan personil dan harta milik PBB. Sedangkan Perwira Polisi Sipil Internasional bertugas sebagai penasihat pelaksanaan tugas kepada polisi Indonesia. Misalnya pengawalan kartu dan kotak suara.

Sementara misi PBB berjalan, pertemuan teknis dialog segitiga antara RI-Portugal-PBB terus dilanjutkan untuk membahas dan menyepakati berbagai masalah teknis dan administratif. Menurut Menlu, untuk melaksanakan misi

²⁶ Kompas, *UNAMET Tiba di Timtim Pertengahan Juni*. 25 Mei 1999.

tersebut, Sekjen PBB telah mendapat mandat legislatif dari Dewan Keamanan PBB. Resolusi itu menekankan DK menerima baik usulan Sekjen PBB untuk menjalankan misinya di Timor Timur, termasuk dalam hal biaya, sekaligus meminta Sekjen untuk memberikan rincian pelaksanaan misi UNAMET. Misalnya, biaya dan personil UNAMET. Dikatakan, dalam waktu dekat akan diadakan sidang untuk mengeluarkan resolusi baru.

Untuk melaksanakan jajak pendapat itu, PBB mengusulkan anggaran 45.677.000 dollars AS diluar komponen polisi sipil. Sedang untuk polisi sipil diperlukan sekitar 7 juta dollars AS. Total biaya yang diperlukan mencapai sekitar 52 juta dollars AS.²⁷ Timor Timur sendiri akan disediakan 200 pusat pendaftaran. Pada tanggal 8 Agustus akan dibuka 700 Tempat Pemungutan Suara (TPS) di 200 tempat pendaftaran tersebut.

Sesuai persetujuan yang telah ditandatangani, Indonesia-Portugal, berhak mengirimkan peninjau (*observer*) dalam jumlah yang sama untuk di Timor Timur maupun di luar negeri. Kesepakatan untuk jumlah peninjau itu saat ini masih dalam pembahasan. Dalam hal ini, PBB mengusulkan masing-masing sekitar 20 orang. Selain itu, PBB berniat mengirim unit RS darurat dengan sejumlah dokter militer dan para medis dari berbagai negara. Mengingat ke 600 personil PBB akan memerlukan pelayanan medis, sementara Timor Timur sendiri kekurangan dokter.

²⁷ *Ibid.*