

BAB II

SEJARAH PERBATASAN INDONESIA (RI)-TIMOR LESTE (RDTL) DARI MASA KOLONIAL HINGGA REFERENDUM 1999

Sejarah Munculnya perbatasan antara RI-Timor Leste telah ada sejak zaman pemerintahan kolonial. Persetujuan mengenai pembagian Pulau Timor menjadi wilayah Timor Barat dan Timor Timur merupakan sebuah produk hukum peninggalan zaman kolonial. Kesepakatan pembagian Pulau Timor disepakati dalam sebuah perjanjian yang dikenal dengan Traktat 1904 oleh Belanda dan Portugis. Setelah Indonesia mendapatkan kemerdekaannya, seluruh wilayah yang mencakup jajahan Belanda secara otomatis menjadi bagian wilayah dari Indonesia.

Namun, pada tahun 1976, para penduduk di Timor Timur menyatakan ingin berintegrasi dengan Indonesia. Permintaan tersebut di setujui oleh Pemerintah pada waktu itu dan dikukuhkan melalui Tap MPR. Namun, pergolakan menentang bergabungnya Timor Timur ke dalam NKRI telah menimbulkan berbagai tindak kekerasan. Pergantian pemimpin dan runtuhnya rezim orde baru pada tahun 1998 telah menyebabkan arah kebijakan terhadap Provinsi Timor Timur berubah. Maka pada 30 Agustus 1999 telah dilakukan referendum untuk mencari keinginan rakyat Timor Timur. Hasil yang diperoleh adalah bahwa lebih dari sebagian penduduk di Timor Timur menginginkan Timor Timur

menjadi sebuah negara merdeka. Dan sejak saat itu, perbatasan negara antara Indonesia dan Timor Timur resmi di jalankan kembali.

A. Pembagian Pulau Timor Oleh Portugis dan Belanda

Pulau Timor merupakan sebuah wilayah yang telah terkenal sejak 2000 tahun silam karena merupakan wilayah penghasil kayu cendana yang memiliki aroma khas dan menjadi salah satu komoditas rempah- rempah yang sangat diminati oleh para pedagang pada masa itu. Eksotisme kayu cendana dari Pulau Timor ini diketahui oleh bangsa- bangsa lain didunia seperti China, India, Portugis dan juga Belanda.

Misi awal kedatangan bangsa Portugis ke Pulau Timor adalah untuk menyebarkan ajaran agama katolik, bukan untuk dijadikan sebagai wilayah koloni dari Portugis. Hal ini dibuktikan dengan pengiriman pastor- pastor dari ordo Dominikan (*Dominican friars*) ke Kupang untuk membangun pusat- pusat misionaris diwilayah tersebut pada tahun 1589.¹ Usaha penyebaran agama katolik ini dilakukan oleh Portugis melalui kekuasaannya yang mampu menaklukan kerajaan- kerajaan di wilayah Timor. Setelah mampu menaklukan sebagian kerajaan- kerajaan di Timor, kemudian para raja dan anggota keluarganya dibaptis untuk menjadi penganut agama katolik.

¹ Sugeng Hadiwinata, Bob.(2009). "Sejarah Perbatasan Indonesia-Timor Leste", dalam Ganewati W. (ed) *Kemangan di Perbatasan Indonesia Timor Leste*. Hal. 57. Pustaka Pelajar :

Pelaksanaan misi misionaris bangsa Portugis ini juga dilakukan melalui perkawinan para pria Portugis dengan penduduk setempat yang kemudian menghasilkan keturunan- keturunan yang juga mulai menganut ajaran agama katolik.

Kedatangan bangsa Belanda di wilayah Pulau Timor dimulai pada tahun 1643 ketika kapal- kapal milik Belanda merapat di wilayah Timor untuk ikut terlibat dalam perdagangan kayu cendana yang dimiliki oleh wilayah ini. Sejak saat itu, Belanda mulai bisa membuat kesepakatan- kesepakatan dengan sejumlah penguasa lokal di wilayah Timor dan mulai mengurangi dominasi Portugis dalam hal perdagangan kayu cendana. Kemudian, hal ini mulai menimbulkan konflik diantara Portugis dan Belanda mengenai hak kekuasaan wilayah Timor.

Konflik antara Belanda dan Portugis yang memperebutkan kekuasaan atas wilayah dan perdagangan kayu cendana Pulau Timor berlangsung secara sporadis hingga tahun 1755 ketika keduanya menandatangani "*Contract of Paravicini*"² yang membagi pulau Timor menjadi dua, yaitu Pulau Timor bagian Barat menjadi bagian kekuasaan Belanda yang berpusat di Kupang dan Pulau Timor bagian Timur menjadi kekuasaan Portugis yang berpusat di Dili. Sejak ditandatanganinya perjanjian tersebut, pulau Timor resmi terbagi menjadi dua wilayah dibawah dua koloni yang berbeda, namun belum menyentuh aspek tapal- tapal batas wilayah kekuasaan.

² Ibid Hal. 68

Kemudian pada tahun 1846, terjadi kesepakatan baru antara Portugis dan Belanda, yaitu pertukaran wilayah Flores yang tadinya merupakan kekuasaan Portugis dengan sebuah wilayah enclave Oucusse dan dua Pulau kecil lainnya yakni Atauro dan Jaco yang merupakan wilayah kekuasaan Belanda. Sejak saat itu, keduanya saling bertukar kekuasaan, daerah Flores yang menjadi milik Belanda dan enclave Oucusse serta dua pula lainnya menjadi kekuasaan Portugis.

Perdebatan mengenai wilayah kekuasaan antara Portugis dan Belanda tidak berhenti begitu saja setelah adanya perjanjian tahun 1755 tersebut. Perdebatan terus berlanjut melalui pertemuan- pertemuan antara Portugis dan Belanda yang kemudian menghasilkan kesepakatan-kesepakatan baru mengenai batas- batas wilayah kekuasaan masing- masing. Portugis dan Belanda terus melakukan proses persetujuan penetapan garis batas hingga berlanjut sampai tahun 1899 yang hampir berhasil menyelesaikan semua titik batas wilayah kekuasaan, kecuali wilayah enclave Oucusse yang masih dalam *status quo* dibawah kekuasaan Portugis.

Untuk membahas masalah ini lebih lanjut, Portugis dan Belanda sepakat untuk melakukan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) di Den Haag pada tanggal 23 Juni 1902. KTT ini kemudian berhasil membuat draft kesepakatan antara Portugis dan Belanda mengenai kekuasaan di wilayah Pulau Timor dan berhasil membuat sebuah konvensi bernama " *A Convention for the Demarcation of Portuguese and Dutch Dominions on*

the Island of Timor" pada tanggal 1 Oktober 1904.³ Konvensi tersebut kemudian dikenal sebagai Traktat 1904 antara Portugis dan Belanda yang diratifikasi secara serentak pada tanggal 29 Agustus 1908.

Beberapa hasil penting dari Traktat 1904 tersebut antara lain :

- Pasal I menyatakan bahwa Belanda menyerahkan daerah enclave Maucatar (Timor- Timur) kepada Portugis.
- Pasal II menyatakan bahwa Portugis juga menyerahkan wilayah Timor Bagian tengah, Tahakay, Tamiru Ailala dan bagian selatan enclave Oucusse kepada Belanda.
- Pasal III mengatur tentang delimitasi di wilayah enclave Oucusse yang akan dilakukan penetapan tapal batas secara bersama- sama.

Dari beberapa hasil penting tersebut, Traktat 1904 dianggap sebagai sebuah perjanjian yang legal mengenai pembagian Pulau Timor oleh Portugis dan Belanda.

Dalam rangka pelaksanaan pasal III Traktat 1904, ternyata pihak Portugis dan Belanda tidak mampu mencapai kata sepakat untuk menyelesaikan sengketa di wilayah Oucusse. Kedua pihak ini kemudian membawa kasus ini ke peradilan internasional dan baru pada tanggal 3 April 1913, kedua pihak menandatangani kesepakatan untuk menyelesaikan sengketa perbatasan ini agar ditangani oleh Pengadilan

Arbitrasi (*Permanent Court of Arbitration*) di Paris. Pengadilan Arbitrasi kemudian menetapkan wilayah- wilayah yang dipersengketakan oleh kedua belah pihak tersebut menjadi milik Belanda yang diputuskan pada tanggal 26 Juni 1914.⁴

Dengan dikeluarkannya keputusan Pengadilan Arbitrasi tersebut, maka sengketa batas wilayah antara Portugis dan Belanda dianggap telah selesai. Traktat 1904 dan Keputusan Pengadilan Arbitrasi 1914 inilah yang kemudian menjadi dasar legal pembagian wilayah Timor menjadi Timor Barat dan Timor Timur dengan dua penguasa koloni yang berbeda.

B. Proses Integrasi Wilayah Timor Timur ke dalam NKRI

Proses Integrasi wilayah Timor Timur menjadi bagian dari NKRI terjadi melalui serangkaian peristiwa sejarah yang membuat jatuhnya korban jiwa dalam jumlah yang besar. Proses integrasi Timor Timur ke dalam NKRI dan menjadi Provinsi ke 27 dari NKRI dianggap tidak sah oleh sebagian forum Internasional. Sebagian beranggapan bahwa masuknya Timor Timur ke dalam wilayah NKRI bukan merupakan sebuah hasil integrasi tapi sebuah aneksasi Indonesia terhadap Timor Timur.

Setelah terjadi proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, sebagai sebuah negara merdeka yang berdaulat, Indonesia memiliki wilayah teritorial berupa negara kepulauan dan wilayah- wilayah yang termasuk kedalam Indonesia merupakan wilayah-

wilayah yang pernah dikuasai oleh Belanda sebagai bangsa yang paling lama menjajah Indonesia. Wilayah teritorial Indonesia sampai ke Pulau Timor yaitu dibagian Timor Barat dan dinamakan sebagai wilayah Nusa Tenggara Timur (NTT). Wilayah Timor Barat yang pada saat penjajahan merupakan wilayah kekuasaan Belanda secara otomatis masuk kedalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui oleh Belanda pada tahun 1949 dan menjadi salah satu Provinsi di Indonesia. Tetapi, wilayah Timor Timur tetap berada dibawah kekuasaan Portugis pada saat itu.

Berita tentang kemerdekaan bangsa Indonesia dan bergabungnya Timor Barat menjadi bagian dari NKRI yang hidup secara damai, terdengar sampai kepada rakyat Timor Timur dan membuat rakyat mulai bangkit serta melakukan perlawanan kepada pemerintahan kolonial. Mereka juga menginginkan kebebasan seperti yang didapatkan para saudara mereka di wilayah Timor Barat. Perlawanan rakyat Timor Timur kepada Portugis mulai dilakukan secara terorganisir. Rakyat mulai membentuk kelompok- kelompok politik yyang bertujuan melawan pasukan Portugis. Tetapi, rakyat di Timor Timur tidak memiliki rasa persatuan dan kesatuan yang kuat sehingga kelompok politik yang sama-sama berjuang untuk mengusir Portugis dari wilayah Timor Timur memiliki tujuan akhir yang berbeda.

Pada saat itu, terdapat dua kelompok besar yang terbentuk di Timor Timur. Kelompok pertama yang disebut dengan Fretilin (*Frente*

Revolucionaria de Timor-Leste Independete) merupakan kelompok yang menginginkan wilayah Timor Timur menjadi sebuah wilayah negara sendiri dan tidak bergabung ke dalam NKRI. Kelompok kedua yang disebut dengan UDT (*Uniao Democratica Timorese*) merupakan kelompok yang menginginkan wilayah Timor Timur bergabung dan menjadi satu kesatuan dari NKRI.

Pada awalnya, kedua kelompok ini sepakat untuk bekerjasama dalam upaya mengusir Portugis dari wilayah Timor Timur. Kemudian bersepakat untuk berkoalisi menyusun rencana pemberontakan terhadap pemerintahan Portugis di wilayah Timor Timur ini. Namun, koalisi diantara kedua kelompok yang berbeda tujuan akhir ini tidak bertahan lama, terjadi konflik diantara kedua kelompok ini karena adanya rasa saling mencurigai. Akhirnya, terjadilah perang saudara diantara kedua kelompok ini yang membuat situasi di Timor Timur menjadi kacau dan tak terkendalkan.

Pasukan tentara dan pemerintahan kolonial Portugis di Timor Timur tidak mampu mengendalikan situasi di Timor Timur. Gubernur Timor Timur pada waktu itu, Lemos Pires, meminta bantuan kepada pemerintahan pusat di Portugal untuk mengirimkan pasukan tentara tambahan ke Timor Timur untuk membantu mengendalikan keadaan di wilayah tersebut. Namun, permintaan Lemos Pires itu tidak mendapatkan tanggapan oleh pemerintahan pusat. Hal ini dikarenakan, situasi politik dan keamanan di Portugal sendiri pada saat itu juga tidak terkendali. Di

Portugal sendiri terjadi sebuah kudeta besar- besaran pada tanggal 24 Agustus 1974⁵ yang berhasil menumbangkan pemerintahan pusat Portugis. Kemudian peristiwa di Portugis ini disebut dengan “Revolusi Bunga atau *Flower Revolution*” dan membawa pengaruh besar kepada sikap rakyat di wilayah jajahan-jajahannya.

Terjadinya perang saudara antara Fretilin dan UDT dikarenakan kelompok UDT melakukan penangkapan terhadap sekitar delapan puluh orang anggota Fretilin dan melakukan pembunuhan terhadap beberapa anggota Fretilin di empat wilayah berbeda. Korban yang terbunuh pada saat itu salah satunya adalah beberapa pendiri Fretilin dan Saudara laki-laki wakil presiden Fretilin, Nicolau Lobato. Karena latar belakang tersebut, akhirnya perang antara pasukan Fretilin dan pasukan UDT yang berlangsung selama lebih kurang tiga minggu menjadi tidak terbendung dan perang tersebut dianggap sebagai peristiwa perang saudara di wilayah Timor Timur. Korban yang ditafsirkan dalam perang saudara ini berjumlah sekitar seribu orang.

Pasukan UDT mengalami kekalahan dalam perang tersebut, jumlah pasukan yang tidak seimbang antara pasukan UDT yang hanya berjumlah ratusan dengan pasukan Fretilin yang berjumlah dua ribuan. Tak dapat dipungkiri, UDT mengalami kekalahan dan mulai mundur secara perlahan dari Timor Timur menuju wilayah perbatasan dengan Indonesia. Akhirnya, Fretilin menguasai wilayah Timor Timur dengan utuh dan melakukan

⁵ <http://www.hassanmultiniv.com/SelarahTimorTimur>. Diakses pada 2 Maret 2011.

pembunuhan terhadap para anggota UDT yang tertangkap. Kekuasaan Fretilin atas Timor Timur berlangsung sekitar tiga bulan.

Karena kondisi perang saudara antara sesama rakyat Timor Timur dan tidak adanya pasukan tentara tambahan yang di berikan pemerintah pusat dari Portugal, membuat pemerintahan dan tentara Portugal di Timor Timur merasa kewalahan menangani keadaan tersebut. Hingga akhirnya, pada tanggal 25 Agustus 1975, Lemos Pires memutuskan untuk meninggalkan Timor Timur dan menyebrang ke Pulau Atauro serta menarik pasukan tentaranya dari wilayah Timor Timur.

Setelah larinya pasukan tentara dan pemerintah Portugal tersebut, Fretilin menjadi penguasa di Timor Timur. Buah perjuangan pasukan Fretilin tersebut adalah pendeklarasian kemerdekaan Timor Timur pada tanggal 28 November 1975, setelah dianggap tidak adanya lagi pendudukan oleh Portugal terhadap tanah Timor Timur. Kepergian bangsa Portugal dari tanah Timor Timur dikarenakan bahwa Portugal merasa telah mengalami kekalahan dalam peristiwa "Revolusi Anyelir" yang menjatuhkan rezim berkuasa di Portugal. Setelah itu, Portugal memulai proses dekolonisasinya bagi seluruh koloninya berdasarkan penentuan nasib sendiri sesuai dengan resolusi Majelis Umum PBB 1514 (XV) tahun 1960 telah mengukuhkan hak atas penentuan nasib sendiri bagi bangsa-bangsa bekas jajahan. Maka pada tanggal 22 juli 1975 Portugal mengeluarkan UU Portugal No. 7/1975 tentang penetapan penyelenggaraan pemilihan umum di wilayah Timor- Timur untuk

membentuk suatu majelis rakyat tahun 1976. Majelis rakyat ini kemudian akan membentuk pemerintahan baru bagi Timor Leste dan Portugal berencana menyerahkan kekuasaannya kepada Negara Timor Timur yang baru pada bulan Oktober 1978.⁶

Namun, kemerdekaan Timor Timur menjadi sebuah Negara sendiri bukanlah sepenuhnya keinginan rakyat Timor Timur. Ada sebagian rakyat yang menginginkan melakukan integrasi dengan Indonesia karena berbagai macam alasan. Kontak awal Indonesia dengan kelompok pro integrasi Timor Timur ke wilayah Indonesia dimulai sejak pertengahan tahun 1974. Setelah kasus kontak senjata antara kelompok UDT dan kelompok Fretilin dimulai, kontak- kontak ini lahir menjadi semacam operasi- operasi gabungan di Timor Timur bersama anggota Apodeti dan UDT.⁷ Dalam tenggang waktu antara bulan Agustus sampai September 1975, pada periode ini konflik yang terjadi di daerah Timor Timur bersifat horizontal dan sejak Oktober 1975, konflik di wilayah Timor Timur berubah menjadi sebuah dimensi konflik yang vertikal.

Pada kenyataannya, tiga hari setelah pendeklarasian kemerdekaan Timor Timur dari Portugal oleh kelompok Fretilin, empat partai politik di Timor Timur yakni UDT, Apodeti, KOTA dan Trabalhista juga memlokasikan keinginan mereka untuk berintegrasi dengan Indonesia pada tanggal 30 November 1975. Peristiwa ini dikenal dengan nama

⁶ Dekrit Pemerintah Portugal No. 23/1974 dan UU Portugal No. 7 Tahun 1975 dimuat dalam Heike Kriger (penyunting), *East Timor and the International Community: basic documents* (Cambridge University Press,1997)

⁷ Lili, *...* (2007), *...* hal 182-188. Kata Hasta Bustaka, Jakarta

Deklarasi Balibo. Namun, baik deklarasi oleh Fretilin ataupun UDT dan sekutunya, tidak disetujui oleh pemerintah Portugal yang merasa bahwa Timor Timur masih menjadi daerah kekuasaan administratif Portugal dan berpendapat bahwa persoalan masalah Timor Timur harus diselesaikan melalui sebuah referendum yang melibatkan semua partai politik.⁸

Konflik vertikal di wilayah Timor Timur ditandai dengan dimulainya sebuah operasi militer oleh TNI Indonesia. Operasi Seroja⁹ adalah sandi untuk menamakan invasi Indonesia ke Timor Timur yang dimulai pada tanggal 7 Desember 1975. Pihak Indonesia menyerbu Timor Timur karena adanya desakan Amerika Serikat dan Australia yang menginginkan agar Fretilin yang berpaham komunisme tidak berkuasa di Timor Timur. Selain itu, serbuan Indonesia ke Timor Timur juga karena adanya kehendak dari sebagian rakyat Timor Timur yang ingin bersatu dengan Indonesia atas alasan etnik dan sejarah.

Angkatan Darat Indonesia mulai menyebrangi perbatasan dekat Atambua tanggal 17 Desember 1975 yang menandai awal Operasi Seroja. Sebelumnya, pesawat-pesawat Angkatan Udara RI sudah kerap menyatroni wilayah Timor Timur dan artileri Indonesia sudah sering menyapu wilayah Timor Timur. Kontak langsung pasukan Infantri dengan Fretilin pertama kali terjadi di Suai, 27 Desember 1975. Pertempuran terdahsyat terjadi di Baucau pada 18-29 September 1976.

⁸ *Comunicado Comissao Nacional de Decolonizacao*, point 6(29 November 1975); United Nations Departement of Political Affairs, Trusteeship dan decolonization, No 7, hal 44. Agustus ;1976.

⁹ http://id.wikipedia.org/wiki/Operasi_Seroja. Diakses pada 2 Maret 2011

Walaupun TNI telah berhasil memasuki Dili pada awal Februari 1976, namun banyak pertempuran-pertempuran kecil maupun besar yang terjadi di seluruh pelosok Timor Timur antara Fretilin melawan pasukan TNI. Dalam pertempuran terakhir di Lospalos 1978, Fretilin mengalami kekalahan telak dan 3.000 pasukannya menyerah setelah dikepung oleh TNI sehari-hari.

Operasi Seroja berakhir sepenuhnya pada tahun 1978 dengan hasil kekalahan Fretilin dan pengintegrasian Timor Timur ke dalam wilayah NKRI. Selama operasi ini berlangsung, arus pengungsian warga Timor Timur ke wilayah Indonesia mencapai angka 100.000 orang. Korban berjatuhan dari pihak militer dan sipil. Warga sipil banyak digunakan sebagai tameng hidup oleh Fretilin sehingga korban yang berjatuhan dari sipil pun cukup banyak. Pihak Indonesia juga dituding sering melakukan pembantaian pada anggota Fretilin yang tertangkap selama Operasi Seroja berlangsung.

Pengintegrasian wilayah Timor Timur menjadi bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diputuskan dalam UU No 7 tanggal 17 Juli 1976 tentang pengesahan Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menjadi Provinsi ke 27 dari NKRI dan dikukuhkan melalui Tap MPR No. VI/MPR/1978..¹⁰ Pengintegrasian ini juga merupakan kelanjutan dari Deklarasi Balibo tanggal 30 November 1975 tentang aspirasi sebagian rakyat Timor Timur untuk berintegrasi

¹⁰ <http://www.algafabri.blogspot.com> SejarahIntegrasiTimor-Timur. Diakses pada 2 Maret 2011

dengan wilayah Indonesia.¹¹ Proses integrasi ini pun terjadi dalam masa keadaan konflik horizontal dan vertikal di wilayah Timor-Timur.

Melalui pernyataan itu lah, proses dekolonisasi dan pelaksanaan hak wilayah Timor Timur terhadap penentuan Nasib sendiri dianggap selesai, yang direalisasikan sebagai kehendak rakyat Timor Timur terhadap penentuan nasib sendiri, sesuai dengan resolusi Majelis Umum PBB 1514 (XV) tanggal 14 Desember 1960 dan 1514 (XV) tanggal 15 Desember 1960.

Namun, pengintegrasian ini dikecam oleh banyak kalangan internasional, terutama Portugal yang tidak terima dengan keputusan sepihak pemerintahan Indonesia, yang menganggap itu semua adalah bagian dari invasi pemerintahan Indonesia. mereka menganggap bahwa proses dekolonisasi belum selesai dan integrasi Timor Timur ke dalam NKRI tidak diakui oleh sebagian dunia internasional.

C. Referendum Timor Timur 30 Agustus 1999

Pada kenyataannya, setelah bergabungnya Timor Timur menjadi bagian dari NKRI ternyata pergolakan oleh kelompok yang menginginkan kemerdekaan Timor Timur tidak pernah berhenti sepenuhnya. Kelompok ini tetap saja menginginkan wilayah Timor Timur menjadi sebuah wilayah berdaulat yang berdiri sendiri. Situasi ini juga digambarkan oleh pandangan dunia Internasional yang masih saja

¹¹ ... Hal. 113. Pustaka Sinar

membahas tentang status Timor Timur ke dalam sidang umum PBB (Perserikatan Bangsa- Bangsa). Sebenarnya, pemerintahan Orde Baru dibawah pimpinan Presiden Soeharto, telah melakukan berbagai upaya untuk mendapatkan dukungan dari dunia Internasional. Namun, tidak sepenuhnya berhasil. Agenda pembahasan mengenai status Timor Timur di setiap sidang PBB selalu ditunda untuk dijadikan agenda ditahun selanjutnya yang akhirnya membuat kasus ini sedikit menjadi kabur di dalam forum PBB.

Terjadinya demonstrasi dan pemberontakan oleh seluruh rakyat Indonesia yang digerakkan oleh kelompok- kelompok mahasiswa seluruh Indonesia dalam menuntut terjadinya perubahan pemimpin dan pemerintahan di Indonesia pada tahun 1998 telah menjatuhkan Presiden Soeharto yang telah berkuasa sekitar 32 Tahun lamanya. Semangat reformasi mahasiswa ini dikarenakan sudah tidak tahan dengan pemerintahan dan efek dari krisis ekonomi yang tidak tertanggulangi oleh pemerintah pada waktu itu. Pergantian dari Presiden Soeharto ke Presiden B.J. Habibie pada bulan Mei 1998 menandai runtuhnya rezim orde baru dan lahirnya sebuah era pemerintahan yang berlandaskan semangat reformasi pembangunan. Hal ini memberikan nuansa baru dalam upaya penyelesaian masalah Timor Timur. Salah satu prioritas kebijakan Kabinet Reformasi Pembangunan adalah upaya memulihkan kepercayaan masyarakat internasional terhadap tekad dan kemampuan Pemerintah Indonesia untuk mengatasi krisis

ekonomi, sosial dan politik yang melanda negara Indonesia. Kesungguhan Pemerintah untuk mengupayakan suatu penyelesaian masalah Timor Timur secara tuntas dinilai akan membantu pemulihan kepercayaan internasional tersebut. Sementara itu, arus tuntutan reformasi di tanah air juga dirasakan telah menciptakan baik peluang maupun tantangan baru bagi upaya penanganan dan penyelesaian masalah Timor Timur. Kebijakan Kabinet Reformasi Pembangunan tersebut dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa integrasi Timor Timur dengan Indonesia tidak diakui oleh masyarakat internasional

Pada awal Juni 1998, Pemerintah Indonesia dibawah Presiden B.J. Habibie telah mengajukan gagasan untuk menerapkan suatu status khusus dengan otonomi luas di Timor Timur sebagai suatu formula penyelesaian akhir, menyeluruh dan adil terhadap masalah Timor Timur. Kebijakan Pemerintah ini selanjutnya dikenal sebagai Opsi Kesatu.

Otonomi khusus dan luas ini merupakan perubahan posisi Pemerintah RI yang sangat penting. Usulan untuk memberikan otonomi yang luas kepada Timor Timur sebenarnya pernah diusulkan kepada Presiden Soeharto pada tahun 1994, namun ditolak. Pada pemerintahan Presiden Habibie, usulan tersebut diajukan kepada Dialog Segitiga sebagai bentuk penyelesaian akhir masalah Timor Timur. Langkah yang diambil ini mencerminkan adanya keinginan yang tulus dan kuat dari Pemerintah RI untuk menyelesaikan masalah Timor

Timor dengan mengambil jalan tengah dan mengakomodasikan pihak-pihak yang selama ini menentang integrasi.

Sebagai tindak lanjut kebijakan untuk menerapkan status khusus dengan otonomi luas bagi Timor Timur, Menteri Luar Negeri RI pada tanggal 18 Juni 1998 telah mengadakan pertemuan dengan Sekjen PBB, Kofi Annan. Sekjen PBB menilai usulan Indonesia tersebut sebagai suatu perkembangan yang positif dan perlu segera ditindaklanjuti. Sehubungan dengan itu, Sekjen PBB melalui Wakil Pribadinya, Dubes Jamsheed Marker telah mengadakan serangkaian konsultasi untuk menjajaki reaksi Portugal terhadap gagasan ini. Portugal telah pula menyambut baik usulan Indonesia sebagai suatu perkembangan yang positif dan karena itu bersedia melanjutkan dengan segera proses dialog segitiga.

Usulan mengenai otonomi luas ini kemudian dibahas secara formal untuk pertama kalinya oleh Menteri Luar Negeri Indonesia dan Menteri Luar Negeri Portugal dibawah naungan Sekjen PBB di New York pada tanggal 4-5 Agustus 1998.¹² Hasil-hasil perundingan ini, dituangkan dalam sebuah Kesepakatan Bersama yang intinya memuat persetujuan untuk melakukan pembahasan secara mendalam tentang usul Indonesia untuk memberikan kepada Timor Timur status khusus dengan otonomi yang luas, tanpa mempengaruhi posisi dasar

¹² <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/6418>. Diakses tanggal 3 Maret 2011.

kedua belah pihak. Untuk tujuan ini mereka meminta kepada para pejabat tinggi mereka untuk meningkatkan pembahasan-pembahasan mengenai masalah ini di bawah naungan Wakil Pribadi Sekjen PBB dan melaporkan kepada pertemuan tingkat Menteri. Selain itu kedua Menlu juga sepakat untuk melibatkan rakyat Timor Timur secara lebih dekat dalam upaya mencari penyelesaian. Dalam kaitan ini, mereka menyambut baik maksud Sekjen PBB untuk meningkatkan konsultasi-konsultasi dengan wakil-wakil Timor Timur di dalam dan di luar Timor Timur baik secara individual maupun dalam kelompok, guna mempertimbangkan pandangan-pandangan mereka dan menginformasikan kepada mereka perkembangan yang terjadi dalam dialog.

Sementara itu, pada saat usul mengenai otonomi luas dengan status khusus tersebut masih sedang dirundingkan di New York, pihak-pihak yang tidak menyetujui integrasi serta sejumlah pemerintahan dan LSM Barat terus-menerus mengecam dan mencemoohkan usul tersebut sebagai sesuatu yang tidak memadai dan tidak akan dapat diterima oleh masyarakat Timor Timur yang anti-integrasi, kecuali jika otonomi luas tersebut hanya diterapkan untuk 5 - 10 tahun dan sesudahnya diadakan referendum lagi untuk memastikan apakah rakyat Timor Timur tetap menghendaki otonomi tersebut ataupun memilih kemerdekaan. Tentu saja, pemikiran penyelesaian seperti itu, yang tidak seimbang dan juga tidak tuntas, tidak dapat diterima Indonesia.

Namun demikian, dalam suasana di mana pemikiran-pemikiran seperti itu serta skeptisisme terus dilancarkan oleh berbagai Pemerintah dan pihak-pihak lainnya, timbul kesadaran bahwa memang perlu dipikirkan suatu alternatif penyelesaian jika tawaran otonomi luas tersebut akhirnya ditolak.

Maka, setelah melakukan kajian secara mendalam mengenai kemungkinan penyelesaian alternatif bagi masalah Timor Timur secara tuntas, pada tanggal 27 Januari 1999, Pemerintah mengumumkan alternatif penyelesaian tersebut, yakni apabila mayoritas rakyat Timor Timur akhirnya menolak otonomi luas setelah mengalami suatu kebersamaan sejarah dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia selama 23 tahun terakhir, namun selanjutnya mereka rasakan bahwa kebersamaan itu tidak mencukupi untuk tetap bersatu di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka adalah wajar dan bijaksana -bahkan demokratis dan konstitusional- jika Pemerintah mengusulkan kepada wakil-wakil rakyat hasil Pemilu 1999 pada Sidang Umum MPR agar dapat mempertimbangkan pemisahan Timor Timur dari NKRI secara damai, baik-baik dan terhormat. Kebijakan Pemerintah ini dikenal sebagai Opsi Kedua.

Setelah melalui proses perundingan yang intensif, baik pada tingkat pejabat tinggi maupun tingkat Menteri, pada pertemuan segitiga tingkat Menteri tanggal 7-8 Februari 1999 di New York

berhasil disepakati secara *ad referendum* naskah kerangka konstitusional otonomi khusus bagi Timor Timur yang telah disiapkan pihak Sekretariat PBB. Menlu RI memaparkan naskah tersebut kepada sidang Kabinet Paripurna tanggal 8 Maret 1999. Sidang Kabinet Paripurna menganggap naskah itu masih mengandung beberapa isi dan aspek yang perlu dikaji lebih seksama dan diperbaiki di beberapa bagian. Untuk itu Menlu RI telah menjelaskan keputusan hasil sidang Kabinet Paripurna tersebut pada perundingan Segitiga tingkat Menteri tanggal 10-11 Maret 1999, dimana Sekjen PBB dan Menlu Portugal dapat memahami sepenuhnya dan menyambut komitmen Indonesia untuk tetap berusaha merampungkan naskah tersebut secepatnya.

Sesuai petunjuk Presiden RI dan keputusan Sidang Kabinet Paripurna, Tim Kerja Tingkat Menteri telah membahas naskah kerangka konstitusional otonomi khusus tersebut secara lebih seksama dan berhasil menyepakati suatu naskah yang disempurnakan sesuai dengan kepentingan Indonesia. Naskah ini selanjutnya dibahas dan akhirnya diterima pada Sidang Kabinet Paripurna pada tanggal 19 April 1999. Menlu RI selanjutnya menyampaikan naskah kerangka konstitusional otonomi khusus bagi Timor Timur yang telah direvisi oleh Indonesia tersebut pada pertemuan Dialog Segitiga tingkat Menteri di New York tanggal 21-23 April 1999. Pertemuan segitiga tingkat Menteri tanggal 23 April 1999 juga membahas dua naskah

persetujuan yang disiapkan Sekjen PBB, masing-masing mengenai modalitas penentuan pendapat dan pengaturan keamanan, dan selanjutnya berhasil menyepakati kedua naskah tersebut secara *ad referendum*. Pertemuan ini juga sepakat untuk mengadakan pertemuan segitiga tingkat Menteri selanjutnya pada tanggal 5 Mei 1999 yang diharapkan dapat mencapai persetujuan untuk menandatangani tiga naskah yang telah disiapkan.

Sidang Kabinet Paripurna tanggal 3 Mei 1999 telah membahas ketiga naskah persetujuan itu dan memutuskan secara bulat untuk menerimanya. Sesuai rencana Dialog Segitiga tingkat Menteri bersidang di New York tanggal 5 Mei 1999 untuk menandatangani ketiga naskah persetujuan sebagai berikut:

- a. Naskah Persetujuan antara Indonesia dan Portugal tentang Timor Timur (persetujuan pokok - *main agreement*) beserta Annex-nya yang memuat naskah Kerangka Konstitusional Otonomi Khusus untuk Timor Timur sebagaimana telah direvisi oleh Indonesia.
- b. Naskah Persetujuan tentang Modalitas Konsultasi melalui Pemungutan Suara Langsung
- c. Naskah Persetujuan tentang Pengaturan Keamanan dalam rangka Penentuan Pendapat.

Sebagai tindak lanjut Persetujuan New York tersebut, pada tanggal 11 Juni 1999 Dewan Keamanan PBB telah menerima secara

bulat resolusi 1246 (1999), yang memberikan mandat kepada Sekjen PBB untuk menggelar misi PBB di Timor Timur (UNAMET) untuk melaksanakan penentuan pendapat atau referendum. Penentuan pendapat atau referendum tersebut dilaksanakan pada tanggal 30 Agustus 1999.¹³ Pihak PBB telah mengumumkan hasil penentuan pendapat itu pada tanggal 4 September 1999, yakni 78,5 % menolak dan 21,5% menerima, dan dengan demikian mayoritas rakyat Timor Timur menolak tawaran otonomi luas bagi Timor Timur. Betapa pun pahitnya kenyataan ini, namun sesuai dengan komitmennya seperti tercantum dalam Persetujuan New York, Pemerintah Indonesia telah menyatakan menerima dan menghormati hasil penentuan pendapat tersebut karena sudah merupakan pilihan yang demokratis yang datang dari hati nurani mayoritas rakyat Timor Timur.

Hasil penentuan pendapat tersebut ternyata tidak dapat diterima oleh kelompok pendukung otonomi luas yang menuduh UNAMET telah melakukan kecurangan-kecurangan dan penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan jajak pendapat tersebut. Atas desakan Pemerintah R.I., keluhan-keluhan kelompok pro-integrasi mengenai berbagai penyimpangan tersebut dibahas oleh Komisi Elektoral dalam suatu *public hearing* atau dengar pendapat yang berlangsung selama dua hari berturut-turut di Dili, disusul oleh suatu konferensi pers di Jakarta. Berdasarkan hasil dengar pendapat, Komisi

¹³ *Per Memoriam ad Spem.* (2008). Laporan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) Indonesia-Timor Leste. Denpasar.

Elektoral menyimpulkan bahwa sebagian besar dari penyimpangan yang dikeluhkan tidak didukung oleh bukti-bukti yang cukup. Sebagai luapan kekecewaannya, kelompok pendukung otonomi telah menyulut situasi kelegangan dan kekerasan yang memuncak setelah hasil penentuan pendapat diumumkan.

Akhirnya, sejak diketahuinya hasil dari jajak pendapat tersebut, Timor Timur resmi terpisah dari NKRI dan UU NO 7 Tahun 1976 dan Tap MPR No. VI/MPR/1978 tentang wilayah Timor Timur resmi dicabut.¹⁴ Setelah lepas dari NKRI, pada masa transisi Timor Timur berada di dalam pengawasan PBB dan dibantu pasukan militer Australia. Baru pada tanggal 20 Mei 2002 Timor Timur mendeklarasikan kemerdekaannya dan mengganti nama menjadi Republik Demokratik Timor Leste (RDTL) yang diakui oleh dunia Internasional. Sehingga sejak saat itu perbatasan yang selama 23 tahun lamanya hanya merupakan batas provinsi, berubah menjadi batas wilayah negara yang harus kembali dipertegas antara RI- RDTL karena setiap negara berhak memiliki batas negara yang nyata dan diakui Internasional sebagai bagian dari wilayahnya untuk menjaga kedaulatannya.

¹⁴ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor V/MPR/1999 Tentang Penentuan Pendapat Penentuan Pendapat di Timor Timur.
http://mpr.go.id/MPR/bimpuan_ketetapan_cd7_final.doc Diakses tanggal 15 Maret 2011