

BAB IV

**PERTIMBANGAN INDONESIA DALAM MEMBERIKAN
REFERENDUM TIMOR TIMUR BERDASARKAN FAKTOR
EKSTERNAL**

A. Keterlibatan Australia Dalam Referendum Timor Timur

Meskipun Australia bukanlah pihak yang berkepentingan utama dalam konflik Timor Timur, namun pemerintahan Australia berturut-turut mengamati secara dekat terhadap isu ini, dan Australia terlihat sebagai pemain utama oleh Portugal dan Indonesia, serta juga oleh Perlawanan Timor Timur. Kedekatan Australia dengan pulau Timor dan statusnya sebagai kekuatan menengah di wilayah ini, digabungkan dengan masyarakat sipil yang aktif, perhatian parlemen dan media atas situasi Timor Timur, membuat keterlibatan Australia tidak terelakkan, meskipun pemerintah dalam berbagai kesempatan berusaha menjauhkan diri dari isu tersebut.

Kekuatan Barat utama juga berharap Australia dapat memainkan peran penting. Setelah Perang Dunia II, Amerika Serikat dan Inggris menekan Australia agar meningkatkan tanggung jawabnya terhadap isu-isu regional, antara lain isu Timor Portugis, setelah isu tersebut menjadi masalah internasional pada tahun 1960. Sidang-sidang kabinet tahun 1963 tentang masa depan wilayah ini menyebutkan “usulan-usulan oleh pemerintah Amerika Serikat bahwa Australia sebaiknya harus meningkatkan inisiatif pertahanan dan diplomasi di Asia

Tenggara, serta membagi tanggung jawab langsung dengan Amerika Serikat atau Inggris, daripada sekedar mendukung kepemimpinannya”.¹

Setelah keputusan Portugal untuk mendekolonisasi wilayah Timor Timur pada tahun 1974, pemerintah negara-negara Barat meminta kepada pemerintah Australia saran intelijen dan kebijakan tentang isu ini. Menyadari pengaruh tetangganya Barat, pemerintahan Soeharto memberikan perhatian khusus pada hubungannya dengan Australia, dan tetap menginformasikan para pejabat Australia tentang perkembangan posisi Indonesia. Di antaranya, pembicaraan tentang isu Timor Timur antara Presiden Soeharto dan Perdana Menteri Australia, Gough Whitlam, dalam dua kesempatan pada tahun 1974 dan 1975. Pentingnya peran Australia baik bagi pemerintahan Indonesia maupun pemerintahan negara-negara Barat, ditunjukkan secara jelas melalui dampak keputusan Australia untuk menentang Indonesia mengenai pertanyaan yang diajukan dalam Majelis Umum PBB pada bulan Desember 1975.

Pada waktu itu Harry Tjan, penasihat penting Presiden Soeharto untuk isu Timor, dengan marah memberitahu kepada pemerintah Australia bahwa suara Australia merugikan, karena banyak negara yang mengharapkan kepemimpinan Australia. Amerika, dikatakannya, telah menyampaikan kepada pihak Indonesia bahwa niat voting Australia sangat mempengaruhi pemberian suara pihak Amerika. Indonesia juga mengetahui bahwa Kelompok Sembilan (termasuk

¹ Notulen Kabinet, Canberra, 5 Februari 1963, dalam Wendy Way (ed.), *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor 1974-1976*, Department of Foreign Affairs and Trade Documents on Australian Foreign Policy, Melbourne University Press, Victoria, 2000 DFAT, hal. 26.

Inggris) juga dipengaruhi oleh sikap Australia. Tentu saja beberapa negara lain terpengaruh juga. Pendekatan umum Australia di PBB “sangat merugikan Indonesia”.²

B. Kebijakan Australia Terhadap Indonesia Di Tahun 1974-1975

Kebijakan Australia tentang Timor setelah Revolusi Bunga di Portugal utamanya diputuskan oleh Perdana Menteri Australia Gough Whitlam (1972-75). Pemerintahan Partai Buruhnya, yang pertama setelah lebih dari dua dasawarsa, memperkenalkan serangkaian reformasi domestik yang penting, tetapi juga memberikan perhatian terpenting atas posisi Australia di Asia dan hubungannya dengan Indonesia.

Kebijakan Whitlam tentang Timor mirip dengan kebijakan yang diwariskan pemerintahan Menzies, dengan satu perbedaan penting. Kebijakan Whitlam menempatkan prioritas tertinggi pada kerja sama dengan Indonesia, khususnya dengan Presiden Soeharto sendiri yang menggantikan Sukarno, dan yang sikap positifnya terhadap Australia merupakan faktor-faktor baru yang disambut baik. Whitlam mengambil kebijakan ini tanpa berbicara dengan Kabinet.³

Namun, garis besar kebijakan disetujui oleh para pemimpin dari kedua kubu politik. Sekretaris Departemen Luar Negeri, Alan Renouf, memberitahu para pejabat Malaysia pada bulan OktobeR 1975:

² Dokumen 375, Jakarta, 13 Desember 1975. dalam Wendy Way (ed.), DFAT, hal. 627.

³ Australian Senate Report, East Timor, Desember 2000, hal.141.

Perdana Menteri (Whitlam), sebagian besar anggota Kabinet, serta Fraser (Pemimpin Partai Oposisi) dan Peacock (*Shadow Foreign Minister*), sependapat dengan aspirasi kaum integrasionis Indonesia.⁴

Whitlam membicarakan kebijakan Timor secara tatap muka dengan Presiden Soeharto dalam dua kesempatan: pada tanggal 5-8 September 1974 di Yogyakarta, Indonesia, dan pada tanggal 4 April 1975 di Townsville, Australia. Presiden Soeharto menegaskan, bahwa ia memberikan status khusus pada pertemuan pertama, dan mengharapkan mendengar pernyataan resmi tentang Timor dari Perdana Menteri Australia.

Singkatnya, Whitlam mengajukan tiga hal utama kepada presiden Indonesia:

1. Ia mengurangi ketiga pilihan yang ada bagi rakyat Timor menurut hukum internasional menjadi satu pilihan, yakni bergabung dengan Indonesia, apabila pilihan ini secara bebas dipilih oleh rakyat Timor. Menurut catatan resmi pertemuan tersebut: Perdana Menteri menyatakan dua hal sebagai dasar pemikirannya mengenai Timor Portugis. Pertama, ia yakin bahwa Timor Portugis seharusnya menjadi bagian dari Indonesia. Kedua, hal ini harus terjadi sejalan dengan harapan-harapan rakyat Timor Portugis yang diungkapkan dengan tepat.
2. Kemerdekaan bukanlah pilihan. Ia memberitahu Presiden bahwa Timor Portugis terlalu kecil untuk menjadi merdeka. Timor Portugis tidak

⁴ Dokumen 263, Canberra, 16 Oktober 1975. dalam Wendy Way (ed.), DFAT, p. 263.

mampu secara ekonomi. Kemerdekaan tidak akan disambut baik oleh Indonesia, Australia, dan negara-negara lain di wilayah ini, karena Timor Portugis yang merdeka pasti akan menjadi pusat perhatian negaranegara lain di luar wilayah ini. Ia memberitahu presiden Soeharto bahwa Australia akan mendukung posisi Indonesia di Lisabon. Tujuan mereka sendiri di Lisabon adalah menunjukkan kepada pemerintahan Portugis pandangan mengenai Timor Portugis sebagai bagian dari Indonesia.

3. Ia menekankan pentingnya melindungi hubungan bilateral dan tidak mengasingkan opini publik Australia: Ia berharap, bahwa Presiden akan tetap mengingat kebutuhan akan dukungan dari publik Australia bagi bergabungnya Timor Portugis ke Indonesia, yang berdasarkan pada penghormatan terhadap harapan-harapan demokratik rakyat.⁵

Ia menekankan poin ini pada pertemuan kedua dengan presiden pada hari yang sama.

Presiden Soeharto, pada intinya, mengutarakan posisi yang sama. Mayor Jenderal Ali Murtopo, kepala proyek rahasia Opsus untuk Timor, memberitahu Duta Besar Australia untuk Portugal pada tanggal 14 Oktober bahwa pertemuan tersebut membenarkan komitmen Indonesia untuk integrasi.⁶

Pembuatan kebijakan Whitlam membalikkan prioritas-prioritas yang ditetapkan dalam penataran mengenai penentuan nasib sendiri yang disetujui oleh

⁵ Dokumen 26, Yogyakarta, 6 September 1974, dalam Wendy Way (ed.), DFAT, hal. 91-92

⁶ Dokumen 45, Lisbon, 14 Oktober 1974. dalam Wendy Way (ed.), DFAT, p. 119.

Menteri Luar Negeri, Senator Willesee, sebelum pertemuan Whitlam dengan Soeharto. Hal ini menekankan proses penentuan nasib sendiri terbuka bagi tiap pilihan dari tiga pilihan yang ada daripada hasil proses tersebut. Ini juga tidak menyingkirkan isu kemerdekaan atas dasar-dasar ekonomi.⁷ Menteri Luar Negeri dan Sekretaris departemennya, Alan Renouf, sependapat dengan Whitlam, bahwa integrasi sepenuhnya dengan Indonesia adalah hasil terbaik, tetapi ia percaya pula bahwa prioritas harus diberikan pada penentuan nasib sendiri rakyat Timor. Dalam pandangan mereka, hal ini akan lebih diterima bagi opini publik Australia, dan akan memastikan bahwa hal-hal yang tidak dapat diterima dalam Penentuan Pendapat Rakyat (Tindakan Pilihan Bebas) di Irian Barat tidak terulang di Timor.

Pada bulan November 1991, Willesee mengutarakan ketidak-sepakatan dirinya dengan Whitlam: *“Saya percaya seharusnya kita tidak bersikap seperti Tuhan, tetapi biarlah rakyat Timor yang memutuskan”*.⁸

Whitlam mengulangi posisinya pada pertemuan lebih lanjut dengan Presiden Soeharto di Townsville pada tanggal 4 April 1975. Sebagai tanggapannya, Presiden Soeharto berkata, bahwa ia menyadari adanya spekulasi di Australia tentang kemungkinan invasi Indonesia atas Timor Portugis, tetapi bahwa “Indonesia tidak akan pernah memikirkan tindakan semacam itu.”⁹ Setelah pecah perang sipil pada bulan Agustus, Duta Besar Australia untuk Indonesia, Richard Woolcott menganjurkan agar Perdana Menteri tidak lagi menulis surat

⁷ Dokumen 24, Canberra, 2 September 1974, dalam Wendy Way (ed.), DFAT, hal. 91-92.

⁸ David Jenkins, *“Whitlam can’t maintain outrage over East Timor”*, *The Sydney Morning Herald*, 30 November 1991. Mr Whitlam dan Senator Willesee menyetujui diperlukan mempersiapkan Timor untuk menentukan nasib sendiri.

⁹ Document 123, Townsville, 4 April 1975, dalam Wendy Way (ed.), DFAT, hal. 246.

tentang Timor kepada Presiden Soeharto. Duta Besar menyatakan, bahwa masalah celah Timor di perbatasan dengan laut Australia dapat lebih mudah diselesaikan dengan Indonesia, daripada dengan Portugal atau Timor Timur merdeka dan menyimpulkan;

*“Saya tahu bahwa yang saya rekomendasikan lebih cenderung pragmatis ketimbang berprinsip, tetapi inilah yang dimaksud dengan kepentingan nasional dan kebijakan luar negeri”.*¹⁰

Pada tanggal 11 November 1975, Malcom Fraser mengganti Whitlam sebagai Perdana Menteri, tetapi melanjutkan garis kebijakan yang sama. Atas permintaan Fraser, Duta Besar Woolcott secara rahasia bertemu dengan Presiden Soeharto di kediamannya pada tanggal 25 November 1975, untuk meyakinkannya bahwa pemimpin Australia saat ini meletakkan hubungan Australia dengan Indonesia, dan hubungan pribadi dengan Presiden, sama tingginya dengan yang dilakukan Whitlam; bahwa ia akan “berusaha lebih meningkatkan hubungan tersebut” dan tidak akan menerima José Ramos-Horta atau wakil Fretilin siapa pun apabila mereka datang ke Australia.

Secara pribadi Whitlam berkampanye atas nama Indonesia. Setelah kunjungannya ke Timor Timur pada tahun 1982, di mana ia melakukan laporan secara langsung kepada Presiden Soeharto, ia berperan penting dalam pencopotan Dom Martinho da Costa Lopes sebagai kepala Gereja Katolik di Timor, dan kemudian pada tahun itu juga ia berbicara di hadapan Komite Khusus PBB

¹⁰ Dokumen 169, Jakarta, 17 Agustus 1975, dalam Wendy Way (ed.), DFAT, hal. 313-314.

mengenai dekolonisasi, dan mengajukan petisi kepada komite ini untuk menghapus isu Timor Timur dari agenda PBB.

Sepanjang tahun 1970-an Pemerintah Australia mengikuti kebijakan 'bisnis seperti biasa' di dalam urusannya dengan Indonesia, termasuk kerja sama dalam bidang pertahanan. Pemerintahan Whitlam memulai kerja sama pertahanan dengan Indonesia pada Juli 1972 senilai 20 juta dollar Australia yang termasuk di antaranya perlengkapan berupa 16 pesawat penyerang, kerja sama latihan dan intelijen. Kerja sama ini diperbarui pada tahun 1975 dan meningkat pada pemerintahan Fraser. Bantuan ini disediakan dengan persyaratan, bahwa bantuan tersebut tidak boleh digunakan di Timor Timur maupun represi internal.

C. Kebijakan Australia Terhadap Indonesia Di Tahun 1975-1998

Kebijakan dua arah Australia menciptakan dilema politis ketika isu Timor Timur dibahas di Sidang Umum PBB menanggapi invasi Indonesia. Australia memilih menjunjung tinggi hak rakyat Timor Timur atas penentuan nasib sendiri, sejalan dengan prinsip-prinsip PBB dan posisi Indonesia sendiri, tetapi berusaha agar acuan kepada Indonesia dihapus dari resolusi tersebut. Usaha ini gagal dan resolusi yang disetujui pada tanggal 12 Desember 1975 menyesalkan intervensi militer Indonesia, dan menyerukan penarikan pasukan Indonesia secepatnya. Hal yang sangat menyebalkan pihak Indonesia, adalah Australia menjadi satu-satunya negara tetangganya yang mendukung resolusi tersebut.¹¹

¹¹ Kedutaan Besar Selandia Baru di Canberra melaporkan pada bulan Oktober, bagaimana pemerintah Australia berniat menangani isu setelah "invasi menjadi berita umum".

Australia terus mengakui hak Timor atas penentuan nasib sendiri, dan menunjukkan ketidaksetujuannya terhadap cara Indonesia menggabungkan wilayah tersebut. Australia menolak undangan Indonesia untuk menghadiri Majelis Permusyawaratan Rakyat di Dili pada tanggal 31 Mei 1976, dan tidak mengakui majelis tersebut sebagai tindakan sah dalam penentuan nasib sendiri. Kebijakan ini terus dipegang selama konflik. Dalam pendapat resminya terhadap persoalan tersebut, pemerintah Australia memutuskan hingga tanggal 30 Agustus 1999, posisi Australia adalah, bahwa rakyat Timor Timur belum menjalankan hak atas penentuan nasib sendiri.¹²

Namun Australia tidak menjunjung hak tersebut dalam praktik. Australia tidak mendukung resolusi-resolusi berikutnya tentang penentuan nasib sendiri di Sidang Umum PBB antara tahun 1976 dan 1981, serta memilih menentang Resolusi Sidang Umum 1982 yang lemah yang tidak menegaskan lagi hak tersebut, serta mengadakan pembicaraan di bawah naungan PBB untuk menyelesaikan konflik. Secara tidak langsung Australia pun mengabaikan hak tersebut. Pada bulan Januari 1978 secara de facto Australia mengakui kontrol Indonesia atas Timor Timur. Pengakuan itu diperluas dengan pengakuan de jure sejak tanggal 14 Februari 1979, ketika Australia memulai negosiasi dengan Indonesia mengenai perbatasan dasar laut dengan Timor Timur.

Kebijakan-kebijakan ini dan program kerjasama dengan Indonesia yang menyusul, termasuk kerjasama dalam bidang pertahanan, berakibat pada

¹² Department of Foreign Affairs and Trade, *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge*, Canberra, 2001, p. 13.

penguatan dan pengesahan kedaulatan Indonesia di Timor Timur. Kebijakan pengakuan yang pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Fraser yang konservatif itu, dilanjutkan oleh pemerintahan Partai Buruh. Pada tanggal 17 Agustus 1985 hari kemerdekaan Indonesia ketika Perdana Menteri Australia dari Partai Buruh, Bob Hawke, tanpa ragu memastikan bahwa Australia mengakui kedaulatan pemerintah Indonesia di Timor Timur, dan menganggap rakyatnya sebagai warga negara Indonesia.

Pada tanggal 11 Desember 1989 Menteri Luar Negeri kabinetnya, Senator Gareth Evans, dan Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas, menandatangani Perjanjian Kerja Sama Zona Celah Timor meskipun Portugal menyatakan keberatannya, yakni perjanjian ini melanggar hak penentuan nasib sendiri rakyat Timor. Pemerintahan Partai Buruh yang dipimpin Perdana Menteri Paul Keating sejak Desember 1991 mempertahankan, bahkan mengembangkan kebijakan-kebijakan pemerintahan Hawke. Setelah kunjungannya ke Indonesia, Keating menyampaikan kepada Parlemen Australia:

*“Saya sengaja memilih Indonesia sebagai tempat kunjungan luar negeri saya yang pertama untuk menunjukkan bahwa Indonesia adalah prioritas utama kita”.*¹³

Ia menyarankan agar pelecehan hak-hak asasi manusia di Timor Timur dibicarakan melalui proses rekonsiliasi jangka panjang.

Sejak tahun 1975 fraksi-fraksi dalam *Australian Labour Party* (Partai Buruh Australia) bersikap kritis terhadap kepemimpinan partai ALP, karena

¹³ Australian Senate Report, *East Timor*, hal. 167.

mengabaikan kebijakan partai yang mendukung penentuan nasib sendiri bagi Timor Timur serta melemahkan kebijakan itu. Ketika di pihak oposisi, juru bicara Urusan Luar Negeri ALP, Laurie Brereton, membuat ulasan kebijakan partai mengenai Timor Timur, dalam konteks munculnya gerakan demokrasi rakyat di Indonesia dan perkembangan-perkembangan lain; contohnya, pembicaraan-pembicaraan yang diprakarsai PBB, advokasi Portugal mengenai isu ini, dan penguatan kepedulian publik di Australia. Ulasan kebijakannya menyimpulkan, bahwa “tidak ada solusi bagi konflik di Timor-Timur yang dapat bertahan lama, apabila tidak ada negosiasi di mana rakyat Timor Timur dapat menegakkan hak penentuan nasib sendiri.”¹⁴ Kebijakan yang diperbarui ini disahkan pada Konferensi Nasional ALP tahun 1998 dan pada Kaukus Federal. Brereton menggunakan kebijakan ini dalam setiap kesempatan, untuk menandingi kebijakan status quo pemerintahan Howard yang berkuasa mulai Maret 1996.

D. Beralihnya Kebijakan Australia Terhadap Indonesia

Sejak awal, Australia memiliki hubungan baik dengan Indonesia, dan mendukung proses integrasi Timor Timur ke dalam NKRI, Australia mengakui kedaulatan Indonesia akan bergabungnya Timor Timur menjadi salah satu provinsi di Indonesia dan sangat mendukung keputusan Indonesia dalam integrasi Timor Timur, namun secara tiba-tiba Australia merubah kebijakan tersebut dan menuntut agar Indonesia dapat memberikan hak penentuan nasib sendiri kepada Timor Timur.

¹⁴ Ibid., hal. 174-175.

Kematian politik Presiden Soeharto dengan segera diakui pemerintah Australia sebagai kesempatan untuk melanjutkan penyelesaian masalah Timor Timur dalam kerangka kedaulatan Indonesia. Setelah tawaran otonomi Presiden Habibie pada tanggal 9 Juni 1998, Menteri Luar Negeri Australia, Alexander Downer, mengadakan pembicaraan-pembicaraan mengenai persoalan hal ini di Jakarta, dan menyimpang dari praktek sebelumnya, karena mengizinkan pembicaraan langsung dengan pihak Timor Timur. Kegiatan tersebut meliputi kunjungan Duta Besar John McCarthy ke Timor Timur, pertemuan dengan Xanana Gusmão, pemimpin Perlawanan yang ada di penjara, dan permintaan pembebasannya, serta berdasarkan saran duta PBB Jamsheed Marker, survei tentang opini rakyat Timor baik yang berada di dalam maupun di luar Timor Timur.

Duta Besar Australia untuk PBB, Penny Wensley dan Duta Besar McCarthy menjadi anggota penting kelompok-kelompok inti, yang didirikan oleh Jamsheed Marker di New York dan Jakarta untuk isu Timor Timur. Survei tentang opini rakyat Timor dilaksanakan pada bulan Juli hingga bulan Agustus tahun 1998 dan sangat penting dalam mengubah arah kebijakan Australia. Survei ini mencakup semua sisi perdebatan politik dan menemukan, **bahwa sebagian besar responden Timor sepakat tidak menerima status quo; bahwa solusi apa pun, termasuk otonomi, pada akhirnya harus disetujui rakyat, apakah melalui referendum atau proses pengambilan keputusan lain**, dan adanya semacam jaminan internasional, serta bahwa peranan Xanana Gusmão penting

untuk resolusi. Australia membagikan hasil survei tersebut kepada pemerintah Indonesia.¹⁵

Pada tanggal 19 Desember 1998 Perdana Menteri Australia, John Howard, menulis surat kepada Presiden Habibie dalam pertemuannya dengan Habibie di Bali dan menekankan pembicaraan langsung dengan rakyat Timor-Timur secepatnya, untuk memperoleh dukungannya terhadap otonomi dalam wilayah Indonesia. Ia juga mencatat dukungan yang semakin bertambah, baik di Timor Timur maupun secara internasional, untuk penentuan nasib sendiri; dan menyarankan pelaksanaan tindakan penentuan nasib sendiri setelah periode otonomi yang cukup lama, serupa dengan pendekatan yang disetujui di Kaledonia Baru. Presiden Habibie merasa sangat tersinggung dengan pendapat, bahwa kehadiran Indonesia di Timor Timur disamakan dengan kolonisasi Prancis di Kaledonia Baru,¹⁶ namun tidak lama kemudian Habibie menjalankan usulan Australia mengenai penentuan nasib sendiri.

Pada rapat kabinet tanggal 1 Januari 1999, terdapat kesepakatan bahwa Indonesia akan meminta pendapat rakyat Timor Timur mengenai masa depannya, dan mengizinkan kemerdekaan apabila rakyat menolak tawaran otonomi khusus. Intervensi Perdana Menteri Howard dimaksudkan untuk memajukan rekonsiliasi, dan untuk memastikan Timor Timur sebagai bagian dari Indonesia, melalui persetujuan bebas rakyatnya. Namun inisiatif itu menghasilkan efek yang

¹⁵ Untuk teks laporan survei, lihat *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge*, Department of Foreign Affairs and Trade [selanjutnya *East Timor in Transition*, DFAT], Canberra 2001, hal.177-179.

¹⁶ B.J. Habibie, *Op.Cit.*, hal.233.

berlawanan. Usulan ini menjadi pemicu kemerdekaan dan akhir dari kebijakan integrasionis yang telah menjadi inti kebijakan Australia tentang Timor selama proses dekolonisasi. Wakil Sekretaris Departemen Luar Negeri dan Perdagangan, John Dauth, memberitahu Komite Senat Australia pada tanggal 6 Desember 1999, bahwa pemerintah meninggalkan pilihan yang diumumkan bagi Timor Timur, untuk tetap menjadi wilayah otonomi Indonesia ketika rakyat Timor Timur memilih merdeka:

*“Kami selalu menyatakan secara jelas kepada pemerintah Indonesia selama tahun ini, bahwa kami menghormati kedaulatannya hingga saat di mana proses-proses yang diprakarsai Presiden Habibie menghasilkan hasil yang berbeda”.*¹⁷

Pemerintah Australia dan para diplomatnya memainkan peran penting dalam memajukan dan mendukung tindakan penentuan nasib sendiri secara politik, finansial, dan organisasi.

¹⁷ Australian Senate Report, *East Timor*, hal. 142.