

**PERTIMBANGAN INDONESIA DALAM MEMBERIKAN REFERENDUM  
KEPADA TIMOR TIMUR PADA TAHUN 1999 DI ERA B.J HABIBIE**

***INDONESIA CONSIDERATION IN GIVING TO THE REFERENDUM IN  
EAST TIMOR IN 1999 IN B.J HABIBIE ERA***

**JURNAL SKRIPSI**



**DISUSUN OLEH :**

**MOHAMMAD ELDY AIMANUHA**

**(20110510340)**

**JURUSAN HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

*ABSTRACT*

*This article is intended to explain why Indonesia Gives referendum for East Timor. The demands of internal factors and external factors that underlie the Indonesian government for policy considerations in resolving the East Timor referendum, seen from internal factors demands of pro-independence group called for freedom, as well as external factors insistence John Howard (the prime minister of Australia).*

*Keyword : Referendum, Indonesia, Timor Timur, Australia, Considerations*

## 1. Latar Belakang Masalah

Timor Timur merupakan salah satu negara yang pernah dijajah oleh Portugal hingga Pada tahun 1975, proses penjajahan yang dilakukan oleh Portugal berlangsung begitu lama sekitar 450 tahun, melalui beberapa tahap perjalanan perjuangan perlawanan yang dilakukan oleh rakyat Timor-Timur untuk melepas belenggu dari Portugal. Situasi yang begitu kompleks dan rumit, Timor Timur pun berhasil memperoleh kemerdekaanya. Pada dasarnya, kemerdekaan yang diberikan oleh Portugal kepada Timor Timur banyak dipengaruhi Revolusi Bunga (atau disebut juga Revolusi Anyelir).<sup>1</sup> Revolusi bunga merupakan alasan Portugal mengeluarkan kebijakan dekolonisasi dan mulai meninggalkan wilayah jajahannya, termasuk Timor Timur.

Setelah terbentuk pemerintahan transisi dan mendengar kebijakan tersebut akan dikeluarkan, masyarakat Timor Timur pun langsung berinisiatif mendirikan partai-partai politik.<sup>2</sup> Partai-partai dari berbagai ideologi dan berbagai orientasi politik yang berbeda mulai berdiri di Timor Timur yakni APODETI, FRETILIN, UDT, TRABALISTA, KOTA. UDT (*Uniao Democratica Timorese*) menginginkan Timor Timur tetap berada di bawah kekuasaan Portugal, Sedangkan APODETI (*Associacao Popular Democratica Timorese*) menginginkan Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia, dan FRETILIN (*Frente Revolucionaria de Timor*

*Leste Independente*) menginginkan Timor Timur merdeka sebagai sebuah negara berdaulat. Ketiganya merupakan tiga partai terbesar.<sup>3</sup>

Setelah partai-partai tersebut bermunculan, kondisi Timor Timur kian bergejolak dan begitu memanas akibat perselisihan politik antar partai. Kerusuhan dan pertumpahan darah merebak ke seluruh bumi Lorosae. Dari sisi kekuatan senjata, FRETILIN yang terkuat, sebab mendapat dukungan dari pasukan pribumi militer Timor Portugis. FRETILIN mulai menyerang UDT dan APODETI yang memaksa UDT untuk bersatu dengan APODETI untuk menghadapi FRETILIN. FRETILIN membantai puluhan ribu rakyat yang menginginkan Timor Timur bergabung dengan Indonesia termasuk banyak tokoh APODETI. Gubernur Timor Portugis waktu itu (gubernur terakhir), Mario Lemos Pires, yang seharusnya bertanggung jawab memulihkan ketertiban dan keamanan justru mengevakuasi sebagian besar pasukan Portugis ke Pulau Atauro dan membiarkan koloni Portugis tersebut dalam kekacauan.<sup>4</sup>

Pada tanggal 28 November 1975, FRETILIN menurunkan bendera Portugal dan memroklamirkan kemerdekaan Timor Timur. APODETI, UDT, TRABALISTA, dan KOTA segera mengadakan proklamasi tandingan di Balibo pada tanggal 30 November yang menyatakan bahwa Timor Timur menjadi bagian dari NKRI.<sup>5</sup> Naskah proklamasi tersebut ditandatangani oleh Arnaldo dos Reis Araujo (ketua APODETI) dan Francisco Xavier Lopes da Cruz (ketua UDT). Kemudian, TNI mulai

memasuki dan membebaskan Timor Timur dari kebidaban FRETILIN, invasi Indonesia atas Timor Timur dimulai pada tanggal 7 Desember 1975 ketika militer Indonesia menginvasi Timor Timur dengan dalih anti-kolonialisme.<sup>6</sup>

Penggulingan pemerintahan Fretilin yang tengah populer dan singkat memicu pendudukan selama seperempat abad dengan kekerasan dimana sekitar 100-180,000 tentara dan warga sipil diperkirakan tewas atau menderita kelaparan. Upaya pembebasan itu dikenal dengan nama Operasi Seroja.<sup>7</sup> Salah satu kebijakan penting yang diambil oleh Kabinet Reformasi Pembangunan adalah mengajukan penyelesaian masalah Timor Timur secara komprehensif dengan cara-cara yang dapat diterima oleh masyarakat internasional. Harus diakui bahwa integrasi Timor Timur ke dalam wilayah Republik Indonesia 24 tahun yang lalu, yang tercantum dalam TAP MPR No. VI/MPR/ 1978, tidak pernah mendapat pengakuan internasional.<sup>8</sup> Meskipun sebenarnya Indonesia tidak pernah memiliki klaim terhadap Timor Timur dan tidak pernah berambisi untuk menguasai wilayah bekas jajahan Portugis tersebut.<sup>9</sup>

Secara sistematis telah dilancarkan operasi pembentukan pendapat umum yang memutar balikkan fakta, dengan mengeksploitasi secara maksimum segala kesalahan atau kekeliruan yang terjadi di lapangan. Sebagai anggota masyarakat internasional, Indonesia sejak semula ingin menyelesaikan masalah Timor Timur dengan cara-cara yang secara internasional dapat diterima dan diakui. Sejak tahun 1975 sampai 1982 masalah Timor Timur dibicarakan dalam forum-forum PBB tanpa

membuahkan hasil. Sejak tahun 1983 pembicaraan tentang Timor Timur diarahkan untuk dibahas dalam forum Tripartit antara Pemerintah Indonesia, Portugal dan Sekretaris Jenderal PBB.<sup>10</sup> Pada pertemuan perundingan Tripartit pun akhirnya juga menemui jalan buntu karena sikap keras Portugal yang menggagalkan rencana kunjungan misi ke Timor Timur pada tahun 1986 dan 1991 sebagai dasar pembahasan penyelesaian masalah Timor Timur.

Menimbang adanya permintaan mengenai tuntutan pemberian otonomi luas, akhirnya presiden B.J Habibie memutuskan mengiyakan permintaan tersebut dan memberikan otonomi luas tersebut. 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.<sup>11</sup>

Dengan adanya tawaran dari pemerintah Indonesia berupa Otonomi luas tersebut dapat 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.<sup>12</sup>

Pemerintah Portugal maupun PBB menyambut positif tawaran status khusus dengan otonomi luas bagi Timor Timur yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Hal ini terlihat pada saat Presiden mengutus Menteri Luar Negeri Ali Alatas untuk menyampaikan usulan Indonesia tentang pemberian status khusus ini kepada Sekjen PBB di New York pada tanggal 18 Juli 1998. Selain itu juga diperkuat dengan berlangsungnya kembali Perundingan “*Senior Official Meeting*” (SOM) atau Pejabat Senior dibawah tingkat menteri di New York pada tanggal 4 –5 Agustus 1998.<sup>13</sup>

Dari hasil dialog tersebut ketiga pihak yaitu Portugal, Indonesia dan PBB sepakat untuk membahas dan menjabarkan lebih lanjut usulan baru dari Pemerintah Republik Indonesia mengenai otonomi luas sebagai usaha penyelesaian persoalan Timor Timur tanpa merugikan posisi masing-masing pihak. Pada saat yang sama Sekretaris jendral PBB juga sedang berusaha untuk meningkatkan konsultasi dengan berbagai tokoh masyarakat Timor Timur yang berada di dalam negeri maupun luar negeri. Hal itu dilakukan dengan tujuan untuk menyampaikan perkembangan perundingan yang telah dilakukan kepada mereka dan sekaligus untuk mendapatkan masukan-masukan dari mereka sebagai bahan pertimbangan dalam mempersiapkan rancangan naskah persetujuan tentang rancangan otonomi luas pada pertemuan dialog segitiga (*tripartite talks*) tersebut.<sup>14</sup>

Tanggapan positif mengenai rancangan otonomi luas juga diberikan oleh banyak tokoh dan kalangan moderat Timor Timur. Hal ini antara lain terlihat dalam diskusi yang diprakarsai oleh *East Timor Study Group* (ETSG).<sup>15</sup> Kemudian tindakan ini diambil oleh pemerintah mengingat Timor Timur memiliki kekhususan sejarah dan sosial budaya sehingga diperlukan pengaturan yang lebih bersifat khusus. Akan tetapi semua perkembangan mengenai otonomi tersebut mengalami perubahan karena pada saat Pemerintah Republik Indonesia dan Portugal sedang melanjutkan pembicaraan berkaitan dengan tawaran otonomi luas bagi Timor Timur.

Berdasarkan dari latar belakang masalah diatas, maka penulis menarik rumusan masalah yakni “*Mengapa Indonesia memberikan peluang referendum kepada Timor Timur pada tahun 1999 ?*”

## **2. Kerangka Pemikiran**

### **2.1 Proses Pembuatan Keputusan (*decision making process*)**

Kebijakan luar negeri suatu negara pada umumnya merupakan hasil dari serangkaian keputusan yang berkaitan dengan fenomena antar bangsa. Biasanya kebijakan tersebut dikeluarkan oleh negara tertentu untuk menyikapi isu-isu yang berkembang dengan negara lain.

Dalam tulisan ini, untuk menjelaskan tentang Suatu negara pasti akan memutuskan kebijakan luar negerinya berdasarkan dengan apa yang menjadi kepentingan nasionalnya. Ada beberapa aspek yang perlu kita pahami terlebih dahulu

sebelum memahami cara pengambilan keputusan yang dilakukan oleh suatu negara terhadap sebuah isu.

William D. Coplin menggunakan analisis pendekatan rasionalitas dalam bukunya, *Introduction to International Politics* Pendekatan rasionalitas menekankan bahwa Negara merupakan aktor untuk mencapai tujuan nasional. Untuk mencapai tujuan nasional itu mereka lakukan dengan mengkalkulasikan secara rasional aspek dalam kancah politik global.

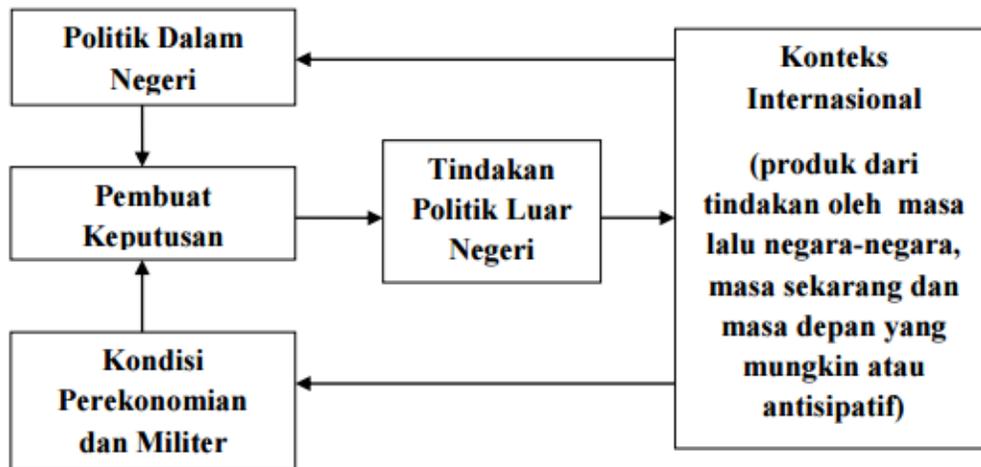
Pada pendekatan ini, politik luar negeri yang dilakukan oleh sebuah negara merupakan respon terhadap apa yang dilakukan oleh negara lain. Pendekatan ini mencoba menganalisis tiap respon apa saja yang akan dilakukan sebagai bentuk dari perhitungan yang rasional. Pendekatan ini disebut rasional karena akan menghitung atau menganalisis dari alternatif-alternatif yang ada, mana alternatif yang paling baik dan paling tidak baik untuk dijadikan tindakan respon dalam politik luar negeri.

Menurut Coplin, untuk dapat memahami mengapa suatu negara berperilaku sejalan dengan wilayah kepentingan mereka, kita harus memahami juga mengapa atau apa yang melatarbelakangi para pemimpin mereka membuat keputusan. Namun, ini akan menjadi kesalahan jika kita menganggap bahwa para pembuat kebijakan luar negeri bertindak dalam suatu keadaan yang vacuum.<sup>16</sup>

Sebaliknya, setiap kebijakan luar negeri yang diberikan dapat dilihat sebagai hasil dari tiga kategori pertimbangan yang mempengaruhi kebijakan luar negeri negara-negara pengambil keputusan.

Yang pertama adalah politik dalam negeri dalam kebijakan negara-negara pengambil keputusan. Yang kedua adalah kemampuan ekonomi dan militer negara. Yang ketiga adalah konteks internasional, posisi tertentu di mana negara itu menemukan jati dirinya, khususnya mengenai hubungannya dengan negara lain dalam suatu sistem. Tiga kategori pertimbangan yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara :<sup>17</sup>

**Gambar 1.1 Teori Pembuatan Keputusan William D. Coplin**



*Source : William D.Coplin, Pengantar Politik Internasional : Suatu telaah Teoritis, edisi ke-2 Bandung, Sinar Baru, 1992.hal.30.*

## **2.2 Politik Dalam Negeri**

Determinan ini melihat sistem pemerintahan atau birokrasi yang dibangun dalam suatu pemerintahan serta bagaimana pengaruhnya terhadap perpolitikan nasional. Situasi politik dalam negeri berpengaruh terhadap perumusan serta pelaksanaan politik luar negeri.

### **2. Perilaku Para Pengambil Keputusan**

Para pengambil keputusan yang dimaksud mencakup pihak eksekutif, kementerian dan lembaga negara di suatu pemerintahan.

### **3. Kondisi Ekonomi dan Militer**

Kemampuan ekonomi dan militer suatu negara dapat mempengaruhi suatu negara dalam interaksinya dengan negara lain.

### **4. Konteks Internasional**

Arti determinan ini ialah situasi politik internasional pada waktu tertentu yang mempengaruhi bagaimana suatu negara berperilaku. Menurut Coplin, terdapat 3 elemen penting di dalam membahas dampak konteks internasional terhadap politik luar negeri, yaitu: geografis, ekonomis, dan politis.

## **3. Pembahasan**

Terjadi berbagai agenda pertemuan-pertemuan guna pembahasan kasus pelepasan Timor Timur di dalam sidang kabinet PBB antara Indonesia, Portugal dan PBB guna menindaklanjuti permasalahan penentuan nasib bagi Timor Timur dan proses pelepasan Timor Timur dari Indonesia. Beberapa mengenai beberapa hasil-

hasil dari berbagai rangkaian pertemuan-pertemuan yang terjadi serta dikeluarkannya pemberian opsi I (otonomi khusus atau otonomi luas) bagi Timor-Timor, serta bentuk lanjutan dikeluarkannya opsi II (penawaran agar tetap bergabung dengan Indonesia atau berpisah dari NKRI) oleh Presiden B.J Habibie, dikarenakan penolakan pemberian opsi I dari kelompok pro kemerdekaan sehingga berdasarkan pertimbangan yang sudah dipikirkan, Presiden B.J Habibie mengeluarkan opsi II tersebut. Serta penjabaran berbagai faktor-faktor internal dalam tuntutan referendum.

### **3.1 Tawaran Serta Pemberian Opsi I**

Seperti diungkapkan oleh Zacky Anwar Makarim dalam bukunya *Hari-Hari Terakhir Timor Timur* bahwa kelanjutan dari opsi pertama adalah diutusnya Menteri Luar negeri Ali Alatas ke New York untuk secara khusus menjelaskan kepada sekjen PBB usulan otonomi Khusus yang diperluas untuk Timor Timur pada 18 Juli 1998.<sup>18</sup>

Pemerintah Portugal maupun PBB menyambut positif tawaran status khusus dengan otonomi luas bagi Timor Timur yang diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Tanggapan positif mengenai rancangan otonomi luas juga diberikan oleh banyak tokoh dan kalangan moderat Timor Timur. Hal ini antara lain terlihat dalam diskusi yang diprakarsai oleh *East Timor Study Group* (ETSG).<sup>19</sup> Mereka melihat konsep otonomi luas tersebut di dalam kerangka suatu masa transisi yang cukup lama sebelum suatu penyelesaian menyeluruh melalui referendum diadakan. Otonomi luas tersebut dapat dilaksanakan secara konsisten oleh Pemerintah Republik Indonesia, bisa juga tidak diperlukan apabila masyarakat sudah puas dengan pilihan tersebut.

### **3.2 Tawaran Mengenai Pemberian Opsi II**

Namun, pada tanggal 27 Januari 1999 presiden B.J Habibie mengeluarkan keputusan yang terkesan melangkahi proses yang sedang terjadi, karena sementara Menteri Luar Negeri sedang melakukan diplomasi dan memperjuangkan otonomi khusus, Presiden B.J Habibie mengeluarkan putusan tanpa mengonsultasikannya dengan perwakilan Indonesia dalam perundingan tersebut, opsi ke-2 tersebut ialah pemberian status merdeka kepada Timor Timur.<sup>20</sup>

Pada tanggal 27 Januari 1999, Menteri Luar Negeri Ali Alatas mengumumkan hasil rapat kabinet paripurna yang menawarkan dua pilihan kepada rakyat Timor Timur yakni pemberian otonomi seluas-luasnya dan tawaran untuk merdeka kepada Timor Timur setelah diusulkan pemerintah kepada sidang MPR yang baru terpilih agar Timor Timur dapat berpisah dengan Indonesia secara baik-baik, damai, terhormat, tertib dan konstitusional.<sup>21</sup>

### **3.3. Proses Jajak Pendapat Dan Hasil Jajak Pendapat**

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, Makasar, Surabaya, Yogyakarta) serta di Luar Negeri (Amerika Serikat, Australia, Macau, Mozambik, Portugal) yang telah memenuhi syarat menjadi pemilih yang telah disebutkan dalam perjanjian New York.

Hasil Jajak Pendapat menunjukkan bahwa sekitar 78,5% atau sekitar 344.580 orang Timor Timur memilih merdeka dan menolak status khusus dengan otonomi luas yang ditawarkan Pemerintah dan 21,5 % atau sekitar 94.388 orang menerima tawaran tersebut. Dengan hasil tersebut maka Pemerintah Republik Indonesia melalui MPR hasil Pemilu tahun 1999 kemudian menindaklanjuti dengan mengambil langkah-langkah konstitusional untuk melepaskan Timor Timur dari NKRI dan mengembalikan status wilayah itu seperti sebelum berintegrasi.<sup>22</sup>

#### **3.4. Tuntutan Rakyat Timor Timur Untuk Referendum**

Berbagai rangkaian sepanjang tahun telah terjadi konflik dualisme antara gerakan pro integrasi dengan pro kemerdekaan yang didasari karena adanya perbedaan kepentingan dari kedua belah pihak, diantaranya gerakan pro kemerdekaan menginginkan adanya referendum kemerdekaan bagi Timor Timur dan menjadi sebuah Negara yang merdeka dan gerakan pro integrasi yang menginginkan untuk tetap bergabung dan berintegrasi dengan Indonesia. Konflik dalam negeri pun kian marak antara kedua kubu yang saling serang. Dari berbagai kelompok-kelompok mahasiswa di Timor Timur menyelenggarakan forum-forum terbuka di Dili dan di daerah-daerah Timor Timur lainnya untuk membahas dan memperdebatkan status politik Timor Timur.

Sejak bulan Juni 1998 terjadi bermacam demonstrasi besar-besaran yang dilakukan oleh pro kemerdekaan. Termasuk yang dihadiri oleh ribuan orang di pemakaman Santa Cruz pada 12 November 1998, untuk memperingati ulang tahun

insiden Santa Cruz. Peristiwa tersebut adalah bentuk yang menunjukkan bahwa banyak masyarakat Timor Timur menolak tawaran otonomi yang diberikan oleh Indonesia dan menuntut penyelenggaraan referendum agar masyarakat Timor Timur dapat menentukan nasib mereka atau menentukan nasib sendiri.<sup>23</sup>

Dalam edisi harian Koran Kompas yang terbit tanggal 29 Juni 1998. Pada hari minggu 29 Juni 1998, ribuan massa Timor Timur memenuhi halaman hotel mahkota, tempat para anggota dewan uni eropa tinggal. Massa mendesak delegasi dewan uni eropa agar diadakan referendum di Timor Timur. Massa menolak otonomi daerah bagi Timor Timur yang diberikan oleh pemerintah Indonesia pada masa reformasi dan mengecam pemberitaan media massa Indonesia yang hanya melihat kepentingan Indonesia, tanpa memperhatikan tuntutan rakyat Timor Timur. Selain massa, seorang tokoh dari Fretilin yang pada saat itu di tahan di LP Cipinang juga menyuarakan dan menyarankan agar segera dilakukanya referendum.<sup>24</sup>

Dalam Koran Kompas yang terbit tanggal 31 Juli 1998, pada hari kamis 30 Juli 1998 tokoh Fretilin Xanana Gusmao menyampaikan saranya kepada mantan panglima komando pelaksana operasi (pangkolakorps) Mayjen Theo Syafei di LP Cipinang bahwa untuk menyelesaikan permasalahan Timor Timur perlu diadakanya referendum. Adapun juga dari tokoh agama di Timor Timur, yakni Uskup Belo selaku pemimpin umat katolik Timor Timur juga mendesak agar diadakanya referendum bagi Timor Timur.<sup>25</sup>

### **3.5. Tuntutan Dari Dalam Negeri Indonesia Mengenai Referendum Timor Timur**

Beberapa tokoh masyarakat juga menentang kebijakan pemerintah, termasuk pemimpin dua organisasi Muslim terbesar di Indonesia. Pada tahun 1996, ketua Muhammadiyah, Amien Rais, menyatakan secara terbuka, bahwa Timor Timur sebaiknya dibiarkan berpisah dari Indonesia, jika memang itu kehendak rakyatnya. Ia memberitahu pers Australia, bahwa ia percaya pemerintah Indonesia telah berusaha yang terbaik; *“tapi jika rakyat Timor Timur tetap menginginkan referendum dan menginginkan negara merdeka, saya pikir lebih baik untuk mengucapkan selamat tinggal. Jika hasil referendum memang benar, berarti kita tidak boleh bertahan pada posisi kita. Biarkan mereka bebas”*<sup>26</sup>

### **3.6. Pertimbangan Dalam Pemberian Referendum Berdasarkan Konteks Ekonomi**

Pada tahun 1997 terjadi krisis moneter di Asia yang menyebabkan perekonomian dari berbagai negara di Asia mengalami tingkat kelemahan ekonomi, berbagai negara di Asia yang terkena dampak krisis moneter ialah Korea Selatan, Thailand, Malaysia dan Indonesia. Ketika krisis ekonomi melanda Indonesia terjadi pula krisis multidimensi di Indonesia, sehingga membuat Presiden B.J Habibie harus bagaimana usaha dan mencari resolusi jalan keluar dari jeratan krisis yang melanda pada saat itu. Terjadi berbagai penyebab mengapa krisis ekonomi terjadi di Indonesia,

*“Kita menyadari bahwa salah satu penyebab utama terjadinya krisis ekonomi yang terjadi adalah kelemahan sistem perbankan. Dengan demikian penyelesaian masalah perbankan dan utang swasta baik domestik maupun luar negeri sangat menentukan keberhasilan ekonomi.”*

### **3.7. Provinsi Timor Timur Dinilai Membebani Perekonomian Indonesia**

Pengalokasian dana dalam pembangunan di Timor Timur terbilang sangatlah besar. Negara menanggung 93% APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) Timor Timur, dimana hal ini jauh berbeda dengan bantuan pemerintah pusat untuk provinsi-provinsi lainnya. Alokasi dana dari pusat tersebut diperuntukkan guna untuk tahap membangun provinsi ke-27 tersebut yang seluas 14.609 km<sup>2</sup>. Pemerintah pusat mengucurkan dana pembangunan daerah dan dana sektoral yang masing-masing berjumlah 350,7 miliar dan Rp 602,4 miliar untuk mendorong kemajuan di Timor Timur.<sup>27</sup> Dari dana tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan sosial, pembangunan infrastruktur seperti pengaspalan jalan, sampai pembangunan rumah sakit. Ketika Timor Timur akan melakukan referendum, pemerintah pusat masih mengeluarkan alokasi APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) sebesar Rp 187,3 Miliar untuk pembangunan provinsi, kota, desa, dan jaringan pengaman sosial, serta untuk menanggulangi kemiskinan. Hal inilah yang menjadikan Timor Timur banyak menguras pengeluaran negara.

### **3.8. 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”.<sup>28</sup>

### **3.9. 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.

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.<sup>29</sup>

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,<sup>30</sup> 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 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”.*<sup>31</sup>

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

#### **4. Kesimpulan**

Pemberian Referendum terhadap Timor Timur yang dikeluarkan Presiden B.J. Habibie merupakan suatu keputusan yang dilematis. Dimana satu sisi mendapat pertentangan dari dalam negeri dan di sisi lain membawa dampak positif di forum internasional. Referendum meskipun bukan menjadi faktor utama yang secara signifikan meningkatkan kredibilitas Indonesia secara langsung serta menempatkan Indonesia menjadi negara yang demokratis.

Keputusan yang melatarbelakangi Habibie untuk memberikan referendum atas Timor Timur disamping adanya tekanan dunia internasional atas masalah HAM yang terjadi juga untuk mendapatkan kepercayaan dunia internasional sebagai bagian untuk bisa melepaskan diri dari krisis multi dimensi di Indonesia pada tahun 1998. Dampak dari keputusan itu dari secara eksternal mengangkat kepercayaan Internasional atas Indonesia dan Indonesia perlahan-lahan dapat lepas dari krisis yang terjadi dan menjadikan Indonesia mendapatkan pengakuan dunia internasional sebagai negara yang demokratis dan menjunjung tinggi HAM.

Penulis melihat tindakan Habibie dalam memberikan peluang referendum kepada Timor Timur disebabkan oleh tekanan-tekanan internasional khususnya dari Australia, dimana John Howard berhasil mempengaruhi Habibie dalam mengambil keputusan tersebut. Howard berhasil memadukan dua kebijakan pemerintahannya yang saling bertentangan dimana disatu sisi mendukung kemerdekaan Timor Timur dan disaat yang sama berupaya menghindari perang dengan Indonesia. Kondisi Indonesia yang labil dikarenakan krisis multi dimensi waktu itu menghadapkan Habibie pada *rational choice* yang dalam keputusannya mengabaikan opini dalam negeri untuk mempertahankan Timor Timur. Habibie memandang dukungan dari dunia internasional lebih memiliki arti dalam melepaskan diri dari krisis ekonomi dengan mengembalikan kepercayaan internasional terhadap Indonesia, dengan tujuan untuk menarik investor asing untuk kembali ke Indonesia. Disini perbaikan ekonomi lebih di kedepankan untuk mengatasi krisis finansial Indonesia.

Habibie melihat besarnya beban negara dalam memberikan alokasi dana untuk Timor Timur sangat besar. Negara menanggung 93% APBD Timor Timur dimana hal ini jauh berbeda dengan bantuan pemerintah pusat untuk provinsi lainnya. Alokasi dana dari pusat tersebut diperuntukkan untuk membangun provinsi ke-27 tersebut yang seluas 14.609 km<sup>2</sup>. Pemerintah pusat mengucurkan dana pembangunan daerah dan dana sektoral yang masing-masing berjumlah 350,7 miliar dan Rp 602,4 miliar untuk mendorong kemajuan di Timor Timur. Dari dana tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan sosial, pembangunan infrastruktur jalan, sampai pembangunan infrastruktur rumah sakit. Ketika Timor Timur akan melakukan referendum, pemerintah pusat masih mengeluarkan alokasi APBN sebesar Rp 187,3 Miliar untuk pembangunan provinsi, kota, desa, dan jaringan pengaman sosial, serta untuk menanggulangi kemiskinan. Hal inilah yang menjadikan Timor Timur banyak menguras pengeluaran negara.

Menurut Devania Annesya dalam jurnal Masalah Timor Timur dan Politik Luar Negeri RI,<sup>32</sup> dimana terjadinya gejolak internal yang terjadi di Indonesia berpengaruh besar terhadap arah pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang pada saat itu ditandai dengan krisis ekonomi. Kasus Timor Timur sendiri, terlihat sebagai upaya internasionalisasi konflik domestik yang berujung pada pengokohan intervensi asing untuk memisahkan wilayah konflik dari Indonesia. Sehingga politik luar negeri Indonesia ditujukan untuk menjaga persatuan bangsa dan stabilitas nasional.<sup>33</sup>

## ENDNOTE

- 
- <sup>1</sup> A. Kardiyat Wiharyanto. 2011. *Sejarah Indonesia dari Proklamasi Sampai Pemilu 2009*. Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma, hlm.201.
- <sup>2</sup> Syamsul Hadi, Andi Widjajanto, dkk. 2007. *Disintegrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Cires FISIP UI, hlm.188.
- <sup>3</sup> [http://www.kompasiana.com/mozesadiguna/masa-integrasi-adalah-masa-terindah-bagi-timor-timur\\_551fdbef813311f0379df43c](http://www.kompasiana.com/mozesadiguna/masa-integrasi-adalah-masa-terindah-bagi-timor-timur_551fdbef813311f0379df43c) *Masa Integrasi Adalah Masa Terindah bagi Timor Timur* Mozes Adiguna (Jakarta: 07 Maret 2013). Diakses 4 September 2015.
- <sup>4</sup> [http://www.kompasiana.com/mozesadiguna/masa-integrasi-adalah-masa-terindah-bagi-timor-timur\\_551fdbef813311f0379df43c](http://www.kompasiana.com/mozesadiguna/masa-integrasi-adalah-masa-terindah-bagi-timor-timur_551fdbef813311f0379df43c) *masa kolonial portugis* (Jakarta: 07 Maret 2013). Diakses 3 September 2015.
- <sup>5</sup> A. Kardiyat Wiharyanto. *Op.Cit.*, hlm.204.
- <sup>6</sup> East Timor truth commission finds U.S. "political and military support were fundamental to the Indonesian invasion and occupation" The National Security Archive, 24 January 2006.
- <sup>7</sup> *Ibid.*,
- <sup>8</sup> Soenarto HM. 2003. *Pergulatan Ideologi dalam Kehidupan Berbangsa*. Jakarta: Lembaga Putra Fajar, hlm.94.
- <sup>9</sup> <http://www.tokohindonesia.com/berita/article/307-topik-pilihan/2751-presiden-habibie-lepaskan-timor-timur> diakses 4 September 2015.
- <sup>10</sup> Zacky Anwar Makarim, dkk.2003. *Hari-Hari Terakhir Timor Timur, Sebuah Kesaksian*. Jakarta: PT. Sportif Media Infomasindo, hlm.22.
- <sup>11</sup> Syamsuddin Haris dan M.Riefki Muna, *Indonesia di Ambang Perpecahan?*, Jakarta, 20000, hal.267.
- <sup>12</sup> Copy the BEST Traders and Make Money : <http://bit.ly/fxzulu> *PERANAN B.J HABIBIE DALAM PELEPASAN TIMOR-TIMOR*. Diakses pada tanggal 4 Januari 2016.
- <sup>13</sup> PBB, *Penentuan Nasib Sendiri Melalui Jajak Pendapat*, ( New York: Deppen Publik PBB, 2000), hal.9.
- <sup>14</sup> *Ibid.*,
- <sup>15</sup> ETSG merupakan suatu lembaga yang beranggotakan para intelektual yang berasal dari Timor Timur, baik yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri, dalam ( Syamsuddin Haris dan M.Riefki Muna, *Op.Cit.*, hal.268).
- <sup>16</sup> [http://www.academia.edu/3700867/Decission\\_making\\_proses\\_coplin\\_-\\_model\\_resume](http://www.academia.edu/3700867/Decission_making_proses_coplin_-_model_resume) *Introduction to Internasional Politics* William D. Coplin.
- <sup>17</sup> W.D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Sinar Baru, Bandung, 1992, hal 165, sebagaimana dikutip dalam G. Wuryandari (ed.), *Politik Luar Negeri Indonesia: Di Tengah Pusaran Politik Domestik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hal. 17-18.
- <sup>18</sup> Zacky Anwar Makarim. *Op.cit*, hal.197.
- <sup>19</sup> ETSG merupakan suatu lembaga yang beranggotakan para intelektual yang berasal dari Timor Timur, baik yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri, dalam (Syamsuddin Haris dan M.Riefki Muna. *Op.cit*, hal. 268)
- <sup>20</sup> Djohari, O. 1999. *Op.cit*. hal.96.
- <sup>21</sup> *Kompas*, Edisi 1 Februari 1999.
- <sup>22</sup> B.J Habibie, *Detik-Detik yang menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*. Jakarta: THC Mandiri, 2006. hal.252.
- <sup>23</sup> Joseph Nevins, *Pembantaian Timor Timur, horror masyarakat internasional terjemahan Nugroho Kacabungono*, Yogyakarta, Galangpress, 2008, hal.111-112.
- <sup>24</sup> *KOMPAS*, Edisi Senin, 29 Juni 1998. "ribuan massa Timor Timur tuntutan referendum"

- 
- <sup>25</sup> Khairul Jasmi, *Erico Guterres melintas badai politik Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2002, hal.52.
- <sup>26</sup> Patrick Walters, 'Let Timor-Leste Decide, Muslim leader', *The Australian*, 11 Desember 1996.
- <sup>27</sup> Dina I. Setiawan,(2012). "Mengenang Kasus Lepasnya Timor Timur Dari Indonesia"  
<http://kumsej.blogspot.com/2012/11/sejarah-lepasnya-timor-timur.html>
- <sup>28</sup> Notilen 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.
- <sup>29</sup> 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.
- <sup>30</sup> B.J. Habibie, *Op.Cit.*, hal.233.
- <sup>31</sup> Australian Senate Report, *East Timor*, hal. 142.
- <sup>32</sup> Devania Annesya, 2010. "Masalah Timor Timur dan Politik Luar Negeri RI" dalam *Jurnal Phobia*, diperoleh dari <http://frenndw.wordpress.com/2010/01/13/masalah-timor-timur-danpolitik-luar-negeri-ri/> diakses pada tanggal 29 November 2016.
- <sup>33</sup> *Ibid.*,