

Dimensi Internasional Masalah Timor Timur

Bantarto BANDORO*

Menyusul pergantian pemerintahan di Lisabon tanggal 25 April 1974 dan deklarasi Portugal untuk melepaskan wilayah-wilayah jajahannya, muncul suatu pemikiran tentang masa depan wilayah Timor Portugis. Dalam pengertian yang lebih luas pemikiran itu dipusatkan pada tiga pilihan yang eksklusif: *Pertama*, asosiasi Timor dengan Portugal; *kedua*, Timor yang merdeka; dan *ketiga*, integrasi Timor dengan negara tetangga, Indonesia. Realisasi pilihan-pilihan itu tidak mudah, karena adanya beberapa pihak yang secara politik mempunyai taruhan atau kepentingan langsung dalam status masa depan wilayah Timor. Pihak-pihak itu termasuk kelompok-kelompok politik di Timor sendiri, Pemerintah Portugal, Indonesia dan Australia.

Terdapat lima partai politik baru di Timor Timur yang terlibat langsung dalam perdebatan mengenai masa depan wilayah itu, yaitu UDT, Fretilin, Apodeti, Trabalista dan Kota. Tiga partai politik yang disebut pertama lahir beberapa minggu setelah pergantian pemerintahan di Lisabon. Pandangan-pandangan mereka mengenai masa depan wilayah Timor bertentangan satu dengan lainnya. Pertentangan pandangan ini kemudian meningkat menjadi konflik bersenjata di antara mereka, sementara Portugal sendiri kewalahan dan pelan-pelan menarik diri dari Timor.

Sikap umum pemerintah di Jakarta pada waktu itu adalah menentang kolonialisme dan imperialisme, mendukung hak menentukan nasib sendiri, dan menentang campur tangan asing. Tetapi pernyataan Adam Malik bulan Juni 1974 bahwa Indonesia akan mendukung Timor Portugis bila rakyatnya menginginkan kemerdekaan¹ kelihatannya lebih mencerminkan posisi Indonesia

*Staf CSIS.

¹J. Stephen Hoadley, *The Future of Portuguese Timor* (Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies, 1975), hal 16. Lihat juga *Sinar Harapan*, 27 Juli 1974.

dalam masalah Timor. Meskipun demikian pernyataan seperti itu harus dilihat dalam konteks keinginan kuat Indonesia untuk mempertahankan keamanan dan stabilitas daerah perbatasannya. Perkembangan yang tak terkendalikan di wilayah Timor oleh pemerintah di Jakarta dilihat sebagai sumber ketidakstabilan kawasan.

Kelompok Fretilin memproklamasikan kemerdekaan Republik Demokrasi Timor Timur pada tanggal 28 November 1975. Proklamasi kemerdekaan ini tidak mendapat tanggapan positif dari lawan-lawan politiknya di Timor Timur. Partai-partai politik Apodeti, Kota, Trabalista dan UDT kemudian mengeluarkan suatu pernyataan tandingan, yaitu proklamasi integrasi Timor Timur dengan Indonesia. Portugal menolak kedua deklarasi itu.²

Tanggal 31 Mei 1976 Dewan Perwakilan Rakyat Timor Timur mengeluarkan suatu resolusi integrasi dengan Indonesia. Resolusi itu disampaikan dalam bentuk petisi kepada pemerintah Indonesia yang menerima petisi itu sebagai ungkapan penyatuan persaudaraan.³ Proses ini dilanjutkan dengan pengiriman delegasi Indonesia ke wilayah Timor untuk memastikan keinginan rakyat Timor. Tanggal 17 Juli Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia men sahkan rancangan Undang-Undang Penyatuan Timor Timur. Sejak itu wilayah itu resmi menjadi bagian integral negara Indonesia.

Di forum internasional Indonesia dituduh melakukan invasi ke wilayah Timor Timur. Keberatan-keberatan atas tindakan Indonesia itu oleh Portugal diajukan ke Dewan Keamanan PBB, yang kemudian mengeluarkan resolusi No. 385 (1975). Resolusi ini mengakui hak rakyat Timor Timur untuk menentukan nasib sendiri dan menyerukan kepada Indonesia untuk menarik pasukannya dari wilayah Timor Timur. Resolusi ini juga menyesalkan sikap Portugal yang tidak melaksanakan tanggung jawabnya sebagai penguasa administratif wilayah Timor.⁴ Sejak itu sampai tahun 1982 masalah Timor Timur selalu dicantumkan dalam agenda sidang Majelis Umum PBB dan sering disinggung dalam fora internasional lainnya.⁵ Masalah Timor Timur juga memberi dampak yang negatif pada hubungan antara Indonesia dan Australia.

²E.G. Whitlam, "Indonesia and Australia: Political Aspect," in *Indonesia: the Making of Nation*, ed. J.A.C. Mackie (Canberra: Australian National University, 1980), hal. 763.

³Bantarto Bandoro, "Proses Dekolonisasi dalam Hukum Internasional Publik," Skripsi, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979, hal. 91.

⁴Untuk teks resolusi lihat *ibid.*, hal. 167-169.

⁵Yang dimaksud dengan fora internasional lainnya misalnya adalah: Konperensi Gerakan Non-Blok, Konperensi Antar-Parlemen, Konperensi Hak Asasi Manusia, dan sebagainya. Tulisan di sini akan lebih memfokuskan pada pembahasan persoalan Timor Timur di forum PBB daripada fora yang disebutkan tadi.

Tulisan di bawah ini akan menelaah dimensi internasional masalah Timor Timur.⁶ Inti masalah Timor Timur bukanlah integrasi wilayah itu dengan Indonesia melainkan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri yang belum diterima oleh dunia internasional.

Pertama kita akan memaparkan posisi dan kebijakan awal Indonesia dalam persoalan itu. Bagian ini menjelaskan dilema yang dihadapi Indonesia dan pilihan-pilihan untuk mengatasinya. Bagian selanjutnya membahas perkembangan masalah Timor Timur dalam forum PBB. Pengaruhnya pada hubungan Australia-Indonesia akan dibahas dalam bagian akhir.

INDONESIA DAN MASALAH TIMOR TIMUR, 1974-1975

Pada tanggal 25 April 1974 rezim fasis yang sempat memerintah selama sepuluh tahun di Portugal digantikan oleh koalisi militer kiri moderat pimpinan Jenderal Antonius Spinoza. Pemerintah Spinoza kemudian mengumumkan politik dekolonisasi yang disambut baik oleh anggota PBB dan terutama oleh rakyat Timor Timur. Mereka mengartikan politik itu sebagai kebebasan untuk berorganisasi secara politik.⁷ Beberapa bulan setelah itu lahir di Timor Timur beberapa partai politik: UDT (11 Mei), ASDT (20 Mei), dan Apodeti (27 Mei). Tanggal 12 September ASDT membubarkan diri dan kemudian membentuk partai politik Fretilin. Dalam bulan September itu juga muncul partai politik Trabalista. Partai monarki juga terbentuk yang kemudian memakai nama Kota.⁸

Dengan munculnya partai-partai politik itu prospek Timor Timur yang merdeka menjadi cerah. Tetapi pandangan partai-partai politik di Timor Timur mengenai masa depan wilayah itu berbeda satu dengan lainnya. Apodeti, misalnya, menginginkan integrasi Timor Timur dengan Indonesia, sementara UDT yang pro-Portugal tetap mempertahankan asosiasi wilayah Timor dengan Portugal. ASDT lebih menginginkan kemerdekaan Timor Timur secara bertahap. Sikap awal pemerintah di Jakarta cukup realistis dan dapat menerima pilihan ini sebagai perkembangan normal dari rakyat Timor Timur.

Dalam usahanya untuk memperjuangkan kemerdekaan wilayah Timor Timur pemimpin ASDT, Ramos Horta, mengunjungi Jakarta dengan mem-

⁶Masalah pembangunan Timor Timur adalah di luar lingkup pembahasan tulisan ini.

⁷Bandoro, "Proses Dekolonisasi," hal. 81.

⁸Untuk diskusi lebih lanjut tentang latar belakang pembentukan partai-partai politik itu dan pandangan-pandangan mereka tentang masa depan wilayah itu lihat misalnya tulisan J. Kristiadi dalam edisi ini: "Dekolonisasi Timor Timur." Lihat juga Hoadley, *The Future*, hal. 3-8; Bill Nicol, *Timor the Stillborn Nation* (Victoria: Widescope International Publisher, 1978), hal. 51-69.

bawa manifesto politiknya yang menekankan kebijakan bertetangga baik dan kerjasama dalam segala sektor dengan negara-negara di sekitar Timor. Horta juga berusaha meyakinkan pemerintah di Jakarta bahwa Timor Timur yang merdeka akan menjalankan politik luar negeri yang beraliansi dengan Indonesia. Manifesto ASDT ini dan jaminan politik luar negerinya sekurangnya telah mengurangi kemungkinan kekuatiran di pihak Indonesia tentang politik ASDT dan Timor Timur yang merdeka.

Tanggal 17 Juni 1974 Menteri Luar Negeri Indonesia Adam Malik mengirim surat kepada Horta dan menyatakan bahwa Indonesia menyambut baik perubahan yang terjadi di Lisabon. Menurut Indonesia perkembangan ini membuka kesempatan bagi rakyat Timor Timur untuk mempercepat proses ke arah kemerdekaan. Malik menegaskan bahwa Indonesia mengakui hak seluruh bangsa atas kemerdekaan dan tidak mempunyai klaim atas wilayah Timor Timur. Ia juga mengatakan bahwa Indonesia akan memelihara hubungan dekat dengan Timor Timur setelah wilayah itu merdeka.⁹ Hal ini berarti bahwa kemerdekaan adalah salah satu pilihan yang terbuka untuk rakyat Timor Timur.

Surat Malik itu mencerminkan sikap Pemerintah Indonesia mengenai persoalan Timor Timur sampai September 1974. Tetapi munculnya beberapa perkembangan penting memaksa Jakarta meninjau kembali kebijakannya. Perkembangan itu adalah pertemuan di Yogyakarta antara Presiden Soeharto dan Perdana Menteri Australia Gough Whitlam, pembentukan Fretilin, dan jatuhnya pemerintahan Spinola di Portugal.

Dalam kunjungannya ke Indonesia awal September 1974, Whitlam mengatakan bahwa pilihan terbaik bagi Timor Timur adalah bergabung dengan Indonesia.¹⁰ Hubungan antara Indonesia dan Australia dalam kaitannya dengan masalah Timor Timur akan ditelaah kemudian.

Kepentingan Indonesia di Timor Timur adalah dihindarinya kemungkinan ancaman terhadap keamanannya yang mungkin timbul akibat perubahan politik yang tidak menentu di wilayah koloni yang berdampingan itu. Afiliasi eksternal gerakan radikal yang kemudian lahir di Timor Timur bisa menimbulkan tantangan terhadap kepentingan keamanan Indonesia. Gerakan politik ini adalah Fretilin, Front Revolusioner Kemerdekaan Timor Timur.

⁹Surat Malik ini antara lain menyebutkan bahwa "Siapa pun yang memerintah di Timor, Pemerintah Indonesia akan menjalin hubungan bersahabat," *Sinar Harapan*, 27 Juli 1974. Lihat juga Nicol, *Timor*, hal. 244, Peter Hasting, "Timor and West Irian: The Reason Why," in *Indonesia: The Making of Nation*, ed. Mackie, hal 715. Garis bawah oleh penulis.

¹⁰*Antara*, 11 September 1979.

Perkembangan penting lainnya adalah mundurnya Presiden Portugal Spínola yang moderat dan terbentuknya koalisi UDT-Fretilin.¹¹ Perkembangan yang pertama menguatirkan Indonesia karena hal itu menggeser orang yang dianggapnya bisa menjamin proses dekolonisasi Timor Timur. Enam minggu kemudian Lemos Pires datang ke Timor sebagai administrator Portugal baru untuk wilayah itu. Tujuan misi ini kelihatannya untuk melepaskan tanggung jawab Portugal atas wilayah Timor Timur secepat mungkin dan memajukan Fretilin sebagai pengganti Pemerintah Portugal.¹² Ini suatu indikasi bahwa Portugal tidak menginginkan referendum, tetapi merencanakan meneruskan penguasaan Timor kepada pemerintahan transisi yang didominasi oleh Fretilin. Satu minggu setelah Pires datang, Malik menyatakan bahwa Indonesia tidak mempunyai ambisi teritorial, tetapi memperingatkan bahwa Indonesia tidak bisa berpangku tangan atas perkembangan di wilayah Timor yang bisa mengancam stabilitas kawasan.¹³

Reaksi awal Indonesia ialah mendorong menumbuhkan apa yang disebut oleh seorang analis sebagai "partai klien" yang ingin berintegrasi dengan Indonesia.¹⁴ Dukungan Indonesia terhadap Apodeti ditentukan oleh kepentingan keamanan nasional dan regional. Indonesia mempunyai kepentingan bahwa pulau itu tidak digunakan oleh pihak lain untuk tujuan yang mengancam kepentingan itu. Perkembangan di Timor Timur memancing perhatian serius di Jakarta karena kerapuhan wilayah yang timbul dari fragmentasi geografis.¹⁵ Perubahan politik di Timor Timur setelah April 1974 membangkitkan berbagai kemungkinan kasus yang paling buruk, termasuk kemungkinan pembukaan jalan masuk bagi kekuatan-kekuatan luar yang karena pertentangan kepentingannya mengancam keamanan dan stabilitas nasional maupun regional.

Selama dua tahun setelah gerakan angkatan bersenjata mengambil-alih kekuasaan di Lisabon, usaha Indonesia untuk memajukan dengan cara terbuka atau tertutup kepentingan kelompok-kelompok yang ingin berintegrasi dengan Indonesia menimbulkan koalisi antara Fretilin dan UDT¹⁶ untuk me-

¹¹Mengenai latar belakang terbentuknya koalisi UDT-Fretilin lihat Hoadley, *The Future*, hal. 13-14. Lihat juga Justuf M. Van Der Kroef, "Patterns of Conflict in Eastern Indonesia," *Conflict Studies*, no. 79 (Januari 1979), hal. 7-9.

¹²Whitlam, "Indonesia and Australia," hal. 760.

¹³Peter Hasting, "The Timor Problem I," *Australian Outlook*, vol. 29, no. 2 (April 1975), hal. 31.

¹⁴Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin, 1983), hal. 155.

¹⁵Leifer, *ibid.*, hal. 155.

¹⁶Lihat catatan kaki no. 11.

lawannya. Sikap UDT yang memihak pada Fretilin memancing Indonesia untuk mempertimbangkan aksi militer ke wilayah Timor Timur atas dasar: *pertama*, radikalisme yang semakin meningkat di pihak Fretilin; *kedua*, kekacauan yang besar yang timbul akibat antagonisme antara UDT dan Fretilin. Ini mendorong UDT untuk menarik diri dari koalisi itu. UDT sendiri kemudian mencoba mengambil-alih kekuasaan dengan menguasai pusat-pusat komunikasi dan pelabuhan udara. Fretilin, yang mendapat bantuan senjata dari Portugal, mengambil tindakan tangkisan. Fretilin malahan berhasil menguasai ibukota Dili dan mematahkan kekuatan lawan-lawannya. Keadaan ini menyebabkan sebagian penduduk Timor mengungsi ke wilayah Indonesia. Situasi yang demikian ini mengacaukan rencana dekolonisasi Portugal yang tidak mampu mengendalikan situasi itu. Penguasa administratif wilayah Timor bahkan mengungsikan diri ke pulau terdekat Atauro.

Dalam situasi seperti itu kekuatiran di pihak Indonesia dapat dimengerti. Kita juga harus menghargai sikap Indonesia yang moderat dan menahan diri dalam mengatasi persoalan sensitif yang menyangkut kepentingan keamanannya. Dilema Timor Timur bagi Jakarta adalah serius dan pilihan untuk keluar dari dilema itu lebih terbatas daripada yang diduga semula.

Karena Indonesia tidak mempunyai tuntutan hukum atas wilayah Timor Timur, baginya kehadiran Portugal di wilayah Timor Timur dapat dianggap sebagai kekuatan pendamai. Tetapi sebaliknya semakin lama Portugal berada di Timor Timur semakin kuat keinginannya untuk memelihara *status quo* dan semakin terbuka kesempatan munculnya gerakan kemerdekaan yang bisa menarik simpati kekuatan luar.

Tambahan pula suatu wilayah yang belum atau tidak mempunyai potensi yang memadai bagi kelangsungan hidupnya (*viability*) sebagai suatu negara tetapi dipaksakan untuk berdiri sebagai negara merdeka bisa menimbulkan ketidakstabilan yang mengandung potensi besar untuk mengundang intervensi kekuatan asing. Oleh karena arti strategis dan letak geografis Timor Timur, wilayah itu bisa menjadi unsur dalam perhitungan strategi global negara besar dan terkait dengan antagonisme antarnegara besar. Kemudian timbulnya konflik dalam rangka itu bisa terjadi dan hal itu merupakan ancaman terhadap keamanan dan perdamaian kawasan.¹⁷ Pada gilirannya hal ini akan mengganggu stabilitas perdamaian internasional. Kepentingan dunia internasional yang menuntut pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri didasarkan pula pada faktor *viability* itu. Dan kepentingan ini mengatasi kepentingan suatu wilayah atau kelompok.

Pilihan yang paling baik bagi Indonesia adalah penggabungan wilayah itu dengan Indonesia. Tetapi Indonesia tidak ingin dilihat melanggar kedaulatan

¹⁷J. Soedjati Djiwandono, "Timor Timur dan Hak Menentukan Nasib Sendiri," *Suara Karya*, 18 Mei 1983.

Portugal dengan melakukan intervensi militer sepanjang negara itu mempunyai komitmen yang kuat pada dekolonisasi yang tertib.¹⁸

Pemerintah di Jakarta tetap mengakui kedaulatan Portugal atas wilayah itu dan mendukung hak menentukan nasib sendiri. Walaupun tetap mempertahankan hak untuk melindungi kepentingannya seperti tercermin dalam pernyataan Menteri Pertahanan Indonesia (pada waktu itu Jenderal Panggabean) bahwa: "Indonesia akan bertindak apabila stabilitasnya terancam oleh kejadian-kejadian di koloni tetangga."¹⁹ Sementara itu Indonesia berusaha mengatasi masalah Timor Timur dengan mengajukan gagasan tentang tindakan polisi kolektif yang dapat menjamin kepentingan Indonesia.

Pada akhir bulan Agustus 1975, Ameilda Santos, utusan khusus Lisabon datang ke Jakarta dan membicarakan dengan Indonesia usul untuk membentuk pasukan pengawas internasional untuk memulihkan ketertiban di Timor Timur.²⁰ Tetapi Indonesia dan Portugal berbeda pendapat mengenai komposisi dan peranan pasukan itu. Portugal hanya bersedia menerima komposisi pasukan yang sebagian terdiri dari negara-negara di kawasan tidak termasuk Indonesia; sedangkan Indonesia menuntut partisipasinya dalam pasukan itu. Terlepas dari perbedaan pendapat itu rencana intervensi gabungan juga tidak terlaksana akibat keengganan Pemerintah Australia untuk melibatkan diri dalam usaha gabungan itu.²¹ Kegagalan prakarsa ini secara kebetulan terjadi bersamaan dengan konsolidasi kontrol yang nyata oleh Fretilin.

Pada awal September, Fretilin mengklaim bahwa kekuatan tidak dikenal telah menyebrang ke wilayah Timor.²² Dalam keadaan ini Fretilin melepaskan tuntutan awalnya atas kemerdekaan Timor Timur dan sebaliknya mendukung suatu rumusan yang disetujui dalam Konperensi Macao. Fretilin memboikot pertemuan itu dan menolak hasilnya. Tetapi oleh karena didesak oleh keadaan di Timor, mereka akhirnya menyetujui hasil pertemuan itu, yaitu persetujuan untuk mengadakan pemilihan di Timor sekitar Oktober 1976. Oktober 1978

¹⁸Indonesia berusaha untuk tidak menodai reputasi internasionalnya terutama di mata pemberi bantuan ekonomi yang tergabung dalam IGGI. Lihat Leifer, "Indonesia and the Incorporation of East Timor," *The World Today*, vol. 32, no. 9 (September 1976), hal. 351.

¹⁹Leifer, "Indonesia and the Incorporation," hal. 351. Harian *Angkatan Bersenjata* bulan Maret 1975 menyatakan bahwa "Timor Timur telah menjadi sumber ancaman potensial untuk Indonesia. Ancaman ini harus dihilangkan demi keamanan negara Indonesia." Dikutip oleh Kroef, *Patterns of Conflict*, hal. 19.

²⁰*Suara Karya*, 3 September 1975.

²¹Whitlam, "Indonesia and Australia," hal. 762. Lihat juga Kroef, *Patterns of Conflict*, hal. 11.

²²Leifer, *Indonesia's*, hal. 157.

juga telah ditetapkan sebagai saat alih kedaulatan.²³ Perubahan sikap Fretilin ini kelihatannya bertujuan untuk mendapatkan dukungan dari Portugal atas penguasaan politiknya di Timor Timur dan mendapatkan perlindungan Portugal terhadap kemungkinan intervensi Indonesia.

Usaha Portugal untuk mendamaikan pihak-pihak yang terlibat dalam konflik di Timor Timur mengalami kegagalan. Pertengahan Oktober Departemen Penerangan RI menyatakan bahwa Apodeti dan UDT menguasai bagian terbesar daerah sebelah timur Timor. Dalam tahap ini dilaporkan bahwa tentara Indonesia telah memasuki wilayah Timor Timur.²⁴ Mengalirnya pengungsi ke wilayah Indonesia juga bisa dilihat sebagai faktor penting tindakan Indonesia itu. Sasaran operasi militer secara tertutup ini diduga untuk melemahkan setiap pernyataan yang mungkin dikeluarkan oleh Fretilin kepada dunia luar guna mendapatkan pengakuan atas Timor Timur yang berdaulat.

Usaha penyelesaian persoalan Timor Timur terus dilakukan lewat meja perundingan. Ini terlihat ketika Menteri Luar Negeri Indonesia dan Menteri Luar Negeri Portugal mengadakan pertemuan di Roma akhir November 1975. Kedua Menteri Luar Negeri itu mengeluarkan pernyataan bahwa dalam melaksanakan dekolonisasi di Timor Timur kepentingan sah negara-negara di kawasan, khususnya Indonesia sebagai negara tetangga terdekat perlu dijamin.²⁵

Pernyataan itu penting karena mengakui status Indonesia sebagai pihak yang berkepentingan langsung dalam konflik Timor Timur. Sebaliknya pernyataan itu semakin mempersempit ruang gerak Fretilin karena pengakuan atas status Indonesia itu berarti bahwa Indonesia setiap saat bisa mengambil tindakan tangkisan terhadap tindakan-tindakan sepihak yang mungkin diambil oleh Fretilin. Tetapi oleh karena Portugal tidak menanggapi secara serius himbuan Fretilin agar Portugal memberikan bantuan politik, Fretilin pada tanggal 28 November 1975 secara sepihak memproklamasikan kemerdekaan Republik Demokrasi Timor Timur. Lawan-lawan internalnya, aliansi UDT dan Apodeti, Trabalista dan Kota mengeluarkan deklarasi tandingan di Balibo, yaitu deklarasi integrasi dengan Indonesia. Indonesia tidak segera

²³Leifer, "Indonesia and the Incorporation," hal. 352. Lihat juga Kristiadi, "Dekolonisasi;" *Suara Karya*, 30 Mei 1975; *Kompas*, 26 Juni 1975; dan *Antara*, 14 Juli 1975.

²⁴Leifer, "Indonesia and the Incorporation," hal. 352.

²⁵Mengenai Pertemuan Roma ini lihat misalnya Kristiadi, "Dekolonisasi;" Bandoro, "Proses Dekolonisasi," hal. 84-85. Memorandum of Understanding yang ditandatangani tanggal 13 November 1975 oleh kedua Menteri Luar Negeri itu antara lain menetapkan Indonesia sebagai pihak yang berkepentingan dalam masalah Timor Timur.

menanggapi perkembangan di Timor Timur secara militer, tetapi pernyataan Menteri Penerangan Indonesia, yang dikeluarkan pada tanggal 4 Desember, mengisyaratkan kemungkinan intervensi yang menentukan.²⁶

Puncak kemelut politik di Timor Timur berlangsung bersamaan dengan kunjungan Presiden dan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Ford dan Kissinger, ke Jakarta awal Desember 1975. Presiden Soeharto dan Ford menolak bahwa persoalan Timor Timur disinggung dalam pembicaraan antara mereka; tetapi Malik dan Kissinger tidak menyangkal bahwa mereka membicarakan masalah itu.²⁷ Di samping itu dikatakan bahwa Amerika Serikat "memahami posisi Indonesia dalam masalah Timor Timur."²⁸ Sementara itu satu-satunya udara dan laut Indonesia digelar di sekitar Dili²⁹ beberapa minggu setelah proklamasi kemerdekaan Timor Timur. Pemerintah di Jakarta kelihatannya tidak ingin menghadapi risiko yang lebih besar yang mungkin timbul karena orientasi ideologis pemerintah Fretilin di Timor Timur.

Keberatan-keberatan atas tindakan Indonesia diajukan oleh Portugal ke Dewan Keamanan PBB yang kemudian mengeluarkan resolusi yang bukan saja menyerukan agar Indonesia menarik pasukannya dari wilayah Timor Timur tetapi juga menyesalkan sikap Portugal yang tidak melaksanakan tanggung jawabnya sebagai penguasa administratif wilayah Timor. Sejak masalah Timor Timur diperdebatkan oleh PBB tahun 1975, Indonesia dipaksa mengambil posisi defensif dalam setiap persidangan PBB yang menyinggung persoalan itu.

TIMOR TIMUR DI FORUM PBB

Masalah Timor Timur pertama kali dibicarakan dalam forum PBB, yaitu komite dekolonisasi, atas usul Cina, Tanzania, Guinea Bissau dan Mozambique.³⁰ Dalam sidangnya tanggal 11 Desember 1975, komite ini mengeluarkan suatu resolusi yang mengecam intervensi militer Indonesia di wilayah Timor Timur. Tetapi resolusi itu ditentang oleh wakil Selandia Baru karena tidak

²⁶Leifer, "Indonesia and the Incorporation," hal. 353.

²⁷Whitlam, "Indonesia and Australia," hal. 763.

²⁸Richard W. Franke, *East Timor: The Hidden War* (n.p,nd), hal. 48.

²⁹Whitlam, "Indonesia and Australia," hal. 763.

³⁰Resolusi ini diterima dengan perbandingan suara 69 setuju (di antaranya Uni Soviet, negara-negara sosialis dan negara Afrika kulit hitam serta Australia), 11 menentang (di antaranya Birma, India, Indonesia, Iran, Malaysia, Mauritania, Maroko, Filipina, Arab Saudi dan Muangthai), dan 38 abstain (di antaranya Amerika Serikat, Singapura dan Selandia Baru). *Merdeka*, 15 Desember 1975.

mencerminkan usaha mengatasi masalah Timor Timur. Resolusi itu juga dianggap berat sebelah karena terlalu menitikberatkan aspek militer yang terlalu dibesar-besarkan dan tidak memusatkan pada cara dekolonisasi di wilayah itu.³¹

Karena desakan Portugal, persoalan Timor Timur dibahas kembali oleh Majelis Umum PBB, yang dalam sidangnya tanggal 12 Desember 1975 mengeluarkan Resolusi No. 3485. Resolusi ini menyesalkan intervensi bersenjata Indonesia di wilayah Timor Timur, dan menyerukan agar Indonesia menghentikan pelanggaran-pelanggarannya terhadap wilayah itu. Resolusi ini diterima dengan perbandingan suara 72 menentang, 10 mendukung Indonesia, 43 abstein dan 18 absen. Kekompakan ASEAN juga sempat diuji ketika Singapura bersikap abstein, sedang semua mitra kawasan lainnya mendukung posisi Indonesia.

Resolusi Majelis Umum PBB itu kemudian diperkuat oleh resolusi Dewan Keamanan PBB tanggal 22 Desember 1975, yang juga menyesalkan intervensi bersenjata Indonesia di Timor Timur. Pada tahun berikutnya (1976) Majelis Umum PBB kembali mengeluarkan Resolusi Timor Timur No. 31/53, yang antara lain menentukan bahwa masalah Timor Timur akan dibicarakan dalam sidang-sidang umum yang akan datang sebagai mata acara tersendiri, yaitu "masalah Timor Timur." Dengan demikian persoalan itu sejak tahun 1975 (sampai 1982) telah delapan kali dibahas oleh Majelis Umum PBB dengan pola pemungutan suara seperti terlihat dalam tabel di bawah ini.³²

Tabel

Tahun	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Menentang Indonesia	72	65	67	59	62	58	54	50
Mendukung Indonesia	10	20	26	31	31	35	42	46
Abstein	43	53	48	45	45	46	46	50
Absen	18	7	7	14	13	15	15	11

Integrasi Timor Timur dengan Indonesia tahun 1976 memancing reaksi keras dari banyak negara dalam sidang Majelis Umum PBB tahun 1976, yang menganggap integrasi itu sebagai *fait accompli* Indonesia. Mereka menuduh bahwa hak menentukan nasib sendiri tidak dilaksanakan sesuai dengan

³¹Kompas, 15 Desember 1975.

³²Bagian terbesar pembahasan persoalan Timor Timur di PBB, 1975-1981 diambil dari Bantarto Bandoro, "Perubahan Sikap Beberapa Negara mengenai Masalah Timor Timur dalam Sidang-sidang Umum PBB," *Suara Karya*, 29 Desember 1981.

Piagam PBB dan Resolusi Majelis Umum PBB No. 1514 (1960), khususnya karena pada saat itu pasukan Indonesia berada di Timor. Sesuai dengan ini dan atas permintaan beberapa negara Afrika kulit hitam, Majelis Umum PBB membicarakan masalah Timor dan mengeluarkan Resolusi No. 31/53 (1976), dengan perbandingan suara 65 menentang Indonesia, 20 mendukung, 53 abstein dan 7 absen.³³

Walaupun negara-negara yang mendukung Indonesia bertambah menjadi 20, pada dasarnya resolusi tahun itu tetap keras, mengecam Indonesia dan merupakan ulangan resolusi tahun 1975. Dalam resolusi tahun 1976 itu terlihat perubahan sikap beberapa negara. Misalnya, Australia yang pada tahun 1975 menentang Indonesia pada tahun 1976 bersikap abstein. Perubahan sikap mungkin ini didasarkan pada kenyataan di Timor Timur maupun pada faktor hubungan bilateral dengan Indonesia. Australia tampaknya tidak ingin mengorbankan hubungannya dengan Indonesia semata-mata karena persoalan Timor Timur. Perubahan sikap Australia ini sedikit banyak memperbaiki posisi Indonesia. Demikianpun sikap Amerika Serikat yang mendukung Indonesia (tahun 1975 ia abstein) dan mungkin mempengaruhi negara-negara Amerika Latin, Nikaragua dan Uruguay, sehingga mendukung Indonesia.

Secara keseluruhan hasil pemungutan suara tahun 1976 itu menunjukkan bahwa negara-negara Afrika kulit hitam dan sosialis tetap menentang Indonesia. Sikap itu terutama diambil karena solidaritas mereka dengan garis politik yang dianut oleh negara-negara bekas jajahan Portugal dan dengan Fretilin. Sebaliknya negara-negara Barat dan beberapa negara Amerika Latin bersikap abstein, sedangkan kelompok negara-negara Arab pecah. Sebagian mendukung Indonesia, sebagian abstein, dan sebagian lagi menentanginya (Aljazair).

Atas desakan Mozambique dan Guinea Bissau, masalah Timor Timur dicantumkan kembali dalam agenda persidangan Majelis Umum PBB tahun 1977 dan 1978. Sidang-sidang Majelis Umum ini juga mengeluarkan resolusi Timor Timur masing-masing dengan perbandingan suara sebagai berikut. Tahun 1977: 67 menentang Indonesia, 26 mendukung, 48 abstein dan 7 absen (1977); tahun 1978: 59 menentang Indonesia, 31 mendukung, 45 abstein dan 14 absen (1978). Walaupun jumlah negara yang mendukung Indonesia meningkat, dilihat secara keseluruhan jumlah suara yang mendukung posisi Indonesia belum banyak.

³³Negara-negara yang mendukung Indonesia antara lain adalah Bangladesh, Amerika Serikat, Nikaragua, Uruguay, Maroko dan Mauritania, sedangkan yang menentang dan abstein antara lain adalah Benin dan Pakistan. Sikap Maroko dan Mauritania pada tahun 1976 lebih baik dibandingkan dengan tahun sebelumnya (abstein), karena Indonesia ikut mensponsori resolusi Sahara Barat dalam KTT Non Blok di Kolombo yang menguntungkan Maroko. Sebaliknya Pakistan mengubah sikapnya dari menentang menjadi abstein.

Karena kuatnya dukungan terhadap negara sponsor resolusi, sidang Majelis Umum PBB tahun 1979 kembali membahas masalah Timor Timur dan mengadakan pemungutan suara dengan hasil 62 menentang, 31 mendukung Indonesia, 45 abstain dan 13 absen.³⁴ Perubahan sikap beberapa negara itu belum cukup membantu usaha Indonesia mencabut masalah Timor Timur dari agenda persidangan umum PBB. Sebaliknya negara-negara bekas jajahan Portugal yang mendapat dukungan dari beberapa negara komunis berhasil mencantumkan kembali dan mempertahankan masalah itu dalam agenda sidang umum PBB tahun 1980 dan 1981. Hasil pemungutan suara tahun 1980 adalah sebagai berikut: 58 menentang Indonesia, 35 mendukung, 46 abstain dan 15 absen. Jumlah negara yang menentang Indonesia pada tahun 1980 berkurang menjadi 58, sedangkan yang mendukungnya meningkat menjadi 35 negara.³⁵ Hasil pemungutan suara tahun 1981 adalah: 54 menentang Indonesia, 42 mendukung, 46 abstain dan 15 absen.³⁶

Tahun 1982 Indonesia kembali harus mempertahankan posisinya di PBB terhadap tuduhan beberapa negara anggota bahwa Indonesia telah menganeksasi Timor Timur tanpa memberikan kesempatan kepada rakyat di wilayah itu untuk menentukan masa depannya secara bebas. Usaha-usaha Indonesia untuk menghapuskan masalah itu dari agenda sidang umum PBB sejauh itu tidak berhasil. Masalah ini bahkan dicantumkan lagi dalam agenda Sidang Umum PBB ke-37 tahun 1982. Seperti tahun-tahun sebelumnya, sponsornya adalah negara-negara bekas jajahan Portugal seperti Mozambique, Angola dan Cape Verde. Negara-negara ini juga termasuk sembilan negara yang men-

³⁴Negara-negara yang mendukung antara lain adalah Amerika Serikat, Australia, Selandia Baru, Uruguay, Paraguay, Honduras, Chili, Columbia dan Turki, sedangkan sembilan negara anggota MEE dan tiga negara komunis, yaitu Cekoslovakia, Hongaria dan Rumania abstain. Perubahan sikap negara-negara Eropa Timur dari menentang tahun 1978 menjadi abstain tahun 1979 sekurang-kurangnya menguntungkan Indonesia.

³⁵Negara-negara yang mendukung Indonesia pada tahun 1980 adalah Argentina, Australia, Kanada, Columbia, Honduras dan Turki. Sikap baru Turki ini sesuai dengan komitmen yang disampaikan oleh delegasi Senat Turki sewaktu berkunjung ke Indonesia tahun 1978 dan merupakan tanggapan atas sikap Indonesia yang mendukung Turki dalam masalah Cyprus. Sebaliknya Cyprus menentang Indonesia. Dukungan sebagian besar negara Amerika Latin untuk Indonesia didasarkan pada garis politik mereka yang lebih moderat. Tetapi Guyana, Trinidad dan Tobago menentang Indonesia karena hubungannya yang lebih dekat dengan Afrika dan garis politik mereka yang radikal.

³⁶Dalam Sidang Umum PBB tahun 1981 Indonesia mendapat dukungan tambahan suara dari Bahrain, Komoros, Dominika, Kuwait, Paraguay dan Persatuan Emir Arab. Di antara negara-negara yang menentang Indonesia adalah Angola, Brazil, Meksiko, Kuba, Ethiopia, Guinea, Madagaskar, Malawi, Mali dan Tanzania. Sikap negara yang disebut terakhir ini tidak diduga. Sewaktu berkunjung ke Indonesia tahun 1981, Presiden Tanzania telah menjanjikan dukungan bagi Indonesia dalam persoalan Timor Timur.

dukung dicantumkan masalah Timor Timur dalam agenda sidang Biro Koordinasi Non-Blok di Havana tahun 1982.³⁷

Sementara itu dalam usahanya mengurangi jumlah suara yang mendukung Indonesia atau sebaliknya memperbanyak jumlah suara yang menyetujui resolusi, Portugal pada tahun 1982 berusaha mempola suatu resolusi sedemikian rupa sehingga bisa diterima dan disetujui oleh semua negara. Terdapat petunjuk bahwa Portugal tidak menuntut penarikan mundur pasukan Indonesia dari Timor Timur dan referendum di wilayah itu. Sebaliknya ia berusaha merancang suatu resolusi baru yang mendesak agar masalah Timor Timur diselesaikan melalui Mahkamah Internasional. Kehadiran delegasi partai-partai politik Portugal di New York awal September 1982 guna mempengaruhi negara-negara sponsor dan mencari dukungan internasional memperkuat dugaan seperti itu.³⁸

Langkah Portugal di PBB ditentang oleh Indonesia dan anggota ASEAN lainnya, Jepang, beberapa negara Timur Tengah dan Amerika Serikat. Posisi Amerika Serikat dalam masalah Timor Timur adalah menerima penggabungan Timor Timur dengan Indonesia. Posisinya ini dikemukakan oleh John Holdridge, kepala Biro Asia Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, di muka Kongres pertengahan September 1982.³⁹

Pemungutan suara tahun 1982 itu menghasilkan perbedaan suara menentang yang paling kecil sejak persoalan Timor Timur diperdebatkan di PBB tahun 1975. Hasil pemungutan suara itu adalah: 50 menentang Indonesia, 46 mendukung,⁴⁰ 50 abstein⁴¹ dan 11 absen. Indonesia hanya memperoleh tambahan empat suara, dan ini lebih sedikit dibandingkan dengan tahun 1981 ketika Indonesia memperoleh tambahan tujuh suara. Faktor utamanya diduga

³⁷Bantarto Bandoro, "Perkiraan Pemungutan Suara atas Masalah Timor Timur dalam Sidang Majelis Umum PBB 1982," *Suara Karya*, 12 Oktober 1982.

³⁸*The Asian Wall Street Journal*, 23 September 1982.

³⁹Bantarto Bandoro, "The East Timor Issue at the United Nations," *Indonesian Quarterly*, vol. XI, no. 1 (Januari 1983), hal. 11.

⁴⁰Negara-negara yang mendukung Indonesia antara lain adalah Fiji dan Kepulauan Solomon yang pada tahun 1981 bersikap abstein. Pakistan dan Maroko adalah di antara negara anggota organisasi Konperensi Islam yang mendukung Indonesia. Sikap baru Pakistan dari abstein tahun 1981 menjadi mendukung Indonesia tahun 1982 ini sesuai dengan janji yang dikemukakan oleh Presiden Zia Ulhaq sewaktu berkunjung ke Indonesia awal November 1982.

⁴¹Maroko yang pada tahun 1981 mendukung Indonesia berubah sikap menjadi abstein, karena sikap Indonesia yang juga abstein dalam persoalan Sahara Barat. Negara-negara lain yang mengambil sikap abstein adalah negara-negara Eropa Barat, seperti Inggris, Prancis, Italia, Denmark, Jerman Barat dan Norwegia. Negara-negara ini bersimpati kepada Portugal, sebagai sesama anggota NATO, tetapi menahan diri dari sikap bermusuhan dengan Indonesia dalam persoalan Timor Timur.

adalah kampanye Portugal dengan mengirim delegasi pemerintah dan parlemen ke sekitar lima puluh negara.

Karena perkembangan masalah Timor Timur di PBB yang cenderung menguntungkan negara-negara pendukung Portugal, Indonesia melakukan ofensif diplomatik untuk menjamin agar pemungutan suara dalam sidang umum PBB ke-38 (1983) sekurang-kurangnya bisa menyingkirkan masalah Timor Timur dari agenda PBB. Untuk mencapai tujuan itu Menteri Luar Negeri Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, mengunjungi Solomon, Fiji, Samoa Barat, Selandia Baru dan Papua New Guinea serta Norwegia dan Denmark untuk menjelaskan posisi Indonesia dalam persoalan Timor Timur.⁴² Misi-misi Indonesia lainnya juga dikirim dari Jakarta ke delapan negara Afrika: Burundi, Kenya, Uganda, Rwanda, Guiana, Ivory Coast, Liberia dan Togo. Lima di antara negara-negara itu pada tahun 1981 menentang Indonesia.⁴³ Misi Indonesia juga dikirim ke beberapa negara Amerika Latin dan Haiti serta Jamaica di kawasan Caribia.

Karena "perkembangan terakhir"⁴⁴ Sekretaris Jenderal PBB pada tanggal 19 Agustus secara tidak diduga mengumumkan bahwa ia tidak akan mengajukan laporan kepada Sidang Umum ke-38 tentang konsultasi yang dilaksanakan sesuai dengan resolusi tahun 1982.⁴⁵ Selanjutnya komite umum Sidang Umum PBB pada tanggal 23 September memutuskan tanpa perdebatan untuk menunda perdebatan masalah Timor Timur sampai Sidang Umum ke-39 tahun 1984. Keputusan yang sama diambil oleh komite umum pada tahun 1985 dan 1986. Jadi sejak tahun 1983 perdebatan masalah Timor Timur sudah empat kali ditunda. Wakil Norwegia di PBB adalah pihak pertama yang mengusulkan penundaan itu dengan pertimbangan bahwa "konfrontasi di Majelis Umum PBB tidak akan membantu dan kemungkinan akan memberikan dampak yang negatif pada kontak-kontak yang sedang berlangsung."⁴⁶ Keputusan PBB seperti itu oleh beberapa kalangan di Jakarta dan mitranya di kawasan dianggap sebagai kemenangan diplomasi Indonesia. Tetapi hal itu tidak berarti bahwa masalah itu sama sekali hapus dari agenda PBB.

⁴²*The Jakarta Post*, 12 September 1983.

⁴³Carmel Budiardjo dan Liem Soei Liong, *The War Against East Timor* (London: The Pitman Press Bath, 1984), hal. 149.

⁴⁴Yang dimaksud dengan "perkembangan terakhir" adalah negosiasi langsung antara Indonesia dan Portugal untuk menyelesaikan persoalan Timor Timur. *Harian Kompas*, 25 September 1983 mencatat pertemuan rahasia Indonesia-Portugal di Paris bulan Desember 1981.

⁴⁵Resolusi tahun 1982 yang diterima dengan perbandingan suara 50 setuju, 46 menentang dan 50 abstensi ini menyerukan Sekretaris Jenderal PBB untuk "memprakarsai suatu pertemuan antara semua pihak yang bersangkutan guna penyelesaian secara komprehensif persoalan Timor Timur." Budiardjo dan Soei Liong, *The War*, hal. 148.

⁴⁶*Far Eastern Economic Review*, 6 Oktober 1983.

Indonesia tidak menolak maupun mendukung prakarsa Norwegia itu.⁴⁷ Banyak pengamat di PBB memperkirakan bahwa Indonesia, karena penundaan itu, akan kehilangan momentum untuk memperoleh dukungan. Pandangan ini bisa dibenarkan bila dilihat posisi Indonesia dalam pemungutan suara terutama pada tahun 1982. Seandainya Indonesia menanggapi prakarsa Norwegia itu, masalah Timor Timur mungkin akan dicantumkan lagi dalam agenda PBB. Bila hal ini terjadi, dan karena posisi Indonesia yang dirasakan cukup kuat oleh pemerintah di Jakarta, biarpun jumlah suara tambahan setiap tahunnya tidak lebih dari sepuluh, Indonesia mungkin bisa mengalahkan Portugal. Menteri Luar Negeri Mochtar Kusumaatmadja pernah mengatakan bahwa: "Ada untungnya kalau persoalan Timor Timur dimasukkan dalam agenda Sidang Umum PBB (tahun 1983), karena Indonesia akan memperoleh kemenangan dalam pemungutan suara."⁴⁸

Tidak ditanggapinya prakarsa Norwegia itu memperlihatkan kesan bahwa Indonesia seolah-olah sangat menggantungkan penyelesaian Timor Timur pada usaha Sekretaris Jenderal PBB maupun kontak langsung antara Indonesia dan Portugal dengan harapan masalah Timor Timur bisa diselesaikan tanpa harus melalui pemungutan suara. Persoalannya sekarang apakah prakarsa Sekretaris Jenderal PBB dan kontak langsung antara Indonesia dan Portugal ini bisa lebih menjamin bahwa kedua negara itu akan mencapai kata sepakat tentang Timor Timur. Karena ketentuan dalam konstitusinya,⁴⁹ Portugal mempunyai komitmen untuk memajukan hak menentukan nasib sendiri dan kemerdekaan wilayah jajahannya. Siapa pun yang memerintah di Lisbon dan selama mereka tetap berpegang pada ketentuan dalam konstitusi itu, sulit diharapkan Portugal mau bersikap lunak terhadap penyelesaian wilayah jajahannya termasuk Timor Timur. Kegagalan pertemuan langsung Indonesia-Portugal berarti bahwa masalah Timor Timur akan dibahas lagi oleh PBB dalam sidang umumnya di tahun-tahun mendatang.

Jika di tahun-tahun mendatang pemungutan suara tentang masalah Timor Timur jadi diadakan, pola pemungutan suara yang sama seperti tahun-tahun sebelumnya kemungkinan akan terulang. Bahwa Portugal akan memperoleh dukungan suara yang lebih banyak daripada tahun-tahun sebelumnya adalah kemungkinan yang tidak bisa diabaikan.

Oleh karena masalah Timor Timur masih mungkin diperdebatkan dalam sidang umum PBB di tahun-tahun mendatang, diplomasi Indonesia juga di-

⁴⁷*Kompas*, 25 September 1983.

⁴⁸*Suara Karya*, 23 September 1983.

⁴⁹Konstitusi Portugal yang diumumkan pada tahun 1976 dan diubah tahun 1982 menetapkan bahwa: "Portugal terikat pada kewajibannya untuk memajukan dan melindungi hak kemerdekaan Timor." *The Europa Yearbook 1984. A World Survey* (London: Europa Publication Limited, 1984), hal. 743.

arahkan pada usaha mencabut persoalan itu dari agenda PBB. Yang mungkin sulit adalah mencabut nama Timor Timur dari daftar "wilayah yang tidak berpemerintahan sendiri" yang disusun pada tahun 1962. Dalam hal ini yang diperlukan bukan hanya suara mayoritas, tetapi juga dukungan dari kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan. Sampai tahun 1983 di antara kelima anggota tetap itu baru Amerika Serikat yang mendukung Indonesia. Prancis dan Inggris bersikap abstein, sedangkan Cina dan Uni Soviet selalu memberikan suara menentang.

Selama beberapa tahun terakhir ini resolusi PBB telah mempersoalkan pula pelanggaran hak asasi dan bantuan kemanusiaan untuk rakyat Timor Timur. Tetapi hak menentukan nasib sendiri tetap merupakan kunci persoalan yang selalu mendasari pemungutan-pemungutan suara. Konsep hak menentukan nasib sendiri diakui dalam Piagam PBB sebagai norma internasional yang pokok. Sejak bulan Desember 1975 persoalan hak menentukan nasib sendiri selalu diperdebatkan dalam forum PBB, dua kali di Dewan Keamanan (1975 dan 1976) dan dalam setiap sidang umum PBB, 1975-1982. Bagi Indonesia hak menentukan nasib sendiri itu telah dilaksanakan oleh rakyat Timor Timur dengan keputusan integrasi dengan Indonesia. Tetapi masyarakat internasional (PBB) belum sepenuhnya menerima keadaan itu. Mereka menuntut dilaksanakan hak itu di bawah pengawasan internasional.

TIMOR TIMUR DALAM HUBUNGAN AUSTRALIA-INDONESIA⁵⁰

Masalah Timor Timur telah memberikan dampak yang negatif pada hubungan antara Australia dan Indonesia. Hubungan antara kedua negara itu mengalami pasang-surut sejak timbulnya persoalan Timor Timur tahun 1974.

Posisi awal Australia dalam persoalan Timor Timur dikemukakan oleh Perdana Menteri Gough Whitlam pada waktu ia mengunjungi Indonesia pada tahun 1974. Secara tidak diduga ia telah mengeluarkan pernyataan yang mendukung posisi Indonesia. Sikapnya ini diungkapkan secara lebih jelas dalam suatu laporan tidak rahasia Departemen Luar Negeri Australia tanggal

⁵⁰Persoalan Timor Timur dalam hubungan Australia-Indonesia banyak disinggung dalam tulisan-tulisan misalnya: H.D. Anderson, "Australia-Indonesia Relations," in *Regional Dimension of Indonesia-Australia Relations* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1984); Hasting, "Timor and West Irian," hal. 715-716; Alan Renouf, *The Freighted Country* (Melbourne: The Macmillan Company of Australia Ltd., 1979), hal. 439-449; Sue Nichterlein, "Australia: Courtier or Courtesan? The Timor Issue Revisited," *Australian Outlook*, vol. 36, no. 1 (April 1982), hal. 47-50; Alfian Muthalib, "Indonesia dan Pasifik Barat Daya: Australia, Selandia baru dan Papua New Guinea," *Analisa*, no. 8 (Agustus 1985), hal. 3-6. Lihat juga beberapa Tajuk Rencana antara lain dalam harian *The Jakarta Post*, 2 Juli, 13 Juli 1984, 30 Mei, 22 Agustus 1985; *Kompas*, 21 Juni, 5 Juli 1984, 24 Agustus 1985.

11 September 1974.⁵¹ Laporan ini antara lain menyebutkan bahwa Australia ragu Timor Timur bisa mencapai kemerdekaan yang sejati karena kelemahan ekonomi dan keterbatasan kemampuan pertahanannya, dan oleh sebab itu ia memahami kekuatiran Indonesia mengenai masa depan wilayah Timor.

Prinsip ideologi yang dianut oleh Partai Buruh Australia adalah bahwa kemerdekaan, kebebasan dan hak menentukan nasib sendiri dianggap sebagai perkembangan yang alamiah. Tetapi Australia menganut pandangan yang sama dalam persoalan Irian Barat tahun 1962,⁵² walaupun Irian Barat secara geografis dan infrastruktur berbeda dari Timor Timur. Pandangan itu telah ditanggapi di Jakarta sebagai dukungan Australia terhadap kebijakan Timor Indonesia.⁵³

Dalam masa pemerintahan Whitlam itu hubungan antara Canberra dan Jakarta sangat baik. Tetapi dalam masa pemerintahan Fraser hubungan itu sempat mengalami ketegangan akibat hilangnya lima wartawan Australia di Timor, dan pernyataan Menteri Luar Negeri Andrew Peacock yang menyesalkan kejadian-kejadian di wilayah itu. Lebih dari itu kontak pribadi yang dikembangkan antara Presiden Soeharto dan Whitlam tidak lagi dikembangkan dalam Pemerintah Fraser.⁵⁴ Fraser cenderung membelokkan kembali orientasi politik luar negeri Australia ke Eropa dan Amerika Serikat dan memandang Asia Tenggara sebagai kawasan yang kurang penting.⁵⁵

Dalam perdebatan mengenai masalah Timor Timur di komite dekolonisasi bulan September 1976, delegasi Australia di PBB mengambil sikap diam. Menteri Luar Negeri Peacock bahkan tidak menyinggung soal Timor Timur dalam pidatonya di muka Sidang Umum PBB tanggal 29 September 1976.⁵⁶ Presiden Soeharto dan Perdana Menteri Fraser memang mengadakan pembicaraan pada bulan Oktober 1976. Tetapi, seperti yang ditulis oleh Whitlam,

⁵¹Hasting, "The Timor Problem I," hal. 19.

⁵²Untuk diskusi lebih lanjut tentang persoalan Irian Barat dalam hubungan Australia-Indonesia lihat misalnya Hasting, "Timor and West Irian," hal 710-718; Whitlam, "Indonesia and Australia," hal. 756-758; Renouf, *The Freighted*, hal. 400-431; Muthalib, "Indonesia dan Pasifik Barat Daya," hal. 3-6.

⁵³Hasting, "The Timor Problem I," hal. 19.

⁵⁴Bulan September 1976 Adam Malik mengatakan bahwa "... keakraban pribadi lebih bermanfaat daripada keakraban yang dijalin lewat jalur formal. Indonesia memiliki hubungan semacam ini dengan Whitlam." Malik menyebut hubungan itu sebagai "diplomasi batik." Nichterlein, "Australia: Courtier," hal. 48. Lihat juga Muthalib, "Indonesia dan Pasifik Barat Daya," hal. 693.

⁵⁵Muthalib, "Indonesia dan Pasifik Barat Daya," hal. 693.

⁵⁶Nichterlein, "Australia: Courtier," hal. 49.

Australia tidak mencatat pembicaraan itu,⁵⁷ sehingga pemerintah Australia memendam persoalan Timor Timur, sekalipun Pemerintah Fraser pada akhirnya mengakui secara *de facto* integrasi Timor Timur dengan Indonesia.

Masalah Timor Timur dipersoalkan lagi sejak berkuasanya Buruh di Australia di bawah Perdana Menteri Hawke, tahun 1983. Kemenangan Buruh menimbulkan tanda tanya mengenai masa depan hubungan Australia-Indonesia oleh karena sikapnya yang kurang bersahabat dengan Indonesia seperti terlihat dalam usahanya untuk mementahkan persoalan Timor Timur. Dalam programnya yang diterima pada kongres Juli 1982, Partai Buruh menentang dan menolak pengakuan atas integrasi Timor Timur dengan Indonesia. Hawke malahan pernah mengatakan: "Kita sama sekali tidak bisa melenyapkan atau menghapuskan apa yang terjadi di masa lalu."⁵⁸ Oleh sebab itu kunjungan Menteri Luar Negeri Hayden ke Jakarta bulan Juni 1983 diduga untuk menjelaskan sikap Australia mengenai Timor Timur. Tetapi sampai saat itu Australia belum menunjukkan sikap resmi ataupun memperlakukan program Partai Buruh sebagai sikap resmi Pemerintah Australia.

Kecenderungan itu terlihat lagi dalam salah satu pernyataan Hayden di Jakarta. Atas nama Pemerintah Australia ia mencatat bahwa Indonesia telah memasukkan Timor Timur dalam Indonesia tetapi menyatakan keprihatinan yang mendalam bahwa suatu tindakan penentuan nasib sendiri yang diawasi secara internasional belum terjadi di Timor Timur. Ini merupakan istilah diplomatik yang tidak menolak atau mengakui kebijakan pengakuan pemerintah sebelumnya. Secara terus terang Hayden juga mengakui perbedaan yang ada antara kedua negara.⁵⁹

Dalam kunjungannya ke Jakarta awal Juni 1983, Hawke mengeluarkan pernyataan yang lebih realistik tentang Timor Timur. Ia menyatakan bahwa Australia memahami apa yang terjadi di Timor Timur dan berusaha meningkatkan pengertian rakyatnya, khususnya kalangan Partai Buruh, mengenai keadaan di Timor Timur. Pernyataan Hawke ini menimbulkan reaksi tajam dari kalangan kiri dalam Partai Buruh yang menuduh Hawke telah menyimpang dari kebijakan luar negerinya yang ditetapkan oleh Partai Buruh dalam kongres tahun 1982.

Usaha Australia untuk memperbaiki hubungan dengan Indonesia terus dilakukan. Hal ini terutama terlihat pada konperensi nasional Partai Buruh

⁵⁷Whitlam, "Indonesia and Australia," hal. 763.

⁵⁸Ronald Nangoi, "Menerobos Kesulitan Hubungan Australia-Indonesia," *Suara Karya*, 3 Juni 1983.

⁵⁹*Kompas*, 8 April 1983.

Australia ke-36 tahun 1984. Dalam perdebatan mengenai program politik baru Partai Buruh kelompok Hayden-Hawke berhasil memenangkan suatu resolusi yang nadanya lebih lunak daripada program politik sebelumnya (1982). Dalam resolusi baru itu, yang diterima melalui pemungutan suara 55 berbanding 43, tuntutan untuk melaksanakan hak menentukan nasib sendiri di Timor Timur dan penyesalan atas integrasi wilayah itu dengan Indonesia berhasil dihapuskan.

Pemerintah Hawke, mungkin didesak oleh keinginannya untuk mencegah kemungkinan timbulnya ketegangan di masa depan dalam hubungan Australia-Indonesia, akhirnya pada tahun 1985 mengakui kedaulatan Indonesia atas Timor Timur.⁶⁰ Hawke telah melangkah lebih jauh dari kebijakan resmi Partai Buruh tentang Timor Timur.

⁶⁰*The Jakarta Post*, 20, 22, 23 Agustus 1985; *Kompas*, 24 Agustus 1985.