

PAMERAN

1 JAN 2004

86



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 1999/2000

**IDENTIFIKASI PERMASALAHAN DAN KENDALA MISI BANTUAN
PERSERIKATAN BANGSA BANGSA DI TIMOR TIMUR
(UNAMET)**

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Peneliti :

Dra. BLS. WAHYU WARDHANI, MA.
Drs. VINSENSIO M.A. DUGIS, MA.

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh : Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga
SK Rektor Nomor : 9171/J03/PG/1999
Tanggal 23 September 1999
Nomor urut : 26

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Februari, 2000

INTERNATIONAL ORGANIZATION



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 1999/2000

KKB
KK-2B
327.06
War
i

**IDENTIFIKASI PERMASALAHAN DAN KENDALA MISI BANTUAN
PERSERIKATAN BANGSA BANGSA DI TIMOR TIMUR
(UNAMET)**



Peneliti :

**Dra. BLS. WAHYU WARDHANI, MA.
Drs. VINSENSIO M.A. DUGIS, MA.**

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh : Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga
SK Rektor Nomor : 9171/J03/PG/1999
Tanggal 23 September 1999
Nomor urut : 26

3000078013141

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Februari, 2000



LEMBAGA PENELITIAN

- | | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--|
| 1. Puslit Pembangunan Regional. | 5. Puslit Pengembangan Gizi (5995720) | 9. Puslit Kependudukan dan Pembangunan (5995719) |
| 2. Puslit Obat Tradisional | 6. Puslit/Studi Wanita (5995722) | |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum | 7. Puslit Olahraga | 10. Puslit/Kesehatan Reproduksi |
| 4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718) | 8. Puslit Bioenergi | |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5995346
E-mail: lpunair@rad.net.id - http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223

IDENTITAS DAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. a. Judul Penelitian : Identifikasi Permasalahan dan Kendala Misi Bantuan Perserikatan Bangsa-Bangsa di Timor Timur (UNAMET)
- b. Macam Penelitian : () Fundamental, (V) Terapan, () Pengembangan
- c. Katagori Penelitian : () I (V) II () III
2. Kepala Proyek Penelitian
- a. Nama Lengkap dan Gelar : Dra. B.L.S. Wahyu Wardhani, MA.
- b. Jenis Kelamin : W a n i t a
- c. Pangkat/Golongan dan NIP: Penata (Gol. III/c) 131 801 409
- d. Jabatan Sekarang : Staf Pengajar
- e. Fakultas/Puslit/Jurusan : FISIP/Hubungan Internasional
- f. Univ./Inst. /Akademi : Universitas Airlangga
- g. Bidang Ilmu Yang Diteliti : Organisasi Internasional/Ilmu Hubungan Internasional
3. Jumlah Tim Peneliti : 2 (dua) orang
4. Lokasi Penelitian : Fakultas ISIP Unair
5. Kerjasama dengan Instansi Lain
- a. Nama Instansi : -
- b. A l a m a t : -
6. Jangka Waktu Penelitian : 5 (lima) bulan
7. Biaya Yang Diperlukan : 2.750.000,00
8. Seminar Hasil Penelitian
- a. Dilaksanakan Tanggal : 30 Maret 2000
- b. Hasil Penelitian : () Baik Sekali (V) Baik
() S e d a n g () Kurang

Surabaya, 30 Maret 2000



Mengetahui/Mengesahkan :
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian,

Prof. Dr. Noor Cholies Zaini f
NIP. 130 355 372

RINGKASAN PENELITIAN

Judul Penelitian : IDENTIFIKASI PERMASALAHAN DAN KENDALA
MISI BANTUAN PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA
DI TIMOR TIMUR (UNAMET)

Ketua Peneliti : Dra. B.L.S. Wahyu Wardhani, MA

Anggota Peneliti : Drs. Vinsensio M.A. Dugis, MA

Fakultas/Puslit : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Sumber Biaya : DIK Suplemen Universitas Airlangga
SK Rektor Nomor: 9171/JO3/PG/1999

Tanggal 23 September 1999

Isi Ringkasan

Seperti diketahui, integrasi Timor Timur ke wilayah Indonesia sejak 17 Juli 1976 tidak pernah diakui PBB dan lembaga ini tetap mengakui Timor Timur sebagai wilayah administratif Portugal. Walaupun dengan berbagai upaya diplomasi, Indonesia dengan gigih memperjuangkan untuk mendapat pengakuan internasional tentang masuknya Timor Timur sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Indonesia, upaya ini selalu gagal, meskipun secara *de facto* wilayah Timor Timur menjadi propinsi ke-27 Indonesia semenjak tahun 1976. Sebagai akibatnya, status integrasi Timor Timur lalu menjadi isu yang menyulitkan Indonesia dalam kancah politik internasional.

Pada tanggal 6 Mei 1999, di bawah arahan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Indonesia dan Portugal berhasil menyepakati persetujuan bersejarah mengenai masa depan Timor Timur di New York, AS. Adapun isi kesepakatan tiga pihak (*Tripartite Agreement*) itu adalah: Pasal 1, kedua pemerintah sepakat meminta Sekjen PBB untuk mengajukan rancangan otonomi khusus Timor Timur untuk memperoleh pertimbangan dan penerimaan atau penolakan mereka melalui suatu konsultasi berdasarkan penentuan pendapat yang langsung, umum dan rahasia; Pasal 2, meminta Sekjen PBB untuk menempatkan, segera setelah penandatanganan persetujuan ini, suatu misi PBB yang layak di Timor Timur agar dapat melaksanakan penentuan pendapat tersebut secara efektif; Pasal 3, Pemerintah Indonesia akan bertanggung jawab untuk menjaga perdamaian dan keamanan di Timor Timur agar penentuan pendapat dapat dilaksanakan secara adil dan damai dalam suasana yang bebas dari intimidasi, kekerasan, dan campur-tangan dari pihak mana pun; Pasal 4, meminta Sekjen PBB untuk menyampaikan hasil penentuan pendapat tersebut kepada Dewan Keamanan dan Majelis Umum, serta memberitahukannya kepada Pemerintah Indonesia dan Portugal dan rakyat Timor Timur; Pasal 5, jika Sekjen PBB menentukan bahwa berdasarkan hasil penentuan pendapat itu rakyat Timor Timur menerima paket otonomi, maka Pemerintah Indonesia harus melaksanakan otonomi luas itu dan Portugal harus mulai menempuh prosedur di PBB agar mengeluarkan Timor Timur dari daftar Majelis Umum mengenai Wilayah-wilayah yang Belum Berpemerintahan Sendiri, dan menghapus masalah Timor Timur dari agenda Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB; Pasal 6, jika Sekjen PBB menentukan bahwa paket otonomi tidak diterima rakyat Timor

Timor, maka Pemerintah Indonesia akan mengambil langkah-langkah konstitusional untuk memutuskan hubungannya dengan Timor Timur. Wilayah itu akan dikembalikan statusnya seperti sebelum 17 Juli 1976 dan Pemerintah Indonesia, Portugal bersama Sekjen PBB akan menyetujui pengaturan untuk suatu pemindahan kekuasaan di Timor Timur kepada PBB secara tertib dan damai. Sekjen PBB setelah mendapat mandat tersebut akan menempuh prosedur yang memungkinkan Timor Timur memulai suatu proses transisi menuju kemerdekaan; Pasal 7, selama masa transisi antara selesainya penentuan pendapat dan dimulainya pelaksanaan opsi yang mana pun dari hasil penentuan pendapat, kedua pihak meminta Sekjen PBB untuk memelihara keamanan dengan kehadiran PBB yang memadai di Timor Timur.

Pasal 2 kesepakatan ini secara eksplisit meminta PBB untuk membentuk suatu badan yang bertugas mempersiapkan terciptanya situasi yang kondusif di Timor Timur sehingga proses penentuan jajak pendapat dapat berlangsung secara efektif. Berdasarkan amanat, PBB lalu membentuk Misi Bantuan PBB untuk Timor Timur (*The United Nations Assistance Mission in East Timor*) atau yang lebih dikenal dengan UNAMET.

Secara resmi, misi bantuan PBB ini mulai bertugas di Timor Timur pada tanggal 3 Juni 1999, ditandai dengan pengibaran bendera PBB di depan markas besar UNAMET di Dili. Tetapi begitu UNAMET tiba di Timor Timur dan mulai melaksanakan tugas-tugasnya, sejumlah persoalan mulai nampak dan dalam proses, persoalan dan kendala yang dihadapi UNAMET nampaknya bertambah. Karena itu, topik permasalahan yang kemudian diangkat menjadi kajian dalam penelitian ini terfokus pada pertanyaan; apa saja permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET dalam menjalankan fungsinya di Timor Timur?

Melalui studi kepustakaan, teridentifikasi beberapa kendala dan permasalahan yang umumnya dihadapi oleh misi bantuan PBB semacam UNAMET. Pertama, mendapatkan mitra kerja yang dapat mendukung efektifitas dan kesuksesan misi yang bersangkutan; kedua, adanya kepentingan negara-negara lain (terutama negara-negara besar) yang menjadi taruhan dalam konflik yang perlu mendapat penyelesaian; ketiga, tingkat konflik telah mencapai tahapan perang fisik terbuka; keempat, rendahnya komitmen kerjasama dari pihak-pihak yang bertikai.

Ketika generalisasi jenis kendala dan permasalahan tersebut di atas dipakai sebagai dasar untuk mengidentifikasi permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET di Timor Timur, berhasil teridentifikasi bahwa persoalan-persoalan serupa juga memang dihadapi UNAMET. Masalah awal yang dihadapi UNAMET adalah bagaimana menentukan mitra yang dapat bekerjasama dengan baik sehingga misi yang diembannya dapat berjalan secara efektif. Problem yang dihadapi UNAMET dalam menentukan mitra ini adalah kecurigaan terhadap netralitas kinerja kerjanay baik yang berasal dari pemerintah Indonesia maupun dan terutama yang berasal dari kelompok-kelompok pro-integrasi di Timor. Ada kecurigaan yang cukup besar dari kelompok ini bahwa UNAMET mempunyai misi khusus yaitu ikut membantu percepatan proses lepasnya Timor Timur dari Indonesia. Kecurigaan ini

memaksa pihak UNAMET sangat berhati-hati dalam mengambil sikap karena setiap kebijakan yang diambilnya selalu menjadi perhatian dari pihak-pihak yang mencurigai netralitasnya.

Situasi keamanan yang semakin memburuk di Timor Timur juga menjadi hambatan utama bagi misi UNAMET. Eskalasi konflik yang cenderung meluas dengan intensitas yang semakin meningkat ikut mempengaruhi program-program kerja yang telah ditetapkan oleh UNAMET. Dampak dari situasi konfliktual yang tidak kunjung mereda mengakibatkan UNAMET terpaksa memberi rekomendasi kepada PBB untuk menunda jadwal pelaksanaan jajak pendapat dari tanggal 8 Agustus 1999 menjadi tanggal 30 Agustus 1999. Di samping itu, waktu registrasi bagi calon pemilih juga sempat terpaksa diperpanjang karena di cukup banyak wilayah hal ini tidak dapat terlaksana sesuai jadwal akibat dari konflik yang terus berlanjut antara kelompok-kelompok yang bertikai.

Besarnya taruhan kepentingan Indonesia dalam proses jajak pendapat juga memaksa UNAMET sangat berhati-hati dalam mengambil setiap kebijakan. Fakta di lapangan membuktikan bahwa UNAMET menjadi selalu menjadi sasaran kritik dari pemerintah Indonesia mulai dari proses persiapan sampai dengan periode pascajajak pendapat.

Penelitian ini juga menemukan bahwa rendahnya komitmen kerjasama dari pihak-pihak yang bertikai di Timor Timur tidak saja ikut memperkeruh situasi, tetapi juga memaksa UNAMET mengupayakan berbagai cara untuk mempertemukan kedua belah pihak. Dalam proses terlihat jelas bahwa kesepakatan seringkali berhasil ditandatangani, tetapi situasi di lapangan membuktikan sebaliknya. Konflik bersenjata terus berlanjut dan bahkan setelah hasil jajak pendapat diumumkan, Timor Timur dibumihanguskan oleh kelompok-kelompok pro-integrasi yang tidak dapat menerima kekalahan telak yang dialaminya.

Dari sejumlah kendala dan permasalahan yang dihadapi, nampaknya situasi keamanan dan kecurigaan terhadap netralitas UNAMET merupakan persoalan yang sangat mengganggu efektifitas kerja misi UNAMET di Timor Timur. Situasi yang tidak terkendali pascajajak pendapat mengakibatkan tugas-tugas lanjutan UNAMET diambilalih oleh Pasukan Penjaga Perdamaian PBB (International Forces for East Timor atau Interfet).

KATA PENGANTAR

Walaupun sedikit mengalami keterlambatan dari jadwal yang ditentukan, akhirnya laporan penelitian ini dapat terselesaikan juga. Terima kasih kepada semua pihak yang telah ikut membantu dalam bentuk sumbangan pemikiran untuk menyempurnakan hasil akhir laporan penelitian ini. Secara khusus, ucapan terima kasih ditujukan kepada:

- Ketua Lembaga Penelitian Universitas Airlangga yang telah mempercayakan tim peneliti untuk melakukan penelitian ini dan sekaligus menyetujui dana untuk penelitian ini,
- Kolega-kolega dosen peserta seminar yang telah ikut memberikan sumbang saran dan kritik-kritik untuk perbaikan laporan penelitian ini.

Kami sadar bahwa penelitian ini masih belum sempurna, masih ada kekurangan di sana-sini. Untuk itu tim peneliti tetap mengharapkan kritik-kritik dan saran-saran.

Surabaya, Maret 2000

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| Halaman Judul | i |
| Ringkasan Penelitian | iv |
| Kata Pengantar | v |
| Daftar Isi | v |
| Bab I PENDAHULUAN | 1 |
| I.1. Latar Belakang Masalah | 1 |
| I.2. Perumusan Masalah | 6 |
| I.3. Tujuan Penelitian | 6 |
| I.4. Kontribusi Penelitian | 6 |
| Bab II TINJAUAN PUSTAKA | 8 |
| Bab III METODE PENELITIAN | 13 |
| III.1. Tipe Penelitian | 13 |
| III.2. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data | 13 |
| III.3. Konseptualisasi | 15 |
| III.4. Lingkup Penelitian | 16 |
| Bab IV HASIL DAN PEMBAHASAN | 18 |
| IV.1. Deskripsi UNAMET | 18 |
| IV.2. Kendala dan Masalah | 22 |
| IV.2.1. Mitra Kerja yang Mendukung | 22 |
| IV.2.2. Kepentingan Negara-Negara Lain | 25 |
| IV.2.3. Tingkat Konflik Fisik Terbuka | 28 |
| IV.2.4. Rendahnya Komitmen Kerjasama | 33 |
| Bab V KESIMPULAN | 39 |
| KEPUSTAKAAN | 42 |

BAB I

PENDAHULUAN



I.1. Latar Belakang Masalah

Seperti diketahui, integrasi Timor Timur ke wilayah Indonesia sejak 17 Juli 1976 tidak pernah diakui PBB dan lembaga ini tetap mengakui Timor Timur sebagai wilayah administratif Portugal. Di samping itu, penolakan sebagian rakyat Timor Timur terhadap status integrasi, telah mengakibatkan konflik dan perang menjadi fenomena berkepanjangan antara pihak-pihak yang pro-integrasi dan yang pro-kemerdekaan.

Walaupun dengan berbagai upaya diplomasi, Indonesia dengan gigih memperjuangkan untuk mendapat pengakuan internasional tentang masuknya Timor Timur sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Indonesia, upaya ini selalu gagal, meskipun secara *de facto* wilayah Timor Timur menjadi propinsi ke-27 Indonesia semenjak tahun 1976. Sebagai akibatnya, status integrasi Timor Timur lalu menjadi isu yang menyulitkan Indonesia dalam kancah politik internasional.

Pada tanggal 6 Mei 1999, di bawah arahan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Indonesia dan Portugal berhasil menyepakati persetujuan bersejarah mengenai masa depan Timor Timur di New York, AS. Adapun isi kesepakatan tiga pihak (*Tripartite Agreement*) itu adalah¹:

- Pasal 1, kedua pemerintah sepakat meminta Sekjen PBB untuk mengajukan rancangan otonomi khusus Timor Timur untuk memperoleh pertimbangan

dan penerimaan atau penolakan mereka melalui suatu konsultasi berdasarkan penentuan pendapat yang langsung, umum dan rahasia.

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

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

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

□ Pasal 5, jika Sekjen PBB menentukan bahwa berdasarkan hasil penentuan pendapat itu rakyat Timor Timur menerima paket otonomi, maka Pemerintah Indonesia harus melaksanakan otonomi luas itu dan Portugal harus mulai menempuh prosedur di PBB agar mengeluarkan Timor Timur dari daftar Majelis Umum mengenai Wilayah-wilayah yang Belum Berpemerintahan Sendiri, dan menghapus masalah Timor Timur dari agenda Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB.

□ Pasal 6, jika Sekjen PBB menentukan bahwa paket otonomi tidak diterima rakyat Timor Timur, maka Pemerintah Indonesia akan mengambil langkah-

¹"RI-Portugal Sepakati Masa Depan Timtim," *Kompas*, 7 Mei 1999, h.1, dan "Details of UN agreement", *The Jakarta Post*, May 7, 1999, hal. 1.

langkah konstitusional untuk memutuskan hubungannya dengan Timor Timur. Wilayah itu akan dikembalikan statusnya seperti sebelum 17 Juli 1976 dan Pemerintah Indonesia, Portugal bersama Sekjen PBB akan menyetujui pengaturan untuk suatu pemindahan kekuasaan di Timor Timur kepada PBB secara tertib dan damai. Sekjen PBB setelah mendapat mandat tersebut akan menempuh prosedur yang memungkinkan Timor Timur memulai suatu proses transisi menuju kemerdekaan.

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

Pasal 2 kesepakatan ini secara eksplisit meminta PBB untuk membentuk suatu badan yang bertugas mempersiapkan terciptanya situasi yang kondusif di Timor Timur sehingga proses penentuan jajak pendapat dapat berlangsung secara efektif. Berdasarkan amanat, PBB lalu membentuk Misi Bantuan PBB untuk Timor Timur (*The United Nations Assistance Mission in East Timor*) atau yang lebih dikenal dengan UNAMET.

Secara resmi, misi bantuan PBB ini mulai bertugas di Timor Timur pada tanggal 3 Juni 1999, ditandai dengan pengibaran bendera PBB di depan markas besar UNAMET di Dili.² Kepemimpinan lembaga ini oleh Sekjen PBB dipercayakan kepada Ian Martin, seorang aktivis hak asasi manusia asal Inggris yang juga mempunyai pengalaman sebagai Sekjen Amnesty Internasional. Spesialis mengenai

masalah-masalah Haiti, Martin adalah tokoh hak asasi manusia yang berpengalaman luas. Ia terlibat dalam pembentukan operasi HAM PBB pertama di Rwanda tahun 1995 Haiti dan pada tahun 1993 juga terlibat dalam Misi Gabungan Organisasi-PBB dan Negara-negara Amerika untuk Haiti (Joint UN-Organization of American States Mission to Haiti), dan terakhir Ian Martin bekerja pada Carnegie Endowment for International Peace yang berpusat di Washington.³

Di samping mengukuhkan simbol kehadiran PBB di dalam upaya penyelesaian masalah Timor Timur, tugas utama UNAMET adalah membantu menciptakan terbentuknya situasi yang kondusif di Timor Timur sehingga jajak pendapat dapat berjalan secara langsung, bebas dan rahasia.⁴ Selain itu, badan PBB ini juga ditugaskan untuk mensosialisasikan isi Perjanjian Tiga Pihak New York kepada rakyat Timor Timur serta berperan juga sebagai institusi yang mengatur administrasi pelaksanaan jajak pendapat, mulai dari pendaftaran hingga hari H pemberian jajak pendapat.⁵

Karena tanggung jawab keamanan untuk melucuti senjata pihak-pihak yang bertikai berada pada pihak Indonesia –sebagaimana tersebut pasal 3 perjanjian yang berbunyi; “Pemerintah Indonesia akan bertanggung jawab untuk menjaga perdamaian dan keamanan di Timor Timur agar penentuan pendapat dapat dilaksanakan secara adil dan damai dalam suasana yang bebas dari intimidasi,

²“Kepala Perwakilan PBB Tiba di Dili”, *Kompas*, 2 Juni 1999, hal. 7.

³“UK rights activist to head UN mission in East Timor”, *The Jakarta Post*, May 16, 1999, hal. 2.

⁴Baca misalnya “PBB Prihatinkan Keamanan Timtim”, *Kompas*, 8 Mei 1999, hal. 1, lihat juga “UN officials, equipment arrive for E. Timor polls”, *The Jakarta Post*, May 25, 1999, hal. 10.

⁵Hal ini bahkan sudah diindikasikan oleh Tim I PBB yang mengunjungi Dili pada tanggal 5 Mei 1999. Lihat “PBB Minta Pemda Timtim Dukung Jajak Pendapat”, *Kompas*, 6 Mei 1999, hal. 1.

kekerasan, dan campur-tangan dari pihak mana pun”- maka UNAMET lebih merupakan institusi dengan tugas-tugas sipil.

Seperti yang telah diketahui secara umum, begitu UNAMET tiba di Timor Timur dan mulai melaksanakan tugas-tugasnya, sejumlah persoalan mulai nampak. Sebagian rakyat Timor Timur, terutama kelompok-kelompok pro-integrasi, kelihatannya mencurigai netralitas UNAMET karena dianggap lebih condong 'memberi perhatian' kepada pihak pro-kemerdekaan. Kecurigaan demikian tidak saja muncul setelah pengumuman hasil jajak pendapat, tetapi bahkan sudah terlontar begitu mendengar adanya keputusan penempatan misi bantuan PBB untuk Timor Timur. Beberapa minggu sebelum penandatanganan Perjanjian New York, para pemimpin kelompok prointegrasi secara eksplisit mengingatkan bahwa polisi PBB hendaknya tidak masuk ke Timor Timur dan mereka berjanji untuk melawan kelompok mana saja yang hendak memaksakan kehendaknya.⁶ Sementara itu, sebagian kelompok pro-kemerdekaan justru mengharapkan PBB tidak saja campur tangan secara sipil tetapi juga ikut serta secara militer dengan melibatkan Pasukan Penjaga Perdamaian PBB.

Dalam proses menjalankan tugas-tugasnya, persoalan dan kendala yang dihadapi UNAMET nampaknya bertambah. Gencarnya tuduhan atas ketidaknetralan UNAMET menyusul pengumuman hasil jajak pendapat di Timor Timur tanggal 4. September 1999, memberi indikasi kuat bahwa UNAMET menghadapi sejumlah permasalahan selama menjalankan tugasnya di Timor Timur.

⁶ Lihat "Disarmament crucial for the warning camps", *The Jakarta Post*, May 7, 1999, hal. 1 dan lihat juga "Wakil Panglima Perang Prointegrasi Protes UNAMET", *Kompas*, 6 Juni 1999, hal. 12.

1.2. Perumusan Masalah

Uraian-uraian pada latarbelakang penelitian di atas mengindikasikan bahwa dalam menjalankan fungsinya di Timor Timur sebagaimana diamanatkan PBB, UNAMET menghadapi sejumlah persoalan dan kendala. Karena itu, topik permasalahan yang kemudian diangkat menjadi kajian dalam penelitian ini terfokus pada pertanyaan; apa saja permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET dalam menjalankan fungsinya di Timor Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk;

- Pertama, melakukan identifikasi terhadap sejumlah permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET dalam menjalankan peranannya di Timor Timur.
- Kedua, memahami bagaimana karakteristik dasar jenis kendala yang dihadapi institusi-institusi internasional semacam UNAMET ketika menjalankan fungsi-fungsinya.

1.4. Kontribusi Penelitian

Adapun kontribusi yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah,

- Pertama, tersedianya sebagian bahan untuk melakukan penilaian terhadap peranan PBB dalam rangka mengatasi persoalan Timor Timur.
- Kedua, tersedianya informasi di seputar peranan UNAMET dalam penyelesaian masalah Timor Timur.

- Ketiga, tambahan pengetahuan dan pemahaman mengenai realitas operasionalisasi fungsi-fungsi yang dijalankan oleh institusi-institusi bentukan PBB semacam UNAMET.
- Keempat, tersedianya tambahan referensi bagi para peminat studi mengenai peranan PBB dan para pemerhati masalah Timor Timur.
- Kelima, diharapkan identifikasi permasalahan dan kendala yang ditemukan dapat menjadi input tambahan bagi siapa saja (terutama pemerintah) dalam rangka mengambil keputusan lebih lanjut yang berkaitan dengan masalah Timor Timur.
- Keenam, peningkatan pemahaman tentang masalah serta peningkatan ketrampilan meneliti bagi para peneliti yang terlibat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Mengingat misi yang dilakukan UNAMET belum berlangsung terlalu lama, bisa dimengerti jika belum ada telaah mendalam yang melakukan identifikasi permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET. Namun demikian, studi-studi terdahulu terhadap misi-misi PBB yang serupa dengan UNAMET telah cukup banyak.

Secara konseptual, misi bantuan PBB di Timor Timur (UNAMET) masuk dalam bagian dari kategori Operasi Penjagaan Perdamaian PBB (*Peace Keeping Operation*), yaitu penempatan personel militer atau polisi PBB (seringkali personel sipil) di suatu wilayah dalam rangka implementasi persetujuan yang telah dicapai antara pemerintah atau pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, baik di dalam suatu negara maupun antara satu negara dengan negara yang lain. Tugas-tugas operasi perdamaian umumnya bersifat kooperatif dan oleh karena itu metode-metode yang digunakan bersifat damai/non-militer.¹

Ada banyak contoh operasi misi perdamaian PBB, antara lain UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization) di Libanon 1948, UNMOGIP (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan) 1949, UNEF I (United Nations Emergency Force) 1956-57 di Mesir dan Israel, UNOGIL (United Nations Observation Group in Lebanon) 1958, UNOC (United Nations Operation in the Congo) 1960-64, UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority) di Papua

Barat 1962-63, UNYOM (United Nations Yemen Observation Mission) di Saudi Arabia dan Republik Persatuan Arab 1963-64, UNFICYP (United Nations Peace Keeping Force in Cyprus) 1964, DOMREP (Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic) 1965-66, UNIPOM (United Nations India-Pakistan Observation Mission) 1965-66, UNEF II (United Nations Emergency Force II) 1973-79 di perbatasan Israel dan Mesir, UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force) 1974 di perbatasan Israel dan Siria, UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) 1978, UNGOMAP (United Nations Good Offices Mission-Afghanistan and Pakistan) 1988-90, UNIIMOG (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group) 1988-91, UNAVEM I (United Nations Angola Verification Mission) 1988-91, UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) 1989-90 di Namibia, UNOCA (United Nations Observer Group in Central America) 1989-91, UNIKOM (United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission) 1991, MINURSO (United Nations Mission for the Referendum in West Sahara) 1991, UNOSAL (United Nations Observer Mission in El Salvador) 1991, UNAVEM II (United Nations Angola Verification Mission II) 1991, UNAMIC (United Nations Advance Mission in Cambodia) 1991-92, UNTAG (United Nations Transitional Authority in Cambodia) 1992, UNPROFOR (United Nations Protection Force) 1992 di Kroasia, Bosnia-Herzegovina dan bekas Republik Yuigoslavia, UNOSOM (United Nations Operation in Somalia) 1992-93, ONUMOZ (United Nations Operation in Mozambique) 1992,

¹Gareth Evans, *Cooperating for Peace, The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, (Sydney, Allen & Unwin, 1993), h. 11.

UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia II) 1993, UNOMUR (United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda) 1993.²

Dari pengalaman sekian banyak operasi perdamaian PBB di atas, banyak masalah dan kendala yang dihadapi di lapangan. Salah satu masalah yang seringkali dihadapi pada tahap awal adalah menentukan dengan lembaga atau institusi mana suatu misi perdamaian sebaiknya melakukan kerjasama, sehingga mandat yang diemban misi perdamaian tersebut dapat berlangsung secara efektif dan sukses.³ Studi yang dilakukan James Ingram menyimpulkan bahwa seringkali organisasi-organisasi non-pemerintah semisal Komite Palang Merah Internasional, merupakan pilihan/mitra yang efektif bagi misi bantuan PBB, karena institusi-institusi ini umumnya mampu menghindari bias kepentingan.⁴

Salah satu studi historis yang mendalam mengenai peranan institusi non-pemerintah yang bekerjasama dengan misi perdamaian PBB, dilakukan oleh C. R. Mitchell dalam konflik antara Pemerintah Nigeria dan Pemberontak Biafra 1967-70. Salah satu kesimpulan penting dari studi yang dilakukan Mitchel ialah temuannya yang menyebutkan bahwa institusi-institusi non-pemerintah ternyata memainkan peranan yang sangat penting dalam konflik yang berlangsung antara pemerintah Nigeria dan kelompok pemberontak Biafra. Kontribusi utama institusi-institusi non-

²*Ibid.*, h. 101-2.

³Kumar Rupesinghe, "Early Warning and Preventive Diplomacy," dalam Ted Robert Gurr and Barbara Harff, eds., *Early Warning of Communal Conflicts and Humanitarian Crises*, *Journal of Ethno-Development*, 1994, Vol.4 no. 1, h. 88-97.

⁴James Ingram, "The International Response to Humanitarian Emergencies", dalam Kevin Clements and Robin Ward, eds., *Building International Community, Cooperating for Peace, Case Studies*, (Sydney, Allen & Unwin in association with the Peace Research Centre RSPAS, ANU, Canberra, ACT, 1994), h. 9.

pemerintah tersebut adalah keberhasilan mereka untuk membuka jalur komunikasi antara kedua pihak yang berkonflik⁵

Masalah dan kendala lain ialah besarnya taruhan kepentingan-kepentingan negara-negara besar di wilayah yang dilanda konflik. Ketika kepentingan-kepentingan negara-negara besar cukup signifikan di dalam suatu konflik yang sedang berlangsung, penyelesaian terhadap masalah utama biasanya lalu sangat sulit diatasi. Kalaupun masalah utama yang dimaksud dapat teratasi, umumnya proses penyelesaiannya memakan waktu yang sangat lama. Misi PBB dalam rangka penyelesaian konflik Kamboja adalah salah satu contoh konkrit bagaimana sulitnya Operasi Perdamaian PBB dapat menjalankan tugasnya secara efektif akibat dari tingginya kepentingan negara-negara besar di balik pihak-pihak yang bertikai.⁶

Operasi misi perdamaian PBB umumnya juga mengalami kesulitan ketika tingkat konflik yang dialami pihak-pihak yang bertikai telah mencapai tahapan perang fisik yang terbuka. Dalam kasus demikian, operasi perdamaian akan tergantung pada meredanya perang fisik sebagai prasyarat agar misi operasi perdamaian dapat berjalan dengan baik. Contoh dari kasus ini adalah tugas berat yang dihadapi misi perdamaian PBB dalam mengatasi Krisis Teluk.⁷

Meski kehadiran kepentingann negara-negara besar seringkali menyulitkan misi perdamaian PBB seperti halnya dalam Konflik Kamboja, kasus Somalia di bawah UNITAF dan UNOSOM II membuktikan sebaliknya. Mundurnya negara-negara besar ternyata juga dapat mengakibatkan lumpuhnya efektifitas UNITAF dan

⁵C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, (London; MacMillan Press, 1981).

⁶Shirley Lithgow, "Cambodia", dalam Kevin Clements and Robin Ward, eds., *op. cit.*, h. 27-57.

⁷Claude Rakisits, "The Gulf Crisis: Failure of Preventive Diplomacy", dalam *ibid*, h. 58-103.

UNOSOM II yang membawa mandat perdamaian PBB.⁸ Dalam hal ini, bantuan finansial yang diberikan oleh negara-negara besar ternyata menjadi salah satu faktor penentu keberlanjutan efektifitas tugas-tugas misi-misi perdamaian PBB.

Kendala lain yang juga sangat menyulitkan tercapainya maksud misi PBB adalah rendahnya komitmen untuk bekerjasama dari pihak-pihak yang bertikai. Misi Verifikasi PBB II untuk Angola (UNAVEM II) memperlihatkan gagalnya misi PBB karena tidak adanya komitmen kerjasama dari pihak-pihak yang bertikai, tidak ada komitmen terhadap persatuan nasional, dan yang terjadi justru pertikaian dan konflik yang berkepanjangan.⁹

Uraian-uraian di atas memperlihatkan bahwa, di samping masalah teknis dan administratif serta kendala-kendala finansial yang bersumber pada PBB sendiri, ada berbagai potensi masalah dan kendala yang dihadapi oleh suatu operasi misi perdamaian PBB semacam UNAMET. Setiap wilayah dimana misi perdamaian PBB beroperasi mempunyai karakteristik masalah tersendiri. Karena itu, karakteristik konflik yang terjadi cenderung memunculkan masalah dan kendala yang berbeda dari suatu kasus ke kasus yang lain.¹⁰



⁸Bruce Lendon, "Somalia: International Intervention in a Failed State", dalam *ibid.*

⁹Dorothy Holt, "United Nations Angola Verification Mission II", dalam *ibid.*, h. 302-10.

¹⁰Coral Bell, ed., *The United Nations and Crisis Management: Six Case Studies*, (Canberra; Strategic and Defence Studies Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1994).

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

III.1. Tipe Penelitian

Sebagaimana secara implisit tertuang di dalam formulasi permasalahan, penelitian ini bersifat deskriptif. Secara teoritik, penelitian yang bersifat deskriptif berupaya menjawab pertanyaan apa, siapa, kapan atau berapa. Dengan demikian, berbeda dengan jenis penelitian eksplanatif yang berusaha menjawab bentuk pertanyaan mengapa, penelitian berjenis deskriptif pada prinsipnya mengemukakan apa yang terjadi.¹

Seperti telah tersirat pada tujuan penelitian, penelitian ini berupaya melakukan identifikasi terhadap sejumlah masalah dan kendala yang dihadapi UNAMET selama menjalankan misi yang diamanatkan PBB. Oleh karena itu, penelitian ini tidak akan melangkah ke tahapan analisis yang sangat mendalam mengapa permasalahan dan kendala jenis itu yang dihadapi UNAMET dalam menjalankan misinya di Timor Timur.

III.2. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Penelitian ini dilakukan melalui kombinasi antara riset kepustakaan (*library research*) pengamatan tidak langsung melalui telaah naskah. Secara teoritik, riset kepustakaan mengandalkan data-data sekunder yang dikumpulkan dari berbagai sumber seperti buku-buku, terbitan berkala, jurnal ilmiah, majalah, surat kabar,

makalah, dokumen pemerintah dan bahan-bahan lainnya yang mempunyai sumber penerbitan yang jelas.²

Di dalam penelitian ini, data-data sekunder terutama difokuskan pada studi-studi evaluasi mengenai peranan misi-misi PBB serupa dengan UNAMET yang pernah digelar di berbagai tempat. Sedangkan pengamatan tidak langsung terutama dilakukan melalui *press release* resmi UNAMET maupun melalui kejadian-kejadian yang diberitakan media massa, termasuk yang diperoleh melalui fasilitas internet..

Generalisasi-generalisasi yang diperoleh melalui riset kepustakaan dipakai sebagai kerangka berpikir dan sekaligus model yang digunakan sebagai alat bantu untuk melakukan identifikasi terhadap permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET dalam menjalankan fungsinya sebagaimana yang diamanatkan PBB. Temuan tentang permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET ini, kemudian dikonfirmasi dengan pernyataan-pernyataan resmi pejabat UNAMET yang diperoleh melalui *press release* resmi UNAMET, termasuk yang kemudian dilansir media massa. Kesimpulan terhadap permasalahan yang dikaji (temuan), secara kualitatif ditarik berdasarkan analisis terhadap kecenderungan-kecenderungan yang terjadi. Secara sederhana, Langkah-langkah metodologis dimaksud tergambar dalam tabel berikut:

| Tahap | Kegiatan | Sasaran | Hasil |
|-------|----------|---------|-------|
|-------|----------|---------|-------|

¹Mochtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, edisi revisi, (Jakarta; LP3ES, 1990), hal. 68.

²Gorys Keraf, *Komposisi* (Ende; Nusa Indah, 1984), hal. 165.

| | | | |
|-----|------------------------------|---------------------------|---|
| I | Riset Pustaka | Misi PBB serupa UNAMET | Generalisasi Teoritik |
| II | Pengamatan Tidak Langsung | Media Massa | Temuan Awal Masalah & Kendala UNAMET |
| III | Konfirmasi Hasil Tahap II | Press Release UNAMET | Identifikasi Masalah & Kendala UNAMET |
| IV | Menyimpulkan Temuan | Hasil Tahap III | Temuan Akhir Masalah & Kendala yang dihadapi UNAMET |

III.3. Konseptualisasi

Adapun yang dianggap masuk kategori sebagai "masalah dan kendala yang dihadapi UNAMET" adalah masalah yang terlihat melalui pengamatan dan mendapat atau diperkuat oleh pernyataan resmi UNAMET. Tanpa mengurangi arti penting dari adanya permasalahan dan kendala teknis yang dihadapi UNAMET selama menjalankan tugasnya di Timor Timur, penelitian ini tidak banyak memfokuskan perhatian pada permasalahan dan kendala yang bersifat teknis. Pertimbangannya, permasalahan dan kendala teknis umumnya dapat diatasi karena relatif dapat diperkirakan sebelum suatu misi seperti UNAMET berlangsung. Pertimbangan lain, kendala teknis umumnya berkaitan dengan masalah finansial yang untuk operasi-operasi yang dikomandoi PBB umumnya sudah diantisipasi sebelumnya.

Oleh karena itu, konsep permasalahan dan kendala dalam penelitian ini lebih dikaitkan dengan hal-hal yang non-teknis dan terutama kendala-kendala politis yang besumber dari berbagai pihak, terutama yang bersumber pada pihak-pihak yang

terlibat di dalam konflik yang berlangsung di Timor Timur. Pihak-pihak penting yang terlibat di dalam upaya penyelesaian masalah Timor Timur menjelang jajak pendapat ialah kelompok pro-integrasi, kelompok pro-kemerdekaan, pemerintah Indonesia dan Portugal serta kekuatan-kekuatan asing lainnya.

III.4. Lingkup Penelitian

Lingkup kajian penelitian ini dimulai dari penandatanganan Perjanjian Tiga Pihak New York, 5 Mei 1999 sampai dengan penyelenggaraan jajak pendapat 30 Agustus 1999. Tanggal 5 Mei 1999 diambil sebagai titik awal pengamatan karena UNAMET pada dasarnya merupakan salah satu implikasi dari hasil kesepakatan. Seperti disebutkan pada Bab I, Pasal 2 Kesepakatan Tiga Pihak New York secara eksplisit menyebutkan ketiga pihak sepakat meminta PBB untuk membentuk suatu badan yang bertugas mempersiapkan terciptanya situasi yang kondusif di Timor Timur sehingga proses penentuan jajak pendapat dapat berlangsung secara efektif. Berdasarkan amanat, PBB lalu membentuk Misi Bantuan PBB untuk Timor Timur (*The United Nations Assistance Mission in East Timor*) atau yang lebih dikenal dengan UNAMET.

Sementara itu, pengumuman jajak pendapat diambil sebagai batas akhir pengamatan dari penelitian ini karena kekacauan di Timor menyusul pengumuman hasil jajak pendapat praktis melumpuhkan mekanisme kerja UNAMET. Situasi yang tidak terkontrol memaksa pemerintah Indonesia menyetujui kehadiran Pasukan Perdamaian PBB yang kehadirannya secara efektif mengambil alih tugas-tugas pengamanan sekaligus tugas-tugas administrasi Timor Timur selanjutnya. Atas dua

pertimbangan di atas, terlihat jelas bahwa masa efektif tugas UNAMET di Timor Timur adalah antara Mei 1999 hingga November 1999.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini diawali dengan pemaparan deskriptif tentang UNAMET. Langkah ini diharapkan dapat menjadi dasar untuk membantu pemahaman terhadap sejumlah masalah dan kendala yang dihadapi UNAMET dalam menjalankan misinya di Timor Timur.

IV.1. Deskripsi UNAMET

Seperti telah sedikit disinggung pada Bab I, UNAMET adalah sebuah misi bantuan PBB yang dibentuk berdasarkan Pasal 2 Perjanjian Tiga Pihak (Indonesia, Portugal dan PBB) di New York, Amerika Serikat, pada tanggal 6 Mei 1999. Seperti tersirat dari Pasal 2 kesepakatan tersebut, UNAMET berfungsi sebagai suatu badan yang mempersiapkan terciptanya situasi yang kondusif di Timor Timur, sehingga proses jajak pendapat dapat berlangsung secara efektif. Di samping itu, UNAMET juga ditugaskan untuk mensosialisasikan isi Perjanjian New York kepada masyarakat Timor Timur dan berperan juga sebagai institusi utama yang mengatur administrasi pelaksanaan jajak pendapat, mulai dari pendaftaran hingga hari H pelaksanaan jajak pendapat.¹

Mengingat pentingnya tugas-tugas yang diemban UNAMET yang sekaligus merupakan simbol kehadiran PBB di dalam upaya penyelesaian masalah Timor Timur, maka keberhasilan misi ini juga ikut ditentukan oleh

¹“PBB Minta Pemda Timtim Dukung Jajak Pendapat,” *Kompas*, 6 Mei 1999, hal. 1.

kemampuan dan reputasi dari siapa yang dipercayakan memimpin misi bantuan ini. Oleh Sekretaris Jenderal PBB, kepemimpinan UNAMET dipercayakan kepada Ian Martin, seorang aktivis hak asasi manusia asal Inggris. Seorang spesialis masalah-masalah Haiti, Martin adalah tokoh hak asasi manusia berpengalaman luas. Ia adalah mantan Sekjen Amnesty Internasional yang pada tahun 1993 terlibat dalam Misi Organisasi Gabungan PBB dan Negara-Negara Amerika untuk Haiti (Joint UN-Organization of American States Mission to Haiti). Martin juga berpengalaman dalam pembentukan operasi Hak Asasi Manusia Pertama PBB di Rwanda pada tahun 1995. Sebelum ditunjuk memimpin UNAMET, Ian Martin bekerja pada Carnegie Endowment for International Peace yang berpusat di Washington D.C.²

Untuk melancarkan misi yang diemban UNAMET, PBB mempekerjakan sekitar 5.000 orang personil pada misi bantuannya ini. Jumlah personil UNAMET ini terdiri atas 241 orang staf internasional, 420 orang sukarelawan PBB, 280 orang polisi sipil dan sekitar 4.000 orang staf lokal.³ Khusus untuk staf lokal, mereka direkrut untuk mengisi posisi-posisi sebagai penterjemah, pengemudi, petugas pencatat pemilih, penjaga gedung dan petugas kebersihan (*janitors*). Staf lokal yang direkrut ini ditempatkan pada sekitar 200 tempat pemungutan suara yang tersebar di Wilayah Timor Timur.⁴ Meskipun personil UNAMET didukung oleh 230 orang polisi PBB, tetapi tugas-tugas mereka terbatas pada pemberian advis dan kerjasama dengan polisi Indonesia, termasuk melakukan pengawasan terhadap pengangkutan surat-surat suara dari dan ke tempat-

²“UK Rights activist to head UN mission in East Timor,” *The Jakarta Post*, 16 Mei 1999, hal. 2.

³“UN to send 5,000 personnel to E. Timor,” *The Jakarta Post*, 26 Mei 1999, hal. 1.

tempat pemungutan suara. Dibatasnya tugas-tugas UNAMET pada persoalan-persoalan sipil (non-militer) pada dasarnya sesuai dengan bunyi Pasal 3 Kesepakatan New York yang menyebutkan bahwa pihak Indonesia bertanggungjawab penuh terhadap masalah-masalah keamanan agar penentuan pendapat dapat berlangsung secara adil dan damai di dalam suasana yang bebas dari intimidasi, kekerasan dan campur tangan dari pihak mana pun.

Untuk mensukseskan misi UNAMET, PBB menyediakan anggaran finansial yang cukup besar. Pada tanggal 20 Mei 1999, Sekjen PBB, Kofi Annan, mengajukan kepada Majelis Umum anggaran operasional UNAMET sejumlah 45,7 juta dollar AS. Jumlah tersebut ketika itu bahkan diperkirakan bisa membengkak hingga 53 juta dollar AS. Selain dana tersebut, untuk operasi UNAMET, PBB juga mendapat tambahan kontribusi dana sukarela dari negara-negara lain yang mencapai jumlah 16,5 juta dollar AS ditambah 2,5 juta dollar AS yang diberikan dalam bentuk berbagai perlengkapan yang dibutuhkan UNAMET. Negara kontributor sukarela ini antara lain Portugal 10 juta dollar AS dan Australia 6,5 juta dollar AS. Australia juga menyumbang 12 kendaraan inventaris PBB serta dua helikopter Super Puma.⁵

Adapun pengiriman staf dan peralatan UNAMET ke Timor Timur dilakukan secara bertahap. Setelah sepengetahuan pihak Indonesia, menyusul pertemuan Ian Martin dengan Presiden B.J. Habibie dan Panglima TNI ketika itu, Jenderal Wiranto⁶, UNAMET secara resmi mulai bertugas di Timor Timur pada tanggal 3 Juni 1999. Peresmian ini ditandai oleh upacara pengibaran bendera PBB yang

⁴"East Tomorese apply for jobs with UN team," *The Jakarta Post*, 29 Mei 1999, hal. 13.

⁵"Anggaran Timtim 45,7 Juta Dollar," *Kompas*, 22 Mei 1999, hal. 7.

disaksikan sekitar 3.000 orang Timor Timur. Hadir dalam peresmian ini figur-figur penting antara lain, Lopes da Cruz sebagai Duta Besar Keliling Indonesia untuk masalah Timor Timur, Gubernur Timor Timur, Abilio Soares, Uskup Dioses Dili, Carlos Simenes Belo, dan utusan Portugal untuk Indonesia, Ana Gomes. Turut menyaksikan upacara ini adalah para pejabat militer dan polisi Indonesia serta David Simenes dan Leandro Isaac dari pihak Dewan Perlawanan Nasional untuk Kemerdekaan Timor Timur (National Resistance Council for East Timor/CNRT).⁷

Khusus untuk mensosialisasikan isi Kesepakatan New York, terutama mengenai paket otonomi luas yang ditawarkan Indonesia serta hal-hal teknis yang berkaitan dengan masalah jajak pendapat, UNAMET bekerjasama dengan koran lokal, *Suara Timor Timur*, menerbitkan halaman khusus berisi tentang hal-hal tersebut di atas. Ditulis dalam bahasa Indonesia, Inggris, Portugis dan Tetun, halaman informasi ini juga menginformasikan mengenai alternatif pilihan pada hari H jajak pendapat berlangsung. Informasi ini diterbitkan mulai tanggal 12 Juni 1999 sampai dengan sehari menjelang dilangsungkannya jajak pendapat.⁸

Dalam hal memformulasi aturan-aturan teknis yang berkaitan dengan masalah jajak pendapat, UNAMET sepakat bekerjasama dengan Komisi Perdamaian dan Stabilitas yang dibentuk pemerintah Indonesia. Langkah ini diambil UNAMET untuk ikut menjaga citra positif dan netralitas lembaga ini.⁹

⁶“RI approves UN plan on unarmed troops in E. Timor,” *The Jakarta Post*, 1 Juni 1999, hal. 10.

⁷“UN flag officially raised in East Timor,” *The Jakarta Post*, 4 Juni 1999, hal. 1.

⁸“UN launches information campaign in E. Timor,” *The Jakarta Post*, 13 Juni 1999, hal. 2.

⁹“UNAMET plans to work with KPS,” *The Jakarta Post*, 23 Juni 1999, hal. 2.

IV.2. Kendala dan Masalah

Seperti disinggung pada Bab II, secara umum misi-misi PBB semacam UNAMET menemui jenis-jenis permasalahan dan kendala berikut: pertama, mendapatkan mitra kerja yang dapat mendukung efektifitas dan kesuksesan misi yang bersangkutan; kedua, adanya kepentingan negara-negara lain (terutama negara-negara besar) yang menjadi taruhan dalam konflik yang perlu mendapat penyelesaian; ketiga, tingkat konflik telah mencapai tahapan perang fisik terbuka; keempat, rendahnya komitmen kerjasama dari pihak-pihak yang bertikai. Generalisasi teoritik persoalan ini dipakai sebagai landasan atau dasar di dalam mengidentifikasi permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET di Timor Timur.

IV.2.1. Mitra Kerja yang Mendukung

Seperti telah disinggung di bagian awal Bab ini, UNAMET didukung 5.000 orang personil yang 4.000 di antaranya adalah staf lokal yang direkrut dari masyarakat Timor Timur sendiri. Meskipun untuk itu UNAMET didukung prasarana dan dana operasional yang memadai, misi bantuan PBB ini tentu tetap membutuhkan mitra kerja lokal yang dapat mendukung efektifitas dan kesuksesan UNAMET.

Di dalam menentukan mitra kerja lokal inilah nampaknya UNAMET menghadapi persoalan. Kendala yang dihadapi UNAMET berkaitan dengan penolakan oleh sebagian kelompok pro-integrasi terhadap apapun wujud kehadiran asing dalam penyelesaian masalah Timor Timur. Tiga minggu

sebelum penandatanganan Kesepakatan Tiga Pihak di New York, para pemimpin pro-integrasi secara eksplisit memperingatkan utusan-utusan asing bahwa sebaiknya polisi PBB tidak hadir dan ikut serta dalam menyelesaikan masalah Timor Timur. Para pemimpin pro-integrasi bahkan berjanji akan melawan setiap kekuatan yang hendak memaksakan kehendaknya dan mereka menyatakan lebih suka menghindari konflik melalui dialog-dialog tradisional.¹⁰

Peringatan eksplisit para pemimpin kelompok pro-integrasi ini nampaknya mengindikasikan adanya kecurigaan terhadap kehadiran UNAMET. Kecurigaan ini berkaitan dengan apakah lembaga ini dapat menjalankan fungsinya secara netral/tidak memihak. Hal demikian memang bisa dimengerti mengingat banyaknya jumlah sukarelawan (mencapai 420 orang personil) yang berasal dari berbagai negara. Bagi sebagian kelompok pro-integrasi, kehadiran sukarelawan asing dalam jumlah besar, pasti dimotivasi oleh kepentingan lain yaitu membantu melepaskan Timor Timur dari penguasaan Indonesia. Lima orang mahasiswa asal Timor Timur di Surabaya yang ditanyai pendapatnya mengenai kehadiran UNAMET, secara eksplisit mengatakan bahwa personil-personil asing yang dipekerjakan UNAMET tidak mungkin mau bersusah-payah datang kalau mereka tidak mempunyai misi tertentu dan menurut mereka misi itu adalah membantu Timor Timur segera merdeka. Di samping itu, mereka menambahkan bahwa pikiran seperti itu sangat kuat dimiliki oleh orang-orang Timor Timur dan bahkan menjadi harapan kelompok pro-integrasi.¹¹

¹⁰“Disarmament crucial for the warring camps,” *The Jakarta Post*, 7 Mei 1999, hal. 1.

¹¹Dialog dengan kelima mahasiswa ini dilakukan tanggal 24 Agustus 1999. Mereka menyetujui pendapatnya dikutip, tetapi demi kepentingan keamanan meminta agar namanya tidak ikut ditulis.



Di pihak UNAMET sendiri, nampak ada kewaspadaan ekstra terhadap dengan siapa saja mereka mau bekerjasama. Meskipun UNAMET sepakat bekerjasama dengan Komisi Perdamaian dan Stabilitas yang dibentuk pemerintah Indonesia dalam hal memformulasi aturan-aturan teknis yang berkaitan dengan masalah jajak pendapat, UNAMET sangat selektif menerima kehadiran kelompok-kelompok yang hendak berpartisipasi sebagai pengamat dan pengawas jajak pendapat. Ketatnya seleksi UNAMET mengakibatkan ditolaknya sejumlah besar kelompok yang berniat ikut serta sebagai pengawas dan atau pengamat dalam proses jajak pendapat. Penolakan demikian sempat mengakibatkan timbulnya perbedaan pendapat antara UNAMET dan Pemerintah Indonesia.¹² Pihak UNAMET bahkan menuduh pihak Indonesia melanggar kesepakatan New York karena ingin memaksakan jumlah pengamat yang lebih besar dari yang telah disepakati bersama.¹³

Pemaparan dengan sejumlah bukti di atas cukup jelas mengindikasikan bahwa mendapatkan mitra kerja yang dapat mendukung efektifitas dan kesuksesan misi UNAMET merupakan salah satu masalah yang sekaligus merupakan kendala terhadap misi UNAMET di Timor Timur. Berbagai kecurigaan terhadap netralitas kinerja kerjanya, hampir selalu menyertai langkah UNAMET dalam menentukan kelompok-kelompok yang dapat bekerjasama dengan lembaga ini.

¹²“UN, govt. disagree over ballot observers,” *The Jakarta Post*, 25 Agustus 1999, hal. 2.

¹³“RI violates UN pact on observers: UNAMET,” *The Jakarta Post*, 27 Agustus 1999, hal. 1.

IV.2.2. Kepentingan Negara-Negara Lain

Kajian pustaka yang dipaparkan pada Bab II menyimpulkan bahwa kehadiran kepentingan negara-negara lain, terutama negara-negara besar, seringkali menjadi persoalan dilematis terhadap efektifitas misi kerja dari lembaga-lembaga PBB semacam UNAMET. Di satu sisi, besarnya taruhan kepentingan negara-negara besar di dalam konflik yang tengah berlangsung tidak jarang menjadi kendala terhadap upaya penyelesaian konflik. Misi yang dilakukan UNAMIC (United Nations Mission In Cambodia) 1992-93 yang diteruskan UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) adalah contoh konkrit mengenai hal ini.¹⁴ Pada kasus-kasus tertentu, di sisi lain, ditariknya kontribusi finansial negara-negara besar tidak jarang juga ikut melumpuhkan operasi-operasi perdamaian yang dikoordinasi PBB. Contoh kejadian seperti ini pernah dialami oleh misi perdamaian pertama PBB di Somalia, UNOSOM I (United Nations Operation in Somalia).¹⁵

Dalam kasus UNAMET di Timor Timur, negara lain sebagai pihak yang paling besar taruhan kepentingannya adalah Indonesia. Bagi Indonesia, kekalahan dalam jajak pendapat berarti kehilangan sebagian wilayah (Timor Timur) yang semenjak tahun 1976 telah diakui sebagai bagian integral dari wilayah kesatuan, propinsi ke-27 Indonesia. Dengan dasar kepentingan demikian, dapatlah dimengerti jika pemerintah Indonesia merupakan pihak yang

¹⁴Shirley Lightgow, "Cambodia," dalam Kevin Clements and Robin Ward, eds., *Building International Community, Cooperating for Peace, Cases Studies*, (Sydney: Allen & Unwin in association with the Peace Research Centre RSPAS, ANU, Canberra, ACT, 1994), hal. 25-57.

¹⁵Bruce Lendon, "Somalia: International Intervention in a Failed State," dalam *ibid*.

paling hirau bahkan kritis terhadap setiap gerak langkah kebijakan yang diambil UNAMET.

Untuk dapat mengontrol kenetralan peran yang dimainkan UNAMET, Indonesia membentuk Komisi Perdamaian dan Stabilitas. Komisi ini pada dasarnya dibentuk dengan tujuan ikut serta dalam perundingan-perundingan yang berkaitan dengan ketentuan-ketentuan teknis persiapan hingga pelaksanaan jajak pendapat. Kehadiran komisi ini nampaknya menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia tidak rela jika ketentuan-ketentuan teknis dibuat sepihak oleh UNAMET sehingga merugikan pihak Indonesia. Seorang staf Departemen Luar Negeri Indonesia yang terlibat langsung dalam pelaksanaan teknis proses jajak pendapat di Timor Timur membenarkan hal ini. Menurutnya, sedari awal memang pihak pemerintah Indonesia berupaya agar kinerja kerja UNAMET dapat benar-benar berlangsung secara netral dan dalam konteks itulah antara lain fungsi kehadiran Komisi Stabilitas dan Perdamaian yang dibentuk pemerintah Indonesia.¹⁶

Sikap kritis pemerintah Indonesia terhadap UNAMET muncul dalam berbagai kasus. Dalam proses rekrutmen staf lokal, pihak UNAMET mendapat protes dari kelompok pro-integrasi. Mereka menuduh UNAMET hanya memberi kesempatan kepada kelompok-kelompok yang pro-kemerdekaan. Tuduhan ini nampaknya ditindaklanjuti pemerintah Indonesia yang mengingatkan UNAMET agar tetap menjaga kenetralan kinerja kerjanya.¹⁷

¹⁶Pendapat ini dikemukakan M. Koba, staf Deplu RI, dalam dialog dengan Vinsensio Dugis di Surabaya pada tanggal 9 Februari 2000.

¹⁷"UNAMET accused of siding with antiintegration groups," *The Jakarta Post*, 3 Juni 1999, hal. 13.

Tuduhan serupa dari pihak Indonesia kembali muncul ketika UNAMET mengusulkan penundaan jadwal pelaksanaan jajak pendapat dengan alasan bahwa kondisi keamanan belum mencapai tahapan yang kondusif. Oleh pihak Indonesia, alasan yang dikemukakan UNAMET terkesan dibuat-buat, yang memungkinkan berbagai pihak mengembangkan strategi yang lebih optimal untuk memenangkan jajak pendapat.¹⁸

Kasus lain yang memperlihatkan bagaimana UNAMET mendapat kritik pedas dari pihak pemerintah Indonesia kembali muncul berkaitan dengan persyaratan yang dibuat UNAMET bagi orang-orang Timor Timur yang hendak mendaftarkan diri sebagai peserta jajak pendapat. Ketatnya persyaratan yang diminta ini, dilihat oleh pihak Indonesia sebagai langkah yang tidak mendukung lancarnya proses jajak pendapat. Sebagian kelompok pro-integrasi bahkan melihat ketatnya persyaratan ini sebagai bagian dari upaya memenangkan kelompok pro-kemerdekaan.¹⁹

Secara umum, kritik paling keras yang dilontarkan pihak Indonesia terhadap UNAMET adalah ketidaknetralannya dalam melakukan persiapan proses jajak pendapat. Konflik berdarah yang timbul setelah pengumuman jajak pendapat, berulang-kali oleh pihak Indonesia dianggap sebagai reaksi spontan yang dilandasi sikap tidak puas kelompok pro-integrasi terhadap berbagai kecurangan yang dilakukan UNAMET.²⁰ Meskipun ada seruan agar hasil itu

¹⁸“RI pledges fair East Timor vote,” *The Jakarta Post*, 13 Juli 1999, hal. 1.

¹⁹“UNAMET registration rules come under fire,” *The Jakarta Post*, 20 Juli 1999, hal. 2. Lihat juga “Half of E. Timor’s eligible voters register for poll,” *The Jakarta Post*, 28 Juli 1999, hal. 2.

²⁰“Restrained expressions follow result announcement,” *The Jakarta Post*, 5 September 1999, hal.

diterima apa adanya²¹, tetapi berbagai pihak (terutama dari kalangan TNI dan kelompok pro-integrasi) tetap menuduh ketidaknetralan UNAMET menjadi biang dari semua kekacauan yang terjadi pascajajak pendapat.²²

Pemaparan di atas memperlihatkan dengan jelas bahwa besarnya taruhan kepentingan Indonesia dalam proses jajak pendapat, menjadi sumber yang mengakibatkan tampilnya Indonesia sebagai pihak yang paling hirau bahkan cenderung ekstra kritis terhadap kinerja misi kerja UNAMET di Timor Timur. Protes-protes dan kritik-kritik yang dikemukakan pihak Indonesia baik menjelang maupun setelah hasil jajak pendapat diumumkan, sudah barang tentu menjadi kendala dan permasalahan tersendiri terhadap efektifitas misi UNAMET di Timor Timur.

IV.2.3. Tingkat Konflik Fisik Terbuka

Kendala dan permasalahan lain yang sangat serius menghambat efektifitas misi UNAMET dalam rangka penyelesaian masalah Timor Timur adalah tingkat konflik yang cenderung meningkat ke level eskalasi yang semakin terbuka dan melibatkan kekuatan-kekuatan fisik yang menyebar di berbagai tempat di Timor Timur. Dengan kata lain, semenjak awal masalah keamanan di Timor Timur telah menjadi keprihatinan banyak pihak terutama PBB yang kehadirannya antara lain diwakili oleh UNAMET.

²¹"Habibie calls on the nation to accept E. Timor results," *The Jakarta Post*, 5 September 1999, hal. 1. Lihat juga "World urges calm and respect for Timor vote," *The Jakarta Post*, 5 September 1999, hal. 2.

²²"RI pleads for more time on East Timor," *The Jakarta Post*, 10 September 1999, hal. 1. Lihat juga "Calm returns to ravaged East Timor, military says," *The Jakarta Post*, 10 September 1999, hal. 1.

Seperti telah diketahui secara umum, semenjak turunya Soeharto dan naiknya Habibie sebagai Presiden Keempat Indonesia, tuntutan kemerdekaan Timor Timur meningkat drastis menyusul opsi otonomi luas yang ditawarkan Habibie. Oleh karena itu, menjelang penandatanganan Perjanjian New York pun, persoalan keamanan telah menjadi perhatian serius PBB. Seruan terhadap perlucutan senjata berkali-kali dipandang PBB sebagai persyaratan penting terhadap dapat tidaknya proses jajak pendapat berlangsung secara tertib.²³ Dalam lawatan tim pendahuluan PBB, seruan serupa juga dikemukakan dan bahkan tim ini secara terbuka meminta pemerintah Indonesia menjalankan tanggungjawabnya sesuai Kesepakatan New York, yaitu menghentikan kekerasan yang terjadi di Timor Timur.²⁴

Kekhawatiran tentang semakin memburuknya persoalan keamanan di Timor Timur menjelang proses jajak pendapat tidak saja muncul dari pihak luar, tetapi termasuk juga dari pihak pemerintah Indonesia. Secara terbuka Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas, mengemukakan bahwa konflik yang terus meningkat antar berbagai kelompok di Timor Timur dapat membahayakan rencana pelaksanaan jajak pendapat.²⁵

Hal pertama yang dikemukakan pihak UNAMET setelah secara resmi membuka kantornya di Timor Timur adalah keinginan agar kekerasan dan pertikaian berdarah segera diakhiri. UNAMET menganggap hal ini merupakan syarat mutlak terhadap dapat tidaknya proses jajak pendapat berlangsung secara efektif.

²³"Disarmament crucial for the warring parties," *The Jakarta Post*, 7 Mei 1999, hal. 1.

²⁴"UN urges govt, to stop violence in E. Timor," *The Jakarta Post*, p. 1.

Kondisi keamanan yang mengkhawatirkan UNAMET ini tidak lain disebabkan karena eskalasi konflik antara kelompok pro-integrasi dan kelompok pro-kemerdekaan semakin sehari semakin luas dan cenderung menggunakan cara-cara kekerasan yang semakin meningkat pula. Menghadapi situasi ini, tugas-tugas administratif UNAMET lainnya ikut terhambat pula karena konsentrasi lalu terutama diarahkan kepada soal bagaimana konflik-konflik yang semakin meningkat bisa teratasi. Menghadapi kecurigaan tentang netralitas kerjanya, UNAMET menggunakan berbagai cara dan kesempatan untuk meyakinkan publik di Timor Timur bahwa proses jajak pendapat dilakukan secara rahasia.²⁶ Upaya perdamaian antar kelompok yang bertikai terus difasilitasi UNAMET bekerjasama dengan pemerintah Indonesia. Langkah ini cukup berhasil ketika pada tanggal 18 Juni 1999 kelompok-kelompok yang bertikai di Timor Timur menandatangani kesepakatan untuk mengakhiri cara-cara kekerasan.²⁷

Walau telah mencapai kesepakatan untuk mengakhiri cara-cara kekerasan, realitas di lapangan rupanya berbeda. Kelompok-kelompok yang bertikai tetap menggunakan cara-cara kekerasan yang mengakibatkan persiapan-persiapan yang dilakukan UNAMET ikut terganggu. Situasi keamanan yang tidak kondusif ini nampaknya mendorong UNAMET untuk memberi rekomendasi kepada PBB agar proses jajak pendapat ditunda dari tanggal yang telah disepakati yaitu tanggal 8 Agustus 1999. PBB menanggapi rekomendasi UNAMET ini secara serius sehingga langsung mengambil keputusan untuk

²⁵“Violence could endanger East Timor ballot: Alatas,” *The Jakarta Post*, 27 Mei 1999, hal. 13.

²⁶“UN tells E. Timorese their vote is secret,” *The Jakarta Post*, 18 Juni 1999, hal. 1.

menunda jadwal jajak pendapat hingga situasi yang dianggap benar-benar kondusif tercapai.²⁸

Di samping pengumuman penundaan ini, bekerjasama dengan pemerintah Indonesia UNAMET terus melakukan upaya perundingan antara kelompok pro-integrasi dan kelompok pro-kemerdekaan. Meski semula tidak mudah, tetapi berkat pendekatan bersama yang dilakukan UNAMET dan pemerintah Indonesia, kedua kubu yang bertikai berhasil dibujuk untuk memulai perundingan baru dan keduanya bersedia untuk itu.²⁹ Babak perundingan baru pun dimulai antar kedua kelompok yang bertikai itu dan pada tanggal 28 Juni 1999 keduanya mulai melakukan perundingan lagi.³⁰

Walaupun perundingan baru dimulai, tetapi situasi di lapangan belum banyak berubah. Kekerasan terus berlanjut dan bahkan markas UNAMET ikut menjadi sasaran kekerasan. Dalam siaran pers UNAMET yang diliris media masa disebutkan bahwa pos-pos misi PBB ini justru menjadi sasaran serang dari kelompok milisia pro-integrasi.³¹ Bersamaan dengan itu, perundingan antar kelompok yang bertikai tidak mendapat hasil yang memuaskan. Mereka hanya sepakat bahwa konflik memang harus dihentikan agar proses jajak pendapat dapat berjalan secara lancar, tetapi kedua kelompok yang bertikai tidak mencapai kesepakatan yang detil bagaimana cara yang dipakai keduanya untuk menghentikan konflik kekerasan yang semakin meluas.³²

²⁷“East Timor rival factions sign pact,” *The Jakarta Post*, 19 Juni 1999.

²⁸“RI surprised by delay of East Timor ballot,” *The Jakarta Post*, 24 Juni 1999, hal. 1.

²⁹“Rival E. Timor factions to start new peace,” *The Jakarta Post*, 25 Juni 1999, hal. 1.

³⁰“East Timor’s rival factions begin talks,” *The Jakarta Post*, 29 Juni 1999, hal. 1.

³¹“Militia members attack UN post in E. Timor: official,” *The Jakarta Post*, 30 Juni 1999, hal. 1.

³²“Timor talks end on a subdued note,” *The Jakarta Post*, 1 Juli 1999, hal. 1.

Sebagai akibat dari serangan yang dilakukan milisia pro-integrasi terhadap markas UNAMET di beberapa tempat di Timor Timur, lembaga ini terpaksa menarik personelnnya dari tempat-tempat yang eskalasi konfliknya semakin meningkat.³³ Akibatnya, Indonesia yang dianggap sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap masalah keamanan mendapat kecaman dari negara-negara lain. Amerika Serikat dan Australia mengecam kegagalan Indonesia mengontrol situasi keamanan di Timor Timur.³⁴ Pemerintah Amerika Serikat tidak saja mengecam tetapi justru memberi peringatan keras terhadap kegagalan pihak Indonesia.³⁵ Kecaman keras terhadap Indonesia juga dikemukakan PBB yang menganggap Indonesia belum berhasil menjalankan tanggung jawabnya mengatasi keamanan di Timor Timur.³⁶ Kali ini PBB juga sempat mengingatkan Indonesia bahwa jika kondisi tidak membaik maka jadwal jajak pendapat bisa ditunda kembali dan jika hal itu sampai terjadi maka bukan tidak mungkin diperlukan menghadirkan pasukan perdamaian untuk mengatasi konflik yang terus meningkat di Timor Timur.³⁷

Menghadapi tekanan-tekanan kekuatan luar ini, Indonesia tidak sekedar mengelak tuduhan, tetapi juga secara perlahan ikut mengusahakan perdamaian. Kelompok yang bertikai, terutama kelompok pro-integrasi, juga ikut mengendorkan tuduhan dan serangan-serangan yang ditujukan kepada UNAMET. Secara terbuka kelompok pro-integrasi mengemukakan bahwa mereka akan melunakkan sikap serta mengurangi tekanan-tekanan yang

³³“UNAMET pulls seven personnel from Viqueque,” *The Jakarta Post*, 2 Juli 1999, hal. 2.

³⁴“U.S., Australia attack RI failure to control militias,” *The Jakarta Post*, 1 Juli 1999, hal. 2.

³⁵“U.S. warns RI over East Timor violence,” *The Jakarta Post*, 15 Juli 1999, hal. 1.

³⁶“UN, U.S. still upset over East Timor security,” *The Jakarta Post*, 15 Juli 1999, hal. 1.

mengakibatkan terganggunya aktivitas-aktivitas UNAMET.³⁸ Pada minggu terakhir bulan Juli 1999, PBB menetapkan bahwa hari H pelaksanaan jajak pendapat dilakukan pada tanggal 30 Agustus 1999. Meskipun demikian, situasi keamanan belum sepenuhnya kondusif seperti yang diinginkan. Berbagai pihak masih mengkhawatirkan mengenai situasi keamanan yang sesewaktu diperkirakan dapat berubah secara cepat.³⁹

Uraian-uraian di atas secara jelas membuktikan bahwa eskalasi konflik yang semakin luas dan sifat konflik yang cenderung mengarah ke penggunaan cara-cara kekerasan merupakan kendala dan permasalahan tersendiri terhadap efektifitas kerja UNAMET. Ancaman-ancaman fisik yang ditujukan kepada personel UNAMET tidak saja mengganggu tugas-tugas administratif yang dijalankannya, tetapi bahkan sampai pada keluarnya rekomendasi yang mengakibatkan ditundanya jadwal pelaksanaan jajak pendapat oleh PBB. Sekali lagi, ini semua merupakan bukti nyata bahwa ketika konflik mencapai tahapan yang melibatkan kekuatan-kekuatan fisik, maka misi dari lembaga-lembaga PBB semacam UNAMET terhambat dan hal ini terbukti di Timor Timur.

IV.2.4. Rendahnya Komitmen Kerjasama

Eskalasi konflik yang semakin terbuka dan intens, sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, secara jelas juga mengindikasikan rendahnya komitmen kerjasama dari pihak-pihak yang bertikai. Hal ini merupakan salah satu

³⁷“East Timor ballot may be delayed again,” *The Jakarta Post*, 12 Juli 1999, hal 1. Lihat juga “No UN peacekeepers to E. Timor: Alatas,” *The Jakarta Post*, 7 Juli 1999, hal. 1.

³⁸“Prointegration groups soften stance on UNAMET activities,” *The Jakarta Post*, 26 Juli 1999, hal. 2.



kendala dan masalah yang menghambat efektifitas kerja dari misi UNAMET di Timor Timur. Di samping itu, upaya rekonsiliasi lalu menjadi sesuatu yang mustahil tercapai sementara eskalasi konflik terus meluas dan intensitasnya semakin meningkat.

Salah satu indikator awal komitmen kerjasana yang rendah ini terlihat ketika para pemimpin kelompok pro-integrasi secara eksplisit menolak kehadiran kekuatan luar/asing (sebagaimana telah disinggung pada bagian IV.2.2) dalam upaya menyelesaikan masalah Timor Timur. Di samping itu, meskipun telah terjadi kesepakatan antara Indonesia, Potugal dan PBB mengenai proses jajak pendapat, konflik kekerasan bukanya mereda, tetapi sebaliknya justru semakin menjadi di Timor Timur. Korban jiwa terus berjatuhan baik dari pihak pro-kemerdekaan maupun dari kubu pro-integrasi.

Seperti telah disinggung pada bagian sebelumnya, menghadapi situasi konfliktual ini, UNAMET berupaya mempertemukan kelompok-kelompok yang bertikai. Ini dilakukan karena UNAMET menganggap bahwa praktek-praktek kekerasan, intimidasi dan kampanye-kampanye yang bersifat teror oleh kedua kubu yang bertikai menunjukkan adanya sikap tidak kenal kompromi dan tidak mempunyai kamauan untuk bekerjasama. Juru bicara UNAMET, David Wimhurst, secara terang-terangan menyatakan bahwa meskipun fasilitas UNAMET lengkap, tetapi tak bakal berarti apa-apa kalau kondisi di lapangan tidak memungkinkan mereka bekerja secara optimal. Wimhurst menilai, faksi-

³⁹“U.S., EU concerned over security in East Timor,” *The Jakarta Post*, 27 Juli 1999. Lihat juga “Foreign envoys uneasy about E. Timor,” *The Jakarta Post*, 30 Juli 1999, hal. 1.

faksi yang bertikai di Timor Timur belum siap dengan cara-cara demokratis, mereka tidak bersedia menerima kekalahan secara jantan.⁴⁰

Ketika langkah-langkah persuasif dilakukan baik oleh UNAMET maupun pemerintah Indonesia terhadap para pemimpin kelompok yang bertikai untuk meletakkan senjata, kedua kubu yang bertikai nampak menunjukkan kengganannya. Wakil komandan kubu milisia pro-integrasi, Eurico Guterres, secara eksplisit menjelaskan bahwa kubunya tidak akan setuju terhadap ajakan gencatan senjata UNAMET, sebelum UNAMET meminta hal yang sama terhadap kubu pro-kemerdekaan. Guterres justru menuduh UNAMET lebih memperhatikan kubu lawannya dengan memberi perlindungan bagi kaum muda kubu pro-kemerdekaan di markas UNAMET. Ia juga menuduh UNAMET gagal membantu sekitar 8.000 orang pengungsi Timor Timur di wilayah Atambua, Timor Barat.⁴¹

Walau demikian, UNAMET tidak mengendorkan langkah pendekatan persuasif yang ditempuhnya. Pada tanggal 6 Juni 1999, pemimpin UNAMET, Ian Martin, kembali meminta agar kedua kubu yang bertikai segera menghentikan serangan ke kubu lawannya dan ikut membantu menciptakan situasi yang kondusif. Dalam konferensi pers yang diliris berbagai media, Ian Maryin menyatakan, *"In entering a new scene of East Timor history, I'am appealing to the two conflicting factions and their supporters to stop violence and provocative actions."*⁴² Pada tanggal 18 Juni 1999, kerjasama UNAMET dan Komisi Perdamaian Stabilitas (KPS) berhasil mengantar para pemimpin dari kedua kubu

⁴⁰"RI approves UN plan on unarmed troops in E. Timor," *The Jakarta Post*, 1 Juni 1999, hal. 10.

⁴¹"Police take over security in E. Timor," *The Jakarta Post*, 6 Juni 1999, hal. 1.

yang bertikai menandatangani kesepakatan perlucutan senjata, berlangsung di kantor Menteri Kehakiman di Jakarta. Kubu pro-integrasi diwakili oleh Domingus Soares dari Forum Perdamaian, Demokrasi dan Keadilan serta Joao da Silva Tavares, komandan milisi pro-integrasi. Sedangkan dari kubu pro-kemerdekaan diwakili oleh Alexander Xanana Gusmao, Presiden CNRT dan Leandro Isaac, anggota NCRT. Kesepakatan mereka pada intinya berbunyi, *"We have agreed to call on all followers from the CNRT and its organization Falintil (its armed wing) and the prointegration faction with its mass organizations to lay down all forms of firearms, grenades, explosives, homemade weapons and traditional weapons such as spears, arrows, machetes and others to the authorities, or police in this case, under the supervision of the KPS."*⁴³

Sayangnya, kesepakatan perlucutan senjata ini hanya berlaku di atas kertas semata. Di lapangan konflik bersenjata justru tidak kunjung berhenti. Pada tanggal 29 Juni 1999, sekelompok besar orang-orang dari kubu pro-integrasi menyerang salah satu pos UNAMET di Maliana yang mengakibatkan seorang staf wanita UNAMET terluka. Akibat kejadian ini, Sekjen PBB memutuskan menunda jadwal pelaksanaan jajak pendapat selama dua minggu dari yang seharusnya dilaksanakan pada tanggal 8 Agustus 1999.

Kejadian serupa juga dialami UNAMET di kabupaten Viqueque. Pada tanggal 31 Juli 1999, sekelompok milisi pro-integrasi melakukan demonstrasi di depan markas UNAMET. Mereka mengepung markas UNAMET dan mengancam akan mengusir staf UNAMET atau dibunuh kalau mereka menolak

⁴²"UNAMET wants end to E. Timor violence," *The Jakarta Post*, 7 Juni 1999, hal. 3.

⁴³"East Timor rival factions sign pact," *The Jakarta Post*, 19 Juni 1999, hal. 1.

pergi. Aliran listrik dan jaringan telepon ke markas UNAMET ikut diputus. Akibatnya, tujuh orang staf UNAMET di Viqueque terpaksa ditarik ke Dili.⁴⁴ Serangan serupa juga dilakukan milisi Besi Merah Putih terhadap konvoi kemanusiaan yang sedang meninggalkan kota Liquicia.⁴⁵

Selanjutnya, ketika registrasi terhadap para pemilih resmi dibuka pada tanggal 16 Juli 1999, konflik terbuka antar kedua kubu yang bertikai kembali pecah. Di Covalima, seorang aktivis pro-integrasi tewas terbunuh setelah bentrok dengan kelompok pro-kemerdekaan. Pada saat yang bersamaan, Mahidi (Mati Hidup untuk Integrasi), suatu milisi pro-integrasi, melakukan serangan terhadap penduduk di desa Salesai, yang dianggap merupakan salah satu pusat pendukung kelompok pro-kemerdekaan.⁴⁶

Meskipun proses registrasi pemilih tetap dibuka, situasi Timor Timur selama akhir Juli hingga Agustus 1999 terus diwarnai situasi konfliktual. Meski telah sepakat tentang aturan kampanye,⁴⁷ kedua Kubu yang bertikai tetap terlibat dalam konflik-konflik terbuka di lapangan. Dalam konflik yang pecah lagi di Maliana, misalnya, tujuh orang mahasiswa Timor Timur terluka.⁴⁸ Akibatnya, ancaman pertumpahan darah besar-besaran semakin dikhawatirkan,⁴⁹ dan hal ini menjadi perhatian banyak pihak.⁵⁰ Secara umum hal yang terjadi adalah

⁴⁴“UNAMET pulls seven personnel from Viqueque,” *The Jakarta Post*, 2 Juli 1999, hal 2.

⁴⁵“RI ‘won’t leave East Timor in irresponsible way,” *The Jakarta Post*, 5 Juli 1999, hal. 1.

⁴⁶“Clash mars East Timor registration,” *The Jakarta Post*, 17 Juli 1999, hal. 1.

⁴⁷“Hostile groups in E. Timor to sign code of conduct,” *The Jakarta Post*, 4 Agustus 1999, hal. 2.

Lihat juga “Rival factions sign accord for campaign,” *The Jakarta Post*, 10 Agustus 1999, hal. 1.

⁴⁸“Ridwan Max Sijabat and Lorenzo Vicente Martins, “Seven East Timorese students injured in Maliana clash,” *The Jakarta Post*, 19 Agustus 1999, hal. 2.

⁴⁹“E. Timor fears more bloodshed,” *The Jakarta Post*, 23 Agustus 1999, hal 1.

⁵⁰“Araujo warns of bloodshed in E. Timor,” *The Jakarta Post*, 25 Agustus 1999, hal. 2.

situasi konflikual mewarnai Timor Timur menjelang pelaksanaan jajak pendapat pada tanggal 30 Agustus 1999.⁵¹

Uraian-uraian di atas sekali lagi secara jelas membuktikan bahwa kedua kubu yang bertikai tidak mempunyai komitmen untuk bekerjasama sehingga menyulitkan UNAMET. Pelaksanaan jajak pendapat sempat ditunda dan bahkan waktu registrasi bagi pemilih terpaksa diperpanjang karena banyaknya hambatan yang dihadapi UNAMET. Dengan demikian, hal ini menjadi salah satu kendala dan permasalahan yang dihadapi UNAMET selama menjalankan misinys di Timor Timur.

⁵¹“Tension darkens Timor before vote,” *The Jakarta Post*, 29 Agustus 1999, hal. 1.

BAB V

KESIMPULAN

Dari uraian-uraian pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan berikut. Secara umum, misi-misi PBB semacam UNAMET menemui jenis-jenis permasalahan dan kendala berikut: pertama, mendapatkan mitra kerja yang dapat mendukung efektifitas dan kesuksesan misi yang bersangkutan; kedua, adanya kepentingan negara-negara lain (terutama negara-negara besar) yang menjadi taruhan dalam konflik yang perlu mendapat penyelesaian; ketiga, tingkat konflik telah mencapai tahapan perang fisik terbuka; keempat, rendahnya komitmen kerjasama dari pihak-pihak yang bertikai.

Ketika generalisasi jenis kendala dan permasalahan tersebut di atas dipakai sebagai dasar untuk mengidentifikasi permasalahan dan kendala yang dihadapi UNAMET di Timor Timur, berhasil teridentifikasi bahwa persoalan-persoalan serupa juga memang dihadapi UNAMET. Masalah awal yang dihadapi UNAMET adalah bagaimana menentukan mitra yang dapat bekerjasama dengan baik sehingga misi yang diembannya dapat berjalan secara efektif. Problem yang dihadapi UNAMET dalam menentukan mitra ini adalah kecurigaan terhadap netralitas kinerja kerjanay baik yang berasal dari pemerintah Indonesia maupun dan terutama yang berasal dari kelompok-kelompok pro-integrasi di Timor. Ada kecurigaan yang cukup besar dari kelompok ini bahwa UNAMET mempunyai misi khusus yaitu ikut membantu percepatan proses lepasnya Timor Timur dari Indonesia. Kecurigaan ini

memaksa pihak UNAMET sangat berhati-hati dalam mengambil sikap karena setiap kebijakan yang diambilnya selalu menjadi perhatian dari pihak-pihak yang mencurigai netralitasnya.

Situasi keamanan yang semakin memburuk di Timor Timur juga menjadi hambatan utama bagi misi UNAMET. Eskalasi konflik yang cenderung meluas dengan intensitas yang semakin meningkat ikut mempengaruhi program-program kerja yang telah ditetapkan oleh UNAMET. Dampak dari situasi konfliktual yang tidak kunjung mereda mengakibatkan UNAMET terpaksa memberi rekomendasi kepada PBB untuk menunda jadwal pelaksanaan jajak pendapat dari tanggal 8 Agustus 1999 menjadi tanggal 30 Agustus 1999. Di samping itu, waktu registrasi bagi calon pemilih juga sempat terpaksa diperpanjang karena di cukup banyak wilayah hal ini tidak dapat terlaksana sesuai jadwal akibat dari konflik yang terus berlanjut antara kelompok-kelompok yang bertikai.

Besarnya taruhan kepentingan Indonesia dalam proses jajak pendapat juga memaksa UNAMET sangat berhati-hati dalam mengambil setiap kebijakan. Fakta di lapangan membuktikan bahwa UNAMET menjadi selalu menjadi sasaran kritik dari pemerintah Indonesia mulai dari proses persiapan sampai dengan periode pascajajak pendapat.

Penelitian ini juga menemukan bahwa rendahnya komitmen kerjasama dari pihak-pihak yang bertikai di Timor Timur tidak saja ikut memperkeruh situasi, tetapi juga memaksa UNAMET mengupayakan berbagai cara untuk mempertemukan kedua belah pihak. Dalam proses terlihat jelas bahwa

kesepakatan seringkali berhasil ditandatangani, tetapi situasi di lapangan membuktikan sebaliknya. Konflik bersenjata terus berlanjut dan bahkan setelah hasil jajak pendapat diumumkan, Timor Timur dibumihanguskan oleh kelompok-kelompok pro-integrasi yang tidak dapat menerima kekalahan telak yang dialaminya.

Dari sejumlah kendala dan permasalahan yang dihadapi, nampaknya situasi keamanan dan kecurigaan terhadap netralitas UNAMET merupakan persoalan yang sangat mengganggu efektifitas kerja misi UNAMET di Timor Timur. Situasi yang tidak terkendali pascajajak pendapat mengakibatkan tugas-tugas lanjutan UNAMET diambilalih oleh Pasukan Penjaga Perdamaian PBB (International Forces for East Timor atau Interfet).

<<<<>>>>

KEPUSTAKAAN

Buku dan Artikel

- Bell, Coral, ed., *The United Nations and Crisis Management: Six Case Studies*, (Canberra; Strategic and Defence Studies Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1994).
- Evans, Gareth, *Cooperating for Peace, The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney; Allen & Unwin, 1993).
- Holt, Dorothy, "United Nations Angola Verification Mission II", dalam Kevin Clements and Robin Ward, eds., *Building International Community, Cooperating for Peace, Case Studies*, (Sydney, Allen & Unwin in association with the Peace Research Centre RSPAS, ANU, Canberra, ACT, 1994).
- Ingram, James, "The International Response to Humanitarian Emergencies", dalam Kevin Clements and Robin Ward, eds., *Building International Community, Cooperating for Peace, Case Studies*, (Sydney, Allen & Unwin in association with the Peace Research Centre RSPAS, ANU, Canberra, ACT, 1994).
- Keraf, Gorys, *Komposisi* (Ende; Nusa Indah, 1984).
- London, Bruce, "Somalia: International Intervention in a Failed State", dalam Kevin Clements and Robin Ward, eds., *Building International Community, Cooperating for Peace, Case Studies*, (Sydney, Allen & Unwin in association with the Peace Research Centre RSPAS, ANU, Canberra, ACT, 1994).
- Lithgow, Shirley, "Cambodia", dalam Kevin Clements and Robin Ward, eds., *Building International Community, Cooperating for Peace, Case Studies*, (Sydney, Allen & Unwin in association with the Peace Research Centre RSPAS, ANU, Canberra, ACT, 1994).
- Mas'oeed, Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, edisi revisi, (Jakarta; LP3ES, 1990).



Mitchell, C.R., *The Structure of International Conflict*, (London; MacMillan Press, 1981).

Rakisits, Claude, "The Gulf Crisis: Failure of Preventive Diplomacy", dalam Kevin Clements and Robin Ward, eds., *Building International Community, Cooperating for Peace, Case Studies*, (Sydney, Allen & Unwin in association with the Peace Research Centre RSPAS, ANU, Canberra, ACT, 1994).

Rupesinghe, Kumar, "Early Warning and Preventive Diplomacy," dalam Ted Robert Gurr and Barbara Harff, eds., *Early Warning of Communal Conflicts and Humanitarian Crises, Journal of Ethno-Development*, 1994, Vol.4 no. 1, h. 88-97.

Sijabat, Ridwan Max and Martins, Lorenzo Vicente, "Seven East Timorese students injured in Maliana clash," *The Jakarta Post*, 19 Agustus 1999, hal. 2.

Surat Kabar

"RI-Portugal Sepakati Masa Depan Timtim," *Kompas*, 7 Mei 1999, h.1.

"Details of UN agreement," *The Jakarta Post*, May 7, 1999, hal. 1.

"Kepala Perwakilan PBB Tiba di Dili," *Kompas*, 2 Juni 1999, hal. 7.

"UK rights activist to head UN mission in East Timor," *The Jakarta Post*, 16 Mei 1999, hal. 2.

"PBB Prihatinkan Keamanan Timtim," *Kompas*, 8 Mei 1999, hal. 1.

"UN officials, equipment arrive for E. Timor polls," *The Jakarta Post*, 25 Mei 1999, 10.

"PBB Minta Pemda Timtim Dukung Jajak Pendapat," *Kompas*, 6 Mei 1999, hal. 1.

"Disarmament crucial for the warning camps," *The Jakarta Post*, 7 Mei 1999, hal.

"Wakil Panglima Perang Prointegrasi Protes UNAMET", *Kompas*, 6 Juni 1999, hal. 12.

"PBB Minta Pemda Timtim Dukung Jajak Pendapat," *Kompas*, 6 Mei 1999, hal. 1.

- "UK Rights activist to head UN mission in East Timor," *The Jakarta Post*, 16 Mei 1999, hal. 2.
- "UN to send 5,000 personnel to E. Timor," *The Jakarta Post*, 26 Mei 1999, hal. 1.
- "East Tomorese apply for jobs with UN team," *The Jakarta Post*, 29 Mei 1999, hal. 13.
- "Anggaran Timtim 45,7 Juta Dollar," *Kompas*, 22 Mei 1999, hal. 7.
- "RI approves UN plan on unarmed troops in E. Timor," *The Jakarta Post*, 1 Juni 1999, hal. 10.
- "UN flag officially raised in East Timor," *The Jakarta Post*, 4 Juni 1999, hal. 1.
- "UN launches information campaign in E. Timor," *The Jakarta Post*, 13 Juni 1999, hal. 2.
- "UNAMET plans to work with KPS," *The Jakarta Post*, 23 Juni 1999, hal. 2.
- "Disarmament crucial for the warring camps," *The Jakarta Post*, 7 Mei 1999, hal. 1.
- "UN, govt. disagree over ballot observers," *The Jakarta Post*, 25 Agustus 1999, hal. 2.
- "RI violates UN pact on observers: UNAMET," *The Jakarta Post*, 27 Agustus 1999, hal. 1.
- "UNAMET accused of siding with antiintegration groups," *The Jakarta Post*, 3 Juni 1999, hal. 13.
- "RI pledges fair East Timor vote," *The Jakarta Post*, 13 Juli 1999, hal. 1.
- "UNAMET registration rules come under fire," *The Jakarta Post*, 20 Juli 1999, hal. 2.
- "Half of E. Timor's eligible voters register for poll," *The Jakarta Post*, 28 Juli 1999, hal. 2.
- "Restrained expressions follow result announcement," *The Jakarta Post*, 5 September 1999, hal. 1.
- "Habibie calls on the nation to accept E. Timor results," *The Jakarta Post*, 5 September 1999, hal. 1.
- "World urges calm and respect for Timor vote," *The Jakarta Post*, 5 September 1999, hal. 2.

- "RI pleads for more time on East Timor," *The Jakarta Post*, 10 September 1999, hal. 1.
- "Calm returns to ravaged East Timor, military says," *The Jakarta Post*, 10 September 1999, hal. 1.
- "Disarmament crucial for the warring parties," *The Jakarta Post*, 7 Mei 1999, hal. 1.
- "UN urges govt, to stop violence in E. Timor," *The Jakarta Post*, p. 1.
- "Violence could endanger East Timor ballot: Alatas," *The Jakarta Post*, 27 Mei 1999, hal. 13.
- "UN tells E. Timorese their vote is secret," *The Jakarta Post*, 18 Juni 1999, hal. 1.
- "East Timor rival factions sign pact," *The Jakarta Post*, 19 Juni 1999.
- "RI surprised by delay of East Timor ballot," *The Jakarta Post*, 24 Juni 1999, hal. 1.
- "Rival E. Timor factions to start new peace," *The Jakarta Post*, 25 Juni 1999, hal. 1.
- "East Timor's rival factions begin talks," *The Jakarta Post*, 29 Juni 1999, hal. 1.
- "Militia members attack UN post in E. Timor: official," *The Jakarta Post*, 30 Juni 1999, hal. 1.
- "Timor talks end on a subdued note," *The Jakarta Post*, 1 Juli 1999, hal. 1.
- "UNAMET pulls seven personnel from Viqueque," *The Jakarta Post*, 2 Juli 1999, hal. 2.
- "U.S., Australia attack RI failure to control militias," *The Jakarta Post*, 1 Juli 1999, hal. 2.
- "U.S. warns RI over East Timor violence," *The Jakarta Post*, 15 Juli 1999, hal. 1.
- "UN, U.S. still upset over East Timor security," *The Jakarta Post*, 15 Juli 1999, hal. 1.
- "East Timor ballot may be delayed again," *The Jakarta Post*, 12 Juli 1999, hal. 1.
- "No UN peacekeepers to E. Timor: Alatas," *The Jakarta Post*, 7 Juli 1999, hal. 1.
- "Prointegration groups soften stance on UNAMET activities," *The Jakarta Post*, 26 Juli 1999, hal. 2.

JAN 2004

45

PAMERAN

JAN 2004

