

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA BAGI TERCIPTANYA PERDAMAIAN DAN KEAMANAN DUNIA MELALUI PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA

Nugroho Wisnumurti*

Sejak didirikan pada tahun 1945, hingga kini PBB tetap merupakan satu-satunya organisasi multilateral dunia yang menangani masalah-masalah politik, sosial, ekonomi, dan budaya yang berdimensi global. Para pendiri PBB telah menetapkan tujuan organisasi dunia ini untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional, membina hubungan persahabatan dengan sesama negara, dan mengembangkan langkah-langkah untuk memperkuat perdamaian abadi. Selain itu, tujuan PBB adalah untuk mencapai kerjasama internasional dalam upaya memecahkan masalah-masalah ekonomi, sosial, budaya dan kemanusiaan, serta mempromosikan penghormatan atas hak asasi manusia dan keseimbangan perekonomian dunia.

Dalam usianya yang akan mencapai 52 tahun, PBB telah berulang kali harus menghadapi berbagai perubahan sistem internasional yang melingkupi keberadaannya. PBB didirikan sebagai pencerminan dari tekad para pendirinya untuk membentuk suatu organisasi yang dapat menghindarkan dunia dari bencana peperangan. Namun ter-

nyata tidak lama setelah PBB berdiri, masyarakat internasional menyaksikan perseteruan di antara dua negara adidaya yang berkembang menjadi Perang Dingin, yang mengancam dunia dengan perang nuklir dan juga menimbulkan berbagai konflik internasional selama lebih dari tiga dasawarsa. Kini setelah tujuh tahun berakhirnya Perang Dingin, PBB masih dipandang oleh negara-negara di dunia sebagai sarana multilateral utama dunia dalam memelihara perda-

* Nugroho Wisnumurti, S.H., L.L.M.,
Direktur Jenderal Politik Departemen Luar
Negeri RI

maian dan keamanan internasional.

Politik Luar Negeri RI

Indonesia dalam menghadapi berbagai perubahan konstelasi dunia juga tak terhindar dari pengaruh yang diakibatkannya. Hal ini adalah wajar, mengingat bahwa politik luar negeri suatu negara ditentukan oleh perpaduan sejumlah faktor antara lain seperti konfigurasi geopolitik yang berlaku saat itu, kepentingan nasional, tujuan nasional, dan sejarah nasional. Bagi Indonesia, berlaku pula faktor-faktor lain seperti posisi geografis yang strategis, yaitu posisi silang antara dua benua dan dua samudera, potensi sumber daya alam dan manusianya, susunan demografis dan sistem sosial politiknya.

Politik luar negeri Indonesia telah pula dijiwai dan diilhami oleh pengalaman dalam perjuangannya mencapai kemerdekaan nasional serta proses pertumbuhan dalam mengisi kemerdekaan tersebut. Sikap anti penjajahan kemudian telah menjadi salah satu ciri utama politik luar negeri Indonesia sesuai dengan yang tersimpul dalam alinea pertama Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab

itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan". Sementara itu, salah satu landasan ataupun tugas pokok politik luar negeri RI adalah sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu dalam kata-kata "...dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

Amanat dalam alinea pertama dan keempat Pembukaan UUD 1945 untuk menghapuskan penjajahan dan untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia tersebut telah membawa Indonesia untuk menganut suatu prinsip dasar politik luar negeri yaitu politik bebas-aktif atau politik nonblok yang diabdikan kepada kepentingan nasional.

Dalam berbagai kesempatan tidak kurang dari Menlu RI Ali Alatas sendiri yang secara panjang lebar memberikan gambaran mengenai politik luar negeri yang bebas-aktif. Politik bebas-aktif bukan merupakan suatu politik netral atau tidak memihak ataupun mengambil jarak seimbang (*equidistance*) secara pasif, serta bukan pula merupakan suatu politik yang mengabaikan ataupun menjauhkan diri dari perkembangan serta permasalahan dunia.

Kata "bebas" tersebut memiliki pengertian bahwa Indonesia berhak untuk bebas menentukan penilaian dan sikap terhadap setiap permasalahan dunia serta bebas dari keterikatan pada salah satu blok kekuatan di dunia beserta persekutuan militernya. Sedangkan kata aktif mengandung pengertian bahwa secara aktif dan konstruktif berusaha untuk turut menyumbang bagi tercapainya kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial di dunia. Sikap seperti itu jelas bersumber pada kewajiban konstitusional yang tertera dalam alinea pertama dan keempat Pembukaan UUD 1945.

Dalam melaksanakan hubungan luar negeri, Indonesia selalu menempatkan dirinya secara wajar dan dalam posisi bersahabat dengan semua bangsa serta menghormati perbedaan yang terkandung dalam eksistensi setiap bangsa dan negara. Sementara itu, arah dan sasaran operasional politik luar negeri Indonesia dari kurun waktu ke waktu ditentukan setiap lima tahun sekali yang ditetapkan oleh MPR-RI dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Melihat luasnya cakupan yang dapat dijangkau dalam membahas masalah mengenai PBB dan Indonesia, ditegaskan pada aspek pertama yang kiranya perlu disampaikan, yaitu bahwa

PBB memiliki kedudukan penting dalam politik luar negeri Indonesia. Catatan sejarah memperlihatkan secara berulang-ulang betapa pentingnya PBB bagi Indonesia, yaitu antara lain pada waktu memperjuangkan pengakuan internasional masa perjuangan kemerdekaan Indonesia, memperjuangkan kembalinya Irian Barat ke pangkuan bumi pertiwi, dan upaya perjuangan pengakuan terhadap konsepsi negara nusantara melalui Konvensi Hukum Laut. Sementara itu aspek kedua yang ingin disampaikan ialah, bahwa peranan Indonesia dalam PBB juga telah menunjukkan partisipasi yang aktif secara konsisten dan diakui oleh bangsa-bangsa lain di dunia.

Sesuai dengan judul, tulisan ini membatasi diri pada pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di PBB dalam bidang perdamaian dan keamanan internasional.

Perjuangan Kemerdekaan RI

Walaupun Indonesia baru masuk menjadi anggota PBB pada tahun 1950, bukan berarti masyarakat internasional, utamanya PBB, tidak memberikan perhatiannya dalam masa-masa perjuangan kedaulatannya selama lima tahun merdeka. Pada masa perjuangan mempertahankan

kemerdekaan inilah Dewan Keamanan telah membahas masalah Indonesia sebagai salah satu masalah pokok.

Sebagai akibat agresi militer yang dilancarkan Belanda terhadap Indonesia pada 20 Juli 1947, masalah Indonesia dibahas oleh Dewan Keamanan. Atas usulan India pada 28 Juli 1947 dan Australia pada 30 Juli 1947 sengketa Indonesia-Belanda diajukan ke Dewan Keamanan berdasarkan pasal 34 dan 39 Piagam PBB. Pada sidang-sidang tersebut delegasi Indonesia yang dipimpin oleh Sutan Sjahrir, utusan khusus pemerintah, telah melaporkan tentang agresi Belanda dan sekaligus memperkenalkan Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat dan tekad rakyatnya untuk berjuang mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan Indonesia. Rancangan resolusi yang diajukan pada 31 Juli 1947 oleh Australia dan India antara lain: "menyerukan agar pihak-pihak yang bertikai segera menghentikan permusuhan dan menyelesaikan pertikaian melalui arbitrase atau dengan cara-cara damai lainnya, serta melaporkan kepada Dewan Keamanan perkembangan kemajuan selanjutnya". Rancangan resolusi tersebut akhirnya diterima pada 1 Agustus 1947 dengan perbandingan suara 8 menyetujui, 3 abs-

tain (Belgia, Perancis, dan Inggris), dan tanpa penolakan. Resolusi ini adalah satu kemenangan luar biasa bagi RI dan telah mengubah seluruh sifat sengketa Indonesia-Belanda. Sejak saat itu upaya mempertahankan kemerdekaan Indonesia telah menjadi masalah internasional.

Penyelesaian Masalah Irian Barat

Pentingnya PBB dalam perjuangan Indonesia merebut Irian Barat sebagai bagian integral wilayah kesatuan RI telah tampak sejak 17 Agustus 1954, ketika Wakil Tetap RI (Watapi) di PBB Sudjarwo Tjondronegoro, mengajukan permintaan kepada Sekjen PBB U Thant agar masalah Irian Barat dimasukkan dalam agenda Sidang Majelis Umum ke-9 PBB. Dalam pembahasan di MU PBB, rancangan resolusi Irian Barat prakarsa Indonesia tidak memperoleh dukungan yang diperlukan. Begitu pula dalam SMU ke-10 tahun 1955, SMU ke-11 tahun 1956, dan SMU ke-12 tahun 1957 masalah Irian Barat gagal diterima sebagai resolusi PBB karena juga tidak memperoleh dukungan yang memadai. Kekalahan ini tentunya tidak lepas dari komposisi keanggotaan PBB yang lebih menguntungkan Belanda. Pada waktu itu jumlah anggota Majelis Umum PBB se-

bagian besar masih didominasi oleh negara-negara Barat dan Timur, sedangkan mayoritas negara-negara berkembang pada saat yang sama masih menjadi koloni negara Barat dan belum merdeka.

Hasil nyata dalam upaya penyelesaian masalah Irian Barat baru terlihat, tatkala pada 1962 Sekjen PBB U Thant mengambil prakarsa agar masalah Irian Barat dirundingkan antara Indonesia dan Belanda. Nota yang diajukan oleh Sekjen PBB berdasarkan pokok-pokok rencana Dubes Elsworth Bunker (AS) akhirnya diterima oleh kedua belah pihak dan setelah itu suatu persetujuan ditandatangani di Markas Besar PBB pada 15 Agustus 1962, serta diratifikasi secara bersama-sama pada 21 September 1962.

Sesuai dengan persetujuan, PBB akan mengambil alih pemerintahan di wilayah Irian Barat sebelum menyerahkannya kepada Indonesia mulai dari 1 Oktober 1962 hingga 1 Mei 1963. Untuk itu, PBB membentuk *United Nations Temporary Executive Authority* (UNTEA) guna mempersiapkan penyerahan wilayah tersebut kepada Indonesia telah dipersiapkan 1.500 personil yang tergabung dalam pasukan PBB di Irian Barat (*UN Security Force in West Irian-UNSF*). Tugas UNTEA dan UNSF antara lain adalah untuk memantau gencatan sen-

jata, dan menjamin tertib hukum di wilayah tersebut yang mencakup sebagai penanggung jawab administratif/penguasa sementara.

Berdasarkan persetujuan yang sama, akhirnya pada 1 April 1969, Sekjen PBB telah menunjuk seorang wakilnya yaitu Fernando Ortiz-Sanz untuk bertindak sebagai penasehat dan membantu dalam persiapan untuk membantu Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera). Dengan bantuan pemerintah RI dan persetujuan Dewan Rakyat Irian Barat, maka Majelis Konsultatif telah dibentuk antara 14 Juli-2 Agustus 1969. Hasil Pepera menunjukkan bahwa rakyat Irian Barat memilih untuk bergabung dengan Indonesia dan Majelis Umum PBB telah mengesahkannya pada November 1969.

Dekolonisasi

Perjuangan Indonesia bersama dengan negara-negara yang baru merdeka lainnya telah menghasilkan deklarasi PBB tentang dekolonisasi dalam resolusi PBB 1514 (XV) dan 1541 (XV) pada tahun 1960 yang berintikan pengaturan mengenai hak penentuan nasib sendiri bagi bangsa-bangsa yang masih dijajah yang telah memacu proses pencapaian kemerdekaan bagi sejumlah besar negara-negara di

kawasan Afrika, Asia serta Amerika Latin dan Karibia. Kedua resolusi tersebut telah memacu laju proses dekolonisasi bagi bangsa-bangsa yang belum ber-pemerintahan sendiri dan dalam rangka pelaksanaan segera hak penentuan nasib sendiri bag-sa-bangsa.

Deklarasi PBB tentang dekolonisasi dalam resolusi No. 1514 (XV) memuat prinsip-prinsip yang penting dan mendasar bagi pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri serta kondisi yang harus segera dipenuhi oleh para penguasa administrasi masing-masing. Sedangkan resolusi 1541 (XV) antara lain menentukan bahwa dalam melaksanakan hak menentukan nasib sendiri, rakyat wilayah yang belum ber-pemerintahan sendiri mempunyai tiga pilihan, yaitu: (1) menjadi merdeka; (2) berasosiasi dengan negara merdeka; atau (3) bergabung/berintegrasi dengan negara merdeka.

Guna melaksanakan prinsip-prinsip yang termuat di dalam deklarasi PBB tentang dekolonisasi, pada tahun 1961 Majelis Umum PBB membentuk satu mekanisme atau badan subsider di bawah Majelis Umum PBB dengan nama *Special Committee on the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and People's* atau disingkat dengan

Committee on Decolonization (Komite Dekolonisasi). Karena anggotanya berjumlah 24 negara maka lazim disebut Komite-24. Indonesia menjadi anggota komite ini sejak pembentukannya dan selalu berperan aktif.

Hukum Laut

Indonesia merupakan salah satu pelopor dalam perundingan-perundingan internasional yang menghasilkan rezim hukum laut internasional yang baru, sebagaimana tertuang dalam Konvensi Hukum Laut PBB tahun 1982, khususnya rezim hukum tentang negara kepulauan. Bagi Indonesia, Konvensi Hukum Laut yang telah diratifikasi oleh 114 negara tersebut mempunyai arti penting karena untuk pertama kalinya asas negara kepulauan yang selama 25 tahun, yaitu sejak dicanangkannya Deklarasi Djuanda pada tanggal 13 Desember 1957, secara terus-menerus diperjuangkan oleh Indonesia, telah berhasil memperoleh pengakuan resmi masyarakat internasional. Azas negara nusantara telah melandasi Wawasan Nusantara sebagaimana tertuang dalam Tap MPR tentang GBHN, yang menjadi dasar bagi perwujudan Kepulauan Indonesia sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial-budaya, dan hankam.

Perlucutan Senjata

Indonesia sejak lama sangat aktif dalam memperjuangkan perlucutan senjata baik senjata nuklir dan senjata pemusnah masal lainnya maupun senjata konvensional. Perjuangan ini dilaksanakan baik di Komisi PBB untuk Perlucutan Senjata dan di Komite I Majelis Umum PBB maupun sebagai anggota Konferensi Perlucutan Senjata yang merupakan satu-satunya forum negosiasi multilateral mengenai perlucutan senjata. Indonesia telah memberikan sumbangsumbangan kongkret dalam pembuatan Konvensi Pelarangan Senjata Kimia Tahun 1992 dan Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir Tahun 1996. Indonesia untuk beberapa tahun juga pernah menjadi Presiden Konferensi tentang Amandemen terhadap Traktat Pelarangan Terbatas Uji Coba Nuklir Tahun 1963.

Atas usul Indonesia selaku Ketua Kelompok Kerja Perlucutan Senjata GNB, PBB pada tahun 1996 telah menyetujui diadakannya Sidang Khusus Majelis Umum tentang Perlucutan Senjata yang ke-4 pada tahun 1999. Sidang khusus ini dimaksudkan untuk meninjau masalah perlucutan senjata secara menyeluruh, termasuk perlucutan senjata nuklir yang akhir-akhir ini

tampak dikesampingkan oleh negara-negara nuklir, dan mengambil langkah-langkah kongkret. Pelaksanaan keputusan ini masih menghadapi hambatan terutama karena Amerika Serikat tidak bersedia memprioritaskan perlucutan senjata nuklir.

Operasi Pemeliharaan Perdamaian PBB

Dalam rangka operasi pemeliharaan perdamaian PBB (*peace-keeping operations-PKO*), sejak tahun 1957 Indonesia telah ikut berpartisipasi di sejumlah besar operasi PBB mulai dari Gurun Sinai, Kongo, Irak-Kuwait, sampai dengan Croasia, Eastern Slavonia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia dan Georgia.

Komitmen Indonesia untuk terus berperan serta dalam PKO PBB diwujudkan dengan partisipasinya dalam *First United Nation Emergency Force (UNEF I+II)* dalam *United Nations Protection Force (UNPROFOR)*, *United Nations Operation in Somalia (UNOSOM)*, *United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM)*, *United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)*, *United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)*, *United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)*, dan *United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC)*.

Sementara itu, keterlibatan Indonesia di dalam PKO PBB yang masih berlangsung hingga sekarang antara lain sebagai berikut: (a) *United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission* (UNIKOM), (b) *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia* (UNTAES), (c) *United Nations Preventive Deployment in The Former Yugoslav Republic of Macedonia* (UNPREDEP), (d) *United Nations Mission of Observers in Prevlanka* (UNMOP), (e) *United Nations Observer Mission in Georgia* (UNOMIG).

Selain aktif terlibat dalam Operasi Pemeliharaan Perdamaian PBB (PKO), kegiatan-kegiatan lain Indonesia yang masih berkaitan dengan penjagaan perdamaian adalah keterlibatannya pada *United Nations Department of Peace-Keeping Operations* (UNDPKO) di New York.

Partisipasi Indonesia sebagai Anggota Tidak Tetap DK PBB

Sebagaimana diketahui, Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) merupakan salah satu dari enam organ utama, di samping Majelis Umum, Dewan Ekonomi dan Sosial, Dewan Perwalian, Mahkamah Internasional dan Sekretariat. Mandatnya bersumber dari pasal 24 Piagam PBB yaitu, memelihara perdamaian dan ke-

amanan internasional yang dilaksanakan atas nama seluruh anggota PBB.

Sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia telah berperan sebagai salah satu dari sepuluh anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Selama 50 tahun berdirinya PBB, Indonesia telah dua kali dipilih sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Keanggotaan Indonesia yang pertama adalah dalam periode 1973 - 1974. Yang kedua pada periode 1995 - 1996.

Selaku anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, Indonesia telah memberikan sumbangan kongkret dalam upaya Dewan Keamanan menyelesaikan konflik di berbagai dunia. Indonesia juga selalu berupaya untuk memperjuangkan agar keputusan-keputusan Dewan Keamanan didasarkan pada keadilan, persamaan dan konsistensi. Dalam menjalankan misinya, Indonesia telah mengambil prakarsa mengajukan sejumlah resolusi yang kemudian berhasil disahkan dan terlibat aktif dalam membuka jalan bagi tercapainya konsensus mengenai berbagai masalah yang dibahas Dewan Keamanan.

Keanggotaan Indonesia sebagai anggota tidak tetap DK PBB periode 1995 - 1996 bertepatan dengan berakhirnya era Perang Dingin. Di samping kon-

flik-konflik internasional yang belum terselesaikan, kenyataan menunjukkan bahwa di berbagai kawasan terutama di benua Afrika dan bahkan di Eropa, justru pecah konflik-konflik bersenjata baru yang lebih bersifat konflik internal yaitu konflik antar-etnis, antaragama, antarfaksi, yang kesemuanya itu mendorong ke arah disintegrasi bangsa dan negara. Meskipun konflik-konflik pasca Perang Dingin tersebut lebih bersifat internal, hal ini berarti tidak mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Kenyataan menunjukkan bahwa pertentangan-pertentangan tersebut membawa implikasi yang lebih luas dan dampak negatif terhadap stabilitas dan keamanan sesuatu kawasan tertentu di dunia.

Selama periode keanggotaan ini, Indonesia telah dua kali mendapat kesempatan menjabat sebagai Presiden Dewan Keamanan (Agustus 1995 dan November 1996). Dalam kedudukan yang digilir setiap bulan di antara para anggota Dewan Keamanan berdasarkan urutan abjad, Indonesia telah banyak memberi sumbangan nyata pada upaya Dewan Keamanan menghadapi dan menyelesaikan berbagai masalah. Salah satu sumbangan kongkret kepresidenan Indonesia kepada Dewan Keamanan adalah satu prosedur atau pedoman

(*guidelines*) bagi pemilihan calon Sekjen PBB. Pedoman pemilihan Sekjen yang diprakarsai oleh Indonesia pada bulan November 1976 ini dianggap oleh kalangan luas di PBB sebagai suatu sumbangan penting, karena dalam sejarah Dewan Keamanan belum pernah ada peraturan prosedur yang mengatur tentang pemilihan calon Sekjen PBB. Dengan adanya pedoman tersebut proses pemilihan calon Sekjen PBB telah berlangsung dengan lancar. Telah dapat dihindarkan konfrontasi yang semula dikawatirkan akan terjadi karena ancaman veto Amerika Serikat terhadap calon Sekjen Boutros Boutros-Ghali untuk masa bakti lima tahun kedua (dengan veto dan *counter* veto yang bertubi-tubi seperti yang pernah terjadi pada pemilihan-pemilihan Sekjen sebelumnya).

Masa keanggotaan Indonesia dalam Dewan Keamanan ini tidak dapat dipisahkan dari kenyataan bahwa Indonesia saat itu juga menjabat sebagai Ketua Gerakan Non-Blok. Oleh karena itu kesempatan keanggotaan dalam Dewan Keamanan selain digunakan untuk memajukan kepentingan nasional bangsa, juga diharapkan untuk memajukan aspirasi dan kepentingan-kepentingan mendasar negara anggota Gerakan Non-Blok. Upaya ini diwujudkan melalui

penyampaian sumbangan pemikiran terhadap permasalahan yang ditangani Dewan Keamanan, baik atas nama Indonesia sendiri maupun dalam kerangka Kaukus GNB yaitu sekelompok negara-negara anggota Gerakan Non-Blok yang menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan.

Peran aktif dan gagasan-gagasan Indonesia yang disalurkan melalui Kaukus GNB dimanifestasikan dengan diprakarsainya sejumlah rancangan resolusi dan *Presidential Statement* oleh Kaukus GNB, khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang langsung berkaitan dengan kepentingan negara anggota Gerakan Non-Blok; yakni berbagai konflik di kawasan Afrika (Rwanda, Burundi, Liberia, Somalia, Sahara Barat, Sudan), soal nonproliferasi senjata pemusnah massal, konflik di negara-negara bekas Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina, Croasia) dan lain sebagainya.

Indonesia juga telah berhasil memanfaatkan kedudukannya sebagai Koordinator Kaukus GNB bulan Oktober 1995 untuk menyelenggarakan Pertemuan Kepala Negara/Pemerintahan Negara-negara Kaukus GNB Dewan Keamanan yang untuk pertama kali diadakan oleh Kaukus GNB. Pertemuan tanggal 23 Oktober 1997 di Markas Besar PBB yang dipimpin oleh Presiden Su-

harto ini telah mengeluarkan satu pernyataan penting tentang pandangan GNB dalam berbagai masalah internasional, khususnya sehubungan dengan peringatan ulang tahun PBB yang ke-50.

Dalam kedudukannya sebagai Presiden Dewan Keamanan, Indonesia berupaya untuk bersikap netral dan *impartial* dan berusaha untuk tetap berada di atas berbagai kepentingan negara-negara anggotanya. Bahkan, selaku Presiden, Indonesia dituntut untuk berupaya menjembatani perbedaan pandangan di antara para anggota Dewan, hal ini perlu dilakukan untuk mencapai keputusan yang cepat dan adil.

Reformasi Perserikatan Bangsa-Bangsa

Perserikatan Bangsa-Bangsa merupakan satu-satunya lembaga dunia yang kita miliki dan bisa diterima oleh hampir segenap bangsa di dunia, dan karenanya kedudukan dan peranan PBB sebagai lembaga terpenting untuk mengatasi permasalahan dunia masih tetap menentukan. Bagi Indonesia, proses reformasi dan restrukturisasi PBB harus ditujukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi PBB dalam menangani kepentingan negara-negara berkembang, terutama

dalam rangka integrasi mereka ke dalam perekonomian dunia. Selain itu, proses reformasi harus pula dipusatkan pada peningkatan keterbukaan dan demokratisasi dalam sistem PBB secara keseluruhan, khususnya untuk meningkatkan peran serta negara-negara berkembang dalam proses pengambilan keputusan dalam masalah-masalah yang menyangkut kerjasama internasional di bidang pembangunan.

Sekjen PBB, Kofi A. Annan, pada tanggal 16 Juli 1997 telah menyampaikan laporan berjudul "*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*" dalam Sidang MU PBB ke-51 di bawah mata acara baru yaitu *United Nations Reforms: Measures and Proposals*. Paket reformasi ini merupakan paket kedua dari Sekjen PBB (*second track*) yang memerlukan persetujuan dari negara-negara anggota PBB. Sedangkan paket reformasi pertama (*first track*) yang diumumkan Sekjen PBB pada tanggal 17 Maret 1997 merupakan reformasi Sekretariat berdasarkan kewenangan Sekjen PBB yang tidak memerlukan persetujuan negara-negara anggota.

Secara garis besar, usulan termaksud meliputi pertama, langkah-langkah yang dapat dan akan diambil oleh Sekjen PBB terutama berkenaan dengan peng-

organisasian dan penataan sekretariat dan berbagai program yang dinilainya sebagai hak prerogatifnya. Kedua, langkah-langkah yang menjadi wewenang para negara anggota (Majelis Umum PBB) berupa usulan cara-cara peningkatan kebijakan strategis Organisasi sekaligus pedoman yang diperlukan oleh Sekjen PBB dalam melaksanakan mandatnya secara efektif. Ketiga, beberapa usulan mendasar untuk dipertimbangkan oleh Majelis Umum untuk dilaksanakan dalam waktu jangka panjang.

Beberapa soal yang menarik dari paket usulan tersebut adalah mengenai reformasi kepemimpinan dan manajemen yang antara lain pembentukan pos baru yakni *Deputy Secretary General*, reformasi keuangan dengan membentuk *revolving credit fund* sebanyak satu milyar dolar melalui sumbangan sukarela guna menjaga kesehatan keuangan PBB; memajukan pembangunan yang berkelanjutan dengan mengelompokkan organisasi dana dan program PBB (UNICEF, UNFPA dan UNDP) dan mengusulkan pengalihan sumber yang dihasilkan dari penghematan administrasi kepada kegiatan pembangunan. Berkenaan dengan operasi pemeliharaan perdamaian, Sekjen PBB bermaksud meningkatkan kemampuan PBB

dalam menggelar pasukan dan operasi lapangan secara cepat. Di bidang HAM, diusulkan agar isu ini diintegrasikan ke isu-isu utama PBB lainnya seperti perdamaian dan keamanan, soal-soal ekonomi dan sosial, kerjasama pembangunan dan masalah kemanusiaan sehingga HAM merupakan isu yang bersifat lintas sektoral.

Lebih jauh, Sekjen meminta Majelis Umum PBB agar mempertimbangkan kembali sistem kerja sehingga dapat memusatkan pembahasan pada isu-isu yang menjadi prioritas; membentuk suatu komisi setingkat menteri untuk menguji kemungkinan adanya kebutuhan terhadap statuta PBB antara lain dengan mengadakan peninjauan Piagam PBB dan perangkat-perangkat hukum yang menjadi dasar konstitusi Badan-Badan Khusus PBB; dan mengadakan suatu sidang *A Millenium Assembly* pada tahun 2000 untuk mempersiapkan PBB menghadapi tantangan dan kebutuhan dunia pada abad ke-21.

Paket usulan Sekjen PBB tersebut saat ini tengah dibahas dalam forum sidang informal Majelis Umum PBB dan dipimpin langsung oleh Presiden Majelis Umum PBB. Pada umumnya, para delegasi menyambut baik prakarsa Sekjen PBB itu namun ditegaskan bahwa sejumlah langkah

maupun usulan perlu dibahas dan dipertimbangkan lebih lanjut serta meminta penjelasan tambahan terutama menyangkut hal-hal yang memiliki implikasi politis, hukum dan keuangan.

Reformasi Dewan Keamanan PBB

Selaras dengan perubahan konstelasi dunia dan semakin meningkatnya jumlah anggota PBB yang telah mencapai 185 negara, restrukturisasi dalam tubuh Dewan Keamanan PBB (DK PBB) sedang dilakukan guna mencerminkan realitas internasional baru dan guna mengakomodasikan kepentingan negara-negara berkembang yang merupakan mayoritas anggota PBB. Adalah suatu anakronisme dan keganjilan selama ini di DK PBB bahwa Eropa/Barat *overrepresented*, Asia *underrepresented* sedangkan Afrika dan Amerika Latin justru tidak terwakili sama sekali pada keanggotaan tetap Dewan Keamanan PBB.

Berlarutnya pembahasan di kelompok kerja MU mengenai reformasi DK dan guna mendorong segera tercapainya suatu teks mengenai perluasan keanggotaan DK dan masalah lainnya termasuk hak veto, metoda kerja dan transparansi DK, Presiden SMU PBB ke-51 selaku ketua kelompok kerja pada tanggal 20

Maret 1997 telah secara resmi mengajukan suatu paper yang telah berbentuk rancangan resolusi MU PBB mengenai reformasi DK. Pokok-pokok gagasan ketua kelompok kerja dalam paper tersebut adalah penambahan keanggotaan DK menjadi 24 negara dengan menambahkan 5 anggota tetap dan 4 anggota tidak tetap; mendesak negara-negara anggota tetap untuk membatasi penggunaan hak veto dan di lain pihak tidak memberikan hak veto pada kelima anggota tetap DK yang baru; dan memutuskan bahwa pemilihan anggota tetap baru akan diadakan pada tanggal 28 Februari 1998 melalui pemungutan suara di MU PBB dengan mensyaratkan perolehan suara 2/3 dari seluruh anggota PBB.

Sedangkan Indonesia (dan negara-negara GNB) berpendirian, tidak dapat menerima usulan ketua kelompok kerja oleh sebab beberapa hal yakni upayanya tersebut bertentangan dengan posisi GNB karena: (a) diterapkannya suatu *time frame* bagi diselesaikannya reformasi DK PBB; (b) mengabaikan prinsip nondiskriminasi (anggota permanen baru tidak mendapatkan hak veto); (c) pembahasan masalah veto dilakukan secara terpisah dengan pembahasan perluasan keanggotaan; (d). negara-negara industri otomatis diterima

sebagai anggota permanen (sedangkan negara-negara berkembang diharuskan melalui proses persaingan); dan (e) mengabaikan tuntutan GNB agar perluasan DK PBB tidak kurang dari 26 anggota.

Sementara paper ketua kelompok kerja belum mendapatkan dukungan dan masih mendapatkan tentangan luas dari negara-negara anggota khususnya GNB, gagasan mengenai *limited regional rotation* semakin berkembang sebagai suatu alternatif penyelesaian. *Limited regional rotation* berarti satu kursi anggota tetap dari satu kawasan digilir di antara sejumlah kecil *major countries* mewakili kawasan yang bersangkutan. Beberapa negara khususnya Amerika Serikat dan negara-negara aspiran seperti Jerman dan Jepang menyatakan bahwa sistem rotasi terbatas merupakan jalan keluar bagi kesulitan dalam menentukan satu calon anggota tetap DK PBB dari satu kawasan. Sementara beberapa negara berkembang belum dapat mendukung gagasan tersebut karena dinilai diskriminatif terhadap posisi wakil kawasan dari negara-negara industri/negara-negara maju dan juga dikhawatirkan dapat memecah belah kesatuan regional serta menimbulkan ketegangan baru di kawasan masing-masing.

Indonesia tetap tidak setuju

dengan formula yang diusulkan oleh ketua kelompok kerja, dan tetap memperjuangkan posisi dasarnya bahwa terlebih dahulu perlu ditetapkan kriteria yang jelas mengenai calon-calon anggota tetap DK PBB, seperti sumbangsih, kemampuan dan potensi suatu negara calon anggota tetap dalam upaya bersama masyarakat internasional dalam menciptakan perdamaian dan keamanan internasional yang merupakan tanggung jawab DK PBB, khususnya dalam upaya *preventive diplomacy, peace-making, peace-keeping* dan *peace-building*. Kriteria-kriteria lainnya adalah seperti bobot politik, ekonomi dan jumlah penduduk dari negara calon anggota tetap tersebut.

Dalam pernyataan yang disampaikan di SMU PBB ke-52/1997 pada 30 September 1997, Menlu RI telah menyampaikan bahwa sejalan dengan permintaan negara-negara Afrika, maka layak pula bahwa dalam komposisi baru DK PBB nanti terdapat dua anggota tetap yang merupakan negara berkembang dari Asia. Pernyataan ini jelas dimaksudkan untuk menampung aspirasi Indonesia untuk menjadi anggota tetap Dewan Keamanan.

Indonesia selaku Ketua Biro Koordinasi GNB

Dengan terpilihnya Indonesia

sebagai Ketua GNB untuk periode 1992-1995 pada KTT GNB bulan September 1992, Indonesia di PBB menjadi Ketua Biro Koordinasi GNB di PBB. Biro koordinasi ini merupakan forum utama GNB dalam memperjuangkan kepentingannya di forum PBB, termasuk melaksanakan keputusan-keputusan KTT GNB. Selama tiga tahun kepemimpinan Indonesia, biro koordinasi telah berhasil meningkatkan peranan GNB melalui kerjasama dan konsensus, tidak lagi melalui konfrontasi yang selama masa Perang Dingin menjadi ciri perjuangan GNB. Berbagai prakarsa telah diambil sebagai pelaksanaan KTT Jakarta dan juga sebagai upaya memperjuangkan kepentingan negara-negara GNB, antara lain kepentingan-kepentingan di bidang politik/keamanan seperti perlucutan senjata, di bidang ekonomi seperti kesepakatan dalam memperbaharui dialog Utara - Selatan untuk meningkatkan kerjasama ekonomi internasional untuk pembangunan melalui kemitraan; penanganan masalah hutang negara berkembang; dan kerjasama Selatan - Selatan. Di bawah kepemimpinan Indonesia, GNB di PBB juga aktif memperjuangkan kepentingan anggotanya di bidang hak-hak asasi manusia (HAM), antara lain dalam penyusunan mandat dari Komisaris Tinggi PBB untuk Hak-hak Asasi Manusia.

Kepemimpinan Indonesia di Luar PBB

Sejak bulan Desember 1996 Indonesia untuk satu tahun menduduki jabatan Ketua Organisasi Konferensi Islam (OKI) pada tingkat Menteri. Baru-baru ini Indonesia telah terpilih sebagai Ketua Kelompok 77 untuk tahun 1998. Peresmiannya akan dilaksanakan pada bulan Januari 1998, yaitu dalam upacara serah terima dari ketua yang lama, Menlu Tanzania, kepada ketua baru, Menlu RI Ali Alatas.

Penyelesaian Masalah Timor Timur di Fora Internasional

Aspek Dekolonisasi

Masalah Timor Timur telah menjadi salah satu mata acara dalam agenda PBB sejak tahun 1975. Pertama kali masalah ini dibahas pada forum DK PBB tahun 1975 dan 1976 dan kemudian pada SMU PBB pada tahun 1976 hingga tahun 1982. Sementara itu, bagi Indonesia, isu Timor Timur sudah selesai dengan berintegrasinya wilayah tersebut ke dalam negara Kesatuan RI yang didasarkan atas kehendak rakyat Timor Timur dan telah dikukuhkan dengan UU no. 7/1976 pada tanggal 17 Juli 1976 tentang pembentukan Propinsi Timor Timur.

Selanjutnya, selama enam ta-

hun pembahasan masalah tersebut di SMU PBB (1976-1982) pola persuaraan telah berkembang menguntungkan posisi Indonesia. Pada tahun 1975 hasil pemungutan suara terhadap resolusi yang diajukan oleh Portugal adalah 72 suara mendukung Portugal, 10 suara mendukung Indonesia, 43 suara abstain dan 18 negara absen. Pada tahun 1982, hasil persuaraan semakin menguntungkan Indonesia dan resolusi yang diajukan oleh Portugal diterima SMU hanya dengan perbedaan dua suara, yaitu 50 suara mendukung Portugal, 48 mendukung Indonesia dan 50 suara abstain. Sebenarnya karena pola persuaraan yang makin menguntungkan Indonesia inilah Portugal tidak lagi mengajukan suatu rancangan resolusi mengenai Timor Timur di SMU tahun 1983.

Dengan persuaraan seperti ini, dapat dikatakan bahwa berkat diplomasi kita, dukungan masyarakat internasional kepada posisi Indonesia mengenai Timor Timur semakin meningkat.

Aspek Hak Asasi Manusia (HAM)

Berakhirnya Perang Dingin pada akhir dekade 1980-an yang ditandai dengan perubahan mendasar pada tatanan hubungan internasional telah membuat

isu Timor Timur berkembang menjadi masalah HAM, demokratisasi, dan masalah-masalah lain yang tidak terkait dengan dekolonisasi. Posisi dunia internasional ini telah dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang anti-Indonesia untuk melancarkan propaganda dan kegiatan yang mendiskreditkan Indonesia. Pada kenyataannya memang perbincangan mengenai isu pelanggaran hak-hak asasi manusia di Timor Timur sejak saat itu semakin menonjol. Perkembangan baru ini memang menguntungkan Portugal, hal tersebut dapat terus menghidupkan masalah Timor Timur di berbagai forum internasional.

Dalam kaitan ini dapat dikemukakan bahwa insiden Dili tanggal 12 Nopember 1991 telah berakibat mencuatnya kembali masalah Timor Timur menjadi fokus masyarakat internasional, setelah selama beberapa tahun sebelum terjadinya insiden tersebut berhasil diredam. Insiden Dili tersebut dan berbagai aspek perkembangan selanjutnya telah memberikan semangat baru kepada lawan-lawan Indonesia untuk mempersoalkan kembali apa yang mereka yakini sebagai akar persoalannya, yaitu hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Timor Timur yang belum terlaksana. Seperti kita ketahui bersama sikap pemerintah Indonesia

terhadap insiden ini sudah sangat jelas. Pemerintah sangat menyesalkan terjadinya insiden ini dan semua pihak yang terlibat telah diadili sesuai dengan hukum yang berlaku.

Dalam forum Komite Hak Asasi Manusia (KHAM) PBB, insiden Dili juga menjadi salah satu faktor yang menguatkan lagi posisi Portugal. Sebenarnya sejak 1983 Portugal sulit sekali memperoleh peluang mengajukan resolusi mengenai Timor Timur. Namun setelah terjadinya peristiwa Dili tersebut, untuk pertama kalinya Portugal berhasil memenangkan resolusi mengenai situasi HAM di Timor Timur di forum KHAM pada tahun 1993 setelah pada tahun 1992 sebelumnya Indonesia juga terpaksa berada pada posisi defensif menghadapi *move* politik pihak lawan. Namun, dengan terjadinya perkembangan positif di bidang HAM di Timor Timur pada waktu belakangan ini telah memungkinkan Indonesia kembali melangkah maju dalam menghadapi, dan melemahkan argumentasi serta dalih lawan-lawan Indonesia dan menggagalkan tuduhan-tuduhan mereka di berbagai forum internasional.

Dengan memperhatikan perkembangan pembahasan masalah Timor Timur di atas, terlihat jelas bahwa diplomasi Indonesia sebenarnya telah berhasil menu-

runkan derajat pembahasan masalah Timor Timur dari forum Dewan Keamanan (yang keputusannya mengikat semua negara) ke tingkat Majelis Umum (yang hanya mempunyai kekuatan rekomendasi) bahkan kemudian ke tingkat dialog segitiga. Secara umum dapat dikatakan bahwa berhasilnya Indonesia menurunkan tingkat pembahasan isu Timor Timur dari forum PBB ke forum dialog segitiga antara Indonesia-Portugal di bawah naungan Sekjen PBB merupakan pergeseran kadar pembahasan secara politis dari forum multilateral kepada bilateral antara Indonesia-Portugal. Dengan demikian, masalah dekolonisasi Timor Timur tidak lagi setiap tahunnya menjadi obyek perdebatan oleh semua anggota PBB yang terwakili dalam Majelis Umum.

Dialog Segitiga

Dalam perkembangan selanjutnya, sejak tahun 1983 meskipun secara formal masalah Timor Timur masih tercantum sebagai salah satu mataacara dalam agenda SMU PBB (*The East Timor Question*), secara substantif masalah Timor Timur tidak lagi dibicarakan dalam SMU PBB karena setiap tahun pembahasan mata acara tersebut selalu ditunda untuk tahun berikutnya hingga tahun ini. Atas inisiatif Sekjen

PBB Peres de Cuellar tahun 1983, masalah ini kemudian dibicarakan dalam dialog segitiga tingkat duta besar yang sifatnya tertutup dan konfidensial antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Portugal di bawah naungan Sekjen PBB. Dialog segitiga ini tidak didasarkan atas resolusi PBB mana pun, namun semata-mata atas dasar wewenang umum (*general mandate*) Sekjen PBB.

Namun sejak tahun 1992, setelah peristiwa Dili, 12 Nopember 1991, dialog tersebut ditingkatkan menjadi dialog segitiga tingkat Menteri Luar Negeri.

Pada Dialog Segitiga putaran kelima di Jenewa pada tanggal 9 Januari 1995, disepakati bahwa Indonesia dan Portugal menyetujui upaya Sekjen PBB untuk membantu (*to facilitate*) terselenggaranya dialog antarorang Timor Timur baik yang mencakup semua pihak dan mewakili berbagai pandangan. Pertemuan yang dikenal dengan *Allinclusive Intra East Timorese Dialogue* (AIETD) ini diselenggarakan dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut: (a) AIETD bertujuan untuk melanjutkan pertukaran pandangan secara informal untuk menjajagi gagasan-gagasan yang bersifat praktis yang dapat menimbulkan dampak positif pada situasi di Timor Timur dan membantu terciptanya suasana yang kondusif guna tercapainya penyelesaian masalah Timor Timur, (b) AIETD

tidak membahas status politik Timor Timur, (c) AIETD tidak akan menjadi jalur negosiasi kedua yang paralel (*parallel negotiating track*) atau pengganti dari dialog segitiga Indonesia-Portugal di bawah naungan Sekjen PBB.

Selama ini telah diadakan dua kali pertemuan AIETD di Austria. Pertemuan AIETD yang ketiga diselenggarakan pada akhir bulan Oktober 1997 juga di Austria. Dalam pertemuan-pertemuan tersebut Wakil Sekjen PBB hadir sebagai fasilitator dan pengamat.

Dialog Segitiga memperoleh impetus dengan terpilihnya Sekjen yang baru, Koffi Anan. Sekjen Koffi Anan telah menunjuk Dubes Jamsheed Marker, mantan Wakil Tetap Pakistan di PBB, sebagai wakilnya yang secara terus-menerus akan menangani masalah Timor Timur. Atas persetujuan kedua Menlu, perundingan selanjutnya dilakukan secara tertutup pada tingkat pejabat tinggi yang dipandu oleh Dubes Marker, dan dialog segitiga tingkat Menlu hanya akan diadakan kalau diperlukan. *Quite diplomacy* ini diharapkan akan membantu mempercepat tercapainya penyelesaian. Dialog segitiga tingkat pejabat tinggi yang telah diadakan dua kali di New York telah menimbulkan harapan-harapan baru ke arah penyelesaian yang tuntas. Namun tentunya tidak dapat diharapkan bahwa penyelesaian tuntas ini

akan cepat dapat dicapai, mengingat masih diragukannya itikad baik Portugal dan kelompok kecil anti integrasi yang masih terus berusaha menimbulkan kecauan di Timor Timur sambil meningkatkan propaganda anti Indonesia di luar negeri. Indonesia tetap akan mendukung upaya Sekjen PBB untuk mencapai penyelesaian. Bagi Indonesia, bentuk penyelesaian tuntas masalah Timor Timur harus didasarkan pada pengakuan terhadap integrasi Timor Timur ke Indonesia yang merupakan pilihan mayoritas rakyat Timor Timur.

PENUTUP

Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di forum PBB tidak lepas dari fakta sejarah perjuangan kemerdekaan Indonesia di bidang diplomasi yang dirintis sejak tahun 1947. Sejak Indonesia menjadi anggota PBB, diplomasi Indonesia di PBB merupakan satu komponen penting dalam pelaksanaan politik luar negeri yang diabdikan pada kepentingan nasional. Indonesia akan terus berperan proaktif di PBB dan terus mengupayakan agar PBB menjadi lebih demokratis dan efektif melalui partisipasi dalam upaya reformasi badan dunia ini. Untuk mencapai sasaran ini, diplomasi Indonesia di PBB perlu mendapat pengertian dan dukungan dari masyarakat.