BEBERAPA FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KEBIJAKAN AUSTRALIA DALAM MASALAH TIMOR TIMUR

Hubungan antara Indonesia dan Australia sebagai dua negara yang bertetangga setelah Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia sering diwarnai ketegangan, lebih-lebih dengan adanya peristiwa Dili 12 November 1992.

Dalam persepsi pihak Australia, terutama pada sebagian kalangan militer dan masyarakat Australia, Indonesia merupakan ancaman. Sedangkan pihak Indonesia selalu menyangkal persepsi tersebut dan memandangnya sebagai hal yang mengada-ada. Sementara itu kondisi dalam negeri Australia sendiri dengan berbagai problem, kepentingan, dan kekuatan politik dalam negeri pun berpengaruh terhadap hubungan luar negeri, khususnya dengan Indonesia. Dua hal tersebut pada gilirannya mempengaruhi kebijaksanaan politik Australia terhadap Indonesia, termasuk dalam hal Timor Timur. Dua faktor tersebut diperkuat oleh faktor pertimbangan ekonomi, yang juga ikut mempengaruhi hubungan kedua negara.

Namun terdapat perkembangan yang menarik akhir-akhir ini. Di bawah pemerintahan kabinet Perdana Menteri Keating, kebijakan Australia terhadap Indonesia khususnya dalam masalah Timor Timur, cenderung melunak. Hal ini didorong oleh dua faktor. Pertama, kedudukan kabinet Keating yang semakin kuat, dan kedua, adanya dorongan kelompok pengusaha Australia yang lebih pragmatis yang berkeinginan untuk segera meningkatkan aktivitas ekonomi mereka di Indonesia.

✎ **Tim Fisipol UMY :**

Dra. Nur Azizah

Dra. Supri Atiningsih

Dra. Ana Srida Irianti

Drs. Suranto

BAB : I
PENDAHULUAN
LATAR BELAKANG MASALAH

Australia merupakan negara tetangga Indonesia yang berbatasan langsung dengan wilayah Indonesia. Pantai Utara Australia hanya berjarak 300 mil dari Timor Timur, wilayah Indonesia yang terdekat dengan Australia. Sebagai negara yang bertetangga , sudah semestinya hubungan keduanya diwarnai dengan rasa saling pengertian yang mendalam agar tercipta kerjasama yang saling menguntungkan.

Tetapi dalam kenyataannya hubungan keduanya sering sekali diwarnai dengan ketegangan-ketegangan, terutama sehubungan dengan masalah Timor Timur. Masalah Timor Timur menjadi marak kembali setelah terjadi "Peristiwa Dili" 12 Nopember 1991 lalu. Hubungan Australia-Indonesia juga menjadi tegang kembali setelah peristiwa tersebut. Muncul berbagai demostrasi yang menentang Indonesia di berbagai kota Australia. Buruh di beberapa kota Australia melancarkan pemogokan serta boikot terhadap pesawat Garuda serta kapal-kapal Indonesia yang berlabuh disana. Kedutaan Indonesia diblokir serta beberapa staf KBRI dilempari batu di Canberra.

Indonesia dan Australia memang merupakan negara-negara yang paling berkepentingan terhadap masalah Timor Timur, yang dulu disebut dengan Timor Portugis, karena secara geografis Timor Timur terletak diantara wilayah Indonesia dan Australia, yaitu pada 8° 17' - 10° 22' Lintang Selatan dan 123° 25' - 127° 19' Bujur Timur.

Masalah Timor muncul setelah terjadi pergolakan politik di wilayah jajahan Portugis ini, yang sebenarnya berkaitan dengan pergolakan politik yang terjadi di Portugis. Pada tanggal 25 April 1974 National Movement of Armed Forces (MFA) yang dipimpin oleh Jenderal Spinola yang semula menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan Bersenjata mengambil alih kekuasaan dari Presiden Cactano yang dianggapnya otoriter. Bersamaan dengan itu timbul pula pergolakan-pergolakan politik di daerah-daerah jajahan Portugis di Afrika dan Timor, sementara perekonomian Portugis sendiri sangat merosot. Hal ini memaksa Spinola untuk bersikap lebih moderat, mengubah kebijakan Portugis terhadap daerah jajahannya serta memberi kebebasan kepada daerah jajahan tersebut untuk menyiapkan pemerintahannya sendiri.(1)

Pada tanggal 28 Mei 1974 Gubernur Fernando Alves Aldeia dan Komando Militer di Timor (Portugis) mendirikan partai-partai politik guna menghadapi pemilu yang rencananya akan diadakan pada tanggal 15 Maret 1975. Lahirlah partai-partai baru di Timor (Portugis/Timur) yaitu :

- UDT (Persatuan Demokratik Timor) dibawah pimpinan Francisco Lopez de Cruz, didirikan pada tanggal 11 Mei 1974. Partai ini pada mulanya menginginkan agar Timor (Portugis/Timur) tetap berada dibawah kekuasaan Portugis.
  Dalam perkembangannya partai ini kemudian berkoalisi dengan Fretilin. Tetapi koalisi ini tidak bertahan lama, karena UDT menganggap Fretilin terlalu revolusioner sehingga terjadi perang diantara para pengikut partai. Dalam perkembangannya UDT kemudian mendukung integrasi Timor (Portugis/Timur) dengan Republik Indonesia.

- Fretilin (Front Revolusioner bagi Kemerdekaan Timor Timur) dibawah pimpinan Francisco do Amaral yang menginginkan Timor (Portugis/Timur) merdeka serta mengadakan perubahan-perubahan yang radikal di bidang sosial ekonomi. Partai ini banyak memperoleh dukungan dari pemuda radikal serta para mahasiswa Timor yang telah belajar di Portugis.

- Apodeti (Asosiasi Demokrasi Populer Timor) yang diketuai oleh Arnaldo Dos Res Araujo yang menginginkan untuk berintegrasi dengan Republik Indonesia, dengan alasan karena Timor Portugis dan Timor Indonesia mempunyai persamaan geografis, ras dan kultural. Masyarakat Timor (Portugis/Timur) sendiri tidak menyukai kehadiran Portugis yang dibuktikan dengan pemberontakan mereka terhadap pemerintah Portugis pada ahun 1959.(2)

Pergolakan dan kerusuhan politik di Timor (Portugis/Timur) ini menimbulkan kecemasan Australia dan Indonesia. Australia lebih menyukai bila di Timor lahir sebuah negara merdeka yang berdaulat dan pro Barat (Australia), karena Australia selama ini memang telah mempunyai pengaruh yang besar pada negara-negara sekitar kawasan Pasifik Selatan. Sementara Indonesia berkepentingan pula untuk menjamin agar pulau yang terletak di pinggiran Indonesia tersebut tidak digunakan oleh pihak asing untuk mengancam keamanan Indonesia.(3)

Pergolakan tersebut berakhir setelah pada tanggal 31 Mei 1976 sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat Timor (Portugis/Timur) yang baru terbentuk sepakat untuk berintegrasi dengan Indonesia. Pada tanggal 7 Juni mereka mengajukan resolusi tersebut kepada Presiden Suharto, dan pada tanggal 17 Juli 1976 Timor (Portugis/Timur) telah diterima secara resmi sebagai propinsi Indonesia yang ke 27.

Penyelesaian masalah Timor (Portugis/Timur) ini tidak bisa diterima oleh Australia. Hubungan Australia-Indonesia mengalami ketegangan yang berkepanjangan. Pihak Indonesia sendiri rupanya mengalami kesulitan untuk memahami sikap serta pern-

yataan Australia di berbagai forum Internasional sehubungan dengan masalah Timor ini, dan menganggap Australia mencampuri urusan dalam negeri Indonesia.

Untuk itulah penelitian ini ingin mengungkap latar belakang, motivasi ataupun faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Australia dalam masalah Timor Timur.

POKOK PERMASALAHAN

Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kebijakan Australia dalam masalah Timor-Timur ?

KERANGKA DASAR TEORI

Untuk menganalisa masalah akan dipakai Teori Pembuatan Keputusan (luar negeri) dari William D. Coplin yang dilengkapi dengan penjelasan dari David Easton dan Richard C. Snyder. Teori ini dipandang relevan karena untuk melaksanakan sebuah kebijakan (foreign policy - action) selalu akan didasarkan pada pembuatan keputusan (decision making) terlebih dahulu.

Teori Pembuatan Keputusan merupakan sebuah model untuk membantu menjelaskan mengapa sebuah fenomena terjadi. Teori ini berasumsi bahwa politik (kebijakan) itu dibuat oleh manusia. Keputusan itu sendiri merupakan unsur yang sangat penting dalam sebuah proses politik yang dalam batasan David Easton disebut *output* dari sebuah sistem politik.

David Easton dan Gabriel Almond menjelaskan cara kerja sebuah sistem politik sebagai berikut : (4)

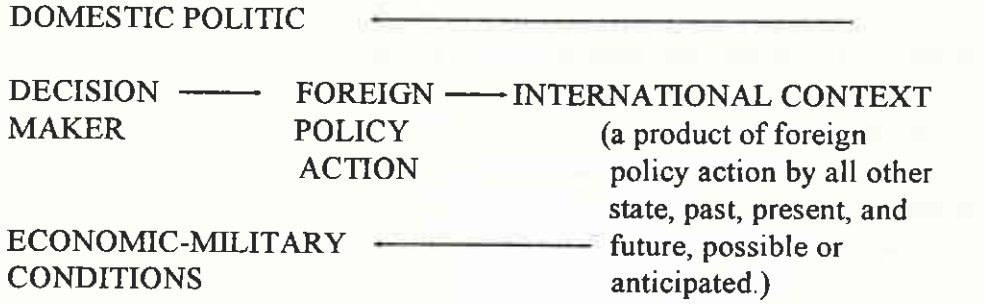
INPUT ➔ KONVERSI ➔ OUTPUT

- ☞ artikulasi kepentingan
- ☞ agregasi pelaksanaan
- ☞ sosialisasi politik
- ☞ recruitment politik
- ☞ komunikasi politik

- ☞ pembuatan keputusan
- ☞ kepentingan keputusan
- ☞ penghakiman keputusan

Dalam proses konversi itulah terjadi proses pembuatan keputusan yang bisa didefinisikan sebagai tindakan memilih berbagai alternatif yang ada yang diliputi dengan berbagai ketidakpastian.(5) Snyder mendefinisikan pembuatan keputusan sebagai sebuah proses yang menyangkut pemilihan dari sejumlah masalah yang terbentuk secara sosial, pemilihan sasaran-sasaran alternatif yang ingin diterapkan dalam urusan negara, yang dipikirkan oleh para pembuat keputusan.(6) Dengan demikian Pembuatan Keputusan merupakan upaya rekonsiliasi tujuan yang saling berlawanan, upaya menyesuaikan aspirasi dengan sarana yang tersedia dan mengakomodasikan berbagai tujuan dan aspirasi yang berbeda satu dengan yang lain.(7)

Pembuatan keputusan yang menyangkut kebijakan luar negeri (foreign policy) juga melibatkan berbagai fak-



tor. Seperti dijelaskan oleh William D Coplin :

> "To be interested in why states behave as they do in international arena, we have to be interested in why their leaders make hte decisions they make. However, it would be mistake to think that foreign policy decision makers act in a vacuum. On the contrary, any given foreign policy act may be viewed as the result of three broad categories of considerations affecting the foreign policy decision maker. The first is domestic politics wihtin the foreign policy decison-maker's state. The second is the economic and military capability of his state. The third is the international context - the particular position in which his state finds itself specifically in relation to the other states in the system".(8)

Ilustrasi gambar dibawah ini menggambarkan tentang interaksi ketiga faktor diatas sehingga menghasilkan tindakan kebijakan luar negeri.

Dari diagram diatas tampak bahwa dalam membuat keputusan, para pembuat keputusan dipengaruhi oleh sejumlah faktor, yang bisa dikategorisasikan ke dalam :

- situasi politik dalam negeri di negara tersebut, termasuk faktor budaya yang mendasari tingkah laku politik manusianya
- situasi ekonomi dan militer di negara tersebut, termasuk faktor geografi yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam pertahan/keamanan
- konteks internasional (situasi di negara yang menjadi tujuan politik luar negeri, serta pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi)

Namun demikian, besar kecilnya pengaruh dari masing-masing faktor (variabel) saling berlainan, sesuai dengan keadaan di negara yang akan dianalisa. Dalam hal ini faktor pertama dan kedua mempunyai peran yang lebih dominan jika dibanding dengan faktor yang lain.

VARIABEL

Independen →	*Dependen*
☞ Situasi Politik Dalam Negeri Australia	☞ Kebijakan Australia terhadap Masalah Timor Timur Hankam
☞ Persepsi Militer Australia terhadap Indonesia	
☞ Situasi dan Hubungan Ekonomi Australia Indonesia	

HIPOTESIS

Kebijakan Australia terhadap masalah Timor Timur sangat dipengaruhi oleh tiga faktor berikut :

- Situasi politik dalam negeri Australia
- Persepsi Militer Australia terhadap Indonesia
- Situasi dan hubungan ekonomi Australia Indonesia

METODOLOGI

- Analisa Data Dokumenter
- Analisa Komponen
- Analisa Kwalitatif
- Tingkat Analisa : Negara Bangsa

Analis yang menekankan tingkat analisa negara bangsa berasumsi bahwa semua pembuat keputusan, dimanapun dia berada, pada dasarnya akan berperilaku yang sama, apabila mereka menghadapi situasi yang sama.[9] Penelitian ini dilakukan pada tingkat negara bangsa, karena hubungan internasional, terutama politik luar negeri, pada dasarnya didominasi oleh peri-laku negara bangsa. Dalam hal ini, perilaku individu dan kelompok akan diperhatikan pula, sejauh hal itu berkaitan dengan tindakan internasional negara yang bersangkutan.

Catatan kaki :

1. J. Kristiadi, "Dekolonisasi Timor Timur", *Analisa*,Nopember 1986, CSIS, Jakarta, hal. 929.
2. Michael Leifer , *Politik Luar Negeri Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 224.
3. Ibid., hal 222.
4. Mochtar Mas'oed dan Colin MacAndrews (ed), *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1982, hal.
5. James E Dougherty dan Robert L.Pfalzgraff Jr, *Contending Theories of International Relations*, JB. Lippincott Co., Philadhelphia, 1971, hal. 312.
6. Richard C. Snyder (et.all), *Foreign Policy Decision Making : An Approach tu Study International Politics*, The Free Press, New York, 1962, hal. 90.
7. Roger Hilsman, *To Mome a Nation* , Doubleday and Co, Inc., New York, 1964, hal. 6.
8. William D. Coplin dan Charles W.Kegley. jr. (ed), *A Multi Method Introduction to International Politics*, Markham Publishing Company, Chicago, 1971, hal. 10.
9. Mochtar Mas'oed, *Teori dan Metodologi Hubungan Internasional*, PAU-SS-UGM, Yogyakarta, 1988, hal. 46.

BAB : II
GAMBARAN UMUM MENGENAI POLITIK DALAM NEGERI AUSTRALIA

Komponen pertama yang mempengaruhi pembuatan keputusan luar negeri Australia dalam masalah Timor Timur ialah situasi politik dalam negeri Australia. Politik luar negeri memang mempunyai keterkaitan yang sangat tinggi dengan politik dalam negeri karena keduanya sama-sama dimaksudkan untuk mencapai tujuan nasional (national interest). Bahkan banyak ahli yang mengatakan bahwa politik luar negeri merupakan perpanjangan dari politik dalam negeri.

PEMBENTUKAN PEMERINTAHAN FEDERAL

Embrio dari pemerintahan Australia ini mulai tumbuh pada tahun 1788, ketika Inggris mulai membentuk koloni untuk pembuangan narapidana di Sydney (The First Fleet). Empat puluh tahun kemudian jumlah penduduk kulit putih baru mencapai sekitar 57.000 orang termasuk 25.00 diantaranya adalah para narapidana. Sementara itu dalam periode yang sama jumlah penduduk asli Aborigin menyusut hingga tinggal 25 persen saja. Penyusutan ini disebabkan oleh wabah penyakit maupun peperangan-peperangan yang terjadi dengan pendatang kulit putih.

Pada tahun 1851 mulai ditemukan tambang-tambang emas sehingga mengakibatkan banjirnya para imigran baru yang sebagian besar berasal dari Inggris dan Irlandia. Jumlah penduduk kulit putih melonjak hingga 1.150.000 orang. Sementara mulai didatangkan pula kuli-kuli kasar dari Cina.

Pada tahun 1855-1856 Inggris memberikan status otonomi intern pada New South Wales, Victoria, Tasmania dan South Australia. Sejak saat itu didaerah-daerah tersebut dibentuk parlemen serta pemerintahan sendiri, meskipun secara formal Inggris masih bisa melakukan campur tangan. Sementara pengaruh ide sosialis mulai tampak dalam berbagai undang-undang yang muncul, seperti sistem sekolah yang gratis.

Lima puluh tahun kemudian atau tepatnya pada tahun 1901 daerah-daerah yang semula berpemerintahan sendiri bergabung dan membentuk Federasi Australia atau "The Commonwealth of Australia", serta memilih Alfred Deakin sebagai Perdana Menteri pertama. Model pemerintahan demokrasi parlementer mereka ambil karena selama ini telah dipraktekkan di daerah-daerah koloni yang kemudian menjadi negara-negara bagian tersebut. Tetapi sistem Inggris tersebut tidak bisa mereka ambil secara penuh karena inggris adalah negara kesatuan, sementara Australia kini berbentuk federal. Karena itulah mereka merasa perlu un-

tuk menggabungkannya dengan sistem Amerika.

Bersamaan dengan itu dikeluarkan pula Immgration Restriction Act yang melarang masuknya orang-orang kulit berwarna dan menetapkan prinsip "Australia bagi kulit putih". Undang-undang ini mencerminkan sifat Australia yang rasialis. Pada saat itu jumlah penduduk kulit putih sudah mencapai sekitar empat juta orang, sementara orang Aborigin hanya sekitar 50.000 orang saja.

MEKANISME POLITIK DI AUSTRALIA

Australia mempunyai sistem pemerintahan Demokrasi Parlementer. Sistem ini merupakan gabungan dari model pemerintahan parlementer yang diwarisinya dari Inggris dan model pemerintahan federal yang dicontohnya dari Amerika Serikat.

Inggris adalah negara kesatuan dengan konstitusi yang tidak tertulis dan bersifat amat fleksibel. Konstitusi ini hanya merukumpulan dari undang-undang parlemen yang telah menjadi kebiasaan/konvensi umum yang dikeramatkan. Sistem perundang-undangan semacam ini sebenarnya lemah.

Menyadari akan kelemahan sistem perundang-undangan Inggris, maka para perancang konstitusi Australia sepakat untuk membuat konstitusi yang tertulis. Tetapi karena mayoritas penduduk Australia berasal dari Inggris, maka praktek-praktek politik Australia sangat dipengaruhi oleh konvensi, yang meskipun secara resmi tidak termuat dalam konstitusi, telah diterima oleh para politisi.[1]

Konstitusi persemakmuran Australia adalah sebuah undang-undang yang disyahkan oleh parlemen Inggris pada tahun 1900. Konstitusi baru tersebut kemudian mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah federal (pusat) dengan ke enam negara bagiannya yang pada prinsipnya diklasifikasikan ke dalam tiga jenis kekuasaan.

1. Kekuasaan Eksklusif ialah kekuasaan yang hanya bisa dijalankan oleh pemerintah federal. Misalnya, masalah hubungan luar negeri, pertahanan, imigrasi, beacukai, dan pajak.
2. Kekuasaan Bersama ialah kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah federal bersama-sama dengan pemerintah negara- negara bagian. Misalnya, pajak dan perbankan. Bila terjadi konflik perundang-undangan diantara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, maka perundang-undangan pemerintah federal yang dimenangkan.
3. Kekuasaan Sisa ialah semua kekuasaan yang tidak tercantum dalam konstitusi, dan dijalankan oleh negara bagian. Misalnya, pendidikan, keamanan/kepolisian, perumahan, kesenian dan lain-lain.

Konstitusi bisa dirubah melalui referendum. Usulan perubahan undang-undang harus memperoleh persetujuan dari Senat dan Majelis

Rendah terlebih dahulu sebelum dimintakan pendapat rakyat melalui referendum. Namun demikian perubahan undang-undang melalui referendum tidak efektif karena rakyat cenderung bersifat konservatif. Sejak 1900 sampai kini telah diadakan 48 kali referendum, tetapi hanya delapan kali saja yang berhasil mengubah konstitusi. Dalam prakteknya usul perubahan konstitusi hanya akan berhasil jika memperoleh dukungan luas dari pemerintah, oposisi dan pemerintah negara-negara bagian.[2]

Cara yang lebih efektif dalam merubah undang-undang ialah dengan merubah penafsirannya. Mahkamah Agung yang beranggotakan tujuh orang hakim agung berhak untuk menafsirkan undang-undang, meskipun mereka tidak berhak mengubah kata-kata dalam undang-undang tersebut. Dalam beberapa dekade terakhir ini Mahkamah Agung telah banyak mengeluarkan penafsiran hukum yang pada prinsipnya semakin memperbesar kekuasaan pemerintah federal.

LEMBAGA EKSEKUTIF DAN PARLEMEN

Secara formal Australia diperintah seorang Gubernur Jenderal yang bertindak selaku wakil Ratu Inggris di Australia. Gubernur Jenderal yang juga bertindak selaku Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata berhak untuk mengangkat dan memberhentikan Perdana Menteri.

Tetapi dalam prakteknya rakyat Australia tidak pernah mau mengakui kekuasaan Gubernur Jenderal. Mereka menganggapnya hanya sebagai kepala negara simbolis saja.

Seperti halnya di Inggris, rakyat Australia berpendapat bahwa mereka mempunyai pemerintah yang bertanggung jawab kepada parlemen yang merupakan badan perwakilan rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat. Perdana Menteri beserta menteri-menteri kabinet harus mejadi anggota parlemen. Sementara kabinet dibentuk oleh partai politik atau koalisi partai yang mempunyai suara mayoritas didalam parlemen.

Kedudukan Perdana Menteri beserta kabinetnya tergantung dari dukungan parlemen, karena ia harus bisa meloloskan RAPBN (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang disetujui oleh parlemen. Jika pemerintah kehilangan dukungan dari parlemen, terutama sekali Majelis Rendah, maka sesuai dengan konvensi, ia harus mengundurkan diri. Aturan-aturan diatas sebenarnya tidak dicantumkan dalam konstitusi. Perdana Menteri, Kabinet, serta hubungan pertanggungjawaban seperti diatas, tidak disebut dalam konstitusi. Aturan demkrasi parlementer sebenarnya sangat samar- samar yang hanya disandarkan pada konvensi atau kebiasaan yang diterima oleh masyarakat.

Ketidak-jelasan aturan demokrasi parlementer model Inggris ini sering menimbulkan kontroversi. Misalnya,

pada waktu Gubernur Jenderal Sir John Kerr memecat PM. Gough Whitlam tahun 1975. Saat itu Whitlam tidak berhasil memperoleh dukungan Senat untuk mengesahkan RAPBN. Tanpa pengesahan RAPBN pemerintah tidak bisa berjalan karena RAPBN merupakan biaya operasional pemerintah.

Menurut Whitlam pemerintah hanya bergantung pada dukungan Majelis Rendah (menurut konvensi), sementara menurut interpretasi John Kerr dan Partai Liberal pemerintah harus bergantung pada Majelis Rendah bersama-sama dengan Senat.

MENINGKATNYA KEKUASAAN EKSEKUTIF

Dalam beberapa dekade terakhir ini telah terjadi peningkatan kekuasaan eksekutif yang semakin menyolok, sementara fungsi parlemen justru mengalami penurunan. Penurunan fungsi parlemen disebabkan karena partai-partai politik yang menjalankan disiplin yang tinggi telah mendominasi proses legeslatif sehingga mereka telah membiarkan saja eksekutif menjalankan tugas-tugas yang seharusnya dilakukan oleh parlemen.

Jarang sekali terjadi seorang menteri yang memberikan tanggung jawab individual secara langsung kepada parlemen. Kecuali jika terjadi penyelewengan yang sangat menyolok. Sementara itu pemerintah bisa menghindarkan diri untuk mempertanggungjawabkan kebijakannya, karena ia bisa mengandalkan kedudukannya yang mayoritas di parlemen. Selain itu, tugas-tugas pemerintah yang semakin luas dan kompleks juga mengakibatkan parlemen tidak mampu lagi melakukan fungsi kontrol seperti yang diharapkan.

Sebaliknya perdana menteri beserta menteri-menteri kabinetnya mempunyai pengaruh yang semakin dominan. PM. Whitlam, Fraser maupun Hakwe sama-sama mempunyai ketrampilan politik yang tinggi sehingga mampu mengendalikan kabinetnya. Ketrampilan mereka ini juga tampak sewaktu mereka mampu melunakkan tuntutan fraksi kiri dalam partai Buruh yang bersuara keras dalam masalah Timor Timur.

Namun demikian kemampuan mereka akan berkurang, dikala kedudukan mereka terancam oleh oposisi, perepecahan partai, atau saat-saat menjelang pemilihan umum dimana mereka sangat memerlukan setiap dukungan kelompok-kelompok politik yang ada.

PARTAI POLITIK DAN BASIS DUKUNGANNYA

A. PARTAI BURUH

Partai Buruh merupakan partai tertua di Australia. Pembentukannya dimulai pada tahun 1890 ketika terjadi perang klas dan pemogokan massal dari para buruh pemangkas bulu domba yang sampai mengakibatkan depresi ekonomi, meski pada akhirnya serikat buruh mengalami kekalahan. Serikat Buruh yang kalah mulai menyadari bahwa mereka memerlukan wakil-wakil

di parlemen yang bisa menyuarakan kepentingan mereka. Sejak awal kedatangan orang-orang kulit putih di Australia memang telah terjadi pengelompokan politik berdasar status sosial/klas. Basis dukungan Partai Buruh ialah buruh, narapidana (dulu), dan imigran kulit berwarna.

Secara tradisional pendukung partai ini umumnya beragama Katholik atau mereka yang tidak mempedulikan agama (atheis).

Jadi berbeda dengan partai-partai politik lainnya, Partai Buruh justru dibentuk oleh organisasi diluar parlemen untuk dijadikan "sayap politik" nya. Serikat Buruh merupakan basis anggota dan sumber finansial bagi Partai Buruh. Karena itulah Serikat Buruh selalu mempunyai keterkaitan yang sangat tinggi dengan Partai Buruh. Anngota Serikat Buruh selalu merasa bahwa pemerintahan yang dibentuk oleh Partai Buruh adalah "miliknya" yang harus patuh terhadap kehendaknya.

Partai Buruh ialah sebuah partai sosialis demokrat yang bertujuan mengadakan pembaharuan sosial melalui proses parlementer. Mengadakan sosialisasi terhadap sektor industri dan produksi, berusaha menghapus kemiskinan, diskriminasi dan monopoli.

Partai ini selalu menaruh perhatian besar terhadap masalah hak- hak asasi manusia. Mereka menganggap bahwa proses integrasi Timor-Timur dengan Indonesia maupun perlakuan pemerintah Indonesia terhadap rakyat Timor Timur menyalahi prinsip pengakuan hak- hak asasi. Tentu saja penilaian ini dilakukan sesuai dengan kriteria masyarakat Australia.

B. PARTAI LIBERAL

Partai Liberal dibentuk sebagai reaksi atas kelahiran Partai Buruh. Partai ini berasal dari pengelompokan sekelompok borjuis dalam parlemen akhir abad 19, yang merasa perlu membentuk partai politik untuk menghimpun dana serta dukungan. Basis dukungannya berasal dari klas menengah ke atas (kaum pengusaha, pemilik tambang, pemilik tanah-tanah peternakan), beragama Kristen Protestan dengan latar belakang pendidikan swasta.

Partai Liberal menekankan kebebasan individual dalam berusaha. Mereka menginginkan penerapan model ekonomi Keynes, dikuranginya campur tangan pemerintah dibidang pengelolaan ekonomi.

Meskipun partai ini mempunyai hubungan yang erat dengan kaum pengusaha, tetapi ia tidak mempunyai hubungan yang institusional dengan mereka seperti halnya hubungan Partai Buruh dengan Serikat Buruh. Sampai saat ini partai ini masih gigih dalam mempertahankan sikap anti imigrasi yang terutama ditujukan pada para imigran kulit berwarna (Asia).

C. PENGARUH AKADEMISI KIRI

Selain kelompok kiri dalam partai buruh, masih ada beberapa kelompok

lain yang mempengaruhi kebijakan pemerintah Australia dalam masalah Timor Timur. Mereka ini adalah kaum akademisi kiri, para pelarian politik asal Timor Timur di Australia, media massa, serta sikap masyarakat Australia itu sendiri yang cenderung "memusuhi" pemerintahnya.

Pengaruh akademisi Kiri (sosialis revolusioner) terhadap pengambilan kebijakan di Australia cukup kuat. Hal ini memang tidak mengherankan mengingat budaya politik Australia sangat mirip dengan budaya politik Eropa. Di negara-negara Eropa seperti Inggris, Perancis, Jerman, atau Italia, yang menjadi induk Australia dan sebagai sumber kelahiran berbagai macam ideologi dunia, memang selalu terjadi pertentangan yang sengit dari berbagai ideologi.

Budaya ini kemudian berlanjut di Australia. Selama berpuluh-puluh tahun kaum akademisi kiri melancarkan pengaruhnya, terutama melalui artikel-artikel yang dilemparkannya di surat kabar.(3) Jika dihitung prosentasenya, jumlah mereka ini tidak sampai 25 persen. Tetapi, seperti halnya kelompok-kelompok kiri lainnya, suara mereka ini cukup vokal. Bahkan mereka bukan hanya mengkritik peristiwa-peristiwa politik di Indonesia, tetapi juga menjadi pengkritik ulung bagi pemerintah Australia sendiri.

Banyak diantara mereka merasa menjadi seorang *concerned scholars* yaitu sarjana-sarjana yang prihatin melihat tidak adanya/ belum dilaksanakannya keadilan di banyak negara Dunia III.(4) Pemikiran mereka banyak dipengaruhi oleh pemikiran Marxis atau Neo Marxis (Hebert Marcuse) yang mempunyai sikap apriori terhadap banyak pemerintahan di Dunia III. Mereka merasa mempunyai kewajiban untuk melakukan aksi solidaritas terhadap rakyat di Dunia III, melalui aksi-aksi politik di negaranya masing-masing. Dalam skala internasional, mereka ini mempunyai jurnal *The New Left Review* (London) dan *Journal of Contemporary Asia.*(5)

Pada umumnya mereka memang mempunyai rasa apriori terhadap pemerintahan Orde Baru Indonesia. Di benak mereka terbayang gambaran yang buruk mengenai Indonesia. Masyarakat Indonesia terdiri dari suatu kelompok kecil elite yang menindas rakyat dan tidak pernah memperhatikan kepentingan rakyat banyak. Klas menengahnya selalu menanggung dosa dengan hidup sebagai parasit di tengah rakyat yang melarat. hampir semua orang yang kaya di Indonesia ialah karena melakukan korupsi. Pembangunan prasarana fisik di kota- kota hanya *facade*, sementara dibelakangnya penuh kemelaratan. Rakyat Indonesia pada umumnya primitif dan hanya orang Barat (Australia) yang mampu memajukan mereka.(6)

Situasi ini diperuncing dengan banyaknya pelarian politik asal Timor timur di Australia (terutama di Sydney dan Canberra). Sampai saat ini mereka terus menerus melakukan protes terhadap Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di Canberra, dengan

mendirikan Kedutaan tandingan (Kedutaan Timor Timur) di depan gedung KBRI.

Pendapat mereka ini bagaikan gayung bersambut dengan sikap media massa Australia yang mempunyai gaya pemberitaan yang vulgar dan sering berselisih paham dengan pemerintah Indonesia yang dianggapnya banyak melakukan pelanggara terhadap hak kebebasan pers. Anggapan ini semakin mengental dengan sikap pemerintah Indonesia yang sering "mempersulit" kebebasan wartawan Australia di Indonesia. Beberapa wartawan Australia bahkan dinyatakan "hilang" sewaktu meliput berita di Timor Timur.

Selain itu sikap masyarakat Australia pada umumnya memang tidak mendukung kebijakan yang "positif" pemerintah Australia dalam masalah Timor Timur. Masyarakat Australia lebih mudah percaya pada pemberitaan pers daripada pemerintah. Sikap mereka pada pemerintahnya sangat khas dan sangat bertolak belakang dengan sikap masyarakat di Indonesia yang terasa sangat patuh, tunduk dan hormat pada pemerintahnya.

Masyarakat luas pada umumnya tidak menghormati pemerintah. (7) Bahkan ada kecenderungan masyarakat untuk meragukan, bersikap sinis atau menolak apa saja yang datang dari pemerintah. Mereka cenderung bersikap kritis atau oposisi. Dalam konteks yang lebih luas hal ini mencerminkan konflik antara elite dan massa.

Dalam situasi seperti ini maka amat relevan jika kelompok kiri Partai Buruh, para akademisi kiri, para pelarian politik Timor Timur yang tinggal di Australia (terutama Sydney dan Canberra) beserta media massa Australia mampu menciptakan oponi publik yang bernada permusuhan dengan pemerintah Indonesia. Masyarakat awam pada umumnya tidak tahu secara persis duduk perkara politik Timor Timur. Mereka cenderung untuk terbawa arus solidaritas yang tampak sangat manusiawi. Dan memang sudah menjadi kelaziman jika opini publik tidak didasarkan pada pertimbangan rasio, tetapi didasarkan pada pertimbangan emosi.

Dalam sistem politik Demokrasi Parlementer seperti di Australia, keterkaitan politik luar negeri dengan politik dalam negeri jelas amat tinggi, karena masyarakat sudah terbiasa menilai kebijakan- kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (baca : Perdana Menteri). Dengan kata lain, arus dukungan masyarakat terhadap pemerintah akan sangat tergantung pada kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya.

Dinamika politik dalam negeri Australia serta pengaruhnya terhadap pembuatan keputusan luar negeri Australia dalam masalah Timor Timur, akan kami bahas dalam Bab III.

Catatan Kaki :

1. D. Woodward, A. parkin dan John Summers (ed), *Government, Polit-*

ics, and Power in Australia, Longman Cheshire, Melbourne, 1985, hal. 45.

2. Ibid, hal. 48.

3. Setelah kejatuhan sosialisme di Uni Soviet, pamor para akademisi kiri di Australia juga ikut menurun. Sebaliknya, kaum akademisi kanan mulai semakin laku di pasaran. Dengan kekuatan uangnya, kelompok kanan (liberal) telah berhasil memasukkan para akademisi kanan di berbagai "think tank" yang berpengaruh di Australia. Namun demikian meski para akademisi kiri ini mulai kehilangan pamor, pengaruh mereka tetap kuat. Karena ideologi tidak mudah dihapus dari benak manusia yang sudah meyakininya.

3. Subagio Sastrowardoyo, "Pengkajian Indonesia di Australia : Kubu Anti Indonesia", *Kompas*, 20 Juli 1984.

4. Burhan Magenda, "Pusat Pengkajian Indonesia : Duduk Perkaranya", *Kompas*, 11 September 1984.

5. Ibid.

6. Subagio Sastrowardoyo, *log. cit.*

7. Richard Harvey Chauvel, "Politics Down Under : Kehidupan Politik Dalam Negeri Australia", dalam *Jurnal Ilmu Politik* No. 6, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), PT. Gramedia, Jakarta, hal.71

BAB : III
PENGARUH POLITIK DALAM NEGERI AUSTRALIATERHADAP KEBIJAKAN AUSTRALIA DALAM MASALAH TIMOR TIMUR

Kebijakan Australia dalam masalah Timor Timur tidak bisa dipisahkan dari kebijakan Australia terhadap Indonesia secara keseluruhan yang terjadi pada masa-masa sebelumnya. Untuk itu akan kami berikan gambaran secara ringkas kebijakan Australia terhadap Indonesia sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945.

Seperti kita ketahui selama masa kolonial Hindia Belanda, Australia yang merupakan sekutu negara-negara Barat, berpihak pada Belanda. Ketika Indonesia memproklamirkan kemerdekaannya pada tahun 1945 Australia tidak segera mengakui kemerdekaan Indonesia. Australia masih meragukan kemampuan golongan nasionalis dalam mengatasi ancaman komunis.

Namun meski ada sikap keraguan semacam itu, ideologi Partai Buruh yang pada dasarnya bersifat anti kolonialisme, semakin simpati terhadap perjuangan Indonesia. Perdana Menteri Chifley dari Partai Buruh semakin yakin akan kemampuan kaum nasionalis dan cepat atau lambat Belanda harus angkat kaki dari Indonesia. Jika Australia tetap mempertahankan dukungannya terhadap Belanda justru akan merugikan kepentingan nasionalnya. Itulah sebabnya Indonesia kemudian memilih Justice Kirby dari Australia untuk mewakilinya dalam perundingan KTN (Komisi Tiga Negara) tahun 1947.

Pada tahun 1949 Partai Liberal berhasil memenangkan pemilu Australia. Australia kembali diliputi keraguan terhadap kemampuan Indonesia mengatasi ancaman komunis, apalagi di Indonesia baru saja terjadi pemberontakan PKI Madiun tahun 1948. Dukungan terhadap kaum nasionalis Indonesia juga akan menyinggung perasaan Inggris yang masih menjajah Malaysia dan Singapura, serta Perancis di Indochina yang merupakan sekutu Australia.

Namun demikian hasil Komisi Meja Bundar pada tanggal 27 Desember 1949 telah memaksa Belanda untuk segera angkat kaki, sehingga memaksa pemerintah Australia untuk bisa mempertahankan hubungan yang baik dengan pemerintah baru Indonesia.

Masalah baru muncul ketika Soekarno menuntut pengembalian Irian Barat yang masih diduduki Belanda. Australia bersikap untuk memihak Belanda. Bagi Australia, Irian mempunyai arti strategis yang amat penting bagi pertahanannya. Irian termasuk dalam lingkaran konsep *defence in depth* yaitu suatu konsep strategis yang menentang dikuasainya wilayah di sekeliling Australia oleh pihak- pihak yang tidak bersahabat.[1] Australia pada saat itu kembali meragukan ke-

mampuan Indonesia dalam menciptakan stabilitas politik dalam negerinya. Selama tahun 50an pemerintahan Indonesia selalu jatuh bangun. Pengaruh Partai Komunis terhadap Soekarno semakin nampak, serta hubungan Soekarno dengan Uni Soviet dan China semakin mudah dibaca.

Usaha Australia untuk membantu Belanda dalam masalah Irian Barat ini ditandai dengan usahanya untuk melibatkan ANZUS kedalam kancah konflik Irian Barat. Usaha Australia ini mengalami kegagalan karena Amerika Serikat -demi kepentingan strategi globalnya- tidak ingin melihat Indonesia jatuh lebih erat ke pelukan Uni Soviet.

Amerika Serikat kemudian memaksa Australia (*faith accomply*) untuk ikut menyetujui pengalihan kekuasaan Irian Barat kepada pemerintah Indonesia dalam Persetujuan New York tahun 1962. Perdana Menteri Menzies yang berkuasa saat itu mendapat kritik tajam di dalam negeri,tetapi ia tidak dapat melawan Amerika dalam penyelesaian Irian Barat.

Masalah kedua muncul setelah Soekarno melangsungkan politik konfrontasi dengan Malaya (Malaysia dan Singapura). Dalam hal ini Australia mendukung Malaya dan Tengku Abdul Rachman yang menginginkan berdirinya Federasi Malaysia. Ada beberapa alasan yang melandasi sikap Australia ini. Pertama, Federasi Malaysia juga dianggap Australia sebagai pilar yang mendukung strategi *defense in depth*. Kedua, Australia terikat dalam *Bristish Commonwealth dan* Five Power Defense *yang mengharuskan Australia mendukung pertahanan keempat negara lainnya. Untungnya konfrontasi ini tidak berkelanjutan sehubungan dengan pergantian rezim di Indonesia.*

A. KEBIJAKAN PM. GOUGH WHITLAM (1973-1975)

Setelah dilantik sebagai Perdana Menteri, Whitlam berusaha untuk menciptakan politik luar negeri Australia yang independent. Hal ini tampak dalam pidato pengukuhannya :

> "The change of government provides a new opportunity for us to reassess the whole range of Australia foreign policies and attitudes. I shall be reassessing these policies with the general intention of developing more constructive, flexible and progressive approach to a number of issues. Our thinking is toward a more independent Australian stance in international affair". (2)

Dalam masalah Timor Timur, Whitlam telah menduga bahwa suatu saat Indonesia pasti akan mengisi *"vacuum power"* di Timor, jika Portugis melepaskan kekuasaannya atas Timor. Australia terlalu menanggung resiko jika harus menentang Indonesia dalam masalah Timor. Secara resmi ia menyetujui dekolonisasi Timor Portugis dengan cara-cara damai.

Pernyataan sikap Australia ini kemudian ditegaskan lagi dalam kunjungan tidak resminya ke Indonesia pada tahun 1973. Pembicaraan dengan presi-

den Suharto diadakan di Wonosobo, yang kemudian dibalas dengan kunjungan presiden Suharto ke Townsville.[3] Whitlam juga meragukan kemampuan Timor timur jika harus berdiri sebagai negara berdaulat, mengingat berbagai keterbatasan yang harus dihadapi Timor Timur , seperti keterbatasan ekonomi, sumber daya manusia, kemampuan pertahanan dan keamanan.

Sikap Whitlam ini menimbulkan protes di Australia. Sekjen Federasi Partai Buruh Sedney memerintahkan untuk mengadakan boikot dan tidak melayani kapal-kapal Indonesia yang berlabuh di Sydney.[4] Timbul pula perdebatan yang sengit di parlemen. Kalangan militer Australia menghawatirkan bahwa "invasi militer Indonesia ke Timor" tersebut akan segera dilanjutkan dengan invasi militer ke Papua Nugini ,bekas jajahan Australia yang mempunyai arti strategis bagi pertahanan Australia. Mereka berusaha menekan bantuan militer Amerika Serikat yang diperuntukkan Indonesia melalui Australia, sehubungan dengan rencana Amerika untuk memberikan bantuan pesawat pancargas *Sabre* yang akan dirakit di Australia.

Masa pemerintahan Whitlam merupakan masa bulan madu hubungan Australia-Indonesia. Tetapi hal ini tidak berlangsung lama karena secara tiba-tiba Whitlam dipecat oleh Gubernur Jenderal Sir John Kerr yang merupakan wakil Ratu Elizabeth II dari Inggris. Kerr memecat Whitlam dengan alasan Whitlam secara konstitusi tidak dapat mengusahakan berlangsungnya keuangan negara. Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 1975/1976 yang diajukan Whitlam ditolak parlemen, sedang Rencana Undang-undang (RUU) mengenai pemilu ditolak oleh Senat yang didominasi oleh partai Liberal dan Country, sehingga sidang-sidang parlrmrn dan Senat mengalami *deadlock*. Inflasi mencapai 12 persen, sedang pengangguran mencapai 5 persen. Pemecatan Whitlam ini menimbulkan berbagai kontroversi karena peristiwa semacam itu memang belum pernah terjadi sebelumnya.

B. KEBIJAKAN PM. MALCOLM FRASER (1975-1983)

Whitlam digantikan oleh Malcolm Fraser yang pada saat itu masih berusia 45 tahun dan berasal dari Partai Liberal. Masyarakat mengenal Fraser sebagai tokoh konservatif yang ekstrim kanan. Pada tahun 1965 ia pernah menjabat sebagi Menteri Pertahanan .dalam Kabinet John Gorton.

Peristiwa integrasi Timor Timur ke pangkuan Indonesia terjadi semasa pemerintahan Fraser. Sehari setelah Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia (Juli 1976), Menteri Luar Negeri Australia, Peacock mengeluarkan pernyataan bahwa "Australia tidak bisa menganggap bahwa persyaratan dekolonisasi telah terpenuhi".[5]

Masalah Timor Timur menjadi sangat hangat dan menjadi perdebatan umum dalam media massa Australia. Terlebih karena beberapa waktu se-

belumnya, Nopember 1975, lima orang wartawan Australia "hilang" (terbunuh) di Timor Timur. Kepala Bakin Letjend. Yoga Sugama telah memberitahukan secara resmi pada duta besar Australia Richard Woolcot bahwa lima orang wartawan Australia -seorang diantaranya warga negara Inggris- diduga telah terbunuh dalam serangan gabungan tentara UDT, Apodeti, Kota ke Balibo pada pertengahan Oktober 1975.

Laporan Yoga Sugama tersebut tidak bisa memuaskan Australia karena tidak disertai bukti-bukti yang jelas. Pada saat itu ditemukan 4 mayat orang kulit putih yang telah terbakar dan sulit dikenali, serta ditemukan beberapa dokumen yang diduga milik para wartawan Australia tersebut.(6)

Setelah peristiwa tersebut, sikap media massa Australia semakin keras terhadap isu Timor. Bagaimanapun juga tumbuh rasa solidaritas dari para wartawan Australia yang tidak bisa menerima begitu saja kematian rekan-rekannya di Timor Timur.

Pada bulan Februari 1976, Kepala Bagian Penelitian Hubungan Luar Negeri Parlemen Australia, James S.Dunn, menulis sebuah laporan mengenai Timor Timur yang berjudul *Civil War to Invasion by Indonesia* yang pada prinsipnya memuat "kekejaman Indonesia" di Timor Timur. Laporan tersebut memuat kesaksian langsung dari para pengungsi Timor yang bermukim di Portugis, yang sebagian besar merupakan pendukung UDT, tentang sepak terjang para pasukan pro Indonesia yang membunuh (terbunuh ?) hampir 100.000 penduduk Timor Timur, atau sekitar 15 persen dari seluruh penduduk Timor Timur yang hanya berjumlah 650.000 orang.

Laporan tersebut disampaikan Dunn pada parlemen Australia Menteri Luar Negeri Andrew Peacock dan Komisi Internasional Konggres Amerika Serikat (24 Maret 1977). Kebetulan, Konggres AS pada saat itu memang sedang menyelidiki maslah pelanggaran hak-hak asasi manusia di negara-negara penerima bantuan AS. Sementara Indonesia rencananya akan memperoleh bantuan US 54 juta dolar, termasuk US 40 juta dolar kredit *Foreign Military Sales* untuk membeli perlengkapan militer seperti, fregat, kapal selam, kapal patroli dan pesawat tempur.

Dari tulisannya itu tampak bahwa James S. Dunn memang seorang simpatisan Fretilin. Ia adalah seorang bekas diplomat yang ahli dalam bahasa Indonesia dan telah berkali-kali mengunjungi Timor- Timur. Pada tahun 1962-1964 ia menjadi staf konsulat Australia di Dili. Konsulat tersebut kemudian ditutup oleh Australia sebagai protes terhadap kolonialisme Portugal, khususnya karena desakan Partai Buruh pada saat itu.

Pada bulan Oktober 1975 Dunn berkunjung ke Timor Portugis dan mengadakan wawancara dengan gubernur Timor pada waktu itu, Kol. Lemon Pires, serta pemimpin Fretilin yang pada waktu itu telah berhasil men-

gambil alih kekuasaan. Selanjutnya pada bulan Januari 1977 ia dikirim ke Portugal untuk mewawancarai para pengungsi Timor di Portugal. Dunn berhasil menemui 200 dari 2.500 pengungsi Timor disana. Pengiriman Dunn tersebut dibiayai oleh Gereja Katholik Australia dan ACFOA (*Australian Council for Overseas Aid*).

Pengiriman Dunn membuktikan bahwa dukungan masyarakat Australia terhadap gerakan kemerdekaan Timor Timur (Fretilin) cukup besar. Dukungan tersebut antara lain datang dari para veteran Perang Dunia II yang merasa mempunyai ikatan emosional karena berhutang budi pada rakyat Timor Timur. Dalam Perang Dunia II Timor Timur menjadi salah satu medan perang Sekutu lawan Jepang. Tentara Australia yang berperang dipihak Sekutu banyak dibantu oleh penduduk TimorTimur yang menjadi pemikul barang/peralatan perang mereka.

Di Sydney juga terdapat pemancar relai CIET (*Campaign for an Independent East Timor*) yang berhubungan dengan markas Fretilin di Mozambique (Afrika Timur) dan markas besar PBB di New York.[7]

Kebijakan luar negeri Fraser lainnya juga menimbulkan kecemasan Indonesia. Fraser melihat adanya ancaman Uni Soviet di Samudera Hindia semakin meningkat karena kapal-kapal Uni Soviet semakin banyak yang berlalu-lalang di perairan Samudera Hindia.

Ancaman Soviet tersebut ditanggapi Fraser dengan cara menjalin hubungan yang lebih erat dengan Republik Rakyat China. Lawatan Fraser yang pertama setelah menjabat PM ialah ke RRC yang menunjukkan betapa pentingnya nilai RRC bagi Australia.

Kedekatan hubungan Australia-RRC ini tidak menyenangkan Indonesia yang pada saat itu masih menganggap RRC dengan ideologi komunisnya sebagai ancaman.

C. KEBIJAKAN PEMERINTAHAN PM. BOB HAWKE (1983-1991)

Pada bulan Februari Bob Hawke terpilih sebagai pemimpin Partai Buruh yang baru, menggantikan Bill Hayden. Pada masa akhir kepemimpinan Bill Hayden Partai Buruh terpecah-pecah dalam fraksi Kiri, Tengah dan Kanan. Fraksi Kiri yang berhaluan ekstrem terhadap hak-hak asasi manusia, sebenarnya jumlahnya hanya kecil, tetapi suara mereka cukup vokal di parlemen.

Partai Buruh mempunyai keterikatan yang sangat tinggi terhadap pemerintahnya. Jika Partai Buruh berkuasa para anggotanya merasa bahwa pemerintah benar-benar milik mereka sehingga mereka menginginkan agar program partai benar-benar dilaksanakan oleh pemerintah.

Program Partai Buruh tersebut tertulis dalam sebuah buku yang sering disebut *The Book* (Sang Buku). Dalam Pasal 80 Buku Program Partai Buruh tahun 1982 tertulis secara jelas resolusi partai yang menyangkut masalah Timor Timur. Disebutkan bahwa Partai

Buruh tidak dapat menerima cara penyelesaian yang diberikan Indonesia dalam mengintegrasikan Timor Timur. Dan selama masalah itu belum diselesaikan dengan baik, Australia diharap membekukan bantuan militer yang sedianya akan diberikan kepada Indonesia. Partai Buruh menuntut adanya pengutukan serta pencabutan pengakuan atas penggabungan Timor Timur ke dalam wilayah Republik Indonesia.

Resolusi tersebut jelas menjadi titik kritis dalam hubungan Australia-Indonesia. Dalam kunjungannya ke Jakarta baik PM. Bob Wawke maupun Menteri Luar Negeri Bill Hayden menyatakan penyesalan pemerintahnya terhadap cara yang ditempuh Indonesia dalam menyatukan Timor Timur.(8)

Resolusi tersebut dibuat sewaktu Partai Buruh masih menjadi partai oposisi. Karena itulah resolusi tersebut bernada keras. Oposisi Australia mempunyai kecenderungan untuk bersuara keras dan berfikir bahwa "segala hal" hal bisa saja dilaksanakan oleh pemerintah, asalkan ada kemauan politik dan keputusan politik.

Tetapi dalam kunjungan tersebut juga tercapai beberapa kesepakatan, antara lain : persetujuan reunifikasi orang-orang Timor dengan keluarganya di luar negeri, kunjungan misi parlemen gabungan dari Australia ke Timor Timur, dan penempatan kembali wartawan Australia di Jakarta. Kesepakatan ini merupakan langkah positif yang sangat dihargai Australia karena menunjukkan kemauan baik pemerintah Indonesia terhadap pemerintah Australia, termasuk yang menyangkut masalah Timor Timur.

Baik Australia maupun Indonesia mempunyai beberapa persamaan kepentingan sehubungan dengan masalah Timor Timur, antara lain : keamanan wilayah dan kepentingan ekonomi (eksplorasi dan penambangan minyak di Laut Timor).

Sejak tahun 1984 orientasi politik Bob Hakwe mulai bergeser. Jika semula paham sosialisnya amat kentara, kini mulai tampak melunak. Atau bisa diistilahkan Hakwe mulai bergeser dari kiri ke tengah. Hal ini tampak dari banyaknya dukungan dari kalangan pengusaha, yang semula mendukung Partai Liberal, kini justeru mendukung Partai Buruh. Hakwe mulai memperhatikan golongan menengah.(9)

Menurut pandangan Hawke Partai Buruh hanya akan berhasil melaksanakan program-programnya di bidang pembaharuan sosial dan keadilan sosial, jika terdapat sektor swasta yang kuat. Tampak bahwa Bob Hakwe semakin jauh meninggalkan prinsip-prinsip sosialisme.

Pergeseran orientasi ini juga tampak dalam kebijakan Hakwe yang lain. Di bidang pendidikan, Bob Hakwe menghapuskan sistem sekolah gratis sampai universitas yang telah dirintis sejak pemerintahan Gough Whitlam. Program ini semula dimaksudkan untuk menolong anak para buruh yang miskinagar bisa bersekolah sampai di universitas. Kini mereka diharuskan untuk membayar 250 dollar pertahun.

Dalam masalah Timor Timur juga tampak mulai ada pergeseran orientasi ini, meskipun masih sangat tipis. Dalam Konferensi Nasional yang ke 37 ini untuk pertama kalinya Partai Buruh mengakui secara de fakto bahwa Timor Timur merupakan bagian integral dari Republik Indonesia. Resolusi Partai Buruh tahun 1984 tentang Timor Timur dimulai dengan kata-kata :"Partai Buruh menyatakan keprihatinan yang mendalam terhadap berita-berita tentang dimulainya lagi pertempuran di Timor Timur dan keberatan atas integrasi bekas koloni Portugis tersebut, tanpa terlebih dahulu memberi kesempatan pada rakyat Timor Timur untuk menyatakan kehendak mereka melalui hak penentuan nasib sendiri yang diawasi oleh badan internasional.[10]

Resolusi 1984 tersebut merupakan hasil kompromi (jalan tengah) antara fraksi kiri dengan fraksi kanan dalam Partai Buruh. Fraksi kiri sebenarnya tetap menghendaki agar dicantumkan tuntutan penentuan nasib sendiri bagi rakyat Timor Timur dan meminta agar pemerintah Australia melalui Sekretariat Jenderal PBB mengeluarkan pernyataan gencatan senjata di Timor Timur serta mengumpulkan partai-partai politik yang saling bertikai, untuk menyelesaikan persoalan melalui meja perundingan.

Sebaliknya fraksi kanan Partai Buruh berpendapat bahwa sikap resolusi yang termuat dalam program partai tahun 1982 tersebut sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman. Perkembangan internasional maupun yang terjadi Timor Timur sudah banyak berbeda. Maka, sikap Partai Buruh dalam masalah Timor Timur harus dirubah dan disesuaikan dengan kepentingan Australia dalam membina hubungan baik dengan Indonesia.

Perbedaan pendapat antara fraksi kiri dan kanan dalam Partai Buruh tersebut pada mulanya sulit dipertemukan karena masing- masing ingin agar rumusannyalah yang dimuat dalam buku program partai. Kompromi tersebut akhirnya dicapai setelah kelompok kanan memenangkan suara dengan tipis, yakni 55 : 43 untuk kelompok yang ingin mempertahankan hubungan baik dengan Indonesia.

PERISTIWA DILI

Beberapa saat setelah "peristiwa Dili" 12 Nopember 1991, pemerintah Australia dan masyarakatnya juga memberikan reaksi yang keras terhadap Indonesia. Penjelasan masalah ini sebenarnya juga bisa dikaitkan dengan situasi politik dalam negeri Australia. Suara keras itu muncul karena ada tuntutan dari fraksi Kiri dalam Partai Buruh, sementara Bob Hakwe sendiri yang popularitasnya amat menurun amat memerlukan dukungan mereka. Menjelang kejatuhan Bob Hakwe perekonomian Australia berada pada kondisi yang buruk. Inflasi meningkat hingga mendekati 10 persen, sementara pengangguran juga mencapai 10 persen. Pemimpin oposisi Hewson mulai berkampanye dan berjanji memper-

baiki perekonomian Australia melalui pajak barang konsumsi.

Selain itu Bob Hawke masih dirongrong dari dalam. Situasi perekonomian yang buruk ini dimanfaatkan oleh Paul Keating, pemimpin fraksi Kanan dalam Partai Buruh, untuk menarik dukungannya pada Bob Hawke. Dalam upaya mempertahankan kedudukan itu Bob Hakwe amat memerlukan dukungan Brian Howe.

Fraksi Kiri pimpinan Brian Howe ini mempunyai sikap yang militan. Agenda utama fraksi ini adalah hak-hak asasi manusia yang mencakup pula sistem kesejahteraan bagi para buruh. Karena itu mereka merasa perlu menaruh perhatian besar (concern) dalam masalah Timor Timur. Dalam rapat anggota inti Partai Buruh di Parlemen (Causus) tanggal 26 Nopember 1991, fraksi Kiri meminta agar pemerintah Australia mengenakan sanksi diplomatik terhadap Indonesia, serta mengancam akan menarik dukungannya terhadap Hakwe bila pemerintah Australia tidak bisa memberikan jawaban yang memuaskannya. Permintaan ini ditolak Hakwe dan Gareth Evans yang tidak mau mengorbankan kerjasama perekonomian yang baru saja terjalin, terutama dalam mengeksploitasi minyak di Celah Timor. Sebagai gantinya Evans berjanji akan meminta penjelasan lebih lanjut terhadap pemerintah Indonesia sehubungan dengan peristiwa Dili. Dan janji tersebut benar-benar dipenuhi oleh Gareth Evans dalam kunjungannya ke Indonesia pada akhir Desember 1991. Tetapi bersamaan dengan kedatangan Gareth Evans ke Jakarta, Bob Hakwe sudah tidak bisa mempertahankan kedudukannya lagi dan terpaksa menyerahkan pemerintahan pada Paul Keating.

Selain itu fraksi Kiri juga dikenal sebagai pelopor politik proteksionisme Australia. Proteksionisme diharapkan akan mampu melindungi buruh Australia dari ancaman pengangguran. Karena mereka pada dasarnya memang tidak percaya pada sistem perekonomian pasar terbuka yang liberalistik.[11]

Sudah lama fraksi kiri ini kalah terus menerus dalam parlemen. Misalnya pada waktu pemerintah Australia akan menghapus sistem pelayanan kesehatan umum yang gratis (medicare), fraksi Brian Howe menentang keras, tetapi pemerintah Australia tetap saja mencabut sistem *medicare*. Kemudian sewaktu Perang Teluk, fraksi ini menentang pengiriman tentara Australia dalam pasukan multi nasional, tetapi pemerintah tidak menghiraukannya sama sekali.

Karena itu sewaktu muncul isu Timor Timur, fraksi ini merasa menemukan motor lagi untuk melancarkan tuntutannya, dan bertekat untuk memenangkan posisinya di parlemen dengan menggerakkan emosi serta pendapat umum masyarakat Australia.

Catatan kaki :

1. Hilman Adil,"Beberapa Segi Politik Bertetangga Baik antara

Indonesia dan Australia", *Prisma*, No. 9, September, 1977, hal. 21

2. Barry M. Coldrey, *Australian Foreign Policy for Senior Students*, Dove Communications, Victoria, 1986, p. 116.

3. Tempo, 22 Novemver 1975.

4. Ibid.

5. Tempo, 9 Oktober 1976.

6. Tempo, 22 Nopember 1975.

7. Tempo, 26 Maret 1977

8. Jacob Oetama, *Kompas*, 31 Mei 1983.

9. Beberapa pihak lain malah menilai bahwa kebijakan pemerintahan Bob Hawke sangat bertolak belakang dengan program partai Buruh. Dalam bidang perekonomian misalnya, Bob Hakwe melakukan deregulasi besar-besaran yang berkesan amat liberal. Bahkan pemerintahan Bob Hakwe dinilai lebih liberal dibanding pemerintahan Frazer. Menurut hemat penulis perubahan ini bukan hanya disebabkan oleh berubahnya struktur sosial Australia seperti yang telah disebutkan diatas, tetapi juga dipengaruhi oleh perubahan sistem internasional. Perubahan politik di Uni Soviet dan Eropa Timur pada pertengahan dan akhir dekade 80an membuat sosialisme seolah-olah semakin tidak laku sehingga kelompok kiri Australia semakin terpojok.

10. Ign. Kristanyo H, *Sinar Harapan*, 23 Agustus 1986.

11. Kompas, 18 Oktober 1991.

BAB : IV
PERANAN FAKTOR MILITER TERHADAP KEBIJAKAN AUSTRALIA DALAM MASALAH TIMOR TIMUR

Seperti dikemukakan dalam kerangka dasar teori, kondisi militer di dalam negeri merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pertimbangan *decision makers* dalam membuat kebijakan luar negeri. Dalam hal ini, yang dimaksudkan dengan kondisi militer ialah pertimbangan keamanan/pertahanan Australia terhadap ancaman yang datang dari luar.

Kebijakan Australia dalam masalah Timor Timur jelas dipengaruhi pula oleh hal-hal yang berkaitan dengan pertimbangan keamanan/pertahanan Australia. Sir Percy Spender, Menteri Luar Negeri Australia di tahun 1950an pernah mengatakan "that our firt and constant interest must be the security of our own homeland and maintenance of peace in the area in which our country is geographically placed".(1)

Untuk mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan faktor keamanan/pertahanan Australia ini akan kami sajikan dalam beberapa bagian, antara lain : Sistem Pertahanan Australia dan Persepsi Australia terhadap Ancaman.

PERTAHANAN AUSTRALIA

Sistem pertahanan sebuah negara sangat dipengaruhi oleh letak geografis negara tersebut. Australia adalah sebuah pulau benua (sebuah pulau yang luasnya menyerupai benua) yang mempunyai luas daratan 7.680.000 kilo meter persegi, dengan panjang garis pantai 19.536 kilo meter, yang dikelilingi oleh Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Tetangga terdekatnya ialah negara-negara dikawasan Asia Pasifik, seperti : Indonesia, Malaysia, Singapura -di sebelah utara, Negara-negara Pasifik Selatan - disebelah Timur dan Timur Laut dan New Zeeland di sebelah Barat Daya.

Australia mulai ditemukan oleh seorang pelaut Belanda pada awal abad 18. Tetapi karena tanahnya tampak sangat gersang maka Belanda tidak begitu tertarik untuk menjadikannya sebagai koloni. Setelah itu beberapa pelaut Inggris mulai berdatangan ke Australia. Setelah menaklukkan orang-orang Aborigin yang telah tinggal disitu, Inggris kemudian secara resmi menjadikannya sebagai koloni.

Pada awalnya benua baru itu dijadikan sebagai tempat pembuangan para narapidana. Kapal pertama yang membawa para imigran Inggris itu mendarat untuk pertama kalinya pada tahun 1788. Latar belakang semacam ini ternyata membawa konsekwensi panjang bagi langkah-langkah politik yang diambil Australia dikemudian hari.

Sebagian besar dari warga kulit putih Australia merasa bangga sebagai

keturunan bangsa Inggris yang mempunyai peradaban tinggi.Inggris adalah bangsa besar yang telah berhasil "menguasai lautan / *rule the waves*". Tetapi kebanggaan ini ternyata justeru menimbulkan problem. Disatu sisi orang-orang kulit putih tersebut mempunyai rasa superior dibanding dengan ras-ras lain yang ada disekitarnya, sementara disisi lain mereka juga merasa mudah terancam serta amat terasing dilingkungan bangsa-bangsa Asia Pasifik yang berkulit hitam.

Meskipun selama beberapa dekade terakhir ini telah banyak terjadi perubahan-perubahan, tetapi politik luar negeri Australia masih memperlihatkan ambivalensinya terhadap kawasan Asia Pasi fik. Secara lahiriah pemimpin-pemimpin Australia selalu menyatakan keinginannya untuk menyesuaikan diri dengan lingkunga Asia Pasifik, tetapi secara batiniah mereka tidak bisa menyembunyikan keragu-raguannya terhadap kawasan ini. Bahkan ada pula suara yang menginginkan agar Australia bergabung dengan Masyarakat Ekonomi Eropa.(2)

Letak geografis Australia yang terpencil dari keluarga bangsa- bangsa kulit putih lainnya serta jumlah penduduknya yang amat jarang jika dibanding dengan luas daerahnya, membuat Australia senantiasa merasa rawan terhadap serangan musuh. Kekhawatiran ini kemudian menjadi motivator utama yang mendorong negara-negara yang telah berdiri di benua tersebut membentuk Federasi Australia pada tahun 1901. Tetapi federasi Australia saja belum cukup untuk menangkal serangan musuh. Dan hanya dengan membentuk aliansi dengan negara besar lainnyalah'Australia merasa cukup kuat untuk menangkal serangan musuh.

Aliansinya yang pertama dibentuk bersama Inggris yang berperan sebagai induknya.Pada saat itu belum ada keinginan Australia untuk membentul politik luar negeri yang independent. Australia berperan sebagai benteng pertahanan Inggris di Pasifik Selatan yang selalu siap sedia menyelamatkan berbagai kepentingan Inggris. Bagi mereka berlaku semboyan *"Britain's wars were automatically Australia's.* Prajurit-prajurit Australia berjuang dan mati untuk kebesaran Inggris dalam Perang Boer, dalam menumpas pemberontakan di Sudan, dalam menumpas pemberontakan Boxer di China, dalam Perang Dunia I (di medan pertempuran Perancis dan Belgia) serta dalam Perang Dunia II.

Meskipun prajuritnya terlibat dalam berbagai pertempuran disisi Inggris, namun keamanan/pertahanan Australia sendiri relatif tidak pernah terusik. Paling tidak hal ini berlangsung sampai dengan menjelang Perang Dunia II. Bahkan pada saat itu Australia sering memperoleh julukan *The Quiet Continent* (benua yang tenang/tenteram). Letak geografis Australia yang relatif terpencil membuat dia tidak terlibat langsung dalam pergolakan internasional.

Pertahanan Australia terlindungi oleh Inggris yang bertindak sebagi induknya. Apalagi Inggris juga mempunyai jajahan di Malaysia dan Singapura. Sementara pemerintah Hindia Belanga yang berkuasa di Indonesia juga bersahabat dengan Inggris dan Australia.

Ketenteraman Australia mulai terusik tatkala Jepang dengan serangan-serangan kilatnya berhasil merebut berbagai daerah jajahan Inggris serta anngota Sekutu lainnya dalam awal Perang Dunia II. Malaysia, Singapura serta Hindia Belanda yang selama ini berperan sebagai lini pertahanannya jatuh ke tangan Jepang. Terjadilah perubahan-perubahan yang sangat cepat di kawasan sekeliling Australia, dan Australia merasakan bahwa ancaman terhadap dirinya sudah berada di depan hidungnya.

Perubahan-perubahan yang berlangsung sangat cepat itu mengubah sikap Australia, dari *The Quiet Continent* menjadi *The Frightened Continent* atau *The Frightened Contry* yaitu sebuah negara yang selalu diliputi perasaan was-was dan ketakutan akan keamanan negerinya. Pendapat ini dikemukakan oleh seorang diplomat Australia Alan Renaouf dalam bukunya yang juga berjudul *The Frightened Contry.*

Terbuktilah bahwa Inggris tidak mampu lagi menjamin keamanan Australia. Australia kemudian mulai mencari pelindung yang lebih kuat, yaitu Amerika Serikat. Hanya satu bulan menjelang Perang Pasifik, Australia meresmikan hubungan diplomatiknya dengan Amerika Serikat dan segera berdiri disisi Amerika dalam perang akbar tersebut. Australia menjadi basis pertahanan bagi South West Pacific Command yang dipimpin Jenderal Douglas MacArthur.

Setelah Perang Dunia II Australia bergabung dalam Pakta Pertahanan ANZUS dan SEATO bersama dengan Amerika dan negara-negara sekutunya di kawasan tersebut. Australia juga mengirim prajuritnya dalam Perang Vietnam sampai dengan Amerika mundur pada tahun 1972. Selain itu sampai saat ini Australia juga masih tergabung dalam *Five Power Defence Arrangement* bersama dengan Inggris, New Zealand, Malaysia dan Singapura.

Dalam Perang Teluk yang baru saja berlangsung tahun 1990 lalu, Australia juga menjadi negara yang pertama-tama mengirimkan prajuritnya untuk bertempur disisi Amerika. Hal ini memperlihatkan komitmen/keterikatan Australia yang masih amat tinggi dengan negara-negara Barat.

PERSEPSI TERHADAP ADANYA ANCAMAN

Posisi Australia yang bersebelahan dengan Kutub Selatan (yang tidak berpenghuni) menjadikan Australia selalu mempersepsikan bahwa ancaman selalu akan datang dari sebelah utara. Yang dimaksud dengan ancaman disini ialah segala sesuatu yang mengancam kepentingan nasional Australia, yang meliputi berbagai bentuk, mulai penyerbuan terhadap daratan Australia, an-

caman terhadap kelancaran perdagangan luar negeri Australia, gangguan terhadap Zone Economic Exclusivenya, atau konflik-konflik kecil lainnya yang dianggap mengancam kepentingan nasionalnya. Jadi, ancaman disini dimaksukan dalam arti luas, dan bukan hanya dalam arti klasik saja.

Bahkan sampai saat ini Australia belum pernah menghadapi ancaman nyata dalam arti klasik yaitu diserang oleh negara-negara tetangganya. Tetapi perasaan kehhawatiran/ketakutan tetap saja mendominasi politik luar negerinya. Seperti diungkapkan oleh Werner Levi :

In all Australian debades on foreign relations there has always been an undertone of fear which breaks out at the slightest provocation. Fear is the leitmotif of Australian thinking on foreign policy and Australians never lack a potential agressor. At the very early period of the country's history, France and the United States were suspected. Russia and Germany were added during the second half of the nineteent century... Later, China, and still later Japan replace the Western power. Now Indonesia, India, China and still Japan are feared as potential agressors.(3)

Pada saat ini negara-negara Asia seperti Jepang yang pernah mengalahkan Sekutu (termasuk Inggris dan Australia) dalam Perang Dunia II, Vietnam sebagai negara komunis yang ditakuti , India yang dianggap tidak pernah bersahabat denga negara-negara Barat atau Indonesia yang berbatasan langsung dengan Australia selalu dicurigai sebagai musuh potensial.

Dalam teori hubungan internasional memang disebutkan bahwa negara yang berbatasan langsung mempunyai potensi konflik yang jauh lebih besar jika dibanding dengan negara yang tidak berbatasan secara langsung. Karena itu cukup masuk akal jika Australia menganggap Indonesia sebagai negara yang mengancam keamanannya. Apalagi Australia memang mempunyai konflik/daerah sengketa di Landas Kontinen Timor (dibahas dalam Bab : V).

Bagi Australia Indonesia memang mempunyai arti strategis yang sangat penting. Pertama, ia bisa menjadi "jembatan" yang menghubungkannya daratan Asia dan Eropa. Indonesia, bersama-sama dengan Singapura menguasai pelayaran di Selat Malaka yang merupakan salah satu route pelayaran paling ramai didunia. Dengan melewati Selat Malaka merupakan route pelayaran terpendek dari Eropa, Timur Tengah/Teluk Parsi melalui Terusan Suez menuju ke Asia Timur atau Amerika Utara. Route ini bisa pula ditempuh dengan melalui Selat Sunda, Selat Lombok atau Selat Makasar. Dengan demikian Indonesia menuasai pelayaran yang menghubungkan Eropa, Timur Tengah/Teluk Parsi, dengan Asia Timur atau Amerika Utara. Posisi Indonesia ini bukan hanya penting bagi Australia, tetapi juga penting bagi politik global negara-negara besar.

Kedua, letak strategis Indonesia juga bisa menjadi "penghalang" atau barrier yang memutuskan hubungan Australia dengan Asia, Eropa, Timur Tengah/Teluk Parsi, serta Amerika Utara.

Ketiga, Indonesia juga bisa berfungsi sebagai "bumper" atau buffer state yang melindungi Australia dari serangan yang datang dari utara.

Dalam teori hubungan internasional memang disebutkan bahwa negara yang berbatasan langsung mempunyai potensi konflik yang jauh lebih besar jika dibanding dengan negara yang tidak berbatasan secara langsung. Karena itu cukup masuk akal jika Australia menganggap Indonesia sebagai negara yang mengancam keamanannya. Apalagi Australia memang mempunyai konflik/daerah sengketa di Landas Kontinen Timor (dibahas dalam Bab :V).

Sebaliknya pihak Indonesia saat ini selalu menyangkal kemungkinan penyerangan Indonesia terhadap Australia. Sejak pemerintahan Orde Baru Indonesia berupaya keras untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dengan melakukan pembangunan perekonomian. Karena itu tidak ada niat sedikitpun untuk mengganggu keamanan negara tetangga. Indonesia selalu mengatakan bahwa "ancaman Indonesia" adalah sesuatu yang mengada-ada, yang sama sekali tidak terbukti kebenarannya karena Indonesia memang belum pernah melakukan penyerangan (phisik) terhadap Australia. Dengan demikian adanya ancaman dari Indonesia tersebut hanya merupakan "image" atau kesan Australia sendiri yang didorong oleh perasaan kekhawatirannya.

Meski Indonesia berkali-kali mengatakan hal semacam itu, penjelasan tersebut tidak mudah diterima oleh Australia. Karena pada dasarnya sebuah negara memang selalu menghadapi "security dilemma", yaitu keraguan sebuah negara untuk memastikan apakah angkatan bersenjata maupun peralatan militer yang dimiliki negara tetangganya akan digunakan untuk maksud defensif (bertahan) atau ofensif (menyerang). Memang sukit sekali bagi sebuah negara untuk menjawab "security dilemma" ini.

Keraguan terhadap Indonesia itu sebenarnya juga disebabkan oleh plitik luar negeri Indonesia sendiri yang memang mempunyai kecenderungan "ofensif" dan sulit diduga kemana arahnya. Paling tidak demikianlah anggapan sebagian negara terhadap politik luar negeri Indonesia.

Penelitian yang diadakan oleh Ian McAllister pada tahun 1991 menunjukkan bahwa 20 persen rakyat Australia menganggap bahwa Indonesia mengancam keamanan Australia. Sementara pada tahun 1970an hanya sekitar 10 persen penduduk Australia yang beranggapan demikian. Itu berarti bahwa kini, satu dari lima orang Australia melihat Indonesia sebagai ancaman.(4)

Pada tanggal 12 April 1977 harian *The Age* melaporkan hasil angket yang diadakan untuk mengetahui pendapat responden terhadap negara-negara

Asia. Hasilnya 36 persen responden menganggap Indonesia sebagai negara agresif.[5] Dengan demikian kekhawatiran mereka terhadap Indonesia cukup tinggi. Jauh lebih tinggi dibanding dengan kekhawatiran mereka terhadap Vietnam (27 persen) atau Jepang (11 persen).

Pada tahun 1958-1962 sikap Australia penuh kecurigaan terhadap Presiden Soekarno yang sedang mengupayakan penyatuan Irian Barat dengan Republik Indonesia. Tahun 1963-1966 ketegangan tersebut berlanjut sehubungan dengan politik konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia dan Singapura. Pada saat itu Australia menempatkan pasukannya di Serawak untuk mendukung Malaysia, Singapura dan Inggris.[6]

Kekhawatiran terhadap ancaman dari Indonesia itu juga terungkap dalam konferensi yang diadakan untuk memperingati ulang tahun ke 70 Angkatan Udara Kerajaan Australia (RAAF) pada bulan Maret 1991 lalu. Profesor Desmond Ball, Kepala Studi Strategi dan Pertahanan di Universitas Nasional Australia menyebutkan bahwa perbagai pembelian kapal perang dan pesawat tempur berpeluru kendali oleh Indonesia (12 F-16), Singapura (8 F-16) dan Thailand (12 F-16) telah merongrong keunggulan tehnologi militer yang selama ini dimiliki o leh Australia. Memang beberapa waktu lalu ketiga negara tersebut baru saja membeli jet tempur F-16 yang dari segi tehnologi tidak kalah dengan pewasat Jet F/A- 18 yang selama ini dimiliki oleh Australia. Ball berpendapat bahwa pesawat tempur secara inherent memang bersifat ofensif.

Catatan Kaki :

1. *Current Notes on International Affairs*, Vol. 21, 9 March 1950, p. 172.

2. A. Hasnan Habib,"Australia-Indonesia Relations : The Politico- Defence Dimension", dalam Desmond Ball dan Helen Wilson, *Strange Neighbours : The Australia-Indonesia Relationship*, Allen and Unwin Australia Pty Ltd, Nort Sydney, Australia, 1991.

3. Wernwr Levi,"Australia's Foreign Policy", *The Fortnightly*, (Vol.162), July-Dec. 1947, New Series, p. 408. Diambil dari A. Hasnan Habib, *ibid*, hal. 164.

4. H. Rosihan Anwar, *Kompas*, 24 April 1979.

5. Ibid.

7. Kompas, 6 April 1991.

BAB : V
PENGARUH FAKTOR EKONOMI DALAM PERTIMBANGAN KEBIJAKAN AUSTRALIA

Salah satu tujuan pemerintahan Australia ialah untuk mempertinggi tingkat perekonomian nasional yang antara lain akan dicapainya melalui sarana politik luar negeri. Karena itu hampir dalam setiap langkah politik luar negeri Australia akan selalu terkandung motif-motif (kepentingan) ekonomi dibaliknya.

Kebijakan Australia dalam masalah Timor Timur juga jelas sangat dipengaruhi oleh motif-motif ekonomi, mengingat wilayah perairan Timor Timur yang kini masih menjadi sengketa antara Australia dengan Indonesia mempunyai potensi ekonomi yang sangat besar. Karena itulah pembahasan bab ini nanti akan kami mulai dengan masalah sengketa wilayah Australia Indonesia di sekitar perairan Timor.

Selain itu hubungan ekonomi (arus perdagangan/ekspor-impor, arus investasi, dan arus bantuan) yang telah terjalin diantara kedua negara, juga akan sangat mempengaruhi semua tingkah laku politik luar negeri Australia terhadap Indonesia. Kepentingan ekonomi ibaratnya akan menjadi lem perekat dalam hubungan sebuah negara. Jika ketergantungan ekonomi diantara kedua negara tinggi, maka konflik yang mungkin terjadi akan dihindarkan semaksimal mungkin. Tetapi sebaliknya jika ketergantungan perekonomian diantara keduanya rendah maka konflik yang meluas akan lebih mudah terjadi. Karena itu tinjauan hubungan perekonomian Australia Indonesia akan menjadi topik kedua dalam bab ini.

MASALAH PERSENGKETAAN WILAYAH AUSTRALIA INDONESIA DI SEKITAR PERAIRAN TIMOR

Sampai saat ini Australia dan Indonesia masih mempunyai sengketa mengenai batas-batas landas kontinen dan perairan kedua negara. Antara lain adalah landas kontinen di daerah Timor Gap yaitu daerah yang terletak diantara garis batas bagian timur dan garis batas di bagian barat (lihat gambar 1).

Perlu dikemukakan disini bahwa selama ini telah ada dua definisi Landas Kontinen, yaitu menurut Konvensi Hukum Laut Jeneva tahun 1958 dan menurut Konvensi Hukum Laut Baru tahun 1982. Menurut Konvensi Jeneva 1958, Landas Kontinen ialah dasar dan lapisan tanah bagian bawah di bawah laut yang berbatasan dengan pantai, tetapi berada di luar daerah laut teritorial sampai sedalam 200 meter, atau daerah yang lebih dalam lagi yang lautnya memungkinkan eksplorasi sumber-sumber alam daerah-daerah tersebut.[1]

Definisi diatas kemudian direvisi kembali dalam Konvensi Hukum Laut Baru 1982, Landas Kontinen ialah dasar laut dan tanah lapisan bawah di bawah laut yang memanjang (meluas) di luar laut teritorial, sepanjang kepanjangan alamiah dasar laut sampai kepada batas luar landas kontinen (the outer edge of the continental margin), atau suatu jarak 200 mil laut dari garis dasar dimana lebar laut teritorial diukur.[2]

Batas-batas wilayah baik air maupun dasar laut Australia dan Indonesia memanjang dari sebelah selatan Pulau Irian sampai ke sebelah selatan Pulau Roti (karena Pulau Cristmas yang juga masih menjadi milik Australia terpisah jauh di bagian selatan P.Jawa).[3] Penetapan mengenai batas wilayah tersebut sebagian telah tertuang dalam persetujuan tahun 1971 dan 1972, sedang sebagian lagi masih menjadi sengketa.

Dalam perundingan 1972 timbul perbedaan pendapat diantara kedua negara. Australia berpendapat bahwa ada dua landas kontinen diantara Australia dan Indonesia, yang dipisahkan oleh Parit Timor. Bagian selatan yang lebih luas adalah landas kontinen Australia, sedang bagian utara yang lebih sempit adalah landas kontinen Indonesia. Karena itu Australia beranggapan bahwa sumbu (axis) dari Parit Timor merupakan garis batas landas kontinen kedua negara.

Sebaliknya Indonesia beranggapan bahwa hanya ada satu landas kontinen, sementara Parit Timor seharusnya tidak diperhitungkan karena hanya merupakan cekungan (depresi) pada landas kontinen tersebut. Karenanya garis batas harus ditetapkan dengan garis tengah diantara landas kontinen kedua negara.

Keadaan alam yang ada di daerah tersebut memang bisa menimbulkan interpretasi yang berlainan. Disitu ada landas kontinen yang dangkal dan luas yang berbatasan dengan pantai Australia, sedang landas kontinen yang sempit dan dalam berbatasan dengan Pulau Timur (Indonesia). Diantara dua daerah tersebut terdapat Parit Timor (Timor Trough) yang mempunyai kedalaman maksimal 3.000 meter. Parit ini berada dan 60 mil di sebelah selatan Pulau Timor dan 300 mil di sebelah utara Darwin.[4] Perundingan tersebut diakhiri dengan sebuah kompromi yang menetapkan Australia memperoleh landas kontinennya sampai kedalaman air 200 meter diukur dari pantainya, sedang Indonesia memperoleh sebagian Parit Timor dan sebagian dasar laut dangkal yang terletak diluar kedalaman air 200 meter dari pantai Australia. Australia memperoleh 20.800 mil laut, sedang Indonesia hanya memperoleh 3.000 mil laut.

Perundingan ketiga antara Australia-Indonesia dimulai sejak tahun 1979 dengan inti pembicaraan mengenai Timor Gap yaitu landas kontinen di wilayah yang berada antara garis-garis batas bagian timur dan bagian barat yang telah disepakati pada tahun 1972.

Daerah ini pada tahun 1972 memang tidak dibicarakan, karena daerah yang terletak persis di sebelah selatan

Timor Timur ini masih menjadi milik Portugis. Karena itulah disebut Timor Gap, karena landas kontinen di sebelah barat (di sebelah selatan Timor Barat) dan di sebelah timur, sudah disepakati pada tahun 1972.

Pada saat Timor Timur masih dibawah pemerintahan Portugis, belum bisa dicapai kesepakatan mengenai landas kontinen. Antara lain juga disebabkan karena adanya perbedaan prinsip pengukuran seperti yang terjadi dalam perundingan Australia-Indonesia tahun 1972. Karena pada tahun 1976 Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia, maka masalah Timor Gap menjadi sengketa antara Australia-Indonesia.

Perundingan mengenai Timor Gap ini baru dimulai pada tahun 1979, setelah pemerintah Fraser terlebih dahulu bersedia mengakui integrasi Timor Timur dengan Indonesia pada tanggal 21 Januari 1978. Dalam kesempatan ini dibahas pula masalah-masalah maritim lainnya, yaitu penetapan batas di sekitar Pulau Cristmas (sebelah selatan Pulau Jawa) serta garis yurisdiksi perikanan disekitar Laut Timor.

Dalam masalah penetapan batas landas kontinen di Timor Gap timbul perbedaan prinsip antara Australia dengan Indonesia, yang pada dasarnya sama seperti yang terjadi dalam perundingan tahun 1972. Keadaan alam di daerah ini mirip sekali dengan daerah yang telah dibicarakan dalam perundingan 1972.(5)

Australia menginginkan agar garis batas yang "menjembatani" Timor Gap, merupakan garis lurus yang menghubungkan garis-garis batas yang telah disepakati dalam tahun 1972. Sebaliknya Indonesia menginginkan agar ditarik garis tengah (median line) diantara daerah perairan tersebut.

Sikap Indonesia kali ini memang berbeda dengan tahun 1972, karena Indonesia telah benar-benar menyadari bahwa dalam perundingan 1972 Indonesia sangat dirugikan. Seperti telah disebutkan, dalam perundingan 1972 Indonesia hanya memperoleh 3.000 mil laut, sementara Australia memperoleh 20.800 mil laut di daerah yang disengketakan. Karena itu Indonesia bersikap lain dan tidak menginginkan kerugian seperti di tahun 1972 terulang kembali.

Perbedaan sikap Indonesia ini juga disebabkan karena pada tahun 1982 telah disepakati Konvensi Hukum Laut Baru yang merevisi definisi mengenai landas kontinen. Baik Australia maupun Indonesia tercantum sebagai negara yang telah menandatangani konvensi tersebut.

Seperti telah dikemukakan diatas, menurut Konvensi Jeneva 1958, Landas Kontinen ialah dasar dan lapisan tanah bagian bawah di bawah laut yang berbatasan dengan pantai, tetapi berada di luar daerah laut teritorial sampai sedalam 200 meter, atau daerah yang lebih dalam lagi yang lautnya memungkinkan eksplorasi sumber-sumber alam daerah-daerah tersebut.(6)

Definisi diatas kemudian direvisi kembali dalam Konvensi Hukum Laut Baru 1982, yang menetapkan bahwa Landas Kontinen ialah dasar laut dan tanah lapisan bawah di bawah laut yang memanjang (meluas) di luar laut teritorial, sepanjang kepanjangan alamiah dasar laut sampai kepada batas luar landas kontinen (the outer edge of the continental margin), atau suatu jarak 200 mil laut dari garis dasar dimana lebar laut teritorial diukur.[7]

Dengan berpegang pada Konvensi Hukum Laut baru 1982, Indonesia berpendapat bahwa Landas Kontinen Indonesia adalah sejauh 200 mil laut. Tetapi kareana lebar landas kontinen kedua negara tidak mencapai 400 mil laut, maka penetapan batas harus didasarkan pada garis tengan (median line).[8]

Sebaliknya Australia berpendapat bahwa dalam pasal 76 Konvensi Hukum Laut Baru juga ditegaskan mengenai konsep kepanjangan alamiah landas kontinen. Prinsip ini harus lebih diutamakan. Sampai saat ini sebenarnya perbedaan pendapat ini belum terselesaikan. Namun demikian untuk menjembatani sengketa ini, telah disetujui pembentukan zona kerjasama antara Australia-Indonesia pada tanggal 26 Oktober 1989.

ZONE KERJASAMA

Pembentukan zone kerjasama/ atau zone eksploitasi bersama/a joint exploitation zone ini sesuai dengan usul pada bulan Nopember 1984 (perundingan ke enam). Usul Australia ini kemudian baru bisa dilaksanakan pada rahun 1990 karena Indonesia bersikap "mogok" dan tidak kunjung memberi jawaban terhadap usul tersebut. Sikap Indonesia ini kemungkinan karena "terganggu" oleh tulisan David Jenkins pada surat kabar *The Syd ney Morning Herald* yang terbit tanggal 10 April 1986.

Bagi Indonesia pembentukan zone kerjasama ini bukan hanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan ekonomis, tetapi lebih dimaksudkan untuk mencapai tujuan politis. Dengan penandatanganan zone kerjasama tersebut berarti Australia mengakui secara *"de jure"* integrasi Timor Timur ke dalam Indonesia.

Pengaturan dalam zone kerjasama tersebut khususnya mengatur masalah penambangan minyak (petroleum mining code), model kontrak bagi hasil serta perpajakan. Kesepakatan ini hanya bersifat sementara, karena penetapan garis-garis batas tidak berarti mempengaruhi ataupun mengurangi klaim masing-masing pihak tentang hak-hak berdaulat (yurisdiksi) nasional atas landas kontinen di timor Gap (Celah Timor). Pengaturan ini hanya dimaksudkan untuk memungkinkan kedua negara memanfaatkan sumber minyak di zone tersebut, tanpa harus menunggu tercapainya kesepakatan tentang batas landas kontinen di daearah tersebut yang telah mengalami jalan buntu selama 10 tahun (sejak tahun 1979).[9]

POTENSI EKONOMI DI CELAH TIMOR

Celah Timor telah mengundang perhatian karena diperkirakan di daerah tersebut terdapat kandungan minyak yang amat banyak. Daerah tersebut merupakan struktur batu karang yang berbentuk kubah luas, atau yang biasa disebut dengan Kelp/Kelp Structure. Kelp ini merupakan ladang minyak terbesar ke dua setelah daerah padang pasir di Timur Tengah. Pada Kelp tersebut diperkirakan terkandung 500 juta - 5 milyar barel minyak, dan 50.000 milyar kaki kubik cadangan gas alam. Perkiraan yang optimistik mengatakan. Jika daerah ini bisa dikuasai Australia, diperkirakan negara ini akan mempunyai cadangan minyak tiga kali lipat cadangannya sekarang (1,85 milyar barel minyak).[10]

Menurut penelitian Konsorsium The Broke Hill Proprietary Company (BHP) di wilayah Jabiru/Bonaparte Basin juga terdapat 250 juta barel minyak. Seandainya dipakai garis tengah sebagai batas, seperti yang dituntut Indonesia, maka wilayah Bonaparte Gulf Basin ini akan terpotong menjadi 2/3 masuk Australia dan 1/3 masuk Indonesia. Tetapi seandainya dipakai "garis lurus" sebagai batas seperti yang selama ini dituntut Australia, maka seluruh Bonaparte Gulf Basin dan sebagian Timor Basin akan menjadi milik Australia.

Penelitian mengenai potensi kandungan minyak di Laut Timor ini pada umumnya dilakukan oleh orang-orang kulit putih, karena itu merekalah yang pertama-tama melakukan. eksploitasi minyak di daerah tersebut.

Sebelum perundingan AustraliaIndonesia tahun 1972 Australia telah memberi ijin konsesi kepada perusahaan-perusahaan minyak asing untuk menggali minyak jauh melampaui garis tengah/median line yaitu sampai di Parit Timor yang sudah dekat sekali dengan wilayah Indonesia. Kemudian pada tahun 1980 Australia juga memberikan ijin konsesi kepada perusahaan eksplorasi Tricencol, Woodside 2/WP 2, Mesa Australia/MES, West Australia/WAP dan The Aquitaine.[11]Karena itulah Australia menentang penentuan batas dengan memakai garis tengah. Australia tidak ingin daerah konsesi yang telah diberikan pada berbagai perusahaan asing ini jatuh kembali ke Indonesia.

Pada tahun 1974 Portugal juga memberi ijin konsesi kepada perusahaan minyak Amerika Serikat, Oceanic Exploration Company of Denver, sampai pada batas garis tengah/median line seperti yang dituntut Portugal. Tindakan ini kemudian menimbulkan sengketa antara Portugal dan Australia mengenai Celah Timor, sampai akhirnya kemudian Timor Timur diambil alih oleh Indonesia.

Sengketa di sekitar Celah Timor ini membuat berbagai perusahaan minyak yang telah mempunyai ijin konsesi harus menunda kegiatan penambangan minyaknya yang tentu saja sangat merugikan perusahaan-perusahaan tersebut. Kelompok pengusaha minyak

inilah yang kemudian menjadi kelompok penekan/Pressure Group yang mendesak pemerintah Australia (Bob Hakwe) untuk segera mengadakan perundingan dengan pihak Indonesia, yang akhirnya dicapai jalan tengah dengan pembentukan Zone Kerjasama / A Joint Exploitations Zone pada tahun 1989. Kelompok inilah yang berperan besar dalam mengubah isi Buku Program Partai Buruh pada tahun 1984.

HUBUNGAN PEREKONOMIAN AUSTRALIA INDONESIA

Untuk melihat kegiatan hubungan perekonomian Australia Indonesia selama ini, dipakai tiga indikator, yaitu : arus perdagangan (ekspor-impor), arus investasi dan arus bantuan diantara kedua negara.

Kegiatan perdagangan antara Australia-Indonesia telah dimulai sejak zaman kolonial Belanda dan Portugis. Kala itu banyak pedagang-pedagang Makasar yang berdagang ke Australia yang masih banyak dihuni orang Aborigin.

Kerjasama ekonomi Australia-Indonesia masih sangat rendah. Contohnya, pada tahun 1980 impor Indonesia dari Australia tidak sampai 5 persen dari total impornya. Sedang ekspor Indonesia ke Australia tidak sampai 1 persen dari total ekspornya.[12] Meski begitu Australia selalu mempunyai surplus perdagangan.

Pada tahun 1977-1978 Australia mengekspor komoditi sebesar 196.000 juta dolar Australia, sedang impor Australia dari Indonesia hanya senilai 84.000 juta dolar Australia. Dengan demikian Australia mempunyai surplus sekitar 112 juta dolar Australia.

Dari tahun 1982-1987 impor Australia dari Indonesia terus merosot, dari 561 milyar dollar Australia (1982/83) menjadi 310 milyar dollar Australia pada tahun 1986/87, atau rata-rata merosot 14,3 persen per tahun. Impor Australia meliputi minyak mentah, kopi, teh, tektil, kayu lapis, ikan, barang-barang dari karet, rempah-rempah, mesin dan peralatan transpor.

Sementara itu ekspor Australia ke Indonesia terus meningkat, dari 405 juta dollar Australia pada tahun 1982/83 menjadi 511 juta dollar Australia pada tahun 1986/87, atau mengalami peningkatan rata-rata 8,3 persen per tahun.[13]

Impor Australia dari negara-negara lain proporsinya kecil, tetapi dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi. Misalnya, dalam kurun waktu yang sama impor Australia dari Zimbabwe (Afrika) meningkat 159 persen per tahun, dari Puertu Rico meningkat dengan tingkat pertumbuhan 45 persen, Thailand dan Papua Nugini 35 persen, Norwegia dan Korea Selatan 30 persen, Belgia, Swiss dan dan Swedia 27 persen, sedang China 22 persen. Hal diatas sebenarnya cukup janggal mengingat biaya transpor dari Indonesia mestinya jauh lebih rendah dibanding dengan negara-negara diatas. Impor Australia dari negara-negara tersebut juga tidak seluruhnya merupakan barang-barang yang bertehnologi

tinggi, melainkan sebagian juga barang-barang mentah serta barang-barang yang diolah secara sederhana yang sebenarnya juga bisa diimpor dari Indonesia (disediakan oleh Indonesia).

Baik Australia maupun Indonesia merupakan negara-negara yang kaya akan sumber alam yang menjadi komoditi andalan bagi ekspom ya. Jika Indonesia mengandalkan pada minyak, maka Australia mengandalkan pada mineral. Kedua negara sama-sama mengalami krisis ekonomi dikarenakan harga komoditi andalan mereka jatuh dipasaran internasional. Harga minyak merosot terus setelah "Oil Boom" pada tahun 1973, demikian juga dengan mineral yang harganya merosot sebagai dampak dari "Gregory Effect". Sejak itulah kedua negara berupaya keras meningkatkan deversifikasi ekspornya.

Meskipun demikian pendapatan ekspor terbesar bagi Australia dan Indonesia masih tetap sangat tergantung pada mineral dan minyak, serta produk-produk primer (hasil alam yang belum diolah) lainnya yang harganya selalu naik turun di pasaran internasional. Sampai dengan tahun 1986, sekitar 50 persen devisa Indonesia masih berasal dari minyak, sedang 60 persen devisa Australia berasal dari mineral dan hasil-hasil pertanian/peternakan.

Peningkatan ekspor Indonesia ini terutama disebabkan oleh /hal- hal berikut. Pertama, Australia memang memberikan insentif untuk pajak impor minyak. Kedua, impor minyak Australia dari Timur Tengah menurun tajam karena harga minyak yang melambung tinggi. Ketiga, Indonesia berupaya keras mengalihkan tujuan ekspor minyaknya, karena politik proteksionis semakin ketat di Amerika (California) yang biasa mengimpor minyak Indonesia dalam skala besar.

Pada tahun 1986-1988 Ekspor Indonesia ke Australia kembali mengalami kenaikan. Kali ini rupanya sebagai dampak positif dari kebijakan devaluasi rupiah pada tahun 1986 yang memang ditujukan untuk mendongkrak ekspor Indonesia. Kali ini ekspor non migas mulai menonjol, yang tampak dengan semakin meningkatnya ekspor produk manufakturing, seperti kayu lapis, obat-obatan, kaca serta barang-barang pecah belah, tekstil dan pakaian jadi.

Impor Indonesia dari Australia juga relatif kecil. Angkanya berkisar pada 3-4 persen dari keseluruhan impor Indonesia pada tahun 1975-1988. Sebagian besar impor Indonesia masih berasal dari Jepang (berkisar 30 persen), Amerika Serikat (sekitar 11-16,8 persen) dan Masyarakat Ekonomi Eropa (berkisar antara 13- 24,3 persen).

Impor Indonesia dari Australia ialah gandum (25 persen), hasil- hasil mineral seperti plat baja, aluminium dan seng, plastik, produk-produk kimia, bahan pewarna cat, obat-obatan, pupuk, komponen motor serta barang-barang elektronik. Gandum itupun belum lama kita impor dari Australia. Semula Indonesia mengimpornya dari Amerika sehubungan dengan paket bantuan penjualan gandum AS ke Indonesia (PL 480). Paket bantuan ini kini

telah dihentikan, sehingga memaksa Indonesia mencari pemasok gandum lainnya. Apalagi akhir-akhir ini kebutuhan gandum Indonesia semakin meningkat, sehubungan dengan semakin meningkatnya tingkat konsumsi. Impor plat baja, aluminium dan seng dari Australia juga semakin meningkat sehubungan dengan semakin meningkatnya industri perteknikan yang banyak membutuhkan mesin-mesin yang terbuat dari bahan-bahan tersebut.

KESIMPULAN EKONOMI

Meskipun secara geografis Australia dekat dengan Indonesia, tetapi Australia tidak nenjadi negara tujuan ekspor yang utama bagi Indonesia. Misalnya, setelah ada kebijakan deregulasi perekonomian serta devaluasi rupiah ekspor non migas Indonesia meningkat pesat. Tetapi peningkatan tersebut terutama berkaitan dengan ekspor tekstil, pakaian jadi, plywood/kayu lapis dan produk-produk dari bahan karet yang tidak terlalu dibuhkan Australia.

Sebagai contoh, permintaan Australia akan kayu lapis hanya rendah saja, sehingga Indonesia mengekspornya ke Amerika Serikat, Jepang dan Republik Rakyat China. Demikian juga dengan produk tekstil dan pakaian jadi. Mengekpor tekstil dan pakaian jadi biasanya didasarkan pada order/pesanan, dan pasar tradisional bagi produk ini ialah Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat. Demikian halnya dengan ekspor produk karet. Bagi Indonesia peningkatan ekspor ini terutama berkaitan dengan ekspor kondom dan sepatu olah raga dengan merek *NIKE* dan *REEBOK* yang diekspor ke Amerika Serikat. Ekspor kondom ke negara Paman Sam memang meningkat pesat setelah ada "krisis AIDS" dan kampanye penanggulangan AIDS dengan menggunakan kondom.

Rupanya harus diakui bahwa Australia memang bukan merupakan pasar terpenting bagi Indonesia. Sebaiknya, Indonesia juga bukan merupakan pasar terpenting bagi Australia (meskipun Australia mempunyai surplus perdagangan), karena pasar utama bagi kedua negara tetap Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang.

Jadi alasan utama yang rendahnya tingkat perdagangan Australia-Indonesia ialah karena sampai saat ini struktur komoditi kedua negara masih sama-sama didominasi oleh ekspor hasil-hasil pertanian dan mineral. Selain itu seringnya terjadi ketegangan politik diantara kedua negara, terutama sehubungan dengan masalah Timor Timur dan press Australia jelas mempunyai dampak negatif terhadap hubungan perekonomian kedua negara. "Dalam hal ini memang terjadi hubungan timbal balik. Memburuknya hubungan politik diantara kedua negara bisa mengakibatkan memburuknya hubungan perekonomian, dan sebaliknya rendahnya intensitas hubungan perekonomian atau rendahnya tingkat ketergantungan perekonomian kedua negara , meyebabkan keduanya

merasa tidak terlalu penting untuk menjaga keharmonisan hubungan kedua negara, yang pada gilirannya bisa memperburuk hubungan politik kedua negara. Dengan kata lain, jika tingkat ketergantungan perekonomian kedua negara rendah, maka keduanya sering tidak berfikir dua kali untuk bersitegang politik, karena resiko kerugiannya tidak terlalu tinggi.

INVESTASI ASING

Diketahui bahwa investasi Australia di Indonesia juga masih amat kecil jika dibanding dengan investasi negara-negara lain. Investasi Australia hanya sekitar 2 persen dari seluruh investasi asing yang ada di Indonesia. Investor utama bagi Indonesia tetap diduduki Jepang, Amerika Serikat, Korea dan Taiwan (Asian NIEs). Jumlah investasi asing diklasifikasikan menurut bidang aktifitasnya, serta besarnya investasi Australia pada masing-masing bidang. Tampak dalam tabel tersebut bahwa investasi Australia sebagian besar ialah dalam bidang pertambangan (sekitar 60-70 persen dari total investasi Australia di Indonesia). Selebihnya tertanam di bidang industri manufakturing.

Investasi Australia di bidang pertambangan ini meliputi pertambangan batubara, emas, nikel, dan tembaga. Investasi Australia dalam pertambangan emas melonjak pesat setelah akhir-akhir ini ditemukan banyak tambang emas / "gold rush" di Kalimantan yang melibatkan penambang-penambang emas dari Australia.

Investasi dibidang pertambangan ini termasuk pula investasi dibidang jasa pertambangan, seperti jasa konsultan Australia di bidang pertehnikan, menejemen, accounting, periklanan, asuransi dan hukum.

Dibidang industri manufakturing Australia menanamkan modalnya dalam industri kimia, plastik laminating, industri baja, pecah belah, peti kemas dan rokok putih. Industri tersebut ditanamkan di Indonesia karena Indonesia merupakan pasar yang baik bagi industri-industri tersebut. Penanaman modal di bidang industri rokok putih dimaksudkan untuk mendekatkan pabrik dengan daerah penghasil tembakau yang merupakan bahan baku utamanya.

Nampaknya cukup sulit bagi Indonesia untuk menarik investasi Australia di Indonesia. Upah tenaga kerja yang murah di Indonesia nampaknya tidak bisa menjadi daya tarik bagi pengusaha Australia.

BANTUAN ASING

Dari negara-negara yang tergabung dalam IGGI (Inter Governmental Group for Indonesia) tercatat bahwa peranserta Australia dalam memberikan bantuan terhadap Indonesia masih sangat kecil, terutama jika dibanding dengan negara-negara lainnya. Negara pemberi bantuan terbesar bagi Indonesia ialah Jepang, Amerika Serikat, Jerman, Belanda, Inggris dan Kanada.

Selama beberapa tahun ini bantuan bilateral Australia berkisar antara 30-40 juta dollar per tahun, atau sekitar 3-5 persen total bantuan IGGI secara bilateral. Jika total bantuan IGGI tersebut digabung dengan bantuan negara-negara yang tersalur melalui badan-badan multilateral (IBRD, UNDP, UNICEF, dan lain- lain), prosentase bantuan Australia malah hanya kurang dari satu persen, karena bantuan Australia yang tersalur melalui badan-badan tersebut hampir tidak ada.

HAMBATAN

Salah satu faktor penghambat investasi Australia di Indonesia ialah karena Indonesia menginginkan agar kegiatan produksi dialihkan ke Indonesia lalu dilakukan ekspor dari Indonesia, dengan diberi insentif dan keuntungan dari gaji buruh yang rendah. Pola semacam ini mungkin menarik bagi Jepang atau Amerika, tetapi sulit dilakukan oleh Australia. Jika Australia mengembangkan pola investasi semacam ini bisa mengakibatkan tanah-tanah di Australia yang luas semakin kosong dan pengangguran semakin meningkat. Peter Pond, manager wilayah Oceania dan Asia Selatan pada Austrade (Australian Trade Commission) mengusulkan agar kerjasama perekonomian kedua negara berusaha memproduksi barang setengah jadi, atau barang jadi, dengan pengolahan sederhana atau setengah canggih, sedemikian rupa sehingga pengusaha dari Indonesia dapat melengkapi produk dari pengusaha Australia, kemudian produk akhir itu diekspor ke negara ketiga. Dengan demikian kedua belah pihak sama-sama memperoleh keuntungan.

Catatan Kaki :

1. Departemen Luar Negeri RI, *Wawasan Nusantara dan Hukum Laut Indonesia*, jilid 2, Jakarta : Badan Penelitian dan Pengembangan Masalah Luar Negeri, 1976, hal 75.
2. A/CONF.62/122, 7 Oktober 1982, hal. 116.
3. Asnani Usman, "Timor Gap dalam Penetapan Batas-batas Landas Kontinen Indonesia-Australia", *Analisa*, CSIS, Jakarta, November 1986, hal. 980.
4. Hasyim Djalal, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*, Penerbit Binacipta, Jakarta, 1979, hal. 168. Lihat juga Michael Richarddson, "Drawing the Seabed Line", *Far Eastern Economic Review*, 10 Maret 1978, hal. 81.
5. Asnani Usman, *op. cit.*, hal. 987.
6. Departemen Luar Negeri RI, *loc. cit.*
7. A/CONF.62/122, 7 Oktober 1982, hal. 116.
8. Asnani Usman, *op. cit.*
9. Kompas, 28 Oktober 1989.
10. Richardson, "Timor Gap Riff Remain", *Far Eastern Economic Review*, 19 April 1984, hal. 41.
11. Asnani Usman, *op. cit.*, hal. 992.
12. AG. Lunandi, *Kompas*, 1981.
13. Albert Wijaya, *Suara Pembaharuan*, 30 April 1988.

BAB : VI
KESIMPULAN

Jika kita kelompokkan, kebijakan Australia terhadap masalah Timor Timur sangat dipengaruhi oleh tiga faktor berikut :

Pertama, hal-hal yang berhubungan dengan pertimbangan politik dalam negeri Australia. Kedua, hal-hal yang berhubungan dengan pertimbangan pertahanan-keamanan Australia yang dalam hal ini ialah persepsi Australia terhadap adanya ancaman. Ketiga, hal- hal yang berhubungan dengan pertimbangan ekonomi, yang meliputi kepentingan ekonomi Australia di Celah Timor serta intensitas hubungan ekonomi Australia-Indonesia.

Kebijakan pemerintah Australia dalam masalah Timor Timur juga amat berubah-rubah sesuai dengan situasi politik dalam negerinya, yang berarti juga sangat tergantung pada kebijakan partai politik yang memerintah. Repotnya, baik pemerintah Partai Buruh maupun Partai Liberal rupanya menghadapi kesulitan dalam menjelaskan posisi pemerintah sehubungan dengan masalah Timor Timur.

Partai Buruh selalu menaruh perhatian besar terhadap masalah hak- hak asasi manusia. Mereka menganggap bahwa proses integrasi Timor-Timur dengan Indonesia maupun perlakuan pemerintah Indonesia terhadap rakyat Timor Timur menyalahi prinsip pengakuan hak- hak asasi. Tentu saja penilaian ini dilakukan sesuai dengan kriteria masyarakat Australia.

Sementara prinsip Partai Liberal dalam menghadapi masalah hak-hak asasi manusia sebenarnya tidak sepeka Partai Buruh. Tetapi pemerintahan Partai Liberal juga kerap menemui masalah dengan Indonesia. Hal ini terjadi karena sampai sekarang perhatian partai ini lebih ditujukan pada benua Eropa. Banyak diantara mereka yang menginginkan agar Ausralia segera masuk kedalam Pasaran Bersama Eropa, yang sekaligus menunjukkan bahwa perhatian mereka terhadap kawsan Asia Tenggara masih sangat kurang. Atau sikap mereka terhadap kawasan ini hanya sekedar "lip service" saja, sementara dalam kenyataannya perhatian mereka lebih ditujukan pada Eropa.

Keterkaitan antara partai dengan ideologi memang telah menjadi salah satu ciri tradisional Australia. Namun demikian dalam dekade terakhir ini sebenarnya telah banyak terjadi perubahan disana-sini. Para praktisi lebih suka mengambil langkah-langkah yang pragmatis dan semakin jauh meninggalkan dasar-dasar ideologi partai.

Banyak orang yang menilai bahwa kebijakan pemerintahan Bob Hawke sangat bertolak belakang garis ideologi sosialis dan program partai Buruh.

Dalam bidang perekonomian misalnya, Bob Hakwe melakukan deregulasi besar-besaran yang berkesan amat liberal. Bahkan pemerintahan Bob Hakwe dinilai lebih liberal dibanding pemerintahan Frazer. Menurut hemat penulis perubahan ini bukan hanya disebabkan oleh berubahnya struktur sosial Australia seperti yang telah disebutkan diatas, tetapi juga dipengaruhi oleh perubahan sistem internasional. Perubahan politik di Uni Soviet dan Eropa Timur pada pertengahan dan akhir dekade 80an membuat sosialisme seolah-olah semakin tidak laku sehingga kelompok kiri Australia semakin terpojok.

Persepsi sebagian militer dan masyarakat Australia yang menganggap Indonesia sebagai ancaman, merupakan ***faktor kedua*** yang mempengaruhi kebijakan Australia di Timor Timur. Letak geografis Australia yang terpencil di selatan serta perbedaan etnik serta budaya yang sangat menyolok antara bangsa Australia (Eropa) dengan bangsa-bangsa Asia yang berada dikelilingnya menimbulkan perasaan "tidak aman" pada masyarakat Australia. Selain itu jumlah penduduknya yang amat jarang jika dibanding dengan luas daerahnya juga membuat Australia senantiasa merasa rawan terhadap serangan musuh.

Meskipun selama beberapa dekade terakhir ini telah banyak terjadi perubahan-perubahan, tetapi politik luar negeri Australia masih memperlihatkan ambivalensinya terhadap kawasan Asia Pasifik. Secara lahiriah pemimpin-pemimpin Australia selalu menyatakan keinginannya untuk menyesuaikan diri dengan lingkunga Asia Pasifik, tetapi secara batiniah mereka tidak bisa menyembunyikan keragu-raguannya terhadap kawasan ini. Bahkan ada pula suara yang menginginkan agar Australia bergabung dengan Masyarakat Ekonomi Eropa.

Posisi Australia yang bersebelahan dengan Kutub Selatan (yang tidak berpenghuni) menjadikan Australia selalu mempersepsikan bahwa ancaman selalu akan datang dari sebelah utara. Yang dimaksud dengan ancaman disini ialah segala sesuatu yang mengancam kepentingan nasional Australia, yang meliputi berbagai bentuk, mulai penyerbuan terhadap daratan Australia, ancaman terhadap kelancaran perdagangan luar negeri Australia, gangguan terhadap Zone Economic Exclusivenya, atau konflik-konflik kecil lainnya yang dianggap mengancam kepentingan nasionalnya. Jadi, ancaman disini dimaksukan dalam arti luas, dan bukan hanya dalam arti klasik saja.

Salah satu negara utara yang dikhawatirkannya adalah Indonesia. Hal ini wajar karena dalam teori hubungan internasional memang disebutkan bahwa negara yang berbatasan langsung mempunyai potensi konflik yang jauh lebih besar jika dibanding dengan negara yang tidak berbatasan secara langsung. Apalagi Australia memang mempunyai konflik/daerah sengketa di Landas Kontinen Timor .

Sebaliknya pihak Indonesia saat ini selalu menyangkal kemungkinan penyerangan Indonesia terhadap Australia. Sejak pemerintahan Orde Baru Indonesia berupaya keras untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dengan melakukan pembangunan perekonomian. Karena itu tidak ada niat sedikitpun untuk mengganggu keamanan negara tetangga. Indonesia selalu mengatakan bahwa "ancaman Indonesia" adalah sesuatu yang mengada-ada, yang sama sekali tidak terbukti kebenarannya karena Indonesia memang belum pernah melakukan penyerangan (phisik) terhadap Australia. Dengan demikian adanya ancaman dari Indonesia tersebut hanya merupakan "image" atau kesan Australia sendiri yang didorong oleh perasaan kekhawatirannya.

Meski Indonesia berkali-kali mengatakan hal semacam itu, penjelasan tersebut tidak mudah diterima oleh Australia. Karena pada dasarnya sebuah negara memang selalu menghadapi "security dilemma", yaitu keraguan sebuah negara untuk memastikan apakah angkatan bersenjata maupun peralatan militer yang dimiliki negara tetangganya akan digunakan untuk maksud defensif (bertahan) atau ofensif (menyerang). Memang sukit sekali bagi sebuah negara untuk menjawab "security dilemma" ini.

Keraguan terhadap Indonesia itu sebenarnya juga disebabkan oleh plitik luar negeri Indonesia sendiri yang memang mempunyai kecenderungan "ofensif" dan sulit diduga kemana arahnya. Paling tidak demikianlah anggapan sebagian negara terhadap politik luar negeri Indonesia.

Penelitian yang diadakan oleh Ian McAllister pada tahun 1991 menunjukkan bahwa 20 persen rakyat Australia menganggap bahwa Indonesia mengancam keamanan Australia. Sementara pada tahun 1970an hanya sekitar 10 persen penduduk Australia yang beranggapan demikian. Itu berarti bahwa kini, satu dari lima orang Australia melihat Indonesia sebagai ancaman.[4]

Faktor ketiga yang mempengaruhi kebijakan Australia dalam masalah Timor Timur ialah hal-hal yang berhubungan dengan pertimbangan ekonomi.

Jika dilihat dari arus perdagangan yang terjadi diantara kedua negara, tampak bahwa Indonesia yang merupakan negara terdekat di sebelah utaranya bagi Australia, ternyata belum mempunyai posisi yang penting dalam perdagangan Australia. Hubungan perdagangan yang telah ada saat ini masih sangat kecil (*minor trading partner*). Impor terbesar Australia bukan berasal dari Indonesia, melainkan dari Amerika dan Jepang, yaitu sekitar 40 persen dari total impor Australia. Demikian juga ekspor Australia yang terbesar juga bukan ke Indonesia, melainkan ke Eropa, Amerika dan Jepang.

Jika dilihat dari sisi Indonesiapun ternyata Indonesia juga belum menganggap Australia sebagai partner dagang terpenting. Tujuan utama ekspor Indonesia selama ini juga masih di

sekitar Eropa, Amerika Serikat dan Jepang. Sementara arus investasi dan bantuan Australia ke Indonesia juga masih sangat kecil.

Hubungan perekonomian yang kurang erat (tingkat ketergantungan sama-sama rendah) ini pada gilirannya membuat hubungan politik mudah menjadi renggang. Jika terjadi perbedaan pendapat, kedua negara sering mengambil sikap maupun langkah-langkah yang keras.

Namun demikian akhir-akhir ini kebijakan Australia tampak lebih lunak. Ada dua hal yang mendorong pelunakan sikap ini. Pertama, kedudukan kabinet Keating yang semakin kuat, memungkinkannya untuk mengabaikan kelompok kiri yang selalu memprotes dan mempermasalahkan pelaksanaan hak-hak asasi manusia di Indonesia. Kedua, dorongan kelompok pengusaha Australia yang ingin segera meningkatkan aktifitas ekonominya di Indonesia. Gejala regionalisasi yang bisa melahirkan blok-blok perdagangan di Eropa, Amerika Serikat dan Canada bisa mengancam pasar ekspor tradisional Australia. Sehingga alternatif yang bisa dipilih Australia ialah meluaskan dan mengintensifkan pasaran ekspornya ke Indonesia. Upaya ini sejalan dengan keinginan Keating untuk meningkatkan perekonomian Australia yang memburuk. ❑