

## **BAB II**

### **DINAMIKA HUBUNGAN INDONESIA DAN AUSTRALIA**

Hubungan antara Indonesia dan Australia sejak dulu hingga sekarang selalu menunjukkan gambaran yang menarik untuk diamati. Hal tersebut disebabkan oleh hubungan antara Indonesia dan Australia yang selalu diwarnai dengan pasang naik dan surut.

Pada awalnya, hubungan Indonesia dan Australia terjalin dengan baik, terutama ketika Indonesia baru saja merdeka tahun 1945. Namun, setelah kemerdekaan tersebut hubungan antara Indonesia dan Australia hampir selalu berubah. Walaupun kedua negara seringkali mempunyai kepentingan yang sama, namun terdapat perbedaan yang besar diantara keduanya menjadi salah satu faktor penyebab rapuhnya hubungankedua negara tersebut

#### **A. Hubungan Indonesia dan Australia**

Hubungan Indonesia dan Australia diketahui tidak selalu berjalan baik - baik saja. Seperti yang kita ketahui Australia merupakan salah satu dari sedikit negara yang mengakui kedaulatan Indonesia. Negara ini juga menjadi *co-sponsor* Indonesia ketika akan masuk menjadi anggota PBB tahun 1950.

Pada periode tahun 1950-an hingga tahun 1960-an, hubungan kedua negara terlihat memburuk. Dikarenakan, Australia mulai menunjukkan diri sebagai negara yang tidak setuju dengan kebijakan yang dibuat Indonesia. Hal ini disebabkan karena kebijakan Indonesia yang berusaha merebut kembali Irian Barat dan adanya konfrontasi dengan Malaysia. Selain itu, adanya pergantian pemerintahan di Australia, juga mempengaruhi cukup signifikan terhadap hubungan Australia-Indonesia pada periode 1950 sampai dengan pertengahan tahun 1960-an. Adanya suatu perbedaan ideology antara Partai Buruh dan Koalisi Liberal - Country, yang kemudian mengubah pandangan Australia terhadap Indonesia. Pemerintah baru tersebut menentang kedaulatan Indonesia atas Irian Barat dan lebih senang dengan keberadaan Belanda di Irian Barat. (Chauvel, 1992)

Ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh Australia karena telah menentang kebijakan yang dikeluarkan oleh Indonesia. Pertama, Australia khawatir akan kemampuan Indonesia sebagai negara baru merdeka yang dimana akan menanggung beban tambahan membangun sebuah wilayah yang seprimitif Irian Barat. Kedua, Australia khawatir dengan

adanya para kaum Komunisme yang bermunculan di Indonesia. Namun, hubungan antara Australia - Indonesia kembali menghangat dengan kejatuhan Sukarno dan dimulai era kepemimpinan baru Indonesia di bawah Suharto tahun 1967. Suharto merupakan pemimpin yang pemerintahannya anti Komunis dan lebih mengutamakan kebijakan Luar Negeri yang bebas aktif, hal inilah yang menjadi salah satu faktor yang kondusif bagi pesatnya hubungan antara Australia dengan Indonesia. (Chauvel, 1992)

Bukti bahwa hubungan Australia - Indonesia kondusif adalah, dibentuknya suatu konsorsium lembaga keuangan internasional yaitu *Intern Governmental Group on Indonesia* (IGGI) pada tahun 1967 untuk membantu pembangunan di Indonesia. Dan terbentuknya *Cultural Agreement* yang membantu program pertukaran bersama di bidang budaya dan pendidikan.

Namun, hubungan kedua negara kembali retak ketika Indonesia melakukan sebuah intervensi militer ke Timor Timur yang menyebabkan tewasnya lima wartawan berkewarganegaraan Australia. Kejadian tersebut menambah keruhnya hubungan Australia dan Indonesia. Situasi ini memaksa Indonesia untuk tidak memperpanjang ijin tinggal dua koresponden *Australian Broadcasting Corporation* (ABC) yaitu Warwick Butler dan Joe Comman.

Hubungan Indonesia dan Australia mengalami peningjatan untuk kesekian kalinya ketika terdapat sepuluh menteri Australia yang telah melakukan kunjungan ke Indonesia dari tahun 1983 sampai dengan tahun 1986. Puncak dari kehangatan hubungan kedua negara yaitu ketika PM Bob Hawke menyatakan mengakui secara *de jure* integrasi Timor Timur ke dalam Indonesia. Hanya saja, ketika terdapat sebuah artikel yang ditulis oleh wartawan Australia menyoroti tentang bisnis keluarga Suharto, hubungan antara Australia-Indonesia retak kembali. Sebagai reaksi terhadap tulisan itu, pemerintah Indonesia membatalkan kunjungan menteri Ristek, B.J. Habibie yang rencananya akan melakukan kunjungan ke Australia.

Selain itu, tanpa pemberitahuan sebelumnya, adanya penolakan visa warga negara Australia yang akan melakukan kunjungan ke Bali. Pemerintah Indonesia juga memperpanjang

larangan bagi wartawan Australia untuk meliput di Indonesia. Kerjasama militer yang dilakukan oleh Indonesia dan Australia juga dibatalkan. Bahkan, wartawan Australia yang mendampingi Presiden Amerika Serikat Ronald Reagan dalam kunjungannya ke Bali juga tidak diijinkan. (Hardjono, 1992)

Retaknya hubungan Indonesia dan Australia yang diakibatkan oleh artikel tersebut terjadi sekitar 2 tahun. Ketegangan ini kemudian mulai mencair kembali pada tahun 1988. Hal tersebut terlihat dari pernyataan Menteri Pertahanan Australia, Kim Beazly pada tanggal 23 Februari 1988, yang mendesak pemerintah agar kembali memperbaiki hubungan kerja sama pertahanan keamanan dengan Indonesia. Pernyataan ini dapat dianggap sebagai salah satu proses dibukanya kembali hubungan setelah kasus Jenkins.

Sejak saat itu hingga Juni 1995, hubungan kedua negara membaik. Meskipun diantara periode tersebut terjadi peristiwa Santa Cruz di Dili pada tanggal 11 November 1991, yang menuai protes keras dari pemerintah dan sebagian besar masyarakat Australia, namun hubungan kedua negara relatif lancar. Ini antara lain karena kedua negara mampu memperkokoh landasan hubungan bilateral mereka melalui hubungan antara Menteri Luar Negeri Ali Alatas, dan Gareth Evans serta antara Presiden Suharto dan Perdana Menteri Keating yang membuka jalur komunikasi *hotline* sejak tahun 1992, dan peningkatan kerja sama diberbagai bidang (ekonomi, politik, pertahanan keamanan, dan budaya).

Dalam bidang ekonomi, misalnya, Indonesia dan Australia berhasil menandatangani Perjanjian Celah Timor pada tahun 1989, yang dimana perjanjian tersebut mengatur kerjasama eksplorasi minyak di Laut Timor, wilayah perbatasan Indonesia-Australia. Pada tahun 1992, kedua negara juga berhasil membuat Forum Menteri Indonesia-Australia. Melalui forum ini diharapkan kedua negara dapat meningkatkan kerjasama dibidang pangan dan pertanian, perdagangan, industri dan investasi. Selain itu, terdapat kunjungan yang dilakukan oleh Perdana Menteri Paul Keating ke Indonesia yang menghasilkan penandatanganan kesepakatan dibidang ekonomi yaitu perjanjian pajak berganda yang dimana membagi hak pajak kedua

negara dalam kegiatan ekspor dan impor. Perjanjian tersebut merupakan perjanjian mengenai pembebasan suatu barang yang diberikan satu negara untuk barangnya tanpa satu komponen barang dikenakan pajak ganda. Selain itu, Australia juga rutin memberikan bantuan kepada Indonesia sebesar 100 juta dollar Australia untuk pembangunan Kawasan Indonesia Timur.

Dibidang pertahanan keamanan, kedua negara menunjukkan peningkatan hubungan yang semakin terjalin. Selain berhasil menandatangani perjanjian akstradisi dan pengaturan nelayan, hubungan baik dalam aspek pertahanan dan keamanan juga terlihat dari berbagai bentuk kerjasama, seperti: adanya kunjungan pejabat militer, transparansi dalam hal kekuatan pertahanan keamanan, serta terdapat program pendidikan dan latihan militer gabungan kedua negara. Indonesia dan Australia telah mengadakan latihan militer gabungan seperti: *Knight Komodo* dan *Kookaburra* (Angkatan Darat), *Ausina Passexs* dan *Ausina Patrolexs* (AL), serta Rajawali Ausindo dan Elang Ausindo.

Setelah itu dalam bidang budaya ditunjukkan dengan terjalinnya kerjasama dibidang pendidikan, sosial budaya dan turisme. Pada tahun 1989, Indonesia dan Australia telah berhasil membentuk suatu institusi yang bernama *Australia-Indonesia Institute*, institusi ini menunjang hubungan rakyat antara kedua negara, yang berfungsi mengimbangi hubungan lebih resmi di tingkat pemerintahan. Selain itu, Australia juga telah memberikan beasiswa guna melanjutkan pendidikan di Australia melalui *Australian International Development Assistance Bureau* (AIDAB) yang kemudian berganti nama AUSAID.

Di tengah eratnya hubungan Australia-Indonesia, sekali lagi munculnya keretakan diantara kedua negara tersebut pada tahun 1995-an. Ada tiga peristiwa penting yang mengganggu hubungan kedua negara tersebut saat itu. Pertama, penolakan Australia terhadap Letjen (purn) H.B.L. Mantiri sebagai calon dubes yang diajukan oleh Indonesia untuk Australia pada tanggal 6 Juli 1995.. Masyarakat Australia menuntut Mantiri untuk minta maaf atas ucapannya tersebut, yang ternyata tuntutan ini kemudian diabaikan oleh Indonesia. Kedua, pemberian visa oleh Australia kepada 18 imigran asal Timor Timur yang melarikan diri pada tanggal 24 Mei 1995. Ketiga, terdapat insiden pembakaran bendera merah putih oleh

demonstran Timor Timur anti-integrasi di beberapa kota Australia, seperti Sydney, Brisbane, Melbourne, dan Adelaide.

Reaksi yang muncul atas peristiwa tersebut kemudian menimbulkan tanggapan timbal balik yang bereskalasi. Demonstrasi, nota protes serta ancaman boikot yang dilancarkan oleh Gabungan Pengusaha Eksportir Nasional Seluruh Indonesia (GAPENSI) merupakan salah satu contoh yang dapat disebutkan. Selain itu, pemerintah Indonesia juga mengosongkan pos dubes RI di Australia yang sebelumnya dijabat oleh Sabam Siagian selama hampir delapan bulan, sebelum pada akhirnya tanggal 6 Desember 1995, menetapkan penggantinya Wirjono Sastrohandoyo.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa hubungan Australia dan Indonesia selalu mengalami pasang surut. Terkadang hubungan keduanya sangat baik, tetapi lain ketika terjadi perubahan pada pendapat publik dan iklim politik di masing-masing negara, dapat membuat hubungan keduanya retak kembali. (Hardjono, 1992)

## **B. Penyebab Terjadinya Pasang Surut Hubungan Australia – Indonesia**

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa hubungan Indonesia dan Australia selalu naik turun. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut berdasarkan pada empat hal pokok yaitu perbedaan dalam hal pelaksanaan demokrasi dan budaya politik, kebijakan politik luar negeri, adanya persepsi ancaman, dan kurang kokohnya hubungan ekonomi kedua negara.

### **1. Praktek Demokrasi dan Budaya Politik**

Indonesia memiliki nilai-nilai yang berbeda dalam melaksanakan demokrasi. Sebagai suatu negara yang menganut sistem presidensial, yang dimana kekuasaan politik terpusat pada presiden serta tatanan politik dan sistem sosial negara ini didasarkan pada nilai-nilai Pancasila yang merupakan satu-satunya ideologi negara.

Di sisi lain, politik Australia dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi liberal yang mengacu pada sistem parlementer. Hak - hak individu, dan kebebasan berpendapat telah menjadi ciri utama dalam kehidupan masyarakat dan penguasa Australia dalam menjalankan pemerintahannya.

Perbedaan politik antara kedua negara tersebut mengakibatkan perbedaan dalam sistem nilai budaya masing-masing negara. Pertama, Indonesia menekankan pada prinsip sosial atau gotong royong, namun Australia lebih terkesan mengutamakan privasi. Kedua, Indonesia lebih

menekankan pada hak kolektif, sedangkan Australia pada hak individu. Ketiga, Indonesia sangat sensitif terhadap kritik dan jika terpaksa maka akan melakukannya secara halus agar tidak menyinggung pihak manapun, sedangkan Australia mengungkapkan kritik secara terbuka.

Perbedaan nilai di atas sering menimbulkan friksi di antara kedua negara tersebut. Ini terjadi karena masing-masing pihak sering memunculkan stereotip negative terhadap negara lain. Banyak kalangan di Australia menilai Indonesia sebagai negara yang otoriter dan diktator, sedangkan Indonesia menilai bahwa Australia kurang bertanggungjawab dalam menjalankan demokrasi, seperti kritik terhadap kebijakan pemerintah dilontarkan secara umum. Bagi Indonesia, kebebasan pers bukan hal pokok dibanding dengan stabilitas politik negara. Dapat dipahami bahwa kesalahpahaman sering terjadi akibat perbedaan di atas.

## **2. Kebijakan Politik Luar Negeri**

Indonesia cenderung lebih banyak memberikan fokus kebijakan luar negerinya terhadap negara lain dibandingkan Australia. Kebijakan luar negeri Indonesia lebih difokuskan pada negara-negara Asia Tenggara, Amerika Serikat, Jepang, dan negara-negara Arab. Pada sisi lain, Australia lebih memilih memfokuskan hubungan luar negerinya dengan negara lain seperti Singapura, Malaysia, Thailand, Jepang, dan Amerika. Perbedaan kepentingan nasional masing-masing negara yang terkandung dalam arah dan kebijakan luar negerinya menyebabkan munculnya perbedaan persepsi diantara kedua negara yang menimbulkan ketegangan dan konflik antara Indonesia-Australia.

## **3. Kekhawatiran dan Ancaman Keamanan**

Posisi Indonesia yang berada di persimpangan jalur internasional dan dua benua, dua samudra serta jumlah penduduknya yang masuk dalam lima besar, menjadi sebuah hal yang penting bagi Australia untuk merancang kebijakan pertahanan keamanannya. Ketidakstabilan politik dalam negeri Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mengancam Australia, yaitu melalui imigrasi orang-orang Indonesia ke wilayah Australia.

Persepsi ancaman yang datang dari Utara berawal dari kesadaran posisi demografis Australia yang terpencil di ujung belahan Selatan dunia. Ini memberikan konsekuensi bagi

perancang keamanan untuk memberikan prioritas lebih pada wilayah Utara, tidak ada ancaman lain yang datang kecuali dari arah Utara. Oleh sebab itu, Australia memberikan perhatian terhadap Indonesia. Australia memandang negara di sebelah Utara-nya sebagai pelindungnya apabila ada serangan musuh dari Utara. Namun pada saat yang sama Australia juga memandang Indonesia sebagai ancaman.

Adanya sikap saling curiga antara kedua negara mempengaruhi kadar hubungan mereka. Hal ini dikarenakan kebijakan pertahanan masing-masing untuk mempertahankan wilayahnya dianggap sebagai persiapan melancarkan serangan atau agresi ke pihak lain. Kepercayaan satu sama yang lain berkurang. Kurangnya kepercayaan menjadikan pondasi hubungan kedua negara rapuh.

#### **4. Hubungan Kerjasama Ekonomi Yang Lemah**

Secara teoritis, kedekatan geografis suatu negara akan memberikan motivasi untuk mengadakan kerjasama ekonomi yang erat. Hal ini dipengaruhi oleh biaya transportasi yang tergolong rendah. Namun, hal ini tidak terjadi di dalam hubungan antara Australia dan Indonesia. Hubungan bilateral kedua negara dalam bidang ekonomi terbatas. Hubungan kedua negara dalam bidang perdagangan sangat lambat. Faktor penyebabnya adalah rendahnya intensitas barang komplementer kedua negara. Australia dan Indonesia merupakan negara yang ekspor utamanya didominasi oleh barang-barang pertanian dan pertambangan.

Selain itu, rendahnya perdagangan diantara kedua negara juga disebabkan oleh adanya proteksi dan strategi perdagangan diantara dua negara tersebut. Faktor lain yang juga mempengaruhi rendahnya perdagangan antara Indonesia dan Australia adalah ketidakacuhan diantara kedua negara terhadap kondisi - kondisi dan kesempatan berusaha. Perusahaan-perusahaan Australia dan Indonesia sangat lambat mengambil kesempatan bisnis satu sama lainnya. Mereka lebih memilih mitra dagang dari negara lain. Misalnya Indonesia lebih memilih Jepang, Amerika Serikat, dan Eropa, sedangkan Australia memilih Amerika Serikat, Thailand, Malaysia, Singapura, dan Asia Timur. Dilihat dari aspek investasi, Australia tidak termasuk dalam kelompok investor terbesar di Indonesia karena hanya menempati 2,1% dari keseluruhan investasi asing yang disetujui masuk ke Indonesia, negara-negara investor terbesar masih didominasi dari negara-negara Asia Timur seperti, Jepang, Korea, Hongkong, dan Taiwan dan Singapura.

Namun dari perspektif Australia, Indonesia hanya menempati 0,2% dari keseluruhan investasi asing. Investasi Australia terhadap negara-negara berkembang menempati proporsi sangat kecil dan hanya tiga negara yang memperoleh hampir separuh dari investasi, yaitu

Singapura, Hong Kong, dan Papua New Guinea. Karena Australia sendiri merasa lebih nyaman menanamkan modalnya di negara yang dikenalnya.

### **C. Upaya Memperkokoh Hubungan Indonesia – Australia**

Di dalam semua upaya memperbaiki hubungan ini, peran yang dimainkan Menlu kedua negara, sangat substansial. Keduanya tidak saja berhasil menginisiatifi usaha-usaha diplomatik perbaikan hubungan, tetapi juga mampu meletakkan dasar yang cukup kokoh demi perbaikan hubungan bilateral lebih lanjut antara Indonesia dan Australia.. Kedua Menlu dari kedua negara tersebut mempunyai persepsi yang sama tentang pentingnya hubungan Indonesia-Australia dan keduanya pun berkeinginan untuk membangun dan mengarahkan hubungan tersebut ke dalam situasi yang masuk akal (*sensible*) dan produktif.

Kedua Menlu dari masing masing negara secara resmi bersepakat bahwa meskipun terdapat berbagai perbedaan diantara dua negara, Indonesia dan Australia mempunyai banyak kepentingan yang setara dalam berbagai bidang dan hal ini diakui merupakan titik tolak untuk membangun hubungan yang stabil. Secara resmi hasil pembicaraan kedua Menlu disebut sebagai Kerangka Kerjasama Baru Hubungan Indonesia-Australia (*A New Framework for the Australia-Indonesia Relationship*) yang dapat diringkas sebagai berikut.

Pertama, kedua Menlu “... *affirmed the common desire of their two Governments for good-neighbourly, mutually beneficial relations, and agreed to a new framework for the future conduct of the relationship*”. Kedua, *sepakat menyelenggarakan diskusi level menteri secara regular yang dilakukan sebagai “... forum for frequent consultation and cooperation in the management of relations between the two nations, and annual official talks will be reinstated*”. Ketiga, bahwa “*The Australia Indonesia Ministerial Meeting (AIMM), to be constituted by the Foreign Ministers of the two countries (and other Ministers as and when appropriate), will be convened at least every 18 months, or more frequently if circumstances so require*”, yang tujuannya adalah “*to review development in Australia-Indonesia relations with the objective of cooperative management of the relationship between the two countries*” dan “*to consult on regional and global political and economic issues of concern to Australia and Indonesia*”. Di samping itu, kedua Menlu juga sepakat untuk mengadakan pembicaraan reguler pada tingkat pejabat senior yang kemudian dikenal dengan Pertemuan Pejabat Senior Australia Indonesia (*Australia Indonesia Senior Officials Meeting/ AISOM*). Pertemuan AISOM direncanakan setahun sekali atau sesuai kebutuhan.



Selain kesepakatan di atas, kedua negara juga menyetujui dua hal lain. Pertama, adanya pembentukan Institut Australia Indonesia yang tugas utamanya adalah membantu pemerintah kedua pihak untuk mengidentifikasi bidang-bidang praktis di mana pengertian yang lebih baik bisa diperluas. Kedua, Evans dan Alatas juga sepakat membina hubungan personal yang lebih baik dan berniat untuk lebih sering menggunakan hubungan telepon langsung (*hotline channels*) yang dianggap penting untuk mendukung hubungan diplomatik Australia-Indonesia selanjutnya.

Kerangka kerjasama baru di atas jelas merupakan kesepakatan resmi baru yang dibentuk untuk memperbaiki dan sekaligus meningkatkan mutu hubungan bilateral Indonesia-Australia. Penekanan pada keuntungan-keuntungan bilateral, menunjukkan bahwa kedua pihak bermaksud mewujudkan hubungan melalui kerjasama-kerjasama yang bersifat konkrit dan pragmatis, yang dianggap potensial mencegah terjadinya krisis.

Muatan kerangka kerjasama baru itu juga memperlihatkan adanya keyakinan kedua belah pihak, bahwa selain jaringan hubungan yang dibangun melalui tingkat diplomatik resmi, hubungan-hubungan yang bersifat personal antar para pejabat yang duduk dalam institusi-institusi resmi juga perlu dibangun. Ini dianggap mempunyai kontribusi penting terhadap upaya-upaya penyelesaian konflik, sekaligus menjadi salah satu langkah untuk menjembatani perbedaan-perbedaan persepsi dan pandangan politik yang muncul akibat perbedaan budaya.

Langkah ini diawali dengan kesepakatan kedua Menlu untuk sesering mungkin menggunakan jaringan komunikasi langsung (*hotline channels*). Inilah titik yang menandai lahirnya Diplomasi Pertemanan (*Matship Diplomacy*) dalam hubungan Indonesia-Australia.

Selanjutnya, melalui kerangka kerjasama ini, kedua pihak sepakat membangun aturan baru dalam mengelola hubungan bilateral antara kedua negara. Kerangka kerjasama ini mengandung argumen-argumen dan kesepakatan-kesepakatan baru tentang bagaimana hubungan bilateral kedua negara seharusnya dikelola agar efektif dan produktif, termasuk memfokuskan kerjasama pada bidang-bidang di mana kedua negara mempunyai kepentingan

yang sama (*common interest*). Hal ini diyakini mampu menjadi faktor yang memberi motivasi terhadap stabilitas hubungan di masa depan. Kerangka kerjasama ini secara tidak langsung mengesampingkan argumen lama mengenai perbedaan kultur sebagai sumber sekaligus kendala terhadap sulitnya menciptakan hubungan bilateral yang stabil.

Perbedaan kultur adalah fakta yang memang sulit diubah. Namun dengan memberi dasar argumen baru atau melakukan penekanan pada soal keuntungan timbal balik yang seimbang dari setiap kerjasama yang dibangun kedua negara tersebut, perbedaan kultur justru dapat dilihat sebagai potensi di mana kedua negara dapat membangun kerjasama yang seimbang.

Muatan kerangka kerjasama baru secara implisit juga mengesampingkan pandangan lama bahwa pihak Australia-lah yang paling berkepentingan terhadap terciptanya hubungan baik antara Indonesia dan Australia. Kesepakatan untuk bekerjasama dalam banyak bidang mengindikasikan bahwa pihak pemerintah Indonesia dan Australia mempunyai tanggungjawab bersama atau yang biasa disebut *twin responsibility* di dalam menjaga stabilitas hubungan. Keinginan kedua pihak untuk menjalin kerjasama pada isu-isu berskala regional dan global, menunjukkan kehendak kuat mengarahkan substansi hubungan bilateral dari yang tadinya hanya terfokus pada isu-isu politik-keamanan berskala sempit, ke suatu format yang lebih luas, mencakup lebih banyak persamaan-persamaan kepentingan. (Bhakti, 1997)

