

BAB IV

FAKTOR “INTERNATIONAL CONTEXT” AUSTRALIA

Politik internasional sifatnya sangat dinamis, terus berubah dan mempengaruhi perkembangan politik negara-negara di dunia internasional. Pergolakan politik internasional terus diwarnai oleh berbagai macam isu dan peristiwa, salah satunya terorisme. Terorisme merupakan salah satu isu terpenting. Dewasa ini, sepertinya tidak ada satu pun negara yang tidak merasa terancam oleh isu maupun peristiwa terorisme. Dalam bab ini, penulis akan memaparkan penjelasan dan analisa Australia dalam *international context*, dibagi menjadi dua pembahasan. Bagian pertama membahas War Against Terrorism, dan kemudian yang kedua membahas pakta pertahanan ANZUS (Australia, New Zealand, US).

A. War Against Terrorism

Istilah terorisme adalah istilah yang tidak asing lagi di dunia internasional. Terorisme merupakan salah satu isu global yang sering dibahas dan menjadi perbincangan di mana-mana karena isu terorisme cepat sekali penyebarannya. Istilah teror atau terorisme sudah dikenal sejak lama dalam sejarah perkembangan hidup manusia, namun sepertinya hingga saat ini

internasional. Tidak adanya kesepakatan akan definisi terorisme dikarenakan munculnya perbedaan-perbedaan pandangan dan pemahaman oleh masing-masing individu.

Kata teror berasal dari bahasa latin, 'terrere' yang kurang lebih diartikan sebagai kegiatan atau tindakan yang dapat membuat pihak lain ketakutan. Menurut Jeremy Grace, terorisme dapat didefinisikan sebagai suatu tindakan yang menggunakan kekerasan dengan targetnya adalah penduduk sipil, dan dapat dilakukan baik oleh aktor negara maupun non-negara, untuk mencapai tujuan politisnya melalui penciptaan kondisi ketidakamanan, takut dan panik di antara penduduk suatu negara atau yang dijadikan target serangannya.⁵¹

Pengertian terorisme yang lain namun kurang lebih mempunyai inti yang sama, yaitu : Terorisme adalah penggunaan atau ancaman kekerasan fisik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok untuk tujuan-tujuan politik, untuk melawan kekuasaan yang ada, apabila tindakan-tindakan terorisme itu dimaksudkan untuk mengejutkan, melumpuhkan, atau mengintimidasi suatu kelompok sasaran lebih besar daripada korban-korban yang berusaha menumbangkan rezim-rezim tertentu, untuk mengoreksi... .. keluhan kelompok atau rasional, atau untuk menggerogoti tata politik internasional yang ada."⁵²

⁵¹Jeremy Grace, "How Sould Countries Respond to Act Terrorism?", dalam Edward Drachman and Alan Shark (ed), *Ypu Decide / Controversial Global Issues*, London : Rowman and Little Field Publishers, Inc.2003, hal.7

⁵²James Adams, *The Financing of Terror : How The Group That Are Terrorizing The World Get*

Di internal / domestik Australia sendiri, terjadi perdebatan publik dan politik Australia tentang multikulturalisme dalam dekade terakhir karena terpengaruh oleh isu-isu global. Yaitu kekhawatiran terhadap ancaman global terorisme beserta tantangan untuk memastikan kohesi sosial dalam keanekaragaman masyarakat.⁵³ Ancaman terorisme telah lama menjadi isu terpenting yang mempengaruhi kestabilan keamanan dan hubungan antar negara-negara di dunia internasional.⁵⁴ Perubahan pandangan secara global tentang terorisme menjadi tantangan bagi setiap negara terhadap konflik sosial dan budaya yang mungkin terjadi. Peristiwa serangan terorisme pada 11 September 2001 dan peristiwa bom Bali pada 12 Oktober 2002, turut memberi pengaruh yang signifikan terhadap hubungan komunitas di Australia.

Adapun peristiwa 11 September 2001, menjadi titik awal bagi negara-negara Barat dalam melakukan langkah-langkah dalam negeri (*domestic policies*) untuk menanggapi ancaman terorisme internasional, tidak terkecuali Australia.⁵⁵ Kampanye gerakan antiterorisme (perang global melawan terorisme) pasca 11 September 2001, semakin menunjukkan kebencian barat terhadap dunia Islam. Terutama sejak serangan balasan Amerika terhadap

⁵³ Australian Government, *About Parliament, Parliamentary Department*, (Online), http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1011/11rp06&usg

⁵⁴ A.R Tunggal. 2011. *Ilmu Hubungan Internasional: Politik, Ekonomi, dan Isu Global Kontemporer*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal .70.

⁵⁵ Associate Professor Jenny Hocking Director, National Centre For Australian Studies, *Australian Terror Laws : An Historical Critique National Forum: The War on Terrorism and Rule of Law NSW Parliament House, Sidney*,

kelompok fundamentalis Islam *Al-Qaeda* di Afganistan.⁵⁶ Presiden dari Organisasi *Affinity Intercultural Foundation* di Australia, Mehmet Ozalp, mengatakan bahwa peristiwa 11 September merupakan titik awal perubahan pandangan global yang sangat mempengaruhi umat Islam di seluruh dunia dan di Australia.⁵⁷

Australia sebagai negara sekutu terdekat Amerika yang pada saat itu dipimpin oleh perdana menteri John Howard, berupaya merespon kondisi ancaman tersebut. Australia sebagai negara sekutu terdekat Amerika mengalami ketakutan yang sama. Terutama pada saat peristiwa bom Bali I dan Bom Bali II pada tahun 2002 hingga menewaskan sejumlah 88 warga Australia, memberikan inisiatif bagi John Howard untuk meningkatkan keamanan negara.⁵⁸ Upaya tersebut diwujudkan melalui peningkatan kebijakan keamanan negara berkaitan dengan ancaman terorisme dalam kebijakan anti-terorisme Australia.

Pemerintah Australia memperkenalkan perundang-undangan anti-terorisme baru yang berbeda-beda, sebagai bagian dari kampanye untuk menjamin keamanan Australia dan untuk memenuhi kewajiban internasional Australia. Dengan mengikuti arah kebijakan Amerika dalam agenda “perang global melawan terorisme”. Pemerintah Australia juga berupaya meyakinkan

⁵⁶ M. Zainudin. 2011. *Jejak-Jejak Nyata Amerika Mongobok-Obok Wajah Dunia*. Laksana, Yogyakarta, Hal. 21-48.

⁵⁷ Anti-Terror Summit, *Muslim di Australia: Kontribusi untuk Keamanan Nasional & Harmony*, 2005, <<http://www.affinity.org.au/index.php/news-and-mediareleases/media-releases/379-antiterror-summit>>.

⁵⁸ J. Thontowi., *Islam Neo-Imperialisme dan Terorisme: Perspektif Hukum Internasional dan Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 2004, Hal. 81.

masyarakat nasional dan internasional bahwa Australia konsisten untuk menjaga perdamaian dari ancaman terorisme.

Howard kemudian memberikan inisiatif awal pembentukan kebijakan anti-terorisme pada hari Kamis, 25 Oktober tahun 2002, di Canberra.⁵⁹ Howard berupaya mewujudkan kewajiban internasional Australia dalam mendukung “perang global melawan terorisme” dengan melakukan beberapa perubahan kebijakan keamanan nasional Australia, menjadi kebijakan anti-terorisme. Australia terus mengintensifkan kontribusinya terhadap internasional, dalam upaya pemberantasan terorisme dan dalam upaya meningkatkan keamanan secara domestik.⁶⁰

Sejak itu pemerintah berhasil mengesahkan sekitar 28 hukum (federal) anti-terorisme.⁶¹ Pemerintah membentuk *National Terrorism Commite (NTC)* yaitu sebuah badan federal yang terdiri dari pejabat senior dari departemen-departemen keamanan negara, (Departemen Perdana Menteri dan Kabinet serta pejabat senior dari intelijen Australia dan polisi federal dan negara).⁶² Lembaga-lembaga tersebut berupaya mewujudkan undang-undang kebijakan dalam segala aspek dan bidang kehidupan untuk mencegah ruang gerak masuknya kelompok terorisme di Australia...

⁵⁹ Australian Government. *Anti-terrorism laws: ASIO, the Police and You, Third Edition*
<http://Amcran.org/ATLaws/Anti_Terror_Laws_3d_edition.pdf>

⁶⁰ Commonwealth of Australia, *Multicultural Australia : United in Diversity, Updating the 1999 New Agenda Multicultural Australia: Strategic direction for 2003-2006*,
<http://www.immi.gov.au/media/publications/settle/_pdf/united_diversity.pdf>

⁶¹ Australian Government, *Australian Laws to combat terrorism (Online)*,
<<http://www.nationalsecurity.gov.au/agd/www/nationalsecurity.nsf/AllDocs/826190776D49EA90CA256FAB001BA5EA?OpenDocument>>

⁶² David Wright-Neville, *Politik Takut: Anti-Terrorisme dan Demokrasi Australia (Online)*,
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONT>

Setiap negara pasti memiliki *national interest* yang beragam dan berusaha diwujudkan lewat kebijakan-kebijakan dan implementasinya. Kebijakan dan implementasi tersebut beragam jenisnya, baik itu berupa kebijakan ke dalam (kebijakan dalam negeri) atau kebijakan ke luar (kebijakan luar negeri).

Kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh banyak faktor dan memiliki tujuan yang sangat beragam pula. Kebijakan tersebut bukan hanya dalam bentuk kepentingan pertahanan, ekonomi atau perdagangan, seperti yang sering dilakukan oleh kebanyakan pemerintah yang tradisonal, namun ada satu kepentingan yang juga sangat penting, yaitu *being seen to be a good international citizen*, dilihat sebagai warga internasional yang baik. Upaya ini sangat tidak mudah mengingat kecenderungan tindakan yang dilakukan untuk menjadi warga internasional yang baik kadang sering bertabrakan dengan upaya untuk memenuhi *national interest* negara tersebut yang lain ataupun kadang muncul pertentangan bahkan oleh warga negaranya sendiri.

Bagi Australia sendiri upaya agar negaranya dilihat sebagai warga internasional yang baik tertuang dalam elemen politik luar negeri Australia yang kemudian diterjemahkan menjadi pokok-pokok politik luar negeri Australia. Hal ini mengingat bahwa posisi Australia dalam dunia internasional sebagai sebuah negara *middle power* yang kekuasaan dan pengaruhnya masih terbatas, dibandingkan dengan negara *great power / super power*. Oleh karena

beradab yang patut untuk diperhitungkan, layak diajak untuk bekerjasama dan dapat dipercaya. Berbagai upaya pun dilakukan oleh Australia untuk mendapatkan predikat tersebut, termasuk diantaranya memberikan bantuan kepada negara-negara dunia ketiga dalam lingkup regionalnya (negara-negara di Asia dan Pasifik Selatan), membantu korban bencana alam, dan lain-lain. Namun, seperti yang telah disebutkan diatas tidak semua upaya Australia untuk menjadi warga internasional yang baik berjalan dengan mulus tanpa hambatan. Tercatat beberapa bentuk konkrit upaya Australia, khususnya dalam kepemimpinan PM John Howard yang sedang kita bahas bahwa untuk menjadi warga internasional yang baik tidak berjalan seperti yang diharapkan sebelumnya karena berbagai macam faktor. Salah satu upaya yang tidak berjalan dengan mudah tersebut adalah menyangkut kebijakan pemerintah Australia yang mengirimkan pasukannya ke Irak ini.

B. Kerjasama Keamanan Australia-Amerika Serikat melalui Pakta Pertahanan ANZUS

Politik luar negeri secara sederhana dapat diartikan sebagai segala bentuk kebijakan suatu negara terhadap lingkungan luarnya yang menjadi subjek dari kepentingan dan aktivitas resmi negara itu. Aspek resmi ditonjolkan karena dapat saja individu-individu atau kelompok di dalam suatu negara, sesuai dengan kepentingannya masing-masing, memiliki hubungan

meliput seluruh hubungan eksternal dari suatu komunitas nasional, melainkan hanya hubungan eksternal yang dilakukan oleh pemerintah secara konstan, temporer, atau kadangkala melakukan intervensi atasnya.⁶³

Politik luar negeri, atau kadang disebut juga sebagai kebijakan luar negeri sangat ditentukan oleh tujuan yang ingin dicapai oleh suatu negara sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Tujuan-tujuan yang dimaksud itu bisa berupa tujuan politik, keamanan, dan ekonomi. Kepentingan nasional ditentukan oleh para penentu atau para pembuat kebijakan luar negeri sebagai hasil dari proses politik.

Perlu untuk dicatat bahwa pengambilan keputusan teori yang diusulkan oleh William D. Coplin bayangannya adalah seperti ini. Mengingat fakta bahwa para pengambil keputusan pastilah dia menempatkan banyak pertimbangan sebelum pelaksanaan proses pengambilan keputusan. Menurut Coplin, kebijakan luar negeri dapat dianggap sebagai hasil dari tiga faktor yang mempengaruhi (konteks internasional, politik domestik negara itu sendiri, dan kemampuan negara tersebut secara ekonomi dan militer).

Seperti yang telah dipaparkan di bab-bab sebelumnya, bahwa Australia dapat kita katakan sebagai sekutu Amerika Serikat yang paling setia setelah Inggris. Australia mendukung kebijakan-kebijakan Amerika Serikat, terutama dalam hal / bidang pertahanan dan militer terhitung sejak Perang

⁶³ W.J. Hudson, "The Australian People and Foreign Policy dalam FA Mediansky and AC

Dunia II hingga Perang Irak 2003. Amerika Serikat sepertinya telah menjadi faktor penting dalam kebijakan pertahanan Australia selama lebih dari 60 tahun dengan pemberian jaminan keamanan yang kuat untuk Australia, termasuk penangkal nuklir yang diperluas. Postur pertahanan Australia diperkuat dengan akses ke intelijen Amerika Serikat. Selain itu, bidang pendidikan, senjata dan militer Australia juga mendapatkan perhatian dari Amerika Serikat.

Di sini kita perlu melihat, bahwa di balik hubungan dekat tersebut antara Australia dengan Amerika Serikat ternyata sudah ada perjanjiannya sejak dulu, yaitu dengan adanya sebuah pakta pertahanan yang bernama ANZUS (Australia, New Zealand, United States).

Collective defense (aliansi) sebagai bentuk pengaturan keamanan untuk mengahalau ancaman bersama yang tidak dapat dihadapi sendiri. Aliansi ini bersifat eksklusif, pemetaan sekutu dan musuh tergambar secara jelas, dan prinsip utamanya adalah serangan militer terhadap satu anggota, maka anggota lain akan membantu melawan serangan yang muncul meskipun dengan menggunakan kekuatan bersenjata untuk menjaga stabilitas keamanan. Aliansi pertahanan ANZUS merupakan salah satu contoh dari organisasi pengaturan keamanan dalam kerangka *collective defense* / aliansi.

Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru menandatangani pakta pertahanan ANZUS pada tahun 1951. Pakta pertahanan ini menjadi satu-satunya aliansi pakta pertahanan Australia. Pakta pertahanan ANZUS

29 April 1952.⁶⁴ Pakta ini mengikat para pesertanya untuk menyadari bahwa serangan bersenjata di wilayah pasifik oleh salah satu dari mereka dapat membahayakan perdamaian dan keselamatan yang lain. Dalam pakta ini ketiga Negara juga berjanji untuk mempertahankan dan mengembangkan kemampuan individu dan kolektif untuk menahan serangan. Pada tahun 1985, sifat aliansi ANZUS berubah setelah pemerintah Selandia Baru menolak akses kapal angkatan laut AS yang memiliki kemampuan senjata nuklir ke wilayahnya. Selandia Baru kemudian keluar dari perjanjian aliansi pertahanan ANZUS pada tahun 1985. Selandia Baru tidak setuju dengan sikap Amerika dan Australia yang mendukung dan menggunakan senjata nuklir sebagai senjata perang.

Dalam memenuhi kewajiban ANZUS, Australia dan Amerika Serikat mengadakan kegiatan-kegiatan bersama, termasuk latihan bersama dan pertukaran latihan militer. Kedua negara juga menjalankan fasilitas pertahanan bersama di Australia.⁶⁵ Aliansi pertahanan ANZUS hingga saat ini masih tetap terjalin meskipun tanpa Selandia Baru. Aliansi pertahanan ini dinilai sebagai aliansi pertahanan yang paling lama terjaga. Pada bulan September tahun 2011 lalu pun, Amerika dan Australia telah merayakan aliansi yang telah terjalin selama 60 tahun tersebut.

Sebuah aliansi bukan hanya merupakan produk dari perhitungan rasional kepentingan nasional. Namun juga melibatkan nilai-nilai bersama, sistem kepercayaan, dan sejarah kerja sama. Australia dan Amerika Serikat

⁶⁴ <http://australianpolitics.com/foreign/anzus/anzus-treaty.shtml>

telah lama berbagi nilai-nilai demokrasi dan keyakinan. Australia dan Amerika Serikat berbagi penggunaan bahasa Inggris dan keduanya merupakan negara berukuran besar bekas koloni Kerajaan Inggris. Namun terdapat perbedaan penting yang dapat kita lihat dari aspek sejarah dan geografi. Pengalaman sejarah Amerika Serikat tercermin dari warisan religius dan pengalaman dari ideologi liberal klasik yang dapat dilihat dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat dan Konstitusi. Agama dan liberalisme klasik, secara bersamaan membentuk aspek-aspek budaya politik AS. Sementara itu, *nation building* di Australia dibentuk oleh budaya keras warisan narapidana, kekeringan, dan perasaan inferior menciptakan pola pikir yang skeptis, sinis dan penuh kecurigaan. Agama tidak memainkan peran penting dalam politik Australia dan di Australia rasa nasionalisme tidak begitu kuat seperti yang dilakukan oleh AS. Maka, ke depannya, bukan hal yang patut dipertanyakan lagi alasan kedekatan Australia dengan negara-negara besar seperti Kerajaan Inggris di masa pasca perang dunia dan Amerika Serikat pasca Perang Dunia II.

Pada tahun 2001 (saat menjelang pelaksanaan invasi AS ke Irak), persekutuan formal Australia dan Amerika Serikat mencapai umur 50 tahun dengan perayaan munculnya pakta ANZUS pada September 1951. Selama 50 tahun terakhir itulah ANZUS telah memberikan suatu bentuk hubungan yang

hubungan merupakan salah satu aset nasional yang paling besar.⁶⁶ Jadi, keikutsertaan Australia dalam invasi ke Irak salah satu alasannya adalah karena Australia terikat pakta pertahanan ANZUS. Adapun pasal-pasal yang mencerminkan kewajiban / keharusan untuk saling membantu sesama anggota aliansi pakta pertahanan ANZUS lebih tercermin dalam pasal I sampai VI :

Pasal I

Para Pihak melakukan , sebagaimana tercantum dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa , untuk menyelesaikan setiap sengketa internasional di mana mereka mungkin terlibat dengan cara damai sedemikian rupa sehingga perdamaian dan keamanan internasional dan keadilan tidak terancam dan untuk menahan diri dalam mereka hubungan internasional dari ancaman atau penggunaan kekuatan dalam setiap cara yang tidak sesuai dengan tujuan Perserikatan Bangsa-Bangsa .

Pasal II

Agar lebih efektif untuk mencapai tujuan Perjanjian ini Pihak secara terpisah dan bersama-sama dengan cara terus menerus dan efektif self-help dan saling membantu akan mempertahankan dan mengembangkan kapasitas individu dan kolektif mereka untuk melawan serangan bersenjata.

Pasal III

Para Pihak akan berkonsultasi bersama setiap kali menurut pendapat salah satu dari mereka teritorial integritas , kemerdekaan politik atau keamanan dari salah satu Pihak terancam di Pasifik .

Pasal IV

Setiap Pihak mengakui bahwa serangan bersenjata di wilayah Pasifik pada salah satu Pihak akan berbahaya bagi perdamaian dan keamanan sendiri dan menyatakan bahwa hal itu akan bertindak untuk memenuhi umum bahaya sesuai dengan proses konstitusinya . Setiap serangan bersenjata tersebut dan semua tindakan yang diambil sebagai akibat dari hal tersebut harus segera dilaporkan kepada Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa . Langkah-langkah tersebut harus dihentikan ketika Dewan Keamanan telah mengambil tindakan yang diperlukan untuk memulihkan dan mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional .

Pasal V

Untuk tujuan Pasal IV , serangan bersenjata terhadap salah satu Pihak dianggap mencakup serangan bersenjata di wilayah metropolitan dari salah satu Pihak , atau di wilayah pulau di bawah yurisdiksinya di Pasifik atau di pasukannya bersenjata, kapal atau pesawat udara umum dalam Pasifik .

⁶⁶Defence 2000. *Our Future Defence Force*, Chapter 5 "Australia International Strategic

Pasal VI

Perjanjian ini tidak mempengaruhi dan tidak boleh ditafsirkan sebagai mempengaruhi dengan cara apapun hak-hak dan kewajiban para pihak menurut Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa atau tanggung jawab PBB untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional.

Ikatan yang menghubungkan kedua negara tersebut (Australia dan Amerika Serikat) telah mencakup seluruh aspek hubungan internasional, mulai dari sektor perdagangan, ekonomi, budaya, lingkungan politik dan kontak kerjasama dalam pertahanan / militer. Perdagangan dua arah mencapai hampir \$26 miliar pada tahun 2006 dan terhitung lebih dari 459.700 orang Amerika mengunjungi Australia pada tahun 2007. Pada bulan September 2007, Amerika Serikat dan Australia menandatangani perjanjian pertukaran pelajar dan program ekskursi untuk pertama kalinya. Persahabatan yang kuat tersebut diperkuat oleh berbagai kepentingan umum dan pandangan yang sama pada kebanyakan isu-isu internasional. Pemerintah Australia dan pihak oposisinya bahkan sepakat bahwa keamanan Australia tergantung pada hubungan dengan Amerika Serikat. Kedekatan aliansi kedua negara terlihat pula dari kunjungan presiden AS ke Australia (pada tahun 1991, 1996, 2003, dan 2007), seorang Wakil Presiden berkunjung pada Februari 2007, dan