

Kebijakan Politik dan Keamanan Australia di Kawasan Asia Pasifik*

*Aleksius Jemadu**

Abstract

The main objective of this paper is to explain the evolution of Australia's security and foreign policy in the Asia Pacific region. It is argued that the uniqueness of Australia's position in this region affects both the content and modalities of its security and foreign policy vis a vis its Asian neighbours. Since PM John Howard took power, there has been a more assertive and aggressive approach towards the region as Australia tries to respond the changing environment of its national security policy. Australia's security policy may affect its relationship with the Asian neighbours especially Indonesia in the sense that contention and friction may become a recurrent pattern. Both Australia and Indonesia should be aware of that reality and try to anticipate the consequences by referring to the existing opportunities for good neighbour policy.

Kata-kata kunci:

kebijakan luar negeri; kebijakan keamanan

-
- * Tulisan ini merupakan *updated version* dari makalah yang dipresentasikan dalam Seminar "Kebijakan Australia di Kawasan Asia Pasifik dalam Bidang Politik dan Keamanan" yang diselenggarakan oleh BPPK Departemen Luar Negeri RI, Yogyakarta, 17-18 Mei 2006.
 - **Aleksius Jemadu** adalah Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP UNPAR Bandung. Ia bisa dihubungi melalui e-mail: aleks@home.unpar.ac.id

Pendahuluan

Australia merupakan negara yang unik karena secara sosial budaya berakar pada masyarakat Eropa tetapi secara geografi dan ekonomi tidak terpisahkan dari benua Asia. Kenyataan ini sangat mewarnai perilaku internasional Australia di kawasan Asia Pasifik. Tarik-menarik antara identitas budaya Australia dan keniscayaan untuk membina hubungan yang konstruktif dengan negara-negara di Asia Tenggara dan Asia Timur sering menimbulkan kontroversi dan ketegangan di kalangan pembuat kebijakan luar negeri dan keamanan Australia. Amerika Serikat (AS) merupakan sekutu tradisional Australia dan bahkan dalam masa pemerintahan Perdana Menteri (PM) John Howard kerjasama strategis dengan AS ditingkatkan, terutama untuk menghadapi ancaman terorisme di Asia Tenggara dan proliferasi senjata pemusnah massal. Tantangan utama dalam kebijakan keamanan Australia adalah upaya mencari kombinasi yang sinergis antara ketergantungan keamanannya pada AS dengan *engagement* ekonomi ke kawasan Asia. Bagaimanapun mitra dagang utama Australia adalah negara-negara di Asia Timur seperti Jepang, Cina, Korea Selatan, Taiwan dan negara-negara ASEAN. Dalam kaitan ini keamanan jalur perdagangan menjadi kepentingan vital bagi Australia. Selain itu Australia semakin dituntut untuk mengantisipasi perkembangan di lingkungan eksternalnya serta mengidentifikasi hakekat dan sifat ancaman yang ditujukan kepada kepentingan nasionalnya.

Tulisan ini akan membahas perkembangan kebijakan politik dan keamanan Australia pasca perang dingin khususnya setelah peristiwa serangan terorisme 11 September 2001 di AS dan bom Bali 12 Oktober 2002. Argumentasi utama tulisan ini mengacu pada kenyataan bahwa perubahan kebijakan politik dan keamanan Australia sensitif terhadap karakteristik pemimpin nasional serta orientasi ideologis yang dianutnya. Selain itu Australia juga sangat memperhitungkan dinamika lingkungan eksternal khususnya yang berkaitan dengan situasi keamanan regional di Asia Tenggara. Pembahasan akan diawali dengan penggambaran lingkungan strategis Australia serta persepsi ancaman dalam satu dekade terakhir, dinamika hubungan Australia dengan negara-negara besar (*major powers*) di kawasan Asia Pasifik seperti AS, Cina, Jepang dan India. Kemudian akan dianalisis kebijakan politik dan keamanan Australia serta dampaknya bagi Asia Tenggara, khususnya Indonesia.

Tinjauan Historis Kebijakan Keamanan Australia

Sejak Perang Dunia II Australia senantiasa berjuang untuk mendefinisikan kepentingan nasionalnya di percaturan politik internasional sekitarnya. Para pembuat kebijakan luar negeri Australia senantiasa menemukan tantangan untuk membangun hubungan dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik sedemikian rupa sehingga kepentingan nasional Australia terjamin pencapaiannya. Dalam enam dekade terakhir dapat dikatakan bahwa kepentingan nasional Australia tidak berubah secara signifikan tetapi strategi pencapaiannya sangat bergantung kepada dinamika politik di kawasan Asia Pasifik dan *strategic culture* yang dianut pemimpinya. Ada saat Australia merasa kepentingan nasionalnya terjamin hanya dengan menjadi bagian dari strategi global AS di Asia Pasifik, tetapi tuntutan geo-ekonomi juga memaksa Australia untuk meningkatkan *engagement* dengan Asia. Dilema ini sangat mempengaruhi kebijakan politik dan keamanan Australia sehingga sikap Australia dalam berbagai isu keamanan regional sering mengejutkan dan menciptakan kesan tidak adanya sikap yang konsisten sebagai tetangga di Asia yang turut berkepentingan dalam membangun stabilitas dan keamanan regional. Karena itu berkembang suatu argumen bahwa parameter yang pasti dalam menilai kebijakan politik dan keamanan Australia adalah kepentingan nasional seperti yang dirumuskan oleh para pemimpinya.

Sebagai ilustrasi, tatkala terjadi eskalasi kekerasan di Timor Leste paskajajak pendapat tahun 1999, dengan tekanan yang semakin kuat dari masyarakatnya, Australia langsung mengambil inisiatif untuk membawa masalah ini ke forum Dewan Keamanan PBB tanpa menghiraukan sensitivitas hubungan bilateralnya dengan Indonesia. Bagi Australia, pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di Timor Leste pada waktu itu membahayakan kepentingan nasionalnya dalam wujud kemungkinan terjadinya pengungsian besar-besaran ke wilayah Australia. Ada kesan bahwa Australia mengklaim hak prerogatif untuk menjamin keamanan negara-negara di Pasifik Selatan sehingga tidak segan-segan untuk melakukan intervensi bila ada kerusuhan atau kekacauan politik di negara-negara tersebut. Contoh paling mutakhir adalah pengiriman pasukan Australia untuk menyelesaikan konflik berdarah yang terjadi di Timor Leste baru-baru ini. Keterlibatan Australia dalam konflik domestik seperti ini bisa menjadi preseden untuk

negara-negara lain di sekitarnya termasuk Indonesia sehingga bisa menimbulkan friksi bila negara yang dilanda kerusuhan tidak menghendaki adanya campur tangan dari luar.

Sejak awal abad ke-20 Australia tidak lebih merupakan perpanjangan tangan Inggris di Asia. Politik luar negeri dan keamanannya hanya mengikuti kehendak yang ditentukan oleh Inggris. Pecahnya Perang Dunia II di Asia dengan Jepang melakukan invasi ke berbagai negara di Asia membuka mata Australia bahwa kerjasama atau aliansi militer dengan kekuatan yang lebih besar diperlukan untuk menjamin keamanan Australia dari ancaman kekuatan-kekuatan militer hegemonik Asia. Kesadaran ini menjadi awal dari pegeseran orientasi politik luar negeri Australia dari ikatan tradisionalnya dengan Inggris menuju aliansi strategis dengan AS yang terus berlangsung sampai sekarang meskipun dengan nuansa yang berbeda-beda dalam perjalanan waktu. Dengan demikian kita melihat bahwa keterikatan Australia dengan AS berakar jauh dalam sejarah perkembangan politik di kawasan Asia Pasifik sejak berakhirnya Perang Dunia II. Secara psikologis aliansi strategis dengan AS memberikan rasa aman bagi Australia dalam mewujudkan kepentingan pragmatis di Asia. Meskipun Inggris tidak lagi menjadi orientasi utama, Australia tetap menjaga hubungan baik dengan negara itu, terbukti dengan adanya partisipasi Australia dalam *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) bersama Malaysia, Singapore, Inggris dan Selandia Baru tahun 1971. Bahkan Australia memberi bantuan kepada Inggris dalam menumpas pemberontakan komunisme di Malaysia pada tahun 1950an dan pada tahun 1960an membantu Inggris dan Malaysia menghadapi penyusupan tentara Indonesia di Kalimantan Utara.³

Proses pelebagaan aliansi militer Australia dengan AS, yang juga melibatkan Selandia Baru, diawali dengan pembentukan Pakta ANZUS (*Australia, New Zealand and United States*) pada tahun 1951. Untuk menunjukkan komitmennya, Australia bergabung dengan tentara AS dalam Perang Korea pada awal 1950an. Keterlibatan Australia dalam strategi pembendungan komunisme di Asia Tenggara

³ Manfred Mols, "In the National Interest: Australian Foreign Policy at the Turn of the Century" dalam Jorn Dosch and Manfred Mols (eds.) *International Relations in the Asia Pasific New Patterns of Power, Interest and Cooperation* (New York: St. Martin Press, 2000).

semakin nyata saat Australia bergabung dengan *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO) pada tahun 1954 yang beranggotakan AS, Inggris, Perancis, Selandia Baru, Thailand, Philipina, dan Pakistan.

Hanya beberapa tahun sebelum SEATO berakhir (1977) Australia dan AS secara diam-diam memberi dukungan terhadap aneksasi Timor Timur oleh tentara Indonesia dengan alasan membendung komunisme. Selama pakta ANZUS masih berlaku keterikatan Australia dengan strategi regional AS di Asia Pasifik akan tetap menjadi *variable independen* yang kuat terhadap kebijakan keamanan Australia. Ketakutan Australia terhadap ancaman komunisme di Asia mendorong negara itu untuk mengirimkan pasukan guna mendukung tentara AS dalam Perang Vietnam. Keleluasaan Australia untuk membantu AS di Asia pada tahun 1950an dan 1960an juga ditentukan oleh kenyataan bahwa pada waktu itu sebagian besar negara-negara Asia masih lemah dan terfokus pada konsolidasi internal baik dalam bidang politik maupun ekonomi.⁴ Situasi ini tentu saja mulai berubah sejak tahun 1980an ketika Asia mulai bangkit, yang diawali dengan kebangkitan Jepang yang menjadi kekuatan ekonomi kedua terbesar di dunia dan kemudian disusul oleh negara-negara industri baru (NICs) dan akhirnya Cina pada saat ini. Kebangkitan ekonomi negara-negara Asia meningkatkan *bargaining position* terhadap Australia sehingga selalu diperhitungkan dalam kebijakan luar negeri Canberra.

Menjelang akhir tahun 1960an dan awal 1970an terjadi perubahan yang menarik di kawasan Asia yang juga mempengaruhi kebijakan politik dan keamanan Australia. Kekalahan AS di Vietnam merupakan pukulan bagi Australia dan menciptakan kesadaran baru bahwa negara itu perlu membangun kekuatannya sendiri untuk memberikan respon yang tepat menghadapi isu-isu keamanan regional. Terbentuknya ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) melalui Deklarasi Bangkok pada tahun 1967 yang merupakan awal dari perkembangan regionalisme yang otentik di Asia Tenggara juga turut membentuk persepsi baru Australia bahwa *engagement* dengan Asia merupakan agenda yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Selanjutnya Australia terus mengadakan pendekatan dengan ASEAN mengingat pentingnya

⁴ Nancy Viviani, "Australia and Southeast Asia" dalam James Cotton and John Ravenhill (eds.) *Seeking Asian Engagement: Australia in World Affairs 1991 - 1995* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

kerjasama regional ini dalam menciptakan stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara sebagai penghubung antara Australia dengan mitra dagang utamanya di Asia Timur seperti Jepang.

Perlu dicatat bahwa Australia merupakan salah satu mitra dialog yang sejak awal menghadiri KTT ASEAN. Ini menunjukkan bahwa pemerintah Australia memiliki komitmen dalam mengapresiasi peran ASEAN di Asia Tenggara, meskipun ASEAN membutuhkan waktu yang cukup lama sebelum Australia bersedia untuk menandatangani TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*). Australia menganggap dirinya sebagai pihak yang tepat untuk mengambil inisiatif bagi penciptaan rejim internasional keamanan di Asia Pasifik. Karena itu, bersama Kanada, Australia mengajukan usul agar negara-negara di Asia Pasifik meniru pola CSCE/OSCE (*Conference for Security and Cooperation in Europe/Organization for Security and Cooperation in Europe*) di Eropa. Gagasan pembentukan *Conference for Security and Cooperation in Asia* (CSCA) ini ditolak oleh negara-negara ASEAN sehingga lahirlah suatu formulasi lain yang dirasa lebih cocok dengan budaya kerjasama di lingkungan ASEAN yaitu ARF (*ASEAN Regional Forum*) pada tahun 1994.⁵

Mulai awal tahun 1970an AS mulai melakukan pendekatan terhadap Cina dan mencapai puncaknya dalam normalisasi hubungan diplomatik kedua negara pada tahun 1978. Reorientasi politik Cina melalui modernisasi Deng Xiao Ping mendorong Australia lebih memperhatikan dimensi ekonomi dalam hubungannya dengan negara-negara Asia. Sejalan dengan itu hubungan dagang dan investasi antara Australia dan negara-negara Asia, khususnya Jepang, semakin meningkat dan bahkan melampaui volume perdagangannya dengan Eropa dan AS. Tidak mengherankan kalau Australia juga terlibat dalam berbagai inisiatif untuk membentuk kerjasama ekonomi di Asia karena Australia mungkin beranggapan bila inisiatif itu datang dari negara-negara Asia, Australia tidak akan diikutsertakan. Dugaan Australia itu terbukti benar ketika pada awal 1990an Perdana Menteri Malaysia Mahathir Mohammad mengemukakan gagasan tentang *East Asia Economic Grouping* (EAEG) yang dengan sengaja menutup pintu bagi

⁵ James Cotton, "The rhetoric of Australia's regional policy" dalam David W. Lovell (ed.) *Asia-Pacific Security: Policy Challenges* (Singapore: ISEAS, 2003), hal. 32.

partisipasi Australia. Belakangan ini Malaysia kembali menghidupkan gagasan Mahathir dengan mempromosikan *East Asia Community* meskipun pada akhirnya dalam *East Asia Summit* pada Desember 2005 Australia ikut dilibatkan.

Sejalan dengan semakin meningkatnya hubungan dagang dan investasi antara Australia dan negara-negara Asia, Australia selalu berkeinginan melembagakan hubungan itu agar lebih terjamin kelanggengannya. Kedekatan geografis Australia dengan Asia dibandingkan dengan negara-negara industri Barat lainnya tentu saja merupakan keuntungan tersendiri bagi negara itu. Apalagi selama dekade 1980an dan awal 1990an terdapat pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat di kawasan Asia Timur melampaui kawasan-kawasan lainnya. Misalnya, sejak tahun 1967 Australia dan Jepang mengambil inisiatif untuk membentuk *Pacific Basin Economic Council* (PBEC) dan kemudian *Pacific Trade and Development Conference* (PAFTAD). Pada tahun 1980 Australia juga terlibat dalam pembentukan *Pacific Economic Cooperation Conference* (PECC). Pada level pemerintahan, dibentuklah *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) pada tahun 1989, yang merupakan puncak upaya Australia untuk mewujudkan *economic engagement*-nya dengan Asia. Dikatakan bahwa bagi Australia Asia-Pasifik merupakan *unalterable geographical and geopolitical lebensraum*. Strategi keamanan Australia tidak pernah lepas dari dinamika politik dan konfigurasi kekuatan-kekuatan besar di Asia Pasifik yaitu Cina, Jepang dan AS.⁶

Masa pemerintahan Partai Buruh di bawah Perdana Menteri Paul Keating dan Menteri Luar Negeri Gareth Evans ditandai oleh hubungan yang harmonis antara Australia dan Asia khususnya Indonesia. Konsep utama yang digunakan Australia adalah *comprehensive engagement* dengan Asia dan ada upaya untuk lebih menonjolkan kesamaan kepentingan ekonomi dan keamanan daripada perbedaan-perbedaan di antara kedua pihak. Terdapat beberapa faktor yang mendorong Australia untuk meningkatkan pendekatan kerjasama dengan negara-negara di Asia Tenggara. Pertama, berakhirnya Perang Dingin menggeser perhatian Australia dari ketegangan skala global negara adikuasa ke prioritas pengaturan keamanan regional. Apalagi baik AS maupun Uni Soviet sudah menarik diri dari masing-masing pangkalan

⁶ Mols. *Op.Cit.* hal. 245.

militernya di Philipina dan Vietnam. Kedua, sejalan dengan itu proses institusionalisasi ASEAN semakin kuat yang ditunjukkan oleh bergabungnya Vietnam ke ASEAN yang diikuti Laos, Myanmar dan Kamboja. Peran ASEAN dalam penyelesaian masalah Kamboja dilihat oleh Australia sebagai bukti bahwa ASEAN memainkan peran yang penting dalam menciptakan stabilitas keamanan di Asia Tenggara. Karena itu sejak awal pembentukan ASEAN Regional Forum, Australia langsung bergabung dan aktif dalam berbagai pertemuan “second track diplomacy” dalam kerangka *Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific (CSCAP)*.⁷

Sejak awal 1990an kerjasama keamanan dengan Indonesia mendapat perhatian khusus dari Australia meskipun kasus Timor Timur khususnya sejak peristiwa penembakan para demonstran di Dili tahun 1991 masih menjadi ganjalan yang mengganggu hubungan kedua negara. Kerjasama keamanan ini pada akhirnya dikukuhkan dalam suatu perjanjian yang disebut *the Australia – Indonesia Security Agreement* tanggal 15 Desember 1995. Ada tiga hal pokok yang diatur dalam perjanjian ini. Pertama, kedua negara sepakat melakukan konsultasi secara reguler menyangkut masalah-masalah keamanan bersama. Kedua, dalam menghadapi hal yang disebut *adverse challenges* yang mengganggu keamanan kedua pihak, Australia dan Indonesia akan melakukan saling kontak. Ketiga, kedua negara sepakat untuk meningkatkan kegiatan-kegiatan untuk kerjasama keamanan. Meskipun perjanjian ini tidak mengatur secara jelas tindakan operasional yang harus dilakukan menyusul konsultasi kedua negara, bagi Australia maknanya sangat penting karena akan melengkapi kerjasama keamanan yang sudah ada seperti ANZUS dan FPDA.⁸ Selain itu perjanjian ini mengukuhkan status Australia sebagai bagian integral kawasan Asia Tenggara, meskipun status tersebut mendapat penolakan dari PM Mahathir Mohammad melalui gagasannya tentang pembentukan EAEG. Akankah *comprehensive engagement* ini berjalan mulus dalam tahun-tahun selanjutnya? Peran pemimpin dan nilai-nilai yang dianut tampaknya akan sangat berpengaruh dalam dinamika

⁷ *Ibid.* hal 248.

⁸ Michael K. Connors, “Australia in the Asia Pacific” dalam Michael K. Connors, Remy Davison and Jorn Dosch (eds.) *The New Global Politics of the Asia Pacific* (London: Routledge Curzon, 2004).

hubungan politik dan keamanan antara Australia dan negara-negara Asia Tenggara.

Perubahan Orientasi Politik Keamanan Australia di bawah PM John Howard

Pada tahun 1996 Koalisi antara Partai Konservatif dan Liberal memenangkan pemilu di Australia dan menandai era baru dalam hubungan antara Australia dengan Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Kepercayaan diri Australia dan penegasan identitas sebagai bagian dari masyarakat Barat secara politik dan kultural mendapat aksentuasi yang kuat dalam diskursus kebijakan luar negeri dan keamanan. Petunjuk yang cukup jelas untuk melihat perubahan orientasi ini adalah naskah yang diberi judul *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* yang dikeluarkan tahun 1997. Naskah ini menunjukkan politik luar negeri Australia di bawah PM John Howard yang memiliki kecenderungan untuk semakin asertif dan tidak terlalu terikat dengan pentingnya hubungan baik dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara yang diprioritaskan pemerintahannya sebelumnya. Beberapa hal yang perlu dicatat dari naskah ini memberi semacam petunjuk bagi kita untuk bisa menginterpretasikan dinamika kebijakan keamanan Australia sejak 1996 sampai sekarang.⁹

Pertama, ada penegasan secara eksplisit di dalam dokumen tentang identitas Australia sebagai negara demokrasi liberal yang nilai-nilainya merupakan sumber inspirasi kebijakan luar negeri dan keamanan. Penekanan pada demokrasi liberal ini membawa implikasi terhadap sikap Australia terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di Asia Pasifik. Dengan demikian Australia telah secara sadar mengambil jarak dan menciptakan potensi konflik dengan negara-negara tetangga yang sampai saat itu masih melakukan pelanggaran HAM dan belum menerapkan sistem demokrasi. Implikasi dari orientasi liberal juga berarti bahwa dunia luar harus bisa membedakan kebijakan pemerintah dan sikap atau opini masyarakat tentang isu tertentu. Misalnya, pemerintah Australia secara resmi menyatakan dukungannya terhadap keutuhan wilayah Indonesia, tetapi masyarakat dan media massa

⁹ Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* (Canberra, 1997).

Australia belum tentu berpikir dan bersikap sama seperti pemerintahnya. Bagi mereka kedaulatan negara bukanlah sesuatu yang absolut dan kedaulatan negara tidak bisa dijadikan alasan untuk melanggar hak azasi manusia.

Kedua, untuk menunjukkan sikap percaya diri yang lebih besar, Australia dengan tegas menyatakan bahwa negara itu tidak harus memilih sejarah dan geografinya. Artinya, demi kepentingan nasional Australia bisa saja mengambil suatu tindakan yang dapat mengorbankan keterikatan fisik geografisnya dengan negara-negara Asia yang lain. Di sini terlihat kebijakan keamanan Australia telah bergeser dari nuansa liberal di bawah pemerintahan PM Paul Keating menuju ke orientasi realis di bawah PM John Howard.

Ketiga, meskipun Australia masih menyebutkan Asia Pasifik sebagai kawasan yang menjadi prioritas dalam kebijakan politik dan keamanannya, ditegaskan bahwa Australia tidak perlu terikat dengan kerjasama regional yang ada. Secara implisit Australia ingin mengatakan bahwa negara itu dapat mengandalkan kemampuannya sendiri dalam menjaga keamanan nasional serta memanfaatkan aliansi bilateralnya dengan AS. Keempat, secara eksplisit dokumen ini menyebutkan bahwa sekutu utamanya adalah AS dan hubungan historis dengan Eropa tidak dapat diabaikan begitu saja.

Akhirnya, menarik untuk dicermati bagaimana dokumen ini mengurutkan negara-negara sesuai dengan prioritasnya untuk kebijakan politik dan keamanan Australia. Yang pertama disebutkan adalah AS dengan alasan yang sudah jelas lalu diikuti oleh Jepang mengingat kedudukannya sebagai mitra dagang utama Australia. Setelah itu baru disebut Indonesia meskipun dari sudut persepsi ancaman Indonesia sering ditempatkan pada urutan teratas. Adapun Cina ditempatkan sesudah Indonesia sehingga memperlihatkan dilema yang dihadapi Australia. Di satu pihak kedekatannya dengan AS membuatnya agak menjaga jarak dengan Cina, tetapi di pihak lain Australia juga tidak ingin kehilangan kesempatan pasar yang ditawarkan oleh Cina untuk komoditi ekspornya dari sektor pertanian, mineral maupun industri.

Dalam konteks perubahan orientasi yang sarat dengan nuansa realis inilah kita bisa memahami keberanian Australia mengambil resiko

untuk menjadi negara pelopor yang membawa masalah Timor Timur ke Dewan Keamanan PBB hingga atas undangan pemerintah Indonesia, pasukan PBB (*International Force in East Timor* atau INTERFET) yang dipimpin Australia melaksanakan intervensi di Timor Timur. Intervensi Australia tentu saja merusak hubungan bilateral dengan Indonesia apalagi dalam membela tindakannya di Timor Timur PM John Howard memosisikan diri sebagai wakil AS di Asia dan mendengungkan superioritas moral dan peradaban Barat atas Asia. Ucapan Howard berikut menunjukkan sikap yang dinilai oleh Indonesia dan negara-negara Asia Tenggara lainnya sebagai cermin arogansi negara itu, "*We were defending the values we hold as Australians. We were willing to be in dispute with our nearest neighbor, to defend those values*".

Kejadian ini merupakan titik balik dalam hubungan bilateral kedua negara dan berakhir pula kerjasama keamanan di antara keduanya yang hanya berjalan kurang dari empat tahun. Pada saat yang sama sejak kejatuhan Presiden Soeharto, Australia memperhatikan dengan seksama proses demokratisasi di Indonesia. Pada dasarnya Australia antusias dengan perubahan politik tersebut, tetapi karena bersamaan dengan itu merebak berbagai konflik internal baik yang bernuansa separatis maupun komunal, maka ada juga kekhawatiran Indonesia akan menjadi negara yang gagal (*failed state*). Dari sudut pandang merosotnya kapabilitas nasional Indonesia baik karena krisis ekonomi maupun politik ada keuntungan tersendiri bagi Australia, yaitu potensi ancaman yang berkurang dan peluang bagi negara itu untuk menggunakan sumberdaya yang dimilikinya sebagai *political leverage* terhadap Indonesia.

Peristiwa 11 September dan Revitalisasi Konsep *Forward Defence*

Ketika serangan teroris melanda New York dan Washington tanggal 11 September 2001 PM John Howard sedang dalam kunjungan resmi di AS. Pada saat itu pula Howard langsung menyatakan dukungannya kepada AS dengan mengacu kepada ketentuan article 4 yang terdapat di dalam Pakta ANZUS yang mengatakan: *Each party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on any of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional pro-*

cesses.¹⁰ Melalui pernyataan dukungannya itu Howard menjadikan Australia sebagai sekutu paling loyal AS sesudah Inggris. Australia membuktikan komitmennya itu dengan mengirim pasukan ke Afghanistan dan Irak. Langkah ini tentu saja membawa resiko keamanan bagi Australia. Kekhawatiran itu menjadi kenyataan pada tanggal 12 Oktober 2002 saat kelompok teroris yang diduga kuat didalangi oleh Jemaah Islamiyah melakukan serangan pemboman di Bali dengan sasaran membunuh wisatawan Australia sebanyak-banyaknya. Serangan bom yang terjadi di depan Kedubes Australia pada tahun 2004 dan aksi bom Bali II tahun 2005 juga sengaja ditujukan kepada properti dan warganegara Australia. Rentetan peristiwa pemboman ini semakin memperkuat keyakinan pemerintahan Howard bahwa isu terorisme global harus menjadi prioritas utama dalam kebijakan pertahanan dan keamanannya pada masa depan.

Perlu dicatat bahwa semua serangan terhadap Australia terjadi di luar wilayahnya. Kenyataan ini menguatkan keyakinan para pembuat kebijakan pertahanan dan keamanan Australia untuk merevitalisasi konsep *forward defence* dengan pertahanan Australia dibawa sejauh mungkin di luar wilayahnya dan melumpuhkan musuh sebelum masuk ke wilayahnya. Konsep ini pernah diterapkan oleh PM Robert Menzies pada tahun 1950an dan 1960an ketika Australia secara aktif terlibat dalam Perang Korea dan Vietnam untuk membantu AS.¹¹ Dokumen *Advancing The National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* tahun 2003 maupun *Australia's National Security: A Defence Update 2005* sama-sama menyebutkan tiga isu utama bidang keamanan yang harus diantisipasi Australia yaitu terorisme, proliferasi senjata pemusnah masal dan *regional disorder* baik yang berasal dari pertarungan kekuatan-kekuatan besar di Asia Pasifik maupun yang berasal dari *failed states*.¹²

¹⁰ Dikutip dalam Michael K. Connors, *Op.Cit.* hal. 90.

¹¹ William T. Tow, *Asia - Pacific Strategic Relations: Seeking Convergent Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

¹² Department of Foreign Affairs and Trade, *Advancing The National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* (Canberra, 2003) and Department of Defence, *Australia's National Security: A Defence Update 2005* (Canberra, 2005).

Perubahan yang terjadi dalam orientasi kebijakan pertahanan dan keamanan Australia tidak terlepas dari pengaruh *epistemic community* yang secara tajam mengeritik ketidaksiapan Australia menghadapi pola-pola ancaman yang baru. Dalam tulisannya yang berjudul *Transformation or stagnation? Rethinking Australia's defence*, Alan Dupont menyebut empat kesalahan utama yang dilakukan oleh perumus kebijakan Australia. Pertama, perhatian yang berlebihan pada faktor *geography* atau *geographical determinism* dengan Australia dituntut untuk sensitif terhadap *balance of power* dengan negara-negara yang secara geografis berdekatan dengan Australia. Karena itu keunggulan teknologi militer terhadap negara-negara di Asia Timur dilihat sebagai strategi yang efektif untuk mempertahankan Australia dari serangan musuh. Pemikiran ini mengabaikan hakekat konflik moderen yang sangat dipengaruhi globalisasi dan mengesampingkan batas-batas tradisional negara sebagai menjadi faktor penentu.

Kedua, kekuatan pertahanan Australia diproyeksikan pada perang yang salah karena diperkirakan bahwa musuh yang menyerang pertahanan dan keamanan Australia adalah musuh konvensional berdasar kerangka berpikir Clausewitzian. Berdasar pemikiran ini kecil kemungkinan Australia diserang oleh negara-negara tetangga seperti Indonesia, India atau Cina. Ketiga, pengembangan kekuatan pertahanan suatu negara sangat ditentukan oleh karakteristik perang yang akan dihadapinya. Sejak terjadinya peristiwa 11 September 2001 yang dipertegas oleh kasus bom Bali Oktober 2002, Australia menghadapi suatu perang yang sifatnya sangat berbeda dari perang konvensional. Bukan hanya *state security* yang harus dilindungi tetapi *human security* pun harus mendapatkan prioritas. Australia perlu mengantisipasi ancaman yang bersifat transnasional tapi non-tradisional seperti *low intensity conflict* akibat kegagalan negara, milisia yang tidak dapat dikontrol oleh negara, terorisme dan penyelundupan. Keempat, Australia tidak hanya siap memenangkan perang tetapi juga dituntut untuk sukses dalam operasi perdamaian. Operasi selain perang ini menjadi kecenderungan yang semakin meningkat yang tujuannya untuk mencegah konflik dan menjadi penjaga perdamaian di bawah otoritas yang diberikan oleh PBB.

Dengan kritiknya ini Alan Dupont mendesak pemerintah Australia untuk mengubah orientasi kebijakan pertahanannya.¹³ Perubahan orientasi kebijakan pertahanan Australia ini menjadi alasan utama Australia akhir-akhir ini sangat peduli dengan stabilitas domestik di Indonesia dan bahkan sempat melontarkan niat untuk melakukan *pre-emptive strike* jika ada ancaman yang datang dari dalam wilayah Indonesia. Dampak yang positif bagi Indonesia adalah Australia lebih bersemangat lagi memberi bantuan kepada Indonesia. Dalam hal-hal tertentu, seperti untuk pembangunan Aceh paskatsunami, Australia menduduki peringkat pertama dari segi pemberian bantuan.

Berdasar perkiraan ancaman yang disebutkan di atas dan meningkatnya ketidakpastian dalam lingkungan strategis Australia, sekurang-kurangnya ada tiga hal penting menjadi perhatian utama Australia dalam kebijakan keamanannya. Pertama, akselerasi dan perluasan kerjasama militer dengan AS baik yang menyangkut persenjataan konvensional maupun pertahanan strategis. Untuk komponen pertahanan strategis ini Australia telah memutuskan untuk ikut serta dalam Program Pertahanan Rudal (*Missile Development Program*) yang diprakarsai oleh AS. Selain itu Australia ikut secara aktif dalam program Prakarsa Keamanan Proliferasi (*Proliferation Security Initiative/PSI*) untuk mencegah penyebaran senjata pemusnah massal. Dalam beberapa tahun belakangan ini Australia terlibat aktif dalam berbagai program latihan dan simulasi bersama AS, Inggris, Perancis, Singapura dan negara-negara lainnya.

Kedua, peningkatan sistem persenjataan dan kemampuan *surveillance* oleh pihak intelijen agar mampu mendeteksi ancaman sebelum mencapai territorial Australia. Australia berambisi untuk mencapai keunggulan teknologi militer dibandingkan dengan negara-negara tetangganya di Asia Tenggara sehingga bisa menciptakan efek *deterrence* terhadap setiap musuh potensial yang mau menyerang Australia. Ketiga, dengan mengandalkan teknologi militer yang *sophisticated*, Australia merevitalisasi konsep *forward defence* dengan melakukan *pre-emptive strike* seperti yang dikemukakan oleh Howard beberapa tahun yang lalu. Dalam konteks ini pula Australia pernah mengemukakan rencana untuk mengembangkan konsep *Australian*

¹³ Alan Dupont, "Transformation or stagnation? Rethinking Australia's defence" dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 57, No. 1, 2003, hal. 57 - 68.

Maritime Identification Zone (AMIZ) yang memberi otoritas kepada Australia untuk memonitor wilayah dengan ruang lingkup seluas 1000 mil laut (1800 km) dari pantai Australia. Untuk menunjang rencana ini Australia bermaksud melengkapi pesawat tempur pembom F/A - 18 Hornet dengan peluru kendali jelajah berdaya jangkau 400 km.¹⁴

Meskipun berbagai langkah yang ditempuh Australia di atas lebih mengarah kepada konsep unilateralisme, itu tidak berarti bahwa Australia sama sekali meninggalkan prinsip multilateralisme di kawasan Asia Pasifik. Keterlibatan Australia dalam berbagai forum multilateralisme seperti ARF, APEC, EAS sangat pragmatis. Australia tetap memberi prioritas utama terhadap aliansi militernya dengan AS dan peningkatan kemampuan sendiri (*self-reliance*) terutama dalam menjamim superioritas teknologi militer. Penting juga dicatat bahwa belakangan ini Australia semakin percaya diri (*self-confident*) terhadap negara-negara tetangganya di Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Ada beberapa factor yang melatarbelakangi fenomena tersebut. Pertama, sejak terjadinya krisis ekonomi Asia, Australia semakin yakin dengan sistem ekonomi negaranya, apalagi di tengah keterpurukan Asia, ekonomi Australia justru tumbuh cukup signifikan di bawah pemerintahan Howard. Perlu dicatat bahwa Australia ikut berpartisipasi dalam paket bantuan IMF untuk Indonesia. Kedua, banyak masalah-masalah internal yang menyertai konsolidasi demokrasi di Indonesia yang tidak terselesaikan secara tuntas sehingga memperlemah kapabilitas nasional Indonesia. Korupsi yang merajalela, moral TNI dan Polri yang sedang merosot karena sumber apropriasi ekonomi dan politik yang menciut serta kegamangan mereka lantaran tuduhan pelanggaran HAM memperlemah Indonesia dari dalam. Ketiga, di tingkat regional ketidakmampuan ASEAN menekan Myanmar dalam kasus penahanan tokoh oposisi Aung San Suu Kyi membuktikan ketidakberdayaan ASEAN dalam menyelesaikan masalahnya sendiri. Keempat, semakin meningkatnya bantuan yang diberikan Australia kepada Indonesia memperkuat *bargaining position*-nya dalam diplomasi. Tidak mengherankan kalau Australia sering mengeluarkan kebijakan keamanan yang membuat Indonesia dan negara-negara Asia Tenggara lainnya terkejut bercampur khawatir.

¹⁴ Ulasan tentang entusiasme Australia dengan simulasi yang berkaitan dengan penerapan Proliferation Security Initiative (PSI) dapat dilihat dalam *Kompas*, 18-19 April 2006.

Kerangka Kerjasama Keamanan Australia - RI

Pada tanggal 13 November 2006 Menteri Luar Negeri RI Hassan Wirayuda dan *counterpart*-nya Alexander Downer menandatangani kerangka kerjasama keamanan kedua negara di pantai Senggigi, Lombok, Nusa Tenggara Barat. Kerangka kerjasama tersebut masih harus diratifikasi oleh parlemen kedua negara sebelum diberlakukan secara efektif. Pemerintah kedua negara berharap agar kesepakatan ini bisa menjadi payung untuk mencegah terjadinya ketegangan yang tidak perlu seperti yang sering terjadi selama ini. Ada cukup banyak potensi konflik di antara kedua negara karena perbedaan latarbelakang sosial, politik, ideologi dan keamanan. Di samping itu kerjasama pada level pemerintahan tidak dengan sendirinya turun sampai ke akar rumput. Apalagi kedua negara memberi kebebasan kepada masyarakatnya untuk menyatakan pendapat yang bertentangan dengan kebijakan resmi pemerintah. Perlu dicatat bahwa sumber konflik antara Australia dengan Indonesia tidak hanya berasal dari kebijakan negara tetapi juga ucapan atau perilaku kelompok masyarakat di dalam negara masing-masing. Misalnya, pada pertengahan tahun 1980an tulisan dari David Jenkins di koran *Sidney Morning Herald* yang mengulas tentang kekayaan Presiden Soeharto dan kroninya sempat menimbulkan ketegangan dalam hubungan diplomatik antara kedua negara. Pemerintah Indonesia juga memberi reaksi yang keras terhadap pemberitaan media massa Australia tentang masalah Timor Timur dan Papua yang berada di luar kontrol pemerintah.

Sebagai negara demokrasi, Australia dan Indonesia mengharuskan para pemimpinnya untuk memperhatikan aspirasi politik konstituennya masing-masing. Kenyataan politik ini sering menimbulkan persoalan yang pelik dalam diplomasi bilateral kedua negara. Sebagai ilustrasi, pemerintah Australia tidak dapat melarang kelompok akademisi maupun NGOs yang secara terang-terangan mengungkapkan simpati atau malah mendukung perjuangan kelompok separatis Papua. Selain itu para pendukung perjuangan kemerdekaan Papua sudah memiliki jaringan internasional yang luas dengan system penyebaran informasi yang canggih seputar perkembangan di Papua. Apa yang dikenal dengan *transnational networks* of NGOs merupakan kekuatan tersendiri yang harus diperhitungkan oleh pemerintah Australia dan Indonesia. Bila pemerintah Australia terlalu keras

menghambat aktivitas kelompok-kelompok ini, maka mereka akan kehilangan dukungan dari kelompok liberal dalam masyarakat. Demikian pula politik domestik Indonesia, persepsi tentang pelaku tindakan terorisme bisa sangat berbeda dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah Australia. Misalnya, di mata pemerintah kelompok yang dinamakan Jemaah Islamiyah harus dinyatakan sebagai organisasi terlarang dan para tokoh pemimpinnya harus ditangkap. Persepsi ini sangat dipengaruhi oleh definisi ancaman keamanan bagi Australia sejak terjadinya bom Bali yang pertama 12 Oktober 2002. Bagi pemerintah Indonesia tuntutan Australia tersebut tidak dapat dipenuhi dengan alasan sulit mendapatkan bukti bahwa organisasi tersebut benar-benar ada dan beroperasi di Indonesia. Selain itu sikap pemerintah yang terlalu represif terhadap kaum radikal dan terorisme atas nama agama akan mengurangi dukungan politik dari segmen konstituen Islam yang pengaruhnya cukup signifikan dalam pemilihan umum. Tidaklah mengherankan kalau ada pihak-pihak yang masih menyangsikan apakah kerangka kerjasama yang ditandatangani oleh kedua Menteri Luar Negeri di Lombok itu dapat berjalan efektif.¹⁵

Memang dalam kesepakatan itu ada klausul yang berbunyi "*The parties shall not in any manner support or participate in activities by any person or entity which constitutes a threat to the stability, sovereignty or territorial integrity of the other party, including by those who seek to use its territory for encouraging or committing such activities, including separatism, in the territory of the other party*".¹⁶ Klausul ini dianggap penting oleh kedua pemerintah karena bisa ditujukan kepada kegiatan kelompok pendukung separatisme di Australia atau juga kelompok teroris atau radikal anti Australia yang beroperasi di Indonesia. Bertolak dari pemikiran di atas, maka ada beberapa catatan yang perlu mendapat perhatian pemerintah Australia dan Indonesia. Pertama, kedua pemerintah harus menerima kenyataan bahwa hubungan diplomatik kedua negara akan terus diwarnai gejala naik turun mengingat karakteristik masyarakat masing-masing yang aspirasinya bisa sangat berbeda dari pemerintah. Para pemimpin kedua negara harus terbiasa dengan situasi ini.

¹⁵ Duncan Graham, "See the details, find the devil in new treaty", *The Jakarta Post*, November 14, 2006.

¹⁶ Klausul ini dikutip dalam tulisan Duncan Graham, *ibid*

Kedua, dari sudut kepentingan Indonesia tantangan utama sesungguhnya ada di dalam negeri yang kebijakan politik, keamanan dan pembangunan di Papua harus dijalankan secara sungguh-sungguh dan bertanggungjawab. Keberhasilan pembangunan dan penghormatan hak azasi manusia di Papua akan lebih besar pengaruhnya daripada dukungan pemerintah Australia. Ketiga, Australia perlu meningkatkan kerjasama dalam berbagai bidang dengan pemerintah Indonesia dalam menanggulangi ancaman terorisme dan sedapat mungkin menahan diri untuk tidak menempuh kebijakan unilateral yang terkesan agresif. Perlu dicatat bahwa ancaman terorisme paskabom Bali sangat bernuansa ideologis keagamaan yang sifatnya sensitif dengan para pelakunya akan selalu menggunakan ajaran agama untuk menarik simpati publik. Tentu saja masih terlalu awal untuk menilai kemampuan kerangka kerjasama keamanan ini dapat meningkatkan hubungan bilateral, apalagi ada begitu banyak variabel lain yang ikut berpengaruh. Suatu hal yang pasti, hubungan dengan Indonesia akan tetap menjadi ukuran bagi keberhasilan atau kegagalan kebijakan keamanan Australia di Asia Pasifik secara keseluruhan mengingat posisi geografis Indonesia yang menjembatani Australia dengan mitra-mitra dagangnya di Asia.

Penutup

Sejak PM John Howard memegang kekuasaan tahun 1996 Australia mengalami dinamika politik dalam dan luar negeri yang berubah dengan cepat. Howard yang berhaluan konservatif telah banyak melakukan inisiatif kebijakan keamanan yang dalam banyak hal mempengaruhi hubungannya dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Kedekatan Australia dengan AS tampaknya tetap merupakan *cornerstone* dalam kebijakan keamanan Australia dan kenyataan ini akan menghidupkan kembali konsep *forward defence* yang pernah digunakan tahun 1950an dan 1960an. Pada saat yang sama secara ekonomi Australia semakin *embedded* dengan Asia Timur karena meningkatnya hubungan perdagangan dan investasi. Dari sudut pandang pemerintahan Howard, tidak perlu ada pertentangan antara *economic engagement* dengan Asia dan *strategic defencenya* yang merupakan perpanjangan tangan AS. Akan tetapi bagi negara-negara tetangganya di Asia Tenggara, khususnya Indonesia,

ketegangan antara dua kebijakan itu bisa mengganggu hubungan mereka dengan Australia. Belakangan ini Australia semakin percaya diri dengan arah kebijakannya, terlepas dari protes negara-negara tetangganya. Rasa percaya diri itu tumbuh bukan hanya oleh peningkatan kapabilitas domestik Australia tetapi juga karena kelemahan-kelemahan internal negara-negara Asia Tenggara baik secara nasional maupun regional. Bagi Indonesia, hal ini menjadi pelajaran penting. Tidak cukup bagi Indonesia hanya menggerutu terhadap Australia. Kesungguhan dalam menyelesaikan berbagai persoalan politik dan ekonomi dalam negeri menjadi langkah awal yang penting untuk menjalankan diplomasi yang efektif terhadap Australia yang memang sering kurang sensitif terhadap Indonesia. Australia akan terus mendukung Indonesia agar mampu menjadi negara demokrasi yang stabil yang antara lain ditentukan oleh kepemimpinan politik dengan legitimasi yang kuat dan efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa hubungan Indonesian dengan Australia tidak hanya berlangsung pada level pemerintahan tetapi juga pada level masyarakat. Karena itu sifat hubungan ini sangat kompleks apalagi melibatkan dua masyarakat dengan sistem nilai dan budaya yang berbeda. Generalisasi yang menyederhanakan kenyataan barangkali harus dihindari agar kita tidak menutup mata terhadap potensi kerjasama dan saling pengertian antara kedua bangsa. Pada saat yang sama diperkirakan bahwa hubungan kedua negara pada level pemerintahan akan dicirikan oleh timbulnya friksi karena keduanya bertolak dari logika kebijakan pertahanan dan keamanan yang berbeda. Perlu dicatat bahwa logika kebijakan yang dikembangkan oleh pemerintah Australia saat ini sangat ditentukan oleh persepsi yang kuat bahwa ancaman terhadap kepentingan nasional mereka tidak datang dari sektor *state* tetapi wilayah negara tetangga yang dijadikan basis oleh kelompok-kelompok di luar negara yang terlibat dalam apa yang dikenal dengan *transnational crime* seperti terorisme dan proliferasi senjata pemusnah masal. Masalahnya adalah Indonesia sebagai salah satu negara tetangga terdekat Australia belum bisa meyakinkan dunia internasional bahwa pemerintahnya dapat mengontrol secara efektif wilayah yang begitu luas dan di daerah-daerah tertentu masih ada potensi konflik yang tidak mustahil bisa meluas dan mempengaruhi negara tetangga termasuk Australia. Untuk itulah

proses *institution-building* dalam sektor pertahanan dan keamanan di Indonesia menjadi sangat penting demi meningkatkan efektivitasnya. Pada level masyarakat terlihat bahwa kedua bangsa harus menerima kenyataan perbedaan antara keduanya. Dalam sektor pendidikan minat mahasiswa Indonesia untuk belajar di Australia sangat tinggi. Selain itu banyak juga akademisi Australia yang mendalami berbagai aspek kehidupan masyarakat Indonesia baik menyangkut politik, ekonomi, budaya, agama dan seni. Potensi yang ada dalam masyarakat ini perlu dikembangkan lebih lanjut untuk menumbuhkan sikap saling percaya dan saling menghormati sebagai perwujudan dari *good neighbour policy*.****

Daftar Pustaka

- Connors, Michael K. (2004). 'Australia in the Asia Pacific.' Dalam Michael K. Connors, Remy Davison and Jorn Dosch (eds.) *The New Global Politics of the Asia Pacific*. London: Routledge Curzon.
- Cotton, James, (2003). 'The rhetoric of Australia's regional policy.' Dalam David W. Lovell (ed.) *Asia- Pacific Security: Policy Challenges*. Singapore: ISEAS.
- Department of Foreign Affairs and Trade. (1997). *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*. Canberra.
- Department of Foreign Affairs and Trade. (2003). *Advancing The National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*. Canberra.
- Department of Defence. (2005). *Australia's National Security: A Defence Update 2005*. Canberra.
- Dupont, Alan. (2003). 'Transformation or stagnation? Rethinking Australia's defence.' *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 57, No. 1.
- Mols, Manfred. (2000). 'In the National Interest: Australian Foreign Policy at the Turn of the Century.' Dalam Jorn Dosch dan Manfred Mols (eds.) *International Relations in the Asia Pasific New Patterns of Power, Interest and Cooperation*. New York: St. Martin Press.

- Tow, William T. (2001). *Asia - Pacific Strategic Relations: Seeking Convergent Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Viviani, Nancy. (1997). 'Australia and Southeast Asia.' Dalam James Cotton and John Ravenhill (eds.) *Seeking Asian Engagement: Australia in World Affairs 1991-1995*. Oxford: Oxford University Press.