

Aliansi Australia dalam ANZUS Treaty (1951)

Oleh
Wawan Darmawan¹

Pendahuluan

Pada tahun 2001, persekutuan formal Australia dan Amerika Serikat mencapai umur 50 tahun dengan perayaan munculnya pakta ANZUS pada September 1951. Hubungan strategis itu tentu saja lebih lama dari itu – dari 1941 dan permulaan Perang Pasifik. Tetapi selama 50 tahun terakhir ANZUS telah memberikan suatu bentuk hubungan yang sangat dalam dan berarti. Pakta ini mengingatkan bahwa dasar-dasar suatu hubungan merupakan salah satu aset nasional yang paling besar.²

'*phobia*' akan 'ancaman dari utara', *the yellow peril, the red peril* --) perlindungan (*protection*) dan kesetiaan pada negara pelindung (*loyalty to the protector*) --) Inggris sampai meletusnya PD II

Tetapi adanya PD II ----) kecewa terhadap pertahanan Inggris yang kurang memperhatikan kawasan Pasifik Selatan -----) maka sesudah PD II, Australia bersama-sama dengan New Zealand masuk dalam payung pertahanan Amerika Serikat melalui perjanjian ANZUS (Australia, New Zealand, and United States) di tahun 1951 ----) *Strategy of Denial*

Permasalahan

Permasalahan yang ingin penulis kaji di sini adalah “Mengapa Australia dan New Zealand memandang perlu membuat suatu perjanjian fakta pertahanan bersama Amerika Serikat dalam ANZUS Treaty?”

Teori

Ada dua kerangka teori yang akan dipakai dalam arah kebijakan luar negeri Australia dalam hubungannya dengan ANZUS, yaitu;

- a. Teori *Realist* dari **Thomas Hobbes** yang antara lain menyatakan perlu adanya kekuatan dominan dalam mempertahankan keamanan (*security*) di kawasan nasional, regional

¹ Wawan Darmawan adalah staf pengajar di Jurusan Pendidikan Sejarah UPI Bandung

² Defence 2000. *Our Future Defence Force*, Chapter 5 “*Australia International Strategic Relationships*”. Commonwealth of Australia, 2000, hlm. 33

dan internasional. Hal ini tidak hanya melibatkan sikapnya terhadap negara-negara lain, tetapi juga termasuk bagaimana Pemerintah NZ menyikapi persoalan-persoalan internasional yang berkembang. Dalam pelaksanaan politik luar negeri, tentunya terjadi suatu hubungan yang saling mempengaruhi di antara negara-negara yang melakukan hubungan internasional. Karena ada pengaruh timbal-balik, maka memutuskan kebijakan luar negeri. Pemerintah NZ mempertimbangkan pula isu-isu seperti sistem pertahanan nasionalnya, dan modifikasi ancaman terhadap keamanan nasionalnya. Di sini NZ perlu bekerja sama dengan negara-negara lain untuk mencapai tujuan strategisnya. Usaha kerja sama ini mungkin karena kepentingan strategis NZ cocok dengan kepentingan negara-negara lain yang berada dalam kawasan yang sama. Kerja sama ini sangat penting demi keamanan NZ, karena NZ tidak memiliki kekuatan untuk melindungi berbagai kepentingannya. Untuk itu sebagaimana yang dinyatakan oleh Thomas Hobbes mengenai teori *realist*, maka dengan sangat jelas NZ perlu *protector* sebagai kekuatan dominan dalam mempertahankan keamanan NZ. Dan di sini NZ lebih cenderung memilih Australia dan Amerika Serikat daripada Inggris.

- b. Teori *Domino* yaitu suatu teori yang menyatakan bahwa suatu akibat pasti akan timbul dari sebab tertentu seperti bangunan kartu domino yang akan berjatuh jika yang paling depan didorong, Teori ini menggambarkan suatu negara akan mudah jatuh ke dalam ideologi komunis bila negara-negara sekitarnya telah dikuasai komunis sehingga pengaruh yang ditimbulkan sangat kuat untuk negara lainnya. Keterkaitan dengan teori domino, bila dikaitkan dengan ANZUS, Pemerintah NZ pada waktu itu melancarkan kebijakan anti komunis dengan politik pembendungan (*Containment Policy*)³ yang dipimpin oleh Amerika Serikat terhadap perkembangan komunis di wilayah Asia-Pasifik, khususnya ketika Amerika Serikat melihat ancaman ekspansi komunis dari Uni Soviet dan RRC. Di samping itu NZ perlu menerapkan strategi pertahanan ke depan (*defence in depth* atau *forward defence strategy*) yang berarti bahwa lingkungan pertama pertahanan NZ haruslah dibentuk sejauh mungkin dari daratan NZ

³ Politik pembendungan merupakan kebijakan strategi Amerika Serikat beserta sekutunya untuk menahan agar komunis maupun pengaruh negara komunis tidak meluas ke perbatasan negaranya. Lihat Ensiklopedi Nasional Indonesia, Jilid 8. Jkt:PT. Cipta Adi Pustaka, hlm. 32

Pembahasan

a. Kebijakan Politik Luar Negeri Australia terhadap Amerika Serikat Pasca Perang Dunia II

Terdesaknya kekuatan pertahanan Inggris di Asia oleh tentara Jepang, telah merubah pandangan politik Australia. Inggris yang dulu dipandang sebagai negara kuat yang dapat menyelamatkan Australia, ternyata tidak berdaya menghadapi Perang Pasifik yang sedang di hadapi Australia. Kita bisa lihat lemahnya pertahanan Inggris di Asia yaitu dengan jatuhnya Malaya dan benteng pertahanan Inggris di Singapura serta pemboman atas Darwin oleh tentara Jepang. Keadaan ini menghadapkan Australia pada kenyataan bahwa Australia tidak akan mendapat jaminan keselamatan dari Inggris sehingga menimbulkan perasaan takut dan khawatir. Sebaliknya Australia melihat peran Amerika Serikat-lah yang sangat besar sebagai kekuatan tangguh bagi keamanan Australia dari serangan Jepang.

Kekuatan Amerika Serikat dapat dilihat oleh Australia ketika pada bulan Mei 1942, armada gabungan Amerika Serikat dan Australia berhasil mengusir kekuatan Angkatan Laut Jepang dalam pertempuran Laut Karang (*Coral Sea*) dan pada bulan Juni 1942 mengalahkan Jepang dalam pertempuran di Midway.⁴ Dan pada pertempuran balik terhadap tentara Jepang, terlihat bahwa mulai tahun 1942 sampai 1945 pasukan Sekutu yang dipimpin Amerika Serikat berhasil mengalahkan Jepang. Apalagi peran **Mac Arthur** dengan strategi '*loncatan kodok*' berhasil menghancurkan kekuatanm Jepang. Terakhir pada tanggal 6 Agustus dan 9 Agustus 1945, Amerika Serikat menjatuhkan bom atom di Hiroshima dan Nagasaki. Akhirnya pada tanggal 3 September 1945, Jepang menyerah pada Amerika Serikat.

Kemenangan Amerika Serikat (AS) dalam Perang Dunia II (PD II), memperlihatkan bagaimana pentingnya peran AS sebagai pengawal pertahanan Australia. Sekarang perhatian Australia mulai beralih kepada AS, padahal sebelumnya kebijakan luar negeri Australia tidak terlepas dari pengaruh Inggris. Tetapi saat itu tampaknya berubah, karena kebijakan politik luar negeri Australia tidak dapat dilepaskan dari sistem pertahanan keamanan. Keduanya mempunyai kepentingan dan tujuan yang sama yaitu untuk melindungi negara dari ancaman luar.⁵

⁴ Lihat Irene Dowsing. *Curtin of Australia*. Melbourne: ACACIA Press, 1996, hlm. 119

⁵ R.G. Casey. *Friends and Neighbours*. Michigan:Michigan University Press, 1958, hlm. 16

Peristiwa PD II atau Perang Pasifik telah menyadarkan perlunya keamanan dan kestabilan di wilayah Australia khususnya, umumnya di Pasifik Selatan. Untuk itu, Menteri Luar Negeri (Menlu) Australia, **H.V. Evatt**, menyarankan agar wilayah Pasifik yang merupakan kawasan terdekat Australia harus dijaga meskipun melibatkan kekuatan luar dari AS sekalipun.⁶ Selanjutnya H.V. Evatt pergi ke AS dan bertemu dengan Presiden **Harry S. Truman** pada 21 Juni 1946 untuk membicarakan keinginan Australia agar AS menjamin pertahanan Australia dan New Zealand, dengan mempergunakan Pulau Manus di utara New Guinea sebagai bagian pertahanan Australia di Pasifik.⁷ Dengan demikian sangat jelas bahwa politik luar negeri Australia merupakan manifestasi dari pertahanannya. Maksudnya, hubungan yang dijalankan dengan AS dalam konteks pertahanan Australia merupakan pilar penyangga bagi strategi *defence* Australia dan NZ.

Menurut jurnal **Defence 2000**, persekutuan AS-Australia-NZ bekerja dalam tiga tingkatan hubungan yang dekat. *Pertama*, kerja sama bilateral mengenai masalah pertahanan dan keamanan dalam praktek kegiatan bisnis. Kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dan pelatihan guna pertahanan personil yang semakin baik serta memberikan akses bagi Australia dan NZ ke teknologi militer AS. *Kedua*, salah satu keuntungan utama yang dicari Australia dan NZ dari persekutuan ini adalah untuk menyokong perjanjian atau pertempuran AS di wilayah Asia Pasifik. Persekutuan ini sangat penting bagi AS sebagai salah satu kunci dasar jaringan persekutuan bilateral Asia Pasifik yang juga melibatkan Jepang, Korea, Thailand, dan Filipina dan juga hubungan pertahanan dengan kekuatan-kekuatan wilayah yang penting lainnya seperti Singapura. Jaringan persekutuan dan hubungan strategis yang dekat ini merupakan inti sikap AS di Asia, dan demikian juga sebagai control dari stabilitas regional. Hal ini membantu kepentingan dan tujuan Australia dan NZ. *Ketiga*, persekutuan AS-Australia-NZ akan terus berlanjut dalam wujud usaha bersama untuk saling mendukung kapanpun dibutuhkan. Usaha bersama ini ditetapkan secara nyata dalam perjanjian ANZUS.⁸ (Kenyataan nanti NZ lepas dari ANZUS tahun 1985)

⁶ Lihat J.A. Camilleri. *Australia Foreign Policy*. New South Wales: The Jacaranda, 1967. Hlm. 23

⁷ T.B. Millar. *Australia in the Peace and War*. NSW:Macmillan Publishing Australia Pty, 1991, hlm. 156

⁸ Lihat Defence 2000, *Op.Cit.*, hlm. 34-35

b. Kebijakan Politik Luar Negeri NZ pada masa Perang Dingin

Pasca Perang Dunia II, di antara Amerika Serikat dan Uni Soviet terjadi perpecahan sehubungan dengan adanya perbedaan ideologi – Liberalis Kapitalis dan Sosialis Komunis. Adanya perbedaan ideologi tersebut telah menyebabkan AS yang pada waktu PD II bersekutu dengan US akhirnya pecah dan terjadilah konflik di antara keduanya,⁹ yang pada akhirnya timbullah perang dingin (*Cold War*).¹⁰

Perang Dingin semakin tajam setelah kedua negara adidaya tersebut berupaya berebut pengaruh. Mereka sama-sama tidak mau kalah, bila AS mendirikan NATO,¹¹ maka US pun mendirikan Pakta Warsawa.¹² Berdirinya pakta pertahanan yang berada di bawah pengaruh kedua negara besar itu, telah mengakibatkan timbulnya rasa saling curiga dan perlombaan di bidang persenjataan. Masing-masing pihak saling diliputi oleh suasana Perang Dingin, sementara negara-negara lain di dunia pun pecah dan terseret ke dalam pengaruh salah satu pihak. Perseteruan yang pada awalnya di Eropa, telah merembet ke Asia dan ini khawatir akan merembet ke Australia dan NZ. Selain itu, kemenangan komunis Cina yang dibentuk **Mao Tse Tung** yang berpengaruh bagi negara-negara di Asia menjadi ‘ancaman nyata terbesar’ bagi keamanan Australia dan NZ,¹³ apalagi secara geografis Cina jauh lebih dekat dibandingkan Uni Soviet.

Robert Gordon Menzies dari partai liberal berhasil mengkampanyekan tentang komunis yang tidak boleh berkembang di Australia, ternyata telah menjadikan dirinya tampil sebagai pemenang pemilu menggantikan **J.B. Chifley** dari Partai Buruh.¹⁴ Saat itu

⁹ Pada mulanya, guna mengakhiri PD II, Uni Soviet dan Amerika Serikat bersekutu dan menjalin hubungan untuk menghadapi NAZI Jerman di bawah pimpinan Adolf Hitler. Amerika Serikat pernah mengirimkan bantuan tentaranya ke Uni Soviet guna menggempur pasukan Jerman.

¹⁰ Perang Dingin adalah perang dalam bentuk ketegangan sebagai perwujudan dari konflik-konflik kepentingan, supremasi, perbedaan ideologi, dan lain-lain antara Blok Barat yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan Blok Timur yang dipimpin oleh Uni Soviet. Perang Dingin ini dimulai sejak pembagian Jerman menjadi dua wilayah, yaitu Jerman Barat dan Jerman Timur.

¹¹ NATO singkatan dari North Atlantik Treaty Organization, yaitu organisasi pertahanan bangsa-bangsa yang ditandatangani pada bulan Desember 1949, yang anggotanya antara lain Amerika Serikat, Belgia, Canada, Denmark, Eslandia, Norwegia, Perancis, Inggris, Turki, Yunani, dan Jerman Barat. Organisasi yang bemarkas di Paris ini pada awalnya bertujuan untuk mengadakan kerjasama militer dalam menghadapi ancaman komunis di Eropa dan Atlantik Utara.

¹² Pakta warsawa adalah Pakta kerja sama pertahanan dan keamanan negara-negara komunis yang didirikan oleh Uni Soviet pada tahun 1955 untuk mengimbangi kekuatan NATO. Anggota Pakta Warsawa antara lain Uni Soviet, Albania, Bulgaria, Cekoslowakia, Jerman Timur, Hongaria, Polandia, dan Rumania.

¹³ Dennis Phillips. *Ambivalent Allies: Myth and Reality in the Australian American Relationship*. Victoria:Penguin Books Ltd, 1998, hlm. 140

¹⁴ Kekalahan Partai Buruh pada pemilu 1949 menandai berkuasanya pemerintahan koalisi Liberal-Country selama 23 tahun. Pemerintahan koalisi ini memenangkan secara berturut-turut pada tujuh pemilu

Pemerintah koalisi Liberal-Country pimpinan **Menzies** tampaknya harus juga memilih posisi mereka di antara dua kekuatan besar yang saling bertarung. Pilihan yang diambil telah meletakkan Australia dalam posisi paralel dengan kepentingan negara-negara Barat, terutama AS. Sekurang-kurangnya ada dua lasan yang mendasarinya, yaitu *pertama*, secara tradisional, Australia telah jauh terlibat dalam persekutuan pertahanan dan perdagangan dengan Inggris, yang merupakan elemen penting dari kekuatan negara-negara Barat, *kedua*, Australia memerlukan dukungan sistem pertahanan yang kuat untuk menjamin keamanan wilayah strategisnya di Pasifik Selatan agar jalur-jalur perdagangan luar negerinya tetap terjamin. Kecewa terhadap Inggris yang tidak mampu menahan serangan Jepang yang menduduki kepulauan Pasifik, ketika pecah PD II, Pemerintah Menzies mengambil kebijakan luar negeri dan pertahanan yang menyekutukan Australia dan NZ dengan AS.¹⁵

c. Pembentukan ANZUS:

1. Inisiatif Percy C. Spender

Percy C. Spender adalah Menteri Luar Negeri Australia (1949-1951) pada masa pemerintahan **Menzies**. Spender menginginkan agar Australia membentuk pakta keamanan di kawasan Pasifik. Pakta keamanan ini sebagai usaha untuk membuat kondisi politik yang stabil di kawasan Asia-Pasifik. Apalagi pada masa perang dingin ada pengaruh oleh kedua blok untuk berusaha memberikan simpati kepada negara-negara yang baru merdeka untuk bergabung dengan mereka. Keadaan ini perlu segera diantisipasi, khususnya ketakutan akan bahaya komunis di Asia.

Spender menyatakan bahwa bahaya yang paling besar adalah komunis dari Cina yang merupakan basis komunis di Asia. Dikhawatirkan komunis ini menyebar ke Asia-Pasifik, khususnya Asia Tenggara. Untuk itu, kekhawatiran Spender ini ia kemukakan di depan *House of Representatives* pada tanggal 9 Maret 1950, bertepatan dengan setengah tahun berdirinya RRC (Republik Rakyat Cina)¹⁶ – 1 Oktober 1949 yang dipimpin oleh **Mao Tse Tung**.

selanjutnya, mengaitkan garis kebijakan luar negeri Australia dengan masalah pertahanan dan perdagangan luar negeri. Lihat Zulkifli Hamid. *Sistem Politik Australia*. Bandung:Rosda, 1999, hlm. 401

¹⁵ Zulkifli Hamid. *Ibid.*, hlm. 401-402

¹⁶ Percy Spender. *Op. Cit.*, hlm. 311-12

Australia melihat bahwa situasi damai atau perang di wilayah Asia-Pasifik akan berpengaruh bagi keamanan wilayahnya. Untuk itu Australia selalu siap mengawasi demi kepentingan politik dan perdamaian sehingga diperlukan pakta keamanan di kawasan tersebut yang akan didukung oleh Amerika Serikat. Inisiatif Spender ini didukung oleh Menlu New Zealand, **Frederick W Doidge**. Selanjutnya pada bulan Februari 1951 di Canberra, Doidge bersama Spender ikut dalam pembicaraan bersama **John Foster Dulles** sebagai wakil Presiden Truman untuk mendiskusikan mengenai konsep awal dari Perjanjian ANZUS.

2. Bentuk Perjanjian Anzus

Inisiatif Spender yang didukung oleh Doidge untuk membuat pakta keamanan akhirnya tercapai dengan ditandatanganinya Pakta ANZUS pada tanggal 1 September 1951 di San Francisco. Perjanjian ini ditandatangani oleh masing-masing perwakilan, yaitu **Percy C. Spender** (Australia), **C.A. Berendson** (New Zealand) dan **Dean Acheson, John Foster Dulles, Alexander Willey** dan **John J. Sparkman** (Amerika Serikat).

Dalam perjanjian ANZUS disebutkan untuk saling membantu dengan mencegah para agresor yang mungkin muncul di kawasan Australia, New Zealand, dan Amerika Serikat. Selain itu terlihat jelas bahwa tujuan utama ANZUS yaitu mengkoordinasikan pertahanan bersama di kawasan Pasifik, membendung pengaruh komunisme yang dianggap sebagai agresor di kawasan Asia-Pasifik terutama dari RRC dan Uni Soviet, meningkatkan kerja sama militer untuk mencegah terjadinya agresi negara lain ke kawasan Pasifik, dan menyatakan keterikatannya dalam menghadapi segala serangan bersenjata bersama karena ancaman terhadap salah satu anggota juga merupakan ancaman bagi anggota yang lainnya.¹⁷ Dan menurut *Australian Information Service* (1983:10), perjanjian ANZUS ini semata-mata memfokuskan pada sistem pertahanan keamanan bagi negara-negara anggota yang cenderung memelihara dan menjaga perdamaian serta stabilitas keamanan dunia.

Pemerintah Australia memandang usaha bersama ini secara serius. Australia percaya, jika dirinya diserang, AS akan memberikan bantuan yang substansial termasuk dengan angkatan bersenjatanya. Tetapi Australia tidak tergantung pada bantuan itu yang memunculkan anggapan bahwa angkatan tempur AS yang akan banyak diturunkan untuk

¹⁷ Frank Crowley. *Modern Australia in Document 1939-1970, vol 5, "ANZUS Treaty"*, Australia:Wren Publishing Pty ltd. 1970, hlm. 248-51

menutupi kekurangan dari kemampuan Australia dan NZ untuk membela wilayahnya. Persekutuan yang sehat seharusnya bukan atas hubungan saling ketergantungan tetapi atas dasar saling tolong-menolong. Dalam waktu yang cepat, ketergantungan akan melemahkan persekutuan, baik dipihak AS maupun Australia. Karena alasan itu, kepercayaan atas diri sendiri akan menjadi bagian atau sifat yang melekat dari kebijaksanaan persekutuan Australia. Ada satu pengecualian penting dalam prinsip kepercayaan atas diri sendiri, yaitu Australia dan NZ mengandalkan pencegahan yang diberikan AS dalam memperkecil kemungkinan adanya serangan nuklir terhadap Australia dan NZ.¹⁸

Tetapi yang jelas usaha bersama yang dilakukan Australia dan NZ dalam perjanjian ANZUS untuk mendukung AS sangat penting sebagaimana usaha bersama yang telah dilakukan AS untuk mendukung Australia dan NZ. Usaha-usaha bersama ini menggambarkan betapa kuatnya kepentingan Australia dan NZ dalam menyokong rencana kehadiran AS di wilayah Asia Pasifik.

3. Reaksi terhadap pembentukan ANZUS

Setelah ANZUS terbentuk, muncul reaksi-reaksi, apakah bersifat positif atau negatif. Dan pada kesempatan ini yang akan disoroti adalah *pertama*, bagaimana reaksi dari partai buruh sebagai partai oposisi terhadap partai koalisis yang sedang memerintah, *kedua*, bagaimana reaksi dari negara Inggris sebagai negara yang pernah menjadi protektorat Australia, dan *ketiga*, bagaimana sikap bangsa Asia, khususnya Asia Tenggara terhadap ANZUS ini?

- a. Inggris. Reaksi Inggris terhadap keikutsertaan Australia dalam ANZUS dikemukakan oleh **W. Churchill** (Perdana Menteri Inggris), yang isinya secara tidak langsung menyatakan bahwa Pemerintah Inggris tidak setuju dengan adanya pakta ANZUS. Alasan yang dikemukakan antara lain keberadaan ANZUS dikhawatirkan akan merusak hubungan baik antara Inggris, Australia, dan New Zealand.¹⁹ Reaksi ini nampaknya terlihat wajar karena sepertinya Inggris mulai ditinggalkan oleh Australia sebagai negara persemakmuran atau menghapus sama sekali sebagai *protector* bagi Australia.

¹⁸ Lihat Defence 2000. *Op.Cit.*, hlm. 36

¹⁹ Lihat Harper Norman. *A Great and Powerful Friend: A Study of Australian American Relation Between 1900 and 1975*. Queensland:University of Queensland, 1987, hlm. 250

- b. Asia. Negara-negara Asia memandang ANZUS sebagai perkumpulan bagi negara-negara yang ‘*English Speaking Country*’ yaitu negara yang berasal dari Inggris, dan juga melihat ANZUS ini sebagai propaganda aliansi yang antikomunis yang dikhawatirkan akan berkembang di Asia-Pasifik.

Kesimpulan

Melalui ANZUS, Australia dan NZ memandang Amerika Serikat sebagai jaminan keamanan dan pilar penyangga bagi keamanan negaranya. Di sini Australia bagaikan suatu negara yang sangat ketakutan terutama dari bahaya negara-negara agresor atau negara-negara yang memiliki pengaruh sehingga terbentuknya ANZUS, Australia merasa benar-benar terlindungi. Melalui ANZUS, Australia merasakan kedekatannya dengan Amerika Serikat, terutama dibidang militer. Australia memperoleh keuntungan di antaranya dalam hal mengatur strategi militer dan penerapan alat-alat teknologi militer. Hal ini dapat dilihat dari keikutsertaan Australia dalam Perang Korea dan Perang Vietnam, yang sebenarnya itu semata-mata untuk kepentingan Amerika sendiri. Tetapi dengan ANZUS bukan untuk kepentingan satu pihak saja, melainkan bagi ketiga negara yang mengikatkan diri dalam perjanjian itu.

Tetapi perkembangan ANZUS tidak berjalan mulus, karena salah satu negara yaitu New Zealand mengundurkan diri dari keanggotaannya. New Zealand pernah menolak kedatangan kapal-kapal perang Amerika Serikat yang membawa persenjataan nuklir untuk berlabuh di pelabuhan-pelabuhan New Zealand pada tahun 1985. Perlu diketahui bahwa New Zealand adalah salah satu negara yang anti nuklir. Keluarnya New Zealand dari ANZUS, secara tidak langsung mengurangi efektivitas fungsi dalam sistem pertahanan dan keamanan ANZUS. Menanggapi situasi ini, Pemerintah Australia bersikap mendukung kebijakan “ *neither confirm nor deny*” yang diterapkan bagi kapal-kapal perangnya, dan mengharapkan New Zealand mengubah kebijakannya dalam masalah ini. Sekalipun demikian, Pemerintah Australia tidak menghendaki kaitan historis, politik, kebudayaan, dan pertahanan dengan New Zealand, yang telah dibangun semasa koloni, menjadi berantakan. Hubungan pertahanan antara New Zealand dan Australia tetap terpelihara, melalui program-program latihan militer dan penguasaan ilmu kemiliteran serta persenjataan. Oleh karena itu, sejak akhir 1985, sistem pertahanan trilateral ANZUS berubah menjadi dua sistem pertahanan bilateral, yaitu tinggal AUS (Australia and United States), sehingga

keadaan ini semakin mendekatkan hubungan pertahanan dan keamanan antara Australia dan Amerika Serikat.

Bibliografi

- Adil, Hilman. 1993. *Hubungan Australia dengan Indonesia 1945-1962*. Jakarta:Djambatan
- Camilleri, J.A. 1967. *Australia Foreign Policy*. New South Wales: The Jacaranda.
- Clark, Manning. 1986. *A Short History of Australia*. Victoria:Ringwood.
- Crowly, Frank. 1970. *Modern Australia in Document 1939-1970, vol 5, " ANZUS Treaty"*. Australia:Wren Publishing Pty. Ltd.
- Defence 2000. *Our Future Defence Force*. Commonwealth of Australia.
- Dowsing, Irene. 1996. *Curtin of Australia*. Melbourne:ACACIA Press
- Hamid, Zulkifly. 1996. *Sistem Politik Pasifik Selatan*. Jakarta: Pustaka Jaya
- _____. 1999. *Sistem Politik Australia*. Bandung: Rosda
- Mediansky, F.A. dan AC Palfreeman. 1988. *In Pursuit of National Interests Australian Foreign Policy in the 1900s*. Australia:Pergamon Press.
- Millar, T.B. 1991. *Australia in the Peace*. NSW: Macmillan
- Moore, John Hommand. 1970. *The America Alliance: Australia New Zealand abd the United States*. Melbourne: Cassell Australia Ltd.
- Norman, Harper. 1987. *A Great and Powerful Friend: A Study of Australian American Relation Between 1900 and 1975*. Queensland:University of Queensland.
- Spender, Percy. 1972. *Politics and A Man*. Sydney : Colline

Phillips, Dennis. 1998. *Ambivalent Allies: Myth and Reality in the Australian American Relationship*. Victoria:Pinguin Books

Ujian Tengah Semester Mata Kuliah : Australia

Soal

1. Jelaskan aktor-aktor di dalam pembuatan kebijakan luar negeri Australia, siapa saja yang berpengaruh? Bagaimana peran partai politik, kelompok kepentingan, dan media massa?
2. Ditinjau dari sisi sejarah, ras, dan keamanan Australia, mengapa Australia selalu takut pada ancaman dari utara? Negara-negara Asia mana saja yang dianggap mengancam Australia? Mengapa pula Australia menerapkan strategi pertahanan ke depan (*forward defence strategy*)?
3. Mengapa Indonesia selalu dipandang oleh Australia sebagai negara penyangga dan sekaligus ancaman? Apakah persepsi Australia terhadap Indonesia tersebut logis?

Jawaban

1. Dalam pelaksanaan politik luar negeri Australia, tentunya terjadi hubungan yang saling mempengaruhi di antara negara-negara yang melakukan hubungan internasional. Karena ada pengaruh timbal-balik, maka dalam memutuskan kebijakan luar negeri, Pemerintah Australia mempertimbangkan terhadap isu-isu keamanan nasional, sistem perdagangan dan ekonomi, kebudayaan, dan hak asasi manusia. Dengan demikian, berdasarkan pada *the official formulation of foreign policy*, aktor-aktor yang berperan dalam kebijakan luar negeri Australia adalah Perdana Menteri, Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan, dan Menteri Perdagangan. Bila dimasukkan pada departemen, maka departemen yang berpengaruh dalam pembuatan arah kebijakan luar negeri Australia adalah *Dept. of Foreign Affairs, Dept. of Defence, Dept. of Trade, dan Dept. of Immigration and Ethnic Affairs*. Perlu dijelaskan pula, bahwa antara hubungan luar negeri, pertahanan dan perdagangan tidak dapat dilepaskan karena satu sama lain saling keterkaitan. Umpamanya, meskipun Australia bersikap anti-komunis serta tidak mengakui RRC, sejak tahun 1960-an Australia memelihara hubungan dagang dengan negeri itu. Karena RRC menjamin tidak berfluktuasinya tingkat harga gandum yang diekspor dari Australia, asalkan kelancaran pasokannya dapat dijamin oleh Australia. Namun di lain pihak, hubungannya dengan RRC, akan mengoyahkan sistem keamanan

dan pertahanan yang sudah dibangun dalam ANZUS, yang secara umum bertujuan menangkalkan setiap kegiatan kubu komunis. Akhirnya Januari 1973, setelah ada pencairan hubungan antara AS dengan RRC melalui diplomasi ping-pong, maka pada Januari 1973, hubungan diplomatik RRC dan Australia dibuka.

Bagaimana dengan partai politik, kelompok kepentingan dan media massa? Jelas bahwa kebijakan politik luar negeri Australia sangat ditentukan oleh pendekatan apa yang dilakukan oleh partai politik ketika berkuasa, apa itu dari Partai Buruh atau Partai koalisi (Partai Liberal dan Partai Country), dan biasanya kelompok kepentingan selalu ikut pada salah satu partai atau partai melihat seberapa besar kelompok kepentingan berkepentingan dalam partainya. Elemen seseorang dari partai memang selalu memainkan peranan yang penting dalam sejarah kebijakan politik luar negeri Australia, tetapi wujud peranan itu yang paling jelas terlihat ketika tokoh Partai Buruh, **H.V. Evatt** menjadi Menteri Luar Negeri dalam pemerintahan **Curtin** dan **Chiefley (1941-1949)**, dan ketika **R.G. Menzies** mengepalai pemerintahan koalisi Partai Liberal dan Partai Country (1949-1966). Untuk lebih jelasnya mengenai perbedaan garis politik luar negeri di antara kedua partai, saya kutif pendapat **Zulkifli Hamid (1999:391-392)** yang mengatakan ada empat perbedaan. *Pertama*, Partai Buruh adalah partai yang bersifat radikal idealis, dan memegang pendirian politik dalam spektrum yang luas, *kedua*, para aktivis Partai Liberal dan Partai Nasional cenderung berasal dari kelompok-kelompok sosio-ekonomi tingkat atas di dalam masyarakat Australia. Mereka merasa berkewajiban untuk mempertahankan kepentingan kelompok-kelompok atas tersebut. Para aktivis ini selalu merasa lebih terancam terhadap keberadaan negara-negara radikal yang berdekatan dengan Australia. Oleh karena itu, urusan-urusan pertahanan dan luar negeri merupakan persoalan yang mendesak bagi partai koalisi. *Ketiga*, para menteri Partai Liberal tidak pernah mendesak kepentingannya untuk menegaskan kemandirannya ketika berada di luar negeri. Sebaliknya, para menteri dari Partai Buruh merasa berkepentingan untuk menekankan kemandirian mereka dan menjadikan kehadirannya di gelanggang internasional. Dan *keempat*, nilai-nilai yang dianut oleh kaum Liberal kemungkinan sejalan dengan mereka yang bertugas di angkatan bersenjata. Ini menyebabkan adanya kesamaan irama di antara menteri-menteri Partai Liberal dengan pejabat-pejabat militer mengenai berbagai kebijakan pertahanan dan luar negeri Australia. Sedangkan nilai-nilai sosialis-demokratis yang dianut kalangan aktivis Partai Buruh tidak dapat bercampur dengan nilai-nilai, idealisme dan gaya hidup militer. Oleh karena itu, kerap terjadi kepentingan antara menteri-menteri Partai Buruh dengan pejabat-pejabat militer.

Untuk media massa, terlihat dengan jelas bahwa sarana ini mampu memberikan masukan dan pertimbangan serta arah kebijakan luar negeri yang akan diambil oleh Pemerintah Australia. Sebagai contoh artikel **David Jenkins** yang membahas secara kritis beberapa aspek keadaan Indonesia seperti yang dimuat dalam surat kabar ' *Sydney Morning Herald*' telah memperburuk hubungan Australia-Indonesia. Lewat media massa, Pemerintah Australia akan mendapatkan sumber-sumber atau isu-isu yang berkembang di dunia, sehingga informasi tersebut dapat menjadi sumber inspirasi atau bahan pertimbangan arah kebijakan luar negerinya.

2. Australia adalah negara yang kaya akan sumber alam, terisolasi, berpenduduk jarang dan sangat tergantung pada perdagangan dan akses di pasar-pasar internasional. Pasar-

pasar tujuan ekspornya bervariasi dan jauh dari negerinya, yaitu Eropa Barat, Amerika Utara dan Asia, terutama Jepang. Perdagangan luar negeri ini dapat dipertimbangkan sebagai kepentingan nasional Australia yang utama. Oleh karena itu, kebijakan luar negeri Australia ditujukan untuk mengamankan dan menstabilkan jalur-jalur distribusi utama bagi perdagangan luar negerinya. Untuk mencapai tujuan tersebut, ada dua faktor yang menentukan dalam menimbang kebijakan-kebijakan luar negeri Australia, yaitu faktor-faktor geografis dan sejarah. Geografis Australia menempati lokasi yang strategis di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik Selatan, serta dikelilingi dua samudera (Samudera India dan Samudera Pasifik). Selain itu, garis pantai utara benua Australia juga dipagari oleh pulau-pulau Pasifik Selatan, dengan Pulau New Guinea (sekarang jadi Irian Jaya/Indonesia dan PNG) sebagai penyangga utamanya. Kepentingan Australia terhadap pulau-pulau di utaranya bermakna strategis dari invasi musuh, yang sekaligus titik kelemahan utamanya. Kelemahannya terutama bila pulau-pulau utara dikuasai oleh kekuatan-kekuatan yang bermusuhan. Pemikiran ini menimbulkan kecemasan di kalangan rakyat Australia. Penguasaan pulau-pulau utara oleh kekuasaan yang tidak bersahabat, secara tidak langsung akan mengganggu semua kepentingan Australia. Selain mengasingkan Australia dari dunia luar, penguasaan pulau-pulau tersebut dapat mengganggu jalur-jalur transportasi dan pada gilirannya akan memutuskan hubungan perdagangan Australia di dunia internasional. Dengan demikian, terdapat kecemasan dalam pemikiran para pemimpin Australia mengenai kemungkinan dikuasainya pulau-pulau di utara negeri itu oleh kekuatan-kekuatan yang bermusuhan. Kecemasan inilah yang melahirkan pemikiran mengenai “serangan dari utara”, atau “musuh dari utara”, yaitu dari kekuatan-kekuatan di Asia. Sikap ini dimanifestasikan melalui ketakutan terhadap bahaya kuning (*the yellow peril*) dari China dan Jepang, dan kemudian diteruskan oleh ketakutan akan bahaya merah komunis (*the red peril*) dari Rusia. Kekhawatiran akan hal tersebut melahirkan suatu konsep yang menjadi kunci peran Australia dalam dunia Internasional, yaitu perlindungan (*protection*) dan kesetiaan pada negara pelindung (*loyalty to the protector*). Untuk itu sebagai bagian dari strategi pertahanan ke depan (*forward defence strategy*) yang berarti bahwa lingkungan pertahanan Australia haruslah dibentuk sejauh mungkin dari daratan Australia, telah menyebabkan pulau-pulau di Pasifik Selatan, seperti PNG harus dikuasai yang nantinya dapat dijadikan sebagai penyangga sistem pertahanan Australia. Demikian pula pada pasca PD II di mana Australia mengirimkan bantuan tentaranya pada Perang Korea dan Perang Vietnam, tiada lain adalah bagian dari strategi pertahanan ke depan (*forward defence strategy*).

3. Dilihat dari posisi geografis Australia yang menempati lokasi strategis di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik Selatan, tentu pulau-pulau yang ada di bagian utaranya, yaitu PNG dan Indonesia harus dapat dijadikan penyangga utamanya. Apalagi *phobia* Australia akan ancaman *the yellow peril* dan *the red peril* selalu menghantui, sehingga Indonesia harus dijaga untuk tidak terpengaruh oleh bahaya “utara” tersebut. Jika Indonesia berada di bawah kekuatan-kekuatan asing yang menjadi musuh Australia, eksistensi Australia jelas akan terancam. Pada satu pihak, Indonesia sebagai negara tetangga dengan stabilitas politik dan tingkat kemakmuran memadai, akan sangat menunjang kepentingan nasional Australia sendiri. Ditinjau dari aspek ekonomi, akan terbuka sumber bahan baku industri maupun pasaran bagi produk Australia. Ditinjau dari aspek politik dan militer, negara Indonesia yang stabil, diperkirakan dapat mencegah timbulnya persaingan konfrontatif antara negara-negara besar yang dapat

menimbulkan destabilisasi di kawasan Asia Tenggara yang tentunya berdampak pada kepentingan Australia. Namun di lain pihak, dalam persepsi sebagian masyarakat Australia maupun media massa dan beberapa kelompok politik, Indonesia masih dipandang sebagai ‘ancaman’ terhadap Australia. Sebagai contoh mengenai ancaman Indonesia terhadap Australia kita dapat lihat dari artikelnnya **David Jenkins** yang dimuat dalam surat kabar *Sydney Morning Herald* ,dan laporan **Paul Dibb** dengan *White Paper*-nya, yang menyebut Indonesia sebagai ancaman potensial bagi Australia. ‘White Paper’ Kementerian Pertahanan Australia terutama dipusatkan pada rawannya celah di bagian utara benua Australia dan merencanakan suatu strategi pertahanan untuk mengamankan celah-celah di bagian utara tersebut. Bagi Indonesia, rencana tersebut dikecam karena strategi dan pelaksanaannya dengan melibatkan satuan-satuan jarak jauh dianggap bertolak belakang, sehingga dapat diinterpretasikan sebagai rencana yang provokatif yang dapat dianggap sebagai ancaman terhadap negara tetangga Australia. Isu mengenai ancaman Indonesia terhadap Australia ditanggapi di Indonesia sebagai propaganda anti-Indonesia atau sebagai indikasi adanya permusuhan irasional dan kecurigaan yang berlebihan terhadap Indonesia. Namun bagi Australia, persepsi terhadap Indonesia dapat saja logis, karena seperti yang diungkap oleh PM **Paul Keating** dalam pidatonya yang berjudul ‘Kesamaan Kepentingan Kita’ pada akhir April 1992, menyatakan bahwa Indonesia menduduki peringkat teratas dalam prioritas Australia, karena Indonesia adalah negara tetangga dekat yang memegang peranan utama di wilayah ini di mana terletak masa depan Australia.

4. PERKEMBANGAN POLITIK DI AUSTRALIA

Australia yang telah berdiri sebagai bangsa, belum berani betul menghadapi sendiri persoalan internasional. Oleh karena itu dalam politik luar negerinya masih bernaung kepada Inggris sampai meletusnya Perang Dunia II. Setelah itu nampaknya Australia lebih menyandarkan diri pada Amerika Serikat daripada Inggris (Lihat ANZUS dan SEATO).

Berikut ini fase-fase perkembangan politik luar negeri Australia yang dapat kita bagi ke dalam 3 fase, yaitu:

4. *Sebelum Perang Dunia I*

Dalam fase ini Australia masih melekat dengan menyandarkan diri pada Inggris, karena merasa dirinya sama sekali belum begitu kuat dalam menghadapi dunia internasional. Sebelumnya juga Australia belum memiliki angkatan perang, dan pertahanan Australia masih diserahkan kepada angkatan perang Inggris. Baru pada tahun 1909 dengan keluarnya “*the Defence Act*”, Australia membentuk angkatan perangnya dan dalam operasinya masih tetap sebagai bagian angkatan perang Inggris. Untuk itu, sebelum perang dunia I, politik luar negeri Australia masih mengekor pada Inggris.

Ada beberapa sebab lain yang menyebabkan Australia bertindak demikian, antara lain:

a. **Takut terhadap Jerman, Perancis dan USA**

Australia melihat bahwa masih banyaknya pulau-pulau sekitar Australia yang tidak bertuan akan mengundang bangsa-bangsa seperti Jerman, Perancis, dan Amerika Serikat untuk menduduki pulau-pulau itu sehingga makin mendekati Australia dan akhirnya akan mengancam keberadaan mereka. Ketakutan itu nampak setelah;

Jerman menduduki : Irian Timur Laut (1884), Kepulauan Bismarck (1884), Kepulauan Marshall dan Solomons (1885), Kepulauan Marianne dan Palau (1889).

Perancis menduduki: Tahiti (1842), New Caledonia (1853), New Hebrides (1887).

USA menduduki : Hawaii (1898), Philipina (1898), Samoa (1899).

Atas desakan Australia, Inggris menduduki Kepulauan Fiji (1874) tetapi masih ragu-ragu untuk menduduki Irian Timur. (Timbullah soal *Irian* antara Australia dan Inggris, *mengapa hal itu terjadi?*). Perlu juga diingat kembali bahwa ketakutan akan ancaman dari bangsa-bangsa Barat itu yang telah menyebabkan terbentuknya *Commonwealth of Australia* (1901).

b. Jepang Mengancam Australia

Setelah Restorasi Meiji, Jepang menjelma menjadi negara imperialis. Setelah dapat mengalahkan Rusia (1905), pandangan Jepang meluncur ke daerah Pasifik Selatan yang masih kaya raya. Australia takut akan kekuatan Jepang tersebut sehingga mendesak Inggris mendekati Jepang dan ternyata pada Perang Dunia I Jepang memihak Sekutu.

5. Antara Perang Dunia I Dan Perang Dunia II

Setelah Perang Dunia I, ketakutan Australia terhadap Jepang kembali timbul setelah Jepang mendapatkan semua pulau-pulau bekas jajahan Jerman di sebelah utara katulistiwa. Melihat hal itu kembali Australia mendesak Inggris agar bersahabat dengan Jepang atau setidaknya "berpolitik manis" terhadapnya. Tetapi Inggris tidak mengindahkannya karena Inggris berpendapat kejadian-kejadian itu ditentukan oleh politik di Eropa. Perbedaan itu membuat Australia semakin sadar bahwa antara kedudukan Inggris dan Australia itu sangat berbeda dan sebutan *the far east* dan *the near north* semakin jelas. Hubungan Australia-Inggris semakin merenggang, dan jika Australia ingin selamat maka Australia harus membangun angkatan perangnya sendiri. Pada tahun 1939, menjelang pecahnya PD II, Australia telah mempunyai angkatan perang yang kuat (+ 500.000 orang tentara dan + 5000 kapal terbang).

6. Sesudah Perang Dunia II

Pada saat Perang Dunia II, Australia hampir mengalami serbuan dari Jepang. Tetapi berkat Port Moresby (Irian Tenggara) yang tidak dapat dijatuhkan oleh Jepang, maka Australia terhindar dan ini sekaligus membuktikan bahwa Irian membuktikan pentingnya bagi pertahanan Australia. PD II juga telah merubah pandangan politik Australia. Inggris yang dulu dipandang sebagai negara kuat yang dapat menyelamatkan Australia, ternyata tidak berdaya menghadapi Prang Pasifik yang sedang di hadapi Australia. Sebaliknya Australia melihat peran Amerika Serikatlah yang sangat besar, sehingga politis Australia tidak lagi diarahkan kepada Inggris, melainkan dialihkan ke Amerika Serikat, dan akhirnya mereka tergabung dalam fakta pertahanan ANZUS dan SEATO.

Pembentukan politik luar negeri Australia dalam sejarahnya kerap kali ditentukan oleh adanya dua faktor yang selalu menjadi permasalahan dalam menentukan arah kebijaksanaan luar negerinya. Faktor *pertama* adalah letak geografis Australia yang berada di kawasan Asia Pasifik, dan faktor *kedua* adalah latarbelakang sejarah dan kebudayaan Australia yang erat kaitannya dengan warisan budaya Inggris (*British heritage*).²⁰

Ditinjau dari ras dan kebudayaannya, penduduk Australia dapat digolongkan sebagai penduduk yang homogen (dengan perkecualian minoritas suku Aborigin), karena sejak awal pertama pembangunan koloni hingga PD II, sebagian besar imigran datang dari Inggris. Tidak mengherankan, jika Inggris bagi mereka tetap menjadi negara induk (*Mother Country*). Identifikasi yang kuat terhadap Inggris diperkaya oleh berbagai faktor, antara lain sampai PD II keamanan Australia masih dijamin oleh Inggris, sistem pendidikan Inggris dijadikan standar bagi pendidikan Australia dan umumnya kebudayaan Inggris berpengaruh luas dalam kepribadian masyarakat Australia.

Namun di lain pihak muncul suatu '*phobia*' di kalangan masyarakat Australia akan 'ancaman dari utara', yaitu dari kekuatan-kekuatan di Asia. Sikap ini dimanifestasikan melalui ketakutan terhadap bahaya kuning (*the yellow peril*) dari China dan Jepang, dan kemudian diteruskan oleh ketakutan akan bahaya merah komunis (*the red peril*) dari Rusia. Kekhawatiran akan hal tersebut erat kaitannya dengan ketidakmampuan Australia dalam menguasai alamnya, apalagi bila dilihat dari jumlah penduduk di Asia yang puluhan sampai ratusan juta jiwa. Semua ini merupakan ancaman bagi keamanan wilayah Australia, seperti dinyatakan oleh P.C. Spender, Menteri Luar Negeri Australia dalam pidatonya di depan *House of Representative* pada 9 Maret 1950.²¹ Akhir dari kedua faktor tadi —letak geografis dan budaya — melahirkan suatu konsep yang menjadi kunci peran Australia dalam

²⁰ Lihat , *Sistem Politik Australia*

²¹ Lihat Percy Spender, *Politics and A Man*, Sudney:Colline, 1972, hlm. 308-309.

dunia Internasional, yaitu perlindungan (*protection*) dan kestiaan pada negara pelindung (*loyalty to the protector*).

Oleh karenanya, sejak awal pembentukan federasi²² hingga meletusnya PD II , Australia mengandalkan *protection*-nya pada Inggris. Apalagi pada waktu Kerajaan Inggris masih merupakan imperium kolonial terbesar di dunia. Tetapi adanya PD II, telah mengubah kebijaksanaan politik luar negeri Australia. Pangkalan Laut terbesar Inggris di Singapura jatuh ketangan Jepang pada Februari 1942, dan pemboman atas Darwin menyadarkan Australia untuk pertama kalinya akan ketidakmampuan Inggris dalam menjamin keamanan Australia. Untuk itu, perspektif pertahanan Australia harus beralih ke Asia Pasifik, bukan lagi ke Eropa. Kebutuhan Australia akan sebuah kekuatan besar tersebut mendorong kebijaksanaan politik luar negerinya pada ‘pelindung’ baru yakni Amerika Serikat.²³ Sejalan dengan itu, pada tahun 1951 Australia, New Zealand, dan Amerika Serikat menandatangani fakta pertahanan bersama yang dikenal dengan nama ANZUS TREATY. Untuk pertama kali Australia menandatangani perjanjian dengan negara lain tanpa mengikutsertakan Inggris.

22

23