BRIN
BADAN RISET
DAN INOVASI NASIONAL

# HUBUNGAN INDONESIA-AUSTRALIA:

# PEMIKIRAN DAN KEBIJAKAN GOUGH WHITLAM



KARYA TERPILIH
BRIN
PROGRAM AKUISISI
PENGETAHUAN LOKAL
TIDAK UNTUK DIPERJUALBELIKAN

Akhmad Khusyairi
Johny Alfian Khusyairi

KARYA TERPILIH
BRIN
PROGRAM AKUISISI
PENGETAHUAN LOKAL
TIDAK UNTUK DIPERJUALBELIKAN

# Hubungan Indonesia-Australia:

## Pemikiran dan Kebijakan

# Gough Whitlam

Tersedia untuk diunduh secara gratis: penerbit.brin.go.id




Buku ini di bawah lisensi Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0).
Lisensi ini mengizinkan Anda untuk berbagi, mengopi, mendistribusikan, dan mentransmisi karya untuk penggunaan personal dan bukan tujuan komersial, dengan memberikan atribusi sesuai ketentuan. Karya turunan dan modifikasi harus menggunakan lisensi yang sama.

Informasi detail terkait lisensi CC BY-NC-SA 4.0 tersedia melalui tautan:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

# Hubungan Indonesia-Australia:

# Pemikiran dan Kebijakan Gough Whitlam

**Akhmad Khusyairi**

**Johny Alfian Khusyairi**




Penerbit BRIN

© 2026 Akhmad Khusyairi dan Johny Alfian Khusyairi

Katalog dalam Terbitan (KDT)
Hubungan Indonesia-Australia: Pemikiran dan Kebijakan Gough Whitlam/
Akhmad Khusyairi dan Johny Alfian Khusyairi–Jakarta: Penerbit BRIN, 2026

xxxiv hlm. + 313 hlm.; 14,8 × 21 cm
ISBN 978-634-7933-27-0 (e-book)

1. Sejarah
2. Hubungan internasional
3. Indonesia-Australia
4. Gough Whitlam

327.940598

Copy editor : Dr. Mira Mirnawati, M.Pd.
Proofreader : Nashihin
Penata isi : Prayitno/ Utami Dwi Astuti
Desainer sampul : Prayitno/ Utami Dwi Astuti

Cetakan Pertama : November 2026

Diterbitkan oleh:
Penerbit BRIN,
anggota Ikapi
Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah
Gedung B.J. Habibie, Lantai 8Jl. M.H. Thamrin No. 8,
Kebon Sirih, Kec. Menteng, Jakarta Pusat,
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10340
*E-mail*: penerbit@brin.go.id
*Website*: penerbit.brin.go.id

# Daftar Isi


Pengantar Penerbit ..... ix
BAB I ..... 1
PENDAHULUAN ..... 1
A. Gough Whitlam dan Anthony Albanese ..... 1
B. Pendopo Soeharto – Whitlam ..... 2
C. Gaya Kepemimpinan Whitlam ..... 3
D. Fakta Historis Indonesia dan Australia ..... 3
E. Peran Gough Whitlam pada Politik Luar Negeri Australia dengan Indonesia ..... 4
F. Kesadaran Kolektif Milik Rakyat Australia dan Sejarah Mentalitas Australia ..... 7
Bab II ..... 15
Gough Whitlam ..... 15
dalam Politik Luar Negeri Australia ..... 15
A. ***The Tyranny of Distance*** ..... ***15***
B. Sejarah Keamanan Australia ..... 17
C. Konsekuensi Posisi Geografis Australia ..... 24
B. Kebijakan Luar Negeri Whitlam ..... 27
C. Perilaku Politik Luar Negeri Whitlam ..... 32
D. Pendekatan Sejarah Politik dalam Analisis Hubungan Australia-Indonesia ..... 43

Bab III ..... 45
Politik Luar Negeri Ketergantungan ..... 45
A. Geostrategis Australia ..... 46
B. Faktor yang Memengaruhi Politik Luar Negeri Australia52
C. Politik Luar Negeri Tradisional Australia ..... 61
Bab IV ..... 81
PERKEMBANGAN PEMIKIRAN ..... 81
POLITIK GOUGH WHITLAM ..... 81
A. Masa Muda Gough Whitlam ..... 82
B. Dasar Pemikiran Politik Gough Whitlam ..... 83
C. Pandangan Whitlam terhadap Amerika Serikat ..... 98
D. Pemikiran Whitlam tentang Indonesia ..... 102
Bab V ..... 115
Usaha Meraih Kekuasaan ..... 115
A. Partai Buruh ..... 116
B. Mengubah Struktur dan Kebijakan Partai Buruh ..... 121
C. Politik Luar Negeri Whitlam ..... 138
Bab VI ..... 147
Politik Luar Negeri Independen ..... 147
A. Peran Parlemen dan Pemerintahan dalam Sistem Politik di Australia ..... 148
B. Situasi Internasional ..... 154
C. Situasi Dalam Negeri ..... 162
D. Orientasi Kebijakan Luar Negeri Whitlam ..... 167
BAB VII ..... 189
Menjalin Hubungan dengan Indonesia ..... 189
A. Fluktuasi Hubungan Australia-Indonesia ..... 191
B. Hubungan Australia-Indonesia ..... 199
BAB VIII ..... 215
Kebijakan terhadap Timor Timur ..... 215
A. Timor-Timur sampai dengan Tahun 1974 ..... 216
B. Minat Australia terhadap Timor Timur ..... 224

C. Timor-Timur Setelah Coup D'etat 1974 ..... 228
D. Pandangan Indonesia sebelum 1974 ..... 248
E. Pandangan Indonesia Setelah 1974..... 250
Bab IX ..... 271
INDEPENDENSI POLITIK LUAR NEGERI AUSTRALIA ..... 271
DAFTAR SINGKATAN..... 281
DAFTAR ISTILAH ..... 283
DAFTAR PUSTAKA ..... 287
TENTANG PENULIS ..... 297
INDEKS..... 301

# Daftar Gambar

Gambar 8.1 Pendopo Soeharto - Whitlam di Kawasan Wisata Dieng, Wonosobo ..... 234

# Pengantar Penerbit

Sebagai penerbit ilmiah, Penerbit BRIN mempunyai tanggung jawab untuk terus berupaya menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas Penerbit BRIN untuk turut serta membangun sumber daya manusia unggul dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Hubungan Indonesia dan Australia tidak selalu berjalan dalam suasana yang harmonis. Namun, pada masa pemerintahan Gough Whitlam (1972–1975), kedua negara pernah mengalami satu periode hubungan yang paling dekat dalam sejarahnya.

Buku ini mengungkap bagaimana pemikiran Whitlam tentang posisi Australia di Asia dalam mendorong perubahan politik luar negeri Australia dari pola ketergantungan terhadap kekuatan besar menuju politik luar negeri yang lebih independen. Indonesia menjadi bagian penting dari perubahan tersebut. Hubungan personal Whitlam dengan Presiden Soeharto, membuka ruang bagi kerja sama dan saling pengertian yang lebih erat di antara kedua negara.

Di balik kedekatan itu terdapat dinamika politik yang tidak sederhana, termasuk perdebatan di dalam Partai Buruh Australia, perubahan situasi internasional, serta persoalan Timor Timur yang kemudian menjadi salah satu ujian terbesar hubungan Indonesia–

Australia. Melalui kajian sejarah politik dan politik luar negeri, buku ini menghadirkan perspektif Indonesia untuk memahami pemikiran Whitlam, perubahan orientasi Australia, dan perjalanan hubungan dua negara bertetangga yang hingga kini tetap memiliki arti strategis.

Kami berharap hadirnya buku ini dapat menjadi referensi bacaan untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi seluruh pembaca. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

# Prakata

Sungguh amat menggembirakan menyaksikan tesis penting mengenai hubungan Australia-Indonesia yang dibuat pada 1995 ini akhirnya diterbitkan pada tahun 2026. Sebenarnya amat disayangkan karya hebat ini tidak dipublikasikan sebelumnya. Ia merupakan karya ilmiah serius bermutu yang amat sukses mencakup topik penting melalui sajian analisis yang begitu mendalam.

Salah satu kekuatan buku ini adalah kontribusinya dalam menambah koleksi karya penting tentang Australia yang tertulis dalam Bahasa Indonesia. Tidak diragukan lagi karya ini akan menjadi contoh bagi para mahasiswa studi hubungan internasional agar lebih memahami cara menjalani tugas mereka dan bisa terhindar dari kesalahan-kesalahan umum yang kerap terjadi selama ini.

Kekuatan lainnya adalah keberhasilannya menunjukkan manfaat mempelajari negara dan budaya lain, pemahaman atas sistem politik yang berbeda, dan eksplorasi terhadap masyarakat yang berbeda, kerja-kerja internal, kekhawatiran-kekhawatiran serta aspirasi-aspirasi mereka.

Buku ini menunjukkan hasil penelitian tentang cara kebijakan luar negeri Australia secara umum tumbuh dari kekhawatiran dan kepercayaan (atau persepsi) mereka, dan caranya kemudian terbentuk dan berkembang lebih jauh. Buku ini juga menilai apakah sikap-sikap yang ditunjukkan itu cukup realistis.

Buku ini memfokuskan pada gagasan dan kebijakan Perdana Menteri Gough Whitlam yang berkembang kemudian dan dengan peletakan fokus tersebut, sebagaimana mestinya, terdapat gambaran masyarakat yang lebih luas.

Salah satu masalah yang senantiasa dihadapi mahasiswa Indonesia yang minat studinya Australia adalah langkanya buku-buku bermutu berbahasa Indonesia yang ditulis penulis Indonesia sendiri. Persoalan ini sudah tampak saat saya mulai mengajar di Indonesia pertengahan tahun 1980-an. Kala itu saya ditugaskan membantu program pengajaran Studi Australia di Universitas Indonesia. Tentu saja para mahasiswa dapat membaca buku-buku berbahasa Inggris, tetapi amatlah membantu apabila tersedia buku-buku bermutu tentang Australia berbahasa Indonesia yang dikerjakan oleh akademisi Indonesia. Salah satu karya yang perlu disinggung dalam konteks ini adalah studi Wardiningsih Soerjohardjo, pengajar sejarah di Universitas Indonesia tentang sejarah sosial Kota Gundagai di Australia pada era 1840–1860. Karya ini didasarkan hasil tesis masternya di Jurusan Sejarah University of New South Wales pada 1980-an. Kedudukan Karya Wardiningsih cukup penting karena sering dijadikan rujukan studi-studi di perkotaan Australia. Ia menawarkan metode yang inovatif dan memuat penemuan bahan-bahan baru mengenai Kota Gundagai yang belum pernah digunakan sebelumnya.

Seperti tesis doktoral yang menjadi buku ini, baru diterbitkan setelah beberapa tahun berselang. Studi politik luar negeri ini baru diterbitkan belakangan sesudah lama diselesaikan. Tentu saja kehadirannya menambah satu lagi karya studi Australia yang bermutu dari ilmuwan Indonesia.

Di pertengahan 1980-an, kami di Universitas Indonesia memunculkan ide pengumpulan ratusan artikel karya orang Indonesia mengenai kunjungan dan pengalaman-pengalaman mereka di

Australia. Tujuannya untuk menghidupkan gaung penting artikel-artikel yang sebelumnya tersebar luas di media tetapi terlupakan. Penting sekali bila artikel-artikel itu dapat dimasukkan dalam satu buku kumpulan. Dalam proses pengumpulannya, lebih dari 300 artikel berhasil terkumpul dan akhirnya kami dapat menetapkan sekitar 90 artikel terpilih untuk diterbitkan. Semua artikel dalam buku tersebut ditulis oleh tokoh-tokoh Indonesia terkemuka. Gramedia kemudian menerbitkannya dengan judul 'Australia di Mata Indonesia: Kumpulan Artikel Pers Indonesia 1973–1989 (1989). Beberapa ilustrasi yang amat bagus dan menarik dalam buku itu adalah hasil karya kartunis mashur G.M. Sudarta yang lebih dikenal publik Indonesia sebagai pencipta tokoh kartun Oom Pasikom pada harian Kompas.

Menerbitkan buku itu jelas ide amat brilian saat itu. Sebuah volume dan versi baru buku itu juga sudah saatnya hadir. Tentu saja sesudah lebih dari 30 tahun hadir sebagai bacaan tentang Australia bagi khalayak Indonesia, isinya harus diperbarui. Namun harus diakui pula karya tersebut hanyalah kumpulan artikel-artikel pendek. Terbitnya suatu hasil penelitian kesarjanaan yang bermutu juga diperlukan. Itulah alasan kunci buku ini kehadirannya menjadi begitu penting bahkan melebihi topik utamanya. Kita berharap karya ini akan mengarah kepada sesuatu yang lebih besar lagi. Semoga saja. Hubungan Akhmad Khusyairi dengan Australia sudah cukup panjang, sudah dimulai sejak era 1970-an ketika saya pertama kali bertemu dengannya di Glebe Sydney. Saya kira ia mendapat banyak pelajaran berharga dan penting karena minatnya tersebut. Bagi saya, bagus sekali bisa menemukan nama-nama besar di dalam buku ini yaitu Profesor Idris dan Ichlasul Amal, dosen-dosen pembimbingnya. Saya masih ingat Profesor Idris adalah tokoh yang tidak mengenal lelah melakukan penelitian dan kegiatan ilmiah pada akhir era 1960-an. Ichlasul Amal sendiri telah lama menjadi kolega saya di Australia, sejak ia menyelesaikan doktornya di Monash

University. Alangkah bagusnya bisa melihat ketiga nama sarjana Indonesia yang hebat itu semuanya tertera dalam buku ini.

Salah satu kenikmatan luar biasa saat menekuni buku ini adalah tersedianya penjelasan cermat dan sistematis dalam konteks sosial dengan asumsi-asumsi dasar yang mendasari kebijakan luar negeri Australia terbentuk.

Salah satu masalah kunci dari banyak diskusi mengenai hubungan internasional di media dan sering muncul dalam skripsi-skripsi mahasiswa adalah bahwa ‘’ndone‘ia' dan ''ustralia' merupakan terminologi singkat untuk mengacu negara dan kebijakan serta aksi-aksi mereka. Tidaklah diragukan manfaat penggunaan terminologi itu. Namun, yang sering terjadi malah terjebak dengan upaya penyerderhanaan masalah dan mengesank‘n bah’a 'semuIndonesiaIndonesia memiliki keyakinan tertent‘ yang’sama atau 'semua' orang Australia memiliki sikap atau perilaku tertentu yang sama. Meskipun itu menyesatkan, sayangnya lumrah terjadi. Yang dilakukannya merupakan penyangkalan terhadap kompleksitas masyarakat-masyarakat dengan asumsi mengenai hubungan internasional itu sesungguhnya dikembangkan. Hal ini jelas mengabaikan dan menyembunyikan kompleksitas di balik kebijakan luar negeri yang kemudian ditetapkan.

Hal-hal itulah yang menjadi kekuatan besar yang muncul dari karya ini. Yang pertama, ia berhasil memaparkan evolusi historis asumsi-asumsi dasar dan juga penilaian penulis mengenai validitas asumsi-asumsi tersebut. Kedua, ia menunjukkan kompleksitas masyarakat Australia. Banyak orang asing gagal paham dengan kompleIndonesiasyarakat Indonesia. Di lain Indonesiadak sedikit orang Indonesia yang tidak menyadari Australia kini telah semakin kompleks akibat kebijakan imigrasi yang diterapkan selama beberapa dekade. Masyarakat Australia pada kenyataannya sekarang adalah masyarakat yang lebih multikultural dari yang dibayangkan.

Karena alasan itu, dalam Bab II studi ini, penulis perlu menghabiskan empat puluh halamannya khusus menganalisa faktor-faktor pembentuk kebijakan luar negeri Australia, yakni tentang kebijakan ketergantungan. Penulis membahas soal kekhawatiran Australia terhadap Asia, terutama karena alasan jarak dari Eropa dan kedekatan dengan Asia, datangnya migran Cina di Austral'a setelah De'am Emas pada 1850-an ('Demam Kuning'), kekhawatiran bangkitnya Jepang pada abad ke–19, dan penerapan Kebijakan Australia Putih; kemudian di abad ke–20 khususnya dampak Jepang di Asia Tenggara selama Perang Dunia II, dan peralihan Australia dari ketergantungan dengan Inggris ke Amerika. Ia mempertimbangkan faktor-faktor seperti geografi, sumber kekayaan, populasi, dan faktor sosial seperti ideologi, politik dan pertahanan. Selain itu ia juga membandingkan politik luar negeri di bawah pemerintahan Buruh 1945–1949 dengan Partai-partai Liberal-Country 1949–1972, dengaIndonesiaan khusus terhadap isu-isu Indonesia.

Kekuatan lebih lanjut karya ini adalah keyakinan Akhmad Khusyairi bahwa evolusi minat Whitlam dengan urusan luar negeri sudah diawali sejak masa mudanya, sehingga ide-ide yang dikembangkan ketika menjadi Perdana Menteri terbukti telah jauh berkembang sejak pemikiran di masa muda. Hal itu tertuang dengan jelas di Bab III yang menyajikan analisis atas pengaruh dari ayah Whitlam, seorang pengacara senior, yang berminat besar terhadap masalah hak asasi manusia dan urusan internasional termasuk Asia Tenggara. Studi hukum Whitlam pun juga signifikan. Akhmad memperlihatkan perkembangan filsafat politik Whitlam, pemikiran yang menggabungkan ide-ide bagi reformasi di dalam Australia maupun ide-ide tentang tempat Australia di dunia internasional, misalnya menghubungkan diskriminasi rasial di Australia atas orang Aborijin dengan dekolonisasi dan menghubungkan kepeduliannya dengan kelas yang lebih miskin di Australia dengan masalah ekonomi

negara-negara berkembang. Whitlam menginginkan kebijakan luar negeri yang lebih independen bagi Australia.

Whitlam terpilih sebagai anggota parlemen pada 1953. Perlu sekitar tiga puluh halaman untuk menunjukkan perkembangan posisi Whitlam untuk Amerika dan tentang Indonesia khususnya pada era 1950-an dan 1960-an. Isu-isu tipikal pemikiran Whitlam tentang Indonesia baru muncul setelah ia melakukan penjajakan pemikiran yang lebih luas dalam masalah-masalah hubungan internasional.

Selanjutnya, Akhmad menempatkan pandangan-pandangan Whitlam ke dalam spektrum sikap terhadap Indonesia di dalam Australia. Ada beberapa kutipan yang sangat bagus, disitir dari pidato Whitlam di parlemen dan evaluasi dari penulis terhadap pandangan-pandangan Whitlam.

Kekuatan lain buku ini –yang harus diikuti para mahasiswa yang meneliti kebijakan luar negeri-- adalah penunjukkannya tentang kebijakan yang dikatakannya berkembang tidak dalam ruang hampa serta kebijakan luar negeri yang sering menjadi area yang kerap dipertentangan oleh masyarakat, media, pemerintahan dan partai. Akhmad Khusyairi menunjukkan cara kebijakan luar negeri berkembang dalam Partai Buruh, dengan faksi-faksi dan pendekatan yang saling bertentangan dan cara ketika Whitlam sebagai Perdana Menteri berjuang pada partainya dan birokrasi serta masyarakat yang lebih luas. Keputusan-keputusan tertentu ternyata terbentuk dari pertentangan-pertenganan tersebut.

Pada Bab IV, yakni naiknya Whitlam ke tampuk kekuasaan, penulis menganalisis perjuangan dan cara-cara Whitlam memengaruhi Partai Buruh masuk ke dalam cara berpikirnya. Akhmad menempatkan hal itu dalam sejarah Partai Buruh dan perpecahan serta perebutan kekuasaan internalnya serta menentang basis dukungan partai yang berubah. Bagi Whitlam, kebangkitan

itu telah melibatkan perubahan struktur partai serta pemikirannya sehingga dapat berkembang.

Seperti yang sudah ditunjukkan Akhmad, pertentangan itu cukup sengit. Dalam beberapa kesempatan, Whitlam hampir terjungkal dari partainya. Sesudah menjelaskan perubahan-perubahan dalam partai itu, Akhmad kemudian menunjukkan perjuangan Whitlam mengubah kebijakan luar negeri partainya di era 1960-an.

Bagi mahasiswa yang meminati periode 1960-an, yakni masa sebelum Whitlam naik dalam pemerintahan, ada sumber-sumber Indonesia menarik tetapi kebanyakan belum benar-benar diketahui orang hingga kini. Yang dimaksud di sini adalah novel dongeng Hikayat Puteri Penelope karya Idrus (1921–1979), seorang penulis Indonesia dan wakil terkemuka Angkatan 1945 yang sering dijuluki sebagai Chairil Anwar-nya prosa.

Idrus pindah ke Australia pada 1965 untuk mengajar di Monash University. Idrus terkenal berkat novelet Surabaya yang ditulisnya pada 1945–1946. Hanya segelintir orang yang tahu novel Australianya ini. Dalam novel dongeng itu, Australia digambarkan oleh Idrus sebagai monarki yang diperintah Raja Adrian II, yang seorang putri bernama Penelope, yang sangat cantik dan amat mini ukurannya. Negara bermaksud mencari suami untuk Puteri Penelope. Raja kemudian menyerahkan tugas tersebut kepada dua pemimpin partai yaitu *Sir* Alexander dan Tuan Wheat.

Ternyata Penelope jatuh cinta dengan Raden Sukmoro dari Indonesia, yang kemudian memunculkan berbagai perdebatan dan persoalan. Yang menarik di sini adalah karakter Tuan Wheat, pemimpin oposisi yang tak lain menggambarkan potret Tuan dari Whitlam (Whit = Wheat). Idrus menggunakan dongeng tersebut untuk menjelaskan ciri masyarakat Australia di akhir 1960-an: adanya rasisme, kekhawatiran terhadap Asia dan politik partai. Kesemuanya disampaikan Idrus secara cerdik dan penuh sinisme

yang menjadi kekhasannya. Di akhir cerita, Penelope dibolehkan menikahi kekasih dari Indonesia itu, tetapi keputusan dibuat terlambat dan orang Indonesia itu ternyata sudah berpaling ke tempat lain.

Sumber Indonesia lain dari periode yang juga penting ini adalah novel kedua karya pengarang Indonesia Achdiat K. Mihardja (1911–2010) yang berjudul 'Debu Cinta Bertebaran' dan diterbitkan pada 1973. Achdiat terkenal berkat karya novelnya yang berjudul 'Atheis' dan diterbitkan pada 1949. Seperti halnya Idrus, Achdiat pindah ke Australia untuk meniti karir akademis mengajar di Australian National University sejak 1961. Novel 'Debu Cinta Bertebaran' itu berlatar kota Sydney di tahun-tahun akhir era Demokrasi Terpimpin. Tokoh utama Rivai adalah seorang jurnalis yang banyak bertemu orang Australia dan orang Indonesia lainnya di Sydney.

Novel itu mengkaji keprihatinan pribadi dan politik serta keterikatan emosional mereka. Kedua buku tersebut merupakan bacaan pelengkap yang sangat baik. Hasil tulisan penulis senior Indonesia beberapa periode yang ditambah latar belakang politik dan sosialnya. Ia juga digunakan dalam karya Akhmad Khusyairi ini, khususnya di bidang yang tercakup dalam bab II hingga IV.

Kekuatan lain buku ini – sekali lagi, yang dapat diikuti oleh banyak penulis skripsi - ia menangani masalah khusus hubungan Australia-Indonesia dalam kerangka keseluruhan kebijakan luar negeri yang lebih luas. Banyak artikel dan tesis yang hanya berdimensi tunggal. Namun tidak halnya dengan karya Akhmad Khusyairi ini. Ia justru berhasil menunjukkan bagaimana pemikiran-pemikiran Whitlam tentang peran Indonesia dan Australia adalah bagian yang tidak bisa dilepaskan dari visi umum peran Australia di dunia. Hal ini menjadi begitu jelas diterangkannya pada Bab V, sebelum hubungan Australia-Indonesia secara spesifik dipaparkan. Bab ini telah menetapkan lebih dahulu yang disebutnya 'kebijakan luar

negeri yang independen, yang menunjukkan situasi internasional yang berubah dan situasi internal yang berubah.Jantung utama dari karya ini adalah pembahasan hubungan Australia-Indonesia dari Desember 1972 hingga November 1975, dari langkah awal pemerintahan Whitlam 1972 hingga dibubarkannya pemerintahan Whitlam oleh Gubernur Jenderal pada 11 November 1975. Pembahasannya itu terbagi dua bagian pada Bab VI dan VII. Penulis mengawalinya dengan pertanyaan mengapa hubungan Australia-Indonesia selalu naik turun, dan ia mempertanyakan apakah itu akan selalu demikian. Pertanyaan ini masih penting dan relevan pada tahun 2026 ini, tiga puluh satu tahun setelah studinya selesai.

Penulis mengajukan pertanyaan bagaimana kedua negara memandang satu sama lain? Ia berpendapat ada rasa kurang percaya di Australia yang menyebabkan terlalu banyaknya penekanan pada faktor kecemasan dalam masalah keamanan, sedangkan bagi Australia hubungannya dengan Indonesia menjadi indikasi ujian cara Australia mengakomodasikan Asia. Di sisi lain, Indonesia sesungguhnya menurutnya tidak pernah menganggap penting Australia. Ia juga berpendapat sebaliknya, bahwa bagi Indonesia Australia harus dilihat sebagai uji coba penting ketika berurusan dengan negara-negara Barat dan gerbang untuk masuk ke negara-negara Pasifik.

Penulis memaparkan upaya-upaya Perdana Menteri Whitlam membangun hubungan baru dengan Indonesia dan juga hubungan pribadi penting dengan Presiden Soeharto. Ini jelas bertentangan dengan latar belakang masalah antara Australia dan Malaysia yang masih terus berlanjut. Rencana Whitlam mengajukan arsitektur regional baru, secara halus ditampik Soeharto. Di sini penulis menunjukkan bagaimana inisiatif Whitlam telah menimbulkan kritikan dari pihak kanan maupun kiri Australia, dan tekanan dari pesaing yang disebutnya sebagai 'kubu anti-Indonesia' dan 'kubu pro Indonesia'.

Bab VII melibatkan yang disebut penulis sebagai fase kedua hubungan kedua negara dari Mei 1974 sampai November 1975, isu utamanya menyangkut masalah Timor Timur. Dalam bab inilah mungkin orang bisa merasakan kerasnya tangan penguasa Orde Baru saat ketika tesis ini ditulis. Saya juga merasa bahwa kemungkinan penulis tertekan untuk menuliskan penjelasan yang kedengaran lebih pro Rezim Orde Baru. Terlepas dari semua itu, isu kunci sesungguhnya terletak pada perkembangan kebijakan Australia mengenai isu yang menunjukkan banyaknya perbedaan pendapat di dalam Australia maupun pada Partai Buruh itu sendiri.

Jadi sudah jelaslah, saya harap, dari komentar-komentar yang dibeberkan di atas, anggapan alasan publikasi yang baru ini menurut saya amat berharga kehadirannya. Ia adalah karya kesarjanaaan yang analisis penilaiannya berdasarkan hasil penelitian kritis dan luas.

Karya ini telah menunjukkan keterlibatan berbagai isu penting yang di antaranya banyak yang masih relevan saat ini, dua puluh sembilan tahun setelah penelitian tersebut diselesaikan. Publikasi ini telah menambah khazanah tulisan mengenai Australia karena memuat pandangan dan perspektif dari Indonesia. Karenanya patut disambut gembira kehadirannya. Karya ini menambah deretan buku tentang Australia yang masih jarang diteliti di Indonesia. Karya ini juga membukakan pintu seluas-luasnya bagi siapapun yang berminat memberi kontribusi di masa depan. Karya ini menunjukkan manfaat yang diperoleh ketika mempelajari negara lain secara mendalam, sehingga tak pelak lagi menjadi acuan penting bagi mahasiswa di Australia maupun Indonesia.

Nilai kuncinya terletak pada kenyataan bahwa karya ini model bagi yang ingin menulis topik mengenai hubungan internasional. Penulisnya menunjukkan bahwa kebijakan luar negeri dari suatu negara itu berkembang dari sejarah masyarakat dan bangsa itu sendiri; juga bahwa kebijakan luar negeri tidak dapat dibahas secara

terpisah dengan sejarah dan masyarakatnya. Itu sebabnya mengapa hubungan Australia-Indonesia wajib dibahas dalam konteks kebijakan luar negeri yang lebih luas karena menunjukkan cara kebijakan luar negeri itu sering dipertentangkan dan terbentuk dari opini kelompok-kelompok dalam masyarakat yang berbeda, dalam partai politik maupun pada mesin pemerintahan. Bagi saya, Akhmad Khusyairi adalah teman lama dan kolega.

Adalah begitu menyenangkan berkesempatan menyaksikan karyanya dihidupkan kembali atas jerih payah putranya, Johny A Khusyairi yang dikenal sebagai sejarawan muda yang tengah bersinar. Terima kasih Akhmad Khusyairi. Terima kasih Johny Khusyairi yang mempersembahkan karya ayahandanya kepada publik yang lebih luas di Indonesia maupun di Australia.

(Diterjemahkan oleh Iskandar P. Nugraha)

David Reeve,
Honorary Associate Professor,
University of New South Wales,
Sydney, Australia.
2026

# Prakata Edisi Pertama

Sejarah hubungan Indonesia dan Australia diliputi pasang-surut, tetapi hubungan terbaik dari kedua negara ini terjalin ketika Gough Whitlam menjadi perdana menteri Australia. Hubungan tersebut terjalin tidak hanya secara diplomatis, tetapi secara personal antara para pejabat tertinggi dan tinggi di antara kedua negara. Berkat jalinan hubungan ini, permasalahan yang muncul dalam hubungan kedua negara dapat diselesaikan dengan baik.

Di sisi Australia, bentuk politik luar negeri yang dilakukan ini berbeda dengan yang terjadi sebelumnya yang cenderung formal dan menafikan perhatian terhadap negara-negara Asia. Pada masa pemerintahan Whitlam, Australia sadar bahwa justru posisi geografis Australia yang lebih dekat dengan negara-negara Asia menuntut terjalinnya hubungan yang baik dengan negara-negara di wilayah ini, terutama dengan Indonesia yang posisinya terdekat.

Buku ini ditujukan untuk mengetahui lebih jauh peran dan pengaruh Whitlam dalam politik luar negeri Australia serta konsekuensinya pada hubungan Australia dan Indonesia. Untuk itu, buku ini menelusuri perspektif pemikiran Whitlam pada masalah-masalah internasional yang kemudian terartikulasikan ketika dia menjabat sebagai perdana menteri. Pendidikan sosial yang diperoleh di dalam keluarga dan pengalaman hidupnya berpengaruh terhadap Whitlam dalam menjalankan politik luar

negeri Australia yang lebih mandiri dan menjalin hubungan dekat dengan negara-negara Asia.

Masa pemerintahan Whitlam merupakan tonggak penting dalam hubungan Australia dan Indonesia. Hubungan baik yang kemudian dikenang dalam bangunan Pendopo Soeharto-Whitlam di dataran tinggi Dieng ini dapat menjadi perhatian bagi pemerintahan kedua negara di masa selanjutnya bahwa Australia dan Indonesia pernah membina hubungan dekat dan saling pengertian pada masa tersebut, sehingga seyogianya hubungan tersebut tetap dijaga di masa-masa mendatang.

Penulisan ini buku tidak akan pernah diselesaikan tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak baik secara moral maupun material. Penulis mengucapkan terima kasih yang tulus kepada Djelni Soemadi, Dr. Kuntowijoyo, Prof. Dr. H. Moh. Idris A. Kesuma, Dr. Alfian, Dr. Hidayat Mukmin, Dr. Ichlasul Amal, Dr. Amien Rais, dan Dr. Yahya Muhaimin yang telah memberikan banyak motivasi dan inspirasi dalam penulisan buku.

Dalam melakukan penelitian di Australia, penulis mendapatkan supervisi dari Prof. Dr. John Ingleson dari the University of New South Wales (UNSW). Dua pustakawan dari universitas ini, Kaseem dan Barbara O'Brian, banyak membantu selama penulis melakukan penelitian. Martin O'Hare, dari Australian Japan Research Centre (AJRC), dan istrinya Chris O'Hare banyak mebantu dalam penelusuran data di Canberra, Australia. Kepada mereka semua, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Penyelesaian buku ini dapat dilakukan berkat dukungan finansial dari Bank Dunia XVII yang dikelola oleh PAU Sosial Universitas Gadjah Mada. Untuk itu, penulis berterima kasih kepada Dr. Nasikun dan Dr. Mochtar Mas'oed sebagai pengelola lembaga tersebut. Pada tahap terakhir penyelesaian buku ini penulis sangat berterima kasih atas bantuan dana yang diberikan oleh Yayasan

Supersemar. Tidak terbayangkan bagaimana sulitnya seandainya pada tahap itu penulis tidak memperoleh dukungan dana.

Di kalangan Universitas Jember, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Pembantu Rektor I atas bantuan dana yang diberikan dalam mempersiapkan penelitian di Jakarta. Dari rekan-rekan FISIP UNEJ tidak kecil pula sumbangannya baik berupa moral maupun material yang memungkinkan terwujudnya tulisan ini. Penulis tidak mungkin menyebut satu-persatu nama mereka tetapi beberapa yang ingin disebut oleh penulis ialah Drs. Syukronsyah, S.U., Drs. A. Latief Wiyata, M.A., Drs. Bustami Rachman, M.A., Drs. Fadloli Said, S.U., Drs. Umaidi Radi, M.A., dan Drs. Nuruddin M. Yasin. Dengan dorongan mereka inilah akhirnya kami menyelesaikan tulisan ini.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada istri Dra. Rosyidah dan anak-anak kami Drs. Anton Timur Alifandi, Ivan Syahbana, Juni Alfiah, dan Johny Alfian kasih atas kesabarannya berkorban dan membantu serta mengilhami penyelesaian tulisan ini. Dalam situasi yang kalut, istri dan anak-anak selalu memberi dorongan semangat demi tercapainya cita-cita kami sekeluarga. Kepada merekalah, istri dan anak-anak, Ibu dan Ayah tercinta, Moh. Kholil Alifandi, kami persembahkan tulisan ini. Sayang, Ayah pada tahap-tahap akhir studi harus meninggalkan penulis untuk selama-lamanya. Semoga arwah beliau mendapat tempat yang baik di sisi Allah Subhanahu wa ta'aala. Di atas segalanya, penulis mengucapkan syukur ke hadirat Allah Subhanahu wa ta'aala yang telah memberi rahmat, taufik, hidayah, dan inayahnya kepada kami sekeluarga.

Meskipun terdapat banyak dukungan yang telah diberikan kepada penulis, tetapi tetap bahwa tanggung jawab atas karya yang tidak sempurna ini tetap berada di pundak penulis. Kritik dan saran untuk perbaikan buku ini tentu terbuka lebar agar karya ini lebih

memberikan manfaat baik kepada pembaca dan terutama pada tetap terciptanya saling pengertian antara Australia dan Indonesia.

Akhmad Khusyairi

Jember

1995

# Prakata Edisi Revisi

Banyak orang Indonesia yang telah menginjakkan kaki di bumi Australia, tetapi sangat sedikit dari mereka yang memperhatikan sejarah benua Kanguru ini. *Australia Awards* melaporkan bahwa terdapat sekitar 8.500 orang Indonesia yang belajar di Australia setiap tahun. Pada tahun 2025, terdapat 24.000 mahasiswa Indonesia yang belajar di Australia. Sumber tersebut juga menyebutkan bahwa hampir seperempat orang Indonesia yang sekolah ke luar negeri, menjadikan Australia sebagai tujuannya. Lebih lanjut, lembaga tersebut mengaku bahwa jumlah orang Indonesia yang melanjutkan studi di Australia 50% lebih banyak ketimbang jumlah mereka yang belajar di seluruh Eropa. Data ini menjadi tidak berimbang dibanding perhatian akademis yang diberikan atas Australia oleh perguruan tinggi di Indonesia.

Hingga kini, setidaknya tercatat baru tiga perguruan tinggi di Indonesia yang memiliki pusat penelitian atau pengkajian Australia. Pertama, Universitas Indonesia (UI) yang menjadi pelopor dalam pengkajian Australia melalui lembaganya yang bernama Pusat Kajian Australia (*Centre for Australian Studies*). Kedua, Universitas Gadjah Mada (UGM) memiliki pusat studi yang kemungkinan besar juga mencakup kajian terhadap Australia, yakni Pusat Studi Asia Pasifik. Ketiga, Universitas Nasional (UNAS) yang pada awal Juni 2021 mendirikan Pusat Studi Australia atau *Center for Australian Studies* (CFAS). Sementara perguruan tinggi lainnya masih belum menunjukkan ketertarikannnya.

Selain itu, di luar departemen atau program studi Ilmu Hubungan Internasional pengajaran sejarah Australia belum masuk dalam kurikulum. Program studi (Ilmu) Sejarah dan Pendidikan Sejarah sebetulnya sedikit banyak mengemban tugas untuk mengajarkan sejarah dan kajian tentang Australia kepada mahasiswa. Di Universitas Airlangga (Unair), misalnya, mata kuliah Sejarah Australia dan Pasifik baru muncul sebagai mata kuliah pilihan pada kurikulum 2025. Mata kuliah pilihan ini dengan nama sama atau serupa di antaranya terdapat di Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Negeri Surabaya (Unesa), dan Universitas Negeri Sebelas Maret (UNS). Variasi nama yang lain adalah Sejarah Australia dan Oceania serta Sejarah Kawasan Australia dan Pasifik.

Pengetahuan tentang Australia lebih populer dalam program studi Hubungan Internasional yang terdapat di berbagai perguruan tinggi. Pengetahuan tersebut dibungkus dengan mata kuliah Politik dan Pemerintahan Australia.

Penerbitan buku ini paling kurang dapat menjadi pengajaran Sejarah Australia, terutama yang berhubungan dengan Indonesia. Naskah buku ini berasal dari disertasi Akhmad Khusyairi pada program studi Ilmu Politik Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. Judul disertasi yang telah dipertahankan pada tahun 1995 tersebut adalah "Politik Luar Negeri Australia di bawah Pemerintahan Gough Whitlam (1972–1975) dan Hubungannya dengan Indonesia".

Penulisan kembali dan penerbitan buku ini merupakan *tribute* atas konsistensi minat akademis dan kesungguhan Akhmad Khusyairi pada politik (luar negeri) Australia, sebuah minat yang masih sangat langka pada masanya pada para akademisi Indonesia untuk dihasilkan dalam bentuk tulisan secara konkret.

Dalam beberapa kesempatan di tahun 2000-an, saya menyampaikan apakah ada keinginan beliau untuk menerbitkan naskah disertasinya. Beliau menjawab sebetulnya ingin menerbitkannya,

tetapi enggan untuk menuliskan kembali karena ketiadaan *soft-copy* naskah dan kesibukan beliau dalam kegiatan akademis dan manajerial di Universitas Jember serta kegiatan mengajar dan membimbing mahasiswa program doktoral di sebuah perguruan tinggi swasta di Surabaya. Saya menyampaikan pertanyaan ini karena selalu terngiang dengan pesan promotor beliau seusai Ujian Promosi Akhmad Khusyairi di Balairung Universitas Gadjah Mada tahun 1995.

**Promotor sangat mendorong agar naskah ini dibukukan.**

Keseriusan untuk menerbitan naskah disertasi ini dipantik dari dorongan beberapa sahabat dan kolega Akhmad Khusyairi. Mereka menyatakan agar karya penting ini tidak begitu saja terlewatkan dalam publikasi sejarah Indonesia.

Saya merasa terpanggil untuk menyambut dorongan moral ini bukan semata saya menjadi salah satu putra beliau. Panggilan ini menguat karena saya turut membersamai beliau pada sebagian waktu riset untuk penulisan disertasi ini di Sydney pada penghujung tahun 1990 hingga awal tahun 1991. Dalam kegiatan riset dan penelusuran sumber yang difasilitasi oleh the University of New South Wales (UNSW) ini, saya menyaksikan secara langsung kerja keras beliau dalam membuat copy atas begitu banyak sumber agar dapat dirampungkan sebelum waktu enam bulan, sesuai dengan tenggat waktu yang diberikan oleh lembaga pemberi dana untuk riset ini. *Copy* dokumen harus dilakukan sendiri dengan berjam-jam berdiri di depan mesin foto *copy* hingga sesekali membuat beliau merasa sakit kepala akibat pijar sinar mesin tersebut.

Beliau juga menjadwal wawancara dengan beberapa narasumber, aktif mengikuti diskusi rutin di UNSW, serta berkonsultasi dengan pembimbing riset di UNSW, Prof. John Ingleson. Pengalaman ini telah memperkenalkan praktik riset sejarah kepada saya. Saya pun diuntungkan dalam kegiatan di UNSW ini karena berkesempatan

membaca karya-karya Pramoedya Ananta Toer yang pada waktu itu dilarang di Indonesia.

Australia secara emosioal menempati posisi khusus dalam benak dan hati Akhmad Khusyairi. Kemungkinan besar ini terjadi karena Australia adalah negara pertama yang ia injakkan kakinya di luar Indonesia di tahun 1970an. Sejak kunjungan pertama itu, dalam beberapa kesempatan beliau berkunjung dan berada di Australia baik untuk keperluan ilmiah maupun untuk studi banding dan kerja sama ketika beliau didaulat menjadi Pembantu Rektor 1 Universitas Jember.

Konon beliau telah berkunjung ke seluruh kota besar Australia, kecuali Darwin. Australia telah menjadi negara kedua bagi beliau. Tidak heran, jika beliau menjalin persahabatan dengan beberapa orang di Australia yang tidak hanya dari kalangan akademis. Oleh karena itu, dalam masa riset disertasi tersebut saya berkesempatan untuk bertemu dan mengenal lebih dekat kawan-kawan lama beliau yang dikenal sejak tahun 1970an di antaranya Martin O'Hare dan keluarga serta David Reeve.

Naskah ini harus ditik ulang karena *soft-copy* tidak ada lagi. Dalam pentikan ulang ini, saya dibantu oleh saudara kembar saya, Juni Alfiah, dan seorang putranya Excel Arrayan. Selain masih ada *typo*, banyak referensi baik yang terdapat di catatan kaki maupun di daftar pustaka yang harus ditelusur kembali karena tidak secara lengkap dituliskan di dalam naskah aslinya.

Di dalam naskah buku ini juga dilengkapi dengan daftar istilah, daftar singkatan, dan indeks. Agar buku ini mudah dipahami, saya menambahkan bab pendahuluan.

Edisi pertama buku ini diberi judul "Indonesia di Mata Australia: Pemikiran dan Kebijakan Gough Whitlam".

Pertimbangan untuk penerbitan kembali dipicu setelah mengikuti presentasi dari Penerbit BRIN dalam skema Akuisisi BRIN. Reputasi BRIN dan penerbitnya menjadi alasan utama yang

mendasari gagasan untuk menerbitkan kembali buku ini. Penerbitan kembali oleh Penerbit BRIN diharapkan akan memperluas keterbacaan buku ini. Dalam penerbitan ulang ini, berdasarkan masukan dari penelaah, judul diubah menjadi "Hubungan Indonesia-Australia: Pemikiran dan Kebijakan Gough Whitlam". Perubahan lain, di samping penulisan prakata ini, ialah kata pengantar pada edisi pertama digeser menjadi bab pendahuluan dengan beberapa penyesuaian. Untuk memberikan pemahaman lebih baik, edisi buku ini dilengkapi dengan daftar istilah.

Sebagai penutup, atas nama keluarga saya menyampaikan terima kasih yang setulusnya kepada Bapak David Reeve yang telah bersedia memberikan kata pengantar atas penerbitan buku ini. Beliau bukan semata kawan sahabat sejati Akhmad Khusyairi dan seluruh keluarganya karena telah memberikan perhatian dan bantuan dalam beberapa kesempatan, tetapi beliau juga memiliki perhatian besar terhadap hubungan antara Indonesia dan Australia secara pribadi maupun intelektual.

Naskah asli kata pengantar yang ditulis oleh Pak David ditulis dalam bahasa Inggris. Atas budi baik mas Iskandar Nugraha, pengantar tersebut dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia yang mengalir dan baik tanpa mengurangi ekspresi pada naskah aslinya. Untuk itu, dengan tulus kami mengucapkan terima kasih yang mendalam kepada Mas Iskandar.

Johny Alfian Khusyairi

Sidoarjo

2026

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Gough Whitlam dan Anthony Albanese

Anthony Albanese "dibesarkan" oleh Gough Whitlam. Begitulah kira-kira pernyataan Iskandar Nugraha dalam resensi atas edisi pertama buku ini. Nugraha menyebutkan bahwa kemenangan meyakinkan Anthony Albanese dari Partai Buruh Australia (Australian Labor Party, ALP) sebagai Perdana Menteri (PM) Australia ke–31 dalam Pemilihan Umum Federal tahun 2022 merupakan buah dari kebijakan PM ke–21 negeri Kanguru tersebut, Gough Whitlam.

Sebagai PM, Whitlam menjalankan kebijakan yang menyejahterakan masyarakat Australia. Kebijakan itu menyangkut sistem kesehatan, upah pekerja, anti praktik diskriminasi, dan pendidikan tinggi gratis. Albanese yang dibesarkan oleh ibu *single-parent* adalah salah satu yang diuntungkan dengan kebijakan Whitlam semasa pemerintahannya yang singkat (1972–1975).

Dengan kata lain, Albanese yang berdarah Italia dari ayahnya adalah PM dari Partai Buruh yang lahir dari kebijakan PM dari Partai Buruh pendahulunya. Wajar, jika Albanese yang terpilih kembali menjadi perdana menteri pada pertengahan Mei 2025 mewarisi

kebijakan lain dari Whitlam, yakni menjalin hubungan erat dengan negara tetangganya di Asia teristimewa Indonesia.

Kurang dari empat tahun ini, Albanese telah lima kali berkunjung ke Indonesia. Jumlah ini melampaui dua kali kunjungan Whitlam ke Indonesia sebagai perdana menteri. Di luar kunjungan resmi, Whitlam juga melakukan beberapa kali kunjungan secara pribadi ke Indonesia, sehingga ia dapat memahami budaya dan masyarakat Indonesia secara lebih baik.

## B. Pendopo Soeharto – Whitlam

Whitlam, seperti ditulis dalam buku ini, bahkan menjalin hubungan secara pribadi dengan beberapa pejabat Indonesia, termasuk dengan Presiden Soeharto. Barangkali kedekatan personal dan profesional inilah, maka kunjungan Whitlam ke Indonesia tahun 1974, diabadikan dalam sebuah Pendopo yang mengutip namanya dan presiden Indonesia, Pendopo Soeharto– Whitlam.

Pendopo Soeharto–Whitlam merupakan monumen penting dalam menandai titik kedekatan antara kedua negara. Dalam pertemuan tersebut, Whitlam menyampaikan persetujuan Australia atas integrasi Timor Portugis ke dalam wilayah Indonesia karena ini merupakan opsi yang realistis. Persetujuan Whitlam ini bertentangan dengan sayap kiri Partai Buruh Australia yang cenderung mendukung kemerdekaan Timor. Keputusan pemerintah Australia ini juga berseberangan dengan tekanan publik Australia yang menuntut pemerintahnya agar tidak bersepakat dengan integrasi tersebut apalagi terdapat beberapa wartawan Australia yang terbunuh dalam proses integrasi tersebut. Namun, Whitlam tetap dengan keputusannya dengan menimbang kondisi geopolitik dan geostrategi kawasan Asia yang berhubungan dengan posisi Australia sebagai negara di sebelah selatan Asia.

Keputusan Whitlam dalam menangani masalah Timor Portugis tidak semata lahir dari sikap pragmatik menghindari konflik, melainkan berakar pada kalkulasi strategis yang matang dalam konteks geopolitik Perang Dingin.

## C. Gaya Kepemimpinan Whitlam

Kajian-kajian mutakhir menegaskan bahwa Whitlam mengedepankan kepentingan nasional Australia secara komprehensif, dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti keamanan perbatasan maritim, pengelolaan sumber daya alam (khususnya minyak dan gas), serta stabilitas politik kawasan sebagai unsur utama diplomasi regionalnya. Pendekatan ini menunjukkan bahwa Whitlam lebih memilih stabilitas dan keterjaminan kepentingan ekonomi-strategis Australia daripada mengambil risiko konfrontasi terbuka dengan Indonesia, mitra potensial di kawasan. Dengan demikian, kebijakan Whitlam dapat dipahami sebagai bentuk realisme politik, yang secara rasional mengutamakan posisi tawar dan keamanan nasional Australia, ketimbang sekadar menghindari keterlibatan atau intervensi dalam konflik regional. Pandangan ini menawarkan interpretasi yang lebih analitis dan berimbang dibandingkan anggapan bahwa pemerintah Australia hanya pasif atau ragu-ragu menghadapi dinamika politik Indonesia dan Timor Portugis.

## D. Fakta Historis Indonesia dan Australia

Buku ini menjelaskan gagasan dan tindakan Whitlam yang tereflek-sikan pada terciptanya hubungan yang baik antara Australia dengan Indonesia. Sebuah kebijakan yang anti-*mainstream* dari sikap pemerintah Australia yang lazimnya enggan menjalin hubungan dekat dengan Indonesia. Sepertinya hubungan yang terjalin antara Australia dan Indonesia belum pernah sedekat pada waktu itu yang melampaui hubungan formal kenegaraan.

Sayangnya, hubungan yang baik antara Indonesia dan Australia tidak dapat dilanjutkan lebih lama pada masa pemerintahan Whitlam yang kedua, karena dia dijatuhkan oleh orang yang sebelumnya telah direkomendasikannya untuk menjabat sebagai Gubernur Jenderal Australia, Sir John Kerr, pada tahun 1974.

Buku ini berkontribusi antara lain dalam menambahkan fakta historis dalam periode Perang Kemerdekaan Indonesia. Perjuangan diplomasi Indonesia tidak hanya didukung oleh Asia (India) dan Timur Tengah (Mesir), tetapi juga mendapatkan dukungan dari sebuah negara Eropa, Ukraina. Sebelum terjadinya Agresi Militer Belanda I, Indonesia gagal mendapatkan dukungan dari Australia, yang pada waktu itu belum bertenggang rasa pada perjuangan kemerdekaan Indonesia. Indonesia kemudian beralih meminta bantuan kepada Ukraina agar dapat menyampaikan pertikaian antara Indonesia dan Belanda dalam sidang Dewan Keamanan PBB. Upaya Ukraina ini menghasilkan kesepakatan agar kedua negara yang bertikai melakukan perundingan. Perundingan tersebut kemudian dilakukan pada 25 Maret 1947 di sebuah desa di daerah Kuningan yang disebut sebagai nama dari perundingan tersebut, Perundingan Linggarjati.

## E. Peran Gough Whitlam pada Politik Luar Negeri Australia dengan Indonesia

Jika ditelisik lebih jauh, buku ini ternyata tidak semata sejarah politik (luar negeri), tetapi politik luar negeri yang digagas dan dijalankan oleh Gough Whitlam ketika dia menjabat sebagai Perdana Menteri Australia (1972–1974 dan 1974–1975). Buku ini menegaskan bahwa perdana menteri menempati posisi sentral dalam sistem politik Australia. Melalui berbagai kebijakan dan keputusan strategis yang diambil Whitlam, terlihat jelas bahwa kepribadian dan visi seorang pemimpin, khususnya perdana menteri, memiliki pengaruh besar

terhadap arah dan pelaksanaan politik luar negeri suatu negara. Hal ini sekaligus memperkuat argumen bahwa karakter dan kepemimpinan figur tertinggi negara sangat menentukan dalam mewujudkan tujuan-tujuan politik nasional maupun internasional.

Sejumlah penulis telah menyoroti karakter dan orientasi pemimpin tertinggi negara secara signifikan membentuk arah dan keputusan politik luar negeri. Studi tentang kepemimpinan Tony Blair, misalnya, menunjukkan bahwa keputusan Inggris terlibat dalam invasi ke Irak tidak hanya dipengaruhi oleh kalkulasi rasional negara, tetapi juga oleh visi pribadi Blair, keyakinan moral, dan persepsi terhadap ancaman yang ia miliki. Di sisi lain, kebijakan luar negeri Justin Trudeau di Kanada lebih menonjolkan aspek keseimbangan antara kepentingan domestik dan internasional, serta menekankan nilai-nilai multikulturalisme dan inklusivitas sebagai bagian dari diplomasi Kanada. Dalam konteks negara-negara dengan sistem demokrasi parlementer, proses pengambilan keputusan luar negeri cenderung dipengaruhi oleh dinamika internal kabinet, partai politik, dan hubungan antara eksekutif dan legislatif (Kaarbo, 2012).

Secara konseptual, kajian-kajian ini umumnya memanfaatkan pendekatan psikologi politik yang menyoroti kepribadian, persepsi, dan bias kognitif pemimpin memengaruhi kebijakan luar negeri. Pendekatan lain yang digunakan ialah sosiologi politik. Kajiannya menyoroti pengaruh struktur sosial, budaya politik, dan jaringan institusional di sekitar pemimpin. Dengan demikian, analisis terhadap peran pemimpin dalam politik luar negeri tidak dapat dilepaskan dari interaksi antara faktor individu dan konteks sosial-politik yang melingkupinya. Pendekatan-pendekatan ini memberikan kerangka konseptual yang lebih mendalam untuk memahami variabel-variabel yang memediasi hubungan antara kepemimpinan dan kebijakan luar negeri di berbagai negara. Berbeda dengan beberapa pendekatan dalam kajian tersebut, buku ini menggunakan pendekatan sejarah politik.

Buku ini menjelaskan bahwa orientasi politik luar negeri Whitlam yang khas tersebut bukan hasil seketika tatkala dia menduduki jabatan sebagai perdana menteri. Whitlam telah mendapatkan pendidikan psiko-sosial di dalam keluarganya terutama yang diperoleh dari ayahnya, Harry Whitlam, yang menjadi praktisi hukum dan pegiat hak asasi manusia. Di samping itu, pendidikan formalnya di bidang hukum, serta kunjungan pribadinya ke Indonesia sebelum menduduki posisi perdana menteri turut berkontribusi dalam pembentukan pemikiran dan kebijakan luar negerinya ketika menjabat sebagai perdana menteri.

Dengan demikian, sebenarnya buku ini juga menunjukkan mentalitas Australia. Mentalitas geo-politik Australia terhadap bangsa dan negara asalnya, dan mentalitas geo-politik Australia terhadap bangsa-bangsa di Asia dan Pasifik di sekitarnya yang secara kultural berbeda dengan mereka. Secara umum bangsa kulit putih keturunan Inggris di Australia merasa paling berhak menempati Benua Kanguru dibanding bangsa-bangsa lain, apalagi dibanding dengan bangsa-bangsa Asia. Tidak heran jika muncul sikap mental konservatif yang melembaga dan mentradisi terhadap kekhawatiran terhadap bangsa-bangsa terutama yang berada di sebelah utaranya. Tidak heran jika sebagian dari mahasiswa Indonesia yang pernah menuntut ilmu di Benua Kanguru pernah merasakan sikap rasis dari warga Australia.

Namun, rupanya tidak seluruh warga kulit putih bermental paranoid terhadap bangsa asing (Asia). Di antara warga kulit putih yang merupakan representasi politik penduduk Australia, terdapat juga sebagian yang memiliki kesadaran yang realistis terhadap posisi geo-politik dan kultural di antara bangsa-bangsa di Asia dan Pasifik. Sikap mental ini secara eksplisit terungkap pada Whitlam terutama tatkala dia menjabat sebagai perdana menteri. Dia tampil sebagai representasi dari warga Australia yang progresif dalam memandang

kehidupan kebangsaan di antara negara-negara yang berada di sekitarnya, terutama Indonesia.

## F. Kesadaran Kolektif Milik Rakyat Australia dan Sejarah Mentalitas Australia

Australia memiliki kesadaran kolektif. Hal ini tercermin dalam pemikiran dan sikapnya terhadap negara-negara tetanggganya. Kartodirdjo (2017) mengatakan bahwa ada subdisiplin dalam ilmu sejarah yang disebut sejarah mentalitas karena *mentifact*, yang merujuk pada ide, pikiran, nilai-nilai, semangat, dan struktur kesadaran lainnya yang menuntun dan memengaruhi proses sejarah. Subdisiplin ini tidak hanya membahas dasar-dasar kesadaran mental, tetapi juga mengaitkannya dengan perasaan dan tindakan yang muncul sebagai manifestasi dari kesadaran mental tersebut.

Sejarah mentalitas merupakan cabang penting dalam kajian historiografi yang meneliti dimensi psikologis kolektif suatu kelompok masyarakat pada periode tertentu, termasuk pola pikir, persepsi, kebiasaan emosional, serta sikap terhadap perubahan sosial dan tahap-tahap kehidupan. Konsep dasar sejarah mentalitas berangkat dari pemahaman bahwa tindakan, kebijakan, dan institusi sosial tidak dapat sepenuhnya dijelaskan hanya melalui data ekonomi, politik, atau kronologis, melainkan juga dipengaruhi oleh struktur batin masyarakat. Struktur tersebut mencakup sistem kepercayaan, nilai, dan simbol yang membentuk cara pandang mereka terhadap realitas. Dengan kata lain, sejarah mentalitas mencari "realitas psikologis" yang kolektif, yang sering kali bersifat implisit dan diwariskan lintas generasi.

Para sejarawan mazhab Annales, terutama Lucien Febvre dan Marc Bloch, merupakan pionir dalam mempopulerkan pendekatan ini. Febvre, misalnya, dalam studinya tentang Rabelais dan masyarakat Eropa abad ke–16, berargumen bahwa analisis sejarah

harus mampu menjangkau "kemungkinan berpikir" (*possibilités de penser*) pada zamannya—yakni batas-batas imajinasi, kepercayaan, dan pengetahuan yang membentuk tindakan individu dan kolektif (Febvre, *Le problème de l'incroyance au XVIe siècle*, 1942). Sementara itu, Marc Bloch dalam karya-karyanya seperti *Les Rois Thaumaturges* (1924), memperlihatkan keyakinan masyarakat Eropa abad pertengahan terhadap kekuatan penyembuhan raja bukan sekadar mitos, melainkan bagian dari struktur mental kolektif yang memengaruhi praktik sosial, politik, dan ritual keagamaan.

Di luar mazhab ini, ada tiga sejarawan Eropa yang menonjol dalam pengkajian sejarah mental. Mereka adalah Philippe Ariès, Norbert Elias, dan Michel Foucault. Ariès mengkaji pembentukan pemahaman masyarakat Barat atas masa kanak-kanak dan tumbuhnya pemahaman atas lembaga keluarga. Elias menulis proses peradaban melalui penelusuran atas modifikasi perilaku sosial. Diantara para ahli sejarah mentalitas tersebut, Foucault adalah yang paling seksama dalam mengkaji sejarah mentalitas. Elemen penting dalam proses pemberadaban yang ditemukan Foucault di Eropa terletak pada proses segregasi kelompok masyarakat yang dianggap mengalami patologi sosial dari masyarakat umumnya melalui penciptaan lembaga-lembaga yang menjadi penampung mereka, seperti rumah sakit jiwa, penjara, dan rumah sakit.

Foucault, yang pernah menduduki posisi sebagai ketua *Collège de France* pada bidang sejarah sistem pemikiran, membedakan sejarah gagasan (*the history of ideas*) dan sejarah mentalitas dengan sejarah pemikiran (*the history of thought*). Sejarah gagasan yang disebutnya juga sebagai sejarah representasi (*history of representation*) atau sejarah sistem representasi (*history of representational system*) merupakan suatu analisis sistem representasi. Sejarah ini mencakup analisis gagasan sejak pertama kali muncul, melalui berbagai perkembangan, dan dalam penyesuaiannya dengan gagasan-gagasan lain yang terbentuk dalam suatu konteks tertentu. Sejarah mentalitas

mengarah pada analisis perilaku dan tipe tindakan. Sejarah mentalitas merupakan sejarah yang mengkaji sejak bentuk-bentuk perilaku aktual hingga ekspresi yang terungkap yang mungkin mendahului, menyertai, menerjemahkan, menggambarkan, menyamarkan, atau membenarkan perilaku tersebut. Sedangkan sejarah pemikiran menekankan pada problematisasi dari berbagai lembaga, *practices*, kebiasaan, dan keyakinan.

Hasil kajian para ahli tersebut menunjukkan beberapa karakteristik dalam sejarah mentalitas. Karakteristik umum ialah bahwa subdisiplin sejarah ini menekankan pada pembahasan sikap dan perilaku kolektif. Namun, seperti ditunjukkan model pendekatan yang dilakukan oleh Febvre penggambaran kolektif tersebut dapat dilakukan melalui pemikiran dan sikap individual. *Karakteristik kedua*, para sejarawan di atas melakukan studi pada perubahan peradaban Eropa dalam kurun waktu yang relatif panjang. Persoalan waktu ini barangkali sangat terkait dengan ketersediaan data dan kemampuan imajinatif sejarawan dalam memaknai suatu peristiwa. Dengan demikian, ini menjadi ciri yang tidak terlalu mengikat.

Rincian karakteristik sejarah mental disampaikan oleh Peter Burke. Dia menunjukkan tiga karakteristik dari Sejarah Mentalitas. *Pertama*, penekanannya pada perilaku kolektif, bukan individual. *Kedua*, penekanan diberikan pada asumsi tidak sadar, persepsi, penerapan pemikiran praktis, dan pemikiran sehari-hari. *Ketiga*, memberikan perhatian pada struktur keyakinan dan isinya, atau tentang cara dan apakah yang dipikirkan masyarakat. Penjelasan ini menunjukkan bahwa karakteristik umum lain dari sejarah mental ialah adanya hubungan antara tindakan praktis kolektif dan alasan .yang mendasarinya

Persepsi dan sikap Australia terhadap tetangga-tetangganya di sebelah utara memiliki latar pemikiran yang panjang yang kemudian menjadi *mentifact* konservatif yang di antaranya

terwujud dalam berbagai kebijakan luar negerinya. Australia bahkan seakan menghilangkan realitas objektif bahwa nenek moyangnya menginjakkan kaki di Benua Kanguru yang sudah berpenduduk yang telah memiliki hubungan dengan berbagai bangsa di sekitar benua ini.

Identitas nasional Australia yang muncul adalah identitas warga kulit putih dan menisbikan kehadiran penduduk asli tersebut. Pergeseran pemikiran dan sikap Australia seperti ditunjukkan oleh Whitlam memberikan penjelasan bahwa pengetahuan yang baik dan pergaulan dengan bangsa dan negara di sebelah utara menjadi modal penting agar Australia memiliki pemikiran dan sikap yang proporsional terhadap tetangganya, khususnya Indonesia. Namun, pergeseran ini tentu sulit diwujudkan jika Australia masih hidup dalam "sangkar besi putih" dalam membentuk identitas nasionalnya. Artikulasi dari identitas nasional ini turut berkontribusi dalam membentuk pandangan dan politik luar negerinya.

Buku ini menunjukkan bahwa pada masa pemerintahan Perdana Menteri Gough Whitlam, Australia sangat menyadari arti penting Asia (Indonesia) dalam pergaulan internasionalnya. Beberapa kunjungannya ke Indonesia yang dilakukan sebelum menjadi perdana menteri telah berkontribusi dalam memberikan pemahamannya terhadap Indonesia. Wawasan internasional yang terasah di lingkungan keluarga dan interaksinya dengan bangsa-bangsa di Asia membentuk karakter Gough Whitlam sebagai perdana menteri. Buku ini menegaskan bahwa Whitlam mampu mentransformasikan wawasan internasionalnya dalam politik luar negeri Australia selama dia berkuasa. Transformasi tersebut terwujud dalam hubungan dekat antara Australia dan Indonesia dan keakrabannya dengan para pemimpin Indonesia.

Hubungan dekat bangsa yang menempati Australia dan Indonesia ini seakan menjadi kelanjutan dari hubungan yang terjadi

berabad silam. Sebelum kehadiran orang kulit putih di Benua Kanguru ini, telah terjalin hubungan ekonomi antara penduduk aslinya dengan sebagian etnis Indonesia (Makassar dan Bugis), selain dengan Jepang dan Cina. Hubungan ini sempat terputus tatkala orang-orang Inggris menjadikan benua ini sebagai daerah taklukan. Dengan kehadiran orang-orang Inggris dan kemudian orang Eropa lainnya, benua ini bukan lagi terepresentasikan oleh penduduk asli yang berkulit gelap, tetapi oleh penduduk yang berkulit putih.

Penduduk pendatang ini ternyata tidak sepenuhnya menjiwai lingkungan sosial dan kultural di tanah yang dihuni. Mereka masih mengasosiasikan diri mereka dengan tanah asal mereka di Eropa. Selain itu, karena merasa berbeda dengan seluruh etnis yang ada di kawasan tersebut, mereka menjadi penuh curiga dan khawatir terhadap orang-orang di kawasan tersebut yang tidak berkulit putih. Konsekuensinya, orang Australia mengidentifikasi diri mereka sebagai orang Eropa berkulit putih dan menempatkannya lebih dekat dalam pergaulan dengan bangsa Barat yang nun jauh di sana ketimbang secara realistis dengan bangsa-bangsa Asia yang secara geografis lebih dekat. Pada titik inilah buku ini menjadi penting dengan menunjukkan bahwa ada masa ketika Australia yang putih itu memiliki jalinan yang akrab dengan Indonesia.

Di sisi Indonesia perlu disadari bahwa bagaimanapun Australia pernah memberikan kontribusi dalam perjuangan diplomasi Indonesia. Australia merupakan negara yang dipilih oleh Indonesia untuk menjadi salah satu Komisi Jasa-Jasa Baik (The UN Committee of Good Offices, CGO) atau yang lebih dikenal dengan Komisi Tiga Negara, yakni lembaga yang dibentuk oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) untuk membantu meyelesaikan pertikaian antara Indonesia dengan Belanda selama Revolusi Indonesia. Komisi tersebut terbentuk sebagai respons terhadap Agresi Militer Belanda I, 21 Juli 1947.

Seperti disebutkan di dalam buku ini, tindakan militer Belanda tersebut telah menggeser sikap Australia dari sekadar bersimpati terhadap perjuangan kemerdekaan Indonesia menjadi pendukung perjuangan tersebut. Pergeseran sikap Australia ini terjadi karena Belanda tidak mengindahkan perjanjian yang disepakati sebelumnya, Perjanjian Linggajati. Dengan demikian, Australia bukan semata negara yang secara geografis merupakan negara terdekat di sebelah selatan Indonesia, namun juga pernah menorehkan peran penting dalam sejarah Indonesia. Oleh karena itu, perhatian terhadap sejarah Australia seharusnya diwujudkan dalam pengajaran di program studi Ilmu Sejarah dan Pendidikan Sejarah.

Dengan memperhatikan dinamika hubungan Australia dengan Indonesia tersebut, tidak berlebihan bila disebutkan bahwa salah satu tujuan penulisan buku ini adalah untuk menumbuhkan sikap saling pengertian dan empati antara pemerintah dan masyarakat Australia serta Indonesia. Melalui buku ini, diharapkan terbuka ruang dialog yang lebih hangat dan jembatan pemahaman yang lebih kokoh di antara kedua bangsa. Oleh karena itu, buku ini sangat layak dibaca oleh para pejabat pemerintah, diplomat, pengamat hubungan Australia-Indonesia, dosen, peneliti, maupun masyarakat luas yang ingin memperdalam wawasan dan merasakan makna kebersamaan dalam sejarah serta hubungan antara Australia dan Indonesia

Gambaran umum buku ini dapat diuraikan sebagai berikut. Sesudah pembicaraan dalam Pendahuluan (Bab I), Bab II, dan Bab III menyusul dengan menguraikan faktor-faktor yang memengaruhi politik luar negeri yang menyebabkan Australia menjalankan politik luar negeri yang selalu menggantungkan diri pada kekuatan negara lain sebagai pelindung. Ketergantungan pada politik luar negeri merupakan ciri utama politik luar negeri Australia sejak dulu sampai dengan setidaknya pertengahan 1990an. Sebagai contoh, dijelaskan politik luar negeri yang dijalankan Partai Buruh 1945–1949, dan

Partai Liberal-Country 1949–1966, yaitu dua partai yang selalu menguasai pemerintahan Australia.

Bab 4 menjelaskan latar belakang perhatian Whitlam terhadap masalah-masalah internasional. Pengaruh latar belakang keluarga sangat besar terhadap pembentukan watak dan sikap Whitlam dalam menghadapi masalah internasional. Pada bab ini lebih ditonjolkan pemikiran Whitlam sebagai pribadi dalam politik luar negeri Australia, terutama keinginannya agar Australia menjalankan politik independen dan menyadari posisi geografinya.

Bab V menjelaskan pemikiran Whitlam sebagai anggota Partai Buruh dan usaha-usahanya untuk memperjuangkan pemikirannya menjadi pemikiran partai. Kesulitan bagi penerapan pemikirannya adalah tidak berkuasanya Partai Buruh. Supaya dapat memerintah, dua hal yang menghalangi Partai Buruh harus disingkirkan, yaitu struktur dan kebijakan partai, dan reorganisasi *Victoria Central Executive* (VCE). Oleh karena itu, struktur organisasi dan kebijakan partai perlu diubah, dan VCE direorganisasi.

Bab 6 menjelaskan masalah politik independen yang dijalankan Whitlam. Pertama yang dianalisis dalam bab ini adalah sistem pemerintahan yang memberi kemungkinan seorang perdana menteri berkuasa melaksanakan politik luar negeri lebih bebas. politik luar negeri yang dijalankan Whitlam semasa pemerintahannya, dan adanya perubahan situasi internasional yang sangat memengaruhi Australia, seperti penarikan kekuatan Inggris dari Timur Suez dan Doktrin Nixon. Selain itu, dibahas juga perubahan-perubahan internasional lain di kawasan sekitar Australia yang berpengaruh terhadap kebijakan Whitlam.

Dua bab berikutnya, Bab VII dan Bab VIII, dianalisis akibat politik luar negeri independen Whitlam yang mendekatkan Australia dengan negara-negara tetangganya, dalam hal ini Indonesia. Pada Bab VII dibahas masalah hubungan Australia-Indonesia periode

pertama, dari 5 Desember 1972 sampai dengan 18 Mei 1974. Pada periode ini dibicarakan hubungan Australia-Indonesia secara umum yang menyangkut hubungan pribadi Whitlam dengan Presiden Soeharto, bantuan Australia kepada Indonesia, persetujuan perbatasan kedua negara, kerja sama ekonomi, dan kerja sama kebudayaan.

Hubungan Australia-Indonesia periode kedua, dari 18 Mei 1974 sampai dengan diberhentikannya Whitlam sebagai Perdana Menteri oleh Gubernur Jenderal Australia pada 11 November 1975, dibahas dalam Bab VIII. pada periode ini dibicarakan hubungan Australia-Indonesia yang menyangkut Timor Timur.

Bab IX merupakan penarikan benang merah atas dua isu mendasar buku ini. Pertama, tentang politik luar negeri yang dijalankan oleh Gough Whitlam. Kedua, politik yang dijalankan Whitlam dalam kaitannya pada terjalinnya hubungan Australia-Indonesia.

Bab II

# Gough Whitlam dalam Politik Luar Negeri Australia

## A. *The Tyranny of Distance*

Politik luar negeri Australia sangat dipengaruhi oleh faktor fisik dan faktor sosialnya. Faktor fisik yang sangat berpengaruh adalah letak geografis. Australia terletak jauh dari Inggris, berada di ujung dunia di sebelah tenggara benua Asia. Jarak inilah yang menjadi keluhan utama bagi Australia, baik antara Australia dengan pusat kekuasaan, Inggris atau Eropa dan Amerika Serikat, maupun antar ibukota negara bagian sehingga sering disebut *the tyranny of distance*.

Faktor fisik lain yang mempengaruhi politik luar negeri Australia adalah luas wilayah, jumlah penduduk, dan kekayaan alam. Australia merupakan negara yang wilayahnya luas, penduduknya sedikit, dan kekayaan alamnya melimpah. Faktor-faktor tersebut di atas menyebabkan Australia merasa tidak aman. Namun, Australia tidak mau dan tidak mampu menjaga keamanannya sendiri. Untuk mengatasi kelemahan-kelemahan karena faktor-faktor tersebut

tidak ada cara lain bagi Australia kecuali menggantungkan diri pada kekuatan besar yang mampu melindunginya.

Faktor sosial yang mempengaruhi politik luar negeri Australia adalah aspek sosial budaya. Masyarakat Australia sebagian besar adalah pendatang yang ingin mencari kebebasan dari tekanan politik ekonomi, sosial, maupun agama. Mereka ingin menciptakan masyarakat demokrasi yang bebas dari tekanan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan agama dari pemerintah. Semula mereka adalah para narapidana yang disingkirkan oleh masyarakat Inggris, dan kemudian para pendatang yang ingin mengadu untung dengan ditemukannya emas di Australia pada pertengahan abad ke–19.

Pendatang selanjutnya adalah orang-orang yang ingin bebas dari tekanan ekonomi karena adanya resesi ekonomi 1929 dan dari tekanan pemerintah otoriter seperti penguasa Nazi dan komunis. Banyak dari mereka yang berasal dari Eropa Tengah bermigrasi ke Australia karena tekanan Nazi. Mereka yang dari Eropa Timur dan Vietnam adalah pendatang yang melarikan diri dari tekanan komunis. Oleh karena itu, masyarakat Australia merupakan masyarakat konservatif, antikomunis, dan anti pemerintahan totaliter lainnya.

Sebagian besar penduduk Australia berkebudayaan Eropa dan mereka merasa terasing berada di suatu kawasan yang dikelilingi oleh budaya Asia yang jauh berbeda dengan budaya sendiri. Perbedaan budaya ini menimbulkan perasaan superior dan curiga terhadap bangsa-bangsa Asia yang berada di sekitarnya. Timbulnya perasaan superior disebabkan sebagian besar bangsa-bangsa Asia pada waktu itu masih berada di bawah penjajahan bangsa Eropa, sedangkan perasaan curiga timbul karena kedatangan orang-orang Cina yang mengadu untung pada masa *Gold Rush*. Mereka merasa tersaingi oleh orang-orang Cina yang mampu bekerja keras dengan upah lebih rendah.

## B. Sejarah Keamanan Australia

Sejak berdiri sebagai koloni sampai dengan kemerdekaannya tahun 1901, Australia selalu menggantungkan keamanannya kepada perlindungan angkatan laut Inggris. Tantangan yang dihadapi terutama berasal dari negara-negara Eropa pesaing Inggris yaitu Perancis, Jerman, Rusia, dan Amerika Serikat.

Setelah merdeka, Australia masih dihadapkan pada masalah keamanan. Australia tidak mampu menjaga keamanannya sendiri yang letaknya terpencil dan wilayahnya luas, menghadapi bangsa-bangsa Eropa pesaing Inggris dan bangsa-bangsa Asia. Menitikberatkan pada keamanan berarti kebebasannya sebagai negara merdeka berkurang, karena harus mengikuti kebijakan negara pelindungnya.

Selama ini, Australia lebih suka menekankan keamanan sebagai yang utama, ini berarti kebebasannya sebagai negara merdeka berkurang. Sejak berdiri sebagai negara merdeka sampai dengan pertengahan Perang Dunia II, politik luar negeri Australia sepenuhnya diserahkan kepada Inggris. Para diplomat Inggris memberikan informasi mengenai masalah-masalah internasional dan memperjuangkan kepentingan Australia di forum internasional.

Tantangan yang dihadapi Australia makin bertambah, selain negara-negara Eropa saingan Inggris juga Jepang yang makin kuat. Meskipun demikian, hubungan Australia-Inggris pernah agak renggang, terutama sebagai akibat depresi 1929 dan makin kuatnya Jepang merupakan ancaman bagi keamanannya, sedangkan Inggris tidak bersedia meningkatkan pertahanannya di Singapura dengan pertimbangan bahwa pertahanan di Eropa lebih penting. Bagi Australia peningkatan pertahanan di Singapura sangat penting untuk menangkal serangan Jepang ke selatan.

Untuk pertama kalinya Australia mengurus sendiri masalah luar negeri pada tahun 1940. Langkah pertama ialah dengan membuka perwakilannya sendiri di Amerika Serikat, Jepang, dan Cina.

Pecahnya Perang Dunia II pada tahun 1939 menyadarkan Australia bahwa kepentingan keamanannya berbeda dengan kepentingan Inggris. Kepentingan keamanan Australia sangat erat hubungannya dengan perkembangan yang terjadi di Asia, terutama Asia Tenggara. Kepentingan Inggris lebih dititikberatkan pada keamaman Eropa dan kurang memperhatikan masalah-masalah Asia yang menjadi perhatian Australia. Untuk itu, Australia membutuhkan pelindung baru setelah kekuatan Inggris di Asia menurun.

Amerika Serikat merupakan alternatif terbaik bagi Australia sebagai pengganti Inggris setelah Perang Dunia II. Tantangan yang dihadapi Australia setelah berakhirnya Perang Dunia II bukan hanya negara tetapi juga ideologi nasionalisme dan komunisme yang semula berkembang di Eropa sekarang berkembang di Asia. Negara Asia yang sangat dikhawatirkan oleh Australia adalah Cina Komunis atau Republik Rakyat Cina (RRC). Dalam waktu-waktu selanjutnya, Australia selalu mengikuti politik luar negeri Amerika Serikat.

Keberhasilan Partai Komunis merebut kekuasaan di daratan Cina 1949 makin meningkatkan perasaan tidak aman bagi Australia. Untuk mengurangi perasaan itu Australia menjalankan kebijakan pertahanan yang disebut *forward defence policy*, bersama dengan sekutu-sekutunya, terutama Amerika Serikat. Kebijakan ini menyebabkan Australia menempatkan tentaranya di Jepang bersama tentara pendudukan Amerika Serikat; di Korea bersama tentara Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB); di Vietnam ketika mendukung Amerika Serikat; di Malaysia Timur pada masa konfrontasi Indonesia- Malaysia; dan di Malaysia Barat dalam rangka perjanjian pertahanan lima negara: Australia, New Zealand, Inggris, Malaysia,

dan Singapura. Tindakan ini diharapkan mendapatkan simpati sekutunya, terutama Amerika Serikat, sehingga kelak bila Australia diserang oleh tetangganya dari utara, Amerika Serikat akan membantu.

Dari uraian di atas terlihat ada dua hal yang menonjol dalam perpolitikan di Australia, yaitu politik ketergantungan dan anti totalitarian. Politik ketergantungan ini menjadi ciri pokok politik luar negeri Australia sampai dengan sekarang, tanpa memandang partai mana yang berkuasa, apakah Partai *Liberal-Country* atau Partai Buruh?

Politik ketergantungan menjadi pola umum politik luar negeri Australia sejak kemerdekaan sampai dengan sekarang. Politik luar negeri seperti inilah yang ingin ditinjau kembali oleh Gough Whitlam. Berlainan dengan pemerintah-pemerintah sebelumnya, Whitlam ingin lebih menitikberatkan kebebasan Australia sebagai negara merdeka dalam menjalankan politik luar negerinya.

Whitlam ingin menjalankan politik luar negeri yang mandiri dan tidak mau menggantungkan diri kepada kekuatan asing. Adanya perubahan di kawasan sekitarnya mendorong Whitlam mendefinisikan kembali politik luar negeri Australia yang berlaku selama itu, sebagaimana yang dikatakan dalam pidato pelantikannya ketika diangkat menjadi perdana menteri pada tanggal 5 Desember 1972.

> *"Our thinking is towards a more independent Australian stance in international affairs and towards an Australian which will be less militarily and not open to suggestion of racism; and Australian which will enjoy a growing standing as a distinctive, tolerant, cooperative and well-regarded nation not only in the Asia and Pacific region but in the world at large.*

Pernyataan di atas menunjukkan keinginan Whitlam untuk mendefinisikan kembali politik luar negeri Australia. Pendefinisian kembali dalam arti ingin menjalankan politik luar negeri yang lebih bebas, tidak hanya mengikuti politik luar negeri yang dijalankan sahabat besarnya, Amerika Serikat, tanpa koreksi. Perdana Menteri Whitlam ingin agar Australia dapat menjalankan politik luar negeri sebagaimana layaknya negara merdeka.

Pernyataan Whitlam berikutnya yang disampaikannya pada Pembukaan *Summer School* dari The Australia Institute of Political Science di Canberra pada 27 Januari 1973, sebagai berikut.

> *"On 2 December the nation changed its government, but did not and could not by that act change the essential foundations of its foreign policy. Australia's national interest did not change. Nonetheless, the change is real and deep because what has altered is the perception and interpretation of those interests, obligations, and friendships by the elected government. The essential change is that the views and policies of the Australian Government-working within the same framework of fact as its predecessors - are now those of the Australian Labor Party.*

Pada pernyataan di atas Whitlam menjelaskan bahwa perubahan yang terjadi pada waktu itu semata-mata disebabkan adanya perubahan persepsi dan interpretasi dari pemerintah yang baru berkuasa. Sebagai perdana menteri, Whitlam mempunyai persepsi dan interpretasi yang berbeda mengenai persoalan-persoalan yang dihadapinya pada waktu itu. Pernyataan ini sedikit berbeda dengan pernyataan sebelumnya pada saat pelantikannya. Rupanya pernyataan yang kedua ini dimaksudkan untuk meredam kemungkinan tantangan dari kelompok-kelompok pro-Amerika Serikat.

Menurut Whitlam, pada tahun 1950-an dan awal 1960-an Australia terlibat pada tiga kejadian penting di Asia. Pertama,

lepasnya Irian Barat dari tangan Belanda. Kedua, pembentukan Federasi Malaysia. Ketiga, dijadikannya wilayah Australia penghubung perluasan pangkalan nuklir Amerika Serikat.

Selain itu, Australia dihadapkan pada perkembangan semangat nasionalisme di Asia. Perang-perang kemerdekaan yang semula terjadi di Eropa pada waktu itu berpindah ke Asia. Bukan hanya masalah dan bahaya yang makin dekat, tetapi Australia makin terisolasi dari sekutu tradisionalnya dalam hubungan ekonomi, sosial, dan budaya.

Inggris makin mendekat ke Eropa sedangkan Jepang sudah menjadi pasar yang lebih besar. Keadaan ini mendorong Whitlam untuk menilai kembali posisi Australia sebagai negara yang terisolasi dan negara bermasyarakat Eropa. Australia didorong secara cepat untuk menyesuaikan diri dari kebiasaan Eropa ke kebiasaan non-Eropa yang belum terbiasa.

Whitlam mempunyai pandangan dan persepsi berbeda terhadap perubahan situasi internasional yang ada. Whitlam melihat dunia bukan pertentangan antara dunia bebas (*free world*) dan blok komunis semata. Dunia bebas tidak merupakan blok yang monolit. Blok komunis juga tidak merupakan satu kesatuan yang kokoh. Sekalipun sama-sama berideologi komunis, mereka berusaha mencari jalan yang berbeda-beda dalam mencapai tujuannya. Justru perbedaan antara negara kaya dan miskin menyelubungi pertentangan ideologi. Dari pemikiran inilah pemerintah Whitlam ingin agar Australia sebagai *middle power* berperan bagi perdamaian dunia. Whitlam ingin Australia berperan aktif dalam menjalankan politik luar negerinya, tidak hanya mengikuti Amerika Serikat. Whitlam ingin meningkatkan citra Australia sebagai negara *middle power* yang merdeka dan bebas agar dihormati oleh negara-negara lain, bukan hanya sebagai pengikut setia sahabat besarnya. Dengan kata lain Whitlam ingin meredefinisikan politik luar negeri Australia.

Dapatkah Whitlam menjalankan politik luar negeri seperti yang diinginkan?

Redefinisi politik luar negeri Australia berarti hubungan Australia dengan negara-negara di dunia perlu diseimbangkan. Hubungan dengan negara-negara sekutu Barat bukan lagi menjadi prioritas utama. Hubungan dengan negara-negara komunis dan Dunia Ketiga mempunyai kedudukan yang sama dengan hubungan terhadap negara-negara Barat. Oleh karena itu, pendefinisian kembali politik luar negeri Australia oleh Whitlam akan mempunyai dampak terhadap hubungan Australia dengan negara-negara dunia ketiga umumnya, terutama negara-negara tetangganya di Asia Tenggara, khususnya Indonesia.

Selama ini hubungan Australia-Indonesia selalu mengalami fluktuasi. Kedua negara ini telah menjalin hubungan sejak Perang Kemerdekaan Indonesia, 1945—1949. Pada waktu itu hubungan Australia-Indonesia sangat baik. Australia membantu perjuangan bangsa Indonesia. Akhir 1949 hubungan baik tersebut mulai mendingin setelah kekalahan Partai Buruh dalam Pemilihan Umum akhir 1949, lebih-lebih dengan munculnya persoalan Irian Barat (Irian Jaya) antara Indonesia-Belanda.

Pemerintah baru Australia, dari Partai Liberal-Country, menentang penyerahan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia. Rasa saling curiga antara kedua belah pihak makin meningkat. Hubungan kurang baik berlangsung sampai dengan jatuhnya pemerintahan Presiden Soekarno 1965.

Setelah gagalnya *coup d'etat* Partai Komunis Indonesia (PKI) 1965, hubungan baik antara kedua negara berkembang dengan pesat, lebih-lebih dengan naiknya pemerintah Partai Buruh di bawah Whitlam 1972. Whitlam menekankan pentingnya hubungan Australia-Indonesia, selain hubungan Australia-PNG, untuk kepentingan keamanan Australia. Dalam kebijakan Partai Buruh

hubungan Australia-Indonesia sebagai salah satu pilar yang penting seperti yang dikatakan Whitlam sebagai berikut.

> *"A nation's foreign policy depends on striking a wise, proper and prudent balance between commitment and power. Labor will have four commitments commensurate to our power and resources: first, to our own national security; secondly, to a secure, united and friendly PNG; thirdly, to achieve closer relations with our nearest and largest neighbour, Indonesia; fourthly, to promote the peace and prosperity of our neighbourhood.*

Perhatian utama tertuju pada pemikiran dan pendapat Whitlam tentang masalah internasional sejak terjun dalam percaturan politik nasional dengan diangkatnya sebagai anggota Parlemen Nasional 1953, dan terutama yang berhubungan dengan Indonesia. Pemikiran itu memengaruhi politik luar negeri Australia pada masa pemerintahannya, terutama pengaruh tehadap hubungan Australia-Indonesia. Kebijakan Whitlam dalam politik luar negerinya sebagaimana dikatakannya sendiri, ialah menginginkan sikap politik luar negeri Australia yang lebih bebas dalam masalah internasional, tidak terlalu mengutamakan pendekatan militer dan tidak rasis.

Tujuannya, agar Australia tumbuh sebagai bangsa yang berbeda, toleran, mau bekerja sama, dan dihargai oleh bangsa-bangsa lain di Asia dan di seluruh dunia. Perubahan yang dilakukan Whitlam untuk memenuhi obsesinya menjadikan Australia sebagai negara *middle power* yang mempunyai jati diri. Kesempatan munculnya Whitlam adalah adanya perubahan situasi nasional dan internasional pada akhir 1960-an dan awal 1970-an. Pada waktu itu, dengan kemenangan Partai Buruh dalam Pemilihan Umum awal Desember 1972, Whitlam melihat momentum yang baik bagi perubahan politik luar negeri Australia sesuai dengan keinginan pribadinya dan

kehendak partainya seperti yang tercantum dalam *platform* Partai Buruh 1971. Dengan demikian, keinginan Whitlam dalam membina hubungan pribadi dengan Presiden Soeharto dan sikapnya terhadap masalah Timor Timur akan dapat dimengerti.

## C. Konsekuensi Posisi Geografis Australia

Pada dasarnya terdapat dua masalah pokok. *Pertama*, lingkungan fisik, sosial budaya, dan lingkungan internasional bangsa-bangsa di sekitarnya yang jauh berbeda telah mendorong Australia menjalankan politik ketergantungan untuk menjaga keamanan dan eksistensinya. Renouf menyebut Australia sebagai *frightened country* yang obsesinya pada keamanan sangat kabur. Dengan konsep keamanan yang demikian, membingungkan pelaksanaan politik luar negeri yang rasional sehingga merusak hubungan dengan negara-negara tetangga di Asia dan Pasifik. Keadaan ini dipersulit dengan kepercayaan yang berlebihan kepada "kawan besarnya", Inggris dan kemudian Amerika Serikat.

Sejak merdeka 1901 tidak ada satu pemerintahan pun di Australia yang berani keluar dari rel ketergantungan tersebut. Namun, adanya pelbagai perubahan teknologi dan situasi internasional pada akhir 1960-an dan awal 1970-an telah mendorong Whitlam untuk meredefinisi politik luar negeri Australia untuk menyesuaikannya dengan perubahan-perubahan yang ada. Kebetulan pada akhir 1972 Partai Buruh memenangkan pemilihan umum dan memegang pemerintahan sehingga Partai Buruh dapat segera menyesuaikan politik luar negeri Australia dengan perubahan situasi tersebut.

Dalam pidato pelantikannya, Whitlam menyatakan pemikirannya bahwa Australia akan berpendirian lebih bebas, tidak tergantung pada keterlibatan militer semata, dan tidak rasis. Australia akan makin berpendirian sebagai suatu bangsa yang berbeda, toleran, mau bekerja sama, dan dihormati. Bukan hanya

di Asia dan Pasifik melainkan di dunia pada umumnya. Pernyataan ini menunjukkan bahwa keinginan Whitlam adalah mengangkat status Australia sebagai negara merdeka yang ingin menjalankan politik luar negerinya sendiri, bukan sekadar pengikut setia Amerika Serikat.

Sekalipun demikian, tidak ada maksud untuk melepas aliansi dan persahabatan yang sudah ada. Keinginan Whitlam adalah mengangkat status Australia sebagai negara merdeka agar dapat menjalankan politik luar negerinya sendiri, bukan sekadar menjadi pengikut setia Amerika Serikat. Dengan kata lain, Whitlam berkeinginan agar Australia memiliki jati diri, bukan sekadar pengikut setia Amerika Serikat.

Keinginan Whitlam untuk menjalankan politik luar negeri Australia yang mandiri, berbeda dengan politik luar negeri yang biasa dijalankan oleh para pendahulunya yaitu politik luar negeri ketergantungan. Masalah ini juga menyangkut tujuan yang ingin dicapai dengan perubahan politik luar negeri itu. Selain itu, dampak yang terjadi terhadap hubungan akrab Australia dengan Amerika Serikat di satu sisi. Di sisi lain, dampak yang muncul di dalam negeri yang masih didominasi kecurigaan dan rasisme Australia terhadap negara-negara tatangganya di Asia.

Masalah kedua yaitu pengaruh perubahan politik luar negeri yang dijalankan Whitlam terhadap hubungan Australia-Indonesia. Kalau dibanding dengan Partai Liberal-Country, kebijakan Partai Buruh lebih dekat kepada negara-negara berkembang, terutama negara-negara Asia Tenggara, dan tidak antikomunis. Sekarang kita lihat kebijakan Whitlam dalam hubungannya dengan Indonesia. Hubungan dengan Indonesia mendapat prioritas utama dalam politik luar negeri Australia pada masa pemerintahan Whitlam.

Perhatian Whitlam terhadap Indonesia sudah diperlihatkan sejak dia diangkat menjadi anggota Parlemen Federal. Dalam

pidato-pidatonya di parlemen dapat dilihat betapa besar perhatian Whitlam terhadap Indonesia.

Perhatiannya terhadap Indonsia dapat pula dilihat pada pernyataannya setelah diangkat sebagai Ketua Partai Buruh tentang perlunya Australia mendukung pemerintah Indonesia dalam bidang politik, ekonomi, dan diplomatik. Menurutnya, bantuan kepada Indonesia perlu ditingkatkan untuk memperkokoh pemerintah Orde Baru. Kestablian Indonesia mempunyai arti penting bagi pertahanan Australia. Pernyataan Whitlam yang dimaksud sebagai berikut."*In Indonesia we lost first opportunity to preserve and build the legacy of goodwill left by the policies of the Chifley Government and the action of Dr. Evatt. We now have a second opportunity. We are the only European people next to a large Asian nation. This is one instance where we are not handicapped by distance nor so dominant as Japan and the United States. The new opportunity must be seized and built on. The new government of Indonesia is well disposed toward this country. It is our obligation and in our interest to see that we render all the political diplomatic and economic support we can. If the coup of 18 month ago (which toppled Soekarno) had succeeded, as it nearly did, we would have had a country of 100 million dominated by Communist on our border. We can only imagine the additional and crippling sums we would now be spending in defence. Yet our aid to Indonesia and abroad generally is trifling and ineffective*.

Perhatian besar Whitlam terhadap Indonesia diperlihatkan dalam pidato kebijakan Partai Buruh (*policy speech*) tentang perlunya membina hubungan lebih dekat dengan Indonesia sebagai salah satu negara tetangga yang terdekat dengan Australia. Indonesia dikunjungi oleh Whitlam pada bulan Februari 1973, tiga bulan setelah ia dilantik menjadi perdana menteri. Ini sikap yang berbeda dengan Robert Gordon Menzies (R.G. Menzies), yang baru mengunjungi Indonesia setelah 10 tahun menjadi perdana menteri.

Whitlam ingin menunjukkan pentingnya Indonesia di bidang politik, ekonomi, dan pertahanan keamanan bagi Australia.

Selanjutnya Whitlam membina hubungan pribadi yang baik dengan Presiden Soeharto. Presiden Soeharto menyambut baik inisiatif Whitlam dalam usahanya meningkatkan hubungan bertetangga baik antara Australia dan Indonesia. Berkat hubungan pribadi yang baik itu, ketika timbul masalah Timor Timur, terdapat saling pengertian antara Whitlam dan Presiden Soeharto. Whitlam secara tersirat mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia, sekalipun kebijakan itu mendapat kritikan keras dari kelompok kiri Partai Buruh.

Masalahnya sekarang, mengapa Whitlam sangat bersungguh-sungguh membina hubungan baik dengan Indonesia? Apakah tujuan yang ingin dicapai dengan membina hubungan baik dengan Indonesia? Mengapa pula ia dengan gigih mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia? Padahal rekan-rekan separtainya dari kelompok kiri menentang kebijakannya.

Berbeda dengan pendahulunya, politik luar negeri Whitlam terhadap Indonesia bukanlah politik yang menunjukkan kekhawatiran atau ketakutan. Politik Whitlam justru sejalan dengan politik Inggris dan Amerika Serikat mengenai Timor Timur, yaitu tidak mau ikut campur dalam masalah Timor Timur karena merasa bukan pihak yang berkepentingan.

## B. Kebijakan Luar Negeri Whitlam

Banyak tulisan yang dibuat oleh para ahli ilmu politik tentang politik luar negeri yang dijalankan oleh Whitlam 1972–1975. Tulisan-tulisan tersebut berkesimpulan bahwa ada perubahan politik luar negeri Australia yang dijalankan Whitlam bila dibandingkan dengan politik luar negeri Australia dari pemerintah sebelumnya meskipun tidak mendasar. Berikut ini ringkasan dari pendapat para ahli tersebut.

Joe Camilleri telah menulis politik luar negeri yang dijalankan Whitlam sebagai perdana menteri dan menteri luar negeri. Dia berpendapat bahwa asumsi dasar dan tujuan politik luar negeri Australia tetap, yaitu bias rasial, merasa ada ancaman dari luar, bergantung kepada sekutu besar dan kuat, serta terikat pada *status quo*.

Selanjutnya dia mengatakan bahwa yang dikatakan perubahan yang diperkenalkan Whitlam hanyalah kata-kata, bukan tindakan. Pemerintah Whitlam hanya bereaksi terhadap ekses dari pemerintah sebelumnya. Apa yang dikatakan *independent foreign policy* hanyalah retorika belaka, karena substansi dari *framework foreign policy* masih tetap.

Yang dikatakan Camilleri tidak seluruhnya benar. Whitlam bereaksi terhadap ekses dari pemerintahan sebelumnya, tetapi ia sudah mempunyai konsep sendiri tentang politik luar negeri Australia. Yang dikatakan *independent foreign policy* memang tidak sepenuhnya independen. Hal ini disebabkan oleh hambatan adanya ikatan batin dari hubungannya dengan Inggris dan Amerika Serikat. Ikatan batin tersebut tidak bisa begitu diputuskan tetapi memerlukan waktu yang cukup lama. Substansi politik luar negeri Australia ada perubahan, hambatan batin tidak bisa dilepas begitu saja.

MacMahon Ball (1974), membandingkan politik luar negeri Whitlam dengan pemerintah Partai Liberal-Country yang memerintah sebelumnya. Dia mengatakan bahwa politik luar negeri Australia di bawah Whitlam yang berbeda dengan pemerintah sebelumnya hanyalah cara dan gayanya saja, sedangkan substansinya tetap seperti pemerintahan sebelumnya. Perubahan cara dan gaya ini disebabkan adanya perubahan situasi nasional dan internasional bukan disebabkan persepsi dan interpretasi seperti yang dikatakan Whitlam.

Benar yang dikatakan Whitlam bahwa persepsi dan interpretasi terhadap situasi yang ada yang menyebabkan perubahan politik luar negeri Australia. Misalnya, mengenai masalah keamanan. Whitlam berpendapat bahwa tidak ada ancaman terhadap keamanan Australia selama dasa warsa pemerintahannya, sedangkan pemerintah sebelumnya merasa komunisme yang sedang berkembang di Asia merupakan ancaman serius terhadap keamanan Australia. Oleh karena itu, Australia menjalankan kebijakan *forward defence* bersama Amerika Serikat dalam menangkal ancaman keamanannya dari luar.

Owen Harries membandingkan pribadi tiga tokoh yang sangat menonjol dalam politik luar negeri, yaitu Evatt, Menzies, dan Whitlam. Harries membandingkan Whitlam dengan Menzies, dan Whitlam dengan Evatt. Mereka mempunyai persamaan di samping perbedaan pandangan tentang politik luar negeri.

Whitlam menjalankan politik luar negeri independen karena ada tekanan dari kelompok kiri yang mampu memengaruhi kebijakannya. Whitlam rupanya lebih dikuasai oleh visi di satu pihak dan taktik di pihak lain daripada merumuskan kebijakan dengan jelas. Isi kebijakannya rupanya berbeda-beda dan ditentukan oleh dua hal, yaitu tekanan yang ada pada suatu waktu dan perhitungan atas suatu tindakan yang memberi lingkup terbesar terhadap cara dan promosi bagi *image house*.

Persamaannya adalah ketiga-tiganya merupakan tokoh-tokoh yang menjadikan politik luar negeri sebagai politik luar negeri pribadi. Ketiga tokoh politik ini memang menjadikan politik luar negeri sebagai bagian dari kehidupan pribadinya, terutama Whitlam. Minat terhadap masalah internasional telah diperlihatkan oleh Whitlam sejak remaja ketika diadakan diskusi politik oleh orang tuanya yang sering diikuti oleh Whitlam.

T. B. Millar (1978) membandingkan politik luar negeri pemerintah Partai Buruh dengan politik luar negeri pemerintah Partai

Liberal-Country. Perbedaan antara kedua pemerintah sebelumnya adalah tentang hubungan diplomatik Australia dengan RRC. Pemerintah sebelumnya tidak mau mengakui RRC karena khawatir terhadap hubungannya dengan Amerika Serikat di samping takut mengganggu keadaan internasional terutama dalam PBB.

Tidak seluruhnya benar bahwa perbedaan politik luar negeri Whitlam dengan pemerintahan sebelumnya semata-mata karena hubungan dengan RRC. Hubungan Australia dengan RRC hanyalah salah satu aspek. Aspek yang lain seperti sikap anti kolonialisme merupakan ciri pokok yang membedakan politik luar negeri dalam pemerintahan Whitlam dengan pemerintah sebelumnya. Sikap anti kolonialisme telah mendorong Whitlam untuk segera memberi kemerdekaan kepada Papua New Guinea (PNG).

C. Clark (1973) menilai penampilan politik luar negeri Partai Buruh selama tiga bulan pertama memerintah, Desember 1972 sampai dengan Maret 1973. Menurutnya, karakteristik yang paling berbeda dari politik luar negeri Whitlam dengan pemerintah sebelumnya adalah penekanan terhadap perumusan kembali dalam hubungannya dengan wilayah Asia dan Pasifik. Dorongan politik luar negeri Whitlam menyesuaikan posisi Australia terhadap persoalan-persoalan penting yang terjadi di dunia dalam dua tahun terakhir. Dalam beberapa hal, perumusan kembali kebijakan terhadap Asia dan Pasifik merupakan kelanjutan dari kebijakan pemerintah sebelumnya, tetapi berdasar persepsi yang berbeda. Pemerintah sebelumnya menganggap *forward defence policy* sebagai dalil bagi kebijakan pertahanan dan luar negeri, sedangkan pemerintah Whitlam percaya bahwa Australia tidak mempunyai perselisihan yang sungguh-sungguh dengan tetangga-tetangganya dan tidak mempunyai pertentangan yang dapat dilihat pada waktu yang akan datang yaitu sekitar 1970-an. Kebijakan yang diterima dan cara Whitlam melangkah cenderung memperkuat pandangan pribadinya bahwa "*Australia under Labor will develop a more independent stance*

*in internaitonal affairs, will be less militarily oriented and will not be open to suggestion of racism*."

Clark benar ketika menyatakan bahwa Whitlam menekankan perumusan kembali hubungan Australia dengan negara-negara Asia Pasifik. Sekalipun penilaiannya hanya tiga bulan pertama pemerintah Whitlam. Aspek hubungan ini menjadi pegangan bagi politik Whitlam dalam masa-masa berikutnya terhadap Asia Pasifik. Sayangnya aspek yang lain, yaitu hubungan Australia dengan bagian dunia lainnya luput dari perhatian Clark.

J. Walter menilai karir politik Whitlam dari aspek psikologi. Menurut Walter, seandainya ada satu filsafat Whitlam, itu adalah pemikirannya untuk mengatasi "pembatasan". Di dalam negeri, cara mengatasi pembatasan konstitusi, sedangkan ke luar negeri dia ingin mengubah politik luar negeri yang bergantung menjadi politik luar negeri yang independen.

Memang, pada dasarnya Whitlam ingin mengubah politik luar negeri ketergantungan menjadi politik luar negeri yang independen. Politik luar negeri independen menjadi obsesi Whitlam untuk menunjukkan kedirian (*new nationalism*) Australia. Menurut pendapatnya hanya bangsa yang independen yang dapat memberi sumbangan pada perdamaian dunia.

Dari keenam penulis tersebut, tidak satupun yang menganalisis pengaruh Whitlam terhadap politik luar negeri Australia. Kajian ini kurang mendapat perhatian dari para ilmuwan yang mempelajari politik luar negeri Australia. Studi yang ada tentang politik luar negeri Australia menitikberatkan cara pelaksanaan politik luar negeri berjalan bukan cara politik luar negeri itu terjadi dan siapa yang berada di belakang terjadinya keputusan politik luar negeri yang demikian itu. Oleh karena itu, kajian-kajian tersebut tidak dapat menjawab alasan politik luar negeri berubah dan tujuan yang ingin dicapai dengan perubahan tersebut. Pembahasan politik luar

negeri Australia yang menyangkut hubungan Australia-Indonesia selama ini, ditulis oleh Margaret George, Hilman Adil, Jim Hyde, dan Gail Hasselman. Margaret George (1986) menulis hubungan Australia-Indonesia pada masa Revolusi Kemerdekaan Indonesia 1945–1949. Hilman Adil (1973), dalam disertasinya membahas hubungan Australia-Indonesia dari masa awal Revolusi Indonesia (1945) sampai dengan kembalinya Irian Barat ke dalam wilayah Republik Indonesia (1962). Selanjutnya, ia menulis masalah hubungan Australia-Indonesia pada masa konfrontasi Indonesia-Malaysia. Hyde (1978) menulis aspek ekonomi Australia dalam hubungannya dengan negara-negara di Asia Tenggara. Dalam tulisan itu dipaparkan peranan Australia sebagai negara penghubung antara Amerika Serikat, Jepang, Australia, dan negara-negara dunia ketiga di wilayah Asia Tenggara. Hasselman membahas sikap dan kebijakan luar negeri Australia 1972–1975. Dalam pembahasannya terutama ia melihat regionalisme sebagai dasar hubungan Australia-Indonesia.

Dalam tulisan tentang hubungan Australia-Indonesia, belum terdapat tulisan yang membahas hubungan yang terjadi pada 1972–1975 sebagai akibat perubahan politik luar negeri yang dilakukan oleh Whitlam, kecuali Hasselman yang melihatnya dari aspek regionalisme.

## C. Perilaku Politik Luar Negeri Whitlam

Politik luar negeri suatu negara bisa dijelaskan melalui tingkah laku individual pemimpinnya. Dari sudut pandang ini, perubahan politik luar negeri dianggap terjadi akibat perubahan kepemimpinan atau perubahan sikap pemimpin.

Seperti telah disebut pada bagian sebelumnya bahwa politik luar negeri (politik luar negeri) tradisional Australia adalah politik

ketergantungan. Australia selalu tergantung pada sahabat besarnya, semula Inggris, kemudian kepada Amerika Serikat.

Setelah berakhirnya PD II, sikap yang demikian ini masih berlanjut sampai dengan awal tahun 1970-an. Padahal, kondisi objektif di Asia Pasifik telah berubah. Rupanya Australia makin khawatir atas perkembangan lingkungan sekitarnya dengan makin berkembangnya komunisme di Asia terutama setelah komunisme berhasil menguasai daratan Cina.

Perkembangan komunisme menyebabkan kekuasaan kolonialisme Eropa makin merosot. Inggris sejak jatuhnya Singapura ke tangan Jepang, pada tahun 1942, makin lemah. Amerika Serikat muncul sebagai kekuatan baru di Asia menggantikan posisi Inggris. Perancis terpaksa meninggalkan Indochina, Belanda hanya meninggalkan Indonesia, dan muncul beberapa negara merdeka baru di bekas koloni-koloni tersebut. Dunia seakan-akan terbelah menjadi dua blok: blok Barat, yang disebut *free world* dipimpin Amerika Serikat; blok Timur, yang disebut *communist world* dipimpin Uni Soviet.

Perubahan tersebut telah membawa Australia dalam tahun 1950-an dalam tiga persoalan penting yaitu masalah Irian Barat, terbentuknya Federasi Malaysia, dan berdirinya pangkalan Amerika Serikat untuk menguasai Asia di daratan Australia. Kejadian-kejadian ini menyebabkan makin dalamnya ketergantungan Australia kepada Amerika Serikat dan makin dalamnya keterlibatan Australia dalam masalah di Asia, dalam membendung komunisme.

Dalam menanggapi masalah yang pelik di sekitarnya Whitlam mempunyai persepsi berbeda dengan pemerintah waktu itu. Whitlam berpendapat bahwa Australia harus menilai kembali perannya di arena internasional mengingat perubahan-perubahan yang terjadi di sekelilingnya dan permasalahan yang dihadapinya.

Situasi internasional tidak sesederhana seperti pertentangan antara *free world* dan *communist world*, tetapi lebih kompleks. Banyak negara blok Barat yang bukan *free world* dan juga negara-negara komunis bukan kelompok yang monolit, Banyak dari mereka yang mencari jalan yang berbeda-beda.

Masalah yang dihadapi Australia ialah berkembangnya semangat nasionalisme di Asia dan makin terisolasinya dari sekutu tradisionalnya di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Nasionalisme yang semula berkembang di Eropa pada abad sebelumnya, berpindah ke Asia dan Afrika setelah Perang Dunia II.

Gerakan nasionalisme telah berhasil mengusir kekuasaan kolonial Inggris, Perancis, dan Belanda dari Asia Tenggara. Oleh karena itu, perlu dinilai kembali posisi Australia sebagai masyarakat Eropa yang terisolasi dari asal sebagian besar penduduknya. Australia perlu melakukan penyesuaian diri dari kebiasaan Eropa menuju kebiasaan Afro-Asia yang belum terbiasa. Apa yang dikatakan Whitlam ini sejalan dengan yang dikatakan Rosenau bahwa:

> *Considerable insight follows from an initial formulation that coceives national societies - like the single cell, the individual, group, or the organization - as entities that must adapt to their environments to survive and prosper. That is, if an entity to maintain the boudaries that separate it from other entities, it must act toward the other entities in such a way to keep its essential structures in tact.*

Selanjutnya dikatakan bagi masyarakat negara,

> *For a national society, adaptation means that fluctuation in the basic interaction pattern that sustain its social, economic, and political life must be kept within limits minimally acceptable to its members. Obviously the adaptation of the national society involves greater uncertainty than does that of*

*other entities. The meaning and limits of the fluctuations in its essential structures are not so clear cut.*

Dibanding entitas yang lain, adaptasi bagi masyarakat negara penuh dengan ketidakpastian. Berlainan dengan individu, arti dan batas fluktuasi di dalam struktur utamanya tidak jelas. Dalam situasi yang demikian ini muncul pemikiran politik Whitlam untuk melakukan adaptasi politik luar negeri Australia. Politik luar negeri yang menjadi pemikiran Whitlam bukan politik yang mengakomodasi terhadap tekanan lingkungan sahabat besar itu, tetapi mengadaptasi pada lingkungan sekitar Australia yang justru bertentangan dengan politik Amerika Serikat. Kebetulan saja pada awal 1970-an, Amerika Serikat mengubah kebijakannya sehingga sejalan dengan pemikiran Whitlam, terutama sesudah mengalami kegagalan *containment policy* dan perang Vietnam.

Rosenau mengajukan empat pola adaptasi politik suatu negara untuk menjaga perimbangan antara tuntutan internal dan lingkungannya. *Pertama*, *the politics of acquiscent adaptation*. Ciri utamanya adalah kesiapan untuk menyesuaikan tingkah laku dalam masyarakatnya pada tuntutan yang berasal dari lingkungan luar, biasanya dari negara adi kuasa. Mereka umumnya tidak mampu menolak atau menawar tuntutan dari luar itu.

*Kedua*, *the politics of intransigent adaptation*. Ciri utama model ini adalah kesiapan masyarakat untuk mengubah lingkungan luarnya, supaya mereka sesuai dengan tuntutan yang melekat dalam masyarakatnya. Dengan kata lain, dalam situasi apapun masyarakat tidak akan mengubah sikap interennya yang menonjol dalam menanggapi tuntutan yang berasal dari luar lingkungannya.

*Ketiga*, *the politics of promotive adaptation*. Ciri utamanya adalah kebebasan memilih. Mereka secara relatif bebas mengadakan perubahan di dalam dan di luar yang akan menuju pada keseimbangan baru yang diinginkan antara struktur masyarakat dan

lingkungannya pada suatu waktu. Keseimbangan yang diinginkan berasal dari penafsiran terhadap nilai dasar dan tujuan jangka panjang masyarakatnya.

*Keempat*, *the politics of preservative adaptation*. Model ini bercirikan konflik dan tuntutan bertentangan yang bersumber dari dalam dan luar. Tuntutan ini sangat kuat sehingga pemimpin dalam masyarakat *preservative* harus mengadakan tawar-menawar agar dapat memilih arah keseimbangan di antara kekuatan-kekuatan yang ada.

Lalu, dari keempat pola ini dimanakah letak kebijakan Whitlam? Kalau diteliti tingkah laku politik Whitlam sejak menjadi anggota parlemen hingga menjadi perdana menteri maka politik yang dijalankan sesuai dengan pola *promotive adaptation*. Misalnya, tindakan yang dilakukan ke luar. Dia melakukan perubahan politik luar negeri dari ketergantungan menjadi politik luar negeri independen. Ke dalam, dia ingin mengubah sikap rakyatnya agar menyadari lingkungannya.

Inti dari pemikiran politik luar negeri Whitlam bisa digambarkan sebagai berikut. *Pertama*, ia ingin mengubah persepsi tentang peran Australia sebagai negara tidak penting dan peniru menjadi negara berkekuatan menengah (*middle power*) yang menjalankan politik luar negeri independen (mandiri). Seperti yang dikatakan,

> *"We never insignificant. Political independence is the key to development as it is the key to self-respect in every other field.*

Selanjutnya dikatakan, hanya bangsa-bangsa dengan kebebasan dan memiliki jati diri yang dapat menyumbangkan politik internasional seperti dikatakan Whitlam sebagai berikut.

> *"…only nations with an independent and distinct identity could contribute to international politics."*

Bangsa satelit, peniru, dan vazal bukan kekuatan pendorong perdamaian dan kerja sama, tetapi justru akan menjadi korban apabila perdamaian bubar. Jadi, mengapa Whitlam ingin menjalankan politik luar negeri independen? Hal ini disebabkan Australia berperan di dunia internasional dalam memberikan sumbangan pada perdamaian dunia. Usahanya ini akan berhasil apabila secara internal, Partai Buruh berkuasa dan secara eksternal, mendapat dukungan dari Amerika Serikat.

*Kedua*, Whitlam berpendapat bahwa Australia harus menyadari posisi geografinya dan secara aktif harus melibatkan diri dengan negara-negara sekitarnya. Ini berarti hubungan dengan negara-negara Dunia Ketiga di Asia Pasifik perlu dipererat, khususnya dengan Indonesia sebagai tetangga terdekat.

Untuk melaksanakan pemikirannya, Whitlam perlu dukungan dari kekuatan politik dalam negeri maupun internasional. Dukungan internal bisa diperoleh kalau Partai Buruh memerintah. Hanya dengan pemerintahan Partai Buruh cita-citanya akan melakukan politik luar negeri independen dapat terlaksana. Sejak kejatuhan pemerintah Partai Buruh di bawah Perdana Menteri Ben Chiefley tahun 1949, Partai Buruh selalu dilanda kemelut internal antara kelompok kanan yang anti komunis dan mayoritas beragama Katolik dengan kelompok lainnya.

Untuk dapat memenangkan pemilihan umum, struktur dan kebijakan partai harus dirombak. Semula Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representative*) dan Senat tidak termasuk dalam *Conference*, badan pengambil keputusan tertinggi, maupun *Executive*, dan badan pelaksana keputusan *Conference*. Dengan perombakan itu orang yang bertanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan partai diikutsertakan dalam pengambilan keputusan.

Dalam kebijakan, partai yang baru menghendaki Partai Buruh untuk mencari dukungan, bukan lagi terbatas pada serikat buruh dan kelas bawah lainnya, tetapi ditujukan juga kepada kelompok-kelompok profesional dan kelas menengah lainnya.

Perombakan struktur dan kebijakan partai mulai dilaksanakan sesudah Whitlam berhasil menjadi Ketua Partai Buruh menggantikan Arthur Calwell. Dalam *Conference* Partai Buruh 1967 yang diadakan di Adelaide, Whitlam berhasil mencapai sebagian perubahan yang diinginkan. Dua tahun kemudian, 1969, dalam *Conference* Partai Buruh di Melbourne, kemenangan yang diperoleh Whitlam dalam melakukan perombakan struktur dan kebijakan partai berhasil sepenuhnya. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan dan Senat masuk menjadi anggota *Conference* dan *Executive*.

Setelah berhasil melakukan perubahan struktur dan kebijaksanaan partai, masih satu lagi yang menjadi ganjalan Whitlam untuk mempersatukan Partai Buruh yaitu, *Victoria Central Executive* (VCE). VCE dikuasai oleh kelompok kiri setelah terjadinya perpecahan tahun 1955, dengan menguasai semua harta kekayaan partai. Selama ini partai di tingkat nasional tidak dapat berbuat apa-apa karena mendapat dukungan dari Partai Buruh cabang New South Wales (NSW) dari campur tangan partai di tingkat nasional. Dengan adanya pergantian ketua dalam Partai Buruh cabang NSW, cabang partai di NSW menjadi tidak keberatan atas campur tangan pusat, maka imbangan kekuatan yang mendukung Whitlam dalam *Executive* yang menghendaki campur tangan ke cabang Victoria makin besar. Akhirnya, campur tangan pusat tidak bisa dihindarkan lagi dan VCE diadakan perombakan. Dengan berhasilnya perombakan di VCE pada September 1970 maka perjuangan lama Whitlam untuk menguasai partai berakhir. Perjuangan selanjutnya menghadapi pemilihan umum yang diadakan pada 2 Desember

1972. Pada pemilihan umum itu, Partai Buruh menang dan Whitlam diangkat menjadi perdana menteri pada 5 Desember 1972.

Selain dukungan dari kekuatan politik dalam negeri untuk melaksanakan politik luar negeri independen, Whitlam memerlukan dukungan internasional terutama Amerika Serikat. Paling sedikit Amerika Serikat jangan sampai menentang kebijakan baru Australia. Untuk itu Whitlam selalu menjaga hubungan dengan Amerika Serikat dengan tetap memandang penting komitmen Australia dengan Amerika Serikat seperti ANZUS (Australia, New Zealand, United States) dan tidak banyak mengganggu pangkalan Amerika Serikat di Australia.

Semula pemikiran politik luar negeri Whitlam merupakan koreksi terhadap *containment policy* Amerika Serikat. Perkembangan politik pada awal tahun 1970-an menunjukkan kebenaran persepsi Whitlam dengan ditandai mundurnya Amerika Serikat dari Vietnam. Whitlam sendiri ingin hubungan dengan Amerika Serikat sebagai hubungan sahabat yang sederajat, bukan ketundukan (*subservient*) yang menyetujui saja politik Amerika Serikat tanpa koreksi, tetapi memberikan kritik jika sekiranya ada yang tidak benar.

Setelah menjadi perdana menteri, Whitlam mulai mengubah persepsi Australia tentang lingkungannya dengan politik yang lebih menekankan paham kedirian (*the new nationalism*), kebebasan (*independent*), dan memisahkan politik luar negeri dari politik pertahanan. Mengenai hal yang terakhir itu, Whitlam mengusulkan peninjauan kembali prioritas politik luar negeri Australia, dari penekanan pada bidang politik pertahanan ke bidang ekonomi, sosial, dan budaya.

Dalam menilai politik luar negeri yang dijalankan oleh pemerintahan sebelumnya, yaitu Partai Liberal-Country (*Liberal Country Party*, LCP), Whitlam berpendapat bahwa politik luar negeri LCP didasarkan ketakutan pada komunisme dan rasisme.

*"The foundations of these policies and these attitudes was fear of foreigners; its focus was fear of communism, and, because these fears in turn focused so sharply on China and the Chinese version of communism, they were rooted in racism. Racism was the common denominator of a whole range of foreign policies of the Menzies era, from Southern Africa to Indo-China."*

Sikap politik luar negeri yang demikian itu harus diubah. Perubahan bukan sekedar *policy* (kebijakan) tetapi sikap yang menyebabkan dukungan kebijakan itu. Mengubah kebijakan mudah, tetapi mengubah sikap jauh lebih sulit. Sebagai realisasi dari politik luar negeri independen dan langkah pertama dari niatan untuk menyeimbangkan hubungan luar negerinya sejak memerintah Desember 1972, Whitlam membuka hubungan diplomatik dengan Beijing, Vietnam Utara, Jerman Timur, dan Korea Utara. Begitu juga hubungan dengan negara-negara Dunia Ketiga di Asia Tenggara terutama dengan Indonesia segera ditingkatkan.

Wujud perubahan politik luar negeri Australia dalam konteks hubungan Australia-Indonesia ditunjukkan dengan menempatkan Indonesia sebagai prioritas kunjungan pertama dari kunjungan ke beberapa negara-negara Asia Tenggara. Dalam kunjungan itu Whitlam menjelaskan kebijakan baru politik luar negeri Australia. Indonesia dikunjunginya pada bulan Februari 1973, tiga bulan setelah dilantik menjadi perdana menteri.

Ciri utama hubungan Australia-Indonesia adalah peningkatan hubungan pribadi antara Whitlam dengan Presiden Soeharto. Berbeda dengan pendahulunya, yang juga berusaha mempererat hubungan dengan Indonesia, Whitlam berhasil melakukan hubungan pribadi dengan Presiden Soeharto. Hubungan yang demikian ini lebih disenangi oleh Whitlam. Mekanisme yang dipakai adalah diplomasi informal antara dua kepala pemerintahan tersebut.

Dengan hubungan seperti ini dicapai banyak hal, seperti kerja sama militer, kerja sama kebudayaan, persetujuan perbatasan antar dua negara dan lain sebagainya. Berkat hubungan erat antara kedua kepala pemerintahan maka ketika timbul masalah Timor Timur ketegangan antara kedua negara bisa diredam.

Mengapa Whitlam mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia? Kedua negarawan ini mempunyai prinsip bahwa adanya negara kecil yang tidak mampu secara ekonomi di antara kedua negara akan mengganggu stabilitas di kawasan itu. Pernyataan Whitlam demikian itu menimbulkan kecaman keras di dalam negeri terutama dari rekan-rekannya kelompok kiri Partai Buruh dan kelompok kiri lainnya di Australia. Di lain pihak kebijakan Whitlam terhadap Timor Timur mendapat dukungan dari yang disebut "Lobby Indonesia".

Whitlam setuju Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia dengan catatan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Timor Timur diperhatikan. Kebijakan Whitlam tentang Timor Timur yang demikian sejalan dengan kebijakan Inggris dan Amerika Serikat pada waktu itu. Keteguhan Whitlam dalam mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia tetap dipertahankan sekalipun ia sudah berhenti sebagai anggota parlemen. Bahkan Whitlam pernah datang ke Timor Timur kemudian berpidato di depan sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa untuk mendukung integrasi Timor Timur tersebut.

Bagaimana Whitlam bisa berhasil melaksanakan politik luar negeri independen? Keberhasilan Whitlam melaksanakan cita-citanya menjalankan politik luar negeri independen setelah memegang pemerintahan dimungkinkan oleh sistem pemerintahan Australia. Di Australia seorang perdana menteri berasal dari ketua partai yang mempunyai suara majoritas di Majelis Rendah. Dalam teori ini ia harus bertanggung jawab kepada parlemen. Praktiknya

seorang perdana menteri bertanggung jawab pada "Caucus", yaitu sekolompok anggota parlemen dari Partai Buruh. Keharusan untuk tunduk pada kebijakan partai dipertegas oleh disiplin partai yang kuat. Oleh karena itu, seorang anggota parlemen tidak mungkin memberi suara berbeda dari suara majoritas anggota parlemen dari partainya. Namun sistem politik Australia memungkinkan perilaku Perdana Menteri yang bebas.

Kabinet yang dibentuk oleh parlemen, ternyata punya kebebasan untuk merumuskan kebijakan. Dalam politik luar negeri bahkan Perdana Menteri atau Perdana Menteri dengan Menteri Luar Negeri bisa bebas dari kendali kabinet dan parlemennya.

Secara teoretis keputusan tentang politik luar negeri menjadi wewenang kabinet, tetapi dalam praktiknya keputusan itu dibuat oleh Perdana Menteri atau Perdana Menteri bersama Menteri Luar Negeri dengan mengatasnamakan kabinet.

Berbeda dengan prestasinya yang berhasil merumuskan politik luar negeri independen, Whitlam kurang berhasil dalam tujuan kedua yaitu mengubah sikap rakyat Australia untuk menyadari lingkungannya. Mengapa? Keinginan Whitlam kedua agar Australia menyadari posisi geografisnya itu lebih sulit dilaksanakan karena adanya kendala dari dalam dan luar. Kendala dari dalam itu berwujud hubungan tradisionalnya dengan negara asal sebagian besar penduduknya. Tidak mudah bagi Australia melepaskan hubungan tradisionalnya dengan Barat dan pindah ke lingkungan baru (Asia) yang belum banyak dikenalnya. Kendala dari luar berasal dari sikap negara-negara Asia tetangganya yang masih sangsi akan kesungguhan Australia dalam membina hubungan dengan Asia. Sikap itu didasarkan pada kenyataan bahwa Australia masih terikat dengan sekutu lamanya dalan ANZUS, *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO), *The Five Power Defence Arrangements* (FPDA) dan di wilayahnya masih ada pangkalan asing, sementara

negara-negara Asia umumnya berhaluan nonblok. Prestasi Whitlam selama memerintah menunjukkan bahwa ia berhasil mengatasi kendala-kendala tersebut dan mampu meletakkan landasan bagi masa depan hubungan Australia yang lebih dekat dengan negara-negara tetangganya di Asia Pasifik.

## D. Pendekatan Sejarah Politik dalam Analisis Hubungan Australia-Indonesia

Untuk memahami perubahan, perlu dicari data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dengan cara mempelajari dokumen, notulensi rapat, debat dalam parlemen, penerbitan-penerbitan parlemen, wawancara, dan informasi lain yang sesuai dengan serta dapat dipakai dalam pemecahan masalah yang dikaji.

Pada waktu melakukan penelitian di Australia, ada beberapa kelompok orang yang sempat diwawancarai yakni dari kalangan ilmuwan, politisi dan birokrat, militer, dan jurnalis. Wawancara ini dilakukan untuk melengkapi dan mengkonfirmasi data yang diperoleh.

Whitlam sendiri tidak sempat diwawancarai karena kebetulan sedang tidak berada di Australia. Seorang stafnya mengizinkan penulis untuk mengajukan pertanyaan secara tertulis. Ketika pertanyaan sedang disusun, ternyata waktu penelitian sudah habis. Seharusnya wawancara didahulukan, tetapi penulis disibukkan mencari data di perpustakaan. Wawancara baru dilakukan setelah data primer dan sekunder tertulis terkumpul. Untuk mencari tokoh yang bersedia diwawancarai dan mengatur waktu berwawancara banyak menyita waktu, terlebih tokoh yang sibuk seperti Whitlam. Informasi tentang Whitlam baru diperoleh dari *supervisor* menjelang masa akhir penelitian.

Data sekunder dikumpulkan melalui studi perpustakaan dengan mempelajari buku-buku, tulisan para ahli ilmu politik, dan ahli lain

tentang Whitlam, serta pemerintahannya. Untuk pengumpulan data telah dikunjungi beberapa perpustakaan di Yogyakarta, Jakarta, Sydney, dan Canberra.

Bab III

# Politik Luar Negeri Ketergantungan

Tujuan politik luar negeri setiap negara pada dasarnya sama, yaitu untuk mencapai dan mempertahankan kepentingan nasional masing-masing negara. Kepentingan nasional utama dari setiap negara adalah menjaga keamanan dan eksistensinya, serta mempertahankan atau menaikkan kesejahteraan rakyatnya. Untuk mencapai tujuan itu banyak faktor yang berpengaruh, terutama faktor lingkungan, baik dalam negeri maupun internasional. Faktor tersebut dapat berupa faktor lingkungan fisik maupun non-fisik. Faktor-faktor inilah yang membatasi ruang gerak para negarawan atau politisi suatu negara. Selain faktor lingkungan, persepsi para negarawan atau politisi yang bersangkutan juga mempengaruhi politik luar negeri suatu negara. Jadi, pada dasarnya perumusan politik luar negeri merupakan kombinasi banyak faktor: fisik dan non-fisik, dalam dan luar negeri, dan persepsi pribadi para pembuat keputusan, tidak terkecuali politik luar negeri Australia.

Di Australia perbedaan politik luar negeri yang dijalankan oleh dua partai utama, Partai Buruh dan Partai Liberal-Country tipis sekali. Mereka hanya berbeda dalam persepsi dan penafsiran terhadap kepentingan nasional Australia yang hendak dicapai dan

kecenderungan setiap partai. Kecilnya perbedaan dalam tingkah laku kedua partai itu terutama disebabkan oleh faktor-faktor intern yang melekat, yang memengaruhi para pembuat keputusan politik luar negeri Australia. Faktor-faktor tersebut ada yang bersifat tetap dan tidak bisa berubah, serta faktor yang dapat berubah.

## A. Geostrategis Australia

Benua Australia ditemukan oleh seorang pelaut Inggris, James Cook, pada tahun 1770. Delapan belas tahun kemudian Inggris menjadikan Australia sebagai tempat pembuangan narapidana yang dihukum berat, menyusul lepasnya koloni di benua Amerika. Penduduk Eropa pertama yang menetap di Australia adalah para narapidana dan para petugas kerajaan Inggris yang mengurus narapidana. Pada abad berikutnya, Australia mulai menarik pendatang baru, orang-orang bebas dari Inggris, untuk ikut serta mengadu untung di benua itu. Australia makin menarik para pendatang baru dengan ditemukannya emas dan berbagai macam bahan tambang lainnya.

Setelah emas makin berkurang, para pendatang mulai membuka ladang pertanian dan peternakan. Tambang emas bukan hanya menarik pendatang Inggris tetapi juga orang-orang Cina dari benua Asia. Kedatangan mereka ini tidak disenangi oleh orang-orang yang berasal dari Eropa. Mereka khawatir dengan kedatangan orang-orang Cina ini akan mengancam pekerjaannya. Orang-orang Cina merupakan pesaing dalam mencari pekerjaan karena mereka mau bekerja lebih lama dengan upah yang lebih rendah dibanding dengan pekerja Eropa. Dengan demikian, akan membahayakan para pekerja Eropa yang telah terbiasa menerima upah lebih tinggi.

Koloni-koloni di Australia mulai melarang masuknya orang Cina dengan menjadikan Australia sebagai tempat orang Inggris. Larangan ini merupakan tanda ketidaksenangan orang Australia terhadap orang Asia, yang pada waktu itu ditujukan kepada orang

Cina. Ketidaksenangan mereka kemudian dirumuskan ke dalam suatu peraturan yang terkenal dengan kebijakan Australia putih (*the White Australian Policy*) yang menjadi dasar kebijakan politik luar negeri Australia. Para pendatang dari Eropa kemudian mendirikan koloni pertamanya di benua Australia dengan nama New South Wales. Dalam perkembangan selanjutnya, makin banyak koloni didirikan di Australia seperti Victoria di selatan, dan Queensland di utara, keduanya memisahkan diri dari New South Wales.

Letaknya yang jauh dari benua Eropa menyebabkan koloni-koloni tersebut merasa khawatir bukan hanya kepada orang Cina, tetapi juga kepada bangsa-bangsa Eropa lainnya yang menjadi saingan Inggris. Persaingan antara Inggris dengan sesama negara Eropa seperti Perancis, Jerman, dan Rusia telah mendorong didirikannya koloni-koloni baru yaitu Tasmania, *South* Australia dan *Western* Australia.

Untuk memperkuat posisi dalam menghadapi ancaman dari luar, koloni-koloni tersebut kemudian bergabung dengan mendirikan suatu negara federal dengan nama *the Commonwealth of Australia* setelah diterimanya *the Commonwealth Constitution* oleh Parlemen Inggris pada bulan Juli 1900, dan mulai berlaku pada 1 Januari 1901. Urusan pertahanan sepenuhnya diserahkan kepada perlindungan the British Navy.

Semula negara Australia hanya diperuntukkan bagi orang-orang yang berasal dari Inggris. Untuk itu pemerintah Australia mendorong kedatangan orang-orang Inggris untuk bermigrasi ke Australia dengan diberi berbagai kemudahan. Namun akhirnya orang-orang Inggris yang mau pindah ke Australia semakin sedikit. Dengan makin berkurangnya perpindahan penduduk dari Inggris, Australia berusaha mencari sumber dari negara-negara Eropa selain Inggris. Perang Dunia I dan resesi 1929 mulai bangsa non-British

bermigrasi ke Australia, tetapi yang paling banyak setelah Perang Dunia II.

Jarak yang jauh dari Eropa dan penduduknya yang sebagian besar berasal dari Eropa menyebabkan orang Australia merasa terasing dan curiga kepada bangsa-bangsa Asia yang berbeda ras dan kebudayaan. Mereka merasa terasing dan khawatir dengan jumlahnya yang sedikit, sedang bangsa-bangsa Asia tetangganya, jumlahnya banyak. Orang Australia merasa super terhadap bangsa-bangsa Asia yang sebagian besar pada waktu itu masih dijajah oleh bangsa-bangsa Eropa. Ditambah lagi, Australia kaya akan barang tambang, dapat memenuhi kebutuhan pangannya sendiri dan taraf hidupnya tinggi, berhadapan dengan bangsa Asia yang miskin dan terbelakang. Keadaan ini membuat Australia makin khawatir terhadap bangsa-bangsa Asia, jangan-jangan mereka datang menyerbu Australia yang lebih makmur.

Ketidaksenangan kepada orang-orang Asia dapat dilihat dalam ungkapan-ungkapan seperti "*Asian Horde*" dan "*Yellow Fever*", yang menganggap orang Asia sebagai suatu ancaman yang berbahaya bagi keamanan Australia. Keadaan semacam itulah yang mendasari perasaan khawatir orang Australia terhadap bangsa Asia.

Semula kecurigaan terhadap bangsa-bangsa Asia ditujukan kepada orang-orang Cina yang datang ke Australia pada bagian kedua abad ke–19. Setelah merdeka, kecurigaan beralih pada bangsa Jepang, sampai dengan Jepang dikalahkan dalam Perang Dunia II. Kemudian kepada orang Cina lagi, setelah kaum komunis berhasil mendirikan negara komunis, Republik Rakyat Cina (RRC). Sekalipun curiga kepada bangsa Asia, Australia menyadari ketidakmampuannya menghadapi bangsa-bangsa tersebut. Itulah sebabnya, ketika menjadi koloni dan setelah menjadi negara merdeka, Australia masih menyandarkan diri pada perlindungan Inggris untuk menjaga keamanannya. Namun, dengan letak geografi yang sangat berjauhan

menyebabkan sering terjadi pertentangan kepentingan antara Australia dan Inggris. Sebagai negara yang letaknya di Eropa Barat, Inggris lebih menaruh perhatian pada masalah Eropa, sedangkan Australia yang terletak di sebelah tenggara Asia lebih menaruh perhatian pada masalah Asia dan Pasifik. Dengan kemampuan yang dimiliki pada waktu itu, tidak ada pilihan lain bagi Australia kecuali menggantungkan kepada Inggris kalau ingin *survive*.

Setelah terbentuknya Federasi Australia (1 Januari 1901), rasa takut terhadap perkembangan kekuatan Jepang yang semakin besar, yaitu dengan kemenangan Jepang dalam perang dengan Cina 1894–1895 dan dengan Rusia 1904–1905. Australia mendesak Inggris untuk meninjau kembali kebijakannya sesuai dengan keinginan Australia. Kekhawatiran Australia terhadap Jepang terbukti dengan meletusnya Perang Dunia II. Selain ketakutan kepada Jepang, yang menyebabkan Australia bertentangan dengan Inggris adalah Depresi 1929 yang mengakibatkan penderitaan.

Dalam Perang Dunia II, Singapura jatuh ke tangan Jepang pada 15 Februai 1942. Menyusul Hindia Belanda (Indonesia) secara keseluruhan dikuasai Jepang pada pada 8 Maret 1942.

Serbuan Jepang terus ke Timur dan Selatan, ke Papua New Guinea, kepulauan Solomon, dan Timor Timur. Pada waktu itu Australia berada dalam jarak jangkau pesawat-pesawat pembom Jepang. Darwin, Wyndham, dan Broome dibom oleh Jepang.

Untuk pertama kali Australia terlibat langsung dalam peperangan di wilayahnya sendiri dengan pemboman yang dilakukan Jepang terhadap Kota Darwin pada 19 Februari 1942 yang memakan korban 241 orang meninggal. Selanjutnya pelabuhan Sydney ditorpedo oleh kapal selam Jepang.

Australia panik menghadapi situasi yang demikian. Australia ingin menarik pasukannya dari Eropa dan Timur Tengah, tetapi

Inggris tidak mengizinkan. Beberapa pasukannya boleh ditarik tetapi dialihkan ke Burma (Myanmar) bukan ke Australia.

Perang Dunia II telah mengubah pandangan Australia terhadap Inggris. Sebelum Perang Dunia II semua masalah luar negerinya diserahkan kepada Inggris. Meskipun pada waktu itu mulai terjadi friksi disebabkan Australia merasa kepentingannya kurang mendapat perhatian, tetapi Australia masih mampu menahan diri sampai meletusnya Perang Dunia I.

Dengan jatuhnya Singapura, mulai menurunlah kepercayaan Australia kepada Inggris sebagai pelindungnya. Partai Buruh yang memerintah di bawah Perdana Menteri John Curtin menyatakan secara terbuka akan melepaskan keterikatan pertahanannya kepada Inggris dan beralih ke Amerika Serikat. Sekalipun demikian, Australia tidak dapat melepaskan diri sepenuhnya dari Inggris, mengingat penduduknya sebagian besar merupakan keturunan atau berasal dari Inggris. Hubungan formal mungkin dapat dilepas dengan Inggris, tetapi hubungan emosional tidak dapat dilepaskan.

Pemerintah Partai Buruh semakin jengkel terhadap sikap Inggris yang demikian. Partai itu kemudian mengeluarkan pernyataan yang bernada keras sebagai berikut."*The war with Japan is not a phase of struggle with Axis Powers, but is a new war … and we refuse to accept the dictum that the Pacific struggle must be treated as a subordinate segment of the general conflict…. The Australian Government therefore, regard Pacific struggle as primarily one in which The United States and Australia must have the fullest say in the direction of democracies' fighting plan. Without any inhibitations of any kind, I make it quite clear that Australia looks to America, free of any pangs to our traditional links or kinship with the United Kingdom. We know the problem that the United Kingdom faces…But we know too that Australia can go and Britain can still hold on. We are, therefore determined that Australia shall not go, and shall exert all our energies*

*towards the shaping of a plan, with the United States as its keystone, which will give our country some confidence of being able to hold out untill the tide of battle swings against the enemy (Herald, Melbourne, 27 December 1941).*"

Pernyataan ini menandai perubahan sikap Australia dari condong ke Inggris menjadi condong ke Amerika Serikat. Australia merasa lebih enak bekerja sama dengan Amerika Serikat yang sama-sama sebagai negara Pasifik dalam menghadapi musuh bersama, yaitu Jepang. Sejak itu, Australia merasa lebih bebas mengatur keamanannya dengan Amerika Serikat dan menyediakan negaranya sebagai tempat komando tertinggi Amerika Serikat di Pasifik. Di sana mulai tampak keinginan Partai Buruh Australia dihormati sebagai negara yang setara yang harus diajak berunding dalam menentukan rencana perang melawan Jepang. Perubahan sikap yang demikian mendapat tanggapan dingin baik dari pihak Inggris maupun dari pihak Amerika Serikat. Perdana Menteri Inggris pada waktu itu, Winston Churchill, makin tidak menghiraukan sikap Perdana Menteri Australia.

Setelah Perang Dunia II, Australia selalu bergantung pada Amerika Serikat dalam masalah pertahanan dan keamanannya. Australia selalu mengikuti kebijakan luar negeri Amerika Serikat, terutama kebijakan Amerika Serikat di Asia.

Pada dasarnya politik luar negeri Australia adalah kelanjutan dari politik dalam negerinya yang anti-Asia, *the White Australian policy* dan anti pada negara pesaing Inggris yang berasal dari Eropa. Pada masa-masa permulaan sebagai negara merdeka sampai dengan tahun 1939, politik luar negeri sepenuhnya dipercayakan kepada Inggris. Sejak tahun 1939, boleh dikatakan Australia mulai mengurus politik luar negerinya sendiri. Kebijakan ini dapat dilihat dari dibukanya perwakilan Australia di Amerika Serikat, Jepang, dan Cina 1940.

Setelah Amerika Serikat dikalahkan Jepang di Philipina, Jenderal Douglas MacArthur mundur ke Australia, dan menjadikan negara ini sebagai basis pertahanan untuk melawan Jepang. Namun, Australia tidak terlibat dalam perencanaan serangan balik terhadap Jepang, bahkan Mac Arthur tidak mau memakai perwira-perwira Australia sebagai stafnya sekalipun Presiden Amerika Serikat menyarankannya. Rupanya Inggris maupun Amerika Serikat belum mau menganggap Australia sebagai negara yang perlu diperhitungkan. Namun, Australia tetap lebih condong kepada Amerika Serikat karena merasa Amerika Serikat telah membantunya ketika menghadapi kesulitan besar menghadapi Jepang dan merasa sama-sama sebagai negara Pasifik yang keamanannya memiliki kesamaan bila dibandingkan dengan Inggris, paling tidak menurut Australia.

## B. Faktor yang Memengaruhi Politik Luar Negeri Australia

### 1. Fisik

#### *a. Geografi*

Australia adalah sebuah benua yang di sebelah barat dibatasi oleh lautan Hindia, di sebelah utara oleh laut Timor dan laut Arafura, di sebelah timur oleh laut Coral dan laut Tasman (bagian dari lautan Pasifik), dan di sebelah selatan oleh lautan Hindia. Benua Australia terletak di sebelah tenggara Asia pada 113,9' dan 153,39' bujur timur; 10,49' dan 43,39' lintang selatan.

Luas keseluruhan benua Australia 7.682.300 $km^2$, hampir seluas Amerika Serikat tanpa Alaska dan Hawaii atau dua kali luas benua Eropa tanpa Uni Soviet. Garis pantainya 20.000 $km^2$ hampir sama dengan jarak Sydney-London melalui terusan Suez.

Australia adalah benua yang paling datar, rata-rata tingginya 300 meter, bahkan ada beberapa bagian yang tingginya 150 meter. Di sebelah timur membujur pegunungan Great Divide Range dengan ketinggian kurang dari 1.000 meter dan puncak yang paling tinggi Gunung Kosciousko 2.228 meter. Di tengah, di balik the Great Divide Range tanahnya datar, baru menjelang samudera Hindia terdapat pegunungan yang tidak begitu tinggi.

Secara geografis letak benua Australia berada di ujung Asia Tenggara. Dilihat dari Inggris, Australia terletak di timur jauh bagian selatan, di ujung dunia. Jarak London-Sydney adalah 1/2 belahan bumi. Selain jarak Australia dari pusat kekuasaan dunia (Eropa), tempat asal sebagian besar penduduknya, juga jarak antara satu ibukota negara bagian dengan ibukota negara atau ibukota negara bagian yang lain jauh. Jarak terdekat antara ibukota negara bagian (*state*) adalah dari Sydney ke Canberra, 294 km. Jarak antara Sydney-Melbourne adalah 1.000 kilometer.

Oleh karena jarak merupakan hambatan utama bagi Australia baik di dalam maupun di luar negeri, maka jarak sering disebut sebagai *the tyranny of distance*. Sebenarnya jika dilihat dari benua Asia, Australia sangat dekat. Asia dan Australia dihubungkan oleh rangkaian kepulauan yang membentuk negara Republik Indonesia (RI), sehingga Indonesia seakan-akan merupakan benteng di sebelah utara dan barat laut atau jembatan dari Australia ke Asia atau sebaliknya. Oleh karena itu, posisi Indonesia dan Papua New Guinea sangat penting bagi Australia sebagai penangkal serangan dari barat laut dan utara.

Dewasa ini hambatan fisik sudah bisa diatasi dengan kemajuan teknologi transportasi dan komunikasi. Dari Australia ke Eropa bisa ditempuh 24 jam, begitu juga berita-berita dari Eropa dengan cepat dapat mencapai Australia. Namun, hambatan mental masih belum bisa diatasi sepenuhnya. Australia masih merasa terasing di tengah

bangsa-bangsa non-Eropa, di belahan bumi yang jauh dari Eropa. Posisi Indonesia sangat penting sekali bagi Australia sebagai daerah penangkal, sebagai lintas ekonomi dengan negara-negara Asia utara; Jepang dan Cina, serta sebagai daerah pemasaran dan lintas penerbangan.

***b. Kekayaan Alam***

Australia kaya akan bahan tambang. Yang utama ialah bauxit, manganese, mineral sand, batubara, tembaga, emas, perak, zink, besi, dan uranium. Australia memiliki batubara dan besi 10% dari cadangan dunia, 20% uranium, 35% bauxit, 8% nickel dan 7% timah hitam. Disamping barang hasil tambang, Australia merupakan produsen utama gandum, gula, tebu, jagung, anggur, wool, sapi, dan biri-biri. Jumlah sapi dan biri-biri di Australia sepuluh kali lebih besar daripada jumlah penduduknya (13,7 juta).

Australia merupakan negara yang meliputi satu benua. Kekayaan alam baik berupa tambang maupun bahan makanan cukup banyak. Meskipun tanahnya sebagian merupakan gurun pasir, tetapi karena jumlah penduduknya sedikit dan pertanian dilakukan dengan mekanisasi, maka hasil produksi pertanian berlebih. Dari hasil tambang dan pertanian inilah, selain industri, Australia mampu meningkatkan taraf hidup rakyatnya sehingga Australia termasuk salah satu negara terkaya di belahan bumi selatan.

***c. Penduduk***

Jumlah penduduk Australia (1975) 13.600.924 orang. Mereka terutama berdiam di sebelah timur dan tenggara, sebagian kecil di barat daya. Pada umumnya mereka tinggal di perkotaan, 64,5% tinggal di kota besar, 21,8% tinggal di kota yang lebih kecil, sehingga 85,57% penduduk Australia menempati area perkotaan, 14,29% yang lain menempati area perdesaan.

Mayoritas penduduk Australia adalah orang Eropa, terutama Inggris dan pendatang dari Eropa yang lain dari Eropa Utara, Mediterania, Eropa Tengah dan Eropa Timur terutama sejak Perang Dunia II dan sesudahnya. Baru pada akhir 1960-an dan awal 1970-an, setelah *the White Australia Policy* dihapus, orang-orang non-Eropa mulai diterima meskipun jumlahnya masih sedikit sekali. Orang Australia pada dasarnya rasis, mereka tidak senang bila ada orang lain non-Anglo-Saxon datang menjadi penduduk Australia. Memang semula Australia didirikan sebagai negara orang-orang Ango-Saxon, tetapi ternyata tidak banyak orang-orang itu yang mau pindah ke Australia, sehingga terpaksa mereka mengambil pendatang dari bagian Eropa yang lain. Setelah bangsa-bangsa Eropa yang lain kurang tertarik untuk pindah ke Australia baru mereka mau menerima orang-orang Asia.

Perasaan tidak senang terhadap orang asing tidak hanya ditujukan kepada orang-orang Asia, tetapi juga terhadap orang Eropa non-Anglo-Saxon. Pada waktu orang-orang dari negara Baltik pertama datang, mereka selalu mendapat ejekan dari orang Australia. Begitu juga waktu orang Eropa selatan datang mereka diejek dengan kata *wog*. Terhadap orang-orang Asia ejekan mereka lebih-lebih lagi.

Perasaan tidak senang terhadap orang-orang Asia sudah ada sejak sebelum terbentuknya Australia sebagai negara federal. Waktu itu sasaran utama ditujukan kepada orang Cina. Perasaan superior dan tidak senang kepada orang Asia ini akhirnya menyebabkan keluarnya peraturan tentang *the White Australia Policy*. Policy ini secara terselubung mengilhami politik luar negeri Australia sampai awal pemerintahan Whitlam. Meskipun sekarang kebijakan ini sudah dihapus dan mulai diterimanya orang-orang Asia bermigrasi ke Australia, tetapi pengaruhnya masih belum tampak baik dalam politik dalam negeri maupun di dalam politik luar negeri. Misalnya, ketika ada bencana alam atau kekacauan politik di Eropa, Gunung

Vesuvius di Italia meletus awal tahun 1980-an dan kekacauan politik di Polandia pada tahun yang sama, pemerintah Australia segera menawarkan penduduk kedua negara tersebut untuk bermigrasi ke Australia. Sebaliknya, bila ada kejadian yang sama terjadi di Asia mereka diam saja, kecuali masalah Vietnam karena adanya tekanan internasional, dengan segala pembatasan yang sangat ketat.

**2. Sosial**

***a. Ideologi***

Yang dimaksud ideologi di sini adalah sistem nilai yang mencakup segenap nilai hidup dan kehidupan bangsa serta negara yang bersifat saling berhubungan dan saling tergantung. Meskipun dalam sistem politik Australia hampir tidak pernah terdengar kata ideologi, tetapi dapat diketahui bahwa sistem nilai yang dianut Australia adalah sistem liberal, dengan menitikberatkan pada kebebasan individu.

Sama dengan negara-negara Barat lainnya, Australia menjamin kebebasan individu, seperti misalnya kebebasan berbicara, kebebasan beragama, kebebasan berserikat, dan kebebasan dari rasa takut. Konsep mereka dalam masalah kebebasan berbeda dengan konsep negara tetangganya di Asia Pasifik. Perbedaan konsep ini menyebabkan mereka mempunyai penilaian yang berbeda terhadap yang dilakukan oleh tetangganya.

***b. Politik***

Secara politik, Australia termasuk negara demokrasi liberal *a la Westminster*. Sistem politik yang dijalankan merupakan kombinasi sistem politik Inggris dengan beberapa modifikasi sistem Amerika Serikat.

Ratu Inggris sebagai kepala negara diwakili oleh seorang gubernur jenderal. Negara berbentuk federal seperti Amerika

Serikat, tidak berbentuk kesatuan seperti Inggris. Australia terdiri atas enam negara bagian dan dua *territories*. Kepala pemerintahan setiap negara bagian bukan gubernur seperti di Amerika Serikat, tetapi perdana menteri negara bagian, seperti nama jabatan yang mengepalai negara di tingkat nasional. Namun, perdana menteri negara bagian lebih banyak bertindak secara seremonial. Kehendak rakyat disalurkan melalui partai-partai politik di tingkat negara-bagian, yang setiap negara-bagian mempunyai pola pengaturan yang berbeda.

Di Australia hanya ada dua partai politik yang mempunyai cabang di seluruh negara-bagian. Sistem kepartaian terutama didasarkan atas pekerjaan (*occupation*) dan perbedaan antara perkotaan dan pedesaan. Perbedaan atas dasar pekerjaan melahirkan Partai Buruh dan Partai Liberal, sedangkan perbedaan desa-kota melahirkan Partai Buruh dan Liberal di satu pihak dengan Partai Nasional di pihak lain.

***c. Ekonomi***

Seperti negara bagian barat lainnya, Australia menganut sistem ekonomi pasar. Peranan swasta lebih besar di bidang ekonomi bila dibandingkan dengan peranan negara. Di negara-negara sekitarnya, Asia, negara mendominasi kegiatan ekonomi. Secara ekonomi Australia termasuk negara maju dan makmur. *Gross National Product* (GNP) tahun 1972 sama dengan jumlah GNP negara-negara mulai dari teluk Benggala sampai ke laut Cina Selatan. Oleh karena itu, meskipun Australia letaknya di selatan tetapi termasuk kelompok negara-negara utara. Kemakmurannya menjadikan Australia khawatir terhadap negara tetangganya yang relatif miskin.

### *d. Sosial Budaya*

Penduduk Australia sebagian besar orang Eropa, terutama berasal dari kepulauan Inggris. Pada mulanya orang Inggris yang datang ke Australia adalah para narapidana yang dibuang oleh Inggris dan petugas yang mengawasi orang buangan itu.

Setelah ditemukan emas, makin banyak orang datang dari Benua Eropa. Bahkan datang pula orang-orang Cina untuk ikut mengadu untung. Dalam perkembangan selanjutnya, berdatangan orang-orang yang ingin mengadu nasib di bidang pertanian dan peternakan.

Selain orang Inggris datang pula bangsa Eropa yang lain ke Australia baik mereka yang ingin mengadu nasib di bidang ekonomi maupun mereka yang di negaranya menghadapi tekanan politik. Hal ini terjadi menjelang, sejak, dan setelah Perang Dunia II. Banyak orang dari Italia, Yunani, Yugoslavia, dan negara-negara Eropa Timur datang ke Australia. Sebagian orang-orang ini tidak tahan terhadap tekanan Nazi Jerman, Fasis, Komunis dan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal sebagai akibat Perang Dunia II.

Dari Asia orang Cina telah datang sebelum terbentuknya Commonwealth, kemudian banyak pendatang mengungsi sebagai akibat perang Vietnam. Pada umumnya orang-orang datang ke Australia adalah orang-orang yang anti komunis dan anti totalitarian yang lain. Sekalipun banyak berdatangan bangsa-bangsa lain, tetapi yang paling banyak menghuni Australia tetap orang-orang dari kepulauan Inggris. Struktur migran yang demikian ini kemudian membentuk sifat orang Australia yakni cenderung konservatif, konformis, dan hedonistik, anti totalitarian (kiri dan kanan) dan mempunyai peranan yang egalitarian.

Pengaruh tradisi dan budaya Inggris sangat besar bagi orang Australia. Bahkan setelah negara merdeka 1901 sampai dengan

Perang Dunia II, Australia masih tergantung kepada Inggris dalam masalah internasional. Pertalian sejarah inilah yang menyebabkan orang Australia merasa lebih dekat dengan budaya Eropa, terutama Inggris daripada dengan budaya Asia. Dari keadaan alam dan sosial demikian ini kemudian dapat dijelaskan alasan orang-orang Australia merasa terasing dan curiga kepada negara-negara tetangga di sekitarnya.

***e. Pertahanan Keamanan***

Sistem pertahanan dan keamanan yang dianut oleh Australia sejak berdirinya adalah menggantungkan diri pada sekutunya. Sejak menjadi koloni, kemudian sebagai negara merdeka mulai 1901 sampai dengan Perang Dunia II, sebagian besar tanggung jawab pertahanan dan keamanan Australia diserahkan kepada the British Navy. Setelah Perang Dunia II saat kemampuan Inggris mulai menurun, Australia mulai memalingkan diri kepada Amerika Serikat.

Makin berkembangnya komunisme di Asia, mendorong Australia mengembangkan sistem pertahanan keamanan yang disebut *forward defence policy* dengan cara menumpang Amerika Serikat dalam usahanya memerangi komunisme di Asia. Pada *forward defence policy*, Australia berusaha menghancurkan ancaman terhadap keamanannya jauh di luar wilayah Australia. Dalam pelaksanaan sistem ini, Australia berusaha menghancurkan keamanannya jauh di luar wilayah Australia dan banyak terlibat dalam perang di daratan Asia. Misalnya, penumpasan gerilya komunis di Malaya, Perang Korea, Perang Vietnam, dan keterlibatan dalam konfrontasi Indonesia-Malaysia. Namun, setelah Inggris mengundurkan diri dari Timur terusan Suez tahun 1956 dan Presiden Amerika Serikat, Richard Nixon, mengumumkan doktrinnya di Guam tahun 1969, Australia mulai bimbang dalam menentukan pola pertahanannya.

Pada tahun 1970-an mulai dikemukakan sistem hankam baru yang disebut *fortress Australia* atau *continental defence*. Sistem ini dimaksudkan untuk mempertahankan keamanan Australia di dalam wilayah teritorialnya sendiri.

Keengganan Australia melibatkan diri dalam masalah Timor-Timur merupakan salah satu pengaruh pemikiran *fortress* Australia. Masih adanya pasukan Australia di Malaysia dan Singapura, keanggotaannya dalam pakta pertahanan ANZUS dan SEATO menunjukkan bahwa sistem baru ini belum begitu jelas. Lebih-lebih bersama Amerika Serikat dan sekutu Barat lainnya mengirimkan angkatan laut ke Teluk Persia untuk menghukum Irak.

Australia selalu mengkuti kebijakan pertahanan dan luar negeri Amerika Serikat terutama di Asia. Itulah yang menjadi dasar kebijakan politik luar negeri Australia. Kebijakan politik ini dapat disebut dengan politik luar negeri tradisional Australia, yaitu politik luar negeri yang menggantungkan diri pada sahabat besarnya, Inggris dan kemudian Amerika Serikat.

Selanjutnya terdapat dua contoh politik luar negeri tradisional Australia terhadap Indonesia. *Pertama*, dijalankan oleh pemerintah Partai Buruh pada masa perjuangan kemerdekaan Indonesia, 1945–1949. *Kedua*, politik luar negeri yang dijalankan oleh Partai Liberal pada masa pemerintahan R.G. Menzies dalam perjuangan Indonesia mengenai Irian Barat 1950–1962.

Dalam politik luar negeri Australia terhadap Indonesia, Australia berusaha menjalankan politik yang bebas dari pengaruh sekutunya. Namun, akhirnya bila sekutunya mengambil sikap lain Australia kemudian menyesuaikan.

## C. Politik Luar Negeri Tradisional Australia

### 1. Pemerintahan Partai Buruh

Sampai dengan Perang Dunia II Australia tidak menaruh perhatian pada Hindia Belanda (Indonesia) karena beberapa alasan. *Pertama*, karena Australia percaya pada kemampuan Belanda dalam menjaga keamanan wilayahnya yang sampai pada Perang Dunia II tidak pernah memberikan gangguan terhadap keamanan Australia. *Kedua*, karena sejak Australia merdeka, belum pernah mengurusi politik luar negerinya sendiri.

Pada Perang Dunia II, Australia mulai memberikan perhatian setelah Indonesia diduduki Jepang. Dari pangkalan di Indonesia dan Papua New Guinea, Jepang melakukan serangan udara terhadap wilayah Australia bagian Utara. Darwin, Broome, dan Wyndham berkali-kali dibom. Bahkan New Castle dan Sydney pernah mendapatkan serangan torpedo dari kapal selam Jepang. Peristiwa ini baru pertama kali dialami dan sebelumnya belum pernah wilayah Australia terlibat peperangan secara langsung. Kejadian ini merupakan pelajaran bagi Australia akan pentingnya daerah di sebelah utara dan barat laut sebagai penyangga keamanannya.

Pada masa yang lalu, Australia percaya pada kekuatan Belanda dan Inggris sebagai pelindung pangkalan di Singapura. Setelah jatuhnya Singapura, kemudian menyusul Indonesia kepada Jepang, Australia menjadi sasaran terbuka bagi invasi Jepang ke selatan. Kejadian ini mendasari pemikiran politik luar negeri Australia kepada Indonesia pada masa-masa selanjutnya.

Pada waktu Indonesia memproklamasikan kemerdekaan, Partai Buruh sedang berkuasa di Australia. Pemerintah Buruh dihadapkan pada persoalan rumit dengan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Di satu pihak Partai Buruh ingin menerapkan Piagam Atlantik terhadap wilayah Asia dan Pasifik, dengan menjadikan Hindia

Belanda sebagai daerah perwalian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Di pihak lain, Partai Buruh menginginkan kembalinya kekuasaan Belanda ke Indonesia, tetapi menyangsikan kemampuan Belanda menjaga stabilitas setelah adanya proklamasi kemerdekaan Indonesia.

Pemerintah Belanda kurang senang terhadap sikap Australia terutama ucapan Menteri Luar Negeri Dr. Herbert Vere Evatt (H.V. Evatt), yang ingin menempatkan Hindia Belanda di bawah perwalian PBB maupun pernyataannya tentang perlunya kerja sama Australia-Belanda setelah perang untuk memajukan Indonesia. Pernyataan ini, sangat menyinggung pemerintah Belanda. Dalam pernyataan tersebut tersirat bahwa Australia ingin ikut bersama mengatur Hindia Belanda atau berpengaruh di Hindia Belanda atau setidak-tidaknya bisa menyewa Timor Belanda dan Irian Barat seperti yang pernah diusulkan pada November 1943.

Perdana Menteri Australia yang baru, Joseph Benedict Chiefley (Ben Chifley), mengatakan kepada Inggris bahwa Australia tidak setuju terhadap kembalinya Belanda ke Indonesia tanpa adanya kesepakatan antara Belanda dan Indonesia. Sikap ini bukan berarti bahwa Australia mendukung kemerdekaan Indonesia, Australia baru pada tingkat simpati pada perjuangan Indonesia.

Sikap yang lebih tegas diperlihatkan oleh *Waterside Workers Federation* (WWF) yang melakukan pemogokan terhadap kapal-kapal Belanda yang berlayar ke Indonesia. Dengan sikap WWF itu Indonesia salah sangka, dikiranya Pemerintah Australia sudah betul-betul mendukung kemerdekaan Indonesia.

Sebelum bulan Juli 1947, Indonesia pernah meminta bantuan Australia agar mengajukan masalah Indonesia ke sidang Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), tetapi Australia tidak bersedia karena nasihat Inggris. Di samping itu, Inggris juga tidak setuju pada keinginan Australia untuk menjadikan Hindia Belanda

sebagai daerah perwalian PBB. Setelah gagal minta bantuan Australia untuk mengajukan masalahnya ke PBB, Indonesia berusaha minta bantuan Ukraina. Ukraina mengajukan masalah Indonesia ke sidang Dewan Keamanan PBB, minta agar diadakan penyelidikan mengenai masalah Indonesia. Australia termasuk negara yang menentang usul Ukraina dengan dalih bahwa masalah Indonesia adalah masalah dalam negeri, karena itu Dewan Keamanan PBB tidak berwenang.

Akhirnya, disepakati untuk diadakan sebuah perundingan yakni perjanjian Linggarjati pada 25 Maret 1947. Persetujuan ini berhasil atas usaha *Sir* Archibald Clark Kerr yang kemudian diteruskan oleh Lord Killearn dari Inggris. Inggris mendaratkan tentaranya di Jawa pada bulan September 1946, kira-kira satu bulan setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia. Agar tugasnya cepat selesai, Inggris mengakui secara *de Facto* RI serta mendesak RI dan Belanda untuk segera melakukan perundingan.

Sebelum kesepakatan Linggarjati ditandatangani pada bulan Maret 1947, pada bulan November 1946 pasukan Inggris telah meninggalkan Indonesia. Pada saat itu, tentara Belanda di Indonesia sudah berjumlah 55.000, cukup untuk memberi tekanan kepada Indonesia.

Sekalipun telah ditandatangani perjanjian damai, ternyata antara Indonesia dan Belanda terdapat penafsiran yang berbeda tentang isi perjanjian, sehingga perjanjian tersebut macet tidak bisa dilaksanakan. Amerika Serikat dan Inggris mendesak agar perundingan itu dijalankan terus oleh kedua belah pihak. Australia mengikuti jejak Amerika Serikat dan Inggris mendesak diteruskannya perundingan antara kedua belah pihak. Belanda justru kemudian melakukan aksi militernya kepada Indonesia pada tanggal 21 Juli 1947. Penyerbuan ini menggeser sikap Australia terhadap sengketa Indonesia-Belanda dari simpati menjadi mendukung Indonesia.

Setelah aksi militer Belanda pada 21 Juli 1947 tersebut, Indonesia sekali lagi minta kepada Australia untuk membawa masalah persengketaannya dengan Belanda ke sidang Dewan Keamanan PBB. Kali ini pun Australia masih enggan memenuhi permintaan Indonesia, khawatir akan penentangan Inggris seperti yang terjadi pada tahun sebelumnya, yaitu waktu Inggris menolak dengan alasan Dewan Keamanan tidak berhak mengirim komisi penyelidik ke Indonesia karena hal tersebut dianggap sebagai masalah dalam negeri.

Namun, setelah India memberitahu akan mengajukan masalah penyerbuan Belanda ke wilayah Indonesia kepada Dewan Keamanan, dengan alasan masalah Indonesia "membahayakan perdamaian dunia" (pasal 34 Piagam PBB), maka Australia segera mengajukan masalah itu ke Dewan Keamanan dengan alasan "pelanggaran perdamaian" (pasal 39 Piagam PBB). Dewan Keamanan dalam waktu 24 jam harus bertindak memulihkan perdamaian dan keamanan internasional.

Akhirnya, resolusi Australia ditolak, sebagai gantinya usul Amerika Serikat untuk membentuk Komisi Jasa-Jasa Baik (*Committee of Good Offices*) diterima oleh Dewan Keamanan pada 25 Agustus 1947. Sejak itu, Australia secara konsisten mendukung Indonesia yang berakibat makin dalam keterlibatannya pada pertikaian antara Indonesia dan Belanda dibandingkan dengan masa sebelumnya, terutama dengan terpilihnya Australia mewakili Indonesia dalam Komisi Jasa-Jasa Baik. Belanda memilih Belgia sebagai wakilnya, kemudian Australia dan Belgia memilih Amerika Serikat.

Setelah aksi militer pertama, posisi Belanda makin kuat, dan Indonesia makin terjepit. Sekalipun Dewan Keamanan pada tanggal 11 Agustus 1947 telah mengeluarkan perintah penghentian tembak-menembak, tentara Belanda tidak mau meninggalkan daerah yang dikuasai dari hasil aksi militer pertama. Belanda justru menyatakan

garis Van Mook sebagai garis pemisah kemajuannya dengan daerah Indonesia.

Kalau Dewan Keamanan tidak memaksa Belanda keluar dari posisinya sebelum 21 Juli 1947, maka Indonesia akan dibanjiri oleh negara-negara boneka bentukan Van Mook. Kebijakan Australia tetap berpegang pada hasil persetujuan Linggarjati yang mengakui kekuasaan Indonesia yang mencakup pulau Jawa dan pulau Sumatera.

Namun, Belanda berusaha membentuk negara-negara boneka yang pro-Belanda dalam rangka pembentukan Negara Indonesia Serikat, untuk mengurangi pengaruh Indonesia. Komisi Jasa-Jasa Baik sangat sulit mencari dasar persetujuan antara kedua belah pihak, terutama dari pihak Belanda yang posisinya lebih baik sebagai hasil yang diperoleh dalam aksi militernya yang pertama.

Akhirnya, dicapai kompromi dalam suatu persetujuan Renville yang ditandatangani pada 17 Januari 1948. Persetujuan ini adalah hasil usaha Komisi Jasa-Jasa Baik dengan memodifikasikan usul asli Belanda. Australia sebenarnya merasa bahwa persetujuan Renville tidak adil bagi Indonesia, tetapi karena persetujuan ini mendapat dukungan kuat dari Amerika Serikat, penentangan akan sia-sia. Menurut Australia paling tidak persetujuan ini akan mengekang tindakan militer Belanda, melindungi Indonesia, dan berlanjutnya keterlibatan PBB.

Sepanjang tahun 1948, jalan buntu tetap terjadi atas interpretasi dari bunyi persetujuan. Komisi Jasa-Jasa Baik tidak mempunyai kekuasaan untuk mencegah Belanda menghindar dari jiwa persetujuan. Untuk itu, muncul inisiatif dari utusan Australia dan Amerika Serikat untuk memecahkan jalan buntu dengan mengeluarkan usul kompromi yang terkenal dengan *Du Bois-Critchley Plan*. Usul itu merupakan refleksi pandangan pemerintah Australia dalam menyelesaikan masalah Indonesia, seandainya

Belanda tetap menolak berunding untuk mencapai penyelesaian politik yang bisa diterima oleh Indonesia. Usul *Du Bois-Critchley* ternyata ditolak oleh Belanda, bahkan menuduh bahwa *Du Bois* dan *Critchley* melampaui batas wewenang yang dimiliki.

Dalam kemacetan yang diakibatkan oleh sikap keras kepala Belanda, di wilayah Indonesia, timbul pemberontakan Komunis di Madiun, 18 September 1948, yang segera dapat dipadamkan oleh pemerintah Indonesia. Pemberontakan ini membawa perubahan pandangan Amerika Serikat terhadap Indonesia. Usaha baru dikeluarkan Amerika Serikat untuk perundingan bagi kedua belah pihak, Indonesia dan Belanda. Sekalipun Amerika Serikat memberi tekanan kepada Belanda. Jalan buntu tidak dapat dipecahkan.

Belanda melakukan aksi militernya yang kedua pada 19 Desember 1948. Kejadian ini membuat sikap Amerika Serikat berubah sama sekali terhadap Belanda.

Setelah adanya aksi militer kedua, Amerika Serikat secara terbuka mendukung usul *Du Bois-Critchley* dan mengintensifkan tindakan PBB bagi penyelesaian akhir yang oleh Belanda telah ditolak sepanjang tahun 1948.

Setelah sidang kabinet 21 Desember, Perdana Menteri Ben Chifley mengatakan bahwa Australia akan menuntut untuk segera mengadakan penghentian tembak menembak, menarik pasukan dari Garis Demarkasi, serta tindakan oleh pengawas militer PBB untuk menghindari balas dendam. Sekalipun Australia sudah bukan lagi anggota Dewan Keamanan, tetapi masih dapat mengikuti perdebatan tentang Indonesia di dalam Dewan Keamanan. Dalam perdebatan tersebut wakil Australia mengecam keras tindakan Belanda dengan meminta Belanda agar dikeluarkan dari keanggotaan PBB karena telah melanggar Piagam PBB.

Aksi militer Belanda kedua mengundang kemarahan negara-negara Asia yang baru merdeka. Perdana Menteri India, Nehru,

segera mengadakan konferensi di New Delhi pada awal Januari 1949 yang dihadiri oleh negara-negara Asia. Satu-satunya negara non-Asia yang hadir adalah Australia.

Di dalam negeri, kehadiran Australia menyebabkan pemerintah Partai Buruh dikecam habis-habisan oleh oposisi. Tujuan konferensi itu adalah mengadakan kesepakatan untuk menyepakati cara menghadapi masalah kolonialisme dan komunisme dengan contoh masalah Indonesia. Konferensi tidak bermaksud melangkahi wewenang Dewan Keamanan PBB tetapi memperkuat dengan cara mengeluarkan pernyataan dari peserta konferensi.

Hal yang paling penting dari konferensi New Delhi adalah adanya resolusi yang diterima sebelum Dewan Keamanan mengadakan sidang. Setidaknya resolusi itu akan berpengaruh secara moral terhadap sidang solidaritas negara-negara Asia. Resolusi membuat rekomendasi sebagai berikut.

1. Pemimpin-pemimpin Indonesia dan semua pemimpin politik harus dikembalikan merdeka.
2. Pemerintah sementara harus dibentuk, terdiri atas wakil-wakil Republik Indonesia dan daerah Indonesia, sebelum 15 Maret 1949.
3. Pemerintah Indonesia harus mampu berfungsi secara bebas, langkah yang diambil untuk mencapai tujuan itu adalah membawa kembali daerah Yogyakarta ke Indonesia; fasilitas komunikasi dan kebebasan berkonsultasi di seluruh Indonesia untuk Republik Indonesia; pengembalian wilayah di Jawa, Sumatera, dan Madura yang dikuasai pemerintah Indonesia sebelum Maret 1949; dan menyingkirkan semua pembatasan-pembatasan perdagangan.
4. Pemerintah Sementara harus mempunyai kekuasaan penuh sebagai pemerintah dan pasukan Belanda harus keluar dari seluruh wilayah Indonesia.

5. Kebebasan Pemerintah Sementara dalam masalah-masalah luar negeri harus ditentukan dalam konsultasi antara Pemerintah Indonesia, Pemerintah Belanda, Komisi Jasa-Jasa Baik, atau komisi lain yang ditunjuk oleh Dewan Keamanan.
6. Pemilihan Dewan konstituante harus dilaksanakan sebelum 1 Oktober 1949.
7. Kekuasaan harus dikembalikan seluruhnya kepada Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 1 Januari 1950 dan hubungan antara Indonesia dan Belanda harus ditentukan dalam perundingan.

Beberapa hari setelah selesainya Konferensi New Delhi, Dewan Keamanan (25—27 Januari 1949) mengadakan sidang dengan rekomendasi sebagai berikut.Bahwa Belanda menyerahkan kembali semua yang diperoleh dengan penyerbuannya, menarik tentaranya, mengizinkan pembentukan Pemerintahan Sementara, melaksanakan pemilihan Dewan Konstituante 1 Oktober 1949, dan menyerahkan kedaulatan kepada RIS pada 1 Januari 1950.

Selanjutnya Dewan Keamanan mengubah Komisi Jasa-Jasa Baik dengan kekuasaan yang lebih besar dengan nama Komisi PBB untuk Indonesia (*United Nations Commission for Indonesia*, UNCI) yang meliputi "membuat rekomendasi dan melakukan konsultasi langsung dengan negara-negara bagian yang tidak di bawah kekuasaan Indonesia, juga mengawasi pemilihan umum". Pemilihan Umum inilah yang telah berkali-kali ditekankan oleh Australia, tetapi selalu dirintangi oleh Amerika Serikat.

Setelah keputusan Dewan Keamanan ini, Belanda menjadi ragu-ragu dalam sengketanya dengan Indonesia, terutama karena tekanan Amerika Serikat dan kurangnya simpati teman-temannya, perundingan-perundingan akan dibentuknya *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), dan biaya besar untuk kebijakan ini. Pada awal bulan April 1949 telah disepakati oleh Belanda dan Indonesia akan diadakan perundingan lanjutan yang disebut Konferensi Meja

Bundar (KMB) di Den Haag antara wakil Republik Indonesia, negera-negara federal dan Belanda untuk membentuk negara republik federal di bawah naungan Ratu Belanda. Di dalam KMB telah disepakati bahwa akan didirikan pemerintahan federal RIS dan Uni Indonesia Belanda. Australia menyambut baik penyelesaian masalah Indonesia secara damai. Dalam KMB, PBB menyertakan UNCI untuk membantu agar keputusan-keputusan Dewan Keamanan itu tidak dikhianati. Satu masalah yang belum bisa diselesaikan dalam perundingan KMB, yaitu masalah status Irian Barat. Pada waktu itu disepakati bahwa masalah Irian Barat akan dibicarakan kembali setahun setelah persetujuan KMB. Australia gembira dengan perkembangan ini, tetapi mereka lebih senang bila perundingan diselenggarakan dalam kerangka PBB. Dalam KMB, Dr. H. V. Evatt, menteri luar negeri Australia, ikut mendorong Belanda untuk tidak menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Bagi Australia penentuan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat perlu dilakukan. Di sisi lain, Australia memandang bahwa posisi Indonesia dalam geostrategi Australia sangat penting, sehingga menjaga hubungan baik dengan Indonesia dengan memberikan dukungan kepada Indonesia perlu dilakukan oleh Australia. Dalam kasus Irian Barat ini, Australia menghadapi dilema.

### 2. Pemerintahan Partai Liberal-Country, 1949–1962

Partai Liberal-Country memenangkan pemilihan umum bulan Desember 1949. Sejak itu Robert Gordon Menzies diangkat kembali sebagai Perdana Menteri yang memerintah sejak 1949 sampai 1966. Ini merupakan masa jabatan Perdana Menteri paling lama di Australia. Pada masa berikutnya, pemerintahan Partai Liberal-Country dalam waktu relatif singkat 1966–1972 dijabat oleh tiga orang Perdana Menteri.

Hubungan Australia-Indonesia pada waktu itu didominasi oleh masalah Irian Barat (Papua). Masalah ini muncul setelah berakhirnya KMB yang memberikan pengakuan terhadap berdirinya negara RIS. Namun, penyelesaian masih belum menyeluruh dengan penolakan Belanda pada kedaulatan RIS atas Irian Barat. Dalam KMB dinyatakan bahwa Irian Barat akan dirundingkan dalam waktu setahun setelah KMB disetujui.

> *"...with the stipulation that within a year from the date of transfer of soverignity to the Republic of the United States of Indonesia the question of the political status of New Guinea be determined through negotiations' between the Nederlands and the Republic of the United States of Indonesia."*

Sebelum waktu satu tahun habis, Indonesia berusaha merundingkan kembali masalah Irian Barat tetapi belum bisa diperoleh penyelesaian. Keinginan Belanda untuk tetap mempertahankan Irian Barat sebagai wilayahnya antara lain karena mendapat dorongan menteri luar negeri Australia. Menteri Luar Negeri Australia, Percey Spender, lebih percaya kepada Belanda yang menguasai wilayah itu daripada diserahkan kepada Indonesia bagi masa depan keamanan Australia. Sikap Australia mengenai Irian Barat dapat kita lihat sejak masa akhir pemerintahan Partai Buruh 1949. Pada waktu itu, Australia mengusulkan di UNCI dua pilihan bagi penyelesaian masalah Irian Barat. Pertama, Irian Barat berada di bawah perwalian PBB. Usul ini ditolak oleh Indonesia. Kedua, masalahnya ditunda dan dirundingkan dalam waktu satu tahun setelah penyerahan kekuasaan. Rupanya usul kompromi ini yang diterima oleh kedua belah pihak.

Masalah Irian Barat merupakan contoh ketidakpercayaan Australia terhadap bangsa Asia. Hal ini tampak sekali dari pernyataan pemerintah, dalam hal ini Partai Liberal-Country maupun Partai Buruh. Dalam sidang parlemen pertama setelah terpilihnya Partai

Liberal-Country memerintah Australia, Partai Buruh sebagai oposisi ikut menentang keras tuntutan Indonesia atas Irian Barat. Dr. Evatt pada waktu itu menginginkan agar Australia berpartisipasi dalam pembicaraan antara Indonesia-Belanda mengenai Irian Barat dan apabila perubahan status wilayah itu harus ada persetujuan Australia. Begitu juga Arthur Calwell di Parlemen, membuat kecaman keras terhadap sikap lunak Menteri Luar Negeri Spender sebagai *a shocking surrrender*. Tampaknya Australia kurang menyadari kesungguhan pemerintah Indonesia dalam tuntutannya mengenai Irian Barat. Sikap keras kepala Belanda dan dukungan kuat Austalia justru membuat kelompok moderat yang cenderung mengadakan perundingan dalam penyelesaian Irian Barat tersingkir, digantikan kelompok radikal.

Dari Partai Liberal-Country dapat kita lihat pernyataan pemerintah, baik di dalam maupun di luar parlemen serta di PBB. Pandangan pemerintah seperti dikemukakan oleh Menteri Luar Negeri Australia, Spender yang mengunjungi Den Haag pada bulan Agustus 1950 sebagai berikut: *The Austalian Government rejection of Indonesia's claim more unequivovally that he had previously*. Alasan yang dipakai Australia menentang klaim Indonesia sebagai alasan yuridis dan sebagian alasan keamanan, minta Australia harus diikutsertakan dengan kepentingan strategisnya. Bahkan pernah ada pikiran bahwa Australia mungkin bisa menggantikan Belanda sebagai penguasa administratif melalui Dewan Perwalian atau dengan cara membeli wilayah itu.

Menteri Luar Negeri Australia pengganti Spender, Richard Gavin Gardiner Casey, tidak banyak berkomentar tentang Irian Barat demi menjaga hubungan baik dengan Indonesia dan mengajak Indonesia masuk Colombo Plan pada tahun 1953. Casey mengharap masalah Irian Barat dapat dilemari-eskan. Dia berpegang pada pentingnya menjaga hubungan baik Australia-Indonesia.

Setelah perundingan langsung mengenai Irian Barat berkali-kali tidak berhasil, Indonesia berusaha menyelesaikan dengan cara damai melalui PBB. Pada sidang umum PBB tahun 1954, Indonesia memasukkan masalah Irian Barat ke sidang Majelis Umum PBB. Dalam perdebatan di PBB, Australia-Belanda berusaha menyelesaikan dengan cara memberi janji untuk "menentukan nasib sendiri" bagi orang-orang Irian. Janji ini bertentangan dengan tuntutan Indonesia bahwa Irian Barat adalah bagian dari Hindia Belanda yang harus diserahkan pada waktu pengakuan kemerdekaan bulan Desember 1949. Belanda menghindar dari kesepakatan dalam KMB. Tindakan ini didukung oleh Australia seperti yang dikemukakan oleh Spender dalam parlemen 8 Juni 1950:

> *"…it is our view that should discussion between the Netherlands and Indonesia tend towards any arrangement which would alter the status of New Guinea, the matter is no longer one merely for those two parties themselves. This is not simply an assertion. Quite apart from Australia's interests and obvious consideration is the interests and desires of people who inhabit this area, their ethnic origins, their affinity with the people of the rests of New Guinea and related factors… We cannot alter our geography, which for all time makes the mainland of New Guinea of vital importance to our security. It would, we think be both unreal and unreasonable that any change of status for the territory should occur which disregards of the interest of the indigenous population and those of Australia."*

Dalam perdebatan di PBB, baik Indonesia maupun Belanda sama-sama memakai dasar hukum. Bagi Indonesia dasar hukumnya adalah sesuai dengan artikel KMB yang menyebutkan bahwa "wilayah Indonesia" termasuk Irian Barat, dan wilayah ini untuk sementara dikuasai oleh Belanda dan akan dirundingkan dalam waktu satu tahun setelah penandatanganan. Dalam pembicaraan

1950 belum berhasil diperoleh kesepakatan, maka perundingan harus dilanjutkan. Argumen Belanda juga memakai pasal tersebut dengan penafsiran yang berbeda. Menurut penafsiran Belanda, karena dalam perundingan tahun 1950 tidak dicapai kata sepakat, maka selanjutnya Irian Barat tetap menjadi wilayah Belanda dan tidak perlu dirundingkan lagi. Dalam perdebatan di Australia, Spender, menolak argumen yang dipakai Indonesia berdasarkan hukum, etnologi, nasional, dan sejarah. Dia menunjuk argumen penentuan nasib sendiri (*self-determination*), sekalipun di belakang itu dia tetap berdasar pada aspek keamanan sebagai alasan utama seperti ucapannya:

> *"The vital issue of this whole debate is the bare fact that it concerns New Guinea… in the light of this sentiment, Australia can never stand idly by when a question which so closely affects the future of the island of New Guinea comes before the United Nations. We feel that the destiny of Australia is closely bound up with this island."*

Pada tahun 1955 sekali lagi masalah Irian Barat diajukan ke PBB oleh Indonesia. Sekalipun posisi Indonesia makin baik tetapi 2/3 suara seperti yang disyaratkan dalam PBB tidak bisa dicapai, Belanda tetap keras kepala. Australia tetap mengajukan argumen *self-determination* seperti pada sidang tahun 1954, dengan mengatakan: *the fundamental issue is the welfare of the people of West New Guinea*. Usaha terakhir kalinya penyelesaian masalah Irian Barat melalui PBB oleh Indonesia belum berhasil mengajak Belanda untuk merundingkan masalah itu. Belanda tetap saja keras kepala. Oleh karea itu, Indonesia segera membatalkan perjanjian KMB dengan menolak hutang Hindia Belanda yang dibebankan kepada Indonesia dan memberi perlakuan khusus kepada pedagang Belanda serta pembubaran Uni Indonesia-Belanda. Setelah itu Indonesia tidak mengajukan lagi masalah Irian Barat melalui PBB.

Setelah tiga kali perundingan langsung, yaitu 1950, 1951, dan 1952 yang dilanjutkan dengan penyelesaian melalui PBB ternyata ketiga perundingan juga tidak membuahkan hasil. Kelompok radikal mendorong pemerintah untuk memutuskan Uni Indonesia -Belanda secara sepihak. Pemerintah Indonesia merasa tidak terikat lagi pada KMB dan berjanji menyelesaikan masalah Irian Barat dengan cara lain.

Ketika terjadi pemberontakan PRRI/Permesta (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia/ Perjuangan Rakyat Semesta), Australia, dan Amerika Serikat bersimpati pada pemberontak. Hubungan antara Indonesia dan Amerika Serikat menjadi dingin, lebih-lebih setelah pemberontak memakai pilot Amerika Serikat.

Pada bulan Mei 1957, hubungan membaik kembali setelah Amerika Serikat mengubah politiknya mendukung Soekarno. Perubahan ini terutama disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, bahaya komunis yang mendukung pemerintah pusat, yang akan menyeret Indonesia lebih bergantung pada bantuan Uni Soviet dan RRC. *Kedua*, adanya laporan pembelian pesawat tempur Mig dari Czekoslovakia, penjualan kapal niaga dari Uni Soviet, dan tawaran Cina tentang bantuan berbunga rendah pada bulan April 1957.

Bagi Amerika Serikat, satu-satunya jalan adalah mempertimbangkan kembali penolakan pembelian senjata kepada pemerintah Indonesia. Pertimbangan yang paling utama bagi Amerika Serikat adalah kegagalan-kegagalan militer pemberontak.

Meskipun Amerika Serikat sudah mengubah pendirian, Australia masih tetap belum menyesuaikan diri dengan situasi dan masih percaya bahwa pemberontak masih berada di atas angin. Bahkan, Dr. Evatt berkali-kali di parlemen menanyakan apakah pemerintah Australia sudah mempertimbangkan untuk menjadi penengah antara pemberontak dan pemerintah Indonesia?

Pemerintah Australia lebih cenderung untuk tetap menjalankan kebijakan tidak ikut campur tangan.

Pada pertengahan tahun 1958 Australia mulai mengikuti kebijakan Amerika Serikat, tetapi masih tetap tidak percaya pembelian senjata Indonesia tidak dipakai untuk melakukan invasi ke Irian Barat, terutama pembelian senjata dari Eropa Timur.

Menteri Luar Negeri Casey mendapat jaminan dari menteri luar negeri Indonesia, Dr. Subandrio bahwa Indonesia tidak bermaksud memakai kekerasan dalam penyelesaian Irian Barat, tetapi jenderal A.H. Nasution sebelumnya berkata: "kalau diplomasi gagal *the military road must be followed*".

Pada bulan Februari 1959, Dr. Subandrio berkunjung ke Australia. Kunjungan ini merupakan tonggak sejarah hubungan Australia-Indonesia dan berhasil menghapus kecurigaan Australia. Pada akhir kunjungan, Dr. Subandrio dan Casey mengeluarkan *joint statement* yang berisi hal-hal yang kontroversial bagi Australia. Sejak kunjungan Dr. Subandrio ini, politik luar negeri Australia terhadap Indonesia berubah. Menteri Luar Negeri Casey menolak tuduhan para pengeritik atas perubahan sikap Australia mengenai Irian Barat.

Kunjungan Dr. Subandrio 1959 merupakan waktu yang tepat baik bagi Indonesia maupun bagi Australia. Bagi Indonesia kunjungan itu terasa tepat karena gejolak politik yang disebabkan pemberontakan PRRI-Permesta sudah dikuasai, sehingga semua daya dan dana dapat dicurahkan kembali untuk perjuangan membebaskan Irian Barat. Bagi Australia kunjungan itu tepat, karena sejak 1958 Amerika Serikat mulai mengubah sikapnya bukan hanya dalam masalah pemberontakan di dalam negeri Indonesia, melainkan juga mengenai Irian Barat: dari sikap pro-Belanda menjadi sikap pro-Indonesia.

Waktu itu, masyarakat Australia pada umumnya sangat anti Indonesia, baik dari kalangan Partai Liberal Country maupun dari kalangan Partai Buruh. Bagi Australia sangat sedikit yang bisa dikerjakan bila politiknya bertentangan dengan Amerika Serikat. Dengan adanya perubahan itu, maka kunjungan Menteri Luar Negeri Dr. Subandrio berhasil meyakinkan Australia akan tuntutan Indonesia atas Irian Barat.

Indonesia tidak ada niat untuk menuntut Irian Timur yang di bawah Australia seperti dikhawatirkan. Dalam pernyataan bersama antara Menteri Luar Negeri Dr. Subandrio dan Casey tampak adanya perubahan itu, tetapi pendapat umum di Australia belum bisa menerima perubahan itu. Pemerintah mengelak menjelaskan bahwa dalam pernyataan bersama itu hanya memperjelas posisi Australia.

Selanjutnya, ketika Belanda dan Indonesia mencapai kesepakatan mengenai penyerahan Irian Barat kepada Indonesia, tidak ada pilihan lain bagi Australia kecuali menyetujuinya. Penyelesaian masalah Irian Barat dapat dicapai atas jasa Ellsworth Bunker, bekas diplomat Amerika Serikat.

Penyerahan dilakukan melalui perantaraan PBB (*The United Nations Temporary Executive Authority*, UNTEA), selanjutnya oleh UNTEA diserahkan kepada Indonesia. Dalam waktu tujuh tahun setelah penyerahan, harus diadakan *act of free choice* (hak memilih secara bebas) bagi rakyat setempat.

Dua contoh mengenai dua periode yang berlainan dari dua partai yang berbeda menunjukkan adanya persamaan sifat dasar politik luar negeri Australia, yaitu ketergantungan kepada kekuatan luar yang mampu melindungi keamanannya.

Pada masa pemerintahan Partai Buruh 1945–1949, Perdana Menteri Ben Chifley menunjukkan kebebasannya dalam menjalankan politik luar negeri Australia dengan menyatakan ketidaksetujuannya terhadap kembalinya Belanda ke Indonesia. Namun, pada

waktu Indonesia meminta tolong agar masalah persengketaannya dengan Belanda diajukan kepada Dewan Keamanan PBB, Australia tidak berani berbuat karena takut akan menyimpang dari politik Inggris dan Amerika Serikat.

Permintaan Indonesia yang kedua agar Australia membawa persoalannya ke Dewan Keamanan juga tidak dipenuhi oleh Australia. Baru setelah India bermaksud mengajukan persoalan tersebut ke Dewan Keamanan, Australia buru-buru mengajukan persoalan tersebut ke Dewan Keamanan.

Begitu juga ketika keinginannya agar Hindia Belanda dijadikan daerah Perwalian PBB ditentang Inggris, Australia tidak berani lagi meneruskan keinginannya. Pada waktu Inggris dan Amerika Serikat mendesak agar Belanda dan Indonesia melakukan perundingan, Australia mengikuti yang telah digariskan oleh Inggris dan Amerika Serikat baik dalam perundingan Linggarjati maupun dalam perundingan Renville.

Ruang gerak Australia terbatas pada bagian-bagian yang tidak menjadi keberatan Inggris dan Amerika Serikat. Pada bagian-bagian lain yang menjadi perhatian kedua sahabat besarnya, Australia hanya mengikuti kebijakan yang dijalankan oleh Inggris dan Amerika Serikat.

Sifat ketergantungan politik luar negeri Australia di bawah pemerintahan Partai Liberal-Country tidak jauh berbeda dengan pemerintahan Partai Buruh. Hanya loyalitas Partai Liberal-Country kepada sahabat besarnya lebih besar bila dibanding dengan Partai Buruh.

Politik luar negeri kedua partai besar itu terhadap Indonesia sama. Mereka sama-sama menjalankan politik yang bebas (*koala line*) dari pengaruh Inggris dan Amerika Serikat. Selama Inggris dan Amerika Serikat tidak tersentuh kepentingan utamanya, Australia masih bebas melakukan kebijakannya. Namun demikian, apabila

kepentingan Inggris dan AS mulai tersentuh, Australia harus menyesuaikan diri. Misalnya, ketika terjadi pemberontakan PRRI-Permesta.

Pada mulanya, Inggris dan Amerika Serikat mendukung kaum pemberontak, begitu juga Australia. Setelah Amerika Serikat berbalik mendukung pemerintah Soekarno, sekalipun Australia agak enggan, akhirnya mengikuti kebijakan Amerika Serikat.

Yang kedua, mengenai masalah Irian Barat, semula Australia menjadi pendukung utama Belanda dalam menghadapi Indonesia mengenai masalah Irian Barat. Ketika Amerika Serikat mulai mengubah sikapnya mendukung Indonesia, Australia terpaksa menyesuaikan diri terhadap kebijakan Amerika Serikat.

Dengan kata lain, sifat ketergantungan Australia terhadap Inggris dan terutama Amerika Serikat masih sangat besar. Sifat ketergantungan itu sudah ada sejak Australia masih menjadi koloni sampai dengan menjadi negara merdeka hingga sekarang. Sikap ketergantungan ini disebabkan oleh pengaruh faktor geografi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam. Faktor-faktor tersebut selanjutnya memengaruhi persepsi Australia terhadap lingkungan sekitarnya.

Persepsi terhadap lingkungan akan berpengaruh terhadap para pembuat keputusan dalam membuat keputusan tentang politik luar. Memang tidak semua faktor tersebut merupakan faktor permanen yang tidak bisa berubah. Justru sebagian besar merupakan faktor yang bisa berubah.

Sekalipun demikian, sampai dengan sekarang perubahan itu kecil sekali. Akibatnya, perubahan persepsi juga kecil dari para pembuat keputusan.

Sikap ketergantungan terhadap kekuatan luar, yang mampu melindungi keamanannya, akan tetap seperti sediakala selama

mereka mempunyai perasaan terasing terhadap negara-negara tetangganya. Perubahan akan terjadi apabila Australia mengubah persepsinya dan merasa dirinya sebagai bagian dari Asia, bukan bagian dari Eropa seperti yang terjadi selama ini.

Bab IV

# PERKEMBANGAN PEMIKIRAN POLITIK GOUGH WHITLAM

Pada dasarnya Whitlam menaruh perhatian pada dua hal. *Pertama*, di dalam negeri, pada peningkatan kesejahteraan dengan cara memberi kesamaan kesempatan kepada rakyatnya di bidang pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, dan pembangunan perkotaan. *Kedua*, di dunia internasional, ia menginginkan Australia mempunyai pengaruh dan dihormati sebagai negara merdeka. Kedua masalah ini mendominasi pemikirannya sejak duduk dalam Parlemen Federal 1953.

Gough Whitlam termasuk seorang pemimpin partai yang mempunyai pemikiran paling jelas, kompak, dan konsisten tentang pemerintahan secara teoretis dan praktis. Dia adalah seorang sosialis dan humanis yang bersimpati pada kelompok yang terabaikan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Di dalam negeri dia bersimpati kepada kelompok kelas bawah di pinggiran kota, sedangkan di dunia internasional ia bersimpati kepada negara-negara dunia ketiga, yang kebanyakan merupakan negara-negara terbelakang di bidang ekonomi.

Pemikiran Gough Whitlam yang demikian itu banyak dipengaruhi oleh keluarganya, terutama ayahnya, dan pendidikan

hukum yang diterimanya. Inti pemikirannya pertama kali dikemukakan pada pidato awal sebagai anggota Parlemen 1953. Masa-masa 1953–1966 merupakan masa kristalisasi pemikiran Gough Whitlam.

## A. Masa Muda Gough Whitlam

Gough Whitlam dilahirkan dari keluarga berada. Ayahnya Harry Frederick Ernest Whitlam seorang pegawai menengah pada Kantor *Commonwealth Crown Solicitor* di Melbourne. Kemudian pindah ke Sydney 1918 dan diangkat menjadi *Deputy Crown Solicitor* 1921. Dari Sydney kemudian pindah lagi ke Canberra 1928 dan diangkat menjadi *Commonwealth Crown Solicitor* 1936.

Fred juga terkenal aktivitasnya terkait hak-hak asasi manusia. Dia menaruh perhatian pada masalah yang berhubungan dengan ras, kelas, kepercayaan, hak-hak individu, dan minoritas, serta menaruh perhatian mendalam pada masalah internasional.

Fred Whitlam menjadi ketua *the Australian Churches Committee on International Affairs*, cabang Canberra. Pada tahun 1946 Fred ditunjuk sebagai anggota tim Australia untuk menghadiri *Paris Peace Conference*. Kemudian pada tahun 1950 dan 1954 menjadi wakil Australia pada *United Nations' Human Right Comission* dan setelah pensiun dari *Crown Solicitor*, melanjutkan sebagai konsultan pada Federal *Attorney General's Department* bagian hukum termasuk di dalamnya tentang *human right*.

Yang dilakukan oleh Fred Whitlam ditransformasikan ke dalam kehidupan keluarganya. Seperti yang dikatakan Oakes, "*He carefully cultivated racial and religious tolerance and a concern for human right liberty and equality in his children*."

Tidak heran bila Gough Whitlam kemudian menaruh perhatian pada masalah internasional dan kemanusiaan yang menjadi

perhatian ayahnya. Di rumah, Fred secara berkala mengadakan diskusi kelompok ilmu politik. Di dalam diskusi-diskusi tersebut Gough diikutsertakan.

Di sekolah, Gough Whitlam termasuk murid yang pandai. Perhatian utama dalam bahasa dan membaca, tetapi lemah dalam matematika. Setelah selesai sekolah menengah, dia melanjutkan ke Fakultas Hukum Universitas Sydney. Sebelum studinya selesai, Perang Dunia II menjalar ke wilayah Pasifik.

Gough Whitlam mendaftarkan diri pada Angkatan Udara Australia (*The Royal Australian Air Force*, RAAF), kemudian ditugaskan di Gove Northern Territory dan Philipina. Setelah Perang Dunia II berakhir, dia keluar dari RAAF dan menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum.

## B. Dasar Pemikiran Politik Gough Whitlam

Gough Whitlam menjadi anggota Parlemen Federal sejak 17 Februari 1953. Setelah ia memenangkan pemilihan untuk daerah Werriwa, menggantikan H.P. Lazzarini yang berhenti karena sakit. Satu bulan kemudian, 19 Maret 1953, menyampaikan pidato pertamanya (*maiden speech*) di Parlemen Federal yang mengritik kebijakan perumahan pemerintah, yang kemudian memengaruhi pengadaan perumahan di daerah pemilihan Gough Whitlam di Werriwa. Dalam pidato ini Gough Whitlam meyakinkan sidang dengan memakai argumentasi daerah pemilihannya Werriwa, yang terletak di pinggiran kota Sydney, sebagai contoh. Di daerah pemilihannya jumlah rumah yang dibangun mulai pertengahan 1951 sampai dengan akhir 1952 merosot sampai dengan sepertiga.

Seperti telah disebut di atas pada dasarnya Whitlam menaruh perhatian pada dua hal. *Pertama*, dalam negeri bahwa pemerintah harus meningkatkan kemampuan rakyat untuk persamaan. Tema yang dikemukakan Whitlam adalah pendidikan, kesehatan,

kesejahteraan, dan pembangunan perkotaan. *Kedua*, secara internasional ia ingin agar Australia berpengaruh dan dihormati sebagai suatu negara merdeka.

### 1. Nasional

#### *a. Masalah Pendidikan*

Masalah pendidikan merupakan hal yang menarik perhatian Whitlam sejak permulaan sebagai anggota parlemen. Masalah pendidikan inilah yang menjadi topik perselisihannya dengan VCE pada 1969.

VCE merupakan benteng pertahanan kelompok kiri yang anti bantuan pendidikan dan sekolah-sekolah swasta, terutama sekolah-sekolah Katolik. Perpecahan dalam tubuh Partai Buruh 1955 disebabkan oleh kelompok kanan dalam partai menuduh bahwa Komunis telah memengaruhi Partai Buruh melalui serikat-serikat buruh yang merupakan pendukung utama partai. Kekhawatiran makin besarnya pengaruh komunis dalam tubuh partai mengakibatkan kelompok kanan, yang sangat anti komunis dan kebanyakan beragama Katolik memisahkan diri dari Partai Buruh dan mendirikan partai baru yang disebut Partai Buruh Demokratik. Sejak itu, Partai Buruh kurang senang pada gereja Katolik.

Negara bagian Victoria setelah perpecahan 1955 dikuasai oleh kelompok kiri yang tidak senang pada Katolik. Oleh karena itu, ketika *National Conference* memutuskan untuk menyetujui adanya *state aid* seperti yang telah diputuskan oleh pemerintah, VCE tetap bertahan menolak melaksanakan keputusan tersebut. Penolakan VCE tersebut menyebabkan Whitlam dengan rekan-rekannya, sebagai pimpinan partai di tingkat nasional, melakukan campur tangan di Victoria.

***b. Kesehatan dan Kesejahteraan***

Dalam masalah kesehatan, Whitlam ingin menyempurnakan kebijakan yang ada dan menyusun cara-cara yang praktis untuk memperbaiki sistem kesehatan bebas yang dibuat oleh Chifley .dan diubah oleh Pemerintah Menzies

Pelayanan kesehatan gratis merupakan obsesi pemikiran mengenai kesehatan dari Whitlam. Menurut pendapatnya dalam masalah asuransi kesehatan, kelas menengah lebih menaruh perhatian pada jaminan pelayanan kesehatan untuk dirinya sendiri daripada pelayanan bebas.

Keluhan Whitlam tentang kesehatan dikemukakannya pada waktu memberi ceramah di Chifley *Memorial Lecture* bahwa Pemerintah Pusat membayar makin banyak biaya untuk mengelola rumah sakit, tetapi tidak mempunyai kekuasaan atas pengelolaannya dan pasien tidak mampu membayar pelayanan dokter dan rumah sakit. Kekecewaan ini memaksa diadakan pemikiran kembali atas pendekatan Partai Buruh tentang kesehatan dan kemudian memasukkan dalam kebijakan partai pada *National Conference* 1959. Secara singkat, ide Whitlam dikemukakan dalam *Curtin Memorial Lecture* 1961 sebagai berikut.

> "Cara terbaik untuk memperoleh Pelayanan Kesehatan Nasional adalah mendirikan Sistem Rumah Sakit Nasional (*National Hospital System*)". Dengan cara ini ada manfaat sosial besar bagi kedua belah pihak, dokter dan pasien. Pasien akan bebas berkonsultasi pada dokter dan dokter akan bebas untuk ikut serta dalam sistem ini. Posisi dokter, pasien, dan masyarakat adalah sama-sama tak mampu mencari pilihan lain. Dalam hal ini, hanya Pemerintah Pusat yang dapat memberi mereka pilihan.
>
> Dalam mengaktualisasikan pemikirannya, Whitlam dibantu oleh Menadue, Moss Cass, dan Ruth Inall. Kemudian tugas

ini dilanjutkan oleh Race Mathews pada tahun 1968, yang pada tahun 1969 menggantikan Menadue sebagai sekretaris Whitlam. Pemikiran Whitlam disempurnakan oleh John Deeble dan Dick Scotton kemudian menjadi program *Medibank* (*medical bank*) yang intinya: program akan diatur oleh suatu *Commonwealth Health Insurance Commission*. Komisi akan memperoleh uang dari *National Health Insurance Fund*. Dana ini berasal dari pembayaran biaya asuransi. Wakil dari Pemerintah Pusat, *the Health Insurance Commission*, dan *Australian Medical Association* akan berunding mengenai daftar biaya yang meliputi 85% dari the Health Insurance; atau menagih pada *Fund* secara teratur. The Health Insurance akan menyediakan kamar rumah sakit yang sepenuhnya dibayar olehnya. Apakah mereka akan ditempatkan pada kamar untuk satu orang pasien, dua orang, atau tiga orang, akan ditentukan atas dasar penyakit yang dideritanya.

***c. Perencanaan Perkotaan***

Perhatian Whitlam lebih tertuju pada masalah perkotaan daripada pedesaan. Pandangan ini bukan hanya disebabkan daerah pemilihannya terletak di kota, tepatnya di pinggiran Kota Sydney, tetapi karena penduduk Australia 81,9% bertempat tinggal di daerah perkotaan dan 80% *gross national product* (GNP) berasal dari perkotaan.

Ide keterlibatan nasional dalam pembentukan dan perkembangan kota, pusat pertumbuhan baru, keuangan pemerintah lokal, program sampah nasional, transportasi umum perkotaan, terhadap semua masaah itu kebijakan Partai Buruh tidak jelas atau tidak ada. Tugasnya bukanlah mengubah kebijakan tetapi menciptakan yang baru.

Dalam pidato pertamanya sebagai anggota Parlemen, Whitlam telah mengritik kebijakan Perdana Menteri Menzies mengenai masalah perumahan yang akibatnya terasa di daerah pemilihannya. Dia menganjurkan agar kebijakan tentang perumahan ditangani oleh Pemerintah Pusat saja karena Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan dan dana yang bisa membuat perencanaan tentang perumahan. Sekali lagi, sebagai model adalah daerah pemilihannya, Werriwa. Dalam pembangunan kota, fasilitas diarahkan pada pembangunan di pinggiran kota yang belum memiliki fasilitas perkotaan yang memadai, seperti misalnya pembangunan perumahan, jalan-jalan, telepon, transportasi, dan fasilitas rekreasi.

Dalam pidato-pidato selanjutnya, Whitlam selalu menitik-beratkan pada pembangunan selokan, listrik, telepon, dan fasilitas-fasilitas perkotaan yang lain. Seperti halnya pada penerapan pemikiran-pemikiran yang lain, Whitlam hanya memberikan garis-garis besarnya saja. Ia tidak mempunyai konsep yang jelas tentang detail yang harus dikerjakan.

### *2. Internasional*

Dalam bidang politik luar negeri, Whitlam ingin menciptakan kebijakan baru, mengubah yang ada, dan memberi pernyataan baru untuk membangun prinsip. Obsesi Whitlam bertujuan agar Australia mencapai pengaruh dan penghormatan sebagai negara merdeka. Masalah internasional mendapat perhatian khusus dari Whitlam. Sifat ini diwarisi oleh Gough Whitlam dari orang tuanya yang mempunyai minat besar terhadap masalah internasional.

Ayahnya mempunyai minat besar dalam masalah internasional dan mempunyai pengetahuan luas tentang masalah ini. Fred adalah ketua Komisi Gereja Australia dalam bidang internasional dan sebagai anggota Komisi masalah internasional Dewan Gereja Dunia.

Masalah internasional sering menjadi topik pembicaraan di dalam keluarga Whitlam. Pada masa tuanya, Fred pernah mewakili Australia dalam Konferensi Perdamaian Paris 1946, Komisi Hak-hak Asasi Manusia PBB 1950. Pada 1954 Fred kembali mewakili Australia dalam Komisi Hak Asasi Manusia PBB. Tidak heran bila Gough Whitlam tertarik menguasai masalah internasional.

> *"....international affairs were among Fred Whitlam's dominating interests, and he was exceptionally well informed on the subject. He was chairman of the Australian Churches Committee on International Affairs, and member of the world Council of Churches International Committee. International events were a frequent topic of conversation in Whitlam home. He was particularly interested in relations with countries in South and South-East Asia."*

Secara tradisional politik luar negeri Australia bercirikan ketergantungan dan mengidentifikasi pada sahabat besarnya dan pentingnya aliansi dalam Amerika Serikat. Subtemanya adalah takut pada komunisme dan "*kicking communist can*" menjadi tema di dalam negeri. Whitlam ingin mengubah pendirian ini dengan menekankan kedirian Australia (*the new nationalism*) dan bebas (*independent*). Selain itu dia memisahkan politik luar negeri dengan politik pertahanan dan keamanan. Kekuatan ekonomi dan kekuatan sosial budaya sebagai bidang politik luar negeri, sedangkan kekuatan militer sebagai bidang *defence policy*. Dalam hal ini, Whitlam terutama memberikan perhatian pada yang pertama. Dia juga mengatakan bahwa hanya bangsa yang bebas dan mempunyai identitas sendiri yang dapat menyumbang pada politik internasional.

Whitlam ingin mengubah persepsi tentang Australia sebagai negara yang tidak penting dan peniru (*imitative*). Kebebasan politik merupakan kunci kemandirian dan kunci harga diri di bidang lain. Berdiri menjauh dari Inggris dan Amerika Serikat dimaksud untuk

menunjukkan "kedewasaan", Australia tidak lagi secara otomatis mengiyakan yang dikatakan oleh London dan Washington, tetapi mengadakan inisiatif sendiri. Tindakan ini tidak dilakukan dengan merugikan kawan baik dan lama, yaitu Inggris atau Amerika Serikat. Dengan kata lain, tidak anti-Inggris atau Amerika Serikat tetapi hanya pro-Australia.

Agar Australia dihormati sebagai negara merdeka, Whitlam mengemukakan beberapa pandangannya. Ia setuju adanya pandangan yang berbeda daripada terbagi dalam blok kekuasaan dan campur tangan negara-negara besar. Selain menaruh perhatian pada kemandirian (*independence*), Whitlam menaruh perhatian pada kesamaan kesempatan (*equal opportunity*). Bagi Whitlam sosialisme menaruh perhatian tidak saja pada ketidakseimbangan kesempatan di dalam negeri Australia, tetapi juga ketidakseimbangan antar bangsa.

Dengan demikian, dalam politik luar negeri berarti harus disediakan untuk meningkatkan persamaan yang lebih besar dalam pembagian penghasilan dunia. Selain itu, diskriminasi atas dasar rasial harus disingkirkan dari hubungan internasional Australis. Penting bagi Australia untuk menyadari tempatnya di dunia dan harus aktif terlibat di dalamnya; penilaian realistik terhadap tempatnya berarti penolakan terhadap "politik pengurungan" (*containment policy*) *forward defence* dan konfrontasi ideologi. Australia juga tidak berpandangan *isolationist*, bahkan dengan bangga menyatakan dirinya berpandangan *internationalist*. Pokok dari pandangannya ini adalah paham tentang saling ketergantungan.

> *Each of us aspires to a robust national independence, to a distinctive voice in world affairs, yet each of us acknowledges an important role…in international and regional communities. Only by recognizing their interdependence will nations overcome the daunting and complex problem confronting us*

*all. Interdependence implies much more than co-existence, more even than co-operation; it requires us to acknowledges that no nation can live to itself, that the world's problems are global in their nature and origins, and that solutions will never be found - they will indeed be made much more difficult - if nations pursue narrow, inward-looking policies, whether in trade or in economic matters, in military or defensive postures, or in their attitudes to the developing nations.*

Whitlam juga berpandangan bahwa pengakuan terhadap posisi geografi yang *interdependence* berarti bahwa hubungan tradisional dengan negara-negara Barat tidak diakui lebih penting daripada hubungan dengan negara-negara sekitarnya. Oleh karena itu, Whitlam mendorong kerja sama ASEAN di atas semuanya dan mendesak pembentukan *A Regional Community*, suatu *Asian-Pacific Forum,* seperti dikatakan:

*"an organization genuinly representative of the region, without ideological overtones, conceived as an initiative to help free the region of Great Power rivalries that have bedevilled its progress for decades and designed to insulate the region against ideological interference from the Great power."*

Untuk menegaskan pentingnya kesetaraan hubungan antara Australia dengan sekutu-sekutu tradisionalnya dan keberimbangan sikap terhadap negara-negara tetangga Australia, Whitlam menyatakan bahwa Australia tidak akan memihak Inggris, Perancis, Portugal, Afrika Selatan, dan Amerika Serikat sementara negara-negara tetangga berada di pihak yang berbeda.

*On matterns concerning our region -the Pacific Asia and Indian Ocean- we will want to consult more closely than Australia has in the past with our neighbours….*

*Never again are we going to be put in the position of finding ourserlves siding with Britain, France, Portugal…South Africa and the United States while all our neighbours are on the other side.*"

Dalam mengembangkan hubungan internasional di tengah meningkatnya interdependensi antarnegara, Whitlam mengarahkan kebijakan luar negeri Australia pada penguatan hubungan dengan negara-negara Asia Tenggara dan negara-negara Dunia Ketiga, alih-alih mempertahankan ketergantungan pada mitra tradisional seperti Inggris dan Amerika Serikat. Namun demikian, orientasi tersebut tidak dimaksudkan sebagai pergeseran keberpihakan, melainkan sebagai upaya menciptakan keseimbangan pengaruh melalui penerapan kebijakan luar negeri yang independen dan tidak memihak."*Australia now has basically a bipartisan foreign policy… because we as a government recognized and acted upon the realities of world affairs and above all the realities of our region."*

Dengan demikian, Whitlam telah memberikan arah baru kebijakan dasar luar negeri yang sesuai dengan kepentingan Australia. Kebijakan ini diberikan dengan tidak melihat kejadian melalui kacamata London dan Washington, tetapi dengan melihat melalui mata Australia dan kepentingan Australia sendiri terhadap kejadian-kejadian yang dihadapi di wilayahnya.

Mengenai politik luar negeri, penting untuk diketahui perbedaan antara *professional advisors*, diplomat yang mengerjakan pekerjaan dasar dan mengikuti prosedur profesional, dan kepala pemerintahan. Mereka bekerja sesuai dengan fungsinya masing-masing.

Yang paling akhir, kepala pemerintahan, yang harus membuat keputusan politik atas dasar informasi yang cukup dan kebijakan yang benar. Bagi Whitlam, politik luar negeri adalah bidang optimisme dan banyak tantangan. Politik dalam negerinya sibuk mencari

kesempatan, politik luar negerinya asyik membuat kesempatan dengan adanya perubahan-perubahan situasi internasional.

Pemikiran Whitlam tentang politik luar negeri Australia dikemukakan dalam ceramahnya di Roy Milne *Memorial Lecture* pada 9 Juli 1963. Dalam ceramah tersebut dikemukakan pendapatnya tentang politik luar negeri secara umum, ANZUS, pangkalan Amerika Serikat di Northwest Cape, penempatan tentara Australia di Malaya, SEATO, diskriminasi rasial, dekolonisasi, perlucutan senjata, Cina, kemiskinan, dan bantuan luar negeri.

Menurut pendapatnya, politik luar negeri Australia tidak hanya memerlukan penyesuaian terhadap situasi internasional yang berkembang di sekitar Australia, tetapi perlu keterpaduan. Sebagai negara *middle power* dan letaknya terasing, Australia harus menawarkan dan mencoba memberi sumbangan bagi perdamaian dunia. Menurut Whitlam politik luar negeri Australia yang dijalankan sekarang oleh koalisi partai *Liberal Country* tidak didukung oleh pembenaran moral dari solidaritas dengan dunia Barat dan sikap anti komunis.

Amerika Serikat sekarang lebih menitikberatkan pada ANZUS dan menilai kembali perjanjian pertahanan kolektifnya di Asia Tenggara, SEATO. ANZUS adalah kerja sama militer kolektif dan Australia menjadi anggotanya. Tentang ANZUS, Whitlam berpendapat bahwa Australia sebagai negara kecil dan terisolasi untuk sementara masih perlu mengusahakan keamanannya melalui kerja sama militer dengan negara lain. ANZUS adalah satu-satunya perjanjian yang jelas dan pasti antara Australia dan Amerika Serikat. Dalam perjanjian ini disebutkan, jika ada serangan bersenjata ke daratan Australia atau wilayah pulau-pulaunya dan angkatan bersenjatanya di Pasifik, Amerika Serikat akan membantu Australia.

Mengenai pangkalan komunikasi Angkatan Laut Amerika Serikat di Northwest Cape, Whitlam berpendapat bahwa harus ada penguasaan bersama antara Australia dan Amerika Serikat. Cara yang demikian berjalan baik di beberapa negara seperti di Inggris, Italia, dan Turki. Mengapa Australia tidak mempunyai kekuasaan pada pangkalan Amerika Serikat di Northwest Cape? Menurut Whitlam tanah Australia jangan sampai dipakai oleh negara lain jika Australia tidak mempunyai hak suara yang menentukan dalam kebijakan yang menyangkut pangkalan itu di tanah Australia.

Penempatan pasukan Australia di Malaya menurut Whitlam tidak jelas dan terselubung. Kritik yang paling kuat terhadap penempatan pasukan tersebut karena penempatan itu dengan persetujuan pemerintah kolonial Inggris dan tanpa berkonsultasi dengan rakyat Malaya yang dalam beberapa waktu kemudian merdeka. Mengapa sampai dengan sekarang pasukan Australia tetap di sana, ini sulit dimengerti.

Malaya tidak mau ikut serta di dalamnya dan menolak sebagai pangkalan SEATO. Pasukan Australia di sana tidak bisa dipakai untuk kepentingan SEATO tanpa persetujuan pemerintah Malaya. Royal Australian Air Force mau dipindahkan dari Butterworth ke Ubon, Thailand. Untuk perpindahan itu RAAF sementara harus disatukan di Singapura. Namun, setelah Singapura menjadi bagian dari Malaysia, pengumpulan itu tidak mempunyai arti. Sampai setahun yang lalu pemerintah Malaya tidak ambil pusing apakah pasukan Australia ada di sana atau tidak. Menurut Whitlam seharusnya tentara Australia jangan ditempatkan di luar negeri jika Australia tidak mempunyai suara untuk menentukan pasukannya dalam kebijakan negara tempat pasukan itu berada.

SEATO menurut pemikiran Whitlam membingungkan dan bertentangan. Dia memberi contoh seandainya terjadi perang antara Malaya dan Philipina mengenai Malaysia, Australia mungkin harus

bertempur di kedua belah pihak. Dengan Malaya karena perjanjian yang tidak jelas dan dengan Philipina karena SEATO. Menurut Whitlam SEATO *moribund* (hampir mati).

Dalam pidatonya di Port Moresby 17 Januari 1971 Whitlam berkata,

> *"What the world sees about Australia that we have an Aboriginal population with the highers infant mortality rate on earth; that we have eagerly supported the most unpopular war in modern times on the ground that Asia should be a battle ground of our freedom; that we fail to oppose the sale of arms to South Africa; that the whole world believes that our immigration policy is based on colour; and that we run one of the world's last colonies. We may rightly profess our good intention and feel that we are merely the victims of special circumstances; but the combination of such policies leans heavily indeed on the world's goodwill and on Australia's credibility. The true patriot therefore will not seek to justify these policies but will seek to change them.*

Masalah diskriminasi rasial menurut pemikiran Whitlam mempunyai dua arah yang tidak dapat dipisahkan, dalam negeri dan luar negeri. Di dalam negeri, pemikirannya ditunjukkan pada perlakuan pemerintah Liberal-Country terhadap Aborigin. Selama ini menurut pendapatnya, masyarakat Aborigin tidak diberi hak kemasyarakatan sepenuhnya. Perlakuan terhadap masyarakat Aborigin berbeda dengan masyarakat Australia yang lain, misalnya hak atas tanah. Orang Aborigin tidak mempunyai hak atas tanah. Sulit dimengerti, adanya penolakan pemerintah Australia untuk mengesahkan *International Labour Organization Convention* tentang *the Protection and Integration of Indigenous* and *Other Tribal and Semi-Tribal Population in Independent Country 1957*. Padahal, Australia mempunyai penduduk Aborigin banyak. Seharusnya,

menurut Whitlam, Australia menaati ketentuan PBB dan organisasi khususnya dengan memperlakukan orang Aborigin sama dengan warga lainnya.

Pendapat Whitlam mengenai dekolonisasi ialah agar negara wali (*trustee*) harus mengikuti ketentuan PBB sepenuhnya dalam meningkatkan politik, ekonomi, sosial, dan pendidikan rakyat di wilayah perwaliannya dan wilayah lain yang belum berpemerintahan.

Selama ini, Australia justru menolak saran PBB tentang komposisi Dewan Perwakilan di wilayahnya dan menunjukkan sikap yang tidak mau bekerja sama dengan PBB yang mengurus administrasi di New Guinea. Seperti halnya kebanyakan negara-negara Afrika, New Guinea secara politis dan ekonomis menurut ukuran Eropa dan Amerika Serikat, belum memenuhi syarat, tetapi dengan bekerja sama dengan lembaga-lembaga internasional kesulitan itu bisa lebih segera diatasi daripada bekerja sendiri dan dunia internasional akan lebih menghargai sikap yang demikian.

Selanjutnya tentang perlucutan senjata, Whitlam berpendapat bahwa usul perlucutan senjata tidak akan efektif tanpa dukungan negara-negara besar, tetapi negara besar perlu dorongan dari negara yang lebih kecil. Dengan segala keterbatasannya, Australia seharusnya berperan dan mengambil inisiatif, terutama di sekitar kawasannya sendiri, Pasifik Selatan.

Pada bulan Agustus 1954, Whitlam sebagai anggota parlemen pertama yang menganjurkan agar Australia mengakui pemerintah RRC.

> *"The current Australian policy is to say … not only that the Communist Government in China is not, the government in Formosa is, and should be, the government of China. We must recognize the fact that the government installed in Formosa has no chance of ever again becoming the government of*

*China unless it is enabled to do so as a result of a third world war.*

*When we say that that government should be the government of China, we not only take an unrealistic view but a menacing one. The Australian Government should have recognized the Communist Government in China, in view of the fact that all our neighbours, including the colonial powers, Great Britain and the Netherlands, have recognized it."*

Whitlam berpendapat agar pemerintahan Australia jangan mengasingkan RRC. Negara ini harus diakui dan diperkenankan berdiri bersama-sama dengan negara lain di dunia dan diberi kesempatan mempertahankan kebijakannya, tidak hanya pada musuh-musuhnya, tetapi juga pada negara-negara bekas jajahan dan negara netral. Inggris telah mengakui RRC dan dalam 2 sidang PBB, telah mendukung masuknya RRC ke PBB. Tetapi, pemerintahan konservatif di Australia tidak seperti sejawatnya di Inggris. Australia tidak mengakui RRC tidak berarti menyenangkan sekutu Australia atau Australia sendiri, tetapi dengan sikap yang tidak *flexible* itu justru menjengkelkan perasaan negara-negara Asia-Afrika.

Untuk menunjukkan simpati kepada negara-negara berkembang, Whitlam mengatakan bahwa ada persamaan masalah ekonomi Australia dengan negara-negara berkembang. Persamaannya adalah masalah ekonomi Australia sama dengan negara-negara berkembang, yaitu hampir seluruhnya tergantung pada ekspor bahan mentah untuk mendapatkan devisa. Oleh karena itu, turunnya harga bahan mentah di pasaran intenasional akan sangat berpengaruh terhadap perekonomian negara-negara berkembang, juga pada Australia. Sementara itu, ekonomi dalam negeri Australia, seperti Amerika Utara dan Eropa, bertumpu kepada industri. Sumber-sumber bahan mentah dikuasai oleh perusahaan asing atau *Multi National Corporation* (MNC) yang sering lebih kuat

dari negara yang ditempati. Merekalah yang menentukan, bukan negara yang memiliki bahan mentah, tetapi perusahaan yang menambang. Hanya sedikit negara yang mampu menguasai seluruh proses penambangan, kebanyakan negara hanya mampu mengatur kerja dari perusahaan yang menangani bahan-bahan tambang. Kebanyakan negara berkembang menganut prinsip sosialis. Mereka menyadari bahwa internasionalisasi sekarang lebih mendesak dan bermanfaat daripada nasionalisasi. Pemerintahan Partai Buruh di Australia akan sepenuh hati dan sengaja akan memasuki kebijakan seperti itu.

Limapuluh tahun kedua abad ke–20 ini ditandai oleh masalah cara peningkatan produksi bahan pangan dan kesempatan kerja di daerah tropis. Australia terdiri atas 40% wilayah tropis, hanya Indonesia dan Brazil yang memiliki wilayah tropis sama dengan Australia. Menurut Whitlam, kalau seandainya Australia mengembangkan potensi pertanian, tanah peternakan, dan industri, dan 40% wilayahnya yang tropis, Australia akan mampu mengembangkan teknik dan melatih teknisi untuk memperkaya kehidupan semua orang di sekitar lautan Hindia.

Di bidang bantuan luar negeri, Australia menyediakan dana di bawah Colombo Plan. Bantuan tersebut mengandung kelemahan-kelemahan, selain tidak memadai, rencana bantuan itu tidak mengerahkan sumber-sumber yang ada untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak.

Selain melalui Colombo Plan, ada bantuan bilateral. Bantuan ini sering diberikan atas dasar ideologi daripada keperluan yang mendesak. Lagi pula, bantuan bilateral mendorong negara donor memberikan bantuan sebagai alat yang paling menarik bagi publisitas dan nama baik negara donor. Bantuan ke negara sering dikoordiansikan sedemikian rupa sehingga banyak dana tidak bisa diserap. Padahal, bantuan itu merupakan alat yang efektif untuk

menghadapi atau melawan kebohongan komunis. Sementara itu, *military containment has too often proved a demoralizing failure*.

## C. Pandangan Whitlam terhadap Amerika Serikat

Untuk mengerti kebijakan Whitlam terhadap Amerika Serikat perlu dipahami latar belakang pemikirannya dalam hubungan Australia-Amerika Serikat. Ada beberapa pemikiran Whitlam yang menyangkut hubungan dengan Amerika Serikat yang perlu diperhatikan, yaitu masalah Vietnam, pangkalan Amerika Serikat di Australia, perjanjian ANZUS, dan SEATO.

*Pertama* masalah Vietnam. Kekuasaan Perancis jatuh di Indocina pada waktu sedang maraknya Perang Dingin antara Amerika Serikat dengan Uni Soviet. Menteri Negara Urusan Hubungan dengan Indocina Perancis, Letourneau, bermaksud mengunjungi Australia pada bulan Maret 1953. Dalam suatu jamuan makan di Kedutaan Besar Amerika Serikat di Paris satu malam sebelum keberangkatan ke Washington, Letourneau ingin tahu kemungkinan apakah Australia bisa dibujuk untuk mengirim pasukan ke Indocina. Pada kunjungannya ke Australia kebetulan parlemen sedang bersidang. Letourneau diberi kesempatan untuk berbicara di parlemen Australia dan tokoh-tokoh politik dari Partai Liberal-Country. Pada waktu itu Whitlam dalam pidatonya pada 15 September 1953 menyatakan sebagai berikut.

> *"Traditionally, the United States of America has sympathy for peoples who are seeking self-government. One regrets that at the present time it does not seem always to show such sympathy in every part of the world. The significant feature of the Pacific area at the moment is we European countries are witnessing the assertion by Asian countries of their political and cultural independence and self- respect. It would be an affront to the peoples in Pacific areas who are not yet self-*

*governing if we were to include in the ANZUS pact countries that control them, and very often control them against their will.*"

Pada akhir bulan April 1954 diadakan pertemuan *the big four* yaitu Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Uni Soviet, dengan RRC, Vietnam, Laos, kamboja, Viet Minh tentang perdamaian dan pemilihan umum bebas di seluruh Vietnam, Laos, dan Kamboja. Delapan dari sembilan negara tersebut setuju adanya gencatan senjata pada garis 17 1.u. dan mengadakan pemilihan umum di seluruh negara Indocina dengan pengawasan internasional.

Amerika Serikat mengatakan bahwa ia tidak terikat pada persetujuan tersebut tetapi berusaha menyatukan Vietnam melalui pemilihan umum dengan pengawasan PBB. Di Vietnam sendiri terjadi *coup d'etat* terhadap Raja Bao Dai. Penguasa baru Vietnam menyatakan bahwa Vietnam tidak terikat lagi pada persetujuan yang dibuat di Genewa. Dengan demikian, ada 2 negara yang tidak terikat pada persetujuan Genewa 1954 yaitu, Amerika Serikat dan Vietnam. Pada bulan itu pula keputusan prinsip telah diambil di Washington menyetujui intervensi langsung Amerika Serikat kepada Vietnam. Dalam menanggapi serangan dua orang *backbancher*, W.C. Wenworth dan H.B. Gullet terhadap tulisan Bishop Burgmann, Manning Clark, J.W. Davidson, dan C.P. Fitzgerald. Whitlam berkata,"….*it is an oversimplification… to say that any independent nationalist movement in South East Asia is necessarily a Communist movement. Of course, it is a fact that the Communist has been manoevred into the vangauard of all these movements, but is largely our fault in allowing the only feasible alternative to appear to be the form of European tutelage and American protection which the new Secretary of State in the United States of America constantly advocates*."

Sampai awal tahun 1960-an, masalah Vietnam tidak menjadi perhatian para politisi Australia. Mereka lebih menaruh perhatian pada masalah Irian Barat dan Malaysia. Baru 1963 masalah Vietnam muncul dalam perpolitikan Australia. Menurut Whitlam, keterlibatan Australia dalam perang di Vietnam tidak mempunyai landasan hukum yang kuat. Bantuan militer Australia ke Vietnam sebenarnya sebagai jawaban atas keinginan Amerika Serikat untuk mendapat dukungan politik dari kawan dan sekutunya.

Bagi Partai Buruh, masalah Vietnam merupakan suatu dilema yang harus dihadapi yaitu cara menentang intervensi Amerika Serikat tanpa memusuhi Amerika Serikat, dan cara mencela perang itu tanpa mencela Amerika Serikat.

*Kedua*, pangkalan Amerika Serikat di Australia. Persoalan lain yang menjadi pemikiran Whitlam adalah masalah pangkalan Amerika Serikat yang berada di Australia di North West Cape. Tom Uren, dari Partai Buruh, menyerang pernyataan Perdana Menteri Menzies tentang rencana didirikannya *the US Navy Communication station* tahun 1961 di *North West Cape*. Masalah ini dibicarakan di dalam *Federal Executive* Partai dengan hasil seimbang 19 setuju dan 17 menentang. Sebenarnya, selain pangkalan di *North West Cape* masih ada dua pangkalan Amerika Serikat lain yang ditempatkan di Australia yaitu *a joint defence space research facility* di *Pine Gap* yang dekat Alice Spring yang dibangun pada tahun 1966, dan *joint defence space communication station* di Nurrungar dekat Woomera yang didirikan tahun 1969. Kedua pangkalan terakhir tidak banyak dipersoalkan dan dipublikasikan seperti yang di North West Cape. Keinginan Whitlam, agar semua pangkalan tersebut jangan sampai bertentangan dengan kepentingan pertahanan Australia, tetapi justru menyumbangkan pada kemajuan dan perkembangan sistem pertahanan Australia.

*Ketiga*, ANZUS. Persekutuan ini didirikan pada tahun 1952 dengan maksud untuk memperlunak sikap Australia dan New Zealand dalam menjalin perjanjian perdamaian dengan Jepang. Menurut Whitlam sebagai negara terisolasi dan kecil, untuk sementara Australia harus mengusahakan keamanannya melalui kerja sama keamanan bersama.

ANZUS adalah kerja sama keamanan bersama (*collective security*) dengan Amerika Serikat yang jelas yang Australia menjadi anggotanya. Dalam Federal Conference Partai Buruh dinyatakan bahwa kerjasama dengan Amerika Serikat di kawasan Pasifik Selatan dan Samudera Hindia sangat penting dan harus dipelihara.

*Keempat,* SEATO. Keanggotaan Australia dalam SEATO disetujui oleh Parlemen tahun 1954. Negara-negara yang menjadi anggotanya adalah Amerika Serikat, Inggris, Australia, Perancis, New Zealand, Pakistan, Philipina, dan Thailand.

SEATO dipersiapkan untuk memberikan sumbangan praktis dalam mempertahankan diri dari serangan komunis. Sebenarnya SEATO dimaksudkan untuk mengurung RRC dan mencegah perluasan komunisme di Asia Tenggara.

Whitlam kurang antusias pada keberadaan SEATO dibandingkan dengan keberadaan ANZUS. Memang sejak semula SEATO sebagai organisasi pertahanan kurang efektif, tetapi setidak-tidaknya keberadaan SEATO bermanfaat bagi Australia dalam menahan Amerika Serikat untuk tetap berada di Pasifik Barat Daya.

Dari pemikiran yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa Whitlam pada dasarnya loyal kepada Amerika Serikat dalam arti menyadari pentingnya Amerika Serikat bagi Australia. Kritik-kritik yang ditujukan kepada Amerika Serikat umumnya sekedar koreksi untuk menunjukkan identitas sebagai negara merdeka dan kepentingan nasional Australia. Pada waktu menjadi pemimpin oposisi, Whitlam menekankan pentingnya hubungan

Australia dengan Amerika Serikat, bahkan dalam ceramahnya di Evatt Memorial Lecture 1966 dia memandang Australia sebagai penghubung Amerika Serikat dengan Asia.

> *"The United States alliance is essential. Cooperation with the United States must be maintained… More than any other country in the area Australia is able and bound to interpret the United States to the countries of the region and to interpret those countries to the United States."*

## D. Pemikiran Whitlam tentang Indonesia

Dalam pemikirannya tentang politik luar negeri, pendapat Whitlam cenderung bersimpati kepada negara-negara di Asia. Pandangannya ini dapat dilihat dari pendapat-pendapatnya tentang Indonesia, Irian Barat (Papua), Indocina, RRC, Suez, dan Afrika bagian selatan. Sebagai contoh, perhatian Gough Whitlam kepada dunia ketiga akan dikemukakan pendapat-pendapatnya tentang Indonesia. Indonesia telah menjadi pusat perhatiannya sejak terjun dalam politik nasional, seperti yang diucapkan dalam pernyataan-pernyataannya di dalam parlemen atau di tempat lain.

Mengenai masalah Indonesia, Whitlam mendukung kebijakan Pemerintah Partai Buruh yang terdahulu yang dipimpin oleh Perdana Menteri Ben Chifley, yang mendukung Indonesia dalam perjuangannya melawan Belanda. Alasan yang dipakai adalah persamaan kebijakan oleh Pemerintah Australia di bawah Ben Chifley dengan kebijakan yang dijalankan oleh Amerika Serikat. Dengan alasan yang demikian akan sulit bagi siapa pun menyalahkan kebijakan Australia pada waktu itu. Ucapannya di parlemen sebagai berikut.

> *Let me turn to Indonesia. The United States of America under its Democratic administration, in the same way as Australia*

*under its Labor Government, believe that that country should govern itself.*

Pada pernyataan selanjutnya dia mengatakan bahwa pemberian pemerintahan sendiri (*self-government*) kepada India dan Pakistan sebagai dalih. Dengan cara itu, India dan Pakistan justru lebih bersahabat dengan Inggris dibanding dengan masa-masa sebelumnya. Jadi, menurut pendapat Whitlam secara tersirat, seandainya Belanda berbuat yang sama seperti Inggris tidak akan terjadi kerusuhan di Indonesia dan Belanda tidak perlu mengirim banyak tentaranya ke luar Eropa.

*The Netherlands sent from Europe to Indonesia larger forces than it had ever sent beyond its own boundaries before.*

*,…But in neither case was the ruling power able to preserve its authority. By contrast, Great Britain gave self-government to India and Pakistan, which now are more surely friends to British Commonwealth of Nations than they have been at any time during the last 50 years.*

Dalam pidatonya di parlemen, Gough Whitlam mengemukakan bahwa dengan memberikan *self-government*, pertentangan antara Indonesia-Belanda akan bisa segera diselesaikan. Dalam pidatonya dia mengatakan,*There is not the discontent in Indonesia. That there is in those parts of the periphery of Asia where there is no self-government*.

Kemudian pada bulan April 1955, Whitlam meneruskan tema di atas. Untuk memperkuat argumentasinya dia menambahkan masalah Vietnam, yang juga dipersulit pemberian kemerdekaannya oleh Perancis, selain Indonesia. Di kedua negara ini komunisme makin berkembang, sedang di India dan Pakistan komunis tidak bisa berkembang. Ini disebabkan pemberian kemerdekaan yang berlarut-

larut di Vietnam, sedang di Indonesia sebagian wilayahnya, Irian Barat, masih dipertahankan.

> *The only trouble about independence for Indonesia was that it came in 1950, instead of 1945, 1946 or 1947… Communist influence is in the discount and is diminishing in India, Pakistan, Burma and Ceylon, to which the United Kingdom has given self government. Communism has been largely eliminated in the Philippines , to which the United States has given self government. The only countries in our area in which Communist is still noticeably menacing are Indonesia and Vietnam, where independence was not too long delayed and the population were not trained for it.*

Hal lain yang dikemukakan Whitlam dalam parlemen adalah masalah kurangnya perhatian Australia terhadap perwakilannya di Jakarta. Gough Whitlam merasa bahwa Indonesia adalah negara tetangga terdekat dan paling banyak penduduknya, seharusnya Australia lebih banyak memberikan perhatian. Ternyata selama tiga setengah tahun tidak ada wakil Australia di Indonesia.

> *"We sent a representative there in June 1950, and he left there in November 1951. Since then we have not had a Minister or Ambassador in Indonesia until this very month (April 1955). That is to say, for three and a half years our nearest neighbour, which is the sixth or seventh most populous country in the world, was without any Australia representative on a Ministerial or Ambassadorial level."*

Mengenai masalah Irian Barat, Whitlam paling dapat memahami sikap Indonesia bila dibandingkan para pemimpin Australia yang lain. Dalam spektrum yang dibuat oleh N. Viviani, kelihatan sekali bahwa sikap Gough Whitlam termasuk yang paling memahami akan tuntutan Indonesia.

Ia mengritik tindakan pemerintah Australia mengenai masalah Irian Barat dengan mengatakan hal berikut ini.

> *"I believe it is that we have constantly put forward wrong points of view or support wrong points of view … The Indonesian claim merely is that before independence the Netherlands ruled the whole of the archipelago, including West New Guinea, and that as the successor State they should also rule the whole archipelago, including West New Guinea."*

Dalam sidang parlemen sebelumnya dia mengatakan,"*We persist in misrepresenting Indonesia's claim to that territory. It makes no geographical or racial claim; otherwise, the Indonesian would make a claim to East New Guinea or to Palawan and the Sulu Archipelago. But Indonesia's claim is based on the ground that Indonesia is the successor state to all the Netherlands East Indies, in which West New Guinea was included. We are often given a strategic justification for Australia's attitude, but only by those who ignore the fact that the Kei, Tanimbar and Aru island, lying between that territory and Australia, are occupied during the war and used as bases, by the Japanese*."

Pandangan Whitlam bertolak belakang dengan pandangan ketua Partai Buruh Arthur Calwell yang sangat anti Indonesia. Arthur Calwell tidak mengerti atau tidak mau mengerti tentang Indonesia. Pandangan seperti yang dikemukakan Calwell adalah pandangan umum di Australia. Mereka bukan hanya tidak mengerti aspirasi Indonesia, tetapi tidak mengerti posisi geografinya. Dia tidak mengerti bahwa Kepulauan Kei, Aru, dan Tanimbar, yang kemudian dipakai argumentasi oleh Whitlam dalam menyerang pemerintah, juga Timor Indonesia, Sawu dan Rote, lebih dekat dengan Australia daripada Irian Barat. Kalau memang masalah keamanan sebagai dalih, tentunya Australia harus khawatir terhadap daerah-daerah tersebut yang sudah dikuasai Indonesia. Bahkan secara sinis Calwell menyamakan Presiden Soekarno dengan Hitler.

Padahal, jika Soekarno (Indonesia) sama dengan Hitler, tentunya yang dituntut bukan hanya Irian Barat saja tetapi daerah-daerah lain seperti Sabah, Serawak, Brunei, Malay, Thailand Selatan, dan Pulau Palawan yang dihuni oleh orang-orang Melayu. Indonesia menuntut Irian Barat semata-mata karena daerah itu merupakan bagian integral dari Hindia Belanda karena Indonesia adalah negara yang menggantikan Hindia Belanda.

Arthur Calwell mengatakan,"*If Indonesia seek to use force to create a potential threat to Australia's security, than I say, with all due regard to gravity of the situation, that threat must be faced.*"

Pernyataan Calwell tentang Indonesia yang demikian itu dimanfaatkan oleh pemerintah Menzies dalam kampanye pemilihan umum yang mengakibatkan kekalahan Partai Buruh 1955. Pada bulan September dan Desember 1957, Gough Whitlam mengritik Pemerintah Australia karena menganggap tuntutan Indonesia didasarkan pada ras dan geografi.

> *"It makes no racial or geographical claim; otherwise the Indonesian would make a claim to West New Guinea or Eastern Timor also, or to North Borneo and Serawak or to Palawan and the Sulu archipelago.*"

Ia minta agar pemerintah Australia menerima realitas bahwa "*the Netherlands can only have an ever decreasing tenur in this territory*." Dengan demikian, mendukung Belanda di PBB sama dengan mendukung kuda mati.

Pada 1957 pandangan Whitlam nampak ragu terhadap masalah Irian Barat, setelah di Indonesia terjadi pemberontakan PRRI/Permesta. Sekalipun demikian, ia masih mengritik argumen Australia yang masih lemah dalam menolak klaim Indonesia. Selanjutnya dia membawa masalah Indonesia ke dalam Parlemen Nasional tahun itu dan mengatakan hal sebagai berikut.

*"We cannot assert that the inhabitants of West New Guinea should govern themselves, since we assert that the inhabitants of eastern half are not fit to do so. Indonesia can scarcely claim she could govern them when she finds so much difficulty in governing Sumatera, Borneo, or the Celebes."*

Keraguan Gough Whitlam tentang masalah Irian Barat dilanjutkan dengan ucapannya dalam sidang parlemen tahun 1957 tersebut sebagai berikut.

*"We should now advance argument to show that we are concerned in West New Guinea, as we are in our trusteeship over New Britain and North East New Guinea, and our government in South East New Guinea, with the interests and the wishes of the people of those territories. The United Nations, which says that the people of New Britain and North East New Guinea are not yet fit to govern themselves, must admit that the people of West New Guinea are not yet fit to govern themselves. We should advocate a trusteeship over West new Guinea to see that, as rapidly as possible under the aegis of world opinion, the people of that area are given the opportunity to decide who will live there and who will rule there."*

Pada tahun 1958, ketika Pemerintah Belanda mulai mempersiapkan pemerintahan sendiri bagi penduduk setempat, Gough Whitlam tidak pernah memberikan pendapatnya lagi sampai 1961, waktu ketika ia memberi selamat kepada Perdana Menteri Robert Gordon Menzies atas ketepatan pernyataannya mengenai tuntutan Indonesia atas Irian Barat. Pernyataan Perdana Menteri Menzies yang mendukung klaim Indonesia atas Irian Barat dikeluarkan setelah kunjungan Jenderal A.H. Nasution ke Australia tahun 1961. Pada tahun itu juga, Whitlam mendukung pernyataan itu di parlemen dengan menyampaikan:

*"If this attitude had been expressed with similar clarity and force during the 1950's, Australia's view point would have secured very much more support internationally than it has secured. Australia has a ver good case for attitude it has taken… but this attitude has not been put with any strength or consistency."*

Whitlam minta agar jangan memberi kesan bahwa Australia mempertimbangkan untuk menyatukan seluruh wilayah pulau Irian, karena bagaimanapun Indonesia adalah tetangga yang paling dekat, banyak penduduknya, dan secara potensial paling kaya. Kalau sampai timbul kesan demikian, Indonesia akan menilai Australia meningkatkan separatisme terhadap wilayahnya. Hal ini akan mengakibatkan hubungan yang kurang baik yang tidak dikehendaki oleh Australia.

*"Envisaging a union between various territories in New Guinea… If we give such an impression, we may cause Indonesia, our enduring neighbour, one or the most populous countries in the world and potentially one of the richest, to believe that we are promoting secession of a territory which Indonesia believes it owns."*

Dalam sidang parlemen yang dilakukan pada tanggal 10 April 1962, Whitlam mengkritik kegagalan pemerintah dalam kebijakan Irian Barat karena tidak menghiraukan kebijakan Amerika Serikat dan Inggris. Amerika Serikat dan Inggris menjalankan politik yang menghindari keterlibatan terhadap masalah Irian Barat, sedangkan Australia menjalankan politik membantu Belanda yang berakhir dengan kegagalan.

*"The United States has never supported the point of the view of the Netherlands and Australia on West New Guinea."*

Pada kesempatan lain dalam pidatonya di parlemen dia berkata sebagai berikut.

> *"In all other matters of foreign affairs in the last decade, the Menzies Government has followed the United States, or …, the British Government… But in West New Guinea the United States and the United Kingdom have studiously avoided any involvement. The Menzies Government has had to devise a policy unaided and accordingly its policy is now in ruins."*

Menurut Whitlam, Australia seharusnya tidak berkeberatan terhadap tuntutan Indonesia atas Irian Barat, karena pada 5 Agustus 1962 Indonesia telah menerima persyaratan yang ditentukan oleh PBB di New York.

> *"Indonesia accepts the obligations under Article 73 (b), which applies to self-government but not independence. The Netherlands now accepts, and Australia has always accepted… If Indonesia, were to accept those latter obligations, there could be no objection to the Indonesian claim. The object of Australian diplomacy should be to ensure, through the United Nations, that Indonesia accepts as fully the enlarge obligations to the inhabitants of West New Guinea… as the Netherlands does. We cannot assume that Indonesia would be less able to train for self-government than the Dutch are."*

Akhirnya, pada Agustus 1962, Belanda menyetujui untuk menyerahkan kekuasaan atas Irian Barat kepada PBB terhitung mulai 1 Oktober 1962. Kemudian PBB membentuk pemerintahan sementara (UNTEA) yang menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia pada 1 Mei 1963. Pernyataan persnya yang pertama setelah diangkat menjadi ketua Partai Buruh, dimuat dalam harian The Australian pada 18 Februari 1967.

*"In Indonesia we lost our first opportunity to preserve and build the legacy of goodwill left by the policies of the Chifley Government and the actions of Dr. Evatt.*

*We now have a second opportunity. We are the only European people next to a large Asian nation.*

*This is one instance where we are not handicapped by distance. We are neither so distant nor so dominant as Japan and the United States. The new opportunity must be seized and built on. The new Government of Indonesia is well disposed towards this country. It is our obligation and in our interest to see that we render all the political, diplomatic, and economic support we can. If the coup of 18 months ago (which toppled Sukarno) had succeeded, as it nearly did, we would have had a country of 100 million dominated by communists on our border.*

*We can only imagine the additional and crippling sums we would now be spending on defence. Yet our aid to Indonesia and abroad generally is trifling and ineffective."*

Pada pernyataan ini, Whitlam mengritik sikap pemerintah Partai Liberal-Country yang terlalu kikir dalam memberi bantuan kepada Indonesia. Seharusnya Australia memberi bantuan lebih banyak kepada Indonesia yang telah berhasil menggagalkan usaha Partai Komunis Indonesia (PKI) mengadakan *coup d'etat* pada bulan September 1965.

Dalam konferensi pers pada 5 Desember 1972, setelah menjadi Perdana Menteri, Whitlam mengemukakan prinsip dasar politik luar negeri Australia yang bebas dengan identitas sendiri. Pernyataannya sebagai berikut.

*"Our thinking is towards a more independent Australian stance in international affairs, an Australian which will be less*

*militarily oriented and not open to suggestions of racism, an Australia which will enjoy a growing standing as a distinctive, tolerant, co-operative and well regarded nation not only in the Asian and Pacific region, but in the world at large.*"

Dari pemikiran-pemikiran politik Whitlam dapat disimpulkan bahwa dia adalah seorang realis, pragmatis, dan berpikiran jauh ke depan. Simpulan ini dapat dilihat pada pemikirannya tentang politik luar negeri secara umum maupun khusus. Pada dasarnya ada dua keinginan Whitlam dalam pemikirannya tentang masalah internasional.

*Pertama*, ingin agar Australia sebagai *middle power* menjalankan politik luar negeri independen agar bisa berperan dalam politik internasional. Pemikiran realis pragmatis ini dapat dilihat pula dari pendapatnya tentang pangkalan militer asing yang berada di wilayah Australia dan penempatan pasukan Australia di luar negeri. Adanya pangkalan Amerika Serikat di Australia kurang disenangi karena Australia tidak mempunyai wewenang untuk ikut mengelola meskipun berada di wilayahnya sendiri. Penempatan pasukan Australia di Malaya kurang disenangi karena tidak jelas, dalam arti tanpa persetujuan dari rakyat di tempat pasukan tersebut ditempatkan.

Pemikirannya tentang *apartheid*, aborigin, dan kolonialisme menunjukkan jangkauan pemikirannya yang jauh ke depan. Ia menyadari bahwa politik *apartheid*, kebijakan terhadap aborigin, dan kolonialisme melanggar sendi-sendi kemanusiaan yang paling dalam. Kebijakan yang demikian itu sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Di PBB, sebagian besar anggotanya menentang kebijakan yang demikian. Dalam perkembangan zaman politik seperti itu akan hapus dengan sendirinya dengan kebangkitan bangsa-bangsa Asia dan Afrika.

Gough Whitlam menginginkan agar Australia melaksanakan tugas perwaliannya sesuai dengan ketentuan Dewan Perwalian PBB. Tujuannya agar wilayah yang bersangkutan segera dapat berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka.

*Kedua*, Whitlam ingin agar Australia menyadari posisi geografinya. Pendekatannya terhadap Asia umumnya dan RRC khususnya menunjukkan kesadarannya akan posisi Australia yang perlu mendekati dan bersahabat dengan negara-negara Asia. Sekalipun menurut rasnya kebanyakan orang Australia adalah ras Kaukasoid (ras putih), tetapi Australia berada di tengah-tengah bangsa Asia. Hal ini disadarinya betul karena bagi Whitlam, hubungan utama Australia harus dengan bangsa-bangsa Asia. Ia menyadari sekalipun ada ikatan batin antara bangsa Australia dengan Inggris/Eropa, tetapi yang perlu lebih disadari adalah letak geografi Australia di sebelah tenggara benua Asia dan letak ini tidak bisa dipindahkan.

Perhatian Whitlam terhadap Indonesia sudah ada sejak ia terjun dalam kancah politik nasional. Di parlemen nasional sejak September 1953, ia telah menunjukkan minatnya terhadap Indonesia ketika membela politik yang dijalankan oleh Ben Chifley terhadap Indonesia 1945–1949. Begitu juga ketika timbul masalah Irian Barat, Whitlam lebih memahami tuntutan Indonesia atas Irian Barat dibandingkan dengan para politisi yang lain. Lebih-lebih bila dibandingkan dengan Ketua Partai Buruh pada waktu itu, Arthur Calwell.

Perlu diketahui juga bahwa sikap Whitlam terhadap Indonesia. Bila Whitlam menyebut Indonesia selalu ditambah kata-kata seperti *our nearest neighbour* atau *the sixth country in the world in population* atau *the largest in population in the southern hemisphere* atau *enduring neighbour* atau *the most populous country in the world* atau *potentially one of the richest country*. Jarang sekali ia menyebut

Indonesia tanpa tambahan kata-kata tersebut. Apakah ini merupakan indikasi besarnya perhatian Whitlam terhadap Indonesia? Agaknya demikian, karena sampai dengan akhir karir politiknya ia masih menunjukkan simpatinya terhadap Indonesia mengenai masalah Timor Timur.

Dalam mengaktualisasikan pemikirannya, Whitlam selalu menempuh jalur konstitusional. Di tingkat nasional Parlemen dan konstitusi sebagai sarana yang dipakai melakukan perubahan.

Parlemen dibuat untuk melakukan perubahan sesuai dengan yang dimungkinkan oleh konstitusi Australia. Dalam hubungan dengan negara lain, parlemen yang dipakai untuk melakukan perubahan perjanjian  seperti yang kita lihat ketika Partai Buruh mempersoalkan pangkalan Amerika Serikat di *Northwest Cape*. Ketika melalui jalur hukum tidak bisa diubah, Whitlam tidak mau melakukan dengan cara lain.

# Bab V

# Usaha Meraih Kekuasaan

Bab ini membahas Whitlam sebagai anggota Partai Buruh dan usahanya memperjuangkan pemikiran-pemikirannya menjadi pemikiran partai demi kepentingan dan kebesaran partai. Dengan demikian, pemikiran-pemikirannya akan bercampur dengan pemikiran anggota partai yang lain, bukan semata-mata pemikiran pribadinya. Tentu saja, dalam hal ini Whitlam akan berusaha agar pemikirannya banyak diterima oleh Partai Buruh atau setidak-tidaknya memengaruhi kebijakan Partai Buruh.

Usaha untuk merealisasikan pemikirannya melalui Partai Buruh menghadapi hambatan dari struktur dan kebijakan partai. Oleh karena itu, tindakan pertama yang dilakukan adalah mengubah struktur dan kebijakan Partai Buruh. Dengan mengubah struktur dan kebijakan maka Partai Buruh akan dapat mengatasi kelemahan-kelemahan yang dimiliki. Perjuangan Whitlam mengubah struktur dan kebijakan partai menghadapi tantangan dari kelompok kiri, terutama Joe Chamberlain dari Western Australia dan *Victoria Executive Council* (VEC). Untuk memahami perjuangan Whitlam tersebut, pertama-tama akan diuraikan tentang struktur organisasi, organ-organ di dalamnya dan proses pengambilan keputusan dalam partai. Kemudian dibahas usaha Whitlam merombak struktur partai

dan memasukkan pemikiran-pemikirannya ke dalam kebijakan partai. Selanjutnya dibahas pengaruh dan penafsiran Whitlam terhadap politik luar negeri Australia, dan terakhir kesimpulan.

## A. Partai Buruh

Partai Buruh adalah partai tertua di Australia. Partai ini didirikan di New South Wales dan Queensland pada tahun 1891. Partai Buruh didirikan oleh Serikat Buruh untuk memperjuangkan nasibnya menghadapi kelas majikan.

Etos Partai Buruh adalah egalitarian. Sejak didirikan, Partai Buruh sering dilanda perpecahan internal. *Pertama*, pada waktu Perang Dunia I. William Morris Hughes dari Partai Buruh sebagai Perdana Menteri mengadakan wajib militer untuk dinas luar negeri. Partai Buruh tidak setuju atas kebijakan Hughes. Oleh karena itu, kemudian dia mengundurkan diri dari partai dengan membentuk pemerintahan nasional (*National Government*) bersama partai oposisi, Partai Liberal. Kelompok Partai Buruh Hughes bersatu dengan Partai Liberal menjadi Partai Nasionalis.

*Kedua*, pada waktu depresi 1929. Terjadi perpecahan pada masa Perdana Menteri Scullin dengan keluarnya Jack Lang, Perdana Menteri New South Wales dari Partai Buruh.

*Ketiga*, pemimpin Partai Buruh di bawah Lyons meninggalkan partai membentuk partai baru bersama *Nationalist* menjadi *United Australian Party*.

*Keempat*, pada tahun 1955 kelompok Katolik yang sangat anti komunis keluar dari Partai Buruh dan membentuk partai baru, Partai Buruh Demokrat (*The Democratic Labour Party*, DLP). Sebagai akibat dari perpecahan tersebut hampir 2/3 waktunya digunakan di luar pemerintahan sebagai partai oposisi.

Ada beberapa organ penting dalam Partai Buruh di tingkat nasional yaitu *National* atau *Federal Conference*, *National* atau *Federal Executive*, *Federal Secretary*, dan cabang partai di setiap negara bagian.

*Pertama*, *National Conference*. *National Conference* adalah organ tertinggi partai yang mengadakan pertemuan dua tahun sekali untuk menentukan kebijakan partai. *National Conference* terdiri atas wakil negara bagian, setiap negara bagian memiliki 6 orang wakil. Seluruh utusan berjumlah 36 orang.

Setelah diadakan perubahan, anggotanya menjadi 60 orang. Setiap negara bagian terdiri atas 6 wakil, 4 pemimpin Parlemen Federal, 6 pemimpin Parlemen Negara Bagian, dan 1 setiap wakil *Australian Capital Territory* (ACT) dan *Northern Territory* (NT), politisi lain.

Badan ini (National Conterence) bertanggung jawab menyusun *platform* partai, mengeluarkan pernyataan tentang kebijakan partai dan sebagai lembaga banding terakhir bagi perselisihan dalam partai. Kekuasaan *Conference* terbatas karena jumlah anggotanya banyak dan mereka bertemu hanya sekali dalam 2 atau 3 tahun selama 5 hari.

*Kedua*, *National Executive*, yang bertindak sebagai pelaksana hasil keputusan *Conference*. Anggotanya terdiri atas wakil negara bagian, masing-masing 2 orang, secara keseluruhan berjumlah 12 orang.

Setelah adanya perubahan, anggotanya menjadi 18 orang yang terdiri atas 2 wakil tiap negara bagian, 4 pemimpin Parlemen Federal, dan 1 setiap dari ACT dan NT. Mereka mengadakan pertemuan tiga atau empat kali setahun.

Kekuasaan *Executive* ialah menafsirkan, kalau perlu, *platform* partai; mengadakan campur tangan masalah cabang partai negara

bagian untuk kebaikan partai secara keseluruhan; dapat mengeluarkan anggota partai di negara bagian manapun; dapat memerintah Caucus dalam tenggang waktu sidang.

*Ketiga*, *National Secretary*. Sekretaris Nasional menjadi makin penting, berhak hadir, dan dapat memberi sumbangan pemikiran dalam *National Conference* dan *National Executive* tetapi tanpa hak suara. Makin pentingnya Sekretaris Nasional terutama disebabkan peran yang dimainkannya dalam masalah cabang partai di negara bagian dan peran dalam mengatur kampanye pada waktu diadakan pemilihan umum.

*Keempat*, partai di tingkat negara bagian. Cabang partai di tingkat negara bagian dapat mengatur ke dalam dengan bebas. Setiap cabang di negara bagian mempunyai peraturan ke dalam yang berbeda. Di negara bagian biasanya *Conference* diadakan setahun sekali membicarakan *platform* partai negara bagian.

*Executive* negara bagian membuat keputusan di antara tenggang waktu sidang. Serikat-serikat buruh dan cabang partai mengirimkan delegasi ke *Conference* dan selanjutnya *Conference* memilih *Executive*.

Tiap negara bagian mempunyai peraturan, prosedur dan kualifikasi keanggotaan sendiri. Proporsi utusan serikat buruh yang menghadiri *Conference* negara bagian sebagai utusan resmi berbeda-beda, begitu juga cara pemungutan suara *Executive* negara bagian dan caranya dipilih berbeda-beda.

Anggota parlemen Partai Buruh mempunyai kebebasan yang sangat terbatas dari partai. Mereka secara resmi harus berjanji untuk menjunjung tinggi kebijakan partai seperti yang dituntut dalam *platform* partai dan memberi suara di parlemen sebagaimana diputuskan oleh mayoritas *caucus*, anggota Parlemen Federal Partai Buruh. Ini disebut sebagai disiplin partai.

Bila Partai Buruh sedang memerintah *caucus* memilih Ketua dan Wakil Ketua Parlemen, para menteri dan bila sedang beroposisi memilih *shadow minister* (menteri bayangan). Perdana Menteri hanya menempatkan departemen yang akan ditempati dan tidak bisa memberhentikan menteri tanpa persetujuan *caucus*. Ini sebagai akibat nilai egalitarian dan demokrasi yang merupakan bagian intrinsik dari ideologi Partai Buruh.

Basis dukungan paling kuat daerah pemilihan Partai Buruh masih tetap di kalangan pekerja kasar (*blue-collar workers*) dan keluarganya. Namun, untuk memenangkan pemilihan umum Partai Buruh memerlukan dukungan yang lebih luas yaitu dari *white-collar workers*, profesional, petani, dan pedagang kecil. Ini disebabkan kian merosotnya buruh kasar dan kecenderungan orang Australia memandang dirinya sebagai *middle class*.

Whitlam mengubah kebijakan dan gambaran (*image*) Partai Buruh dengan menuntut dukungan dari kelas menengah. Susunan anggota parlemen Partai Buruh berubah sejalan dengan perubahan orientasi partai. Serikat Buruh memberi jalan kepada profesional dan makin bertambahnya kualifikasi pendidikan anggota parlemen Partai Buruh sama dengan kualifikasi anggota parlemen dari Partai Liberal. Perubahan ini menyebabkan perubahan keseimbangan dalam pengelompokan dalam partai. Pengelompokan pada partai ada 3 yaitu, kiri, kanan, dan tengah. Kelompok tengah menjadi yang paling besar.

*Caucus* terdiri atas anggota Senat dan *House of Representative*. *Caucus* merupakan badan penting, bukan saja karena kekuasaannya yang besar tetapi juga karena paling sering bertemu bila dibanding *Conference* dan *Executive*, dan merupakan badan yang paling banyak kesempatan melalui kabinet Partai Buruh mengajukan kebijakan partai untuk dilaksanakan.

Kekuasaan *Caucus* adalah memilih Ketua Partai, memilih Menteri, dapat menolak keputusan Kabinet dan memaksa pemerintah mengubah kebijakannya, serta menginstruksikan pemerintah untuk mengambil tindakan tertentu.

Dalam praktik kekuasaan, Caucus terbatas bila dibandingkan dengan kabinet. Kabinet bertemu secara teratur selama setahun dan dapat mendekat pada *public servant* (pegawai negeri) untuk meminta nasihat dan informasi. Pertemuan *Caucus* hanya diadakan bila Parlemen sedang bersidang, biasanya sekali seminggu untuk 2 atau 3 jam. Dengan demikian, kabinet lebih sering bertemu sehingga hampir semua usul Kabinet diterima karena *backbencher* tidak ada waktu meneliti lebih detil.

Strategi di Parlemen bukan tanggung jawab satu orang atau kelompok menteri, tetapi tanggung jawab seluruh *Caucus* yaitu anggota Parlemen Federal Partai Buruh. Kebijakan partai ditentukan oleh *National Conference* Partai Buruh yang diadakan dua tahun sekali. Pelaksanaannya merupakan tanggung jawab Caucus Partai Buruh secara keseluruhan. Perdana menteri dan menteri-menteri mempunyai pengaruh besar terhadap perumusan dan penentuan prioritas. Makin baik pimpinan partai dalam penilaian dan kemampuan politiknya, makin besar kekuasaan yang akan diperoleh.

Sejak 1956, di bawah pemerintahan Partai *Liberal-Country* hanya menteri yang memimpin departemen dimasukkan dalam *top policy making cabinet*, sedang menteri yang tidak memikul tanggung jawab atas departemen sendiri tidak masuk. Dia boleh menghadiri sidang kabinet bila masalah mempengaruhi departemennya dibicarakan, sedangkan oleh kabinet terserah apa kata perdana menteri.

Pada pemerintahan Partai Buruh tahun 1972, Gough Whitlam mengadakan perombakan total. Dari 27 menteri Partai Buruh semua adalah anggota kabinet Whitlam. Untuk memperlancar pekerjaan kabinet, maka dibentuklah 5 komite yaitu ekonomi,

pertahanan dan luar negeri, perdagangan, pembangunan kota dan daerah, dan perundang-undangan. Menteri-menteri dikelompokkan sesuai dengan bidangnya, mereka harus hadir dalam komite yang bersangkutan. Menteri-menteri juga boleh hadir dalam sidang komite lain. Penyampaian usulan oleh menteri dikirimkan ke perdana menteri, yang kemudian melanjutkan kepada komite yang sesuai atau langsung kepada *full cabinet*. Kemudian diteruskan ke menteri-menteri dengan catatan bila usulan akan dipertimbangkan. Komite membicarakan usulan dan memberi rekomendasi atau minta informasi lebih lanjut kepada menteri. Usulan dan rekomendasi komite kemudian dimasukkan agenda untuk dibicarakan dalam sidang kabinet, menteri lain boleh meminta agar usulan bisa didiskusikan lagi. Kalau tidak ada penentangan terhadap rekomendasi komite dan tidak ada diskusi lebih lanjut, rekomendasi dianggap diterima oleh kabinet. Sistem yang dipakai Whitlam atas dasar sistem yang dijalankan Canada pada tahun-tahun 1960-an. Maksud Whitlam dengan meniru sistem ini untuk meningkatkan kemampuan menteri berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan menyediakan pemerintah kesempatan untuk mengambil keputusan agak santai dalam suasana tanpa krisis. Pada kenyataannya para menteri sibuk dalam urusannya masing-masing sehingga Whitlam lebih bebas menjalankan politik luar negeri tanpa mendapat gangguan dari anggota kabinet yang lain.

## B. Mengubah Struktur dan Kebijakan Partai Buruh

Kesulitan utama dalam merealisasikan pemikirannya adalah karena Partai Buruh selama 20 tahun terakhir selalu berada di luar pemerintahan sebagai partai oposisi. Persoalannya sekarang caranya agar Partai Buruh dapat memerintah kembali karena hanya dengan melalui pemerintahan Partai Buruh pemikirannya bisa dicapai.

Kendala utama bagi Partai Buruh untuk memerintah adalah kelemahan struktural dan perselisihan intern yang tidak kunjung selesai, di samping Perdana Menteri Robert Gordon Menzies tampak memanipulasi situasi internasional pada waktu itu sebagai tema kampanye untuk menyingkirkan Partai Buruh dari pemerintahan.

Faktor pendorong perubahan struktur Partai Buruh terutama ejekan yang dibuat oleh Perdana Menteri Menzies tentang Partai Buruh sebagai *the 36 faceless men.* Ejekan tersebut yaitu, menyerahkan keputusan penting kepada 36 orang anggota *National* yang tidak tahu-menahu permasalahannya. Hal ini terjadi ketika timbul masalah mengenai pangkalan asing terutama di Northwest Cape.

Mestinya masalah ini bisa dibicarkan di *Caucus*, yang menurut peraturan memang berhak. Namun, Arthur Calwell, ketua Partai Buruh, menyerahkan masalah itu kepada rapat Federal Conference Mei 1963 untuk memutuskan. Sementara itu, ketua dan wakil ketua parlemen harus menunggu di luar hasil keputusan 36 anggota *Conference*. Jadi, orang yang tidak tahu-menahu permasalahan diminta memutuskan. Akibat isu ini, maka dalam pemilihan umum bulan November 1963 Partai Buruh menderita kekalahan besar.

Dalam struktur organisasi, *National Conference* merupakan penguasa tertinggi partai. Anggotanya 36, setiap negara bagian mengirimkan 6 orang. Namun, pimpinan parlemen berada di luar pembuat keputusan itu. Setelah dikritik Menzies dengan *the 36 faceless men*, pimpinan parlemen diperbolehkan hadir dalam *National Conference* dan pertemuan *National Executive*, boleh berbicara, tetapi tanpa hak suara.

Dalam pertemuan National Executive bulan Oktober 1963 di Adelaide, telah diambil langkah penting untuk perubahan dengan adanya Sekretaris Nasional yang bermarkas besar di Canberra. Pada

bulan Agustus 1964, *National Executive* menginstruksikan sekretaris melaksanakan peninjauan kembali Struktur Partai tingkat Nasional.

Dengan dipilihnya Gough Whitlam sebagai ketua Partai Buruh pada bulan Februari 1967, maka diperoleh pimpinan dan sekretaris yang menaruh perhatian pada perubahan partai. Pada pemilihan umum 1966, sekali lagi Partai Buruh gagal meraih kemenangan. Sekalipun Arthur Calwell telah mengumumkan untuk tidak mencalonkan lagi menjadi ketua Partai Buruh, tetapi dia mengulur-ulur waktu Caucus untuk bersidang dalam rangka pemilihan ketua partai. Akhirnya, ketika diadakan pemilihan ketua dan wakil ketua Partai Buruh pada tanggal 8 Februari 1967, Gough Whitlam terpilih sebagai ketua dan Lance Barnard sebagai wakil ketua.

Langkah pertama yang diambil Whitlam dalam memperkuat Partai Buruh adalah memperbarui struktur, kebijakan, dan menyelesaikan konflik internal. Untuk memahami langkah yang diambil Gough Whitlam akan dijelaskan beberapa hal sebagai berikut.

**1. Kerja Sama dengan Ciryl Wyndham**

Ciryl Wyndham menjadi sekretaris tetap pertama Partai Buruh menggantikan Joe Chamberlain sebagai sekretaris pada Oktober 1963. Semula dia sebagai pejabat muda di *Transport House* London, markas besar Partai Buruh Inggris, diajak oleh Dr. Herbert Vere Evatt sebagai sekretaris persnya.

Wyndham adalah satu-satunya anggota staf Evatt yang tetap dipertahankan oleh Calwell ketika menggantikan Evatt. Pada akhir 1960, Calwell membantu Wyndham menjadi sekretaris Partai Buruh cabang Victoria. Pada tahun 1963 dia menjadi sekretaris nasional karena Partai Buruh memerlukan administrator bukan pelaksana. Kerja Wyndham untuk mereorganisasi Partai Buruh yang dimulai sebelum 1967, memungkinkan Whitlam mempunyai laporan sudah

jadi untuk dikerjakan sejak awal. Enam tujuan dalam rencana Whitlam-Wyndham sebagai berikut.

a. Untuk mendapatkan wakil langsung dari pimpinan Parlemen Nasional di *National Conference* dan *National Executive*.
b. Memperbaiki proses pembuatan kebijakan.
c. Memperkuat struktur nasional dan organisasi.
d. Mengurangi kekuasaan pejabat dari Serikat Buruh (*paid official*).
e. Mengubah persepsi masyarakat atas Partai Buruh sebagai partai yang didominasi oleh Serikat Buruh.
f. Untuk memperoleh perwakilan langsung bagi keanggotaan rakyat biasa.

Empat tujuan pertama telah dicapai seluruhnya atau sebagian, kecuali yang terakhir. Pada pertemuan bulan Mei, National Executive menolak usul Wyndham. Hal ini memberi pertanda bagi Whitlam bahwa perubahan tidak akan datang dari dalam. Satu-satunya harapan baginya adalah membawa tekanan dari luar.

Tiga sumber tekanan dari luar, yaitu anggota parlemen Partai Buruh, partai di negara-negara bagian, dan anggota. Dari ketiga sumber tekanan tersebut, yang betul-betul bisa diharapkan adalah yang ketiga (anggota). Dari negara bagian sulit diharapkan sebab makin kuatnya partai di tingkat nasional, berarti berkurangnya kekuasaan partai di negara bagian.

Oleh karena itu, dari negara bagian akan datang tantangan untuk perubahan. Oleh karena itu pula, tugas Whitlam sekarang ialah menemukan cara mendorong anggota memberi tekanan untuk perubahan. Whitlam manggunakan setiap kesempatan seperti pertemuan-pertemuan cabang, Serikat Buruh, dan konferensi-konferensi menekankan tema perubahan. Pusat tantangan terhadap perubahan adalah Vitoria Central Executive (VCE).

Ujian pertama bagi Whitlam sebagai pemimpin oposisi datang dari Victoria, dengan diangkatnya Hubert Opperman sebagai Duta Besar di Malta. Pengangkatan itu menyebabkan kekosongan kursi dari daerah pemilihan Corio yang diwakilinya. Karena kekosongan itu, segera diadakan pemilihan selingan (*by election*). Daerah Corio mempunyai arti psikologis penting bagi Partai Buruh yang pada tahun 1940 pernah memenangkan daerah pemilihan itu dalam pemilihan selingan yang dimenangkan oleh John Dedman dari Partai Buruh.

Kemenangan Dedman ini menyebabkan jatuhnya Perdana Menteri Menzies, 1940 dan diganti oleh Perdana Menteri John Curtin dari Partai Buruh. Dalam pemilihan selingan 1967 ini calon dari Partai Buruh, Gordon Scholes, juga memenangkan pemilihan. Kemenangan ini sangat menggembirakan Whitlam.

Dengan kemenangan pada pemilihan di Corio, Whitlam menghadapi Konferensi Adelaide dengan posisi kuat. Dalam konferensi tersebut, Whitlam mendapat dukungan dari tiga negara bagian: New South Wales (NSW), Tasmania, dan Western Australia.

Tujuan Whitlam dalam *Conference* adalah mendapatkan kapasitas penunjukan suatu Komisi Khusus yang terdiri atas seorang wakil dari setiap *Executive* negara bagian, ditambah Barnard, Wyndham, dan dia sendiri, yang akan melaporkan semua usul-usul perubahan. Proses ini memakan waktu kira-kira satu tahun, mulai Komisi ini diperdebatkan pada Conference negara bagian dan kemudian *Federal Conference* Khusus.

Dengan dukungan 3 negara bagian berarti usul Whitlam baru mendapatkan dukungan 50%. Tantangan keras datang dari Victoria dan South Australia yang didominasi kelompok kiri. Harapan Whitlam tergantung pada Queensland. Namun, Queensland, setelah dilobi oleh Clyde Cameron, dari South Australia, menyatakan akan menentang usul Whitlam-Whyndam.

Dalam konferensi Adelaide ini akhirnya dicapai suatu keputusan kompromi dalam sidang tertutup, yang mengesampingkan usul Whitlam-Wyndham dan kelompok Chamberlain-Cameron menyetujui usul yang substansial, yaitu menyetujui wakil Parlemen Nasional duduk dalam *National Conference* dan *National Executive*.

Dengan kata lain, Ketua, Wakil Ketua Parlemen, dan Senat tingkat nasional duduk dalam *Conference* dan *Executive* Partai Buruh tingkat nasional. Ini merupakan perubahan mendasar yang oleh Cameron kurang diperhatikan akibat-akibat yang terjadi selanjutnya. Dia berpikir pimpinan Senat, Lionel Murphy dan Sam Cohen akan menghadapi Whitlam dan Barnard pada persoalan-persoalan penting sehingga keseimbangan masih akan menguntungkan kelompok kiri. Ternyata perkiraan ini meleset setelah Cohen meninggal dunia dan diganti oleh Donald Willesee.

Masuknya pimpinan Parlemen dan Senat dalam *Conference* dan *Executive* merupakan kemenangan dasar bagi Whitlam dan kawan-kawannya dalam melakukan perubahan. Setelah *National Conference* di Adelaide 1967, maka anggota dari *Conference* menjadi 60 orang yang terdiri atas 6 orang wakil setiap negara bagian, 1 orang wakil setiap *territory*, 4 wakil pimpinan Parlementer Federal, 6 Pimpinan Parlementer Negara Bagian, dan 12 politisi yang lain. Sedangkan, *National Executive*, setelah *Adelaide National Conference* 1967, juga berubah menjadi 18 orang yang terdiri atas 2 orang dari setiap negara bagian, satu orang wakil setiap *Territory*, dan 4 orang Pimpinan Parlemen Federal.

Hasil Konferensi Adelaide diperkuat dengan Konferensi Melbourne 1969. Pada waktu Konferensi Melbourne posisi Whitlam dominan sekali karena banyak masalah internal sudah berhasil diselesaikan. Masalah *state aid* selesai, pimpinan Parlemen masuk dalam organisasi Partai Buruh, kekuatan Joe Chamberlain dihancurkan untuk selama-lamanya. Mick Young sekretaris baru

Partai Buruh, sebagai sekutu Whitlam, muncul sebagai kekuatan baru dalam menyelesaikan masalah intern partai. Jaringan lama pengelompokan negara bagian dan penggolongan yang tak mengenal kompromi dihancurkan.

Dalam pidato pembukaan National *Conference* 20 Juli 1969, ia banyak memberi kata pujian pada kawan-kawan dan bekas lawan-lawannya dari kelompok kiri. Dengan pidatonya ini ia ingin merangkul semua kelompok untuk membuat suasana santai jauh dari ketegangan-ketegangan yang selama ini telah berjalan.

Whitlam memasukkan *State Aid* dalam kebijakan Partai Buruh (*Labor Policy*), yaitu dengan diterimanya *Australian Schools Commission* (ASC) oleh *Conference*. Conference merupakan suatu badan yang akan menangani bantuan pemerintah ke sekolah-sekolah negeri dan swasta.

Objek perdebatan sengit pada waktu itu bukan soal ASC tetapi usul Whitlam tentang bantuan darurat kepada semua sekolah, pembagiannya cenderung menguntungkan sekolah-sekolah Katolik. *Conference* berpegang pada prinsip dasar sekuler, mendesak agar bantuan diberikan atas dasar jumlah murid pada semua sekolah, tidak dibagi rata antara negeri 50% dan swasta 50% seperti yang diusulkan Whitlam.

Setelah masalah pendidikan selesai, Whitlam fokus pada *Conference*. Dalam sidang-sidang Conference, dia menguraikan kebijakan umum tentang kesehatan, kesejahteraan sosial, dan pembangunan perkotaan, yang kemudian diterima di dalam platform oleh *Conference*. Dengan demikian, tampak pengaruh Whitlam dalam penyusunan *platform* dan *policy* partai sangat dominan.

Selain itu, Chamberlain berhasil pula mendesak sidang agar menentukan jadwal waktu bagi ditariknya tentara Australia dari Vietnam. Pada pertengahan tahun 1973 yaitu enam bulan setelah

Partai Buruh memerintah. Usaha Chamberlain ini berjalan mulus tanpa tantangan serius dari Whitlam.

**2. Menyelesaikan Konflik dengan FE (Joe) Chamberlain**

Joe Chamberlain adalah Sekretaris Partai Buruh Western Australia dan *part-time* Sekretaris Partai Buruh tingkat nasional. Dia muncul setelah perpecahan Partai Buruh 1955. Akibat pertentangan dengannya, Whitlam menyebabkan hampir pecahnya Partai Buruh dan hampir dikeluarkannya Whitlam dari Partai Buruh serta kekalahan telak Partai Buruh pada pemilihan umum 1966.

Inti pertentangan antara Whitlam-Chamberlain adalah perbedaan pandangan tentang Partai Buruh, terkait kebijakan terhadap bantuan pendanaan pada sekolah swasta. Whitlam ingin memperluas subsidi pendidikan juga pada sekolah-sekolah swasta sebagai solusi atas adanya kesenjangan pendidikan negeri dan swasta.

Sementara itu, Chamberlain menentang kebijakan bantuan pendidikan. Kebijakan yang ditentangnya terutama yang bakal dinikmati oleh sekolah-sekolah Katolik. Hal ini karena dianggap akan mencederai prinsip Partai Buruh yang sekuler dan menjauhkan diri dari pemilih tradisional partai tersebut.

Bagi Whitlam Partai Buruh adalah partai parlemen dan mencapai tujuannya melalui parlemen, sedangkan Chamberlain curiga terhadap anggota parlemen. Ia khawatir anggota parlemen partai akan mendominasi Partai Buruh. Terdapat dua isu utama yang menjadi pangkal pertentangan Whitlam dan Joe Chamberlain yaitu mengenai *State Aid* (1966) dan masalah Vietnam.

Di Australia dikembangkan tiga sistem sekolah, sekolah negeri, sekolah katolik, dan *the great public school* yang umumnya disponsori oleh gereja-gereja Protestan. Dengan semakin mahalnya

biaya pendidikan, sekolah kelompok ketiga yang disponsori Gereja Protestan mulai minta bantuan dana Negara Bagian.

Jika bantuan kepada sekolah-sekolah yang disponsori Gereja Protestan diberikan, bantuan terhadap sekolah-sekolah yang disponsori Gereja Katolik tidak terhindarkan. Usaha mencari bantuan dari Negara Bagian untuk sekolah Katolik yang paling sulit.

Secara resmi pemerintah memegang prinsip tidak mau membantu sekolah-sekolah swasta manapun. Sekalipun dalam kenyataannya, melalui beberapa bentuk, bantuan itu ada. Misalnya, melalui penataran guru-gurunya, beasiswa, dan bantuan buku-buku, tetapi pada prinsipnya tidak ada bantuan untuk sekolah swasta.

Bagi Partai Buruh, masalah *State Aid* ini dibayangi oleh kebencian terhadap gereja (Katolik) setelah perpecahan 1955. Perasaan Partai Buruh dikuasai oleh pandangan Joe Chamberlain yang tidak sepakat pada pemberian bantuan pada sekolah swasta, apalagi yang berorientasi agama. Dia berhasil menyelipkan interpretasinya dengan adanya *absolute right* untuk menolak adanya *State Aid* pada sekolah-sekolah swasta. Dalam kebijakan pendidikan Partai Buruh menyatakan sebagai berikut.

> *"The Australian Labor Party believes that it is the obligation of the State to provide a universal free compulsory secular system of education, open to all citizens... Citizen who do not wish to use the school facilities provided by the State, whether for conscientious or other reasons, shall have the absolute right to develop an independent system of schools of recognized standard provided they do so at their own cost."*

Pada tahun 1963 Perdana Menteri Menzies mengumumkan bahwa pemilihan umum akan dipercepat satu tahun dan menjadi akhir November 1963. Dalam kampanye pemilihan umum itu,

Menzies akan memberi bantuan khusus kepada sekolah-sekolah swasta "Gedung Sains" (*Science Building*).

Akhirnya pada pemilihan umum 30 November 1963 Menzies menang terutama di New South Wales, negara bagian tempat rencana bantuan Partai Buruh yang berkuasa untuk sekolah swasta digagalkan oleh Joe Chamberlain. Dengan adanya bantuan gedung sains berarti dimulai pemberian bantuan resmi kepada semua sekolah secara nasional.

Pada tahun 1965, perundangan bantuan negara di tujuh parlemen (Nasional dan 6 Negara Bagian) memaksa anggota Partai Buruh untuk menyetujui. Namun, Chamberlain masih mempunyai dalih untuk menentangnya, yaitu kebijakan partai dan dia berketetapan hati untuk melindungi kebijakan itu.

Pada rapat rutin *National Executive* 8 Februari 1966, terdapat 4 resolusi dari *National Executive* yang mencela segala bentuk *State Aid*. Dalam rapat itu, Chamberlain berbekal seberkas resolusi menentang *State Aid*. Dalam resolusi itu, dia minta kepada Komite Hukum dan Konstitusi untuk melakukan banding pada *The Hight Court of Australia* guna mengkaji keabsahan konstitusional perundang-undangan yang menyediakan dana pemerintah untuk gedung sains di sekolah-sekolah yang disponsori gereja.

Arthur Calwell datang berbekal surat Archbishop James Caroll dari New South Wales, salah seorang teman dari kelompok kiri Partai Buruh. Calwell sebagai ketua partai berhak berbicara dalam pertemuan, tetapi tanpa hak suara. Dalam pertemuan itu Calwell terkesan akan ketetapan hati Chamberlain dan perkiraan jumlah suara yang akan mendukung resolusinya sehingga lupa pada surat yang dibawanya.

Whitlam sendiri sebagai wakil ketua Partai Buruh juga dapat hadir dan mempunyai hak berbicara tanpa hak suara. Dia berbicara keras menentang resolusi dengan alasan bahwa resolusi

itu bertentangan dengan keputusan *National Conference* 1965 yang menyatakan bahwa "*the existing benefit should not be disturbed*." Selain itu, Whitlam menunjuk adanya penghinaan terhadap setiap anggota parlemen Partai Buruh yang telah memberi suara setuju atas adanya keuntungan bantuan itu.

Hal lain adalah adanya pengangkatan komisi-komisi partai, mulai dari komisi masalah luar negeri sampai dengan komisi pembangunan wilayah utara. Hal ini menunjukkan adanya usaha oleh Chamberlain untuk mempertahankan dominasi pribadinya dan pengaruh yang sempurna dari *National Executive* atas bagian lain dari Partai Buruh termasuk *National Conference* sendiri. Kondisi ini membuat marah Whitlam. Oleh karena itu, dia kemudian memutuskan untuk melakukan konfrontasi. Whitlam mengirim surat kepada Sekretaris Jenderal Partai Buruh, Wyndham, menyatakan alasan penolakan Komisi Hukum untuk menguji atas dasar konstitusi dari *state aid* sebagai berikut.

1. *The High Court* tidak akan mempraktikkan *Supreme Court* di Amerika Serikat.
2. *The High Court* tidak akan menyatakan tidak sah bantuan modal yang sudah dibayarkan ke sekolah-sekolah misi di Northeren Territory dan PNG yang telah berpuluh-puluh tahun, ke sekolah-sekolah di ACT dan di University, *Colleges* selama 10 tahun dan untuk gedung-gedung sains di seluruh Australia sejak 1964.
3. Jaksa Agung tidak akan mengizinkan tantangan semacam itu.
4. Para anggota Parlemen Nasional tidak akan setuju.

Pada hari Minggu 13 Februari 1970, Calwell melakukan siaran yang dirumuskan oleh William Hartley, sekretaris Partai Buruh cabang Victoria. Dia mempertahankan secara prinsip dan detail aspek keputusan *National Executive*. Tanggapan Whitlam terhadap

siaran Calwell memperbesar krisis menjadi konfrontasi langsung dengan *National Executive*.

Krisis itu dilatarbelakangi oleh pemilihan selingan di Dawson. Dawson terletak di pusat perkebunan tebu di Queensland, yang secara tradisional merupakan daerah Partai Country sekalipun ada beberapa kantong Partai Buruh terutama di Mackay. Daerah pemilihan ini merasa dilupakan oleh pemerintah pusat di Canberra. Partai Buruh mempunyai calon, Dr. Rex Patterson, mantan *Director of the Northern Division* dalam *Federal Department of National Development*. Dengan bantuan Whitlam yang ikut melakukan kampanye sebelum pemilihan, akhirnya pada tanggal 26 Februari 1966, Dr. Rex Patterson memenangkan pemilihan dengan tambahan dukungan 12%.

Pada waktu di Mackay, Whitlam menambah krisis yang terjadi pada National Executive dengan ucapannya, "*I can only say we have just got rid of the thirty-six faceless men stigma to be faced with the twelve witless men*." Dengan ucapan ini, empat Negara Bagian meminta diadakan sidang darurat *National Executive* untuk membahas ucapan Whitlam tersebut (2 Maret 1966).

Whitlam diundang ke Canberra menghadap *National Executive* dengan tuduhan tidak loyal. Chamberlain memutuskan tidak hanya mengecam, tetapi untuk menghancurkannya. Kemungkinan besar memecat Whitlam kalau melihat kemungkinan jumlah anggota yang menentangnya.

Nasib masih baik bagi Whitlam karena Dr. Rex Patterson yang baru menang kebetulan ke Canberra. Dalam perhitungan Chamberlain suara *National Executive* berbanding 7:5 untuk memecat Whitlam. Dari hasil percakapan Dr. Rex Patterson pada waktu berjumpa dengan Alan Fraser diketahui bahwa posisi sedang gawat.

Dr. Rex Patterson yang merasa berhutang budi atas keberhasilannya terpilih sebagai wakil Dawson segera menghubungi Tom Burns, sekretaris Partai Buruh Queensland, minta agar wakil Queensland tidak mendukung pemecatan Whitlam. Dengan dukungan dari wakil Queensland ini, akhirnya Whitlam selamat dari pemecatan.

Pertentangan pendapat yang lain antara Whitlam dan Joe Chamberlain terjadi ketika Menteri Pertahanan bayangan Lance Barnard baru pulang dari Saigon. Ketika itu Barnard mengatakan bahwa kebijakan Partai Buruh tentang penarikan militer dari Vietnam harus ditinjau kembali. Tidak banyak hal yang dikatakan oleh Barnard karena Partai Buruh memang tidak memiliki kebijakan yang jelas. Karena pernyataan itu, Chamberlain segera mengeluarkan reaksi melalui surat kabar dengan menyatakan bahwa Barnard mengumpulkan informasi di sekitar *cocktail circuit and bars of Saigon*.

Pernyataan keras Whitlam berupa surat yang dikirim ke *Executive* Western Australia yang intinya bahwa pertengkaran dalam partai cukup disimpan di kalangan partai sendiri saja. Serangan terhadap Chamberlain menentukan suasana konfrontasi di Melbourne.

Sesuatu di luar dugaan terjadi ketika Whitlam dalam perjalanan pulang dari luar negeri singgah di Perth. Pada tahun 1967, Whitlam menghimbau *Conference Western* Australia untuk menerima resolusi yang mendukung reorganisasi Partai Buruh tingkat nasional. Penerimaan himbauan Whitlam ini merupakan pukulan berat bagi Joe Chamberlain di kandangnya sendiri. *Conference* Western Australia bertepuk tangan ketika kemudian Whitlam dan Joe Chamberlain foto bersama yang menandakan perbaikan hubungan antara keduanya.

### 3. Penyelesaian Masalah Victorian Central Executive (VCE)

Pusat penentangan terhadap perubahan adalah VCE. Victorian Central Executive masih tetap didominasi oleh ingatan pada peristiwa perpecahan 1955, yang di bawah kepungan *The Groupers*, yaitu kelompok kanan di bawah Bob Santamaria. Whitlam dengan proposal yang diajukan dianggap sebagai alat yang mengancam kekuasaan dan pengaruhnya terhadap partai di tingkat Federal. Gough Whitlam ingin melakukan campur tangan terhadap VCE.

*National Executive* menyetujui adanya campur tangan dalam VCE pada rapatnya di Melbourne dan perlu diadakan rekonstruksi dalam tubuh VCE. Dalam campur tangan di VCE ini, Whitlam mengutus bekas lawannya Clyde Cameron untuk melakukannya. Penyelesaian VCE ini membuka jalan bagi kemenangan Partai Buruh dalam Pemilihan Umum 1972.

Victoria adalah negara bagian terbesar kedua setelah New South Wales. Sulit bagi Partai Buruh untuk memenangkan Pemilihan Umum tanpa kemenangan di Victoria. Kemenangan di Victoria sulit tercapai bila pertentangan dalam tubuh VCE tidak dapat diselesaikan.

Pada persaingan 1970, Whitlam menemukan sekutu Cameron dan Mick Young. Dalam konfrontasinya dengan VCE, Whitlam mempersiapkan diri lebih baik dengan posisi yang lebih kuat dan mempunyai sekutu kuat dari kelompok kiri. Masalah yang muncul dalam pertentangan antara Whitlam dengan VCE sama dengan 1966, yaitu tentang *State Aid*, juga bertumpu pada prinsip yang sama yaitu keutamaan anggota parlemen partai.

Perdana Menteri Victoria, Sir Henry Bolte, minta agar pemilihan umum diadakan pada bulan Mei 1970. Pemimpin oposisi, Clyde Holding dari Partai Buruh, didorong oleh hasil pemilihan umum bulan Oktober 1969 dan sukses pribadinya dalam pemilihan sisipan di daerah pemilihan Dandenong menginginkan suatu kampanya

yang kuat dan bersatu. Harapan ini dihancurkan oleh *Executive* Victoria.

Executive merencanakan manifesto pemilihannya sendiri dengan memasukkan pernyataan bahwa Partai Buruh Victoria akan menghapus (*phase-out*) *state aid* ke sekolah-sekolah swasta. Selain itu, *Executive* melalui Hartley dengan sombongnya menawarkan kepada Holding pilihan termasuk *phase-out* di dalam pidatonya sendiri. Whitlam memperingatkan Hartley bahwa dia akan menolak usul itu yang jelas-jelas melanggar kebijakan yang dibuat dalam *National Conference* 1969.

Whitlam, Barnard, dan Dunstan pergi ke Melbourne untuk menunjukkan bersatunya pimpinan Federal di belakang Holding pada waktu pembukaan pertemuan. Ketiga pemimpin itu mendengar dari wartawan bahwa manifesto Eksekutif sudah dikeluarkan kepada pers. Kurang dari satu jam sebelum mereka harus berada di St. Kilda Town Hall, mereka membicarakan soal boikot pertemuan. Di St. Kilda Town Hall, George Crawford memimpin kelompoknya memasuki ruangan dengan berteriak bersama-sama *Clyde doing all right*. Kemudian Whitlam berpidato singkat mendukung Clyde Holding.

Pertanyaan muncul dengan tingkah laku para pemimpin *Executive* Victoria yang sangat penting. Mereka menyatakan bahwa hak dari cabang partai negara bagian untuk mengesampingkan *National Policy*; apakah Victoria melanggar *National Policy*? Atau tiap Negara Bagian dapat menafsirkan *National Policy* menurut pendapatnya sendiri?

Mereka menyatakan bahwa belum pernah kekuasaan dari *paid official* (pejabat partai dari Serikat Buruh) dan organisasi mencoba dengan kasar mengesampingkan anggota Parlemen. Mereka menjelaskan kepada pimpinan anggota parlemen tentang tanggung jawab tradisionalnya untuk program pemilihan umum. Dengan

cara demikian, mereka telah menyatakan kepada Whitlam, bukti-bukti yang mencolok dari semua tuduhannya terhadap diri Whitlam pada saat prestise Whitlam sedang di atas dan dalam situasi jelas bagi semua orang bahwa tidak ada keanehan baik pada pribadinya maupun dari kampanye yang lama di tempat terpencil. Lebih berbahaya lagi ketika mereka memusuhi Don Dunstan.

Tanpa sepengetahuannya, Whitlam VCE telah mengubah keseimbangan jumlah yang menentang mereka di *National Executive*. Kekebalan mereka melawan serangan Whitlam terjadi berkat dukungan yang diterima dari South Australia. Sekali South Australia mendukung intervensi, mereka akan celak. Ini terjadi ketika mereka memusuhi Don Dunstan.

Kemarahan Don Dunstan sama dengan Cameron dan Mick Young. Mick Young mengikuti Whitlam memperingatkan Hartley bahwa usul *phasing out* melanggar kebijakan yang dibuat pada Konferensi Nasional 1969 di Melbourne.

Cameron orang yang sengit menentang *state aid* dan tahu yang telah diputuskan dan kekalahannya dalam masalah itu adalah terakhir. Sebagai orang yang paling tegar dan paling keras hati di dalam partai, dia memastikan bahwa perjuangannya telah kalah mengenai *state aid* dan tidak akan membuka lagi. Ia telah memenuhi seruan Whitlam untuk menjadi Menteri Perburuhan. Setelah pemilihan umum 1969, Whitlam menunjuk Cameron sebagai juru bicara parlemen di bidang Industrial Relations, sebagai Menteri Perburuhan bayangan.

Selain dukungan dari South Australia, sejak perpecahan 1955, sayap kiri Partai Buruh Victoria telah dilindungi dari campur tangan partai tingkat nasional oleh sayap kanan Partai Buruh *New South Wales*. Ada fakta untuk tidak saling menyerang antara keduanya. Fakta ini berakhir tahun 1970 dengan tampilnya John Ducker sebagai pimpinan baru *New South Wales*.

Ducker mengumumkan bahwa cabang Partai Buruh New South Wales tidak akan menentang penyelidikan oleh pimpinan partai tingkat nasional dalam masalah internalnya. Dengan adanya pernyataan itu, Victoria tidak bisa mengelak campur tangan dari pimpinan partai tingkat nasional.

Pada pertemuan *National Executive* di Broken Hill yang dilakukan pada bulan Agustus 1969, Cameron bekerja sama dengan John Ducker. Dengan demikian terjadilah perubahan pasti dari perimbangan kekuatan (*balance of power*).

Victoria mengeluh atas tingkah laku Whitlam pada waktu berkampanye di negara bagian itu bulan Mei 1969. Permintaan dari pimpinan senat Partai Buruh Victoria, John Gabaldy mengenai penangguhan dukungan terhadap Whitlam tentang *state aid* mendapat dukungan. Suatu mosi oleh Chamberlain menyetujui kebijakan *phasing-out*, *state aid* Victoria dikalahkan 7 lawan 11. Akhirnya Cameron mengajukan rencana South Australia yang dikerjakan oleh Dunstan, Young, dan dia sendiri untuk melakukan penyelidikan di Victoria dan New South Wales.

Ducker mengumumkan, New South Wales setuju, wakil Victoria menentang dengan sengit. Dengan berbuat begitu dia melakukan kesalahan lebih lanjut dengan membuka kemarahan kepada Cameron pribadi yang dikatakan sebagai pengkhianat dan pembual.

William Brown memperingatkan, bahwa partai akan pecah di Victoria dan ini merupakan ancaman. Mereka terkejut dengan adanya perubahan mendadak dari keberuntungannya. Sebelum meninggalkan hotelnya di Broken Hill, Cameron secara kebetulan mendengar William Brown menelpon Melbourne dengan menyombongkan diri caranya menggertak.

Di Melbourne, Crawford menyiarkan di televisi bahwa cara kerja *National Exectutive*, "*were reminiscent of the Mad Hatter's tea party*". Di lain pihak, Hartley menyatakan bahwa *phase-out* dan *state aid* masih tetap di Victoria. Dengan sikap yang keras kepala dan tidak bijaksana itu, adu tenaga tidak terhindarkan. Mereka juga telah mengubah Cameron dari kawan menjadi lawan utamanya. Akhirnya, rapat maraton sembilan hari ini menghasilkan jatuhnya penguasa lama Victoria. Perjuangan lama Whitlam selesai dengan kemenangan berada di pihaknya.

Tahun 1969 merupakan tahun yang menentukan bagi masa depan Partai Buruh. Semua perselisihan internal partai dapat diselesaikan. Konflik dengan Joe Chamberlain selesai, *state aid*, VCE dan anggota parlemen telah mempunyai wakil dalam organ Partai Buruh. Dengan demikian menghadapi pemilihan umum 1969 Partai Buruh berada dalam persatuan yang bulat sehingga memperoleh kemenangan. Kemenangan itu belum mampu mengantar Partai Buruh untuk memerintah. Namun, hasil Pemilihan Umum 1969 merupakan modal bagi Partai Buruh untuk memenangkan Pemilihan Umum 1972, yang mengakhiri kedudukannya sebagai partai oposisi selama 23 tahun.

## C. Politik Luar Negeri Whitlam

Sejak 1967, pengaruh pemikiran dan penafsiran Whitlam dalam *platform* dan kebijakan partai besar sekali. Hal ini dapat kita lihat pada pidato-pidatonya di parlemen maupun di luar parlemen. Bila dibandingkan dengan isi *platform* dan kebijakan Partai Buruh.

Diterimanya pimpinan Parlemen Nasional untuk ikut serta duduk dalam *National Conference* dan *National Executive* merupakan salah satu pengaruh pemikirannya, agar anggota parlemen yang notabene harus memperjuangkan kebijakan partai diikutsertakan dalam pengambilan keputusan.

Memang aneh, suatu lembaga yang harus berjuang agar tujuan partai dapat terlaksana tidak diikutsertakan dalam membuat keputusan. Tidak heran apabila Menzies mengritik anggota *Conference* yang jumlahnya 36 orang, yang tidak tahu keadaan lapangan sebenarnya, disebut sebagai *the 36 faceless men*.

Oleh karena itu, Whitlam cepat-cepat mengatasi kelemahan organisasinya dengan berusaha agar pimpinan dan wakil pimpinan parlemen serta pimpinan dan wakil pimpinan senat masuk dalam *National Conference* dan *National Executive*. Dengan demikian, keputusan yang dibuat oleh *Conference* dan *Executive* bisa lebih realistis sesuai dengan keadaan di lapangan. Penerimaan keempat pimpinan parlemen nasional dalam *Conference* dan *Executive* merupakan modal dasar bagi Whitlam untuk merealisasikan pemikirannya.

Perjuangan untuk memasukkan pimpinan parlemen dan senat ke dalam *Conference* dan *Executive* tidaklah mudah. Whitlam mendapat tantangan keras dari kelompok kiri yang dimotori oleh Joe Chamberlain dan Clyde Cameron. Mereka gigih sekali mempertahankan agar tidak ada perubahan keseimbangan dalam Partai Buruh. Hanya kerja keras dan nasib baiklah yang menyebabkan kemenangan Whitlam.

Kelompok kiri, terutama Cameron, salah perhitungan dengan menerima pimpinan parlemen dan senat menjadi anggota *National Conference* dan *Executive*. Kalau kita perhatikan dengan seksama, sebenarnya bukan kesalahan perhitungan mereka, tetapi karena kematian mendadak Sam Cohen yang menjadi wakil ketua Senat dan diganti oleh Donald Willesee.

Semula menurut perhitungan Cameron, keuntungan masih akan berada di pihak kiri sekalipun Whitlam dan Barnard, ketua dan wakil ketua senat masih bisa mengimbanginya. Namun, dengan

kematian Sam Cohen kekuatan kelompok kiri tinggal satu orang sehingga perbandingan menjadi 3 : 1 keuntungan bagi kanan tengah.

Masalah yang lebih penting selain perubahan struktur partai adalah pengaruh pemikiran Whitlam terhadap kebijakan Partai Buruh. Dalam pengembangan kebijakan baru, semula Whitlam dibantu oleh John Menadue, sekretaris pribadinya, yang pada awal 1967 membentuk kelompok penasihat kebijakan (*policy advisory groups*). Para penasihat ini sebagian besar berasal dari Universitas Sydney, Melbourne, dan Adelaide. Setelah Menadue mengundurkan diri bulan Juli 1967, Whitlam mengembangkan kebijakan baru yang dalam hal ini keputusan bergantung pada sebagian besar pada dirinya sendiri.

Ada empat pokok kebijakan baru Whitlam yang memerlukan pendekatan berbeda, yaitu masalah perkotaan, pendidikan, kesehatan, dan politisi luar negeri. Masing-masing dari keempatnya merupakan cap Whitlam yang tidak bisa dihapus, yaitu sebagai berikut.

1. **Masalah Perkotaan**
   Kebijakan Partai Buruh tidak jelas, karena itu perlu dibentuk kebijakan baru.
2. **Masalah Pendidikan**
   Kebutuhannya adalah menyingkirkan halangan dan larangan akan keterlibatan pemerintah pusat (yang berupa hak Negara Bagian atau alasan bantuan Negara Bagian).
3. **Masalah Kesehatan**
   Menghidupkan kembali kebijakan yang ada dan merealisasi cara-cara sistem rumah sakit bebas yang didirikan oleh Ben Chifley dan dihentikan oleh Menzies.
4. **Masalah Politik Luar Negeri**
   Ketiga pendekatan digabungkan, yaitu membuat kebijakan baru, mengubah yang ada, dan memberi pernyataan baru pada prinsip-prinsip yang telah dibangun.

Kelemahan utama Whitlam dalam mengambil keputusan, terutama yang berhubungan dengan masalah-masalah internasional, adalah ia mengetahui hal-hal yang besar atau garis besarnya saja, tetapi detailnya tidak jelas. Sifat dari pemikiran Whitlam adalah gap antara visinya dan isi pokok (*substance*), gap antara tujuan dan tindakannya. Beberapa macam keputusan besar yang dilakukan Whitlam berdasarkan atas inisiatifnya sendiri atau dengan persetujuannya secara pribadi, diambil secara bebas (sendiri), diambil dengan perasaan khawatir dari rekan-rekan sejawatnya, dan sebagian besar diambil tanpa konsultasi lebih dulu dengan kabinet. Ada beberapa contoh keputusan yang diambil setelah menjadi Perdana Menteri merangkap Menteri Luar Negeri atas dasar inisiatifnya sendiri tanpa konsultas seperti berikut.

1. Pengiriman telegram ke Hanoi dan Saigon tentang Perjanjian Perdamaian Paris.
2. Pengaturan kedaulatan Uni Soviet atas negara-negara Baltik
3. Persetujuan datangnya delegasi *Palestine Liberation Organization* (PLO) di Australia yang ditentang Kabinet.
4. Timor Timur, terjadi perbedaan pendapat antara Whitlam dan rekan-rekannya. Whitlam menolak melakukan intervensi maupun sebagai mediator. Saat Timor Timur diambil alih Indonesia dia tenang saja, meskipun pada mosi di *Caucus* mendesak dia agar tidak tunduk pada intervensi Indonesia.

Ketika menduduki ketua oposisi dan setelah jatuh dari posisinya tahun 1975, Whitlam tetap setuju Timor Timur diambil oleh Indonesia sekalipun Partai Buruh tidak setuju. Dia ditolak dalam usahanya menentang resolusi *Conference* 1977 tentang penarikan bantuan ke Indonesia pada pemerintahan Partai Buruh yang akan datang bila tentara Indonesia masih di Timor Timur. Ia masih melanggar keputusan partai dengan pernyataannya secara umum

bahwa *self-determination* tidak mungkin. Pendapat ini mendorong partai untuk memperingatkannya.

Perubahan kembali *platform* dan kebijakan Partai Buruh merupakan prestasi pribadi yang tiada taranya bagi Whitlam. Sekalipun demikian, pada pemerintah, pendekatan itu membuat ketidakberuntungan tertentu. Hal itu dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Sekalipun kebijakan-kebijakan Whitlam dilakukan secara konstitusional melalui pengusulan dari partai, banyak dari kebijakan itu yang diwarnai oleh perhatian pribadi Whitlam. Jadi, perjuangan untuk melaksanakan kebijakannya sering menjadi perjuangan untuk Whitlam sendiri. Ini adalah asal mula yang sebenarnya dari apa yang disebut *communication gap* antara Pemerintah Buruh dan Partai Buruh.
2. Beberapa bidang penting yang kurang menarik, dan atau Whitlam kurang dilibatkan cenderung diabaikan oleh pemerintahan pengganti Whitlam.
3. Prioritas pemerintah dalam pengertian dana dan tenaga kerja (energi), cenderung dipindahkan ke program yang oleh Whitlam telah dikerjakan dengan keras dan sangat berani.

Dengan demikian, terjadi pertentangan pemikiran antara Whitlam dengan rekan-rekannya dari kelompok sayap kiri Partai Buruh. Whitlam berusaha meyakinkan rekan-rekannya separtai akan pentingnya perombakan struktur partai dan kebijakan Partai Buruh. Dengan perubahan tersebut Whitlam yakin bahwa Partai Buruh akan dapat memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum.

Sejak awal 1950-an, Partai Buruh dilanda pertentangan intern antara kelompok kanan yang antikomunis dan kebanyakan Katolik dengan sisa anggota partai. Kelompok kanan menginginkan agar anasir kiri dalam Partai Buruh yang dekat dengan komunis

disingkirkan dari partai. Partai Buruh di bawah pimpinan Dr. Evatt tidak setuju terhadap tuntutan kelompok kanan tersebut.

Pada waktu itu Whitlam mendukung sikap ketua Partai Buruh Dr. Evatt untuk mempertahankan keutuhan partai. Pada tahun 1955, kelompok kanan di bawah Robert Santamaria keluar dari Partai Buruh dengan mendirikan partai baru, *Democratic Labor Party* (DLP). Akibat pertentangan ini masih terasa sampai dengan tahun 1960-an yang menyebabkan Partai Buruh selalu menjadi oposisi. Untuk mengatasi akibat pertentangan itu, Whitlam mengusulkan perombakan struktur dan kebijakan partai. Dalam usahanya melakukan perubahan itu Whitlam menghadapi tantangan dari kelompok kiri yang sebelumnya merupakan sekutunya dalam menghadapi kelompok kanan pada pertengahan 1950-an.

Untuk merombak struktur dan *policy* partai Whitlam bekerja sama dengan sekretaris partai, Wyndham, yang juga menginginkan perubahan dalam tubuh partai. Dalam menghadapi lawan-lawan politiknya dari kelompok kiri yang menentang perubahan, Whitlam melakukan pendekatan kepada para penentangnya.

Pertama-tama, yang berhasil ditarik ke pihaknya adalah Cameron, tokoh kelompok kiri dari Australia Selatan. Bersama Cameron dia mulai menggarap Australia Barat yang menjadi basis Chamberlain, seorang tokoh kiri yang vokal dari Australia Barat.

Setelah kedua tokoh itu berhasil dirangkulnya, mereka bersama-sama menghadapi benteng terakhir kelompok kiri yaitu VCE. Akhirnya kemenangan diperoleh Whitlam. Dengan kemenangan yang diperolehnya Whitlam dapat memasukkan pemikiran-pemikirannya ke dalam platform dan kebijakan partai. Kemenangan Whitlam mulai diperoleh sejak Federal *Conference* di Adelaide tahun 1967 dan diperkuat oleh Federal *Conference* di Melbourne tahun 1969.

Setelah kemenangan itu, Whitlam bersama-sama dengan bekas lawannya bekerja sama dalam kampanye untuk memenangkan pemilihan umum 1969. Dalam perjuangannya mengubah struktur dan kebijakan partai tidak semua pemikiran Whitlam diterima, tetapi mereka sepakat untuk mengubah struktur dan kebijakan partai serta sepakat bekerja sama memenangkan pemilihan umum 1969. Ternyata dalam pemilihan umum tersebut Partai Buruh memperoleh kemenangan meskipun koalisi Partai Liberal-Country masih dapat menguasai mayoritas di Parlemen sehingga masih tetap memegang pemerintahan.

Pokok pemikiran Whitlam ada dua, yaitu kesejahteraan dan politik luar negeri. *Pertama*, tentang kesejahteraan, Whitlam ingin meningkatkan taraf hidup rakyat dengan memberi kesempatan yang sama kepada kelompok bawah yang kebanyakan kaum buruh. Mereka ini kurang mendapat kesempatan dan fasilitas yang biasa dinikmati oleh anggota masyarakat umumnya di bidang pendidikan, perumahan, kesehatan, air bersih, listrik, dan sebagainya. Sebagai contoh yang dijadikan model dari pemikiran Whitlam adalah masyarakat di daerah pemilihannya, Werriwa. Daerah ini terletak di pinggiran Kota Sydney yang sedang berkembang pesat, tetapi kekurangan fasilitas seperti yang dimiliki oleh daerah pusat Kota Sydney. Dari daerah Werriwa ini, pemikirannya diproyeksikan sebagai world view-nya dalam pemikiran secara nasional dan global.

*Kedua*, yang menarik perhatiannya adalah politik luar negeri. Gough Whitlam ingin agar Australia berpengaruh dan dihormati sebagai negara merdeka. Dalam politik luar negeri Whitlam berusaha mengubah sikap yang telah membelenggu Australia selama beberapa generasi, yaitu politik ketergantungan kepada Amerika Serikat dan Inggris. Sikap itu terjadi karena Australia mempunyai persepsi yang salah tentang lingkungannya. Mereka menganggap lingkungan geografis dan budaya yang mengitarinya merupakan ancaman

terhadap eksistensinya. Ancaman dari lingkungan sekitarnya diaktualisasikan dengan ancaman keamanan dan komunisme.

Whitlam berusaha mengubah persepsi politik luar negeri yang didasarkan pada ketakutan akan keamanannya dan komunisme. Sikap takut pada komunisme yang terutama ditujukan pada Cina segera diubah dengan mengakui RRC pada waktu Partai Buruh mulai berkuasa. Sikap takut akan gangguan terhadap keamanannya diubah dengan mengadakan kerjasama dengan negara-negara tetangganya, bukan hanya negara yang pro-Barat, tetapi negara yang non-aligned dan Komunis. Untuk merealisasikan pemikirannya Whitlam perlu mengadakan perubahan tatanan yang ada, di dalam negeri dengan mengadakan perubahan Konstitusi, perubahan struktur, platform, dan kebijakan Partai Buruh. Perubahan konstitusi sulit sekali atau hampir tidak mungkin.

Dalam hubungannya dengan dunia luar, Gough Whitlam melakukan penekanan yang seimbang atas politik luar negeri Australia, terutama politik yang mengutamakan hubungan Australia dengan Amerika Serikat menjadi politik luar negeri yang independen. Dengan politik luar negeri independen ini tidak berarti Australia ingin menjauhi Amerika Serikat.

Hubungan dengan Amerika Serikat dan Inggris tetap dipelihara dan hubungan dengan negara-negara lain, terutama dunia ketiga, ditingkatkan. Australia ingin berperan sebagai negara berkekuatan menengah yang dihormati.

Tidak ada sama sekali keinginan Whitlam untuk menjauhi Amerika Serikat, yang diinginkan hubungan dengan Amerika Serikat sebagaimana hubungan antar negara yang merdeka, tidak selalu harus mengiakan apa yang dijalankan Washington dan London. Untuk itu persahabatan dan kerja sama dengan negara-negara dunia ketiga mulai ditingkatkan. Seperti masyarakat pinggir kota, kebanyakan negara-negara dunia ketiga adalah negara-negara

miskin yang dirugikan oleh sistem yang berlaku. Simpati Gough Whitlam tertuju pada negara-negara Dunia Ketiga yang lemah dan miskin seperti terhadap masyarakat pinggir kota.

Bab VI

# Politik Luar Negeri Independen

Pada bulan Desember 1972, Partai Buruh berhasil memenangkan pemilihan umum, setelah 23 tahun berkedudukan sebagai partai oposisi. Kemenangan ini diterima dengan penuh kegembiraan. Hasil akhir pemilihan baru akan diperoleh paling cepat 15 Desember 1972 hari Senin mendekati Natal, saat pegawai di Australia kebanyakan beristirahat. Jadi, praktis mereka baru bisa bekerja pada pertengahan Januari 1973. Oleh sebab itu, Whitlam minta kepada Gubernur Jenderal *Sir* Paul Hasluck agar dirinya dan wakil ketua Partai Buruh, Barnard, segera dilantik sebagai pemerintah sementara.

Gubernur Jenderal setuju atas permintaan itu dan melantik mereka berdua pada 5 Desember 1972 menjadi pemegang pemerintahan yang mencakup 27 departemen. Dalam waktu yang singkat ini banyak keputusan yang diambil oleh pemerintahan di bidang luar negeri yang mencengangkan sehingga menimbulkan berbagai penafsiran para pakar politik luar negeri. Satu kelompok mengatakan bahwa politik luar negeri Australia di bawah Gough Whitlam telah berubah dari yang telah dilakukan oleh pemerintahan sebelumnya. Kelompok lain menganggap bahwa tidak ada perubahan prinsip dalam politik luar negeri Australia, yang berubah hanya cara membawakannya.

Bagaimanakah sebenarnya politik luar negeri pemerintah baru Partai Buruh di bawah pimpinan Whitlam? Betulkah berubah dari politik luar negeri sebelumnya? Hal itu dapat dilihat dari tindakan-tindakan yang diambil oleh Whitlam sejak dalam pemerintahan *duumvirat* (dwitunggal).

Pada masa pemerintahan inilah banyak keputusan yang diambil oleh Whitlam secara pribadi. Sebelum membicarakan arah baru politik luar negeri akan dibicarakan sistem pemerintahan di Australia untuk mengetahui peran yang dapat dimainkan seorang perdana menteri dalam memberi keputusan politik luar negeri. Sesudah itu akan dibahas situasi internasional, dan situasi dalam negeri.

## A. Peran Parlemen dan Pemerintahan dalam Sistem Politik di Australia

### 1. Parlemen

Konsep pokok sistem pemerintahan demokrasi model Westminster yang dianut Australia adalah *representation* (perwakilan) dan *responsibility* (tanggung jawab). Perwakilan meliputi hal-hal seperti pemilihan umum, sistemnya, dan cara perwakilan mewakili rakyat. Tanggung jawab meliputi hal-hal seperti semua orang, semua lembaga, semua instansi yang mempunyai kekuasaan atas semua orang harus bertanggung jawab atas semua tindakannya kepada orang lain. Dengan alasan tersebut seharusnya parlemen menurut model *Westminster* harus menjadi *keystone*.

Australia menganut perpaduan antara model *Westminster* dan model Amerika Serikat. Apakah dalam praktik perpolitikan Australia juga menganut pola parlemen yang demikian seperti di Inggris sebagai lembaga perundang-undangan berdaulat penuh?

Ternyata di Australia tidak sepenuhnya demikian. Australia adalah negara federal bukan negara kesatuan seperti Inggris.

Australia mempunyai 8 parlemen yang salah satunya *quasi* parlemen. Parlemen tersebut adalah parlemen nasional dan parlemen-parlemen negara bagian: New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia, Tasmania, dan *Australian Capital Territory* (ACT). Praktik perwakilan dan pemerintah bertanggung jawab di Australia menunjukkan variasi yang berbeda dengan model *Westminster* dengan adanya bermacam-macam parlemen seperti tersebut. Dalam praktik di parlemen Inggris, Majelis Tinggi (*House of Lords*) mempunyai kekuasaan hanya meninjau kembali dan menunda perundang-undangan yang dilakukan oleh Majelis Rendah (*House of Commons*). Walaupun Ratu mempunyai kekuasaan resmi untuk memveto undang-undang ja yang diluluskan oleh Majelis Rendah, dalam praktiknya Ratu tidak pernah menggunakan wewenang itu.

Di Australia tidak, seperti terlihat dalam krisis konstitusi 1975, gubernur jenderal membubarkan pemerintah yang dipimpin oleh mayoritas parlemen. Seperti terlihat dalam krisis konstitusi 1975, gubernur jenderal, sebagai wakil Ratu di Australia, membubarkan pemerintah yang dipimpin oleh mayoritas parlemen.

Secara teoretis, parlemen adalah badan yang mewakili rakyat dengan fungsi utama mendiskusikan, mengubah, atau menyetujui undang-undang dan masalah lain yang diajukan kepadanya. Kekuasaan parlemen hanya dibatasi undang-undang dan Mahkamah Agung, tetapi di Australia ada batasan lain yang menyebabkan parlemen tidak dapat menjalankan tugas utamanya.

Dalam praktik, sekali parlemen membentuk pemerintah, pemerintahlah yang memerintah dan parlemen membuat undang-undang, mengawasi, mewakili, dan mendiskusikan. Di Australia pekerjaan ini disalurkan dan diarahkan oleh partai politik. Sebelum terbentuknya partai politik di Australia, parlemen mempunyai hak mengulas, mengritik, dan membubarkan pemerintah serta membentuk pemerintah baru.

Sekarang tidak demikian lagi, berubah menjadi sistem partai memerintah. Jumlah anggota partai di parlemen dan disiplin partai hampir menjadikan partai penguasa tertinggi. Suatu pemerintah yang mempunyai mayoritas di majelis rendah dan tinggi hampir tak perlu menghiraukan parlemen dan oposisi, yang hampir tidak dapat berbuat apapun. Perwakilan di parlemen di Australia sekarang dengan kuatnya berdasarkan kepada disiplin partai politik.

Berbagai macam perwakilan di parlemen antara satu bangsa dengan bangsa lain dan antara partai politik berbeda-beda. Dalam garis besarnya ada 3 macam.

**a. Trusteea**

Model ini berasal dari Edmund Burke, wakil di parlemen. Model ini bertindak di parlemen pada dasarnya atas kata hatinya. Dia akan mendengarkan argumentasi partai, *pressure-group*, dan daerah yang diwakilinya, tetapi keputusan akhir akan dilaksanakan sesuai dengan hati nuraninya yang terbaik bagi kepentingan umum dan bangsa. Penilaian terakhir bagi tingkah laku anggota parlemen ditentukan oleh daerah yang diwakili.

**b. Delegate**

Model wakil seperti ini intinya hanya mau tunduk kepada keinginan daerah pemilihannya. Dia tidak mau menerima kewajiban dari partai atau *pressure-group*, pandangannya sendiri, dan suara hati nuraninya. Apa saja yang dianjurkan oleh daerah pemilihannya dikerjakan.

**c. Partisang**

Menurut tipe wakil model ini, seorang wakil harus mendengarkan argumentasi dari *pressure-group*, daerah pemilihannya, dan harus menyampaikan pendapat pribadinya di dalam lingkungan partainya. Namun, kata akhir yang harus diikuti adalah kebijakan partainya. Perwakilan semacam ini menjadikan kebijakan partai di atas segala-galanya.

Perwakilan dalam parlemen Australia merupakan tipe partisan. Di kalangan Partai Buruh menolak para anggotanya untuk memberi suara bertentangan dengan garis kebijakan partai. Di kalangan Partai Liberal secara teoretis, para anggotanya di parlemen tidak terikat pada kebijakan atau keputusan partai, tetapi dalam praktik sama saja dengan Partai Buruh. Jarang terjadi *cross-floor* di kalangan Partai Liberal, seandainya terjadi, masa depan politiknya akan suram. Di kalangan Partai *National Country* di beberapa negara bagian, setiap anggota diharuskan memberi suara sesuai dengan keputusan mayoritas di dalam *caucus*.

Disiplin partai inilah yang menghapus sebagian besar kekuasaan parlemen. Garis partai yang dibawa ke parlemen merupakan hasil diskusi yang panjang dan mendetail di lingkungan partai yang bersangkutan. Seharusnya diskusi semacam ini terjadi di parlemen yang bisa diketahui umum, bukan di kalangan partai sendiri.

Pada dasarnya secara teoretis parlemen mempunyai beberapa fungsi, yaitu memilih pemerintah (*executive formation*), *responsibility*, *representative,* dan *information*. Empat fungsi tersebut telah berpindah tangan dari parlemen. Contohnya:

**a. Fungsi Eksekutif**

Fungsi ini telah diambil alih oleh elektorat (daerah pemilihan). Partai atau koalisi partai yang memenangkan mayoritas kursi di Majelis Rendah membentuk pemerintah, dan dari yang menang inilah menteri-menteri diangkat.

**c. Fungsi Tanggung Jawab**

Fungsi ini paling penting dalam sistem *Westminster*, juga lepas dari tangan parlemen. Tidak ada satu pun individu atau oposisi yang mempunyai kesempatan mencoba bertanya dan memaksa pemerintah membela kebijakan dan tindakannya, serta kekuasaan parlemen memberi sanksi dan membubarkan pemerintah di Australia.

**e. Fungsi Legislatif**

Fungsi legislatif telah beralih dari parlemen ke kabinet, ke perdana menteri, ke *Caucus*, atau ke kombinasi dari ketiga-tiganya. Semua terjadi karena disiplin partai yang mengharuskan anggota-anggotanya untuk patuh dan kelompok independen tidak pernah kuat di parlemen.

Secara singkat proses legislatif di parlemen menjadi formalitas belaka. Kabinet memutuskan undang-undang yang akan dibuat dan kabinet menguasai keputusan suara di parlemen melalui kesetiaan terhadap partai dan disiplin partai. Hal inilah yang lebih ketat di Australia dibanding dengan sistem parlemen di negara lain.

Sekalipun demikian, masih dimungkinkan diskusi dan perdebatan lebih panjang mengenai kebijakan dan program pemerintah yang menyangkut politik luar negeri, ekonomi, dan masalah lain. Namun, akhirnya pemerintah yang menentukan. Banyak cara yang bisa dipakai oleh pemerintah untuk membatasi perdebatan, kritik, dan memaksa perundang-undangan. Misalnya, dengan memberi waktu sedikit.

Pada kenyataannya, fungsi utama parlemen Australia sekarang adalah menyediakan forum diskusi. Ada dialog tetap antara pemerintah dan oposisi dan ada pula proses komunikasi politik timbal balik antara pemerintah, oposisi, dan masyarakat umum melalui forum parlemen nasional dan melalui sarana tidak langsung seperti media massa.

**2. Pemerintah**

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, pemerintah dibentuk oleh partai yang mempunyai mayoritas suara di parlemen. Inti dari pemerintah adalah kabinet.

Di Australia, semua menteri harus diambil dari anggota majelis rendah dan senat. Sebelum 1956 semua menteri menjadi anggota kabinet. Kemudian Menzies mengubah "*inner*" kabinet 12 menteri dan "*outer*" menteri 7 orang.

Biasanya anggota kabinet 12–15 orang, sedangkan "*outer*" menteri makin banyak. Pada waktu Whitlam memerintah, memasukkan 27 menteri sebagai anggota kabinet. Jumlah yang besar ini menyulitkan dalam pengambilan keputusan. Menteri-menteri anggota kabinet menghadiri semua pertemuan, sedangkan menteri non-kabinet diundang menghadiri sidang apabila masalah yang dibicarakan menyangkut departemennya. Seorang menteri non-kabinet dapat juga menghadiri sidang kabinet apabila menaruh perhatian atau dia sebagai menteri senior dari negara bagian yang tidak diwakili dalam kabinet.

Agenda yang akan dibicarakan dalam sidang kabinet diatur oleh perdana menteri dengan nasehat dari *Department of Prime Minister* dan Kabinet. Apa yang akhirnya dibicarakan kabinet tergantung sebagian pada yang ingin dilihat oleh perdana menteri, sebagian pada sejauh mana menteri ingin mendukung kabinet dalam memutuskan masalah tersebut.

Perdana menteri dapat menjauhkan suatu masalah dari agenda atas persetujuan menteri yang bersangkutan. Misalnya, pada masa pemerintahan Whitlam masalah luar negeri tidak pernah diperdebatkan di dalam kabinet. Whitlam lebih suka membuat keputusan sendiri atau dengan menteri luar negeri. Dia tidak suka mendiskusikan dengan rekan-rekannya yang kurang informasi mengenai masalah-masalah internasional.

Di Australia, perdana menteri sangat kuat dan sering sangat tegas dalam menentukan hasil suatu kejadian. Kepribadian perdana menteri sangat berpengaruh dalam mengerjakan tugasnya. Beberapa perdana menteri memiliki kebijakan yang intervensionis dan

otokratis, sementara yang lain ada yang lebih lemah. Ada beberapa yang mendelegasikan kekuasaannya, yang lain menghimpun kekuasaan sebanyak mungkin pada dirinya sendiri. Walaupun demikian semua harus bekerja dalam batas tertentu, yang ditentukan oleh kemungkinan politik, struktur lembaga, ketentuan hukum, dan kebiasaan sejarah. Perdana menteri dapat disebut tidak selalu menguasai nasibnya sendiri. Keadaan ketika dia mencapai kekuasaan barangkali sepenting ketajaman mereka membawa kekuasaan.

Seharusnya yang selalu mengatur dan menentukan kebijakan pemerintah adalah kabinet. Dalam praktiknya perdana menteri yang menentukan atau kalau perdana menteri lemah yang menentukan beberapa menteri bersama perdana menteri. Oleh karena itu, pemerintahan yang demikian disebut pemerintahan perdana menteri atau pemerintahan menteri-menteri.

## B. Situasi Internasional

Pada tahun-tahun 1960-an dan awal 1970-an banyak terjadi perubahan situasi internasional di dunia pada umumnya, terutama di kawasan Asia Pasifik. Perang dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet mulai mereda, Nixon berkunjung ke Beijing pada tahun 1972, Jepang muncul sebagai kekuatan ekonomi baru di dunia, perubahan pimpinan di Indonesia dengan jatuhnya Presiden Soekarno, munculnya *Association of Southeast Asian Nation* (ASEAN) sebagai organisasi negara-negara non-komunis di Asia Tenggara, adanya doktrin Nixon, dan mundurnya Inggris dari Timur Suez, semua itu menyebabkan Whitlam perlu memperhatikan kawasan di sekitar Australia sendiri. Perubahan-perubahan tersebut menyebabkan kebijakan antikomunis Partai Liberal, yang merupakan alat paling efektif dalam kampanye pemilihan umum untuk menyingkirkan Partai Buruh dari pemerintahan, tidak relevan lagi.

Perang dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet pelan-pelan mereda dengan ditandatangani *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT) I dan Perjanjian Helsinki 1975. Dengan perjanjian ini, rakyat dari negara-negara sosialis dilindungi hak-hak azasinya dan diberi kebebasan untuk bepergian ke luar negeri. Persetujuan Helsinki ditandatangani oleh 35 negara Eropa dan Amerika Utara dianggap merupakan klimaks peredaan ketegangan antara Timur dan Barat di Eropa  Sebelumnya, telah ditandatangani SALT I, sebagai hasil pertemuan puncak Amerika Serikat dengan Uni Soviet di Moskow, sebagai klimaks dari kemajuan hubungan Timur-Barat dan melapangkan persetujuan Helsinki 1975.

Kunjungan Nixon ke Beijing telah membuka isolasi Cina. Pada masa selanjutnya lebih banyak lagi kontak antara Washington-Beijing. Di forum PBB, RRC  menggantikan Taiwan sebagai anggota tetap Dewan Keamanan. Kejadian ini, selain RRC menjadi terbuka terhadap dunia Barat, khususnya Amerika Serikat, sikap agresif RRC menjadi mereda.

Jepang sebagai negara yang kalah dalam Perang Dunia II dan diduduki oleh Amerika Serikat sejak waktu itu mulai bangkit sebagai kekuatan ekonomi dunia. Kekuatan ekonominya yang besar menyebabkan Jepang mendapat desakan-desakan untuk lebih berperan dalam percaturan politik internasional.

Amerika Serikat mendesak agar Jepang ikut memikul tanggung jawab beban keamanan yang selama ini dipikul oleh Amerika Serikat sendiri. Kendala utama dari desakan Amerika Serikat adalah Undang Undang Dasar (UUD) Jepang sendiri.

UUD Jepang tidak diperkenankan memiliki tentara, kecuali pasukan bela diri. Pasukan bela diri ini pun tidak bisa dikirim ke luar wilayah Jepang kecuali untuk tugas-tugas perdamaian.

Kendala lain adalah citra buruk tentara Jepang pada Perang Dunia II yang lalu, yang masih melekat di kalangan negara-

negara Asia Timur dan Asia Tenggara. Oleh karena itu, apabila ingin meningkatkan peran internasionalnya, terutama di bidang keamanan dan politik, Jepang harus mengubah pandangan penuh kecurigaan dari negara-negara tetangganya.

Di Indonesia terjadi perubahan pemerintahan, Presiden Soekarno yang pro-komunis jatuh dan diganti oleh Jenderal Soeharto yang anti-komunis dan pro-Barat. Pergantian ini sangat melegakan pemerintah maupun oposisi di Australia. Bantuan ekonomi mulai mengalir dari Australia maupun negara Barat lainnya. Namun, Whitlam sebagai ketua Partai Buruh yang beroposisi tidak puas dengan bantuan yang diberikan kepada Indonesia, seperti diucapkan dalam pernyataannya setelah dilantik sebagai Ketua Partai Buruh sebagai berikut.

> *"The government of Indonesia is well disposed towards this country. It is our obligation and our interest to see that we render all the political, diplomatic and economic support we can. If the coup of 18 months ago (which toppled Sukarno) had succeeded, as it nearly did, we would have had a country of 100 million dominated by communists on our border.*
>
> *We can only imagine the additional and crippling sums we would now be spending on defence. Yet, our aid to Indonesia and abroad generally is trifling and ineffective."*

Negara-negara Asia Tenggara non-komunis pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok telah bersepakat untuk mengadakan kerja sama di bidang ekonomi dan kebudayaan dengan nama ASEAN. Organisasi ini merupakan pengelompokan negara-negara Asia Tenggara yang anti-komunis dan pro-Barat. Suatu capaian yang luar biasa dari ASEAN adalah ikut sertanya Indonesia yang selama ini tetap berpegang teguh pada politik Non-Blok (*non-align*) dalam keanggotaannya. Tentu saja adanya kerja sama ini sekaligus semakin

mengamankan Australia dari kemungkinan serangan dari utara. Situasi internasional demikian ini yang mendorong Whitlam untuk lebih memperhatikan kawasan Asia.

Dari perubahan-perubahan yang terjadi pada tahun 1960-an tersebut, ada dua perubahan penting yang sangat berpengaruh terhadap Australia, yaitu mundurnya Inggris dari sebelah Timur Suez awal 1967 dan keluarnya Doktrin Nixon. Dua negara ini, Inggris dan Amerika Serikat, merupakan tulang punggung yang menyangga politik luar negeri dan politik pertahanan Australia, sekalipun pengaruh Inggris sudah jauh lebih kecil. Secara sosial budaya, Australia masih ada ikatan batin dengan Inggris. Oleh karena itu, perubahan kebijakan yang diumumkan Inggris dan Amerika Serikat menggoncangkan seluruh sendi-sendi politik luar negeri dan politik pertahanan Australia, terutama terhadap negara-negara di kawasan Asia Pasifik.

Mundurnya Inggris dari Timur Suez dimulai dengan diterimanya resolusi Pemerintah Partai Buruh di bawah Harold Wilson pada awal 1967. Pemerintah sesudahnya di bawah Partai Konservatif, Edward Heath, berusaha menunda keputusan itu sampai kesulitan ekonomi Inggris dapat diatasi dan terbentuk kabinet baru pada 1970-an. Keputusan ini diambil karena alasan ekonomi, terutama dengan anggaran belanja militer yang hanya 200 juta *poundsterling*. Anggaran belanja yang kecil menimbulkan persaingan sesama angkatan bersenjata. Angkatan Laut gagal mendapatkan kapal induk baru dengan jumlah anggaran belanja tersebut.

Supaya tidak menimbulkan kecemburuan, Timur Suez harus dilepas. Keputusan yang diambil pada bulan April 1967 secara prinsip untuk mengurangi kekuatan militer di Timur Jauh sampai dengan setengahnya pada 1970–1971, dan seluruhnya pada pertengahan 1970-an.

Pertimbangan lain adalah pengalaman Amerika Serikat di Vietnam, yang merupakan peringatan bagi Barat akan bahaya keterlibatannya di Dunia Ketiga. Selain itu, Inggris berkeinginan untuk menjadi anggota Masyarakat Ekonomi Eropa, MEE (*European Economic Community*, EEC) sehingga kekuatan militer Inggris dibatasi guna mencukupi kewajiban-kewajiban di Eropa. Jadi, dasar penarikan diri dari Timur Suez adalah pertimbangan ekonomi dan strategi.

Pada awal tahun 1966, sebenarnya Inggris masih memberi kesempatan bagi kehadirannya di Timur Suez dengan kemungkinan memindahkan pangkalannya dari Singapura ke Barat Laut Australia. Waktu itu hubungan Australia-Amerika Serikat sedang berada di puncak sehingga alternatif yang diberikan oleh Inggris kurang mendapat tanggapan. Australia sibuk dengan masalah Vietnam yang sedang meningkat.

Dengan meninggalnya Harold Holt secara mendadak pada bulan Desember 1967, penggantinya, John Gorton, tidak bersemangat seperti Harold Holt dalam menjalin hubungannya dengan Amerika Serikat. Sikap pribadi dan perkiraan John Gorton tentang ikatan Australia dengan negara lain sangat berpengaruh bagi hubungan Australia dengan negara lain, terutama tentang konsep *forward defence*, yang telah menjadi unsur pokok politik luar negeri Australia pada masa pemerintahan Partai Liberal.

John Gorton ragu terhadap konsep *forward defence*. Sedikit banyak hal ini disebabkan oleh pengalaman pribadinya selama Perang Dunia II. Gorton terluka sebagai penerbang dan banyak teman-temannya yang mati atau ditawan oleh Jepang. Oleh karena itu, dia tidak ingin pemuda Australia mati sebagai akibat perang yang tidak langsung menyangkut kepentingan Australia.

Sebagai alternatif, diajukan konsep lain yang disebut *continental defence*, dengan memobilisasi massa seperti model Israel. Konsep ini

memungkinkan tentara untuk ditempatkan lebih dekat ke Australia dalam mempertahankan negara. Tentara Australia ditempatkan dan dipakai untuk mempertahankan Australia sendiri. Waktu itu *continental defence* tidak begitu populer, tetapi pada pertengahan tahun 1970-an mendapat dukungan secara luas.

Pada waktu Gorton mulai memangku jabatan sebagai perdana menteri, Australia masih terikat pada komitmennya di Asia. Rencana Presiden Amerika Serikat, Lyndon B. Johnson, untuk tidak mencalonkan diri lagi sangat menggembirakan John Gorton. Sejak memangku jabatan sebagai perdana menteri, memang ia merasa ragu-ragu terhadap komitmennya di Asia. Dengan demikian, ada alasan kuat untuk menyesuaikan diri dengan perubahan politik tersebut.

John Gorton sebenarnya ragu-ragu terhadap keterlibatan itu seperti telah dijelaskan sebelumnya. Namun, dia tidak mampu menghadapi tekanan dari Partai Buruh Demokratik (DLP) yang sangat pro Amerika Serikat yang secara keras menginginkan agar Australia tetap memelihara komitmennya di Asia.

Untuk tidak memperhatikan DLP sangat berat, karena dibutuhkan dukungannya dalam parlemen. Selain tekanan DLP, dia merasa tidak memiliki posisi kuat seperti Menzies di dalam kabinet maupun partai. Ia menjadi perdana menteri secara kebetulan karena persaingan dari calon lain yang diveto *Country Party* (CP), Hasluck, dan MacMahon. Oleh karena itu, dia memegang komitmennya setengah hati.

Keterlibatan Australia di Asia dalam FPDA, yang terdiri atas Inggris, Australia, New Zealand, Malaysia, dan Singapura, akan tetap dipertahankan, sekalipun Inggris menarik diri dari Timur Suez. Kekuatan udara yang ditempatkan, 2 squadron Mirage (42 pesawat) di Butterworth Malaysia dan Singapura, serta 2 batalion Angkatan Darat, sekalipun kecil, tetapi mempunyai arti politik yang

besar. Sekalipun demikian, keraguan John Gorton masih tampak seperti yang dikatakan dalam wawancara di televisi sebagai berikut.

> *"We are not giving blank cheques for the use of Australian youth and the killing of Australian youth unless we are sure this is to prevent aggression, to prevent attack … It is well and necessary that everyone should understand this because there then could be no danger that, in the future Australia could be accused of a breach of faith."*

Pada bulan Maret 1968, Presiden Johnson memutuskan untuk tidak mencalonkan diri lagi sebagai presiden setelah masa jabatannya berakhir. Ini merupakan pertanda akan adanya perubahan politik Amerika Serikat terhadap Vietnam. Dalam pemilihan presiden bulan November 1968, Richard Nixon terpilih sebagai presiden menggantikan Johnson.

Beberapa bulan setelah menjadi presiden, dalam suatu konferensi pers di Guam, Presiden Nixon menyampaikan garis strategi diplomasi dan militer baru Amerika Serikat di Asia. Konferensi pers ini kemudian terkenal sebagai Guam Doctrine atau Nixon Doctrine. Inti doktrin ini adalah sebagai berikut.

> *"One, that we will keep our treaty commitment … but two, that as far as the problems of internal security are concerned, as far as the problem of military defence, except for the threat of major power involving nuclear weapons, the United States is going to encourage, and has a right to expect that the problem will be increasingly handed by, and responsibility for it taken by Asian nations themselves … if the United States just continues down the road of responding to requests for assistance, of assuming the primary responsibility for defending these countries when they have internal problems or external problems, they are never going to take care of themselves."*

Dari pernyataan tersebut, secara tersurat berarti bahwa Amerika Serikat akan tetap ingin memenuhi komitmennya. Selain itu, Amerika Serikat ingin menyerahkan tanggung jawab keamanan dan pertahanan sekutunya di Asia kepada mereka sendiri. Masing-masing negara sekutu Amerika Serikat diharap menangani sendiri apabila ada gangguan keamanan dalam negeri dan serangan dari negara lain, kecuali serangan yang berasal dari negara adikuasa yang melibatkan senjata nuklir. Secara tersirat Amerika Serikat ingin mengurangi tanggung jawabnya sebagai akibat pengalamannya dalam perang Vietnam. Mungkin juga pengalaman keberhasilan Indonesia dalam menumpas pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI) 1965 memberi pelajaran bagaimana menghadapi gerakan komunis. Ada pula keinginan Amerika Serikat untuk mengundurkan diri dari Asia atau menganggap Asia tidak terlalu penting bagi Amerika Serikat dan selalu menjadi beban berat bagi ekonominya bila dibanding dengan persekutuannya di Eropa.

Perubahan politik Amerika Serikat rupanya membingungkan para pembuat keputusan di Australia. Berbeda dengan Holt yang sangat antusias dalam membantu politik Amerika Serikat di Asia, Gorton menunjukkan sikap ragu-ragu dalam hubungan antara Amerika Serikat dan Australia. Sikap ragu-ragu Gorton tampak pada kebijakannya di sekitar konsep *forward defence* yang merupakan pilar utama politik luar negeri pemerintah Menzies. Keraguan Gorton diperburuk oleh pernyataan Menteri Luar Negeri Australia, Gordon Freeth, yang mengatakan sebagai berikut.

> *"During the past year or so there has been increasing interest and activity by the Soviet Union in the Asian region. Examples are the movement of ships of the USSR navy in the Indian Ocean… If cooperation can be maintained or strengthened among countries of the region including Australia we will have made important advances towards ensuring that Southeast*

*Asia will not be a source of weakness in the total pattern of world security ….*

*If the Russians' proposal prove to be in line with these general objectives and would assist to facilitate their achievement, we would assist to facilitate their achievement, we would naturally consider them with close interest …*

*A substantial withdrawal at present of American strength would leave in the region a weakness which might very well tempt to press southward … Such situation would not be in the interests of anyone in the region nor, indeed, of the Soviet Union, nor of the world."*

Ucapannya justru menjadi bumerang bagi pemerintah. Kritik datang dari Partai Buruh Demokratik, pendukung utama kebijakan Presiden Amerika Serikat Lyndon B. Johnson di Vietnam, sekutu Partai Liberal dalam menghadapi Partai Buruh. Lebih celaka lagi karena pemilihan umum akan segera diadakan pada tahun 1969. Akibatnya, penampilan pemerintah sangat jelek dalam pemilihan umum tersebut. Kelebihan suara yang dimiliki pemerintah sangat tipis dalam menghadapi oposisi, sedangkan DLP sangat diperlukan untuk mengamankan mayoritas. DLP menuduh Australia akan memakai Uni Soviet menggantikan Amerika Serikat dalam menghadapi Cina. Kelompok kiri, yang anti-perang Vietnam, tidak percaya akan tanda-tanda perubahan politik Washington. Mereka tetap menganggap Nixon sebagai juru bicara kapitalis dan imperialis.

## C. Situasi Dalam Negeri

Pengunduran diri Menzies sebagai Perdana Menteri dan pemimpin Partai Liberal tahun 1966 sangat mengganggu kemantapan kepemimpinan dalam partai. Menzies sudah menyiapkan putera

mahkota sebagai penggantinya, yaitu Harold Holt. Holt yang baru menjabat perdana menteri kurang lebih satu tahun lamanya meninggal dunia dalam suatu kecelakaan di pantai ketika sedang berlibur. John Gorton diangkat sebagai penggantinya. Dia adalah seorang senator yang diangkat menjadi perdana menteri karena calon dari Partai Liberal, *Sir* William McMahon, ditolak oleh ketua Partai Country, John McEwen. Untuk menjaga keutuhan koalisi yang mempunyai mayoritas tipis di dalam House of Representative, diangkatlah calon kompromi, John Gorton, yang juga berasal dari Partai Liberal. Setelah McEwen mundur sebagai Ketua Partai Country dan John Gorton jatuh, yang menggantikan adalah McMahon sebagai perdana menteri. Pada masa pemerintahan McMahon inilah Partai Buruh memenangkan pemilihan umum pada 2 Desember 1972. Dengan demikian, dalam waktu 6 tahun setelah mundurnya Menzies, Partai Liberal sudah berganti ketua tiga kali.

Selama memerintah, kebijakan Partai Liberal Country terutama tertuju pada keamanan dan sikap anti-komunis. Australia merasa terletak di kawasan Asia Tenggara yang tidak stabil, tidak aman dari ancaman dari utara yang dikuasai komunis. Indonesia yang terletak di sebelah utaranya merupakan negara yang mempunyai partai komunis terbesar di luar kubu sosialis. Di Vietnam sedang berkecamuk peperangan menghadapi komunis. RRC merupakan ancaman utama dari komunisme yang mendorong dibentuknya *South East Asia Treaty Organization* (SEATO), yang di dalamnya Australia merupakan salah satu anggotanya. Ancaman komunis merupakan tema yang paling ampuh dalam kampanye pemilihan umum untuk menghalangi kemenangan Partai Buruh. Pendekatan Amerika Serikat terhadap RRC belum juga menyadarkan pemerintahan Partai Liberal Country. Bahkan, ketika Whitlam, sebagai ketua oposisi, mengunjungi RRC, ia dikritik pedas oleh Perdana Menteri McMahon karena dianggap mengkhianati sahabat besarnya, Amerika Serikat. Mereka baru sadar setelah diumumkan

oleh Amerika Serikat bahwa Henry Kissinger pergi ke Beijing bersamaan dengan kepergian Whitlam.

Ketika berkuasa, Partai Liberal-Country telah berhasil membawa kemakmuran bagi Australia. Di samping keberhasilan dalam membawa Australia ke taraf kemakmuran yang belum pernah dicapai sebelumnya, kericuhan dalam tubuh Partai Buruh dan kemantapan kepemimpinan Menzies yang penuh karisma telah membawa Partai Liberal-Country memegang pemerintahan cukup lama. Naun, terlalu lamanya Partai Liberal-Country memerintah menyebabkan partai ini kurang tanggap terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di sekitarnya. Perubahan yang terjadi di Asia Tenggara dan Asia umumnya pada akhir 1960-an menyebabkan kebijakan Partai Liberal-Country sudah tidak sesuai lagi.

Berbeda dengan ketidakmantapan yang terjadi dalam Partai Liberal sebagai akibat mundurnya Menzies, dalam tubuh Partai Buruh justru terjadi sebaliknya. Penggantian Calwell oleh Whitlam makin memantapkan posisi Partai Buruh, yang akhirnya berhasil memenangkan pemilihan umum 1972. Keberhasilan Whitlam dalam pemilihan umum 1972 selain berkat usahanya mengadakan perubahan sejak diangkatnya menjadi ketua Partai Buruh pada tahun 1967, juga dikarenakan ketidakmantapan kepemimpinan dalam Partai Liberal dan kejenuhan dari para pemilih terhadap pemerintahan Partai Liberal-County yang sudah lama.

Dampak pemisahan diri kelompok kanan, yang terdiri atas orang-orang Katolik dan sangat anti-komunis (*the groupers*), dari Partai Buruh melemahkan posisi kelompok kanan yang masih bertahan dalam partai. Gough Whitlam mendukung Dr. H.V. Evatt, ketua Partai Buruh, dalam menghadapi *the groupers* yang ingin keluar dari partai. Sejak itu, kelompok kiri makin kuat dalam tubuh Partai Buruh. Perselisihan dalam tubuh partai ini berlarut-larut, sampai dengan penggantian Evatt oleh Calwell. Perselisihan itu tidak

kunjung selesai dan menyebabkan Partai Buruh selalu menderita kekalahan dalam pemilihan umum.

Ketika Whitlam menjadi ketua partai mulailah diselesaikan semua konflik internal dalam partai. Perselisihan antara Whitlam dengan kelompok kiri meliputi masalah *state aid*, perubahan struktur, dan kebijakan partai. Perselisihan ini dapat diselesaikan dengan jalan kompromi sebelum Partai Buruh memegang pemerintahan. Setelah Whitlam memerintah, perbedaan persepsi antara Whitlam dengan kelompok kiri sering terjadi seperti mengenai pemboman kembali Vietnam Utara oleh Amerika Serikat dan keterlibatan Australia di Asia.

Perubahan struktur dan kebijakan Partai Buruh serta masalah *state aid* segera dapat diselesaikan. Penyelesaian dua masalah pokok tersebut menyebabkan Partai Buruh bisa memenangkan Pemilihan Umum 1972. Setelah selesainya masalah-masalah internal, Whitlam berusaha merangkul semua pihak dalam Partai Buruh baik kawan maupun bekas lawan. Whitlam menyadari bahwa kemenangan yang diperoleh dalam mengubah struktur dan kebijakan partai serta *state aid* adalah berkat kerja sama dengan atau bantuan dari kelompok kiri. Posisi kelompok kiri masih cukup dominan dalam tubuh Partai Buruh. Oleh karena itu, ketika memegang kekuasaan, Whitlam masih harus memperhitungkan kekuatan kelompok tersebut dalam mengambil keputusan.

Banyak keputusan yang merupakan hasil kompromi dengan kelompok kiri. Keputusan Whitlam yang menunjukkan hasil kompromi dengan kelompok kiri dapat dilihat misalnya pada masalah pangkalan Amerika Serikat di Australia. Kelompok kiri sudah lama tidak menyetujui adanya pangkalan asing di Australia. Hal ini dapat dilihat pada rapat *National Conference* Partai Buruh 1963. Pada waktu itu, ketua dan wakil ketua partai, Arthur Calwell dan Gough Whitlam, menunggu hasil rapat *Conference* yang

membicarakan masalah perjanjian tentang pangkalan Amerika Serikat oleh pemerintah Menzies. Pada pertemuan itu, Calwell dan Whitlam menunggu hasil keputusan *Conference* di luar ruangan rapat. Dari pertemuan itulah kemudian Menzies memperolok-olok Partai Buruh dengan *the 36 faceless men*.

Perjanjian mengenai pangkalan ini dipermasalahkan kembali ketika Partai Buruh memerintah. Kelompok kiri menganggap bahwa adanya pangkalan asing mengurangi kedaulatan Australia dan menjadikan Australia sebagai target serangan nuklir Uni Soviet. Pemerintah Whitlam mengutus wakil Perdana Menteri, Barnard ke Amerika Serikat untuk merundingkan kembali masalah pangkalan Amerika Serikat di North West Cape. Dalam perundingan itu dicapai kesepakatan dengan Amerika Serikat untuk mengendalikan bersama pangkalan tersebut. Sekalipun pangkalan tersebut berhasil dikendalikan bersama, Australia tetap tidak mempunyai akses ke bagian Amerika Serikat. Jadi, pada dasarnya sama saja dengan sebelum dilakukan perundingan kembali. Hanya saja, sekarang Australia dapat mengendalikan bagian dari pangkalan itu yang menjadi kekuasaan Australia sendiri. Tindakan itu sedikit banyak dapat memuaskan keinginan kelompok kiri. Pangkalan di North West Cape ini sebetulnya kurang penting bila dibandingkan dengan yang ada di Pine Gap dan Nurrungar. Meskipun demikian, dua pangkalan terakhir ini tidak diapa-apakan.

Ketika Amerika Serikat mulai melakukan pemboman kembali terhadap Vietnam Utara, Whitlam melakukan kritik lunak kepada Amerika Serikat. Namun, tiga menteri utamanya, James Cairns, Clyde Cameron, dan Tom Uren memberikan kritik pedas secara terbuka kepada Amerika Serikat, yang menyebabkan kemarahan pemerintah Amerika Serikat. Karena kelancangan ketiga menterinya, Whitlam menjelaskan kepada Presiden Nixon bahwa pengangkatan menteri dalam sistem politik Australia bukan tanggung jawab Perdana Menteri, tetapi Caucus. Penjelasan ini disampaikan agar Presiden

Nixon mengerti bahwa kritik yang diberikan oleh tiga menterinya tidak berhubungan dengan Whitlam pribadi maupun pemerintah Australia. Sekalipun demikian, hubungan Australia-Amerika Serikat sempat tegang dengan adanya kritikan itu.

Masalah lain adalah penarikan mundur semua tentara Australia dari daratan Asia. Keinginan kelompok kiri untuk menarik kekuatan militer Australia telah ditunjukkan oleh Calwell, ketua Partai Buruh, yang bersekutu dengan kelompok kiri, mengenai Vietnam. Calwell menghendaki agar seluruh pasukan Australia ditarik dari Vietnam tanpa syarat. Kebijakan ini berbeda dengan wakilnya, Whitlam, yang menghendaki penarikan bersyarat, yaitu bila dicapai penyelesaian melalui gencatan senjata atau perundingan. Kebijakan ini mengakibatkan kekalahan Partai Buruh dalam pemilihan umum 1966.

Kebijakan Whitlam mengenai keberadaan pasukan Australia di Malaysia dan Singapura tampak mendua. Pasukan Australia yang ditarik dari Malaysia dan Singapura adalah pasukan daratnya, sedangkan Angkatan Udara masih ditempatkan dengan rotasi tiga bulan.

## D. Orientasi Kebijakan Luar Negeri Whitlam

Dalam pidatonya di Port Moresby pada 17 Januari 1971, Whitlam berkata,"*Australia's foreign and domestic policies are linked inseparably. Our task after 2 December 1972 was not only to reverse the policies of two decades, but to change Australian attitudes, deeply entrenched over generations*."

Pada Pemilihan Umum 2 Desember 1972, Partai Buruh menang. Pada tanggal 5 Desember 1972 Gough Whitlam dan Lance Bernard dilantik sebagai Perdana Menteri dan Wakil Perdana Menteri. Untuk sementara mereka memerintah secara *duumvirat* dengan masing-masing memimpin 12 dan 13 departemen. Selama memerintah

berdua, banyak keputusan-keputusan yang diambil oleh Whitlam yang mencerminkan perubahan drastis bila dibandingkan dengan pemerintah sebelumnya, yang menyebabkan banyak para politisi menilai ada pergeseran politik luar negeri Australia. Keputusan-keputusan itu adalah pengakuan terhadap RRC dan negara-negara komunis lainnya, penarikan penasihat militer dan bantuan ke Vietnam dan Kamboja, usul mendirikan organisasi regional di Asia Pasifik, penarikan tentara Australia dari Malaysia dan Singapura, perubahan pola pemberian suara di PBB, dukungan terhadap netralisasi Asia Tenggara dan Samudera Hindia, dan penghapusan wajib militer (*conscription*). Di antara keputusan-keputusan tersebut, ada keputusan yang diambil secara pribadi oleh Whitlam, yaitu pengakuan kepada RRC, penarikan miiter dari Malaysia dan Singapura, penarikan penasehat militer dari Vietnam dan Kamboja, dan perubahan pola pemungutan suara di PBB. Selain keputusan tersebut, banyak keputusan lain dalam masa berikutnya yang diambil oleh Whitlam secara pribadi. Hal ini dimungkinkan dalam sistem pemerintahan *Westminster* yang dipakai di Australia, seperti yang dikatakan oleh Henry Albinsky,

> *"That cabinet collectively did not meaningfully contribute to external policy decision making." Selanjutnya dia mengutip tulisan Lyod dan Reid sebagai berikut.*
>
> *"Foreign affairs policy was almost completely outside the scrutiny of Cabinet. Some minor administrative items were referred to Cabinet… Otherwise, the convention that foreign affairs was the exclusive preserve of the Prime Minister and the Foreign Minister was strictly followed. Cabinet was not even given the regular "tour d'horizon" by the Foreign Minister –a procedure common in other Westminster— emulating Cabinet systems…. Major statements on foreign affairs by the*

*Prime Minister … were usually heard by Cabinet Ministers for the first time when they were delivered to the Parliament.*"

Selain itu, Whitlam memang mempunyai minat yang besar kepada politik luar negeri sehingga hampir satu tahun lamanya dia merangkap menjadi Perdana Menteri dan Menteri Luar Negeri. Bahkan setelah jabatan Menteri Luar Negeri diserahkan kepada Donald Wilesee, Whitlam banyak menentukan keputusan-keputusan mengenai masalah internasional.

"*The big decisions were made either on his own initiative or with his personal concurrence. Some decisions, …were taken independently. Others… were taken in the face of serious misgivings on the part of senior colleagues. Most were taken without prior Cabinet consultation.*"

Benarkah ada perubahan politik luar negeri seperti yang dituduhkan oleh sementara orang? Marilah dilihat yang dikatakan oleh Whitlam dalam pidatonya pada pembukaan *Summer School* yang diselenggarakan oleh *the Australian Institute of Political Science* di Canberra pada 27 Januari 1973, yang intinya bahwa perubahan pemerintah tidak mengubah dasar politik luar negeri, kepentingan nasional, kewajiban-kewajiban, dan ikatan persahabatan Australia. Sekalipun demikian perubahan tampak nyata dan mendalam. Keadaan ini terjadi karena adanya perubahan persepsi dan interpretasi yang disebabkan oleh pandangan dan kebijakan Partai Buruh yang sedang berkuasa. Pandangan dan kebijakan dari Partai Buruh berbeda dengan pendahulunya, seperti yang dapat dilihat dalam hal-hal seperti di bawah ini.

Keputusan yang dilakukan pada masa pemerintahan dwi-tunggal itu bukan hanya sebagai reaksi atas kebijakan pemerintah LCP sebelumnya, misalnya pengakuan terhadap RRC dan negara-negara komunis lainnya. Whitlam ingin menunjukkan bahwa

kebijakan dan interpretasi LCP terhadap komunisme dan RRC tidak benar. Karena itu, Whitlam segera membuka hubungan diplomatik dengan RRC dan negara-negara komunis lainnya seperti Jerman Timur, Vietnam Utara, dan Korea Utara. Ketakutan terhadap komunis Cina menurut Whitlam berbau rasisme. Begitu juga keputusan lain seperti penarikan mundur tentara Australia dari Vietnam dan perubahan pemberian suara di PBB.

Pengakuan terhadap RRC dan negara-negara komunis lainnya seperti Jerman Timur dan Vietnam Utara merupakan keputusan penting yang sangat berbeda dengan kebijakan pemerintah Australia sebelumnya. Politik luar negeri Australia sebelumnya mendasarkan diri pada kebijakan anti komunis yang terutama ditujukan kepada komunisme Cina. Australia pada waktu itu sudah memberikan pengakuan kepada Cina Nasionalis yang berada di Pulau Taiwan sebagai wakil Cina secara keseluruhan. Setelah Whitlam berkuasa, segera diberikan pengakuan kepada RRC sebagai wakil Cina. Kedutaan Besar Australia di Taipeh dipindahkan ke Beijing. Seorang ahli tentang Cina, Stephen Fitzgerald, diangkat sebagai Duta Besar Australia pertama di Beijing. Dengan diakuinya RRC, berarti gugurlah konsep *forward defence* yang selama ini menjadi *cornerstone* politik luar negeri pemerintahan Partai Liberal-Country (LCP). Setelah pengakuan terhadap Beijing, menyusul pengakuan kepada Jerman Timur pada 22 Desember 1972 dan Vietnam Utara pada 26 Februari 1973.

Sebenarnya kebijakan ini telah menjadi pemikiran Whitlam jauh sebelum menjadi Ketua Partai oposisi seperti yang diucapkannya di parlemen pada 12 Agustus 1954.

> *"We have to face the fact that the countries of South-East Asia, and the Colombo Plan countries in particular, do not regard the Communist Government in China as being hostile to them. In these circumstances, they do not wish to align*

*themselves with either of the two blocks as they regard them. A still more serious phase of our policy is that we say not only that the Communist Government of China is not, and should not be, the Government of China. We must recognize the fact that the Government installed on Formosa has no chance of ever again becoming the Government of China unless it is enabled to do so as a a result of a third world war. When we say that government should be the governement ?????? of China, we not only take an unrealistic view, but a menacing one."*

Pada waktu menjadi ketua oposisi, Whitlam memimpin delegasi Partai Buruh ke RRC dan bertemu dengan pemimpin-pemimpin RRC. Dalam pertemuannya dengan Menteri Luar Negeri RRC Ji Pengfei, Whitlam berjanji bahwa kelak bila partainya menang dalam pemilihan umum, Australia akan segera mengakui RRC.

*"Whitlam put the proposition that if Labor won the next election it would recognise China on basically the same terms as Canada had done".*

Jadi, pengakuan segera terhadap RRC setelah Partai Buruh memenangkan pemilihan umum tidak lain sebagai pemenuhan keinginan Whitlam sejak lama dan janjinya terhadap Menteri Luar Negeri RRC. Bagi Whitlam, komunisme bukan ancaman yang perlu ditakuti oleh Australia. Ancaman komunisme yang sering didengungkan oleh pemerintah sebelumnya hanyalah suatu imajinasi yang dibuat-buat oleh pemerintah LCP. Dalam dasawarsa mendatang, menurut pendapatnya tidak akan ada ancaman terhadap keamanan Australia, seperti yang dikatakannya, "*no international conflict of major proportions is likely to involve Australia in the immediate or foreseeable future*".

Bagi Australia yang penting ialah melakukan kerja sama dengan negara-negara tetangga untuk kepentingan keamanan Australia dan negara-negara tetangganya. Kerja sama militer harus diganti dengan kerja sama ekonomi. Oleh karena itu, segera setelah menjadi Perdana Menteri, Whitlam menarik semua sisa-sisa penasihat militer Australia dari Vietnam.

Sebenarnya kewajiban Australia terhadap Vietnam telah diakhiri oleh pemerintah Perdana Menteri William McMahon dengan menarik tentara Australia dari Vietnam Selatan, tetapi masih ada sisa-sisa dari para penasihat militer. Gough Whitlam menghentikan semua bantuan militer ke Vietnam Selatan dan Republik Khmer, dan menarik semua sisa penasihat militer yang masih ada.

Selain fakta pertahanan ANZUS dan SEATO yang tetap dipertahankan adalah kerja sama pertahanan FPDA. Fakta ini bermula dari bantuan yang diberikan oleh Inggris dalam menanggulangi gerilya komunis di Semenanjung Malaya. Setelah gerilya komunis bisa diatasi kerja sama itu masih dilanjutkan untuk menjaga eksistensi Malaysia dari ancaman luar. Dengan adanya *Zone of Peace*, *Freedom* and *Neutrality* (ZOPFAN), Malaysia sendiri mulai mempertanyakan relevansi FPDA.

Pada tahun 1973, batalion infantri dan artileri Australia ditarik dari Malaysia dan Singapura. Ini merupakan penarikan 1/3 dari kekuatan pasukan ANZUK (Australia New Zealand, United Kingdom) di Malaysia dan Singapura. Penarikan tersebut mendapat kritikan dari negara-negara sejawatnya. Akan tetapi, satu tahun kemudian ketika Partai Buruh berkuasa, Inggris juga menarik tentaranya dari ANZUK pada 1974. Hingga pertengahan tahun 1990-an, tinggal tentara New Zealand saja yang berada di Singapura, yang keberadaanya kemudian dilanjutkan dengan persetujuan berbeda. Akhirnya, ANZUK sendiri secara resmi dibubarkan pada 1 Januari 1975, meskipun masih terdapat 2 skuadron Mirage milik

Angkatan Udara yang ditempatkan di Butterworth, Malaysia dan detasemen dari squadron itu berada di tengah Singapura. Squadron ini diganti secara bergilir setiap 3 bulan sekali.

Perubahan lebih lanjut dari politik luar negeri Australia adalah pola pemberian suara di PBB. Selama ini Australia selalu memberikan suara sejalan dengan negara-negara Barat lainnya, terutama Amerika Serikat dan Inggris. Namun, sejak Partai Buruh berkuasa awal Desember 1972, pola pemberian suara Australia berubah menjadi sejalan dengan negara-negara dunia ketiga dan bertentangan dengan negara-negara Barat, misalnya dalam pemungutan suara tentang politik *apartheid* di Afrika bagian selatan.

Selama ini, Australia selalu mendukung politik *apartheid*, tetapi kemudian Gough Whitlam menginstruksikan agar Australia berpihak kepada kelompok negara-negara Afrika hitam yang *anti-apartheid*. Sikap itu tidak hanya dilakukan dalam forum PBB, tetapi juga di dalam negeri Australia sendiri.

*Pertama*, Australia melarang tim olahraga Afrika Selatan dan Rhodesia (Zimbabwe), yang dipilih atas dasar rasial, memasuki Australia, dan melarang olahragawan Australia melakukan kunjungan ke Afrika Selatan dan Rhodesia.

*Kedua*, untuk menghilangkan citra sebagai negara rasialis, Australia memperlakukan penduduk aslinya, kaum Aborigin, dengan memberikan hak atas tanah, memberikan bantuan bagi peningkatan pendidikan dan kesejahteraan mereka. Ini merupakan yang pertama kalinya masalah Aborigin disangkut-pautkan dengan masalah politik luar negeri Australia.

*Ketiga*, mulai dilakukan pembenahan terhadap kebijakan imigrasi di samping masalah Aborigin untuk menghindari agar Australia tidak dituduh menjalankan politik yang munafik. Kebijakan imigrasi diubah dengan menghilangkan unsur yang berbau diskriminasi rasial yang disebabkan oleh warna kulit, dengan

kriteria umum yang berupa keahlian, kemampuan berbahasa Inggris, dan hubungan keluarga yang ada di Australia. Kebijakan *White Australia* dihapus pada Juli 1973 sehingga semua bangsa yang memenuhi kriteria di atas bisa bermigrasi ke Australia.

Keputusan lain yang paling penting bagi Australia dalam pemerintahan Dwitunggal yang menyangkut urusan dalam negeri dan internasional adalah penghapusan wajib militer untuk dinas di luar negeri bila kepentingan Australia secara langsung tidak terlibat. Masalah ini sudah lama menjadi perdebatan para politisi di kalangan Partai Buruh sebelum Konferensi Federal di Adelaide.

Dalam usahanya mengadakan perubahan kebijakan partai, Gough Whitlam berhasil memasukkan wajib militer dan masalah Vietnam ke dalam kebijakan partai yang baru, yang diputuskan dalam Konferensi Federal Adelaide pada 1967 sebagai berikut.

> *"Conscription was allowed, but only in the event of a threatened attack on Australia or its overseas territories. Conscription for service in Vietnam or anywhere outside Australian territory was prohibited except in time of declared war."*

Kemudian, setelah Gough Whitlam memegang pemerintahan, ia segera menghapus wajib militer sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam kebijakan partai. Jika dikaji lebih lanjut, yang telah dilakukan Whitlam sebenarnya ingin menjalankan politik luar negeri yang bebas sebagai negara berkekuatan menengah (*middle-power*) yang merdeka dan berdaulat, seperti dikatakan dalam pernyataannya di Parlemen tentang politik luar negeri sebagai berikut.

> *"Our thinking is towards a more independent stance in international affairs and towards an Australia which will be less militarily oriented and not open to suggestions of racism; an Australia which will enjoy a growing standing as a*

*distinctive, tolerant, cooperative and well regarded nation not only in the Asian and Pacific region but in the world at large."*

Dari pernyataan di atas, tampak keinginan Gough Whitlam untuk menjadikan Australia sebagai negara yang bebas dalam menentukan kebijakan luar negerinya. Artinya suatu kebijakan yang tidak bergantung kepada kekuatan sahabat besarnya, Amerika Serikat. Ini bukan berarti bahwa Australia akan menjauhi Amerika Serikat, tetapi kebijakan Australia tidak hanya mengikuti kebijakan Amerika Serikat tanpa kritik seperti yang selama ini dianut. Hubungannya dengan Amerika Serikat akan merupakan hubungan antara dua negara yang setingkat, bukan seperti hubungan antara dua negara yang satu sebagai atasan, yang satu lagi sebagai bawahannya. Seperti yang dikatakan oleh Gough Whitlam dalam pidatonya pada pembukaan *Summer School the Australian Institute of Political Science* di Canberra pada 27 Januari 1973,

*"But the friendship between Australia and America does not require Australia to be subservient".*

Hanya dengan hubungan yang demikian Australia dapat dengan bebas menjalankan yang diinginkan untuk kepentingan Australia sendiri. Selama ini politik luar negeri yang dijalankan Australia adalah politik luar negeri yang mengikuti kebijakan Amerika Serikat tanpa *reserve* dan hubungan dengan Amerika Serikat seperti hubungan antara *master* dan *servant*. Dari ucapan-ucapan para perdana menteri sebelumnya tampak sekali dominasi Amerika Serikat atas Australia, seperti terlihat dalam ucapan Harold Holt,

*"all the way with LBJ"; John Gorton, "We'll go a waltzing Matilda with you"; McMahon, "Where you go we'll go".*

Hal kedua dari pidato Gough Whitlam di atas adalah menginginkan dikuranginya keterlibatan Australia di bidang militer yang

selama ini mendominasi hubungan Australia dengan Asia. Sejak berakhirnya Perang Dunia II, Australia selalu melibatkan diri dalam masalah militer di Asia, seperi dalam Perang Korea, keamanan semenanjung Malaya, perang Vietnam, dan dalam konfrontasi antara Indonesia-Malaysia. Dalam perang Korea, Australia mengirimkan tentaranya ke Korea Selatan untuk membantu usaha PBB membendung serangan Komunis Korea Utara. Seandainya PBB tidak terlibat, tetapi Amerika Serikat melibatkan diri tentu Australia akan ikut serta.

Sebelum itu, Australia bersama Inggris dan New Zealand telah ikut membantu memadamkan pemberontakan komunis di Malaysia. Kerja sama dalam memadamkan pemberontakan komunis ini merupakan embrio bagi kerja sama pertahanan 5 negara yang kemudian terkenal dengan nama FPDA itu. Perang Vietnam yang melibatkan Amerika Serikat dalam membendung komunis dari Vietnam Utara, juga melibatkan Australia. Beberapa ribu tentara Australia dikirim ke Vietnam Selatan untuk mencegah serangan komunis dari utara.

Australia percaya bahwa Teori Domino dari Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, John Foster Dulles, pada 1950-an akan terjadi bila laju perkembangan komunis tidak dibendung. Bila Vietnam Selatan jatuh, negara-negara lain di Indocina akan jatuh ke tangan komunis dan akan disusul oleh negara-negara lain di Asia Tenggara seperti Thailand, Burma, Malaysia, Singapura, Indonesia, dan akhirnya akan mengancam Australia sendiri.

Keterlibatan lain Australia di Asia adalah pada waktu terjadi konfrontasi Indonesia-Malaysia. Australia mengirim pasukannya ke Kalimantan untuk membantu Malaysia dalam menghadapi Indonesia yang dianggap sebagai negara yang dekat dengan negara-negara komunis atau negara yang pengaruh komunisnya kuat, mengingat Partai Komunis Indonesia (PKI) merupakan partai komunis terbesar

di luar kubu sosialis. Selain itu, diyakini bahwa teori domino tidak dari utara ke selatan seperti semula, tetapi berbalik dari selatan ke utara. Itu semua merupakan cerminan sikap anti-komunis Australia pada masa pemerintahan LCP, yang oleh Gough Whitlam dikatakan ada bias rasisme dalam politik luar negeri LCP pada 1950-an dan 1960-an, seperti dalam pernyataannya sebagai berikut.

> *"The foundation of these policies and these attitudes was fear of foreigners; it focus was fear of Communism; and, because these fears in turn focused so sharply on China and the Chinese version of communism, they were rooted in a racism. Racism was the common denominator of a whole range of foreign policies of the Menzies era, from Southern Africa to Indo-China."*

Gough Whitlam ingin mengubah keterlibatan militer Australia di daratan Asia. Hubungan dengan Asia akan lebih dititikberatkan pada hubungan ekonomi dan sosial. Untuk meyakinkan negara-negara Asia akan adanya perubahan yang dijalankan Australia, Whitlam segera melakukan kunjungan-kunjungan ke Asia yaitu Indonesia dan negara ASEAN lainnya, RRC, Jepang, dan India. Dalam kunjungan itu Whitlam menjelaskan politik luar negeri baru Australia kepada negara-negara yang dikunjungi dengan menekankan pentingnya membina kerja sama kebudayaan dan ekonomi yang saling menguntungkan kedua belah pihak. Whitlam mulai melihat Asia sebagai titik berat politik luar negerinya bukan lagi Eropa dan Amerika Serikat.

Untuk menarik simpati negara-negara Asia, Whitlam melakukan beberapa tindakan untuk menghilangkan citra sebagai negara rasialis dan kolonialis. Tindakan itu adalah melarang tim olahraga dari Rhodesia (Zimbabwe) dan Afrika Selatan mengadakan tur ke Australia atau singgah di Australia atau dalam melakukan tur ke negara lain.

*Kedua*, menghapus kebijakan *White Australia* dalam menerima para imigran baru dari negara lain. Semula yang bisa diterima untuk berimigrasi ke Australia hanya orang-orang yang berasal dari Kepulauan Inggris, kemudian bangsa-bangsa Eropa lainnya. Sedangkan yang berasal dari Asia tidak bisa diterima. Pada pemerintahan Whitlam sifat diskriminasi rasial dihapuskan.

*Ketiga*, memberi perlakuan yang lebih manusiawi terhadap kaum Aborigin dengan memperkenalkan kebijakan baru yang dinamis yang mendukung kemajuan kaum Aborigin.

Tindakan-tindakan inilah terutama yang menimbulkan tanda tanya tentang politik luar negeri Australia di bawah pemerintahan Whitlam. Apakah politik luar negeri Australia di bawah Perdana Menteri Whitlam sudah berubah, dengan meninggalkan sekutu tradisionalnya atau masih tetap seperti semula? Inilah yang perlu dikaji lebih lanjut dari ucapan-ucapan dan tindakan-tindakan Whitlam.

Whitlam menilai dasar politik luar negeri pemerintah partai Liberal-Country, rasis. Tugas pemerintah Whitlam adalah mengubah sikap rakyat Australia bukan sekedar mengubah kebijakan pemerintah yang terdahulu.

> *"To change the specific policies, … was relatively simple; to change the attitude which had led the Australian people to support the involvemenent was infinitely harder and hazardous. That was the real task for my Government in international relations; it is the real test which should be applied in judging the success or failure of our conduct of Australia's international relations."*

Arah baru kebijakan Partai Buruh telah dirintis oleh Whitlam sejak *Federal Conference* pada 1967 di Adelaide, pada 1969 di Melbourne, dan pada 1971 di Launceston. Dalam kebijakan

partai yang ditetapkan 1971, terdapat isu-isu menonjol yang perlu diperhatikan tentang kebijakan luar negeri Partai Buruh bila dibandingkan dengan pemerintah sebelumnya. *Pertama*, adalah penggunaan PBB sebagai wadah untuk mendorong perdamaian, kerja sama internasional, maupun perkembangan ekonomi. *Kedua*, penggunaan the *Commonwealth of Nations* sebagai sarana untuk membina saling pengertian antar bangsa di Asia Tenggara dan Pasifik. *Ketiga*, ketidaksetujuan Australia bagi kehadiran militer dan pangkalan asing. *Keempat*, ketidaksetujuan terhadap pengiriman tentara Australia ke luar negeri, kecuali telah jelas dalam persetujuan internasional umum. Kelima, ketidaksetujuan Australia terhadap diskriminasi. Ini menjadi dasar formal politik luar negeri Australia ketika Gough Whitlam memerintah sejak 1972–1975.

Dari keputusan-keputusan yang diambil pada bulan pertama pemerintahan Whitlam, tampak bahwa ada perubahan besar politik luar negeri Australia dibandingkan dengan politik luar negeri sebelumnnya. Mengapa Whitlam melakukan perubahan dramatis? Apakah tujuan yang ingin dicapai dengan perubahan dari politik luar negeri sebelumnya? Hal itu akan dikaji lebih lanjut.

Kalau diperhatikan lebih mendalam yang dilakukan Whitlam bukanlah suatu perubahan yang mendasar. Seperti yang dikatakan beberapa penulis tentang politik luar negeri Australia, misalnya, Owen Harries menganggap bahwa perubahan itu bukan *substance*, tetapi *means*; menurut Walter perubahan itu bukan *substance* tetapi *image*; menurut Camilleri perubahan itu bukan *substance* tetapi *rhetorical style*; menurut King, Whitlam hanya mengubah *image*, sedang MacMahon Ball megatakan gaya atau *style* yang berubah.

Whitlam menyadari gebrakan yang dilakukan pada bulan-bulan pertama pemerintahannya mengejutkan rakyat Australia. Untuk menenangkan rakyatnya Whitlam menyatakan bahwa politik luar negeri yang dijalankan tidak berubah, yang berubah adalah persepsi

dan interpretasi tentang masalah yang mereka hadapi. Pernyataan Whitlam ini dijelaskan dalam pidato pada pembukaan *Summer Course* yang dilakukan oleh *the Australian Institute of Political Science* (AIPS) pada 27 Januari 1973 di Canberra.

Ada beberapa kebijakan Pemerintah LCP sebelumnya, teutama yang berhubungan denga Amerika Serikat, yang tidak diganggu gugat, misalnya fakta pertahanan ANZUS dan SEATO dengan Amerika Serikat, FPDA dengan Inggris, Whitlam tidak berbuat apa-apa. Oleh karena itu, betul yang dikatakan oleh Walter sebagai berikut.

> *"Indeed, the elements of perception and interpretation dovetail with Whitlam's concern for image: with Australia's regard for herself and how she is regarded in the world. And it is commonly argued that the specific changes carried out by Labor had to do with image rather than substance, having little effect on such staples as the Anzus Treaty, matters relating to the American alliance, and so on."*

Beberapa kebijakan baru pemerintah Whitlam dapat dilihat pada usul didirikannya organisasi regional di Asia Pasifik, dukungan terhadap netralisasi Asia Tenggara, ZOPFAN, dan pangkalan Amerika Serikat di Australia.

Sebagai pengganti keterlibatan Australia di bidang militer di Asia, Gough Whitlam mengusulkan adanya suatu organisasi regional sebagai wadah baru bagi kerja sama yang longgar antar negara di kawasan Asia-Pasifik. Organisasi ini akan mempersatukan semua negara di kawasan Asia-Pasifik tanpa melihat latar belakang ideologi yang dianutnya, seperti yang dikatakan Whitlam sebagai berikut.

> *"To meet the new realities and our perception of them, we shall be seeking new forms of regional co-operation… We shall be charting a new course with less emphasis on military pacts. It*

*will be based on an independent outlook in foreign affairs and will be directed towards a new regional community geared to the realities of the 'seventies'. The guidelines of the regional community that I foresee will be an organisation genuinely representative of the region, without ideological overtones, conceived as an initiative to help to free the region of great power rivalries that have bedvilled its progress for decades and designed to insullate the region against ideological interference from the great powers."*

Gough Whitlam ingin organisasi Dewan Asia dan Pasifik (*Asian and Pacific Council*, ASPAC) yang tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi tahun 1970-an diubah dengan mengeluarkan Taiwan dan digantikan oleh RRC sebagai wadah baru yang diinginkan dengan ditambah negara-negara ASEAN. Anggota ASPAC adalah negara-negara anti komunis di Asia-Pasifik yang terdiri atas Australia, Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Malaysia, Philipina, Thailand, Vietnam Selatan, dan New Zealand.

Tiga dari anggota ASPAC, yaitu Jepang, Australia, dan New Zealand sudah mengakui RRC, tetapi dengan dimasukkannya RRC menyebabkan negara-negara ASEAN menjadi ragu-ragu. Oleh karena itu, pada waktu ide tersebut ditawarkan kepada negara anggota ASEAN, sambutannya dingin, sekalipun sebenarnya organisasi yang diusulkan Whitlam adalah organisasi yang longgar, semacam forum konsultasi saja dari negara-negara kawasan Asia-Pasifik.

Meskipun demikian, dengan masuknya RRC dan tetapnya Australia sebagai blok Amerika Serikat menjadikan negara-negara ASEAN semakin ragu-ragu. Negara-negara ASEAN, terutama Indonesia dan Malaysia, masih curiga akan campur tangan RRC terhadap gerakan-gerakan komunis di Asia Tenggara. Sementara itu, Australia masih diragukan kesungguhannya karena masih terikatnya dengaan Amerika Serikat dalam SEATO dan ANZUS.

Menteri Luar Negeri Indonesia, Adam Malik, mengusulkan agar dibentuk organiasi yang melibatkan Indonesia, Papua New Guinea, Australia, dan New Zealand saja, yang kemudian dihubungkan dengan Forum Pasifik dan ASEAN.

Untuk menunjukkan niat baik dalam membina hubungan dengan negara-negara tetangganya di utara, Autralia mendukung konsep ASEAN tentang ZOPFAN, yaitu suatu wilayah yang bebas dari keterlibatan Perang Dingin antara negara adikuasa di Asia Tenggara. Dukungan ini ditegaskan dalam pidato Whitlam di depan Parlemen pada 24 Mei 1973. Alasan utama dukungannya terhadap *zone of peace* di Asia Tenggara dan Lautan Hindia, karena kedua proposal itu mempunyai tujuan yang sama dengan konsep kerja sama regional baru, yang memungkinkan perkembangan damai dan penyesuaian hubungan antara negara-negara di sebelah barat dan utara. Ini merupakan usaha Gough Whitlam untuk mencari keamanan jangka panjang bagi Australia. Selain itu, Whitlam menyatakan pentingnya kerja sama Australia-Amerika Serikat dalam kerangka ANZUS, yang telah menjamin keamanan wilayah Pasifik selama 20 tahun terakhir. Dengan adanya ANZUS, wilayah ini telah dengan bebas mencapai tujuan politik, ekonomi, dan sosial tanpa rasa khawatir dari serangan atas intervensi dari luar.

Dengan kata lain, Gough Whitlam tidak merasa bahwa keterlibatan Australia dalam ANZUS bertentangan dengan *zone of peace*. Pendapat ini bertentangan dengan pendapat Camilleri yang mengatakan bahwa dukungan Gough Whitlam terhadap ZOPFAN menjadi tidak berarti dengan tetap ikut sertanya Australia dalam ANZUS, SEATO, adanya pangkalan militer di bumi Australia, dan ikut sertanya dalam FPDA.

Hal lain dalam hubungannya dengan Amerika Serikat adalah masalah pangkalan Amerika Serikat di *Northwest* Cape. Semula pada waktu Partai Buruh menjadi oposisi, pangkalan Amerika Serikat di

Australia dipermasalahkan oleh Partai Buruh, tetapi pada waktu Whitlam berkuasa, tidak ada yang dipermasalahkan kecuali yang di *Northwest* Cape.

Adanya pangkalan militer Amerika Serikat di Australia dianggap, terutama oleh sayap kiri Partai Buruh, melanggar kedaulatan Australia dan menjadikan Australia sebagai sasaran serangan nuklir lawan. Kritik tersebut mendorong pemerintah Whitlam melakukan perundingan kembali tentang status pangkalan-pangkalan tersebut.

Pada bulan Januari 1974 berhasil diadakan persetujuan kembali pangkalan komunikasi di *North West* Cape antara Menteri Pertahanan Australia, Lance Barnard, dengan Menteri Pertahanan Amerika Serikat, Schlesinger. Dalam persetujuan itu disepakati pengelolaan bersama atas pangkalan itu. Australia diperkenankan mempekerjakan 35 pegawai dan menunjuk seorang wakil komandan. Australia menjalankan Pusat Komunikasi untuk Australia sendiri dan Amerika Serikat mengelola Pusat Komunikasinya sendiri. Kerahasiaan setiap Pusat Komunikasi harus tetap dipelihara. Artinya, Amerika Serikat tidak akan masuk pada bagian Pusat Komunikasi Australia dan Australia akan berbuat serupa terhadap bagian Pusat Komunikasi Amerika Serikat. Dengan demikian, sebetulnya sama saja, Australia tetap tidak bisa masuk ke pangkalan yang dikelola Amerika Serikat. Yang agak menggembirakan ialah bahwa Amerika Serikat akan berkonsultasi melalui hubungan bilateral atau melalui ANZUS tentang pangkalan tersebut.

Selain itu, masih ada dua pangkalan lain, di Pine Gap dan Nurrungar, yang tidak dipermasalahkan. Perjanjian pertahanan yang lain seperti ANZUS dan SEATO tidak diganggu gugat, kecuali SEATO yang pernah disinggung beberapa waktu sebelum pemilihan umum Desember 1972, yang dikatakan *moribund* (hampir mati). Whitlam tampaknya lebih suka keluar dari SEATO, tetapi dicegah oleh Amerika Serikat dan New Zealand. Rupa-rupanya semua ini

dilakukan Whitlam, untuk meredam kritikan sayap kiri Partai Buruh.

Adanya fakta semacam itulah yang menyebabkan orang mulai ragu-ragu akan kesungguhan perubahan politik luar negeri yang dijalankan oleh Whitlam. Dapatkah Australia menjalankan *independent policy* kalau Australia masih terikat pada perjanjian dengan salah satu pihak yang terlibat dalam Perang Dingin? Dapatkah negara-negara Asia Tenggara mempercayai dukungan Australia terhadap ZOPFAN bila negara tersebut masih terikat pakta pertahanan dan mempunyai pangkalan asing di dalam negerinya?

Tentu saja negara-negara Asia Tenggara bersikap ragu-ragu akan kesungguhan perubahan yang dijalankan oleh Whitlam. Lalu apa sebenarnya yang mendorong Whitlam menjalankan politik yang ragu-ragu ini?

Sebenarnya Whitlam memang ingin mejalankan politik luar negeri yang independen, tidak terikat pada sekutu besarnya terutama Amerika Serikat. Namun, Whitlam khawatir bahwa politik yang demikian ini akan mendapat tantangan kuat dari masyarakat Australia yang mempunyai kecenderungan kuat mempertahankan *status quo*. Oleh karena itu, satu-satunya jalan untuk memenuhi ambisinya melakukan perubahan adalah menyesuaikan diri dengan situasi internasional yang berkembang waktu itu, terutama pendekatan hubungan Amerika Serikat- RRC, penarikan pasukan Amerika Serikat dari Vietnam, dan Doktrin Nixon. Dengan melakukan penyesuaian itu, dia bisa melakukan perubahan besar bila dibandingkan dengan politik luar negeri pemerintah sebelumnya dan sekaligus menyesuaikan dengan Doktrin Nixon. Dengan cara ini, tidak hanya diperoleh keuntungan di dunia internasional yaitu sebagai pemerintah yang dekat dengan negara-negara dunia ketiga, tetapi juga memuaskan rakyat pendukungnya yang menginginkan

perubahan dan lawannya yang ingin agar Australia tetap berhubungan erat dengan kawan tradisionalnya. Kebijakan Whitlam ini juga memuaskan kelompok kiri dalam partai yang makin kuat dan kelompok kanan.

Sebagai Perdana Menteri Australia, Whitlam berperan dalam pengambilan keputusan tentang politik luar negeri. Dalam pemikirannya, ia ingin agar sebagai *middle power* Australia menjalankan politik luar negeri independen yang tidak bergantung pada sekutu tradisionalnya. Pada waktu menjadi perdana menteri, keinginannya untuk melaksanakan politik luar negeri independen dilakukan. Dalam melaksanakan keinginannya itu ditunjang oleh sistem pemerintahan Australia yang memberi kebebasan kepada seorang perdana menteri untuk menjalankan politik luar negeri. Memang seharusnya politik luar negeri menjadi wewenang kabinet. Pada kenyataannya, seorang perdana menteri atau perdana menteri bersama dengan menteri luar negeri bisa menjalankan politik luar negeri atas nama kabinet.

Whitlam sendiri mengakui keberhasilan dalam menjalankan politik luar negerinya karena bidang politik luar negeri berada di luar kontrol negara bagian. Ditambah lagi situasi internasional mendukung perubahan tersebut, seperti misalnya mundurnya Inggris dari Timur Suez dan doktrin Nixon. Kedua kejadian itu sangat mendukung obsesi Whitlam untuk mengadakan perubahan dan sekaligus tetap dalam lingkungan Amerika Serikat dan Inggris.

Perubahan karena *detente* antara Timur dan Barat telah dicapai, begitu juga sikap bersahabat Amerika Serikat terhadap RRC. Dalam bidang pertahanan, Amerika Serikat mulai menarik diri dari daratan Asia dengan terapainya Perjanjian Paris. Demikian juga, Inggris menarik diri dari Asia Tenggara.

Dalam melaksanakan politik luar negeri independen ada hal-hal atau hubungan yang tetap tidak diubah dari politik luar negeri

sebelumnya dan ada pula hal-hal lain sekalipun perubahan itu tidak mendasar. Ada beberapa hal lain oleh Whitlam tidak dilakukan perubahan apapun seperti dalam kerja sama pertahanan dengan Amerika Serikat, SEATO, dan ANZUS, demikian pula kerja sama militer yang melibatkan Inggris dalam FPDA. Ada pula yang dikritik sekalipun tetap tidak terlalu diadakan perubahan seperti pangkalan Amerika Serikat di Australia. Pangkalan-pangkalan itu dikritik oleh Partai Buruh tetapi tidak banyak dilakukan perubahan. Begitu juga waktu Amerika Serikat melakukan pemboman kembali Vietnam Utara, Whitlam hanya memberi kritik yang halus kepada Presiden Nixon. Akan tetapi tiga menteri dari kabinetnya dari kelompok kiri memberi kritikan keras terhadap pemboman Amerika Serikat. Selain memberikan teguran keras kepada ketiga menterinya, Whitlam menjelaskan sistem politik Australia kepada Presiden Nixon dalam kunjungannya ke Amerika Serikat pada tahun 1973. Dalam sistem politik Australia perdana menteri tidak mengangkat menteri-menterinya, tetapi Caucus. Melalui penjelasan ini Whitlam bermaksud untuk menghindari terjadinya hubungan lebih buruk antara Australia-Amerika Serikat terkait kritikan keras ketiga menterinya.

Hal-hal yang menyangkut hubungan dengan Amerika Serikat ini sering disebut sebagai kegagalan Whitlam menjalankan politik luar negeri independen. Padahal sebenarnya tidak demikian.

Politik luar negeri independen bukan berarti bereaksi terhadap semua hubungan dengan Amerika Serikat. Sebagaimana dikatakan, Whitlam ingin membina hubungan yang setara dengan Amerika Serikat bukan hanya mengiyakan yang dikatakan Amerika Serikat, tetapi memberi kritik terhadap hal-hal yang sekiranya akan merugikan kepentingan Australia. Memang ada hal yang tidak diinginkan Whitlam tetapi ia tidak dapat berbuat banyak, seperti keinginannya keluar dari SEATO, karena tekanan dari Amerika Serikat.

Dengan politik luar negeri yang dijalankan Whitlam berharap dapat memenuhi obsesinya untuk menyeimbangkan hubungan Australia dengan negara-negara Dunia Ketiga dan negara-negara komunis. Perubahan politik luar negeri tersebut menyebabkan pendekatan terhadap negara-negara tetangganya di Asia Pasifik berubah, yaitu bukan lagi pendekatan keamanan dengan kerja sama militer, melainkan dengan pendekatan kesejahteraan melalui kerja sama ekonomi. Selain itu, Australia bersikap independen dalam menjalankan politik anti-apartheid yang dijalankan oleh Afrika Selatan dan Rhodesia Selatan (Zimbabwe).

BAB VII

# Menjalin Hubungan dengan Indonesia

Gagalnya *coup d'etat* Partai Komunis Indonesia (PKI) bulan September 1965 diterima dengan perasaan lega di Australia, yang selama itu merasa was-was akan makin kuatnya komunisme di Indonesia. Dengan munculnya rezim baru yang anti komunis, Australia tidak perlu khawatir lagi akan gangguan keamanannya dari utara. Selama ini dengan kebijakan luar negeri anti-komunis dan *security* (keamanan), Australia selalu curiga kepada tetangga-tetangga di sebelah utaranya yang tidak bergabung dalam blok Barat. Indonesia termasuk negara yang berpolitik bebas aktif, tidak mau masuk dalam salah satu blok, Blok Barat maupun Blok Timur.

Indonesia adalah negara penting dan mengkhawatirkan. Oleh karena itu, Indonesia perlu diperhatikan oleh Australia. Indonesia penting karena merupakan negara tetangga Australia yang paling dekat, dengan wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang besar. Posisi Indonesia penting bukan dari segi keamanan saja bagi Australia, tetapi juga dari segi politik, ekonomi, dan sosial budaya.

Selama ini penilaian Australia terhadap Indonesia lebih mengutamakan aspek keamanan karena di samping Papua New Guinea (PNG), Indonesia adalah wilayah yang merupakan jalan dan

sumber kemungkinan munculnya serangan konvensional terhadap Australia. Perang Dunia II telah membuktikan bahwa beberapa kota Australia dibombardir oleh Jepang setelah daerah-daerah di sebelah utara (Indonesia dan PNG) dikuasai oleh Jepang. Australia tidak ingin kejadian semacam itu terulang kembali. Kekhawatiran itu terjadi karena Indonesia adalah negara yang mempunyai partai komunis terbesar di luar kubu sosialis. Dibandingkan dengan kekuatan partai komunis di Thailand, Malaya, Burma, dan Philipina, kekuatan PKI jauh lebih besar dan legal. Oleh karena itu, gagalnya *coup d'etat* PKI bulan September 1965 diterima dengan penuh kegembiraan oleh kedua partai utama Australia, partai koalisi LCP dan partai Buruh, kecuali oleh sayap kiri Partai Buruh yang masih bersimpati pada rezim Soekarno.

Sejak gagalnya G.30.S/PKI (Gerakan 30 September PKI), kedua partai politik Australia tersebut, berusaha membina hubungan baik dengan Indonesia. Hubungan Australia-Indonesia sejak kemerdekaan Indonesia selalu mengalami pasang surut, kadang-kadang baik kadang-kadang buruk. Mengapa hubungan Australia-Indonesia selama ini selalu fluktuatif? Apakah hubungan yang sedang dibina ini akan mengalami nasib yang sama seperti yang terjadi pada masa-masa sebelumnya? Apakah yang menjadi ganjalan hubungan kedua negara selama ini? Bagaimana Australia memandang Indonesia dan sebaliknya bagaimana Indonesia memandang Australia?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut penting sekali dijawab dalam upaya mencari formula yang sebaik-baiknya bagi hubungan kedua negara pada masa-masa mendatang demi keuntungan bagi kedua belah pihak. Indonesia mempunyai posisi yang sangat penting bagi keamanan Australia, begitu pula Australia mempunyai arti penting, terutama bagi kepentingan politik Indonesia.

Dalam bab ini dibahas usaha-usaha Whitlam untuk membina kembali sikap saling pengertian dengan Indonesia. Dalam membina

kembali hubungan baik ini terdapat dua hal yang perlu diperhatikan. Pertama, pembinaan kembali itu merupakan kelanjutan dari hubungan yang telah dibina oleh pemerintah sebelumnya. Kedua, pembinaan kembali hubungan baru oleh Whitlam sendiri. Pembahasan di bab ini dititikberatkan pada periode pertama pemerintahan Whitlam, sejak 5 Desember 1972 sampai dengan 18 Mei 1974. Dalam periode ini, Whitlam telah berusaha membina hubungan yang lebih erat dengan Indonesia.

## A. Fluktuasi Hubungan Australia-Indonesia

Sejak kemerdekaan Indonesia, sikap Australia terhadap Indonesia sangat ambivalen. Di satu pihak Australia ingin membangun hubungan baik dan membangun saling pengertian. Di lain pihak muncul rasa khawatir, curiga, atau takut terhadap Indonesia sekalipun kekhawatirannya tidak sebesar terhadap Cina dan Jepang. Bagi orang Australia, pada masa Soekarno Indonesia selalu menjadi keprihatinan karena pro-komunis dan pada masa Soeharto karena anti-komunis dan sifatnya yang otoriter. Menurut J.A.C. Mackie, Australia harus mengubah pikirannya. Hubungannya dengan Indonesia seharusnya merupakan pertimbangan terpenting yang mempengaruhi politik luar negeri Australia. Banyak hal yang bisa dibicarakan dalam hubungan dengan Indonesia, tetapi selama ini terlalu banyak pendekatan dan pemikiran tentang keamanan.

Hubungan Australia-Indonesia pada waktu pemerintahan LCP diliputi rasa kekurangpercayaan pihak Australia terhadap Indonesia khususnya atau bangsa-bangsa Asia umumnya. Kecurigaan ini merupakan bagian dari kecurigaan terhadap komunisme yang berkembang di Asia. Pada waktu itu Australia selalu diliputi perasaan curiga terhadap Indonesia karena komunisme berkembang pesat. Perasaan ini timbul karena kurangnya pengertian terhadap tetangganya yang mempunyai kebudayaan jauh berbeda dengan

dirinya. Mereka khawatir kalau-kalau Indonesia akan menyerang Australia karena lebih makmur dan kosong. Memang alasan itu rasional, tetapi perlu diketahui bahwa wilayah yang kosong itu tandus, jauh lebih jelek bila dibandingkan dengan tanah-tanah yang gersang di Indonesia. Jika seandainya tanahnya subur, agaknya sudah lama Australia Barat Laut dan Utara dididuduki oleh pelaut-pelaut Indonesia yang berkunjung ke sana mencari teripang. Kenyataannya, tidak ada pelaut-pelaut Indonesia yang mau berdomisili di sana. Jangankan pelaut-pelaut Indonesia, pelaut-pelaut Belanda yang lebih dulu mengetahui keberadaan benua Australia melalui pantai utara, barat, dan selatan tidak pernah tertarik untuk menduduki wilayah itu. Memang kalau dibandingkan dengan kesuburan Indonesia, Australia sama sekali tidak berarti. Oleh karena itu, wajar bila Belanda enggan mengambil wilayah itu.

Lebih-lebih lagi kalau mereka memahami sifat penduduk Pulau Jawa, pulau yang terpadat di Indonesia. Jangankan pindah ke Australia, keluar dari pulau Jawa saja sangat enggan. Sudah berapa tahun pemerintah, baik Hindia Belanda maupun Indonesia berusaha memindahkan penduduk pulau Jawa yang padat ke luar Jawa dengan mengadakan transmigrasi. Telah banyak uang yang dikeluarkan untuk itu, tetapi sedikit jumlah penduduk yang berhasil dipindahkan. Tampak sekali terdapat ketidakseimbangan antara daya, dana, dan jumlah penduduk yang berhasil dipindahkan. Pulau Jawa tetap padat bahkan makin padat. Di Pulau Jawa pandangan "*mangan ora mangan kumpul*", artinya 'makan atau tidak makan asal bisa hidup bersama' masih cukup kuat.

Ada pula kepercayaan bahwa porsi manusia itu sudah ditentukan. Di mana pun mereka hidup, rejekinya sama saja. Oleh karena itu, kebanyakan orang di Pulau Jawa enggan berpindah ke luar pulau tersebut. Dewasa ini kepercayaan tersebut sudah berubah. Seandainya perubahan itu terjadi 200 tahun yang lalu tidak mustahil Australia sudah dihuni oleh orang-orang dari Pulau Jawa.

Indonesia mempunyai arti penting di bidang politik, ekonomi, dan pertahanan bagi Australia. Di bidang politik Indonesia merupakan ukuran kemampuan Australia dalam menyesuaikan diri dengan lingkungan sekitarnya yang berbeda. Di bidang ekonomi posisi Indonesia di masa depan akan makin penting bagi pemasaran hasil produksi, investasi bagi perusahaan-perusahaan Australia, dan hubungan penerbangan serta hubungan laut dari Australia ke Asia dan Eropa. Di bidang militer, Indonesia merupakan jalan masuk atau sumber asal serangan konvensional ke Australia seperti yang pernah dialami dalam Perang Dunia II.

Indonesia merupakan salah satu negara terpenting sebagai penangkal keamanan Australia dari utara. Perang Dunia II telah membuktikan kebenaran mengenai kekhawatiran Australia atas penyerangan wilayahnya dari utara. Dalam Perang Dunia II, Jepang menjatuhkan bom di Darwin, Wyndham, New Castle, bahkan terpedo Jepang masuk ke Pelabuhan Sydney. Semua pemboman bisa dilakukan oleh musuh setelah berhasil menaklukkan Indonesia dan PNG. Peristiwa ini menjadi trauma bagi Australia.

Sejarah hubungan Australia-Indonesia sejak 1945 sampai dengan sekarang merupakan sejarah kekhawatiran dan kecurigaan Australia terhadap Indonesia yang tidak berdasar. Pada waktu perang kemerdekaan 1945–1949, Australia menunjukkan simpatinya kepada Indonesia yang dimotori oleh Serikat Buruh, terutama Serikat Buruh Pelabuhan (*Waterfront Workers' Union*, WWU).

Simpati pemerintah Australia ditunjukkan dengan mengajukan masalah Indonesia ke Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa atas dasar pasal 39 Piagam PBB, yang mensyaratkan Dewan Keamanan dalam waktu 24 jam memelihara atau mengembalikan perdamaian. Sekalipun usul itu akhirnya ditolak, tindakan itu telah memperoleh simpati dari pemerintah Republik Indonesia akan kesungguhan usaha Australia. Sebagai gantinya PBB membentuk

Komisi Jasa-Jasa Baik atas usul Amerika Serikat untuk membantu menyelesaikan masalah Indonesia. Dalam komisi itu Indonesia menunjuk Australia sebagai wakilnya, Belanda menunjuk Belgia, kemudian Australia dan Belgia memilih Amerika Serikat sebagai negara ketiga. Peristiwa ini membekas sebagai kenangan manis bagi Australia dan Indonesia.

Hubungan baik antara pemerintah Australia dan Indonesia selama masa pemerintahan Partai Buruh 1945–1949 ditinggalkan oleh pemerintah Liberal – Country (LPC) di bawah R.G. Menzies. Pendekatan pemerintah R.G. Menzies terhadap Asia pada waktu itu tertuju pada masalah keamanan dan sikap anti komunis. Pendekatan ini melahirkan konsep keamanan *forward defence* yaitu menghantam musuh di tempat asal sebelum mereka menjangkau benua Australia.

Sikap anti-komunis di Australia makin berkembang setelah komunisme menjalar dari Eropa ke Asia, dan berhasil mendirikan negara komunis di Cina, Korea Utara, dan Vietnam Utara. Amerika Serikat sebagai pemimpin negara-negara blok Barat menghendaki agar perkembangan komunis di Asia dibendung.

John Foster Dulles, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat tahun 1950-an mengemukakan teori domino, atas perkembangan komunisme di Asia Tenggara. Menurut Teori Domino, apabila Vietnam Selatan jatuh, Thailand, Burma, Malaysia, Singapore, dan Indonesia akan jatuh pula. Dengan demikian, Australia akan berhadapan langsung dengan komunis. Gagalnya *coup d'etat* PKI 1965 di Indonesia merupakan *blessing in disguise* bagi Australia yang tidak perlu khawatir lagi terhadap ancaman langsung di *doorstep*-nya. Oleh sebab itu, Whitlam sebagai ketua partai oposisi mendesak pemerintah untuk memberikan dukungan sepenuhnya kepada Indonesia dalam bidang politik, diplomatik, dan ekonomi. Menurut pendapatnya, seandainya *coup* itu berhasil, akan lebih banyak lagi dana yang akan dikeluarkan pemerintah untuk pertahanan Australia.

Hubungan Australia-Indonesia sejak LCP memerintah pada 1949 didominasi oleh perselisihan Indonesia-Belanda mengenai Irian Barat. Politik luar negeri Australia mendasarkan diri pada sikap anti komunis yang diperlihatkan dengan masuk menjadi anggota SEATO, suatu organisasi pertahanan yang mempunyai tujuan membendung ekspansi komunis. Keikutsertaan Australia dalam SEATO oleh Indonesia dipandang sebagai keberpihakan ke dalam kubu kapitalis, sedangkan Indonesia mengambil sikap yang tidak memihak dengan adanya pertentangan antara dua blok yang ada.

Indonesia bersama-sama dengan negara-negara bekas jajahan lain yang baru merdeka menjalankan politik luar negeri *non-alignment* dan anti kapitalis-kolonalisme. Pada waktu itu Australia di bawah Perdana Menteri Menzies mendukung kebijakan Belanda dalam mempertahankan Irian Barat. Kebijakan Australia yang demikian menyebabkan hubungannya dengan Indonesia menjadi renggang. Menteri Luar Negeri Casey berusaha untuk menjalankan kebijakan yang lebih luwes untuk menghindari hubungan yang makin buruk dengan Indonesia, dengan berusaha memetieskan persoalan Irian Barat. Casey bermaksud untuk menghindari ketegangan diplomatik antara Australia dan Indonesia sehingga tidak mengganggu ikatan ekonomi Australia dengan Indonesia.

Pihak Indonesia sudah berusaha menyelesaikan masalah Irian Barat secara damai melalui perundingan, baik langsung dengan pemerintah Belanda maupun melalui PBB. Akan tetapi, usaha dari kelompok moderat di Indonesia ini ditanggapi dengan sikap keras kepala oleh Belanda. Oleh karena itu, setelah tiga kali berusaha menyelesaikan masalah Irian Barat secara langsung dan tiga kali melalui PBB tetap tidak berhasil, maka Indonesia mencari penyelesaian di luar kerangka PBB.

Kelompok moderat di Indonesia makin tersingkir, kelompok radikal mulai menguasai pemerintah dan pada 1957–1958 Indonesia membatalkan perjanjian KMB serta menyita semua harta milik Belanda di Indonesia. Senjata dan peralatan perang lain mulai didatangkan dari Czekoslovakia dan kemudian dari Uni Soviet.

Di Australia, pendapat umum menyuarakan sangat anti-Indonesia, begitu pula di kalangan kedua partai politik utama. Di Indonesia politik Australia mengenai Irian Barat sulit dimengerti. Pernyataan-pernyataan pemerintah Australia dirasakan lebih keras dibandingkan dengan sikap Belanda sendiri pada klaim Indonesia atas Irian Barat. Sikap ini dapat dimengerti bahwa memang secara langsung memang Australia tidak berkepentingan dengan Irian Barat, tetapi secara tidak langsung bagaimanapun Indonesia merupakan *buffer* bagi Australia atas ancaman dari utara. Dalam posisi strategis ini, bagi Australia akan lebih menguntungkan dan memberikan rasa aman jika Irian Barat berada dalam kekuasaan Belanda ketimbang tetap dikuasai oleh Indonesia yang secara politik masih bergejolak.

Indonesia tidak berniat sedikitpun mengganggu gugat wilayah Australia di Irian Timur (PNG). Sikap Australia menunjukkan ketidakmengertiannya akan tuntutan Indonesia atas Irian Barat dan perasaan khawatir yang berlebihan. Kebijakan Australia terhadap Indonesia baru mulai berubah setelah Amerika Serikat yang semula pro-Belanda dalam masalah Irian Barat berubah mendukung Indonesia pada tahun 1958 dan pada 1961–1962.

Dengan perubahan politik luar negeri yang dijalankan Amerika Serikat, ternyata sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh Australia untuk mengekang Soekarno, jika politiknya menyimpang dari politik Amerika Serikat. Ditambah lagi dengan kunjungan beberapa pemimpin Indonesia ke Australia, yaitu Menteri Luar Negeri Dr. Subandrio pada bulan Februari 1959, kemudian disusul dengan

kunjungan Jenderal A.H. Nasution pada bulan Maret 1961. Dari kedua pemimpin tadi, Australia mendapat penjelasan dari tangan pertama tentang tuntutan Indonesia atas Irian Barat.

Akhirnya pada 1962, Australia tidak mempunyai pilihan lain ketika Irian Barat diserahkan oleh Belanda kepada Indonesia. Penerimaan Australia atas kekuasaan Indonesia di Irian Barat ini terutama berkat tekanan yang diberikan oleh Amerika Serikat dan Inggris. Dengan dicapainya persetujuan antara Indonesia-Belanda, sikap Australia menjadi lunak sekali seperti yang diperlihatkan oleh Menteri Luar Negeri Australia *Sir* Garfield Barwick di dalam sidang Majelis Umum PBB pada tanggal 21 September 1962 sebagai berikut.

> *"Australia has cast its vote in favour of the resolution just adapted by the General Assembly. Australia, though not a party principal to the dispute which the agreement settles, has been concerned both with the existence and the course of that dispute, and has interests which will be closely affected by that agreement.*
>
> *Australia welcomes the fact that the dispute was resolved without war, and that the claims of the inhabitants of West New Guinea to be afforded self-determination have been recognized and provided for."*

Setelah masalah Irian Barat selesai pada tahun 1963, pada tahun yang sama timbul gangguan baru hubungan Australia-Indonesia dengan adanya konfrontasi Indonesia-Malaysia. Dalam masa konfrontasi ini posisi Australia sangat sulit. Di satu pihak Australia terikat pada perjanjian pertahanan dengan Malaysia, di pihak lain ingin tetap memelihara hubungan baik dengan Indonesia. Meskipun demikian, yang jelas Australia lebih cenderung untuk membantu Malaysia yang sama-sama berkedudukan sebagai negara anggota The British *Commonwealth* dan mempunyai ikatan perjanjian

keamanan. Perdana Menteri Menzies mengatakan bahwa Australia siap membantu secara militer terhadap Malaysia.

> *"Australia's preparedness to provide military assistance… in the defence of Malaysia's territorial integrity and political independence."*

Pada masa konfrontasi, Australia sempat mengirim tentaranya ke Serawak, bahkan sempat terjadi kontak senjata dengan pasukan Indonesia. Peristiwa ini menunjukkan kesungguhan Australia untuk membantu Malaysia dan memusuhi Indonesia. Sekalipun demikian, hubungannya dengan Indonesia tetap dipelihara. Rupa-rupanya setelah Irian Barat masuk ke dalam wilayah kedaulatan Indonesia, tidak ada pilihan lain bagi Australia kecuali menjaga hubungan baik dengan Indonesia. Dengan dikuasainya Irian Barat, posisi Indonesia makin kuat bagi kepentingan keamanan Australia. Indonesia membentengi sebagian besar wilayah Australia dari utara, PNG membentengi sebagian yang lain.

Setelah jatuhnya Presiden Soekarno dan mundurnya Menzies sebagai Perdana Menteri Australia hubungan Australia-Indonesia makin baik. Ada antusiasme baru di Australia untuk menggalang kerja sama yang lebih erat dengan Indonesia sebagai sesama negara yang anti komunis. Akan tetapi, Indonesia tetap enggan melakukan kerja sama resmi di bidang pertahanan seperti yang diinginkan Australia. Para pengganti Menzies, dari LCP yaitu Holt, Gorton, dan McMahon aktif membina hubungan yang lebih erat dengan Indonesia. Beberapa kerja sama dalam berbagai bidang telah disepakati seperti di bidang kebudayaan, ekonomi, dan politik. Hubungan baik yang sudah mulai terbina ini makin ditingkatkan oleh pemerintah baru Partai Buruh di bawah Perdana Menteri Whitlam yang mulai berkuasa sejak Desember 1972.

Sekalipun hubungan makin berkembang setelah terjadi peristiwa G.30S/PKI, kadang-kadang masih terjadi gangguan

hubungan antara Australia dan Indonesia, yaitu tentang *act of free choice* di Irian Barat, tentang tahanan G.30S/PKI dan korupsi. *Act of free choice* di Irian Barat sebagai salah satu syarat bagi kembalinya Irian Barat ke Indonesia telah dilaksanakan pada 1969. Australia tidak puas atas pelaksanaan ini karena tidak dilakukan dengan *one man one vote*, sekalipun pengawas dari PBB sudah menyetujui. Mereka tidak menyadari bahwa situasi dan kondisi di Irian Barat belum memungkinkan untuk diadakan pemungutan suara secara individual. Mengenai tahanan G.30S/PKI, Australia tidak merasa senang karena orang-orang PKI yang sudah ditahan bertahun-tahun tidak dikenai proses pengadilan. Korupsi juga dikritik dengan pedas, justru oleh golongan kanan yang anti komunis dari Partai Liberal, Don Chipp, yang semula merupakan pendukung utama peningkatan hubungan antara Australia-Indonesia setelah jatuhnya rezim Soekarno.

## B. Hubungan Australia-Indonesia

Seperti telah diuraikan dalam Bab 2, perhatian Whitlam terhadap Indonesia telah dimulai sejak menjadi anggota Parlemen Nasional pada tahun 1953. Pertama kali beliau menyebut Indonesia pada bulan September 1953 di Parlemen dalam membela kebijakan Pemerintah Partai Buruh di bawah Ben Chifley, yang memerintah tahun 1945–1949, terhadap Indonesia yang pada waktu itu mendapatkan kritikan. Dalam tahap selanjutnya dia banyak mengkritik kebijakan pemerintah dalam menjalankan kebijakan mengenai Irian Barat. Pada waktu itu tampak bahwa Whitlam lebih memahami tuntutan Indonesia atas Irian Barat bila dibandingkan dengan para politisi yang lain bahkan dengan Ketua Partai Buruh sendiri, Calwell. Ketika Orde Baru mulai berkuasa di Indonesia, Whitlam mendesak pemerintah Australia agar memberi bantuan ekonomi dan dukungan diplomasi yang lebih besar demi kepentingan Australia sendiri.

Setelah diangkat menjadi Perdana Menteri, perhatiannya kepada Indonesia makin besar, terbukti dengan kunjungannya yang segera dilakukan setelah menjadi perdana menteri dan niatnya untuk membina hubungan pribadi dengan Presiden Soeharto dan pejabat-pejabat tinggi Indonesia. Hubungan dengan Indonesia merupakan salah satu prioritas kebijakan pemerintahnya seperti dikatakan sebagai berikut.

> *"Our commitment to achieving a closer, more intimate and lasting relationship with Indonesia, within the wider context of our interests in the South-East Asian region, is one of the basic commitment of the present Government's foreign policy."*

Pernyataan tersebut diucapkan dalam pidatonya sebagai ketua partai oposisi dalam *policy speech* pada kampanye pemilihan umum di Blacktown Civic Center, New South Wales, pada 13 November 1972 dan dinyatakan kembali setelah menjadi Perdana Menteri pada pembukaan *Summer School of the Australian Institute of Political Science* di Canberra pada 27 Januari 1973. Dari pernyataan di atas terlihat jelas bahwa hubungan Australia dengan Indonesia merupakan salah satu tujuan politik luar negeri yang ingin dicapai oleh pemerintahannya.

Pentingnya Indonesia bagi Australia karena jaraknya yang dekat, keluasan wilayah, dan besarnya jumlah penduduk. Sekalipun begitu penting bagi Australia, bukan berarti Indonesia akan menggeser arti penting negara-negara ASEAN yang lain. Sebaliknya, tidak ada artinya kerja sama antara Australia dengan Malaysia dan Singapura tanpa kerja sama dengan Indonesia, karena posisi paling dekat dengan Australia. Australia berbatasan langsung dengan Indonesia melalui PNG (waktu belum merdeka) dengan Irian Jaya. Sekalipun demikian, Whitlam masih menaruh *reserve* terhadap Indonesia seperti pendapat umum di Australia bahwa Indonesia merupakan

negara yang *unpredictable*. Karena itu, sekalipun penting, kehati-hatian masih perlu dilakukan.

Setelah dua tahun dipimpin Whitlam, pandangan baru pemerintah Australia berubah. Australia telah memberi difinisi dan arahan baru kebijakannya di Asia dalam kerangka yang tidak berubah dari kepentingan dan keterlibatan berlanjut. Pandangan Australia terhadap Asia sekarang tidak terlalu ideologis dan militeristis, artinya tidak lagi menganggap yang anti-komunis baik dan komunis buruk, serta tidak melihat negara-negara Asia Tenggara sebagai *buffer states*, sebagai semacam garis militer di utara tempat kemungkinan musuh harus ditahan. Asia Tenggara, sekarang, harus menjadi kepentingan tetap bagi Australia seperti dikatakan oleh Whitlam, "*What has changed in our attitude to South-East Asia is not a degree of our interest or of our involvement, but the nature of that interest and that involvement*".

Setelah diangkat menjadi Perdana Menteri, Whitlam segera melakukan kunjungan ke Indonesia untuk menunjukkan pentingnya Indonesia secara politis, ekonomis, dan strategis bagi Australia. Hubungan Australia-Indonesia merupakan salah satu prioritas dalam politik luar negeri pemerintah Whitlam, di samping PNG. Hal ini dapat dilihat dalam pidato beliau pada pembukaan *Summer Course* tanggal 27 Januari 1973 tersebut. Dikatakan bahwa ada empat komitmen seimbang antara kekuatan dan *resources* Australia dari politik luar negeri pemerintahnya, yaitu:

1) keamanan nasional Australia sendiri,
2) aman, bersatu, dan bersahabatnya PNG,
3) mencapai hubungan yang lebih dekat dengan Indonesia, dan
4) meningkatkan perdamaian dan kemakmuran negara-negara tetangga.

Masuknya Indonesia dalam *policy speech* menunjukkan betapa pentingnya posisi Indonesia bagi Australia, sekalipun tidak sepenting Jepang di bidang ekonomi atau Amerika Serikat di bidang politik. Dua bulan setelah pengangkatannya sebagai perdana menteri, Whitlam melakukan kunjungan ke Indonesia, 20–25 Februari 1973. Kunjungan ini dilakukan untuk menunjukkan betapa pentingnya Indonesia bagi Australia dan kesungguhan pemerintahnya untuk membina hubungan yang lebih erat. Pada kesempatan kedua ini dia ingin membina hubungan yang lebih dekat dengan pemerintah Indonesia. Untuk menunjukkan kesungguhan keinginan pemerintah Australia membangun hubungan baik dengan Indonesia, Whitlam mengajak Richard Kirby. Pada masa pemerintah Partai Buruh 1945–1949, tokoh Partai Buruh ini pernah mewakili Australia pada Komisi Jasa-Jasa Baik PBB untuk membantu menyelesaikan perselisihan Indonesia-Belanda. Whitlam ingin memunculkan kembali kenangan inilah dalam mejalin hubungan baru dengan Indonesia. Apabila dibandingkan dengan perdana menteri Australia sebelumnya, Whitlam paling giat membina hubungan Australia dengan Indonesia. Dia berusaha mengenal Presiden Indonesia secara pribadi dan sering mengadakan konsultasi secara pribadi.

Dalam bidang kebudayaan, di bawah Perdana Menteri John Gorton, pemerintah sebelumnya telah menanda-tangani perjanjian kebudayaan (*cultural agreement*) antara Australia dengan Indonesia pada tahun 1968. Sejak itu hanya dicapai kemajuan dalam membina saling pengertian antara kedua negara. Pada tahun 1972 di Jakarta telah didirikan Pusat Kebudayaan Australia. Di Australia pengajaran tentang bahasa Indonesia mulai digalakkan. Pada masa pemerintahan Whitlam pengajaran dan studi Indonesia makin digalakkan. Banyak sekolah menengah dan universitas yang mengajarkan bahasa dan kebudayaan Indonesia. Makin banyak pula dosen dari Indonesia yang belajar di Australia dalam rangka meningkatkan ilmu pengetahuan mereka. Selain itu, turisme antara kedua negara makin

berkembang. Banyak turis Australia berkunjung ke Indonesia begitu, pula sebaliknya. Akibatnya hubungan penerbangan antara Australia dan Indonesia makin semarak. Tidak hanya menghubungkan jalur penerbangan utama seperti Sydney, Melbourne, Jakarta, dan Denpasar, tetapi juga jalur kecil seperti Darwin dan Kupang.

Kunjungan Whitlam ke Indonesia pada 20–25 Februari 1973 tersebut merupakan kunjungan ke–8 sebagai pribadi, dan yang pertama sebagai perdana menteri. Sebelum berangkat, dia menyatakan ingin tukar-menukar pandangan dengan Presiden Soeharto dan sejumlah menteri-menterinya, termasuk Menteri Ekonomi, Keuangan, dan Industri (Ekuin) dan Menteri Luar Negari. Selain itu, dia akan berbicara di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Whitlam juga ingin menyampaikan gagasannya tentang kerja sama regional yang lebih luas dengan pemerintah Indonesia. Masalah lain yang ingin dibicarakan adalah sehubungan dengan posisi Australia dan Indonesia yang secara kebetulan sama-sama menjadi anggota Dewan Keamanan PBB. Australia bermaksud menjelaskan pendekatan baru mengenai masalah-masalah internasional dan perubahan situasi di Asia dengan Presiden Soeharto.

Dalam pertemuan kedua kepala pemerintahan, banyak hal yang dibicarakan, baik berupa penjelasan tentang kebijakan masing-masing negara, yang menyangkut kepentingan hubungan bilateral kedua belah pihak, maupun masalah umum yang menyangkut kepentingan kedua negara. Hal-hal yang berupa penjelasan dari Australia ialah penyampaian tentang kebijakan baru politik luar negeri dan rencana kerja sama regional Asia yang lebih luas yang akan mencakup ASEAN, RRC, Jepang, Australia, dan New Zealand. Presiden Soeharto menolak dengan halus rencana tersebut dengan mengatakan bahwa rencana itu baik, tetapi sulit untuk direalisasikan dalam waktu dekat. Dari pihak Indonesia, Presiden Soeharto menjelaskan tentang strategi Pembangunan Orde Baru

dan hubungannya dengan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif, yang intinya menginginkan hubungan baik dengan semua negara, terutama dengan negara tetangga.

Sebagai tanggapan atas pemikiran Whitlam untuk mendirikan organisasi internasional baru mencakup wilayah lebih luas, Menteri Luar Negeri Indonesia, Adam Malik, mengajukan usul agar langkah pertama didirikan organisasi yang lebih sederhana terlebih dulu yang terdiri dari 4 negara yaitu Indonesia, Australia, New Zealand, dan Papua New Guinea. Organisasi baru ini bebas dari keterikatannya dengan organisasi yang telah ada dan bebas dari ikatan lama negara anggotanya dengan negara lain, seperti ikatan Australia dan New Zealand dengan Amerika Serikat dalam ANZUS dan keterikatan mereka dengan Inggris, Malaysia, dan Singapura dalam FPDA, begitu juga antara Indonesia dengan ASEAN. Model yang dibayangkan tentang organisasi ini adalah semacam ASEAN, yang memungkinkan pertukaran pendapat secara resmi dalam bidang politik dan intelijen, meningkatkan kerja sama ekonomi dalam satu pertemuan tetap. Kemudian setelah berjalan beberapa lama, organisasi ini bisa diperluas dengan memasukkan Fiji dan negara-negara anggota Forum Pasifik yang lain. Baru kemudian pada bagian akhir sekali bisa dimasukkan Jepang dan RRC sebagai anggota. Menurut Adam Malik, situasinya belum matang untuk memasukkan Jepang dan RRC dalam satu wadah organisasi bersama negara-negara ASEAN. Beberapa negara di kawasan ini belum benar-benar melakukan hubungan ekonomi dengan Jepang. Tidak ada anggota ASEAN yang mempunyai hubungan diplomatiç ??k dengan RRC. Indonesia sedang menangguhkan hubungan diplomatiknya dengan RRC, sedangkan keempat anggota ASEAN yang lain tidak mempunyai hubungan diplomatik.

Selain penjelasan tentang kebijakan masing-masing, dibicarakan pula hal-hal yang menyangkut kepentingan bersama kedua negara. Ada beberapa masalah yang menyangkut kepentingan bersama yang

dibicarakan, yaitu mengenai prospek kerja sama bilateral kedua negara, situasi di Asia Pasifik setelah berakhirnya perang Vietnam, dan masalah-masalah yang mungkin timbul di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa sehubungan dengan keanggotaan kedua negara dalam Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Kedua negarawan merasa puas atas kemajuan yang dicapai dalam kerja sama Australia-Indonesia di bidang bantuan pembangunan dan pertahanan. Gough Whitlam setuju untuk meningkatkan kerja sama dan pertukaran kebudayaan serta bersedia membantu A$ 200.000 kepada UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) untuk memperbaiki Candi Borobudur. Di lain pihak, Whitlam menyampaikan maksud pemerintahnya untuk segera meratifikasi *the sea bed boundary agreement*.

Masalah-masalah internasional umum yang dibicarakan adalah perjanjian perdamaian tentang Vietnam, yang dalam hal ini baik Australia maupun Indonesia menyambut baik usaha-usaha untuk mengakhiri perang Vietnam. Begitu juga mengenai kemajuan yang dicapai ASEAN. Whitlam menyambut baik dan mendukung ide ZOPFAN yang diputuskan oleh ASEAN. Dalam *State Banquet* ada beberapa hal yang telah dibicarakan dikemukakan kembali, ada pula hal-hal baru yang dimunculkan. Seperti misalnya maksud pemerintah Australia untuk mempererat hubungan antara kedua negara, memperbarui hubungan pribadi, memperkuat keamanan dan kesejahteraan regional, meningkatkan hubungan kebudayaan, bantuan teknik, fasilitas latihan dan peralatan militer, yang dalam hal ini keterlibatan militer tidak diperlukan lagi. Gough Whitlam merasa optimis akan masa depan Asia Tenggara. Pertama, dengan ditandatangani gencat-an senjata di Vietnam. Kedua, kemajuan yang dicapai Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, dan kerja sama regional yang akan meningkatkan perdamaian dan kesejahteraan negara-negara tetangga.

Dalam pidatonya di DPR pada tanggal 22 Februari 1973, Gough Whitlam menekankan kembali perubahan yang terjadi dalam politik luar negeri Australia setelah Partai Buruh absen selama 23 tahun. Perubahan itu adalah dalam hal voting di PBB seperti yang diperlihatkan dalam masalah Afrika bagian Selatan, Samudera Hindia, *apartheid*, dan *self-determination* yang pada masa lalu selalu ditentang, sekarang didukung. Dalam voting di PBB, Australia sebelumnya selalu sejalan dengan negara-negara Barat lainnya dalam masalah *apartheid* dan masalah yang menyangkut negara berkembang lainnya. Setelah Whitlam memerintah, dalam voting di PBB Australia selalu sejalan dengan suara negara dunia ketiga dengan dukungannya terhadap ZOPFAN ASEAN dan usul Sri Lanka tentang *zone of peace* di Samudera Hindia, mendukung negara-negara Afrika hitam menentang politik *apartheid* di Rhodesia dan Afrika Selatan. Perubahan lain yaitu meninggalkan keterlibatan militer, meninggalkan ketakutan yang tidak masuk akal (*irrational fear*), menarik tentaranya dari Vietnam, membantu membangun kembali Vietnam, meningkatkan taraf hidup, dan ingin melakukan kerja sama regional yang lebih luas. Perubahan terpenting yaitu adanya sikap antikolonialisme dengan cara memerdekakan Papua New Guinea dalam waktu dekat.

Dalam kesimpulan pidatonya dia memberikan garis besar politik luar negeri Australia, yang intinya bahwa politik luar negeri tergantung pada keseimbangan antara kewajiban dan kekuatan. Tanggungan atau kewajiban Australia yang pertama dan paling dasar adalah pada keamanan nasionalnya sendiri. Kedua, adalah menyelamatkan, bersatu dan berusahabat dengan PNG. Ketiga, kewajiban untuk mencapai hubungan bersahabat dengan Indonesia. Keempat, tanggung jawab Australia pada perdamaian dan kesejahteraan wilayah di sekitarnya. Kelima, kewajiban pada reputasi Australia sendiri seperti telah disebut dalam pidatonya 27 Januari 1973. Di sini terlihat bahwa kekuatan Australia terletak pada

kehendak, bukan pada sumber-sumber yang dimiliki, yaitu dengan menyingkirkan noda rasisme bila ingin menjadi tetangga yang baik bagi negara-negara di sekitarnya. Kepentingan utama Australia adalah menjaga stabilitas dan hubungan damai dengan negara-negara besar, karena negara-negara besar itu yang bisa menentukan perdamaian dunia. Sebagai negara menengah, Australia dan Indonesia bisa memainkan peranan dalam perdamaian dunia. Hal-hal konkret yang dicapai oleh Whitlam, yang membedakan dari para pendahulunya, adalah tentang hubungan pribadinya dengan Presiden Soeharto dan para pejabat tinggi lainnya, kenaikan bantuan 3 tahunan Australia kepada Indonesia mulai tahun 1973, dan kerja sama militer antara kedua negara.

Setelah kunjungan Gough Whitlam, makin banyak kemajuan yang diperoleh dalam hubungan di antara Australia dan Indonesia. Hasil yang dicapai itu sebagian merupakan kelanjutan dari apa yang telah dirintis oleh pemerintah terdahulu. Pemerintah Whitlam sendiri hanya mempertajam hasil yang telah dilakukan oleh pemerintah sebelumnya. Dalam bidang perdagangan misalnya, ekspor Australia ke Indonesia selama 5 tahun terakhir sampai 1972–1973 naik dari $20,700,00 menjadi $74,600,00 dan mencapai $97,400,00 untuk 11 bulan sampai Mei 1974. Bantuan ekonomi kepada Indonesia naik dari $54,000,000 3 tahun pertama sampai 30 Juni 1973, menjadi $69,000,000 untuk 3 tahun berikutnya. Pada waktu itu, Indonesia merupakan penerima bantuan Australia terbesar setelah PNG.

Di bidang pertahanan telah dicapai kerja sama pertahanan antara kedua negara. Kerja sama ini meliputi pelatihan bagi personel militer Indonesia di Australia dan personal militer Australia di Indonesia, Latihan militer bersama kedua negara, penyediaan perlengkapan, dan pertukaran lain antara Angkatan bersenjata kedua negara, seperti misalnya penyerahan 16 pesawat *Sabre* Angkatan Udara Australia kepada Angkatan Udara Indonesia.

Selain bidang ekonomi, kebudayaan, dan militer, telah dicapai pula kemajuan pesat dalam bidang politik. Dua perjanjian perbatasan telah disepakati pada tahun 1972 dan 1973. Pertama, *seabed boundary agreement* telah disepakati antara kedua negara di Laut Arafura dan Laut Timor pada Oktober 1972. Kedua, telah disetujui garis perbatasan antara Indonesia di Irian Jaya dengan Australia di PNG (waktu itu masih berada di bawah Perwalian di Australia). Konsultasi politik antara kedua negara makin digalakkan, baik di tingkat resmi maupun tidak resmi. Konsultasi dapat berupa pertemuan tingkat tinggi seperti Gough Whitlam dengan Presiden Soeharto, konsultasi diplomatik tahunan, dan dapat pula berupa pertemuan tentang masalah yang khusus seperti tentang penerbangan antara kedua negara. Mackie mengakui usaha Whitlam dalam mendekatkan hubungan Australia-Indonesia lebih giat bila dibandingkan dengan para perdana menteri sebelumnya.

Oleh karena itu, terlepas siapa pun yang memerintah Australia dan dari partai mana pun mereka berasal, suka atau tidak suka, mereka harus membina hubungan baik dengan Indonesia agar keamanannya terjamin. Whitlam memahami betul tentang hal ini. Dia juga memahami bahwa kedua negara sangat berbeda di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Satu-satunya persamaan antara Australia dan Indonesia adalah kedekatan geografinya. Whitlam memahami betul mengapa sering terjadi kesalahpahaman antara kedua negara ini yang menyebabkan munculnya ketegangan-ketegangan. Untuk mengurangi kesalahpahaman itu, Whitlam melakukan kebijakan jangka pendek dan jangka panjang. Jangka pendek dengan cara melakukan hubungan personal dengan Presiden Soeharto dan pejabat tinggi Indonesia lainnya sehingga apabila ada kesalahpahaman bisa diselesaikan langsung antar kepala pemerintahan. Dalam jangka panjang, Whitlam mendorong pengajaran bahasa dan kebudayaan Indonesia di sekolah-sekolah

menengah serta pusat-pusat pengkajian Indonesia di universitas-universitas di Australia.

Agaknya tidak ada negara asing yang mempunyai pusat pengkajian Indonesia sebanyak Australia. Sebaliknya, pengkajian tentang Australia hampir tidak ada di Indonesia. Baru sekitar 1981 mulai dirintis kajian semacam itu di Fakultas Sastra Universitas Indonesia. Dari pihak Australia, dekatnya hubungan Whitlam dengan Presiden Soeharto menimbulkan kekhawatiran bagi sementara pihak. Dari kelompok kanan kritik tajam diperlihatkan oleh Don Chipp, anggota parlemen dari Partai Liberal. Dia yang semula pendukung utama bagi peningkatan bantuan Australia kepada Indonesia setelah runtuhnya rezim Soekarno, sekarang berbalik menjadi pengkritik keras pemerintah Orde Baru.

Dari pihak kiri, kritik tajam diperlihatkan oleh sayap kiri Partai Buruh seperti Tom Uren dan Ken Fry, yang tetap bersimpati kepada rezim Soekarno. Dekatnya hubungan itu dikhawatirkan akan berdampak negatif terhadap Australia, terutama jika ada perubahan kekuasaan di Indonesia, maka kelompok yang menggantikan akan kurang senang kepada Australia. Maksud dari para pengkritik agar Whitlam jangan melakukan hubungan terlalu erat dengan kelompok elite tertentu karena akan menimbulkan kecurigaan dari kelompok-kelompok lain di Indonesia. Hubungan yang harus dibina adalah hubungan resmi antarnegara, tidak memberi keistimewaan kepada satu kelompok tertentu. Peristiwa Malari, Januari 1974, memperkuat kekhawatiran pihak pengkritik.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah mengapa kedua negarawan tersebut, Gough Whitlam dan Presiden Soeharto, bergairah untuk mengadakan hubungan pribadi? Kalau diperhatikan dengan seksama, ada persamaan tujuan yang ingin dicapai oleh kedua negarawan tersebut disamping perbedaan-perbedaannya. Persamaan yang menonjol antara kedua negarawan tersebut di

antaranya. Pertama, baik Whitlam maupun Soeharto sama-sama mempunyai keinginan untuk meningkatkan taraf hidup rakyat lapisan bawah. Whitlam memperjuangkan nasib rakyat bawah dengan mengambil contoh dari Werriwa, daerah pemilihannya. Karena itu program utama di dalam negeri adalah pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan masyarakat perkotaan. Di sisi lain, Presiden Soeharto ingin mengentaskan kemiskinan dengan memberikan bantuan kepada desa, memberikan kredit kepada pedagang kecil berupa Kredit Candak Kulak (KCK) dan Kredit Investasi Kecil (KIK).

Kedua, kedua pemimpin tertinggi negara tersebut sama-sama ingin menjalankan politik luar negeri yang independen. Bagi Australia, keinginannya sulit terlaksana karena keterikatannya dengan Amerika Serikat dan Inggris sehingga kebebasan politik yang bisa dijalankan hanya dalam batas-batas yang tidak menyentuh kepentingan vital Amerika Serikat. Kondisi ini berbeda dengan Indonesia yang masih lebih beruntung dalam menjalankan politik luar negeri bebas aktifnya. Sekalipun hutangnya pada Jepang, Amerika Serikat, dan negara Barat lainnya banyak, kebebasan yang diperoleh masih besar dibandingkan dengan Australia. Selain itu, kedua pemimpin ini memiliki persamaan dalam konsep pertahanannya. Konsep pertahanan Australia pada masa Gough Whitlam sama dengan konsep pertahanan Indonesia.

Gough Whitlam menarik diri dari konsep pertahanan *forward defence*. Meskipun tidak jelas pola mana yang dipilih, yang jelas sifatnya tidak lagi ofensif seperti pemerintah sebelumnya. Militer bukan lagi satu-satunya unsur dalam sistem pertahanannya, tetapi juga politik, ekonomi, dan sosial budaya. Untuk Indonesia, konsep pertahanan dan keamanannya adalah defensif aktif dan pertahanan dan keamanan hanya merupakan salah satu unsur dari ketahanan nasional, di samping unsur ideologi, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Ini pula yang dijalankan oleh Whitlam dengan *resource policy*-nya untuk meningkatkan *bargaining position*-nya.

Perbedaan yang mencolok di antara kedua negara adalah sebagai berikut.

1. Australia menganut faham Liberal, sedangkan Indonesia menganut Pancasila.
2. Sikap akomodatif dari Pemerintah Whitlam terhadap komunis. Pemerintahannya segera mengadakan hubungan diplomatik dengan RRC, Jerman Timur, dan Vietnam

   Utara. Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Soeharto sangat anti-komunis, terutama di dalam negeri, dan tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan RRC.
3. Dasar ekonomi yang dianut Australia telah adalah system ekonomi pasar bebas, sedangkan Indonesia menganut system ekonomi yang berazaskan kekeluargaan.
4. Sistem kemasyarakatan Australia didasarkan kepada kebebasan individu, sedang Indonesia lebih menitikberatkan kebersamaan.
5. Budaya mereka jauh berbeda. Australia memiliki budaya Eropa yang individualistis, tetapi berusaha untuk mengerti budaya negara-negara tetangganya di Asia. Indonesia berbudaya Asia yang lebih menitikberatkan kekeluargaan.

Lebih dari itu, sebetulnya Whitlam telah berusaha membangun sikap saling pengertian antara Australia-Indonesia. Selama ini hubungan Australia-Indonesia setelah kemerdekaan selalu mengalami fluktuasi, kadang-kadang baik kadang-kadang buruk. Situasi yang demikian ini lebih banyak disebabkan oleh sikap Australia yang selalu curiga terhadap Indonesia dan sistem demokrasi liberal yang berlaku di Australia. Kecurigaan Australia terhadap Indonesia pertama-tama muncul karena ketidakmengertian atau tidak mau mengerti terhadap sistem nilai yang berlaku di Indonesia. Australia selalu menilai kejadian di Indonesia dengan ukuran-ukuran nilainya sendiri. Situasi dan persoalan yang dihadapi oleh Indonesia jauh berbeda dengan apa yang dihadapi oleh Australia. Penilaian atas

dasar standar moral yang berbeda inilah yang menyebabkan sering terjadinya perbedaan pandangan antara Australia dan Indonesia seperti dalam masalah Irian Barat, konfrontasi Indonesia-Malaysia, masalah tahanan politik, dan masalah korupsi di Indonesia. Selain itu, adanya sistem demokrasi yang berlaku di Australia. Sistem yang ada memungkinkan rakyat untuk mengeluarkan pendapat tentang apa saja dengan bebas tanpa rasa takut, mengenai masalah dalam negeri maupun masalah internasional. Dengan demikian, mereka enak saja mengkritik sesuatu yang dianggap tidak sesuai dengan pendapatnya. Oleh karena itu, selain ada orang-orang yang selalu mengkritik apa yang terjadi di Indonesia, ada juga yang mendukung ataupun yang acuh tak acuh terhadap Indonesia. Whitlam sebagai perdana menteri berusaha memahami keadaan yang terjadi di Indonesia. Perhatian Whitlam kepada Indonesia sudah diperlihatkan sejak September 1953, ketika terjadi perdebatan dalam parlemen tentang kebijakan pemerintah Ben Chifley terhadap Indonesia pada 1945–1949. Dalam perdebatan itu Whitlam membela kebijakan yang dijalankan oleh Ben Chifley dalam mendukung kemerdekaan Indonesia.

Pada masa-masa suram, hubungan antara Australia-Indonesia mengenai Irian Barat, yang menyebabkan kedua kubu politik di Australia mengecam keras tuntutan Indonesia, Whitlam masih dapat memberikan pemikiran yang segar dalam menjaga hubungan baik dengan Indonesia. Pada waktu itu, Whitlam termasuk kelompok yang lebih dekat ke kubu pro-Indonesia, menurut klasifikasi yang diberikan oleh Viviani. Begitu juga pada masa-masa sulit yang menyebabkan terjadinya konfrontasi antara Indonesia-Malaysia, Whitlam tetap konsisten dalam politiknya untuk menjaga hubungan baik dengan Indonesia.

Setelah Orde Baru berkuasa di Indonesia, Whitlam termasuk pendorong utama agar Pemerintah Australia menaikkan bantuan ekonomi terhadap Indonesia. Kemudian pada waktu menjadi perdana menteri, dia berusaha keras membina hubungan yang

lebih erat dengan Indonesia dengan cara meningkatkan personal relations, meningkatkan bantuan ekonomi, dan mengadakan kerja sama militer. Whitlam tetap konsisten dalam hal dukungannya terhadap Indonesia meskipun kelompok kiri Partai Buruh mulai ragu terhadap Pemerintah Indonesia, dan kelompok kanan dalam Partai Liberal yang diwakili Don Chipps mulai mengkritik sikap represif Pemerintah Indonesia. Kedua kelompok itu meragukan manfaat hubungan yang dekat sekali seperti yang dilakukan oleh Whitlam. Mereka khawatir jangan-jangan akan merugikan Australia di kelak kemudian hari bilamana timbul pergantian pemerintahan di Indonesia.

Pada masa-masa yang akan datang, hubungan Australia-Indonesia akan tetap seperti sekarang selama hambatan sikap saling pengertian tentang budaya masing-masing tidak bisa dihilangkan. Dalam situasi sesuram apa pun, seperti pada waktu Indonesia sedang giat-giatnya memperjuangkan Irian Barat dan konfrontasi dengan Malaysia, Indonesia tidak pernah mengancam akan menyerang Australia. Selama ini Australia yang selalu memandang Indonesia dengan penuh kecurigaan karena Indonesia berbeda dengannya. Indonesia selama ini memandang Australia sebagai negara yang kurang penting. Kebetulan letak geografi Australia di selatan, berada di luar perhatian Indonesia yang selalu memandang ke barat laut, utara, dan timur laut. Sebenarnya, Australia adalah penganut demokrasi liberal dan negara kulit putih yang terdekat. Hubungan dengan Australia dapat merupakan test case bagi Indonesia dalam berhubungan dengan negara-negara Barat dan penganut demokrasi liberal yang lain, terutama karena Australia merupakan negara yang belum pernah terlibat penjajahan. Jika telah dicapai hubungan saling pengertian dengan Australia, akan memudahkan Indonesia berhubungan dengan negara Barat lainnya, selain hubungan yang berdasar kepentingan ekonomi dengan negara-negara Barat seperti selama ini berjalan. Selain itu, Australia mempunyai pengaruh besar

terhadap negara-negara kecil di Pasifik Selatan. Dengan demikian, hubungan baik dengan Australia akan sangat membantu dalam usaha Indonesia membina hubungan dengan negara-negara di Pasifik Selatan.

BAB VIII

# Kebijakan terhadap Timor Timur

Masalah Timor Timur merupakan salah satu dari tiga masalah yang pernah mengganggu hubungan Australia-Indonesia. Dua masalah lainnya ialah Irian Barat (Irian Jaya) dan masalah konfrontasi Indonesia-Malaysia. Masalah Timor Timur muncul pada bagian kedua masa Pemerintahan Gough Whitlam, yaitu pada tahun 1974. Ketika terjadi krisis politik yang menjatuhkan pemerintahannya pada 13 November 1975, masalah Timor Timur sedang berada pada puncaknya. Pada masa itu, Australia baik pemerintah maupun oposisi tidak begitu menaruh perhatian terhadap masalah Timor Timur karena sedang disibukkan oleh situasi politik di dalam negeri. Waktu itu Gough Whitlam menghadapi pemboikotan anggaran belanja dari oposisi di Senat. Krisis ini akhirnya menyebabkan pemerintah Gough Whitlam diberhentikan oleh Gubernur Jenderal Australia, Sir John Kerr, pada tanggal 11 November 1975. Posisi Whitlam digantikan oleh ketua partai oposisi, LCP, sampai pemilihan umum 13 Desember 1975, sebagai *care taker*.

Pada waktu Partai Liberal-Country (LCP) memegang pemerintahan, Timor Timur tetap kurang mendapat perhatian. Perhatian pemerintah Australia lebih tertuju kepada masalah komunis

internasional, Asia Tenggara tidak termasuk prioritas pemerintah. Secara *de facto* pemerintah Malcolm Fraser mengakui integrasi Timor Timur kepada Indonesia. Ketika Bob Hawke dari Partai Buruh menggantikan Malcolm Fraser 1982, masalah Timor Timur muncul lagi ke permukaan di kalangan Partai Buruh. Akhirnya Bob Hawke berhasil menyingkirkan masalah itu dari platform Partai Buruh 1985.

Dalam bab ini akan dibicarakan kebijakan Whitlam mengenai Timor Timur, terutama sikap Whitlam sendiri sebagai perdana menteri dan sikap Pemerintah Australia umumnya. Bagaimana sikap tersebut mempengaruhi hubungan Australia-Indonesia. Sebelumnya akan dibahas pula pandangan Australia dan keadaan Timor Timur sebelum *coup d'tat* di Portugal bulan April 1974 sebagai latar belakang dan akhirnya akan dibahas kepentingan Indonesia. Pada bagian akhir sebagai kesimpulan akan dibahas interaksi hubungan Australia-Indonesia dalam kaitannya dengan masalah Timor Timur. Pembicaraan tentang Timor Timur dibatasi sampai direbutnya kembali Dili 7 Desember 1975, yang merupakan periode I masalah Timor Timur dalam kaitannya dengan hubungan Australia-Indonesia, yaitu masa pemerintahan Whitlam. Pemaparan dalam bab ini diharapkan dapat menemukan ganjalan-ganjalan yang mengganggu hubungan Australia-Indonesia.

## A. Timor-Timur sampai dengan Tahun 1974

### 1. Keadaan Umum

Bangsa Portugis menduduki bagian timur Nusa Tenggara diperkirakan tak lama setelah Malaka didudukinya pada tahun 1511. Ada kemungkinan juga pada awal 1512, berdasarkan kenyataan adanya surat Rui de Brito Patalam, penguasa Malaka bertanggal 6 Januari 1514 tentang banyaknya kiriman kayu cendana dari bagian

timur Nusa Tenggara. Sejak Belanda menduduki bagian timur Nusa Tenggara sering timbul perselisihan antara Belanda dan Portugis. Perselisihan itu baru reda setelah diselesaikan melalui beberapa kali persetujuan tentang perbatasan. Persetujuan yang pertama, dilakukan pada tahun 1859, dan persetujuan terakhir dilakukan pada tahun 1913. Dalam persetujuan itu, Portugal melepaskan beberapa pulau lain kepada Belanda. Sejak itu Portugal hanya menduduki Ocusi, bagian timur Pulau Timor dan Pulau Atauro. Pulau-pulau lain seperti Flores, Alor, Solor diserahkan kepada Belanda.

Meskipun bangsa Portugis sudah lebih dari empat abad berada di Timor Timur, tidak ada kemajuan yang berarti bagi rakyat. Rakyat Timor Timur masih terbelakang, miskin, terisolasi dari negara-negara Asia Tenggara lainnya. Perubahan status dari jajahan menjadi propinsi seberang lautan Portugal pada 1963 juga tidak banyak membawa kemajuan. Perubahan status ini hanya menyebabkan Timor Timur tidak terkena Bab XI Piagam PBB dan Deklarasi yang menjamin kemerdekaan daerah dan rakyat jajahan (Resolusi 1514 XV).

Gerakan-gerakan nasionalisme dan sosialisme negara-negara Asia Tenggara, terutama Indonesia, tidak ada pengaruhnya terhadap rakyat Timor Timur. Memang ada hubungan antara rakyat Timor Barat dengan Timor Timur di perbatasan terutama pada hari-hari tertentu saat penduduk Timor Barat datang ke pasar perbatasan. Pertemuan ini tidak pernah menyebabkan penyebaran ide-ide nasionalisme dari Indonesia ke Timor Timur. Hanya pada tahun 1959 pernah terjadi pemberontakan dengan adanya pelarian Permesta dari Sulawesi Selatan yang mempengaruhi rakyat Timor Timur. Pernah pula terjadi bentrokan-bentrokan di perbatasan terutama setelah 1966. Persoalan ini bisa diselesaikan dengan baik berkat hubungan baik antara Gubernur Timor Timur, Kolonel Fernando Alves Aldeia, dan Gubernur Nusa Tenggara Timur, Kolonel Elias Tari. Menteri Luar Negeri Adam Malik pada tahun

1972 pernah berkunjung ke Dili untuk membicarakan pembentukan Komisi Perbatasan yang akan menyelesaikan masalah-masalah yang timbul terkait dengan situasi di perbatasan.

**2. Ekonomi**

Keterisolasian Timor Timur bukan semata-mata karena ketatnya pemerintah Portugal dalam menjaga rakyat Timor Timur dari pengaruh luar, tetapi juga karena wilayah ini miskin dan tidak menarik bagi orang-orang luar. Tanahnya tandus dan tidak ada barang tambang. Tambang yang diperkirakan ada ialah minyak, namun setelah diadakan penelitian di daratan ternyata tidak ditemukan. Besar kemungkinan tambang minyak terdapat di daerah lepas pantai di laut Timor.

Ekonomi Timor Timur didasarkan atas produksi pertanian seperti beras, jagung, ketela, sapi, babi, ayam, untuk keperluan lokal, sedang untuk keperluan ekspor yang dihasilkan adalah kopi Arabika, kopra, kayu dan karet. Kopi Arabika dihasilkan oleh perkebunan swasta yang dimiliki oleh perorangan bangsa Portugis, sebagian kecil oleh Cina, dan perusahaan milik negara. Kopra dihasilkan oleh petani kecil bangsa Timor. Kegiatan ekonomi dikuasai oleh orang-orang Cina, sebagian kecil orang Portugis dan Goa. Mereka menguasai kegiatan impor dan perdagangan eceran baik di perkotaan maupun di pedalaman. Timor tergantung pada barang-barang impor terutama dari Portugal dan dari Mozambique, tetapi untuk keperluan pangan bisa dicukupi oleh hasil dalam negeri. Di bidang pertambangan minyak ada dua perusahaan Australia, yaitu *Internasional Oils Exploration dan Amalgamated Petroleum* yang melakukan eksplorasi di pantai selatan dan di lepas pantai. Perusahaan Australia lainnya *the Broken Hill Proprietary Company Limited* (BHP) telah menandatangani persetujuan dengan penguasa

setempat untuk meneliti bahan tambang, terutama besi, mangan, dan chromium.

Aktivitas ekonomi lain yang nampaknya mempunyai propek baik adalah turisme. Pemerintah Portugal mengharapkan kedatangan turis dari Australia yang makin meningkatkan sejak 1963. Berdasarkan data yang ada, pada tahun 1968 turis yang datang berjumlah 817 orang, tahun 1972 berjumlah 2.278 orang, dan tahun 1974 berjumlah 3.000. Meningkatnya jumlah wisatawan dimungkinkan oleh adanya lapangan terbang yang baik di Baucau yang bisa dipakai mendarat pesawat besar seperti Boeing 707 dan DC–8.

### 3. Peranan Gereja

Menurut data yang ada, penduduk Timor Timur pada tahun 1975 diperkirakan berjumlah 650.000 orang. Dari jumlah tersebut, ± 200.000 merupakan penganut Katolik, dan sisanya merupakan menganut Animisme. Dari data itu rupanya pertumbuhan agama Katolik di Timor Timur selama 4 abad sangat lambat. Padahal, pemerintah jajahan sangat mendukung penyebaran agama Katolik. Para penjajah lama seperti Spanyol dan Portugal memiliki tujuan *gold and gospel* atau emas dan kejayaan agama.

Bidang pendidikan di Timor Timur, selain diselenggarakan oleh pemerintah, juga oleh Gereja. Gereja, mendirikan sekolah-sekolah umum dan sekolah agama (seminari). Sampai akhir pemerintahan Portugal tahun 1975 dari 44 pastor yang ada di Timor Timur, 25 di antaranya adalah orang Timor asli. Penguasa gereja sikapnya lebih populis bila dibanding dengan penguasa pemerintahan. Mereka lebih dekat dengan rakyat, dan sering menjadi penghubung rakyat dalam memperjuangkan kepentingannya menghadapi pemerintah. Orang-orang terpelajar Timor Timur umumnya hasil pendidikan gereja.

Pemerintah Portugal di Timor-Timur baru melakukan pendidikan secara umum pada tahun 1969. Pada tahun 1974 mereka menyatakan ada 456 sekolah dasar dengan jumlah murid 52.000. Tentara sangat memberi dorongan pada kemajuan pendidikan. Mereka menyediakan guru dari kalangan perwira mereka secara sukarela dan tidak tetap. Hanya ada satu Sekolah Menengah Lyceum di Dili dengan 300 siswa, kira-kira separuh dari siswanya terdiri dari anak-anak Portugal, Cina, dan Goa.

**4. Keadaan Politik**

Di bidang politik kesadaran mulai berkembang di kalangan terpelajar setelah orang Timor Timur masuk militer. Banyak di antara mereka yang tamat universitas di Portugal masuk dalam kemiliteran dengan pangkat letnan muda. Mereka sebagai kelompok, umumnya, cenderung untuk menentang rezim Salazar di Portugal. Kesadaran politik mereka bukanlah rasa kebangsaan tetapi menentang sikap otoriter, fasistis yang dilakukan Antonio de Oliveira Salazar. Ada beberapa kelompok yang menyumbungkan kesadaran politik masyarakat, seperti diuraikan berikut.

Pertama, para perwira muda, yang memiliki hubungan dengan rakyat sangat luas terutama sejak 20 tahun terakhir dengan peran khusus yang dimainkan militer dalam membantu Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah yang ada. Banyak dari guru tidak tetap adalah sukarelawan militer yang sebelumnya mendapat pendidikan baik sehingga sekolah-sekolah itu memperolah guru yang baik. Dengan cara ini mereka dapat menyebarkan pengaruh ke anak didiknya.

Kelompok kedua, ialah *liurais* (raja kecil), yang menguasai rakyat Timor Timur secara tradisional. Pemerintah Portugal memerintah Timor Timur secara tidak langsung. Timor Timur dibagi menjadi 13 daerah *Cancelhos* (setara dengan kabupaten), yang dikepalai oleh *Cancelho*. Biasanya yang menjadi Cancelho

adalah orang Portugis, tetapi tidak selalu harus orang kulit putih. Masing-masing Cancelhos dibagi lagi menjadi *Postos* yang dikepalai oleh seorang *Posto*. Yang menjadi posto sebagian besar orang Timor Timur asli. Di bawah *postos* ada wilayah tradisional yang disebut *Rais* atau kerajaan kecil yang dikepalai *Liurais*. *Liurais* membawahi beberapa suku, yang masing-masing dibagi menjadi beberapa desa. Kekuasaan *liurais* sangat besar dan merekalah yang berhubungan langsung dengan rakyat. *Posto* yang kebanyakan orang Timor Timur asli berusaha mengadakan hubungan langsung dengan rakyat dan mengurangi kekuasaan *liurais*. *Liurais* tidak senang terhadap tindakan posto yang mengurangi kewibawaannya. Ini merupakan bibit pertentangan antara *posto* dan *liurais*. Pertentangan ini merupakan dasar timbulnya perpecahan dalam kepartaian di Timor Timur setelah revolusi di Portugal pada tanggal 25 April 1974.

Setelah Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia pola pembagian wilayah seperti di atas masih diikuti. Timor Timur dibagi menjadi 13 kabupaten. Tiap-tiap kebupaten dibagi ke dalam kecamatan-kecamatan, yang mengkoordinasi para *liurais* sebagai penguasa tradisional.

Kelompok ketiga, yang menyumbangkan kesadaran politik secara tidak langsung ialah *Deportados* yaitu orang-orang yang menentang pemerintah Portugal atau terlibat dalam gerakan menentang pemerintah yang kemudian dibuang ke Timor Timur. Orang semacam ini meskipun menghentikan kegiatan-kegiatan politiknya setelah berada di Timor Timur, banyak di antara mereka dari hasil perkawinan dengan wanita Timor Timur asli, menurunkan tokoh-tokoh yang mempunyai kesadaran politik yang tinggi. Hasil perkawinan campuran ini disebut *mesticos* yang kemudian menguasai partai-partai politik setelah *coup* 1974. James Dunn menyangsikan peranan *deportados* karena rakyat Timor Timur tidak terdidik sehingga sulit bagi mereka untuk dapat mengikuti apa yang disampaikan kepada mereka meskipun banyak berhubungan

dengan *deportados*. Namun, banyaknya mahasiswa asal Timor Timur yang belajar ke Portugal yang sebagian besar anak keturunan *deportados* dan *liurais* merupakan bukti bahwa aspirasi yang dibawa oleh mereka berpengaruh pada rakyat sekalipun dalam lingkungan yang lebih kecil. Ketatnya pengawasan dari pemerintah Portugal menyebabkan para deportados sulit untuk bergerak. Kebanyakan anak mereka inilah yang kemudian menjadi pimpinan partai-partai politik yang ada di Timor Timur setelah *coup* 1974.

Kelompok keempat yang ikut menyadarkan rakyat Timor Timur adalah 14 orang bekas pemberontak Permesta dari Sulawesi Selatan yang datang dengan perahu dan minta perlindungan pemerintah Portugal di Timor Timur 1959. Mereka kemudian ditempatkan di Baucau. Melihat ketidakpuasan rakyat Timor Timur terhadap pemerintahnya, para pengungsi ini mulai mendorong dan membantu rakyat untuk memberontak kepada pemerintah di daerah pegunungan di Baucau dan Viqueque. Pemerintah Portugal segera mengetahui dan memadamkan pemberontakan itu dengan kekuatan militer yang menelan korban 150 orang terbunuh dan lainnya tertangkap. Kira-kira 60 orang Timor Timur dibuang ke Angola dan Mozambique dan orang-orang Indonesia dikeluarkan dari Timor Timur.

### 5. Timor Timur Setelah Coup d'etat April 1974

Revolusi Portugal yang terjadi pada tanggal 25 April 1974, berdampak hingga ke Timor-Timur. Gema revolusi ditanggapi oleh rakyat dengan mendirikan beberapa partai politik. Partai politik pertama adalah *Uniao Democratica Timorence* (UDT), yang didirikan pada tanggal 11 Mei 1974. Ketua dan pendirinya adalah Mario Carrascalao, pendiri yang lain adalah Francisco Lopez da Cruz, Domingus de Oliveira, Cesar Agusto da Costo Mausinho, dan Joao Carrascalao, adik Mario. Mereka umumnya *mesticos* atau keturunan Portugis dengan ibu

Timor Timur asli, pejabat pemerintah, pemilik perkebunan dan kelompok lain yang mendapat manfaat dari penjajahan terutama di bidang ekonomi. Cita-cita politik jangka panjang mereka adalah kemerdekaan Timor Timur. Untuk sementara mereka masih tetap menginginkan agar Timor Timur berada di bawah pemerintahan Portugal sampai kelak bila rakyat sudah mampu mengelola negara sendiri.

Partai kedua yang muncul adalah *Associacao Social Democratica Timorense* (ASDT), yang kemudian berubah menjadi *Frente Revolutionaria de Timor-Leste Independente* (Fretelin) karena pengaruh Gerakan Frelimo di Mozambique. Fretelin didirikan pada tanggal 20 Mei 1974 oleh Francisco Xavier do Amaral, Nicolai Lobato, Aleixo Corte Real, Rui Fernandes. Mereka ini kebanyakan pegawai negeri dan latar belakangnya hampir sama dengan pimpinan UDT. Kebanyakan mereka anak Timor Timur asli dengan Pendidikan seminari di Dare. Misalnya, ketuanya Xavier do Amaral adalah anak Liurai di Timor Tengah dengan Pendidikan di Dare dan menjadi pegawai imigrasi. Nicolai Lobato anak Timor asli dengan pendidikan seminari Dare, pernah menjadi tentara, menjadi guru, dan terakhir sebagai pegawai keuangan. Fretelin bertujuan memperoleh kemerdekaan segera Timor Timur.

Partai politik ketiga adalah *Associacao Popular Democratica Timorense* (Apodeti). Partai ini didirikan pada tanggal 27 Mei 1974 dengan tujuan utama berintegrasi dengan Indonesia sebagai daerah otonom. Sebelumnya bernama AITI, *Associacao Integraciao Timorense Indonesia* (Perhimpunan Integrasi Timor Indonesia). Dukungan utama berhasil dari orang-orang yang memberontak 1959 yang diilhami Permesta, masyarakat Arab, kerajaan-kerajaan kecil di Timor Timur terutama raja Atsabe Guilherme Goncalves. Ketuanya adalah Arnoldo dos Reis Araujo, pemilik peternakan, wakilnya Hermenegildo Martins, pemilik perkebunan kopi. Sekretarisnya Casimiro dos Reis Araujo, anak ketua partai. Orang

di belakang Apodeti pada permulaannya adalah Jose Osorio Soares, seorang bekas guru dan pegawai administrasi.

Keempat, adalah *Associacao Popular Monarquica de Timor* (AMPT), kemudian berganti nama *Klibur Oam Timor Aswin* (KOTA) atau putera ksatria gunung. Partai ini didirikan pada pertengahan tahun 1974 oleh para raja kecil, *liurais*, yang mengaku keturunan *topasses*, ras campuran yang menjadi tentara Portugis dengan wanita Timor Timur asli. Ketuanya Jose Martins, bekas *Apodeti*, anak *liurai* Ermera. Tujuan perjuangannya adalah kemerdekaan di bawah perlindungan Portugal, Indonesia dan Australia.

Partai politik kelima, adalah *Partido Trabalhista* (Partai Buruh). Anggotanya sedikit dan berasal dari satu famili. Partai politik keenam, adalah *Associacau Democratica Integracicao Timor-Leste Australia* (ADITLA), yang menginginkan integrasi dengan Australia. Partai ini didirikan pada akhir tahun 1974 oleh Henrique Pereira seorang pedagang. Semula anggotanya mencapai 10.000 orang, tetapi kemudian turun setelah pemerintah Australia pada bulan Maret 1975 menyatakan tidak mendukung. Pendukung utamanya adalah para pedagang Cina. Partai ini sebenarnya keluar sebagai organisasi politik, tetapi ke dalam sebagai alat untuk mencari uang kepada Cina yang takut akan adanya perubahan.

## B. Minat Australia terhadap Timor Timur

Sebelum Australia merdeka pada tahun 1901, Timor Timur tidak pernah menarik perhatiannya. Sekalipun Australia selalu curiga kepada negara-negara Eropa yang menjadi saingan Inggris, seperti terhadap Jerman, Perancis, Rusia, tetapi Portugal rupanya tidak termasuk saingan yang berbahaya.

**1. Sejak Kemerdekaan**

Setelah tahun 1901, Timor Timur mulai menarik perhatian Australia dengan adanya surat dari Dr. J. M. Creed, anggota Parlemen New South Wales (NSW), yang ditujukan kepada Gubernur Negara Bagian NSW pada tahun 1905. Menurut pendapatnya Timor Timur sangat penting bagi imperium Inggris (Australia) karena letaknya yang dekat dan posisinya terletak pada jalur pelayaran antara Australia, Philipina, dan Cina. Kalau Timor Timur sampai jatuh ke tangan bangsa lain, seperti misalnya Jerman, Perancis, atau Russia, hal itu akan berbahaya bagi kepentingan Inggris dan Australia. Dia menyarankan agar Australia atau Inggris membeli wilayah itu. Saran tersebut oleh Gubernur New South Wales (NSW) diteruskan ke pemerintah Inggris, yang dijawab oleh Inggris bahwa Portugal tidak akan menjualnya.

Usaha berikutnya dilakukan oleh Perdana Menteri NSW, George Reid, yang memberitahu Gubernur Jenderal tentang adanya berita bahwa Jerman berusaha membeli Timor untuk dijadikan pangkalan Angkatan Laut. Sekali lagi Gubernur Jenderal minta kepada Menteri Jajahan Inggris untuk mengecek kebenaran berita itu, yang ternyata tidak benar. Jatuhnya kerajaan Portugal pada tahun 1910 menambah kekhawatiran Australia, lebih-lebih menjelang Perang Dunia I, Timor Timur mungkin akan jatuh ketangan Jerman. Sekali lagi pemerintah Portugal mengatakan bahwa tidak ada maksud untuk menjual Timor Timur atau koloni yang lain.

Menjelang Perang Dunia I, ada saran agar Australia memiliki pulau Timor secara keseluruhan setelah perang berakhir sebagai tempat beristirahat orang-orang dari Northern Territory. Setelah Perang Dunia I selesai, Jepang menjadi pusat kecurigaan dengan adanya cerita yang tersebar pada awal tahun 1920 bahwa Jepang mempunyai rencana untuk memiliki Timor Timur. Kecurigaan terhadap Jepang makin menjadi-jadi setelah Jepang menginvestasikan

modalnya para perusahaan *Sociadade de Trabalho e Agricola* (SOTA) di Dili.

**2. Perang Dunia II**

Beberapa hari setelah Jepang menyerang Pearl Harbour, sebanyak 400 pasukan Belanda dan Australia (sekutu) mendarat di Dili untuk mencegah invasi Jepang ke Selatan. Pendaratan diprotes oleh Gubernur Ferreira de Carvalho karena melanggar netralitas Portugal dan Timor Timur tidak membutuhkan perlindungan.

Pengiriman tentara sekutu ke Timor Timur ternyata tidak mampu membendung serangan Jepang. Pada waktu itulah tentara Australia banyak dibantu oleh rakyat Timor Timur. Mereka akhirnya meninggalkan Timor Timur menuju Australia dengan meninggalkan rakyat Timor Timur dalam penindasan Jepang, terutama bagi mereka yang kedapatan membantu sekutu sebelum penyerbuan Jepang. Rakyat Timor Timur menderita karena membantu dan kemudian ditinggalkan tentara Australia.

Kejadian ini pernah diungkap kembali dengan harapan dapat membangkitkan rakyat Australia untuk membalas budi kepada rakyat Timor Timur dengan cara mendukung perjuangan kemerdekaannya. Namun himbauan ini tidak banyak menyentuh hati rakyat dan pemerintah Australia untuk mendukungnya.

Pada tahun 1943, Menteri Luar Negeri Australia, Dr. Evatt, menyatakan pentingnya Timor Timur bagi Australia, seperti yang dikatakan dalam pidatonya pada 14 Oktober 1943 sebagai berikut.

> *"As the result of the war, Australia must show a particular interest in the welfare and system of control of those islands and territories that lie close to our shores. From the point of view of defence, trade and transport, most of them can be*

*fairly described as coming within an extended Australian zone."*

Karena pentingnya Timor Timur bagi keamanan Australia, setelah Perang Dunia II segera didirikan Konsulat Australia di Dili. Setelah Jepang menyerah, Duta besar Australia untuk Inggris S.M. Bruce pernah mengajukan kepada rekannya Duta Besar Portugal di London tentang kemungkinan menyewakan Timor Timur ke Australia selama 100 tahun. Jawabannya ialah bahwa saran itu akan menyentuh hal yang paling sensitif bagi Portugal yaitu prestisenya. Seperti yang dikatakan oleh Bruce:

*"I took advantage of my close personal relations with him to ask him privately for a lease of Portuguese Timor to Australia for a hundred years… his reply was that such a suggestion would touch Portugal in her most sensitive spot, namely her prestige… I suggested that I presumed Portugal would… give us all the facilities that were required in respect to defence, communications or trade provided Portugal's sovereignty was respected. The Ambassador's reply was that… he thought we could get agreement… to anything we want."*

**3. Pemerintah Partai Liberal-Country (LCP)**

Setelah pengakuan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949, Timor Timur makin berkurang arti strategisnya para politisi Australia. Apalagi setelah Irian Barat kembali ke dalam wilayah Indonesia. Selama Menzies berkuasa sejak akhir 1949, dia tidak pernah menaruh perhatian terhadap Timor Timur. Pusat perhatian utamanya adalah masalah Irian Barat. Begitu juga Perdana Menteri Australia yang lain dari Partai Liberal-Counry, tidak pernah menaruh perhatian pada Timor Timur. Kepentingan keamanan Australia lebih banyak ditujukan kepada Indonesia yang mempunyai

wilayah yang luas yang membentang dari barat ke timur memayungi Australia.

## C. Timor-Timur Setelah Coup D'etat 1974

### 1. Sikap Umum Australia terhadap Timor Timur

Masalah Timor Timur timbul pada bagian kedua pemerintahan Gough Whitlam. Dia memenangkan pemilihan umum kedua pada tanggal 18 Mei 1974, dua hari setelah Presiden Antonio de Spinola mengumumkan akan memberikan hak demokrasi kepada semua rakyat Portugis termasuk di seberang lautan, yaitu di Afrika, Macao, dan Timor Timur. Sebagai tindak lanjut dari pernyataan Presiden Spinola, rakyat Timor Timur diberi kebebasan untuk menentukan masa depannya dengan tiga pilihan, yaitu tetap bergabung dengan Portugis, bergabung dengan Indonesia, atau berdiri sendiri sebagai negara merdeka.

Bagi Australia arti strategis Timor Timur sudah tidak ada lagi setelah Irian Barat masuk menjadi wilayah Indonesia. Karena itu, ketika terjadi *coup* di Portugal tahun 1974 Timor Timur tetap di luar perhatian Australia. Secara umum mereka menganggap Timor Timur tidak penting sekalipun dilihat dari segi keamanan. Apalah artinya wilayah sekecil itu bagi Australia bila dibanding dengan Indonesia secara keseluruhan. Kalau dianggap penting bukanlah Timor Barat juga sama kedudukannya lagipula lebih dekat dan memiliki pelabuhan laut yang baik di Kupang. Di samping itu, wilayah Nusa Tenggara Timur yang lain seperti Pulau Sawu, Pulau Rote, Pulau Sumba, wilayah Maluku Tenggara, dan Irian juga merupakan daerah yang dekat dengan Australia yang mudah dijadikan batu loncatan untuk menyerang daratan Australia. Karena itu, wajar bila Perdana Menteri Gough Whitlam yang memerintah

pada waktu itu mengatakan bahwa yang terbaik bagi rakyat Timor Timur adalah berintegrasi dengan Indonesia.

Pandangan di Australia pada umumnya mengenai Timor Timur dapat dibagi menjadi tiga kelompok: yaitu yang lebih menitikberatkan pada integrasi, yang lebih menitikberatkan pada penentuan nasib sendiri (*self-determination*), dan yang menginginkan kemerdekaan. Pengelompokan ini tidak berdasar atas organisasi politik atau kemasyarakatan tetapi *cross-party* and *organisation line*. Artinya, dalam satu partai politik atau organisasi kemasyarakatan yang lain bisa ada sikap yang berbeda terhadap masalah Timor Timur. Misalnya dalam Partai Buruh, sayap kiri partai cenderung menginginkan kemerdekaan Timor Timur, sedangkan yang lain lebih menginginkan Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia melalui *self-determination* terlebih dahulu. Partai oposisi, Partai Liberal-Country dan organisasi kemasyarakatan yang lain menganggap bahwa Timor Timur tidak penting. Organisasi Veteran, (*Returned Service League*, RSL), hanya sebagian kecil dari anggotanya yang mendukung kemerdekaan Timor Timur, Sebagian lagi menganggap Timor Timur tidak mampu berdiri sendiri sebagai negara merdeka. Bahkan, ada seorang bekas perwira yang pernah bertugas di Timor Timur setelah bertemu dengan pimpinan UDT menyarankan agar bergabung dengan Indonesia saja.

Kalangan gereja pun tidak mendukung kemerdekaan Timor Timur. Mereka mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia sekalipun rakyat Timor Timur sebagian besar beragama Katolik dan Indonesia beragama Islam. Menurut mereka di Indonesia banyak Jenderal yang beragama Katolik bahkan salah satunya aktif dalam usahanya mengintegrasikan Timor Timur ke Indonesia seperti Benny Moerdani.

Ada beberapa kelompok yang kurang setuju terhadap kebijakan Gough Whitlam terhadap Timor Timur. Dari Partai Liberal-

Country tidak banyak kritik terhadap kebijakan Gough Whitlam, hanya Andrew Peacock, sebagai Menteri Luar Negeri bayangan mengkritik agak tajam. Dalam perkembangan selanjutnya, terutama setelah menjadi Menteri Luar Negeri, Peacock menjadi pendukung gigih integrasi Timor Timur dengan Indonesia. Ketua partai oposisi, yang juga dijabat Malcolm Fraser, mendukung pernyataan wakilnya, Douglas Anthony, dengan menuduh bahwa pemerintah membiarkan komunis mengambil oper pemerintahan di Timor Timur ketika Fretelin menyatakan kemerdekaan sepihak pada tanggal 28 November 1975. Pendapat bahwa Fretelin adalah komunis dilancarkan lagi oleh Dudly Erwin di Majelis Rendah dan John Carrick di Senat sebulan kemudian. Keduanya adalah dari Partai Liberal.

Kritik juga dilakukan oleh *backbenchers* Partai Buruh dan beberapa menteri terhadap kebijakan Gough Whitlam. Kritik mereka bukan soal tidak setuju terhadap penyerahan Timor Timur kepada Indonesia tetapi karena Gough Whitlam lebih mendahulukan integrasi daripada hak menentukan nasib sendiri. Termasuk kelompok ini adalah Menteri Luar Negeri Donald Willesee, Alan Renouf, dan sayap kiri Partai Buruh. Jadi, pada dasarnya yang mereka kritik adalah cara bukan inti persoalannya sendiri. Bagi mereka self-determination lebih dulu baru integrasi, kalua ???rakyat Timor Timur memang menghendaki.

Ada beberapa organisasi yang mendukung kemerdekaan Timor Timur di Australia. Organisasi-organisasi ini berusaha menarik perhatian rakyat Australia untuk mendukung kemerdekaan Timor Timur dan mengecam campur tangan Indonesia. Organisasi ini adalah *the Campaign for an Independent East Timor* (CIET), *Australian East Timor Association* (AETA), *the Friend of East Timor*, beberapa Gereja Katolik dan Protestan, *the Victorian Trade Hall Council*, *Australian Union of Students* (AUS) dan *Australian Council for overseas Aid* (ACFOA). Organisasi-organisasi ini sebenarnya

relatif kecil tetapi suaranya lantang, yang mengesankan seakan-akan pendapat umum di Australia secara bulat mengutuk Indonesia. Selain itu, mereka memberikan tekanan kuat kepada Pemerintah Australia agar mengubah pendirian menjadi kurang simpatik dalam hubungannya dengan Indonesia.

Mereka mendapat dukungan dari kalangan media massa yang telah kehilangan lima wartawannya dalam pertempuran di Balibo, Timor Timur pada 16 Oktober 1975. Organisasi-organisasi inilah yang menyuarakan ketidaksenangan terhadap Indonesia mengenai integrasi Timor Timur, dan mengganggu hubungan baik yang telah terbina dengan Indonesia. Pada hal, sebenarnya Pemerintah Australia, partai oposisi, dan organisasi kemasyarakatan yang lain mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia.

Indonesia adalah daerah yang penting bagi Australia bukan hanya di bidang politik dan keamanan, tetapi juga di bidang ekonomi, sebagai tempat menanam modal, perdagangan, dan komunikasi, juga sebagai jembatan bagi agresi Komunis dari daratan Asia. Wilayah Indonesia membentang dari barat sampai ke timur, meliputi 13.000 pulau besar dan kecil. Indonesia adalah negara terbesar di Asia Tenggara dalam arti luas wilayah dan jumlah penduduk serta kekayaan alam. Di bidang politik posisi Indonesia sangat penting bagi Australia bukan hanya karena dekatnya, tetapi karena posisinya yang merupakan batu loncatan bagi agresi dari utara. Hampir tidak mungkin kejadian penting di Indonesia tidak berpengaruh terhadap politik dalam negeri Australia, seperti misalnya Irian Barat, yang menyebabkan Australia bergegas membeli pesawat pembom F111 yang mampu menjangkau Jakarta. Seperti yang disebut dalam catatan *Minutes Strategic and International Policy Division Background* dan Alan Renouf, "… *Indonesia is the territory through and from which any non-nuclear attack against Australia could be most readily launched*."

Di antara negara-negara Asia Tenggara, Indonesia merupakan negara tetangga yang paling dekat dan paling besar. Suka atau tidak, Australia harus menerima kenyataan yang ada. Partai manapun yang memerintah di Australia perlu menjaga hubungan baik dengan Indonesia demi kepentingan Australia sendiri. Hubungan Australia-Indonesia sejak Indonesia merdeka mengalami pasang naik dan pasang surut. Ini disebabkan kedua negara mempunyai perbedaan yang besar hampir di segala bidang kehidupan kecuali kedekatan geografi.

Di bidang ideologi Australia dan Indonesia sangat berbeda. Australia menganut ideologi liberal, sedangkan Indonesia menganut ideologi Pancasila. Di bidang politik Australia menganut sistem Liberal, Indonesia menganut sistem demokrasi Pancasila. Dalam bidang ekonomi Australia menganut sistem ekonomi Liberal, Indonesia menganut sistem ekonomi kekeluargaan. Di bidang sosial budaya Australia menganut sistem sosial budaya individualis, sedang Indonesia menganut sistem sosial budaya kolektif yang lebih menitikberatkan pada kebersamaan. Sistem pertahanan dan keamanan Australia menitikberatkan pada kekuatan laut dan udara dengan daya ofensif yang tinggi, Indonesia menganut sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta, dengan pengerahan seluruh kekuatan rakyat menghadapi serangan dari luar dengan sifat defensif aktif.

Posisi Indonesia yang demikian itulah yang menyulitkan Australia dalam masalah Timor Timur. Di satu pihak, secara geografis Indonesia sangat dekat dengan wilayahnya yang luas, mengharuskan Australia untuk bersahabat. Di lain pihak sistem politik, sosial, dan tata nilai sangat berbeda, yang sulit dimengerti oleh rakyat Australia yang menganut sistem Barat. Perbedaan ini sering menimbulkan salah pengertian di kedua belah pihak.

## 2. Kebijakan Gough Whitlam tentang Timor Timur

Pada waktu masalah Timor Timur timbul, Gough Whitlam sedang menghadapi masalah dalam negeri yang rumit. Suatu masalah yang mengakibat Whilam diturunkan dari pemerintah oleh Gubernur Jenderal Australia, Sir John Kerr. Masalahnya adalah karena persengketaan dengan partai oposisi, LCP, yang mengakibatkan Senat menyetop anggaran belanja Pemerintah. Akibatnya, Pemerintah Whitlam tidak bisa menjalankan fungsinya. Sebagai pengganti, Gubernur Jenderal mengangkat Ketua Partai oposisi sebagai *care taker* sampai diadakannya pemilihan umum. Dalam pemilihan umum 13 Desember 1975, Partai Buruh mengalami kekalahan dan Partai Liberal-Country berkuasa kembali di Australia. Babak selanjutnya masalah Timor Timur yang menyangkut hubungan antara Australia dengan Indonesia dilakukan oleh Pemerintah Partai Liberal-Country di bawah Perdana Menteri Malcolm Fraser.

Di Australia masalah Timor Timur kurang mendapat perhatian pemerintah maupun masyarakat. Baru setelah pertemuan di Wonosobo, tanggal 5–7 September 1974, antara Presiden Soeharto dengan Gough Whitlam, perbedaan pendapat mengenai Timor Timur muncul. Ada 3 peristiwa penting yang menyulitkan Pemerintah Gough Whitlam sehubungan dengan masalah Timor Timur, yaitu hasil pertemuan di Wonosobo, tulisan Peter Hasting tentang latihan militer Angkatan Bersenjata Repunlik Indonesia (ABRI, sekarang Tentara Nasional Indonesia, TNI) di Lampung, dan terbunuhnya 5 wartawan di Timor Timur.

Dalam pertemuan antara Gough Whitlam dengan Presiden Soeharto di Wonosobo, Whitlam diperkirakan telah mengatakan sebagai berikut.

> *"Mr. Whitlam is understood to have indicated Australia felt an independent Timor would be an unviable state and a potential threat to the stability of the area. But he is also*

*thought to have made clear that the people of the colony should have the ultimate decision on their future."*




**Gambar 8.1** Pendopo Soeharto - Whitlam di Kawasan Wisata Dieng, Wonosobo

Terdapat tiga hal penting dalam pernyataan Gough Whitlam di atas. Pertama, bahwa berdirinya Timor Timur sebagai negara merdeka *unviable* (tak dapat hidup). Pandangan Gough Whitlam ini lebih dititikberatkan dari segi ekonomi. Sebagaimana diketahui, Timor Timur terisolasi bukan karena ketatnya pemerintah Portugal menjaga, tetapi karena wilayahnya yang miskin sehingga orang luar kurang tertarik untuk datang. Tidak ada bahan tambang, setidak-tidaknya di daratan meskipun belakangan ini diperkirakan

terdapat endapan minyak di lepas pantai. Bahan ekspor yang bisa dibanggakan hanyalah kopi. Kedua, sebagai akibat miskinnya wilayah Timor Timur maka bila nantinya menjadi negara merdeka akan sangat tergantung pada negara pemberi bantuan. Dalam hal ini yang sangat mungkin akan memberi bantuan adalah RRC dan negara komunis lainnya, berdasarkan eratnya hubungan antara Fretelin dengan negara-negara tersebut. Keadaan yang demikian tentu saja tidak menyenangkan Indonesia sebagai negara yang sangat anti komunis. Akibatnya akan timbul ketidakstabilan regional dan akan mengancam keamanan Australia. Ketiga, Whitlam menginginkan sekalipun nanti Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia pendapat rakyat Timor Timur sendiri perlu didengar. Pendapat yang ketiga ini sesuai dengan pandangan umum rakyat Australia sebagai penganut demokrasi liberal.

Dengan tiga pilihan yang diberikan Pemerintah Portugal terhadap masa depan Timor Timur, rupanya Gough Whitlam secara tersirat lebih senang apabila Timor Timur bergabung dengan Indonesia atau tetap dengan Portugal. Pendapat Gough Whitlam nampaknya sejalan dengan pendapat Menteri Luar Negeri Indonesia Adam Malik yang mengatakan, bahwa, "*independence was not a practical option*." Pendapat ini ditentang oleh Menteri Luar Negeri Australia, Willesee, yang menekankan bahwa masa depan Timor Timur harus diputuskan oleh rakyat Timor Timur sendiri dengan tiga pilihan, yaitu berada dalam lingkungan Portugal, bergabung dengan Indonesia, atau berdiri sendiri sebagai negara merdeka. Dengan demikian, sebenarnya kebijakan Gough Whitlam berbeda dengan Willesee. Gough Whitlam lebih menitikberatkan integrasi Timor Timur dengan Indonesia, baru kemudian hak menentukan nasib sendiri. Sedang bagi Willesee dan Departemen Luar Negeri, titik beratnya adalah hak menentukan nasib sendiri lebih dulu, baru integrasi. Pendapat Renouf ini dibantah oleh James Dunn, "tidak

benar bahwa Departemen Luar Negeri tidak setuju dengan pendapat Gough Whitlam."

Jamie Mackie juga tidak sependapat dengan Renouf. Sebenarnya keduanya mempunyai tujuan yang sama, yaitu menjaga hubungan bilateral dengan Indonesia. Hanya saja Gough Whitlam lebih tinggi menghargai hubungan Australia-Indonesia dibanding rekan-rekan sejawatnya di Departemen Luar Negeri. Pendirian Gough Whitlam di Departemen Luar Negeri mendapat dukungan sekelompok orang yang mempunyai pengetahuan luas dan pernah menjadi duta besar, termasuk duta besar yang masih aktif bertugas di Jakarta dan orang lain yang pernah bertugas di Indonesia yang disebut "*lobby Indonesia*". Mereka ini pengetahuan dan pengalamannya tentang Indonesia bukan bandingan staf Departemen Luar Negeri. Oleh karena itu, dalam pembicaraan masalah Timor Timur di Departemen Luar Negeri akan jatuh pada pilihan integrasi Timor Timur dengan Indonesia, sesuai dengan pendapat Gough Whitlam.

Kebijakan Departemen Luar Negeri sebelumnya mengenai Timor Timur yang berpegang pada hak menentukan nasib sendiri dan integrasi mendapat kritikan keras dari W.B. Pritchett, sekretaris I Kedutaan Besar Australia di Jakarta. Dalam suatu dokumen yang ditandatangani W.B Pritchett yang berjudul "Hubungan dengan Indonesia", disebutkan bahwa kebijakan Departemen Luar Negeri Australia Desember 1974 mengandung unsur-unsur yang bertentangan. Di satu pihak menghendaki agar Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia, di lain pihak menghendaki supaya diadakan hak menentukan nasib sendiri. Di manapun hak menentukan nasib sendiri itu akan menghasilkan kemerdekaan. Di samping itu, Australia menekankan agar integrasi jangan dilakukan dengan paksaan.

Bagaimana hal ini bisa dilakukan? Dengan demikian, sejak semula Australia telah mengajukan suatu kebijakan yang bertentangan

dan tidak mungkin dilaksanakan. Australia tidak menyadari bahwa situasi dan kondisi di Timur-Timur tidak memungkinkan untuk dilakukan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat setempat, seperti yang dikatakan oleh Sir John Ford, Duta Besar Inggris untuk Indonesia:

> *"The people of Portuguese Timor are in no condition to exercise the right of self-determination: their politicians are likely to continue their squabbling and dissension and, in the absence of a strong lead from Lisbon or a military coup, political confusion will grow worse and the territory's soil become even more fertile for trouble-making."*

Ford mengemukakan pendapatnya ini setelah menerima laporan dari stafnya, Gordon Duggan, yang telah mengunjungi Timor Timur.

Dalam pembicaraan antara Duta Besar Australia untuk Indonesia, Richard Woolcott, dengan Duta Besar Amerika Serikat di Jakarta, Douglas Newsom, tampak bahwa Amerika Serikat tidak ingin melibatkan diri dalam masalah Timor Timur karena Amerika Serikat sudah banyak mempunyai masalah sendiri. Bagi Amerika Serikat, seandainya Indonesia melakukan intervensi yang penting jangan sampai menggunakan senjata Amerika Serikat. Seperti yang dikatakan oleh Newsom, "*If Indonesia did intervene, she would do so effectively, quickly and not use our equipment*". Jadi kebijakan Gough Whitlam sejalan dengan kebijakan Amerika Serikat, membiarkan Indonesia melakukan intervensi.

Dari sayap kiri Partai Buruh terdapat kritik keras yang ditujukan kepada kebijakan Gough Whitlam, seperti yang dilakukan di parlemen. Di dalam parlemen ada dua kelompok yang menyulitkan kebijakan pemerintah mengenai Timor Timur, yaitu *backbenchers* dan beberapa orang menteri kabinetnya dari sayap kiri Partai Buruh seperti Tom Uren, Menteri *Urban and Regional Development*, yang

pernah ditawan Jepang di Timor Timur 1943. Dari *backbencher* yang bersuara keras adalah Chris Hurford, dengan mengingatkan Pemerintah akan tradisi Australia sebagai pendukung hak menentukan nasib sendiri, seperti yang dikatakan:

> *"…therefore connive at the denial of these rights to the Timorese people …. we have a record to uphold, and to ignore the fate of this territory, in spit of its smallness and strategic unimportance, would be to risk our diplomatic integrity among the small nations of the South Pacific area."*

Tampak bahwa pandangan Hurford mengacu kepada kepentingan masa kini terutama dalam hubungannya dengan negara yang secara tradisional sebagai kawan Australia di Pasifik Selatan. Sebaliknya, Gough Whitlam berpandangan jauh ke depan dan sejalan dengan kebijakan Inggris dan Amerika Serikat. Gough Whitlam tetap berpegang teguh pada pendiriannya, tidak ingin masalah Timor Timur diperdebatkan secara umum dan tidak mau menggambarkan secara jelas persepsinya tentang masalah itu. Ini memungkinkan di satu pihak tidak menyinggung Indonesia, dan di lain pihak meredam perdebatan masalah itu secara umum di parlemen.

Dalam menjawab pertanyaan para anggota parlemen, tentang apa saja yang telah dibicarakan dengan Indonesia, Portugis dan Ramos Horta, Gough Whitlam menjawab dengan dalih bahwa pembicaraan itu sifatnya rahasia atau hal-hal yang berkenaan dengan praktik diplomasi biasa, sehingga tidak perlu dijelaskan secara detail.

Ketika Timor Timur dipertanyakan oleh Andrew Peacock dalam perdebatan parlemen itu, bukan Gough Whitlam yang menjawab tetapi Pejabat Menteri Luar Negeri, Bill Morrison. Menurut Morrison, kebijakan Australia mengenai Timor Timur berdasar pada prinsip-prinsip PBB dan Australia mendukung hak

menentukan nasib sendiri untuk semua rakyat jajahan dengan menambahkan sebagai berikut.

> *"The Government does not seek any special position in Portuguese Timor and it believes that the views and the attitudes of the people Portuguese Timor... should be decisive. The Government has indicated that if the people of Portuguese Timor wish to associate themselves in some way with Indonesia, Australia would welcome this provided – and I repeat 'provided' – that the decision were based on a internationally accepted act of self-determination. In short, the Government believes that the Timorese people should be allowed to proceed deliberately towards a decision about their own future…"*

Ada tiga hal penting dalam pernyataan di atas yaitu sebagai berikut. Pertama, pemerintah tidak mencari posisi khusus dalam masalah Timor Timur. Pernyataan ini menunjukkan kepada semua pihak bahwa Australia tidak mau melibatkan diri dalam masalah Timor Timur. Kedua, pandangan dan sikap rakyat Timor Timur yang akan menentukan masa depannya. Pernyataan ini untuk meredakan kritik-kritik dari dalam negeri yang seakan-akan pemerintah menyerahkan Timor Timur kepada Indonesia untuk diambil. Ketiga, pemerintah akan menyambut gembira apabila Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia atas dasar hak menentukan nasib sendiri yang bisa diterima secara internasional. Pernyataan ini untuk menghindari kecurigaan Indonesia, dengan adanya demonstrasi anti Indonesia dalam masalah Timor Timur. Sekalipun terdapat perbedaan pendapat antara Gough Whitlam dan Willesee (Departemen Luar Negeri) akhirnya kebijakan Departemen Luar Negeri dan Gough Whitlam sejalan, yaitu integrasi Timor Timur dengan Indonesia merupakan pilihan terbaik, tetapi keinginan rakyat Timor Timur harus diperhatikan.

Peter Hastings menyatakan bahwa ada indikasi kuat Indonesia sedang mempertimbangkan secara serius mengambil alih Timor Timur secara militer dalam waktu dekat. Tulisan ini didasarkan atas telegram CIA yang menyebut adanya latihan militer yang oleh Kedutaan Besar Amerika Serikat dikatakan sebagai latihan pendahuluan invasi ke Timor Timur. Bocoran informasi CIA itu selanjutnya menyebut "Amerika Serikat tahu bahwa Indonesia telah mengadakan siasat setengah militer terhadap Timor Timur selama lebih dari satu tahun sebelum invasi yang sebenarnya dilakukan akhir tahun 1975". Informasi demikian ini masuk ke Canberra atas dasar kerjasama intelijen antara Amerika Serikat dan Australia, ditambah lagi dengan pencegatan komunikasi radio oleh *Defence Signal Directorat* di Coonawarra. Sekalipun demikian, pemerintah tidak berusaha mencegah Indonesia untuk berbuat begitu, dan secara diam-diam memaafkan tindakan tersebut.

Oleh karena itu, tidak mengherankan bila akhirnya Pemerintah Gough Whitlam dituduh bersekutu dengan Pemerintah Indonesia. Dengan adanya berita dari pemerintah Australia bahwa Whitlam mengirim surat kepada Presiden Soeharto memberitahukan bahwa Australia menentang tindakan intervensi militer dan ditambah lagi pemberitahuan Willesee kepada Menteri Luar Negeri Adam Malik bahwa Australia akan menentang intervensi militer di Timor Timur dan mengingatkan bahwa pertimbangan utama kebijakan Australia adalah hak menentukan nasib sendiri; menyangkal kebenaran apa yang disebut Toohey dalam *The Book of Leaks* bahwa Pemerintah Australia tidak berbuat sesuatu. Soalnya apakah pemberitahuan dan peringatan Australia itu mempunyai pengaruh atau tidak terhadap Indonesia itu masalah lain. Tidak ada tekanan yang bisa dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia untuk tidak berbuat sesuatu sesuai dengan keinginan Australia. Bantuan Australia terhadap Indonesia relatif kecil bila dibandingkan dengan bantuan negara lain terhadap Indonesia. Posisi Indonesia

lebih baik dibandingkan Australia, lebih penting Indonesia bagi Australia daripada Australia bagi Indonesia.

Partai Liberal-Country sebagai partai oposisi diwakili Menteri Luar Negeri Bayangan, Andrew Peacock, dalam debat di parlemen. LCP sampai awal tahun 1975 memberi perhatian sedikit terhadap masalah Timor Timur. Beberapa pimpinannya sependapat dengan pandangan pragmatis Gough Whitlam mengenai masalah Timor Timur. Andrew Peacock, yang telah berjumpa dengan Ramos Horta, menghadapi kesulitan dalam proses dekolonisasi Timor Timur. Peacock mengkritik pemerintah dalam menangani masalah Timor Timur. Dia bertanya kepada Gough Whitlam kalau kekurangmandirian ekonomi merupakan rintangan bagi kemerdekaan Timor Timur, mengapa negara-negara kecil di Samudera Pasifik seperti Tonga, Nauru, dan Samoa Barat bisa sebagai negara merdeka. Peacock menuduh Pemerintah Whitlam menghukum sebelum meneliti, "*the free expression of the Timorese*", dan menyatakan pandangan partai oposisi sebagai berikut.

> *"… So far as the Timor is concerned it is for the Timorese to decide their future. The Labor Government says that the people of Portuguese Timor cannot be self-sufficient. It ought to tell that to the Nauruans, the Tongans, the Samoans or the Papua New Guineans …. So far as Portuguese Timor is concerned we would prefer to see Portugal remain in control and assist with a program for self-determination. It would then be up to the Timorese to determine their own future in a program that they can work out."*

Secara singkat pendirian Andrew Peacock dapat diringkas sebagai berikut.

1. Rakyat Timor Timur harus menentukan masa depannya sendiri.

2. Kalau Timor Timur secara ekonomis tidak bisa mandiri, mengapa Nauru, Tonga, Samoa Barat, dan Papua Nugini bisa?
3. Dia lebih senang apabila Timor Timur masih di bawah pemerintah Portugal dengan program *self-determination*. Terserah kepada Timor Timur sendiri untuk menentukan hari depannya.

Tujuan utama serangan oposisi adalah menentang persetujuan Gough Whitlam terhadap Indonesia untuk mengambil Timor Timur. Di lain pihak, Peacock menyatakan pentingnya hubungan Australia-Indonesia, dan mendesak pemerintah mengambil langkah untuk mempertemukan wakil-wakil Timor, Indonesia dan Portugis. Peacock juga menyatakan bahwa Perdana Menteri harus mempu menjamin bahwa Pemerintah Indonesia tidak menghalangi kebebasan bertindak dari rakyat Timor Timur. Pendirian Peacock sejalan dengan Ian Sinclair dari Partai Country, yang secara berhati-hati mendukung hak menentukan nasib sendiri, tetapi pemimpin oposisi Fraser dan wakilnya Douglas Anthony menjauhkan diri dari perdebatan. Secara keseluruhan pandangan oposisi tidak jauh berbeda dengan Gough Whitlam. Mereka lebih cenderung untuk menjaga hubungan baik dengan Indonesia. Secara ideologi pimpinan oposisi dan wakilnya menerima pandangan Indonesia bahwa Fretelin dipengaruhi komunis. Kritik Peacock terhadap masalah Timor Timur ternyata hanya dilakukan pada waktu sebagai oposisi, setelah menjadi Menteri Luar Negeri Australia pada akhir tahun 1975. Peacock melaksanakan kebijakan yang telah dijalankan oleh Gough Whitlam. Karena itu, kepercayaan yang dicurahkan kepadanya oleh pimpinan Fretelin, seperti Ramos Horta, dan pendukung Timor Timur lainnya menjadi berkurang.

Tantangan yang paling keras terhadap kebijakan Gough Whitlam datang dari *the Campaign for an Independence East Timor* (CIET). Organisasi ini dibentuk sebagai pusat dari banyak kelompok yang tertarik pada masalah Timor Timur. Mereka yang terlibat adalah *Australian Union of Students* (AUS) melalui presidennya,

Ian Mac Donald, dan anggota lainnya; *Association for International Cooperation and Disarmament* (AICD). Serikat Buruh melalui Jim Roulston, anggota *Victorian Trade Hall Council* dan wakil Ketua Partai Buruh Negara Bagian; Gereja Katolik dan Protestan, dan organisasi bantuan non-pemerintah. Mereka melalui anggota-anggota dua badan perwakilan, *House of Representative* (HOR) dan Senat, berhasil mempengaruhi terutama pihak Partai Buruh.

Pada bulan Maret 1975, ada dua utusan Australia ke Timor Timur. Satu yang diorganisasi oleh CIET, yang terdiri dari mahasiswa, pimpinan Serikat Buruh, dan orang-orang Gereja yang dipimpin oleh Jim Roulston. Utusan yang lain Caucus Partai Buruh yang membidangi luar negeri dan pertahanan. Utusan yang kedua ini terdiri dari John Kerin, Richie Gun, Ken Fry, Senator Arthur Gietzelt, Senator Mac Intosh, dan Gareth Clayton. Selama di Timor Timur mereka sebagian besar dilayani oleh Fretelin. Sekembalinya dari kunjungan itu, kedua utusan tadi menyarankan tiga hal, yaitu membuka Konsulat di Dili, memberi bantuan langsung ke Timor Timur, dan mendirikan hubungan persahabatan Australia Timor Timur.

Pada bulan-bulan setelah munculnya tulisan Peter Hastings pemerintah Gough Whitlam mendapat banyak tantangan. Di dalam negeri terjadi demonstrasi-demonstrasi anti-Indonesia dan menuntut agar Pemerintah mencegah rencana invasi Indonesia dengan cara membatalkan semua bantuan kepada Indonesia. Dari luar, pihak Indonesia marah atas terjadinya demonstrasi dan perdebatan di Parlemen yang bernada anti-Indonesia yang dalam hal ini Pemerintah Australia tidak berbuat apa-apa untuk mencegahnya. Perbedaan sistem politik menyebabkan timbulnya kesalahpahaman antara keduanya. Sulit dimengerti oleh Indonesia adanya demonstrasi anti-Indonesia di negara yang bersahabat tanpa dicegah oleh Pemerintah.

Dalam sistem politik liberal yang dianut Australia Pemerintah tidak berhak melarang orang yang berbeda pendapat dengan pemerintahnya. Sekalipun terjadi demonstrasi anti-Indonesia, Pemerintah Australia tetap berpegang pada prinsip bahwa hubungan dengan Indonesia adalah yang utama. Pemerintah Australia berusaha tetap memelihara hubungan baik dengan Indonesia dalam situasi apa pun. Di lain pihak pemerintah harus dapat meredam kritik dari masyarakat terhadap kebijakannya. Dalam situasi yang demikian, Presiden Soeharto datang berkunjung ke Australia sebagai balasan atas kunjungan Gough Whitlam ke Indonesia. Dalam pertemuannya di Townsville tanggal 3–5 April 1975, sekali lagi Presiden Soeharto memberi jaminan kepada Pemerintah Australia bahwa Indonesia tidak akan menggunakan cara kekerasan dalam menyelesaikan masalah Timor Timur. Setelah adanya jaminan dari Indonesia kekhawatiran di kalangan masyarakat Australia mereda.

Dalam situasi yang demikian, pada tanggal 26 Agustus Gough Whitlam meninjau kembali pilihan kebijakannya terhadap Timor Timur. Ada tiga butir yang disimpulkan dari peninjauan kembali kebijakan tersebut. Pertama, tetap menentang keterlibatan militer. Kedua, menentang mediasi oleh Australia terhadap pihak-pihak yang berperang. Ketiga, menyatakan bahwa Portugal harus menyelesaikan perselisihan antara pihak-pihak yang berperang. Dukungan yang diberikan oleh pers dan kelompok kepentingan (*interest groups*) untuk menjadi penengah ditolak oleh Gough Whitlam dengan alasan bahwa tindakan itu akan sia-sia, karena UDT dan Apodeti menganggap Australia memihak Fretelin. Yang lebih penting tindakan mediasi akan membuat Indonesia marah terhadap Australia.

Dalam Parlemen, Peacock menanyakan kepada Gough Whitlam, apakah Australia akan mendukung usaha ASEAN sebagai penengah. Pertanyaan tersebut dijawab oleh Gough Whitlam bahwa ASEAN jelas akan mendukung Indonesia dan tidak mau terlibat

langsung dalam masalah Timor Timur. Menurut pandangan ketua dan wakil ketua Partai Oposisi, Fraser dan Anthony, sikap Whitlam terhadap Fretelin, yang dianggap komunis, terlalu lunak. Karena itu, mereka bertanya bagaimana sikap pemerintah kalau seandainya Timor Timur dikuasai komunis. Pertanyaan ini tidak dijawab oleh Gough Whitlam.

Pers Australia juga termasuk yang mengkritik kebijakan Gough Whitlam. Sebab utamanya adalah matinya lima wartawan Australia di Timor Timur pada Peristiwa Balibo 16 Oktober 1975. Kelima wartawan tersebut tersebut adalah Brian Peters, Malcolm Rennie, Gary Cunningham, Greg Schakleton, dan Tony Stewart. Kelima wartawan yang bekerja pada media Australia tersebut dua orang pertama berkebangsaan Inggris, wartawan ketiga berkebangsaan New Zeeland, dan dua wartawan terakhir berkebangsaan Australia. Media massa Australia menuduh tentara Indonesia yang membunuh kelima wartawan tersebut. Tuduhan ini sulit diterima karena pada waktu itu Pemerintah Australia dan Indonesia sedang berada pda hubungan yang terbaik sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 1945. Belum pernah hubungan Australia-Indonesia sebaik itu sekalipun bila dibandingkan dengan masa perang kemerdekaan, saat Australia mendukung kemerdekaan Indonesia. Tuduhan semacam itu mungkin dilakukan untuk mengganggu hubungan Australia-Indonesia yang baik pada waktu pemerintahan Gough Whitlam.

Namun, Desmond Ball dan Hamish McDonald menyatakan bahwa penyerangan Balibo yang berakibat tewasnya kelima wartawan Australia tersebut memang dilakukan oleh pihak Indonesia. Bahkan badan intelijen Australia (*Defence Signals Directorate*, DSD) sudah mengetahui rencana penyerangan tersebut dua belas jam sebelum dilaksanakan. Namun, para pejabat senior di markas DSD menahan informasi tersebut. Ball dan McDonald menilai bahwa keputusan itu tentu melibatkan direktur DSD, Ralph Thompson, dan pejabat senior operasinya, Mos Williams.

*In the latter case, this would have allowed DSD to notify Canberra in the middle of the evening, when with parliament still sitting, ministers and senior officials were still easily contactable. And it was about 5.00 pm in Jakarta, allowing sufficient time for the Australian government to have made an effort to save the newsmen. It allowed 12 hours, half of the day, befor the final Indonesian advance into balibo during which the newsmen were killed.*

Bagaimanapun Indonesia mengharapkan dukungan Australia di forum internasional. Dukungan Australia, sebagai negara demokrasi liberal, sangat penting bagi pembentukan opini dunia tentang Timor Timur. Hanya sekelompok kecil dari *backbenchers* dan sayap kiri Partai Buruh, sebagian kecil dari Departemen Pertahanan yang kecewa terhadap masalah Irian Barat, dan perseorangan, terutama bekas tentara yang pernah berjuang di Timor Timur yang tidak mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia. Justru pihak yang tidak senang terhadap hubungan baik Australia-Indonesia yang sengaja meniupkan bahwa pembunuhan dilakukan oleh Indonesia, sehingga rakyat Australia mengutuk Indonesia.

Dari hasil wawancara dengan mantan Menteri External Territories, Science, Pertahanan, dan Duta Besar untuk Indonesia, William Morrison, bahwa tewasnya lima wartawan itu bukan tanggung jawab Indonesia atau pemerintah Australia sebab baik pemerintah Indonesia maupun Australia tidak pernah mengizinkan mereka untuk memasuki Timor Timur. Pemerintah Australia sudah memperingatkan kepada mereka sebelum berangkat bahwa Timor Timur pada waktu itu daerah berbahaya. Sementara itu, Menteri Luar Negeri dalam permerintah *care taker*, Peacock, mengatakan pada 13 November 1975 bahwa Pemerintah telah menerima bukti-bukti yang meyakinkan bahwa lima wartawan yang hilang di Timor Timur bulan sebelumnya terbunuh pada waktu terjadi serangan

terhadap kota Balibo oleh UDT, Apodeti, KOTA pada tanggal 16 Oktober 1975. Bukti-bukti itu diberikan oleh Jenderal Yoga Sugama, Ketua BAKIN kepada Duta Besar Australia.

Sampai akhir jabatannya sebagai perdana menteri Australia, Gough Whitlam tetap berpegang pada pendiriannya sejak September 1974 dan dinyatakan kembali pada akhir bulan Agustus 1975. Tindakan terakhir Pemerintah Australia adalah pernyataan yang dibuat oleh Menteri Luar Negeri Willesee pada tanggal 30 Oktober 1975. Dalam pernyataan itu Willesee menawarkan tempat untuk berunding bagi pihak-pihak yang bersengketa di Timor Timur.

Pernyataan ini menunjukkan perbedaan pendekatan antara Gough Whitlam dengan Menteri Luar Negeri Willesee, dan perbedaan itu sangat menyulitkan posisi Departemen Luar Negeri. Gough Whitlam diberhentikan sebagai perdana menteri oleh Gubernur Jenderal Australia pada tanggal 11 November 1975. Kira-kira dua minggu kemudian pada tanggal 28 November 1975, Fretelin menyatakan kemerdekaan Timor Timur dengan nama Republik Demokrasi Timor Timur. Sehari kemudian di Balibo UDT, Apodeti, Kota, dan Trabalhista menyatakan berintegrasi dengan Indonesia. Dalam situasi yang demikian, Pemerintah Portugal tidak berbuat apa-apa untuk memulihkan keamanan dan ketertiban. Indonesia melakukan invasinya pada tanggal 7 Desember 1975 untuk mengembalikan keamanan dan ketertiban. Dengan demikian, berakhirlah babak pertama masalah Timor Timur yang menyangkut hubungan Australia-Indonesia. Babak selanjutnya masalah Timor Timur yang menyangkut hubungan Australia-Indonesia, di bawah Pemerintah Malcolm Fraser dari Partai Liberal-Country.

## D. Pandangan Indonesia sebelum 1974

### 1. Setelah Kemerdekaan

Sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945 Indonesia tidak pernah tertarik pada wilayah Timor Timur. Wilayah yang dituntut sebagai bagian dari Republik Indonesia adalah daerah bekas Hindia Belanda. Oleh karena itu, setelah pengakuan kemerdekaan 27 Desember 1949, yang diperjuangkan dengan gigih oleh Indonesia adalah wilayah Irian Barat yang oleh Belanda tidak segera diserahkan. Timor Timur berada di luar wilayah Hindia Belanda karena itu, tidak menarik perhatian Indonesia. Kurangnya perhatian terhadap Timor Timur bukan semata-mata karena kesibukan Indonesia dalam usaha pengembalian Irian Barat, tetapi masalah prinsip. Indonesia tidak menginginkan wilayah lain kecuali wilayahnya sendiri. Kebijakan ini sesuai dengan salah satu prinsip hukum internasional, *uti possidetis juris*. Makna prinsip ini ialah bahwa batas negara yang baru harus mengikuti batas wilayah negara yang pernah menddukinya dan tidak dapat dikesampingkan oleh prinsip hak menentukan nasib sendiri.

Tuntutan terhadap Timor Timur berarti bertentangan dengan prinsip dasar Indonesia yang antikolonialisme dan imperalisme. Jadi, tidak benar apa yang dikatakan oleh Dunn, karena kesibukan pengembalian Irian Barat dan adanya pemberontakan-pemberontakan di dalam negeri, yang menyebabkan Indonesia tidak menaruh perhatian terhadap Timor Timur.

Sekalipun Presiden Soekarno mengumandangkan sikap anti kolonialisme dan anti imperialisme tetapi tidak pernah disinggung kolonialisme Portugis, yang dituju terutama kolonialisme Belanda, Inggris, dan Perancis. Memang pernah terjadi pemberontakan rakyat di Timor Timur 1959 sebagai akibat pengaruh para pelarian

Permesta ke Timor Timur, tetapi sama sekali tidak pernah ada hubungan dengan pemerintah Indonesia.

**2. Masa Demokrasi Terpimpin**

Setelah selesai masalah Irian Barat, timbul masalah baru yang menyita perhatian Indonesia. Masa ini merupakan gencar-gencarnya semangat anti neokolonialisme yang dilancarkan Indonesia bersama dengan negara-negara Asia-Afrika yang lain. Timor Timur mulai mendapat perhatian, tetapi bukan perhatian khusus namun merupakan bagian dari keseluruhan semangat anti neokolonialisme, sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945. Pemerintah Indonesia menjadi lebih sensitif dengan tetap beradanya koloni Portugal di Timor Timur yang banyak mendapat kritikan dari negara-negara Asia-Afrika yang ditujukan kepada Portugal. Pada waktu pertemuan negara-negara Asia-Afrika di Jakarta 1961 Ruslan Abdulgani, ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA), menyerukan kepada rakyat Indonesia untuk membenci kolonialisme yang masih bercokol di Asia-Afrika bukan hanya Portugal. Selanjutnya pernyataan Menteri Luar Negeri Subandrio bahwa Indonesia bukan tidak memperhatikan Timor, "jangan tunggu sampai kemarahan rakyat Indonesia timbul" ini merupakan pernyataan yang paling keras dari Subandrio.

Jenderal A.J. Mokoginta pernah mengatakan pada harian Washington Post bahwa "kalau rakyat Timor hari ini atau besok memulai revolusi rakyat Indonesia akan mendukungnya, "… Setelah merdeka jikalau mereka tetap ingin berdiri sendiri silahkan … Jika mereka ingin bergabung dengan Indonesia kami akan membicarakannya bersama". Jenderal Nasution pada 1962 pernah menyatakan bahwa situasi di Timor adalah salah satu perbudakan.

Kesungguhan Republik Indonesia tidak mempunyai ambisi terhadap Timor Timur dapat kita lihat dari keenggana untuk

mengikuti India dalam merebut Goa, wilayah Portugal di India, dengan kekerasan.

### 3. Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru, Timor Timur tetap tidak mendapat perhatian Indonesia. Perhatian Pemerintah Orde Baru tertuju pada masalah dalam negeri, terutama masalah ekonomi yang hancur warisan masa pemerintahan sebelumnya. Pemerintah Orde Baru disibukkan dengan usaha-usaha untuk memperbaiki keadaan ekonomi dengan menjalankan pembangunan lima tahun. Indonesia sibuk mengatasi masalah ekonomi sebagai akibat *mismanagement* dari Pemerintah sebelumnya. Perhatian Indonesia dicurahkan untuk mencari bantuan modal dari negara-negara Barat guna melakukan pembangunan ekonomi. Timor Timur yang miskin dan tidak mempunyai arti strategis bagi Indonesia tidak menarik perhatiannya.

Pernah ada masalah perbatasan antara Timor Timur dan Timor Indonesia, yaitu terjadinya tembak menembak atau pertempuran kecil-kecilan. Pertempuran ini terus berlangsung setelah tahun 1966, tetapi penyelesaian bisa dilakukan berkat hubungan baik antara Gubernur Timor Timur, Kolonel Aldeia dan Gubernur Nusa Tenggara Timur, Kolonel El Tari. Lebih lanjut masalah perbatasan diselesaikan dengan kunjungan Menteri Luar Negeri Adam Malik ke Dili pada pertengahan tahun 1972 untuk membentuk Komisi Perbatasan Bersama yang akan melakukan penyelesaian bila timbul masalah perbatasan.

## E. Pandangan Indonesia Setelah 1974

Baru setelah *coup d'etat* 1974 di Portugal, Indonesia mulai menaruh perhatian terhadap Timor Timur. Sekalipun demikian, perhatian umumnya tidak bersifat ofensif. Indonesia hanya menanggapi apa yang terjadi di Timor Timur yang sekiranya akan mengganggu

stabilitas keamanannya. Indonesia khawatir, terutama setelah berakhirnya perang Vietnam, komunisme akan mengadakan infiltrasi melalui Timor Timur. Kekhawatiran Indonesia beralasan karena seperti informasi dari Bishop Ribeiro kepada Jose Martins bahwa ada 26–28 orang Vietnam Utara dengan paspor Portugis masuk Timor Timur melalui Macao dengan maksud akan melatih para pendukung Fretelin. Kalau ini sampai terjadi akan sangat membahayakan kestabilan di Indonesia dan Asia Tenggara umumnya. Kekhawatiran Indonesia mendapat dukungan dari negara-negara non komunis terpenting di dunia terutama Eropa Barat, Amerika Serikat, India, Jepang, dan negera-negara ASEAN.

Menurut pernyataan Pemerintah Portugal ada tiga pilihan yang dimungkinkan bagi status Timor Timur di kemudian hari, yaitu tetap berada di bawah Pemerintah Portugal, berdiri sendiri sebagai negara merdeka, dan bergabung dengan Indonesia. Dengan adanya pengumuman itu, muncullah beberapa partai politik, UDT, Fretelin, Apodeti, Kota, dan Trabalhista. Kelima partai tersebut yang akan menyalurkan aspirasi rakyat Timor Timur melalui referendum yang menurut rencana akan diadakan pada tanggal 13 Maret 1978. Menteri Luar Negeri Indonesia, Adam Malik, di New York pada 21 September 1974 bertemu dengan Menteri Luar Negeri Portugal Mario Soares untuk mencegah akibat-akibat yang tidak diinginkan sehubungan dengan perubahan politik di Portugal yang akan berpengaruh di Timor Timur. Dalam pertemuan itu dibicarakan masalah dekolonisasi Timor Timur dan hubungan Indonesia-Portugal.

Sebagai tindak lanjut pertemuan di New York, Menteri Koordinator Antarwilayah Portugal, Dr. Antonio de Almeida Santos, mengunjungi Indonesia pada tanggal 16–19 Oktober 1974 untuk mengadakan pembicaraan lebih lanjut dengan Pemerintah Indonesia di Jakarta. Pernyataannya setibanya di Jakarta kepada pers adalah sebagai berikut.

*"It would be unrealistic to advocate the establishment of an independent state of East Timor, because political freedom and the lack of a strong economy would automatically encourage other countries to recolonize the territory; and*

*The decolonization of Portuguese Timor would be implemented by selected responsible representatives from among the people."*

Dalam pertemuan Santos dengan Presiden Soeharto, beliau menyatakan sebagai berikut.

*"Indonesia has no territorial ambitions in East Timor or elsewhere and is opposed to colonialism in all its form as clearly stipulated in the preamble of the 1945 Constitution;*

*Indonesia would accept the integration of Portuguese Timor with Indonesia, if this was in line with the wishes of the people, and the territory could become a part of Indonesian unitary state in according with the 1945 Constitution."*

Sebelum kunjungan Dr. Antonia de Almeida Santos, pada bulan Oktober 1974 Presiden Soeharto telah mengirim Jenderal Ali Murtopo ke Lisbon untuk menemui Presiden Portugal, Francisco da Costa Gomes, Perdana Menteri Vasco Goncalves, Menteri Luar Negeri Mario Soares, dan Menteri Koordinator Wilayah Dr. Antonio de Almeida Santos. Dalam pertemuan itu telah dicapai saling pengertian untuk meningkatkan kerja sama antara Indonesia dan Portugal dengan menghormati hal-hal yang menyangkut masalah Timor Timur, dan pemerintah Portugal akan menyetujui integrasi Timor Timur bila sesuai dengan keinginan rakyat.

Awal tahun 1975, ditandai oleh adanya kerjasama antara UDT dan Fretelin pada 22 Januari 1975, yang bersepakat bahwa Portugal akan memindahkan kekuasaan kepada kedua partai besar di Timor

Timur. Sayangnya, koalisi antara kedua partai politik ini tidak berjalan lama. Kerjasama antara UDT dan Fretelin mulai retak, akhirnya perpecahan tidak dapat dihindarkan lagi. Pada akhir bulan Mei 1975, UDT menarik diri dari kerjasamanya dengan Fretelin. Pengaruh kelompok kiri dalam tubuh Fretelin makin kuat. Dua tokoh MFA dari Portugal yang duduk dalam Komisi Dekolonisasi, Mayor Mota dan Mayor Jonatas merupakan arsitek makin kuatnya kelompok kiri dalam Fretelin. Kelompok kiri Fretelin tidak percaya pada keterikatan (*commitment*) UDT pada kemerdekaan penuh Timor Timur. Kelompok konservatif UDT tidak senang pada retorika sosialis di kalangan Fretelin.

Komisi Dekolonisasi terdiri dari Lemos Pires, Gubernur Timor Timur, Mayor Adelino Coelho, Mayor Mota, Mayor Jonatas dan Kapten Ramos. Dalam komisi Dekolonisasi ini tokoh yang paling berpengaruh adalah Mayor Mota yang bertanggung jawab pada masalah politik. Dengan pecahnya kerjasama antara dua partai terbesar di Timor Timur, situasi makin tidak menentu. Pemerintah Portugal berusaha mempertemukan ketiga partai utama; UDT, Fretelin, dan Apodeti di Macau, tetapi Fretelin tidak muncul dalam pertemuan tersebut. Padahal, pertemuan itu penting sekali dalam membicarakan cara-cara pemindahan kekuasaan dari Pemerintah Portugal kepada rakyat Timor Timur. Tidak munculnya Fretelin di Macau mempersulit proses dekolonisasi yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Portugal. Menurut Viviani, ketidakhadiran Fretelin dalam pertemuan Macau merupakan kesalahan fatal.

Pada waktu pertemuan Macau diadakan pada tanggal 26–28 Juni 1975, Fretelin justru mengirimkan utusan pada perayaan hari kemerdekaan Mozambique 26 Juni 1975. Fretelin meng-indentifikasikan diri dengan gerakan Frelimo di Mozambique, bukan hanya dengan mengubah nama dari ASDT menjadi Fretelin, tetapi dengan mengambil oper lagu-lagu, lencana, dan cara-cara menghormat Frelimo. Bahkan, setelah menghadiri kemerdekaan

Mozambique Fretelin menolak gagasan pemilihan umum di Timor Timur dalam proses dekolonisasi, dengan dasar bahwa Frelimo memegang pemerintahan di Mozambique tanpa pemilihan umum.

Pada tanggal 10 Agustus 1975, UDT melakukan unjuk kekuatan (*show of force*), dengan mengambil alih kantor pemerintahan dan kepolisian. Mereka mendapat dukungan dari para pejabat pemerintahan Portugal di Timor Timur, kepolisian, dan kalangan moderat yang lain. UDT mengajukan tuntutan agar Mayor Mota dan Mayor Jonatas diusir dari Timor Timur, dan pemimpin Fretelin yang berhaluan komunis supaya ditangkap. Tuntutan untuk mengusir Mayor Mota dan Mayor Jonatas dikabulkan dengan dipulangkannya kedua mayor itu ke Portugal. Tuntutan yang kedua belum dilaksanakan, karena didahului oleh tindakan balasan dilakukan oleh Fretelin pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan menduduki tangsi militer di Aileu dan Dili. Fretelin mendapat dukungan kelompok militer dan menguasai persenjataan Portugal di Timor Timur, terutama senjata NATO yang dibawa oleh Pemerintah Portugal ke Mozambique yang kemudian dipindahkan ke Timor Timur. Dengan demikian mudah bagi Fretelin untuk menghadapi UDT yang hanya memiliki persenjataan tua dari kepolisian. Situasi Dili kacau, Pemerintah Portugal di Timor Timur tidak dapat menguasai keadaan, dan akhirnya Gubernur Lemos Pires meninggalkan Dili menuju ke Pulau Atauro di lepas pantai Dili. Situasi Timor Timur makin kacau, pertumpahan darah tidak bisa dihindarkan lagi. Pemerintah Portugal tidak berbuat apa-apa meskipun ada 3 kapal modern (*fregate*) di lepas pantai Timor Timur. Ketiga kapal tersebut didatangkan berturut-turut pada bulan Februari, Juni, dan Oktober 1975, tetapi tidak satu pun tembakan dilepaskan untuk meredakan situasi yang kacau. Dengan larinya Pemerintah Portugal hal itu berarti ada *vacum of power* (kekosongan kekuasaan). Pemerintah Portugal tidak bertanggung jawab terhadap Timor Timur. Di perbatasan dengan Indonesia makin banyak pengungsi yang

menyebrangi perbatasan, keadaan ini makin menyulitkan posisi pemerintah Indonesia.

Usaha-usaha diplomasi untuk melicinkan jalan pemindahan kekuasaan terus dilakukan oleh Portugal dan Indonesia. Indonesia diundang oleh pemerintah Portugal untuk menghadiri Konferensi di London pada tanggal 9 Maret 1975. Indonesia diwakili oleh Jenderal Ali Murtopo, Portugal diwakili oleh Menteri Dekolonisasi, Vitor Alves. Dalam pertemuan itu ada tiga hal yang disepakati yaitu sebagai berikut.

1) Persiapan dibuat untuk pertemuan antara Pemerintah Portugal dan berbagai Partai Politik di Timor Timur untuk membicarakan rencana untuk pelaksanaan proses dekolonisasi dengan cara damai dan tertib.
2) Dalam pengakuan terhadap kepentingan Indonesia diharapkan Indonesia memperluas bantuannya terhadap Apodeti dalam memajukan partai, sepanjang bantuan tersebut tidak terlalu terbuka; lebih lanjut Indonesia diminta untuk membujuk Apodeti supaya tidak memboikot pertemuan yang direncanakan.
3) Dengan menghormati kepada perkembangan yang akan datang di Timor-Timur, Indonesia selalu akan diajak konsultasi dan pendapatnya diperhatikan dan didengar; dalam hubungannya dengan komitmen ini, Indonesia diminta mempunyai wakil di Hongkong pada waktu pertemuan yang direncanakan di Macao.

Dengan berkecamuknya perang dan larinya Gubernur Timor Timur ke P. Atauro, Pemerintah Portugal mengirim lagi Dr. A. A. Santos, yang tiba di Jakarta tanggal 28 Agustus 1975. Selanjutnya, dia meneruskan perjalanan ke Australia dan pulau Atauro. Di Jakarta pada tanggal 29 Agustus 1975 telah dicapai saling pengertian dengan Menteri Luar Negeri ad interim Mochtar Kusumaatmaja sebagai berikut.

a) Indonesia mengakui Pemerintah Portugal dan wakilnya, Gubernur Timor Timur, sebagai satu-satunya penguasa di Timor Timur.

b) Indonesia dan Portugis berpegang teguh pada prinsip-prinsip proses dekolonisasi secara tertib, untuk memungkinkan rakyat Timor Timur menentukan masa depan politiknya.

c) Situasi yang memburuk yang diakibatkan oleh perang saudara perlu suatu tindakan mengembalikan ketertiban dan keamanan serta memerlukan tindakan kemanusiaan seperti evakuasi rakyat dan tindakan darurat bantuan pangan. Semuanya itu akan menyumbang bagi kemungkinan proses dekolonisasi dapat di implementasi dengan cara damai.

Menteri Luar Negeri *ad interim*, Mochtar Kusumaatmaja, dalam konferensi pers setelah pertemuannya dengan Dr. A.A. Santos menyatakan sikap Indonesia sebagai berikut.

a) Bahwa Indonesia tidak mempunyai ambisi teritorial di Timor Timur, yang tidak merupakan bagian dari wilayah yang dituntut Indonesia ketika memproklamasikan kemerdekaan 17 Agustus 1945.

b) Indonesia mendukung prinsip-prinsip dekolonisasi. Kepada Timor Timur Indonesia mengharap bahwa proses dekolonisasi akan dilakukan dengan tertib dan tidak ada kelompok politik yang diizinkan memaksakan kehendaknya terhadap rakyat.

Mengacu pada butir 3 pembicaraan Mochtar-Santos pada tanggal 29 Agustus di atas, Indonesia mengajukan *Memorandum of Understanding* (MoU) kepada Santos. Memorandum ini bermaksud menghentikan perang saudara yang sedang berkecamuk, karena ketidakmampuan Portugal memenuhi tanggung jawabnya. Dalam memorandum tersebut dinyatakan akan dibentuk suatu badan yang disebut '*The Joint Authority*' yang terdiri dari Australia, Indonesia, Malaysia, dan Portugal. Badan ini akan berfungsi seperti berikut.

1) Mengatur Timor Timur sampai kekuasaan Portugis ditegakkan Kembali.
2) Setelah kekuasaan Portugis ditegakkan kembali, fungsi *the Joint Authority* akan dipakai untuk mempersiapkan pelaksanaan proses dekolonisasi secara tertib dan pengawasannya.
3) *The Joint Authority* dan Satuan Tugas mengembalikan perdamaian dan ketertiban yang akan menciptakan keadaan yang diperlukan untuk kembalinya Pemerintahan Portugis di Timor Timur dan menegakkan kembali kekuasaannya.
4) Setelah (fase pertama) operasi keamanan selesai (mengembalikan perdamaian dan ketertiban) Komandan Satuan Tugas akan berada di bawah perintah dari *Joint Authority*:
    a) Selama fase operasi keamanan tanggung jawab untuk perdamaian dan ketertiban akan berada di tangan Komandan Satuan Tugas;
    b) Selama fase kedua Komandan Satuan Tugas akan berada di bawah pengawasan dari *Joint Authority*, yang akan menghormati pendapat Komandan Satuan Tugas sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk perdamaian dan ketertiban.

Setelah situasi tenang, kekuasaan akan diserahkan kepada Portugal. Dr. A.A. Santos menangguhkan usul Indonesia untuk meneruskan perjalanan ke Australia dan pulau Atauro. Dalam perjalanannya kembali ke Portugal dia akan singgah lagi di Jakarta.

Dalam perundingan kedua sekembalinya dai Australia dan pulau Atauro, Santos menyatakan sekali lagi bahwa Portugal akan melaksanakan kebijakan dekolonisasi sepenuhnya untuk semua pihak dan tidak akan menyerahkan kekuasaan hanya kepada Fretelin. Tentang memorandum yang diajukan oleh Indonesia, pemerintah Portugal tidak menyetujui dan tidak mau melepaskan tanggung jawab atas Timor Timur. Dalam *the Joint Authority* adanya empat

negara yang bertanggung jawab, sekali lagi, menunjukkan bahwa Indonesia tidak mempunyai ambisi territorial. Justru Indonesia menginginkan agar proses dekolonisasi bisa berjalan dengan baik. Menurut Indonesia tidak mungkin proses dekolonisasi akan berjalan dengan baik dalam keadaan kacau. Sementara Dr. A.A.Santos sedang menjalankan misinya, Presiden Portugal, General Francisco da Costa Gomes, memberi jaminan kepada Pemerintah Indonesia bahwa Portugal tidak akan melaksanakan dekolonisasi di Timor Timur secara sepihak dan dalam menyelesaikan masalah itu pandangan Indonesia akan selalu diperhatikan.

Pada tanggal 7 September 1975 di Batugede, dalam pertemuan yang dihadiri oleh tokoh-tokoh UDT: Francisco Lopez da Cruz, Mario Vegas Carrascalau dan Antonio Soussa de Nascimento; tokoh-tokoh KOTA, Jose Martins dan Francisco Diaz; tokoh-tokoh Trabalhista, Fernando Antonio Soares dos Santos, Grancindo do Cormo Guereino, dan Carlos dos Santos, mereka menyatakan keinginan mereka untuk berintegrasi dengan Indonesia. Keinginan ketiga partai tersebut didukung oleh Joao Carrascalau, komandan pasukan UDT. Setelah ketiga partai tersebut membuat pernyataan di Batugede, kota ini mendapat serangan dan jatuh ke tangan Fretelin. Kejadian itu mendorong keempat partai (ditambah Apodeti) tersebut mempersatukan komandonya untuk menyerang balik Fretelin. Pada tanggal 6 Oktober 1975 Batugede dapat direbut kembali, beberapa hari kemudian Balibo, diikuti Maliana dan Bobonaro.

Dalam usahanya melaksanakan proses dekolonisasi secara baik, Portugal mengundang pihak-pihak yang bersengketa untuk bertemmu di Macau pada tanggal 26–28 Juni 1975. Dalam pertemuan itu Fretelin tidak hadir. Ketidakhadiran Fretelin menyebabkan konsensus dalam proses dekolonisasi tidak bisa dicapai. Untuk itu, Portugal melakukan pertemuan terpisah dengan wakil-wakil UDT dan Apodeti tentang rencana untuk dekolonisasi Timor Timur.

Setelah pertemuan Macao tersebut Portugal mengumumkan Constitutional Law 7/75 yang isinya:

a) Akan ditetapkan pemerintahan transisi sampai pemilihan *Popular Assembly* Oktober 1976 yang akan bertanggung jawab tentang status pemerintahan yang akan datang.
b) Pemerintah sementara terdiri dari seorang *High Commissioner* ditunjuk Portugal, dan 5 anggota: 2 wakil Portugal, 3 wakil Partai Politik.
c) Peraturan ini juga menetapkan *Transitional Government Council* sebagai badan penasihat yang terdiri dari 2 anggota dipilih tiap Dewan Wilayah (*Regional Council*) dan 4 dipilih oleh Partai Partai.
d) Direncanakan pemindahan kekuasaan Oktober 1978. Fretelin menolak semuanya itu.

Fretelin menolak ketentuan yang dihasilkan dalam pertemuan Macao. Mereka menuntut agar Portugal segera menyatakan pemberian kemerdekaan kepada Timor Timur.

Ketika dihadapkan pada situasi yang makin gawat di Timor Timur, Pemerintah Portugal awal Oktober 1975 menunjukkan keinginannya untuk membicarakan kembali penyelesaian masalah Timor Timur. Dalam pidatonya pada sidang Majelis Umum PBB 9 Oktober 1975, Menteri Luar Negeri Portugal, Melo Aritunes menyatakan sebagai berikut, "*We are ready to accept a wide range of political formulas which would truly consider the interest of the people of East Timor*".

Pada Oktober 1975, Menteri Luar Negeri Adam Malik menyatakan bahwa Indonesia menyambut gembira usul Portugal untuk memulai kembali pembicaraan tentang Timor Timur. Indonesia siap membantu pemerintah Portugal dalam melaksanakan kebijakan dekolonisasi:

*"… to help the Portuguese Government realize its policy of decolonization, which has been approved by the former and present Government of Portugal, as well as by the political parties in the Portuguese colony."*

Selain itu, disetujui bahwa pembicaraan akan dilakukan di Roma pada tanggal 1–2 November 1975. Adam Malik menyatakan bahwa Indonesia berusaha menghalangi pertumpahan darah. UDT meminta pemulihan pemerintah Portugal di Timor Timur sebagai prasyarat pembicaraan sehingga ketertiban dan keamanan harus dipulihkan lebih dulu dan pelaksanaan dekolonisasi harus sesuai dengan hasil pertemuan Macao. Apodeti setuju terhadap formulasi semacam itu. Setelah pembicaraan dua hari selesai, dilakukan pernyataan bersama yang intinya sebagai berikut.

a) Setuju memperkuat hubungan antara kedua negara dan dilakukan pembicaraan terbuka, bersahabat dan saling pengertian dalam masalah dekolonisasi Timor Timur.
b) Sepakat dalam mengikuti prinsip-prinsip dekolonisasi PBB.
c) Sepakat bahwa tanggung jawab untuk dekolonisasi berada pada Pemerintah Portugal sebagai penguasa resmi di wilayah Timor Timur.
d) Sepakat akan perlunya mengembalikan perdamaian dan ketertiban di Timor Timur.
e) Setuju akan perlunya diadakan pertemuan sesegera mungkin antara Pemerintah Portugal dan semua Partai Politik di Timor-Timur untuk mengembalikan perdamaian dan proses dekolonisasi.
f) Dibicarakan pula masalah pengungsi Timor Timur yang tinggal di Timor Indonesia serta 23 orang Portugis yang menjadi tawanan UDT.

g) Sepakat dalam proses dekolonisasi Timor Timur akan kepentingan negara-negara di wilayah tersebut, terutama Indonesia.

h) Sepakat dalam memelihara kerjasama dan konsultasi antara kedua pemerintah.

i) Kedua Menteri menyatakan penghargaan yang sedalam-dalamnya kepada Pemerintah Italia atas penerimaan dan kerjasamanya yang memungkinkan diadakan pertemuan di Roma.

Tanggapan Fretelin terhadap pertemuan ini kabur, di satu pihak Ketua Fretelin, Francisco do Amaral, menyatakan pada siaran radio Dili bahwa Fretelin menentang pertemuan Roma. Di lain pihak, pers asing melaporkan Fretelin berkeinginan untuk berunding dengan UDT dan Apodeti. Situasi tidak jelas, Indonesia menunggu laporan dari Pemerintah Australia apakah pimpinan Fretelin di Darwin siap melakukan pembicaraan dengan UDT, Apodeti, dan Portugal sesuai dengan perjanjian Roma.

Ketua UDT, Francisco Lopez da Cruz, sebelumnya telah menyatakan bahwa partainya mau berunding dengan pemerintah Portugal tentang masalah dekolonisasi. Di samping itu, dia memperingatkan bahwa ada tiga partai besar di Timor Timur. Oleh karena itu, pembicaraan tentang masa depan Timor Timur harus dilakukan dengan ketiga-tiganya. Menyerahkan kekuasaan hanya kepada Fretelin tanpa persetujuan 2 partai yang lain akan mengakibatkan berlanjutnya perang saudara.

Pada 8 November 1975, Menteri Luar Negeri Adam Malik pergi ke Atambua untuk memberitahukan hasil pertemuan Roma kepada UDT, Apodeti, dan Fretelin, tetapi wakil Fretelin tidak datang ke Atambua. Sekalipun demikian, pada 19 November 1975 Menteri Luar Negeri Adam Malik mendapat informasi yang melegakan, yaitu ketiga partai politik tersebut menyatakan keinginannya untuk

membicarakan masa depan Timor Timur. Apodeti menyarankan supaya pembicaraan diadakan di Bali, tetapi Fretelin tidak menentukan tempat di mana pembicaraan akan diadakan atau kesediaan menghadiri pertemuan di Bali. Di tengah-tengah berita yang melegakan ini, tiba-tiba Fretelin secara sepihak menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 28 November 1975. Sebagai reaksi dari pernyataan kemerdekaan Fretelin, di Balibo, keempat partai politik lainnya: UDT, Apodeti, Kota, dan Trabalhista menyatakan Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia dan meminta pemerintah Indonesia untuk mengambil tindakan yang perlu dalam mengembalikan ketertiban dan keamanan.

Reaksi yang datang dari Portugal sehubungan dengan proklamasi kemerdekaan yang dinyatakan oleh Fretelin dan integrasi Timor Timur dengan Indonesia yang dilakukan oleh keempat partai politik adalah menolak keduanya. Suatu komunike yang dikeluarkan oleh Komisi Dekolonisasi Nasional Portugal pada 29 November 1975 menyatakan bahwa Portugal masih melanjutkan kekuasaannya di Timor Timur.

Reaksi dari Indonesia adalah pernyataannya pada tanggal 4 Desember 1975 bahwa proses dekolonisasi di Timor Timur tidak berjalan sebagaimana mestinya. Deklarasi kemerdekaan sepihak dari Fretelin telah membuat pelaksanaan persetujuan Roma sulit. Portugal sebagai penguasa di wilayah itu menyatakan di PBB ketidakmampuannya menjalankan kekuasaannya di wilayah Timor.

Pasukan dari keempat partai politik dengan dibantu oleh sukarelawan militer Indonesia, berhasil menguasai Dili pada tanggal 7 Desember 1975. Dengan segera dibentuklah Pemerintahan Sementara Timor Timur pada tanggal 17 Desember 1975. Dengan demikian, berakhirlah kekuasaan Portugal selama 450 tahun, dan berakhir pulalah babak pertama sejarah Timor Timur yang

menyangkut hubungan Australia-Indonesia di bawah Pemerintah Whitlam.

Serangan Indonesia ke Dili mendapat mendapat reaksi dari berbagai negara, antara lain dari Australia, Amerika Serikat, RRC, Uni Soviet, dan negara-negara ASEAN. Pemerintah Australia mempunyai sikap berbeda dengan beberapa Serikat Buruh. Pemerintah Whitlam, Pemerintah *care taker*, dan Pemerintah Baru LCP yang baru dilantik bulan Desember berusaha menghindari pertentangan dengan Indonesia. Pemerintah Australia berdiam diri atas pengambilalihan Timor Timur oleh Indonesia. Sementara itu beberapa Serikat Buruh mendukung Fretelin dan menentang Tindakan Indonesia, terutama *Waterside Workers Federation* yang dulu, ketika perang kemerdekaan Indonesia 1945–1949, membantu Indonesia. *Waterside Workers Federation* cabang Darwin menolak mengisi muatan pada kapal yang menuju Timor Timur, sebab dikhawatirkan muatan itu jatuh ke UDT. Sebaliknya Pemerintah Australia menyita radio transmitter Fretelin di Darwin, sehingga menyulitkan komunikasi mereka dan juga menolak menerbangkan utusan PBB ke daerah yang dikuasai oleh Fretelin di Timor Timur atas dasar keamanan.

Negara-negara besar, Amerika Serikat, RRC, dan Uni Soviet, umumnya membisu. Amerika Serikat diperkirakan telah merestui atau setidak-tidaknya mengetahui rencana serangan Indonesia, sebab serangan ke Dili itu terjadi 12 jam setelah Presiden Gerald Ford meninggalkan Jakarta. Sumber Gedung Putih mengatakan bahwa Presiden Soeharto tidak memberitahu Presiden Ford tentang rencana serangan itu. Serangan itu dikhawatirkan akan menyebabkan Congress tidak menyetujui bantuan dan rencana pembelian senjata oleh Indonesia. Sebagaimana telah disebut sebelumnya, Amerika Serikat setuju penyerbuan ke Timor Timur asal tidak memakai senjata dari Amerika Serikat. Sedangkan pada penyerbuan ke Dili 7 Desember 1975, selain memakai senjata dari

Malaysia, sebagian memakai senjata dari Amerika Serikat. Justru *House of Representative*, beberapa bulan kemudian menyetujui bantuan kepada Indonesia. Dengan demikian, hapuslah spekulasi bahwa Amerika Serikat akan memveto bila senjatanya dipakai dalam serangan Timor Timur.

RRC mengutuk serangan Indonesia seperti yang dimuat dalam Harian Rakyat tanggal 9 Desember 1975:

"Perjuangan rakyat Timor Timur untuk kebebasan dan kemerdekaannya merupakan bagian integral dari perjuangan rakyat dunia ketiga melawan kolonialisme, imperialisme, dan hegemonisme. Selain itu, Menteri Luar Negeri RRC, Chiao Kuan-Hua, menjamu delegasi Republik Demokrasi Timor Timur yang dipimpin oleh Rogerio Tiago de Fatima Lobato, Kepala Staf Angkatan Bersenjata Timor Timur di Beijing, pada 19 Desember 1975."

Uni Soviet, seperti yang dimuat dalam harian Pravda, hanya menyatakan prihatin atas kejadian di Timor Timur dan mendukung hak menentukan nasib sendiri tanpa mencela terang-terangan tindakan Indonesia. Dari negara-negara ASEAN, kecuali Singapura, semuanya mendukung tindakan Indonesia.

Terdapat persamaan pandangan antara Australia dan Indonesia tentang Timor Timur. Mereka sama-sama menganggap Timor Timur tidak penting. Oleh karena itu, mereka tidak menaruh perhatian. Bedanya ketidakpedulian Australia dimulai sejak tahun 1950-an setelah Indonesia merdeka, lebih-lebih setelah Irian Barat masuk kedalam wilayah RI. Sebaliknya, ketidakpedulian Indonesia terjadi sejak berdirinya sebagai negara merdeka 1945. Baru ketika 1975 Timor Timur dianggap akan menggaggu kestabilan politiknya, perhatian mulai dicurahkan. Australia tidak ingin mengorbankan hubungannya dengan Indonesia hanya karena masalah Timor Timur, tetapi sebagai penganut liberalisme Australia ingin agar

keinginan rakyat Timor Timur diperhatikan. Sebaliknya Indonesia tidak mau mengorbankan keamanannya hanya karena Timor Timur.

Dalam masalah Timor Timur pemerintah Whitlam menghadapi dilema antara kepentingan nasionalnya dengan kepentingan idealnya tentang demokrasi. Kepentingan nasional Australia menghendaki untuk bekerjasama dengan Indonesia, sebagai negara yang paling dekat, paling luas wilayahnya, dan paling banyak penduduknya. Hubungan kurang baik dengan Indonesia akan banyak merugikan Australia secara politik, ekonomi, maupun pertahanan keamanan. Kepentingan idealnya menghendaki Australia menjunjung azas demokrasi yaitu hak menentukan nasib sendiri pada semua bangsa, besar maupun kecil. Pemerintah Whitlam memilih menjaga hubungan baik dengan Indonesia, sekalipun rakyat Australia umumnya kurang menyukainya. Sikap Whitlam yang demikian ini akhirnya menimbulkan perpecahan antara dirinya dengan Partai Buruh. Menurut pandangan Whitlam, Australia bukan pihak yang berkepentingan dalam masalah Timor Timur, karena itu ketika didesak untuk melakukan intervensi atau menengahi dia menolak. Begitu pula ketika Indonesia mengirimkan sukarelawan militer untuk mengembalikan keamanan dan ketertiban di Timor Timur, Whitlam menolak desakan Caucus untuk mengutuk tindakan Indonesia.

Masalah Timor Timur merupakan ganjalan bagi hubungan Australia-Indonesia yang mulai dirintis oleh pemerintahan LCP pasca Menzies, dan makin dipererat oleh pemerintahan Partai Buruh di bawah Whitlam. Inti persoalannya adalah konflik penafsiran tentang hak menentukan nasib sendiri (right of self-determination) bagi rakyat Timor Timur.

Perbedaan penafsiran tentang hak menentukan nasib sendiri antara Australia dan Indonesia diperkeruh oleh perbedaan kepentingan di antara kelompok-kelompok politik di Australia

sendiri. Menurut Indonesia hak menentukan nasib sendiri sudah dilakukan oleh rakyat Timor Timur dengan adanya pernyataan Balibo dari 4 partai politik yang mewakili mayoritas rakyat Timor Timur. Pernyataan Balibo adalah pernyataan yang sah yang sifatnya sekali ucap (einmalig) artinya tidak dapat diulang. Bagi Australia dan sebagian anggota PBB pernyataan Balibo belum sah karena tidak dinyatakan oleh rakyat dengan cara pemilihan umum. Hak menentukan nasib sendiri dengan cara one man one vote adalah tidak realistis seperti yang dinyatakan oleh Duta Besar Inggris waktu itu.

Sikap Australia tentang masalah Timor Timur pada dasarnya dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu kelompok yang pro dan anti-integrasi. Kelompok pro-integrasi adalah Pemerintah Partai Buruh di bawah Whitlam dan oposisi, Partai Liberal-Country. Kelompok anti-integrasi adalah left-wing Partai Buruh, media massa dan left-wing lainnya seperti akademisi radikal kiri, pastor Katolik radikal kiri.

Kelompok pro-integrasi bisa dibedakan ke dalam dua kelompok, yaitu yang lebih menitikberatkan integrasi dengan Indonesia sebagai hal yang utama, tetapi tidak melupakan hak menentukan nasib sendiri. Kelompok ini dapat disebut sebagai kelompok pragmatis. Yang masuk kelompok pragmatis adalah Perdana Menteri Australia, Whitlam, Ketua dan Wakil Ketua Partai Oposisi, Malcolm Fraser dan Douglas Anthony. Mereka lebih mementingkan hubungan jangka panjang dengan Indonesia. Bagi mereka integrasi Timor Timur dengan Indonesia merupakan pilihan terbaik. Kelompok lain yang pro-integrasi adalah kelompok moralis. Dikatakan sebagai kelompok moralis karena mereka merasa mempunyai kewajiban moral untuk mendukung hak menentukan nasib sendiri sesuai dengan Piagam PBB terhadap semua bangsa bekas jajahan. Mereka menyadari hubungan dengan Indonesia sangat penting bagi Australia. Mereka setuju Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia, tetapi cara

berintegrasi dengan Indonesia, tetapi cara berintegrasi harus melalui hak menentukan nasib sendiri terlebih dulu. Yang termasuk kelompok ini adalah Menteri Luar Negeri Australia, D. Willeseee, dan Menteri Luar Negeri bayangan Andrew Peacock.

Kelompok anti-integrasi sebenarnya jumlahnya relatif sedikit, tetapi mereka ini berhasil mempengaruhi masyarakat karena suaranya lantang dan didukung media massa. Mereka ini pada dasarnya menginginkan agar Timor Timur menjadi negara merdeka. Mereka tidak memperhitungkan luas wilayah Timor Timur yang sempit, sumber alam yang minim, keadaan rakyatnya yang masih terbelakang, dan akibat-akibat dari kemerdekaan di belakang hari bagi keamanan Australia maupun negara-negara lain di sekitarnya. Bagi mereka yang penting menurut Piagam PBB bahwa semua bangsa berhak menentukan masa depannya sendiri tidak peduli apakah bangs itu besar atau kecil. Karena itu, kelompok ini dapat disebut sebagai kelompok idealis. Mereka umumnya berasal dari kelompok kiri atau komunis, dari Partai Buruh, atau kelompok kiri pada organisasi lain, yang simpatinya ditujukan pada Fretelin. Para tokoh yang termasuk dalam kelompok ini seperti misalnya Tom Uren, Ken Fry dari left-wing Partai Buruh; Bruce McFarlan dari radikal kiri akademisi; Denis Freney dari CIET; Jim Roulston dari Serikat Buruh kiri Victoria.

Dari pihak Indonesia sikapnya sama dengan sikap pemerintah Australia, yaitu lebih menitikberatkan pada segi keamanan. Indonesia tidak memperhatikan Timor Timur sejak kemerdekaannya meskipun Indonesia sebagai negara yang anti kolonialisme dan imperialisme, Timor Timur tidak pernah dituntut atau diserang. Indonesia tetap berpegang pada tujuannya semula yaitu mendirikan negara merdeka dengan wilayah yang meliputi daerah bekas Hindia Belanda. Sekalipun demikian, Indonesia tidak mau keamanannya terganggu dengan adanya Timor Timur sebagai negara merdeka. Apalagi kalau yang memerintah adalah kelompok

yang pro-komunis atau komunis. Seperti ternyata kemudian, Fretelin banyak dipengaruhi oleh gerakan sosialis baik yang berasal dari gerakan Movimento das Forças Armadas (MFA )di Portugal maupun Frelimo di Mozambique. Pengaruh sosialis komunis makin jelas pada waktu Fretelin memproklamasikan Timor Timur sebagai negara merdeka dengan nama Republik Demokrasi Timor Timur, senada dengan nama Republik Demokrasi Vietnam, Republik Demokrasi Korea, atau Republik Demokrasi Mozambique sendiri. Jadi, sulit bagi seseorang mengatakan Fretelin bukan komunis atau setidak-tidaknya tidak dipengaruhi komunis. Sebagai negara yang sering keamanannya diganggu oleh komunis (pada tahun 1927, 1946, 1948, 1965) Indonesia tidak mau kecurian untuk kelima kalinya. Oleh karena itu, setelah terjadi perang saudara antara UDT dan Fretelin, serta larinya Pemerintah Portugal di Timor Timur dari Dili ke pulau Atauro, yang menyebabkan situasi tidak terkendali, Indonesia tidak mau mengambil resiko situasi yang demikian yang terjadi di belakang pintu rumahnya. Apalagi Pemerintah Portugal tidak mau berbuat sesuatu untuk mengembalikan keamanan dan ketertiban. Kejadian ini mengundang kritik keras dari Australia. Para pendukung antiintegrasi Timor Timur di Australia lupa bahwa kalau keadaan Timor Timuur berlarut-larut yang paling rugi adalah Indonesia. Kalau keadaan Indonesia tidak stabil, akibatnya akan menjalar ke Australia. Paling tidak Australia harus lebih banyak mengeluarkan dana bagi pengerahan pasukan ke wilayah utara dalam membendung arus pelarian dari Timor Timur.

Seperti telah disebutkan pada bagian awal kesimpulan ini perbedaan pendapat antara Australia dan Indonesia terutama disebabkan oleh perbedaan penafsiran mengenai self-determination (hak menentukan nasib sendiri). Bagi Australia, yang menganut faham liberalisme dan terbiasa dengan pemberian hak kebebasan menyatakan pendapat secara individual, berintegrasinya Timor Timur dengan Indonesia tidak sah karena tidak melalui persetujuan

dari rakyat Timor Timur. Sedangkan bagi Indonesia self-determination tidak harus dinyatakan dengan one man one vote atau secara individual, bisa saja dinyatakan secara kelompok. Lain dengan masyarakat Barat yang kesadaran individunya sudah tinggi, masyarakat tradisional seperti rakyat Timor Timur atau Indonesia, rasa kebersamaannya masih tinggi. Dengan demikian, meskipun individu diberi kebebasan menyatakan pendapat, mereka akan tunduk saja kepada apa yang dikatakan oleh pemimpinnya. Apalagi di Timor Timur, seperti pendapat Gordon Duggan dari Kedutaan Besar Inggris, self-determination tidak realistis. Oleh karena itu, menurut penafsiran Indonesia hak menentukan nasib sendiri rakyat Timor Timur sudah dinyatakan dengan dikeluarkannya pernyataan Balibo pada 29 November 1975, bahwa 4 partai politik setuju berintegrasi dengan Indonesia, hanya satu partai saja yang tidak setuju yaitu Fretelin. Dengan demikian, mayoritas rakyat Timor Timur yang diwakili keempat partai tersebut setuju berintegrasi dengan Indonesia. Hanya beberapa pimpinan puncak saja di Australia yang mengerti keadaan ini, sebagian besar mereka dan massa rakyat tidak memahami. Mereka menilai kejadian di Indonesia atau dunia ketiga umumnya dengan ukuran-ukuran nilai yang mereka terapkan pada masyarakatnya sendiri. Hal itulah yang menyebabkan mudahnya rakyat Australia digerakkan untuk menentang integrasi Timor Timur dengan Indonesia.

Bab IX

# INDEPENDENSI POLITIK LUAR NEGERI AUSTRALIA

Masalah pokok yang dihadapi Australia adalah soal keamanan (*security*). Australia merasa belum mampu menjaga keamanan wilayahnya yang terletak di suatu daerah yang asing, jauh dari asal sebagian besar penduduknya untuk menghadapi kemungkinan ancaman dari bangsa-bangsa saingan Inggris (pada masa kolonial dan masa awal kemerdekaannya) dan bangsa-bangsa Asia, terutama Cina dan Jepang. Faktor geografis, terutama jarak Australia dengan negara induknya, dan sosial budaya masih besar pengaruhnya pada para pengambil keputusan dalam memutuskan politik luar negeri. Australia terpencil dan merasa terancam berada di kawasan Asia Pasifik yang dikelilingi oleh bangsa-bangsa non-Eropa. Untuk itu Australia perlu mencari negara lain sebagai pelindungnya. Dengan demikian berarti kebebasannya berkurang karena harus mengikuti apa yang dikatakan oleh negara pelindungnya. Oleh karena itu, sejak mendapatkan kemerdekaannya politik luar negeri Australia lebih dikenal sebagai Politik Ketergantungan.

Semula tergantung kepada perlindungan Inggris, namun sejak Perang Dunia II Australia tergantung pada Amerika Serikat. Pemerintah Australia waktu itu mempunyai persepsi dan interpretasi

berbeda dengan Whitlam mengenai tantangan yang dihadapi oleh Australia setelah Perang Dunia II. Menurut pemerintah Australia, situasi dan kondisi di Asia Paifik makin tidak menentu oleh karena kemajuan komunisme dan munculnya negara-negara baru yang belum stabil. Situasi demikian harus dihadapi dengan melakukan kerjasama yang makin erat dengan sekutu utama Australia, Amerika Serikat, untuk membendung kemajuan komunisme dan menjaga stabilitas di Asia Pasifik yang mengancam Australia.

Menurut persepsi Whitlam, Australia dihadapkan pada dua persoalan yaitu, pertama, semangat nasionalisme yang melanda Eropa pada abad ke–19, yang di abad ke–20 melanda Asia Afrika. Tidak ada gangguan keamanan untuk Australia yang secara geografis terpencil, semua kekacauan sekarang berada di sekitar Australia seperti misalnya di lembah sungai Mekong, di perbatasan India-RRC, dan sebagainya. Kedua, Australia makin lama makin terisolasi dari negara-negara yang secara tradisional mempunyai ikatan ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Inggris makin mendekati Eropa, Jepang telah menjadi pasar yang lebih besar daripada Inggris. Kekuatan besar di luar jangkauan Australia mendorong untuk mengkaji secara mendasar posisi Australia yang terisolasi dan yang masyarakatnya Eropa. "*We are being driven rapidly to making adjustments from the familiar European world to an unfamiliar Afro-Asian world*". Inilah yang mendorong mengapa Whitlam ingin mengubah politik luar negeri ketergantungan menjadi Politik Luar Negeri Independen.

Australia harus menyesuaikan diri dengan situasi baru untuk menjaga keamanan dan eksistensinya. Penyesuaian dengan situasi baru harus dilakukan bukan dengan cara berkonfrontasi dengan lingkungan sekitarnya tetapi dengan cara persuasif, bukan dengan kerjasama militer tetapi dengan kerjasama sosial budaya. Apa yang terjadi di negara-negara Asia adalah gerakan nasionalisme yang ingin melepaskan diri dari kolonialisme Barat. Bangsa-bangsa tersebut hanya ingin memperjuangkan kemerdekaan dan jati dirinya

sebagai bangsa merdeka. Tekanan negara-negara kolonialis Barat itulah yang menimbulkan ketidakstabilan seperti yang terjadi di Vietnam dan Indonesia. Di daerah bekas koloni Inggris seperti India dan Pakistan stabilitas mantap karena Inggris tidak berkeras kepala mempertahankan koloninya, bahkan hubungan India dan Pakistan dengan Inggris tidak pernah sebaik itu di masa sebelumnya. Justru di daerah-daerah koloni yang penjajahnya berkeras tidak mau memberi kemerdekaan komunisme berkembang pesat seperti di Vietnam dan Indonesia, sebaliknya di India dan Pakistan komunisme tidak bisa berkembang.

Perubahan politik luar negeri Australia dimaksudkan oleh Whitlam agar Australia tumbuh sebagai negara berbeda, toleran, mau bekerjasama dan dihormati tidak hanya di Asia Pasifik tetapi di dunia pada umumnya. Menurut Whitlam hanya bangsa yang menjalankan Politik Independen (mandiri) dan mempunyai jati diri yang dapat memberi sumbangan pada perdamaian. Bangsa pengikut, vazal, atau satelit tidak dapat memberi sumbangan bahkan akan menjadi korban pertama apabila perdamaian dan kerjasama berakhir. Dalam perhitungannya tidak akan ada ancaman terhadap keamanan Australia karena Australia tidak mempunyai perelisihan mendasar dengan negara-negara tetanggganya.

Sekalipun Whitlam melakukan perubahan politik luar negeri, namun perubahan tersebut dapat dilakukan tanpa merusak hubungan dengan Amerika Serikat. Gough Whitlam ingin mengubah Politik Luar Negeri Ketergantungan menjadi politik luar negeri yang bebas. Pemikiran agar Australia sebagai negara merdeka dan berkekuatan menengah (*middle power country*) menjalankan politik luar negeri independen yang mempunyai jati diri telah menjadi obsesinya sejak menapakkan kakinya dalam kancah politik nasional. Ia tidak ingin politik luar negeri Australia mengikuti politik Amerika Serikat tanpa *reserve*. Whitlam dapat mewujudkan keinginannya untuk menjalin hubungan antara dua sahabat yang

setara dengan memberi kritik bukan sebagai pengikut tanpa *reserve*. Kalau Australia selalu mengikuti politik luar negeri Amerika Serikat tanpa *reserve*, berarti Australia tidak pernah menjadi dewasa. Politik Luar Negeri Independen bukan berarti Australia menjauhi sekutu tradisionalnya.

Politik Luar Negeri Independen artinya menyeimbangkan hubungan antara Australia dengan sekutu tradisionalnya, negara-negara komunis, dan negara-negara Dunia Ketiga. Dengan demikian, tidak ada perbedaan hubungan antara Australia dengan Amerika Serikat, Australia dengan Republik Rakyat Cina, dan Australia dengan Indonesia. Keputusan tentang politik luar negeri tidak lagi ditentukan di London atau di Washington tetapi di Canberra. Australia tidak lagi mengikuti politik sekutunya tanpa *reserve*, tetapi dengan memberikan pendapatnya sendiri tentang masalah yang dihadapi. Dengan cara demikian Australia menunjukkan kedewasaannya dan hubungan dengan Amerika Serikat menjadi hubungan antara dua sahabat yang setaraf bukan hubungan *subservient*. Menurut Whitlam tidak ada sikap anti Inggris atau anti Amerika yang ada ialah sikap pro Australia.

Whitlam mampu mengatasi tantangan dari dalam negeri yang masih curiga terhadap lingkungannya. Jika ditelisik lebih mendalam, Whitlam berusaha mengubah persepsi Australia terhadap lingkungan sekitarnya di Asia Pasifik. Ia tidak lagi menganggap Asia sebagai ancaman terhadap keamanannya, tetapi sebagai mitra yang perlu diajak bekerja sama dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan untuk kepentingan bersama.

Syarat utama agar Australia dapat menjalankan politik luar negeri independen adalah adanya pemerintahan Partai Buruh. Untuk dapat memerintah Whitlam perlu mempersatukan Partai Buruh yang terpecah-pecah dan menjadikan pemikirannya sebagai pemikiran partai. Oleh karea itu tindakan pertama yang dilakukan

adalah mengubah struktur dan kebijakan partai serta menyingkirkan penghalang lain bagi usahanya dalam mepersatukan Partai Buruh. Dengan pemerintahan Partai Buruh Whitlam berusaha mengubah sikap orang Australia yang selalu curiga pada lingkungan sekitarnya. Menurut Whitlam mengubah kebijakan adalah mudah, tetapi mengubah sikap merupakan pekerjaan yang sulit dan berbahaya. Inilah yang menjadi tugas utama pemerintah Whitlam, di sini pula tempat mengukur berhasil tidaknya hubungan Australia di dunia internasional pada masa pemerintahannya. Politik luar negeri tidak banyak menghadapi tantangan dari dalam negeri, apakah itu dari pemilih ataupun dari negara bagian, berbeda dengan politik dalam negeri. Oleh karena itu lebih mudah bagi pemerintah melaksanakan politik luar negeri daripada politik dalam negeri.

Arah baru politik luar negeri Australia yang dijalankan Whitlam tidak sepenuhnya didukung oleh rakyat Australia. Sebagian besar rakyat Australia belum siap menjauhi Amerika Serikat dan berdekatan dengan Asia. Halangan utama ialah perasaan terasing, kekurangpercayaan kepada bangsa-bangsa Asia, dan jauhnya jarak dari pusat kekuasaan dunia Eropa dan Amerika Utara. Whitlam berpikir lebih maju, jauh di depan pemikiran sebagian besar rakyatnya. Sekalipun demikian, Whitlam telah berhasil menanamkan kepercayaan bahwa cepat atau lambat Australia harus menyadari posisi geografisnya yang berada di belahan bumi Asia dan berdampingan dengan bangsa-bangsa Asia. Kemakmuran Australia di masa depan akan sangat tergantung pada kerjasamanya dengan negara di sekitarnya, bukan lagi ditentukan oleh Eropa atau Amerika Serikat.

Konsekuensi logis dari politik luar negeri independen ini adalah semakin eratnya hubungan Australia-Indonesia. Whitlam ingin sekali membina hubungan baik dengan Indonesia. Ini merupakan akibat *independent foreign policy* Whitlam mempererat hubungan dengan negara-negara Dunia Ketiga terutama di Asia Tenggara khususnya

Indonesia. Prestasi Whitlam melebihi pemerintah Australia sebelumnya dalam menjalin hubungannya dengan Indonesia. Ia tidak hanya berhasil membina hubungan diplomatik, namun juga hubungan pribadi dengan pemimpin Indonesia, Presiden Soeharto. Hubungan pribadi atau tidak resmi ini bukan hanya antara Whitlam dan Presiden Soeharto tetapi juga antara pejabat tinggi kedua negara. Dengan adanya hubungan yang demikian baik Whitlam maupun Presiden Soeharto dapat berbicara lebih bebas dari hati ke hati sehingga keduanya dapat memahami persoalan yang dihadapi masing-masing negara dengan lebih mendalam. Kunjungan tidak resmi (informal) pernah dilakukan Whitlam ke Indonesia dan berbicara lebih terbuka dengan Presiden Soeharto di Wonosobo, kota pegunungan di Jawa Tengah. Akibat hubungan yang sangat baik antara kedua negara, ketika terjadi persoalan yang menyangkut kedua negara, keduanya dapat menahan diri tidak mengeluarkan pernyataan-pernyataan yang sekiranya akan menyinggung kedua negara, seperti misalnya ketika terjadi masalah Timor Timur.

Indonesia adalah negara terbesar di Asia Tenggara yang berbatasan langsung dengan Australia. Menjaga hubungan baik dengan Indonesia itu penting bukan hanya di bidang keamanan tetapi juga di bidang lain seperti ekonomi, perdagangan, sosial budaya, transportasi dan lain sebagainya. Indonesia berpenduduk lebih dari 100 juta pada waktu itu merupakan pasar yang baik bagi produk Australia. Di samping itu, sebagai negara yang sedang membangun Indonesia membutuhkan modal untuk pembangunannya, oleh karena itu Indonesia merupakan tempat yang baik bagi penanaman modal Australia.

Indonesia sudah menjadi perhatian Whitlam sejak menjadi anggota parlemen federal. Ketika menyebut Indonesia, Whitlam selalu menambah predikat, negara yang mempunyai wilayah terbesar di Asia Tenggara, negara berpenduduk kelima terbesar di dunia dan sebagainya. Ini menunjukkan besarnya minat dan

pentingnya Indonesia menurut pandangan Whitlam. Sekalipun Indonesia negara tetangga terdekat, tidak ada persamaan apapun antara kedua negara kecuali kedekatan geografi. Keadaan demikian ini akan mudah menimbulkan tidak saling pengertian antara kedua belah pihak. Apalagi bila kedua belah pihak menilai apa yang terjadi di pihak lainnya dengan standar nilainya sendiri. Hal semacam ini sering terjadi yang berakibat pada munculnya gejolak hubungan antara kedua negara. Untuk menjembatani jurang itu perlu adanya kerjasama di bidang sosial budaya agar kedua negara mengerti budaya masing-masing pihak. Di bidang transportasi, semua hubungan Australia ke Eropa atau ke Asia pasti akan melalui Indonesia. Oleh karena itu hubungan baik dengan Indonesia penting sekali bagi Australia.

Secara implisit ada kaitan tujuan Whitlam membina hubungan baik Australia-Indonesia dengan keamanan Australia. Indonesia adalah negara tetangga terdekat dan terbesar yang memayungi Australia di sebalah utara dan barat laut, dengan penduduk sepuluh kali lipat dari jumlah penduduk Australia. Perhatian Whitlam terhadap Indonesia telah dimulai sejak pertama kali menjadi anggota parlemen 1953 dan masa-masa selanjutnya sampai ia memegang pemerintahan, 1972–1975. Sangat sulit bagi Whitlam untuk tidak memperhatikan Indonesia terutama dari segi keamanan. Serangan atau ancaman serangan terhadap Australia dengan senjata konvensional hanya dapat dilakukan oleh atau melalui Indonesia. Perang Dunia II telah membuktikan bahwa serangan ke daratan Australia oleh Jepang melalui wilayah Indonesia. Apalagi setelah Irian Jaya masuk ke dalam wilayah Indonesia, sulit bagi Australia untuk tidak memperhatikan Indonesia.

Selain itu, Whitlam gigih mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia. Kedua negarawan Australia dan Indonesia tersebut, Whitlam dan Presiden Soeharto, tidak menginginkan ketidakstabilan di perbatasan kedua negaranya. Mereka sependapat

bahwa sebaiknya Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia. Dalam pembicaraan tidak resmi di Wonosobo juga disinggung masalah Timor Timur. Whitlam secara tersirat menyetujui Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia dengan syarat pendapat rakyat setempat supaya didengar.

Menurut Indonesia pendapat rakyat Timor Timur untuk menentukan nasib sendiri telah diberikan dengan adanya deklarasi Balibo 29 November 1975. Whitlam tidak mempersoalkan masalah ini, tetapi bagi sebagian anggota Partai Buruh dan sebagian rakyat Australia masih mempersoalkan karena tanpa melalui *one man one vote*. Mereka menganggap apa yang terjadi pada 29 November 1975 dianggap bukan hak menentukan nasib sendiri. Bagi Whitlam maupun Presiden Soeharto adanya negara kecil yang tidak *viable* diantara kedua negara akan menimbulkan kerawanan keamanan di kawasan itu. Negara yang demikian akan mengundang kekuatan asing untuk membantunya. Apalagi Timor Timur condong sebagai negara sosialis seperti halnya Mozambique dan mempunyai hubungan dengan negara komunis seperti Vietnam dan Republik Rakyat Cina. Kecondongan Timor Timur menjadi negara sosialis dapat dilihat dari perubahan nama yang dulunya ASDT menjadi Fretelin dengan lencana, lagu-lagu, dan cara-cara menghormat seperti gerakan Frelimo di Mozambique. Selain itu yang menjadi pendukung utamanya adalah negara-negara sosialis seperti Vietnam dan Republik Rakyat Cina. Sekalipun Whitlam setuju integrasi Timor Timur dengan Indonesia, ia meminta agar hak rakyat Timor Timur untuk menentukan nasib sendiri diperhatikan dan agar integrasi tidak dilakukan dengan cara kekerasan. Kalau dilakukan dengan kekerasan akan mendapat tantangan rakyat Australia.

Selama Whitlam memerintah, sekalipun Indonesia menanggung beban berat yang diakibatkan perang saudara di Timor Timur yang mengakibatkan pengungsian besar-besaran di wilayah Timor Indonesia. Baru setelah Whitlam jatuh dan tidak ada jalan lain

bagi Presiden Soeharto maka intervensi dengan sangat terpaksa dilakukan. Kebijakan Whitlam yang demikian mendapat tantangan dari rekan-rekannya di Partai Buruh kelompok kiri, dan kelompok kiri lainnya dalam spektrum politik Australia. Pendirian Whitlam tetap berpegang teguh pada komitmen dan mendapat dukungan penuh dari Lobby Indonesia. Posisi demikian ini tetap dipegang sekalipun ia sudah tidak menjadi anggota parlemen lagi.

Ciri pokok hubungan Australia-Indonesia pada masa pemerintahan Gough Whitlam adalah sikap Whitlam sendiri. Sejak pertama terjun ke gelanggang politik, Whitlam sudah menaruh perhatian pada Indonesia. Dalam pidatonya di Parlemen sejak 1953 dan masa-masa selanjutnya selalu menunjukkan besarnya perhatian terhadap Indonesia, begitu pula ketika timbul masalah Timor Timur. Bagi Whitlam penyelesaian terbaik masalah Timor Timur adalah berintegrasi dengan Indonesia. Pendirian sebagian besar rekan-rekannya senada dengan Gough Whitlam, tetapi caranya berbeda. Mereka pada dasarnya ingin tetap memelihara hubungan baik dengan Indonesia, tetapi jangan sampai mengorbankan keinginan rakyat Timor Timur untuk menentukan nasib sendiri. Dengan kata lain, mereka lebih mendahulukan hak menentukan nasib sendiri (*right of self-determination*) baru berintegrasi, sedang Gough Whitlam berkeinginan sebaliknya, tetapi tanpa melalui jalan kekerasan. Pendirian Gough Whitlam justru sejalan dengan Amerika Serikat dan Inggris pada waktu itu.

Analisis atas hubungan Indonesia dan Australia di masa Whitlam ini setidaknya menghasilkan dua kontribusi. Pertama, secara akademis penelitian politik luar negeri Australia akan memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya tentang peranan individu dalam politik luar negeri. Data yang digunakan untuk penulisan buku ini akan sangat bermanfaat dalam memahami dan mengembangkan kajian lebih lanjut terhadap politik luar negeri Australia. Seperti yang dikemukakan oleh Rosenau tentang

"adaptasi promotif politik". Whitlam sebagai seorang aktor mempunyai kebebasan untuk memilih keseimbangan baru di dalam masyarakat. Ketika menentukan keseimbanan baru yang diinginkan dalam menghadapi tantangan dari luar dan dari dalam, Whitlam berperan dalam menafsirkan nilai dasar dan tujuan jangka panjang dari masyarakatnya. Kontribusi kedua, secara praktis kajian ini bermanfaat bagi Indonesia dalam pembinaan hubungan saling pengertian dalam bertetangga baik dengan Australia khususnya, dan negara-negara Pasifik Selatan umumnya.

# DAFTAR SINGKATAN

| | | |
|---|---|---|
| ABRI | : | Angkatan Bersenjata Republik Indonesia |
| ACFOA | : | Australian Council for overseas Aid |
| ACT | : | Australian Capital Territory |
| ADITLA | : | Associacau Democratica Integracicao Timor-Leste Australia |
| AETA | : | Australian East Timor Association |
| AICD | : | Association for International Cooperation and Disarmament |
| AITI | : | Associacao Integraciao Timorense Indonesia (Perhimpunan Integrasi Timor Indonesia) |
| AMPT | : | Associacao Popular Monarquica de Timor |
| ANZUK | : | Australia New Zealand, United Kingdom |
| Apodeti | : | Associacao Popular Democratica Timorense |
| ASDT | : | Associacao Social Democratica Timorense |
| ASEAN | : | Association of Southeast Asian Nation |
| ASPAC | : | Asian and Pacific Council |
| AUS | : | Australian Union of Students |
| BHP | : | The Broken Hill Proprietary Company Limited |
| CIET | : | Campaign for an Independent East Timor |
| CP | : | Country Party |
| DLP | : | Democratic Labor Party (Partai Buruh Demokratik) |

| | | |
|---|---|---|
| DPA | : | Dewan Pertimbangan Agung |
| DPR RI | : | Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia |
| EEC | : | European Economic Community |
| Ekuin | : | Ekonomi, Keuangan, dan Industri |
| FPDA | : | The Five Power Defence Arrangements (persekutuan pertahanan antara Australia, Malaysia, Selandia Baru, Singapura, dan Inggris |
| Fretelin | : | Frente Revolutionaria de Timor-Leste Independente |
| HOR | : | House of Representative |
| KOTA | : | Klibur Oam Timor Aswin |
| MEE | : | Masyarakat Ekonomi Eropa, |
| Permesta | : | Pertahanan Rakyat Semesta |
| PKI | : | Partai Komunis Indonesia |
| PLO | : | Palestine Liberation Organization |
| PNG | : | Papua New Guinea |
| RSL | : | Returned Service League |
| SALT | : | Strategic Arms Limitation Talks |
| SEATO | : | Southeast Asia Treaty Organization |
| SOTA | : | Sociadade de Trabalho e Agricola |
| TNI | : | Tentara Nasional Indonesia |
| UDT | : | Uniao Democratica Timorence |
| UUD | : | Undang Undang Dasar |

# DAFTAR ISTILAH

| | |
|---|---|
| Act of free choice | tindakan rakyat Papua untuk secara bebas menentukan pilihan politiknya untuk bergabung atau terlepas dari Indonesia (Pepera, Penentuan Pendapat Rakyat) |
| Ad interim | sementara |
| Asian Horde | gerombolan orang Asia |
| Backbencher | anggota parlemen yang tidak menduduki jabatan eksekutif atau oposisi |
| Buffer states | negara netral yang berada di antara dua negara besar yang (berpotensi) bermusuhan dan berperan dalam mencegah meletusnya konflik |
| Cancelho | orang yang mengepalai cancelhos |
| Cancelhos | setara dengan kabupaten |
| Caucus | sekolompok anggota parlemen terdiri atas anggota Senat dan *House of Representative* |
| Communist World | kelompok negara-negara komunis atau Blok Timur, yang dipimpin oleh Uni Soviet |
| Conference | organ tertinggi Partai Buruh Australia, setiap dua tahun sekali mengadakan pertemuan untuk menentukan kebijakan partai |
| Containment policy | politik Amerika Serikat untuk membendung perluasan komunisme |

| | |
|---|---|
| Continental defence | sistem pertahankan keamanan Australia di dalam wilayah teritorialnya sendiri |
| Corner-stone | fondasi atau dasar politik luar negeri |
| Cross-floor | anggota parlemen yang memberikan suara menentang partainya sendiri |
| Crown Solicitor | pengacara pemerintah federal Australia yang bertugas memberikan nasihat hukum kepada pemerintah dan lembaga-lembaga federal Australia |
| De facto | berdasarkan kenyataan |
| Demokrasi liberal | sistem demokrasi parlementer yang berlaku di Inggris dan negara- a la Westminster |
| Deportados | orang-orang yang menentang pemerintah Portugal atau terlibat dalam gerakan menentang pemerintah yang kemudian dibuang ke Timor Timur |
| Duumvirat | dwitunggal |
| Executive Council | badan yang bertanggung jawab untuk memberikan nasihat kepada Gubernur Jenderal (tingkat federal) atau gubernur (tingkat negara bagian) |
| Fortress Australia | istilah lain untuk *continental defence* |
| Forward defence | konsep pertahanan Australia untuk menangkal musuh di tempat asal mereka sebelum menjang-kau benua Australia |
| Free World | kelompok negara-negara pendukung kapitalisme dan demokrasi yang menentang sistem ekonomi Komunis, disebut juga Blok Barat |
| Garis Demarkasi | garis pembatas |

| | |
|---|---|
| Garis Van Mook | aris yang membatasi wilayah Indonesia dan Belanda berdasarkan Perjanjian Renville |
| Irian Barat | Papua (Irian Jaya) |
| Liurais | raja kecil di Timor |
| Lobby Indonesia | sekelompok pegawai dan pejabat Australia yang pernah bertugas di Indonesia |
| Mesticos | Hasil perkawinan campur antara deportados dengan wanita Timor Timur |
| Middle-power | negara yang memiliki kekuatan menengah |
| National Executive | lembaga yang bertindak sebagai pelaksana hasil keputusan Conference. |
| One man one vote | satu orang satu suara |
| Partido Trabalhista | Partai Buruh |
| Policy speech | pidato pernyataan kebijakan Perdana Menteri Australia |
| Posto | orang yang mengepalai Postos |
| Postos | bagian dari cancelhos |
| Resource policy | dasar pemikiran kebijakan |
| Sea bed boundary | perjanjian antara Indonesia dan Australia tentang garis batas antar negara agreement antara Indonesia, Australia, dan Papua New Guinea |
| Self-determination | hak penentuan nasib sendiri dalam tatanan internasional |
| State Banquet | perjamuan kenegaraan |

| | |
|---|---|
| Teori domino | teori tentang geopolitik yang populer di masa Perang Dingin yang menyatakan bahwa perubahan struktur politik suatu negara cenderung menyebar ke negara sekitarnya, pada masa tersebut ada kekhawatiran Amerika Serikat terhadap penyebaran komunisme. |
| Topasses | ras campuran yang menjadi tentara Portugis dengan wanita Timor Timur asli |
| Tyranny of distance | realitas jarak Australia dengan negara-negara pendukungnya, Inggris dan Amerika Serikat, serta jarak antar ibukota negara bagian yang berpengaruh dalam pembentukan identitas nasional Australia |
| White Australian | kebijakan politik imigrasi Australia untuk membatasi kedatangan orang policy tidak berkulit putih, terutama Asia, ke Australia agar Australia tetap berpenduduk "Inggris" |
| Wog | ejekan rasis orang Anglo-Saxon Australia terhadap pendatang dari Mediterania dan Eropa selatan |
| Yellow Fever | ungkapan ketidaksenangan orang Australia terhadap orang Asia |
| Wog | ejekan rasis orang Anglo-Saxon Australia terhadap pendatang dari Mediterania dan Eropa selatan |
| Yellow Fever | ungkapan ketidaksenangan orang Australia terhadap orang Asia |

# DAFTAR PUSTAKA


Adil, Hilman, *Australia's Relation with Indonesia 1945–1962* (Disertasi, Universitas Leiden, 1973).

Albisnky, H.S., *Politics and Foreign Policy in Australia, the Impact of Vietnam and Consription* (North Carolina: Duke University Press, 1970).

Albinsky, H.S., "The External Policy Process", dalam *Australian External Policy under Labor: Content, Process and the National Defence* (Brisbane: The University of Queensland Press, 1977).

Andayani, Ria, "PM Australia Albanese Tiba di Istana Temui Prabowo", https://wantimpres. go.id/id/newsflows/pm-australia-albanese-tiba-di-istana-temui-prabowo/

Andayani, Ria, "PM Australia Albanese Kunjungi Indonesia", https://wantimpres.go.id/id/ newsflows/pm-australia-albanese-kunjungi-indonesia/.

Andrews, E.M., *A History of Australian Foreign Policy, from dependence to independence* (Melbourne: Longman, 1979).

Arndt, H.W., "Timor: Vendetta against Indonesia", *Quadrant 23*, No. 149 (1979).

Australian Awards, "Why Study in Australia". https://www.australiaawardsindonesia.org /content/146/11/ reasons-to-study-in-australia?sub=true.

*Australian Foreign Affairs Record 44*, No. 2 (1973).

*Australian Foreign* Affairs *Record. 44*, No. 5 (1973).

*Australian Foreign Affairs Record 45*, No. 10 (1974).

*Australian Foreign Affairs Record. 46*, No. 11 (1975).

*Australian Foreign Affairs Record 47*, no. 3 (1976).

Ball, MacMahon, "The Foreign policy of the Whitlam government", *Australia's neighbours* (1974).

Ball, Desmond, and Hamish McDonald, *Death in Balibo Lies in Canberra* (Sydney: Allen & Unwin, 2000).

Beddie, B.D., "The Australian Policy towards Indonesia", dalam *The Australian Outlook 22*, no. 2 (1968).

Bell, Coral, *Dependent Ally, a study in Australian foreign policy* (Melbourne: Oxford University Press, 1988).

Burke, Peter, "Strenghts and Weaknesses of the history of mentalities", dalam *History of European Ideas 7*, no. 5 (1986), 439–451.

Cameron, R. J., *Official Year Book of Australia* 61 (1975 dan 1976).

Camilleri, Joe, "In search of a foreign policy", *ARENA*, no. 32–33 (1973).

*Canberra Times*, 9 September 1974.

Clark, C., "Recasting Australian foreign policy labor's performance December 1972-March 1973". *Ethos* 3, (1973).

Clark, Claire. "Foreign policy and 1972 elections, labor's early initiatives", dalam *Australian foreign policy*, ed. Claire Clark (Stanmore, NSW: Cassell Australia, 1973).

Clark, Claire, *Australian Foreign Policy: towards a Reassesment* (North Melbourne, Vic: Cassell Australia, 1973).

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 1*, 15 September 1953.

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 6*, 25 April 1955.

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 14*, 11 April 1957.

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 16*, 19 September 1957.

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 17,* 5 December 1957.

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 31*, 27 April 1961.

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 35*, 10 April 1962.

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 93*, 27 February 1973.

*Commonwealth Parliamentary Debate - House of Representative 84*, 24 May 1973.

Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada, "Mata kuliah program sarjana", https://sejarah.fib.ugm.ac.id/program-sarjana/mata-kuliah-programsarjana2/#:~:text=Mata%20Kuliah%20Program%20Sarjana%20;%206%2C%20IBSJ212230%2C,Mata%20Kuliah%20Pilihan%20Lintas%20Dept/Fak/Univ%20(disesuaikan%20dengan.

Department of Foreign Affairs, *News Release*, 27 January 1973.

Department of Foreign Affairs of Republic of Indonesia, *East Timor after Integration* (1984).

Dunn, James, *Timor, a people betrayed* (Auckland: The Jacaranda Press, 1983).

Dyson, Stephen Benedict, "Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions", dalam *Foreign Policy Analysis 2*, No. 3 (2006), 289–306.

Edwards, John, "What future of Whitlamism", dalam *Quadrant* XX, no. 2 (1976).

Ekon, Yanto Melkianus Paulus, "Penerapan prinsip *uti possidetis juris* dalam penetapan batas darat Indonesia dan Timor Leste", dalam *Jurnal Bina Mulia Hukum 5*, No. 2(2020), 196–219. https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.18

Freudenberg, G., *A certain grandeur, Gough Whitlam in politics* (Melbourne: Sun Books, 1978).

Gasselmen, G., *The Australia Labor Government's Attitudes and Plicies toward Indonesia 1972–1974* (Tesis, The University of New South Wales, 1975).

George, Margaret, *Australia dan Revolusi Indonesia*, terj. Drs. Herman dan Dra. Wardah Hafidz MA. (Jakarta: PT Panca Sakti, 1986).

Grant, Bruce, *The Australian Dilemma. A New Kind of Western Society* (Sydney: Mac Donald Futura, 1983).

Greenstein, Fred I., *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization* (Chicago: Markham Publishing Company, 1969).

Greenwood, G., *Approach to Asia, Australian Post War Policies and Attitude* (London: McGraww-Hill Book Company, 1974).

Hardjono, Ratih. 1992. *Suku putihnya Asia: perjalanan Australia mencari jati dirinya*, Nung Atasana (ed.), Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

https://www.australiaawardsindonesia.org/content/146/11/reasons-to-study-inaustralia?sub=true

https://indonesia.embassy.gov.au/jakt/study. html, diakses pada 23 Agustus 2021.

Harries, Owen, "Mr. Whitlam and Australian Foreign Policy", *Quadrant*, No. 84 (1973), 55–64.

Harries, Owen, "Australia's foreign policy under Whitlam", dalam *Orbis 19*, no. 3 (1975), 1090–1101.

Hastings, Peter, "The Timor Problem I", dalam *Australian Outlook 29,* No. 1 (1975).

Hastings, Peter, "The Timor Problem II", *Some Australian Attitudes 1903–1941 29*, No. 2 (1975).

Hastings, Peter ,"The Timor Problem III", Some Australian Attitudes 1941–1950", dalam dalam *Australian Outlook 29*, No. 3 (1975).

Henry, Adam Hughes, "'Living with ourselves' – Australia and East Timorese Self-Determination, 1973–1979", *Genocide Studies International 11*, No. 1 (2017), 105–131.

Hermann, Margaret G., "How decision units shape foreign policy: a theoretical framework:,

*International Studies Review 3*, No. 2 (2001), 47–81.

Hudson Valerie M. dan Christopher S. Vore, "Foreign Policy Analysis: Yesterday, Today, and

Tomorrow", *Mershon International Studies Review 39*, No. 2 (1995), 209–238.

Hutton, Patrick H., "The history of mentalities: the new map of cultural history", dalam *History and Theory 20*, No. 3 (1981), 237–259.

Hyde, J., *Australia: the Asia Connection* (Melbourne: Kibble Books, 1978).

Jaensch, D. *An Introduction to Australian Politics* (Melbourne: Longman Cheshire Pty.Ltd. 1985).

Jaensch, D. and Teichman, M., "Australia and Asia 1945–1985", dalam *Australian politics and foreign policy, an introduction* (Melbourne: Longman Cheshire, 1987).

Kaarbo, Juliet, "Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research", dalam *Political Psychology 18*, No. 3 (1997), 553–581.

Kahin, George McT., *Nationalism and Revolution in Indonesia* (Ithaca New York: Cornell University Press, 1955).

Kartika, Dian, "PM Australia Puji MBG di Depan Prabowo: Program yang Tingkatkan Taraf Hidup", https://wantimpres.go.id/id/newsflows/pm-australia-puji-mbg-di-depan-prabowo-program-yang-tingkatkan-taraf-hidup/.

Kartodirdjo, Sartono. 2017. *Pendekatan ilmu sosial dalam metodologi sejarah*, Yogyakarta: Ombak.

Kedutaan Besar Australia Indonesia," Study in Australia", https://indonesia.embassy.gov.au/ jakt/study.html

Kedutaan Besar Australia Indonesia, "Kunjungan ke Indonesia", https://indonesia. embassy.gov.au/jaktindonesian/SM26_010.html.

King, Peter, "Whither Whitlam?", dalam *International Journal 29*, no. 3 (1974).

Kitley, Philips, Richard Chauvel, dan David Reeve. 1989. *Australia di mata Indonesia: kumpulan artikel pers Indonesia 1973–1989*, Jakarta: Gramedia.

Kristiadi, J.,"Dekolonisasi Timor Timur", dalam *Analisis CSIS*, no. 11 (2023): 928–60, https://journals.csis.or.id/index.php/analisis/article/view/905.

Lawless, Robert, "The Indonesian Takeover of East Timor", *Asian Survey 16*, No. 10 (1976), 948–964.

London, H. I., *Non-white immigration and white Australian policy* (Sydney: Sydney University Press, 1970).

Lowry, Bob. "After the 2006 Crisis:: Australian interests in Timor-Leste", dalam *Strategic Insights, Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*, (2007), 1–16.

Mackie, J.A.C., "Australia and Indonesia, 1945–1960", dalam *Australia in the World Affairs 1956–1960*, ed. Gordon Greenwood dan N.D. Harper (Melbourne, dan Cheshire: AIIA, 1963).

Mackie, J.A.C., "Australian-Indonesian Relations", dalam *Selected Reading in Australian Foreign Policy*, ed. D. Pettit and Anne Hall (Malvern, Victoria: Sorret Publishing, 1978).

Maddox, G., "The Australian Labor Party", dalam *Political Parties in Australia*. Diedit oleh Graeme Starr, Keith Richmond, Graham Maddox (Richmond, Victoria: Heinemann Educational Australia, 1978).

Majumdar, Munmun, "Australian Policy in East Timor", dalam *Indian Quarterly 57*, no. 4 (2001), 161–172.

Millar, T.B., The Making of Australian Foreign Policy", makalah disampaikan pada Australian Institute of International Affairs Conference, *Advance Australia Where? Foreign Policy in the 1970s*, Adelaide, 15–17 Juni 1975.

Millar, T.B., "The Policies of the Whitlam government", *Pacific community*, no. 3 (1975).

Millar, T.B., *Australia Peace and War, external relations 1788–1977* (Canberra: Australian National University Press, 1978).

Miller, J. D. B., "Political and Ideological Trends of the Under-developed Nations." *The American Scholar* 37, no. 4 (1968): 591–602. http://www.jstor.org/stable/41209603.

*Movimento des forcas armados- Armed forces movement*, gerakan militer yang melakukan coup d'etat di Portugal (sosialis), 25 April 1974.

Neil, R.O., "Defence policy", dalam *Australia in the World Affairs 1971- 1975*, ed. W.J. Hudson (London, Boston: George Allen & Unwin and the Australian Institute of International Affairs, 1980).

Nossal, Kim Richard, Stéphane Roussel, dan Stéphane Paquin, *The Politics of Canadian*

*Foreign Policy* (Ontario: McGill-Queen's Press, 2015).

Nugraha, Iskandar P., "Gough Whitlam, Partai Buruh dan Sejarah Diplomasi Indonesia-Australia", https://www.kompas.id/artikel/rujukan-penting-sejarah-diplomasi-indonesia-australia.

Oakes, Laurie, *Whitlam P.M. a biography* (Sydney: Angus & Robertson Publishers, 1973).

Oakes, L., "Years of preparation", dalam *Whitlam and Frost*, ed. Frost, D (London: Sundial Books, 1974).

OCW, "Detail Mata Kuliah", https://ocw.uns.ac.id/site/detail-makul?params=14b317A4054ya VTBGRU1qVXhNM36c23b-cbb12f578660dbe4043d851963ceb72c9deg4UWpBMU1RPT0=

Price, Charles, "Beyond white Australia the Whitlam government's immigration record, *The Round Table 65*, No. 257 (1975).

Renouf, A.P., *The Frightened Country* (Melbourne:MacMillan Company of Australia Pty Ltd.n 1979).

Renouf, A.P., *Let Justice be Done: Foreign Policy of Dr. Evatt* (St. Lucia: The University of Queensland Press, 1983).

Riekhoff, Harald von. 1978. "The Impact of Prime Minister Trudeau on Foreign Policy", International Journal, Spring, 1978, Vol. 33, No. 2, Trudeau and Foreign Policy (Spring, 1978), 267–286.

Rosenau, James N., *The Scientific Study of Foreign Policy* (London: Frances Pinter; New York: Nochols Publishing Company, 1980).

Schmidt, James,. "On Michel Foucault's Distinction between the 'History of Ideas' and the 'History of Thought'", dalam

https://persistentenlightenment.com/2014/06/23/history_ of_thought/#fn1, 2014.

Schwarz, A.. *A Nation in Waiting, Indonesia in the 1990s* (Sydney: Allen & Unwin Pty. Ltd., 1994).

Siakadu Universitas Negeri Surabaya, "Mata kuliah Sejarah Australia dan Oceania (2 sks)", https://siakadu.unesa.ac.id/prodi/pendidikan-sejarah/matkul/sejarah-australiadanoceania#:~:text=Mata%20kuliah%20mengkaji%20tentang%20penduduk%20asli%20Australia%2C,ke%20Australia%2C%20Australai%20menjadi%20Koloni%20Inggris%2C%20Federasi.

Soekito, W., *Analisis CSIS 18*, No 5 (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1989).

Solomon, David, *Australia's Government and Parliament* (Melbourne: T. Nelson Ltd., 1974).

Steven, Bron and Weller, Pat, *The Australian Labor Party and Federal Politics, a Documentary Survey* (Melbourne: Melbourne University Press, 1976).

*Sydney Morning Herald*, 12 November 1973.

*Sydney Morning Herald*, 16 September 1974.

*The Age*, 23 July 1973.

The Australian News and Information Bureau, *Australia Handbook* (1969).

Toohey, Brian, and Wilkinson, Marian, *The Book Leaks. Exposes in Defence of Public's to Know* (Sydney: Angus & Robertson Publishers, 1987).

Umetsu, Hiroyuki, "Australia's actions towards accepting Indonesian control of Netherlands New Guinea", *The journal of Pacific History 41*, No. 1 (2006), 31–47.

Viviani, Nancy, "What we thought of Indonesia before Gough Whitlam", *A.I.A. News*, August-September, 1973.

Viviani, N., "Australia dan the Timor issue", *Australian Outlook 30*, No. 2 (1976).

Wahyuni, Endah, "Kunjungan Perdana PM Australia ke Indonesia", https://wantimpres.go.id/ id/newsflows/kunjungan-perdana-pm-australia-ke-indonesia/.

Walsh, Richard, and Munster, George, *Secrets of State, a detailed assessment of the book they banned* (Sydney: Angus & Robertson, 1982).

Walter, J., *The Leader A Political Biography of Gough Whitlam* (St Lucia: University of Queensland Press, 1980).

Watt, Alan, *The Evolution of Australian Foreign Policy 1938–1965* (Cambridge: Cambridge University Press, 1968).

Weller, P., "Cabinet and the Prime Minister", dalam *Governement, politics and power in Australia*. Diedit oleh D. Woodward, A. Parkin, J. Summers (Melbourne: Longman Cheshire Pty.Ltd., 1985).

Whitlam, E.G., "Fourteenth Roy Milne Memorial Lecture", *Australian Foreign Policy*, (Armidale: AIIA, 1963).

Whitlam, E.G., *Australia and Eureka* (Canberra: Department of Foreign Affairs/Australian Government Publishing Service, 1973), 23.

Whitlam, E.G., "Eureka The Birth of Australian Democracy", dalam *Eureka: Saga of Australian History*, ed. E.G. Whitlam and A. Grassby (Canberra, Department of Immigration, 1974).

Whitlam, E.G., *The Whitlam Government 1972–1975* (Ringwood, Victoria: Penguin Books, 1985).

Whitlam, E.G., *The Whitlam Government 1972–1975* (Melbourne: Penguin Books Australia Ltd., 1986).

Woolcott, R.A., "Australia and Asia in the Seventies", *Australian Foreign Affairs 45*, No. 5 (1974).

# TENTANG PENULIS



Akhmad Khusyairi lahir di Lumajang pada tahun 1940. Ia mendapatkan gelar Sarjana Muda pada tahun 1962 dari jurusan Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada. Dalam kurun waktu tahun 1962–1964, Akhmad Khusyairi membantu dosennya mengajar, yakni sebagai "Asisten Mahasiswa" di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada. Pada waktu yang hampir bersamaan, 1963–1964, ia pun menjadi "Asisten Mahasiswa" pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisip) Universitas Brawijaya Cabang Jember (sekarang Universitas Jember). Masa asistensinya berakhir tatkala ia berhasil meraih gelar Sarjana penuh pada tahun 1964. Pada tahun 1982, ia mendapatkan gelar *Master of* Arts dari *Department of Government* di *The University of Sydney*. Gelar doktor diperolehnya dari Program Studi Ilmu Politik Jurusan Ilmu-ilmu Sosial program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta tahun 1995.

Sejak tahun 1965 ia menetapkan diri pada jalur akademis dengan menjadi dosen pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember (Unej) hingga tiba masa pensiunnya di usia 70 tahun pada akhir tahun 2010. Beberapa

posisi manajerial perguruan tinggi di Universitas Jember pernah dijalankannya. Tahun 1966–1968 menjadi Pembantu Dekan I Fisip, dilanjutkan dengan menjadi Dekan Fisip tiga kali (1968–1972, 1972–1974, 1976–1979). Selepas menjadi Dekan, menjalankan tugas sebagai Pembantu Rektor I (1983–1987). Pada paruh kedua dekade 1980an, ia mengemban tugas sebagai ketua Unit Pembelajaran Jarak Jauh Universitas Terbuka di Jember. Dalam kurun 2004–2010, Akhmad Khusyairi menjalankan tugas sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Jember.

Selama menjadi dosen di Universitas Jember, Khusyairi berpartisipasi di berbagai seminar dan *workshop* yang diselenggarakan oleh berbagai lembaga akademis di Indonesia maupun di Australia dan Belanda. Ia pun aktif di berbagai organisasi keprofesian di antaranya, Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial (HIPIIS), Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI).

Ketertarikannya pada Australia terbentuk sejak ia mengikuti beberapa pendidikan dan pelatihan di negeri Kanguru tersebut. Pada tahun 1975, ia mengikuti pendidikan 10 bulan di the University of New South Wales pada skema *Indonesian University Lecturer Scheme* (IULS). Selanjutnya pada tahun 1981, ia mengikuti *Summer Course* yang diselenggarakan oleh *Department of Foreign Affairs* Australia di Sydney tentang *Management Development* pada *International Training Institute* (ITI). Khusyairi juga aktif dalam forum-forum ilmiah yang mengkaji Australia seperti yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Australia Universitas Indonesia (UI). Selain itu, atas prakarsanya, pada tahun 1990an Universitas Jember bekerjasama dengan Universitas Indonesia pernah menyelenggarakan seminar tentang Australia di Jember.

Beberapa karya telah dihasilkannya di antaranya *Australian Foreign Policy Under Whitlam Government* (1991), *Australia di bawah Pemerintahan Gough Whitlam* (1991), *Hak Veto Dewan*

*Keamanan PBB Pasca Uni Soviet* (1991), *Relevansi GNB Pasca Perang Dingin* (1992), *Indonesia dalam Sistem Internasional yang Sedang Berubah* (1992), *Madurese Loyalty toward Political Parties* (1991), dan *Australia, APEC,* Manfaatnya Bagi Indonesia (1993), dan Pasang Surut Hubungan Australia-Indonesia (1996). Selain itu, Akhmad Khusyairi juga menulis artikel dan resensi di surat kabar, misalnya "Pergolakan di Eropa Timur dan Implikasinya" (Jawa Pos, 13 Desember 1989) dan "Saya adalah Orang yang Berhutang", resensi buku T.B. Simatupang (Jawa Pos, 13 Mei 1990). Pada tanggal 1 November 1997, Khusyairi menunjukkan konsistensi perhatiannya pada masalah Australia dalam pidato pengukuhannya sebagai guru besar di Universitas Jember, yakni tentang Pemilihan Umum Nasional di Australia.



Johny Alfian Khusyairi lahir di Jember pada tahun 1971. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana dan master di bidang Sosiologi dari Universitas Gadjah Mada. Pendidikan sarjana dan master di bidang Sejarah dirampungkan di Universiteit Leiden. Sementara pendidikan doktoral dalam peminatan Sejarah diraihnya dari Universitas Gadjah Mada. Beberapa karya ilmiah dalam bentuk buku dan artikel dalam isu sosiologi dan sejarah telah dihasilkannya. Beberapa di antaranya "*Paul Virilio dan Boming Informasi*", "Kampung Perkotaan: Kajian Historis-Antropologis atas Kesenjangan Sosial dan Ruang Kota", "Moving at a different velocity: The modernization of transportation and social differentiation in Surabaya in the 1920s" (bersama Freek Colombijn), " Social identity and equality in a church formation in Yogyakarta " dan "The Road Traffic of Surabaya in 1920s: Installing Traffic Signs and Driver's Licence".

Terpengaruh oleh ayahnya yang memiliki ikatan emosional dengan Australia, Johny Khusyairi mengikuti seminar dan *workshop* yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi di Australia. Beberapa kegiatan yang sempat diikutinya ialah UNSW International Research Workshop at the University of New South Wales (2010), the Indonesia Council Open Conference (ICOC) di Deakin University tahun 2014 dan di Sydney University tahun 2023, serta the Eighth Languages and Cultures Network for Australian Universities Biennial Colloquium di Sydney University tahun 2024.

Johny Khusyairi pertama kali tercatat sebagai dosen di Universitas Airlangga tahun 1999 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisip). Ketika bertugas di Fisip, ia pernah mengemban tugas sebagai ketua Departemen program Studi Ilmu Informasi dan Perpustakaan. Sejak awal tahun 2011, Johny bertugas di Fakultas Ilmu Budaya (FIB). Saat ini, ia sedang menjalankan amanah sebagai ketua Departemen Ilmu Sejarah.

# Indeks


Aborijin; vii

ACFOA; xxix, 230, 291

Achdiat K. Mihardja; x

Act of free choice; 199, 293

Adam Malik; 182, 204, 217, 235, 240, 250, 251, 259, 260, 261

Adelaide; 38, 122, 125, 126, 140, 143, 174, 179, 287

Adelino Coelho; 253

Ad interim; 293

ADITLA; xxix, 224, 291

AETA; xxix, 230, 291

A.H. Nasution; 75, 108, 197

AICD; xxix, 242, 291

AITI; xxix, 223, 291

A.J. Mokoginta; 249

Alan Renouf; 230, 231

Alice Spring; 100

Ali Murtopo; 252, 255

Almeida Santos; 251, 252

Alor; 217

AMPT; xxix, 224, 291

Andrew Peacock; 229, 238, 240, 241, 266

Angola; 222

Antonio de Oliveira Salazar; 220

Antonio de Spinola; 228

Antonio Soussa de Nascimento; 258

ANZUK; xxix, 172, 291

Apodeti; xxix, 223, 224, 244, 246, 247, 251, 253, 255, 258, 260, 261, 262, 291

Arafura; 52, 208

Arnoldo dos Reis Araujo; 223

Arthur Calwell; 38, 71, 105, 106, 113, 122, 123, 130, 165

ASDT; xxix, 223, 253, 278, 291

ASEAN; xxix, 90, 154, 156, 177, 181, 182, 200, 203, 204, 205, 206, 244, 251, 263, 264, 291

Asia; vii, ix, xi, xv, xvi, xix, xxx, 2, 4, 6, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 40, 42, 43, 46, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 66, 67, 70, 79, 88, 91, 92, 94, 96, 99, 101, 102, 103, 112, 154, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 170, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 187, 191, 193, 194, 201, 203, 205, 211, 215, 217, 231, 249, 251, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 284, 285, 290, 292, 293, 296

ASPAC; xxix, 181, 291

Atauro; 217, 254, 255, 257, 268

Atsabe Guilherme Goncalves; 223

AUS; xxix, 230, 242, 291

Australian Capital Territory (ACT); 117, 149

Australian Medical Association; 86

Australian National University; x, 287

Australian Schools Commission (ASC); 127

Backbencher; 293

Balibo; 231, 245, 246, 247, 258, 262, 265, 266, 269, 278, 282

Batugede; 258

Baucau; 219, 222

Beijing; 40, 154, 155, 164, 170, 264

Belanda; 4, 11, 12, 21, 22, 33, 34, 49, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 102, 103, 106, 107, 109, 110, 192, 194, 195, 196, 197, 202, 216, 217, 226, 247, 248, 267, 295, 316

Belgia; 64, 194

BHP; xxix, 218, 291

Bishop Burgmann; 99

Blacktown Civic Center; 200

Bob Hawke; 216

Bobonaro; 258

British Navy; 47, 59

Broken Hill; xxix, 137, 218, 291

Buffer states; 293

Burma (Myanmar); 50

Butterworth; 93, 159, 173

Canada; 121, 171

Canberra; xvi, 20, 44, 53, 82, 122, 132, 169, 175, 180, 200, 240, 245, 274, 282, 287, 290
Cancelho; 220, 293
Cancelhos; 220, 293
Carlos dos Santos; 258
Casimiro dos Reis Araujo; 223
Caucus; 42, 118, 119, 120, 122, 123, 141, 152, 166, 186, 243, 265, 293
C. Clark; 30
Cesar Agusto da Costo Mausinho; 222
Ceylon; 104
Chairil Anwar; ix
Chiao Kuan-Hua; 264
Chifley Memorial Lecture; 85
Chris Hurford; 237
CIA; 239, 240
CIET; xxix, 230, 242, 243, 267, 291
Cina; vii, 11, 16, 18, 33, 46, 47, 48, 49, 51, 54, 55, 57, 58, 74, 92, 145, 155, 162, 170, 191, 194, 218, 220, 224, 225, 271, 274, 278
Ciryl Wyndham; 123
Clyde Cameron; 125, 134, 139, 166
Clyde Holding; 134, 135
Commonwealth; 47, 58, 82, 86, 103, 179, 197, 282, 283
Commonwealth Health Insurance Commission; 86
Containment policy; 293
Continental defence; 294
Coonawarra; 240
Corio; 125
Corner-stone; 294
Coup d'etat; 222
CP; xxix, 159, 291
C.P. Fitzgerald; 99
Cross-floor; 294
Crown Solicitor; 82, 294
Curtin Memorial Lecture; 85
Czekoslovakia; 74, 196
Daerah; ii
Dare; 223
Darwin; xxii, 49, 61, 193, 203, 261, 263
De facto; 294
Demam Kuning; vii
Denpasar; 203
Deportados; 221, 294
Depresi; 49

Dewan Keamanan; 4, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 77, 155, 193, 203, 205, 316
Dick Scotton; 86
DLP; xxx, 116, 143, 159, 162, 291
Doktrin Nixon; 13, 157, 184
Domingus de Oliveira; 222
Donald Willesee; 126, 139, 230
Don Chipp; 199, 209
Douglas Anthony; 230, 242, 266
Douglas Newsom; 237
DPA; xxx, 249, 292
DPR RI; xxx, 203, 292
Du Bois-Critchley Plan; 65
Dunstan; 135, 136, 137
Duumvirat; 294
Edmund Burke; 150
Edward Heath; 157
EEC; xxx, 158, 292
Ekuin; xxx, 203, 292
Elias Tari; 217
Eropa; vii, xix, xxx, 4, 7, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 21, 33, 34, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 75, 79, 95, 97, 103, 112, 155, 158, 161, 177, 178, 193, 194, 211, 224, 251, 271, 272, 275, 277, 292, 296, 317
Evatt Memorial Lecture; 102
Fadloli Said; xvii
Fernando Alves Aldeia; 217
Fernando Antonio Soares dos Santos; 258
Flores; 217
Fortress Australia; 294
FPDA; xxx, 43, 159, 172, 176, 180, 182, 186, 204, 292
Francisco da Costa Gomes; 252, 258
Francisco Diaz; 258
Francisco Lopez da Cruz; 222, 258, 261
Francisco Xavier do Amaral; 223
Fred Whitlam; 82, 88
Free World; 294
Fretelin; xxx, 223, 230, 235, 242, 243, 244, 247, 250, 251, 252, 253, 254, 257, 258, 259, 261, 262, 263, 267, 268, 269, 278, 292
Gail Hasselman; 32
Gareth Clayton; 243
Genewa; 99
Gerald Ford; 263

Glebe; v
G.M. Sudarta; v
Goa; 218, 220, 249
Gordon Duggan; 237, 269
Gough Whitlam; i, iv, xv, xx, xxii, xxiii, 1, 4, 10, 14, 15, 19, 81, 82, 83, 87, 88, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 112, 120, 123, 134, 144, 145, 146, 147, 164, 165, 167, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 215, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 273, 279, 284, 288, 289, 290, 316
Grancindo do Cormo Guereino,; 258
Great Divide Range; 53
Gross National Product (GNP); 57
Harold Holt; 158, 163, 175
Harold Wilson; 157
Hartley; 131, 135, 136, 138
H.B. Gullet; 99
Health Insurance Commission; 86
Helsinki; 155
Henrique Pereira; 224
Herbert Vere Evatt; 62, 123
Hermenegildo Martins; 223
Hilman Adil; 32
House of Commons; 149
House of Lords; 149
Hubert Opperman; 125
Idrus; ix, x
Inggris; iv, vii, xxiii, 5, 6, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 27, 28, 33, 34, 41, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 77, 78, 88, 89, 90, 91, 93, 96, 99, 101, 103, 109, 112, 123, 144, 145, 148, 149, 154, 157, 158, 159, 172, 173, 174, 176, 178, 180, 185, 186, 197, 204, 210, 224, 225, 227, 236, 238, 245, 248, 266, 269, 271, 272, 273, 274, 279, 292, 294, 296
Irian Barat; 21, 22, 32, 33, 60, 62, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 100, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 195, 196, 197, 198, 199, 212, 213, 215, 227, 228, 231, 246, 248, 264, 295
Iskandar P. Nugraha; xiii
Italia; 1, 56, 58, 93, 261

J.A.C. Mackie; 191
Jakarta; ii, xvii, 44, 104, 202, 203, 231, 236, 237, 246, 249, 251, 255, 257, 263, 284, 286, 289
James Cairns; 166
James Cook; 46
James Dunn; 221, 235
Jepang; vii, 11, 17, 18, 21, 32, 33, 48, 49, 51, 52, 54, 61, 101, 154, 155, 156, 158, 177, 181, 190, 191, 193, 202, 203, 204, 210, 225, 226, 227, 237, 251, 271, 272, 277
Jerman; 17, 40, 47, 58, 170, 211, 224, 225
Jim Hyde; 32
Ji Pengfei; 171
J. M. Creed; 224
Joao Carrascalao,; 222
Joe Camilleri; 28
Joe Chamberlain; 115, 123, 126, 128, 129, 130, 133, 138, 139
John Curtin; 50, 125
John Dedman; 125
John Deeble; 86
John Ducker; 136, 137
John Foster Dulles; 176, 194
John Gabaldy; 137
John Gorton; 158, 159, 160, 163, 175, 202
John Ingleson; xvi, xxi
John Kerin; 243
John McEwen; 163
John Menadue; 140
Jonatas; 253, 254
Jose Martins; 224, 250, 258
Jose Osorio Soares; 223
Joseph Benedict Chiefley; 62
J. Walter; 31
J.W. Davidson; 99
KCK; 210
Ken Fry; 209, 243, 267
KIK; 210
Komisi Dekolonisasi Nasional; 262
Komisi Jasa-Jasa Baik; 11, 64, 65, 68, 194, 202
Konferensi Meja Bundar (KMB); 68
Korea; 18, 40, 59, 170, 176, 181, 194, 268
Kosciousko; 53
KOTA; xxx, 224, 246, 258, 292
Kuntowijoyo; xvi
Kupang; 203, 228
Lampung; 233

Lance Barnard; 123, 133, 183
Laos; 99
Lemos Pires; 253, 254
Linggarjati; 4, 63, 65, 77
Lionel Murphy; 126
Lisbon; 237, 252
Lobby Indonesia; 41, 279, 295
London; 52, 53, 89, 91, 123, 145, 227, 255, 274, 284, 286, 288
Lord Killearn; 63
Lyndon B. Johnson; 159, 162
Mac Arthur; 52
Macau; 253, 258
Mac Intosh; 243
Mackay; 132
MacMahon Ball; 28, 179
Madiun; 66
Malaka; 216
Malaya; 59, 92, 93, 94, 111, 172, 176, 190
Malaysia; xi, 18, 21, 32, 33, 59, 60, 93, 94, 100, 159, 167, 168, 172, 173, 176, 181, 182, 194, 197, 198, 200, 204, 212, 213, 215, 256, 263, 292
Malcolm Fraser; 216, 230, 233, 247, 266
Maliana; 258
Malta; 125
Manning Clark; 99
Margaret George; 32
Mario Soares; 251, 252
Melayu; 106
Melbourne; 38, 51, 53, 82, 126, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 143, 179, 203, 281, 282, 284, 285, 287, 288, 289, 290
Melo Aritunes; 259
Mesticos; 295
Mick Young; 126, 134, 136
Middle-power; 295
Mochtar Kusumaatmaja; 255, 256
Monash; v, ix
Moskow; 155
Moss Cass; 85
Mota; 253, 254
Mozambique; 218, 222, 223, 253, 254, 267, 268, 278
Multi National Corporation (MNC); 97
Nasikun; xvi
National Executive; 117, 118, 122, 123, 124, 126, 130, 131, 132, 134, 136, 137, 138, 139, 295

National Health Insurance Fund; 86
Nazi; 16, 58
New Castle; 61, 193
New Delhi; 67, 68
New South Wales; iv, xiii, xvi, xxi, 38, 47, 116, 125, 130, 134, 136, 137, 149, 200, 224, 225, 284, 316, 318
New Zealand; xxix, 18, 39, 101, 159, 172, 176, 181, 182, 184, 203, 204, 291
Nicolai Lobato; 223
North Atlantic Treaty Organization (NATO); 68
Northern Territory (NT); 117
Northwest Cape; 92, 93, 113, 122, 183
Nurrungar; 100, 166, 183
Nusa Tenggara; 216, 217, 228, 250
One man one vote; 295
Owen Harries; 29, 179
Palawan; 105, 106
Palestine Liberation Organization (PLO); 141
Paris Peace Conference; 82
Partido; 224, 295
Perancis; 17, 33, 34, 47, 90, 98, 99, 101, 104, 224, 225, 248
Percey Spender; 70
Permesta; xxx, 74, 75, 78, 107, 217, 222, 223, 248, 292
Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB); 18, 62
Philipina; 52, 83, 94, 101, 181, 190, 225
Pine Gap; 100, 166, 183
PKI; xxx, 22, 111, 161, 177, 189, 190, 194, 198, 199, 292
PNG; xxx, 23, 30, 131, 189, 190, 193, 196, 198, 200, 201, 206, 207, 208, 292
Policy speech; 295
Port Moresby; 94, 167
Posto; 221, 295
Postos; 220, 295
PRRI; 74, 75, 78, 107
Pusat Kebudayaan Australia; 202
Puteri Penelope; ix
Queensland; 47, 116, 125, 132, 133, 149, 281, 288, 290
Race Mathews; 86
Rais; xvi, 221
Raja Adrian; ix

Ramos; 238, 241, 242, 253
Ramos Horta; 238, 241, 242
Renville; 65, 77, 295
Resource policy; 295
Rex Patterson; 132, 133
Rhodesia; 173, 177, 187, 206
Richard Gavin Gardiner Casey; 71
Richard Kirby; 202
Richard Nixon; 59, 160
Richard Woolcott; 237
Richie Gun; 243
Robert Gordon Menzies; 26, 69, 108, 122
Roma; 260, 261, 262
Rote; 106, 228
Roy Milne Memorial Lecture; 92, 290
RRC; 18, 30, 48, 74, 95, 96, 99, 101, 102, 112, 145, 155, 163, 168, 169, 170, 171, 177, 181, 182, 184, 185, 203, 204, 211, 235, 262, 263, 264, 272
RSL; xxx, 229, 292
Rui de Brito Patalam; 216
Rui Fernandes; 223
Rusia; 17, 47, 49, 224
Ruslan Abdulgani; 249
Ruth Inall; 85
Sabre; 207
Saigon; 133, 141
SALT; xxx, 155, 292
Sam Cohen; 126, 139, 140
Sawu; 106, 228
SEATO; xxx, 43, 60, 92, 93, 94, 98, 101, 163, 172, 180, 182, 183, 184, 186, 187, 195, 292
Self-determination; 295
Singapura; 17, 19, 33, 49, 50, 60, 61, 93, 158, 159, 167, 168, 172, 173, 176, 200, 204, 264, 292
Sir Archibald Clark Kerr; 63
Sir Garfield Barwick; 197
Sir Henry Bolte; 134
Sir John Ford; 236
Sir Paul Hasluck; 147
Sir William McMahon; 163
Soeharto; xi, xvi, 2, 14, 24, 27, 40, 156, 191, 200, 203, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 233, 234, 240, 244, 252, 263, 276, 277, 278, 279
Solomon; 49, 289
Solor; 217
SOTA; xxx, 225, 292

State Aid; 127, 128, 129, 130, 134
State Banquet; 205, 295
St. Kilda Town Hall; 135
Subandrio; 75, 76, 196, 249
Suez; 13, 52, 59, 102, 154, 157, 158, 159, 185
Sumba; 228
Surabaya; ix, xx, xxi, 289, 318
Sydney; v, x, xiii, xxi, 44, 49, 52, 53, 61, 82, 83, 86, 140, 144, 193, 203, 282, 284, 286, 288, 289, 290, 315, 316, 318
Tasmania; 47, 125, 149
T. B. Millar; 30
Teluk Persia; 60
Thailand; 93, 101, 106, 176, 181, 190, 194
Timor Timur; xii, 14, 24, 27, 41, 49, 113, 141, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 276, 277, 278, 279, 286, 294, 295, 296
Tom Burns; 133
Tom Uren; 100, 166, 209, 237, 267
Topasses; 296
Trabalhista; 224, 247, 251, 258, 262, 295
Tradisi Lisan; ii
Turki; 93
Tyranny of distance; 296
Ubon; 93
UDT; xxx, 222, 223, 229, 244, 246, 247, 251, 252, 253, 254, 258, 260, 261, 262, 263, 268, 292
Ukraina; 4, 63
Uni Soviet; 33, 52, 74, 98, 99, 141, 154, 155, 162, 166, 196, 263, 264, 293, 316
Universitas Indonesia; iv, xix, 209, 316
University of New South Wales; iv, xiii, xvi, xxi, 284, 316, 318
UUD; xxx, 155, 249, 292
Van Mook; 65, 295
Victoria; 13, 38, 47, 84, 115, 123, 125, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 149, 267, 287, 290

Victoria Central Executive; 13, 38
Vietnam; 16, 18, 35, 39, 40, 56, 58, 59, 98, 99, 100, 104, 127, 128, 133, 158, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 170, 172, 174, 176, 181, 184, 186, 194, 205, 206, 211, 250, 268, 273, 278, 281
Viqueque; 222
Vitor Alves; 255
Wardiningsih Soerjohardjo; iv
Washington; 89, 91, 98, 99, 145, 155, 162, 249, 274
Waterside Workers Federation (WWF); 62
W.C. Wenworth; 99
Werriwa; 83, 87, 144, 210
Western Australia; 47, 115, 125, 128, 133, 149
White Australian policy; 51
William Brown; 137
William Morris Hughes; 116
Winston Churchill; 51
Wog; 296
Wonosobo; 233, 234, 276, 278
Woomera; 100
Wyndham; 49, 61, 123, 124, 125, 126, 131, 143, 193
Yellow Fever; 48, 296
Yogyakarta; 44, 67, 286, 315, 318
Yugoslavia; 58
Yunani; 58
Zimbabwe; 173, 177, 187
ZOPFAN; 172, 180, 182, 184, 205, 206

Hubungan Indonesia dan Australia tidak selalu berjalan dalam suasana yang harmonis. Namun, pada masa pemerintahan Gough Whitlam (1972–1975), kedua negara pernah mengalami satu periode hubungan yang paling dekat dalam sejarahnya.

Buku ini mengungkap bagaimana pemikiran Whitlam tentang posisi Australia di Asia dalam mendorong perubahan politik luar negeri Australia dari pola ketergantungan terhadap kekuatan besar menuju politik luar negeri yang lebih independen. Indonesia menjadi bagian penting dari perubahan tersebut. Hubungan personal Whitlam dengan Presiden Soeharto, membuka ruang bagi kerja sama dan saling pengertian yang lebih erat di antara kedua negara.

Di balik kedekatan itu terdapat dinamika politik yang tidak sederhana, termasuk perdebatan di dalam Partai Buruh Australia, perubahan situasi internasional, serta persoalan Timor Timur yang kemudian menjadi salah satu ujian terbesar hubungan Indonesia–Australia. Melalui kajian sejarah politik dan politik luar negeri, buku ini menghadirkan perspektif Indonesia untuk memahami pemikiran Whitlam, perubahan orientasi Australia, dan perjalanan hubungan dua negara bertetangga yang hingga kini tetap memiliki arti strategis.

BRIN Publishing
The Legacy of Knowledge

**Penerbit BRIN**, anggota Ikapi
Gedung B.J. Habibie Lt. 8,
Jln. M.H. Thamrin No. 8,
Kota Jakarta Pusat 10340
E-mail: penerbit@brin.go.id
Website: penerbit.brin.go.id

DOI: 10.55981/brin.1194

ISBN: 978-634-7933-27-0
9 786347 933270