
**"From Enemy to an Ally":
Arti Persetujuan Pemeliharaan Keamanan bagi Indonesia,
Australia, dan Asia Tenggara**

Oleh Ikrar Nusa Bhakti

Di penghujung tahun 1995, Australia dan Indonesia mengikat diri dalam persetujuan pemeliharaan keamanan yang formal, walaupun sebelumnya kedua negara sebenarnya sudah memiliki keterhubungan pertahanan (*Defence Relationship*) yang tidak terikat persetujuan formal, bahkan sejak awal-awal kemerdekaan RI.² Persetujuan keamanan Indonesia-Australia yang ditandatangani oleh Menlu Ali Alatas dan rekannya Menlu Gareth Evans di Jakarta pada 18 Desember 1995 tersebut, memiliki arti sejarah yang amat penting dan membuat surprise banyak kalangan. Ada beberapa hal yang menyebabkan perjanjian ini amat penting dan membuat kaget banyak pihak. Pertama, setelah setengah abad Indonesia merdeka, baru pertama kalinya Indonesia mengikat diri dalam persetujuan keamanan dengan negara asing. Tidaklah mengherankan jika beberapa kalangan baik di dalam maupun di luar negeri mempertanyakan apa maksud dari persetujuan keamanan antara kedua negara tersebut. Apalagi Indonesia dikenal sebagai negara yang menerapkan politik luar negeri bebas dan aktif, anti kolonialisme dan imperialisme, aktif dalam gerakan Non-Blok dan tak ingin terikat di dalam pakta pertahanan dengan negara asing. Kedua, tidak seperti Australia yang strategi pertahanannya lebih *outward looking*, budaya strategi (*strategic culture*) pertahanan keamanan Indonesia selama ini lebih memfokuskan diri pada stabilitas keamanan di dalam negeri atau *inward looking*. Ketiga, berkaitan dengan butir kedua tersebut, jika matra darat (*land forces*) bagi Australia merupakan prioritas keempat atau terakhir dari prioritas pembangunan struktur kekuatan Angkatan Bersenjata Australia (*Australian Defence Force*) setelah prioritas survai dan intelijen, maritim, dan serangan udara, maka bagi Indonesia matra darat masih merupakan prioritas utama ketimbang matra laut dan udara. Australia berkepentingan agar matra laut dan

matra udara Indonesia akan semakin dikembangkan dalam dua puluh tahun mendatang, demi menjaga stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara, dan menjaga keamanan jalur laut yang menghubungkan Samudera Hindia dan Samudera Pasifik, khususnya maritim Asia Tenggara. Indonesia dan Australia tampaknya memiliki kemiripan persepsi strategis tentang keamanan regional.³

Dari sisi Australia, persetujuan keamanan ini mengandung arti khusus bagi pemerintah dan rakyat Australia. Di penghujung tahun 1995 itu, Pemerintah Buruh Australia di bawah PM Paul John Keating dengan amat bahagia dapat mempertanggungjawabkan kepada rakyatnya, bahwa ia telah mampu membangun pilar terakhir dalam hubungan Australia-Indonesia, yaitu pilar pertahanan/keamanan. Seperti telah disebutkan di atas, dalam kurun waktu 1988-1995 itu, khususnya sejak naiknya Menlu Gareth Evans menggantikan Bill Hayden, pemerintah Buruh Australia berupaya untuk membangun empat pilar utama dalam hubungan Jakarta-Canberra.⁴

Sebenarnya sejak 1985 Australia sudah menginginkan adanya suatu perjanjian yang mengikat kedua negara dalam bentuk *Joint Declaration of Principles*, seperti antara Australia dan Papua Niugini.⁵ Perjanjian semacam ini mencakup berbagai aspek, yakni ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan, dan bisa menjadi payung bagi kerjasama bilateral Australia-Indonesia. Sejak 1986, Australia, seperti yang termaktub di dalam *Dibb's Report 1986* yang kemudian menjadi Buku Putih Pertahanan Australia 1987 dengan judul *The Defence of Australia*, sudah mengantisipasi bahwa Pakta Pertahanan semacam *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) antara Australia, Malaysia, Singapura, Selandia Baru dan Inggris merupakan kekhawatiran atas perkembangan politik dan keamanan di Asia Pasifik pada era 1970an, khususnya sejak keluarnya Doktrin Nixon 1969 yang menginginkan AS ke luar dari daratan Asia Tenggara dan keputusan Inggris untuk mengundurkan diri dari timur Suez. FPDA pada dasarnya merupakan pengaturan pertahanan untuk mempertahankan Malaysia dan Singapura dari agresi luar, yang antara lain dipersepsikan akan datang dari Indonesia. Dengan kata lain, FPDA lahir dari persepsi historis pada masa 1940an-1960an, yaitu sejak Perang Dunia II dan Konfrontasi Indonesia-Malaysia. Meskipun sampai saat ini FPDA masih meru-

pakan elemen yang efektif dan bernilai bagi kehadiran pertahanan regional Australia, keberadaan FPDA sejak dasawarsa 1980an sampai sekarang, lebih dilatarbelakangi oleh pertimbangan-pertimbangan politik ketimbang militer. Itulah sebabnya Australia ingin meningkatkan kerjasama pertahanan dengan negara-negara ASEAN, khususnya Indonesia, agar keamanannya lebih terjamin.

Keinginan Australia untuk memiliki persetujuan pemeliharaan keamanan yang begitu luas dengan Indonesia pada 1995 tersebut didasari oleh dua hal, yaitu pentingnya Indonesia sebagai negara penyangga yang kuat di Asia Tenggara atas serangan dari negara-negara asing, dan masih adanya anggapan bahwa "Indonesia adalah negara dari dan melalui mana serangan terhadap Australia bisa dilakukan".⁶ Pada masa pemerintahan PM John Howard, masih ada pandangan di kalangan perancang pertahanan Australia bahwa Australia berkepentingan Indonesia di masa depan dapat mengembangkan kekuatan maritim dan udaranya, supaya Indonesia dapat mempertahankan kepulauannya dari ancaman luar secara lebih baik. Dengan demikian, sesuai dengan kepentingan Australia, kecil kemungkinannya di masa depan ada kekuatan ketiga yang potensial dapat melakukan penyerangan ke Australia "from and through the archipelago" (dari dan melalui kepulauan Indonesia).⁷

Pertimbangan akan pentingnya Indonesia tersebut, sebenarnya sudah mulai muncul sejak masa pemerintahan PM Malcolm Fraser. Pada masa itu, ketika hubungan Australia dengan RRC amat baik, timbul kekhawatiran di dalam Deplu Australia bahwa Indonesia akan merasa tidak suka atas hubungan baik Australia-RRC, karena RRC dipandang oleh Indonesia sebagai ancaman bagi Asia Tenggara. Pada masa itulah, 1975-1983, di dalam Deplu Australia terdapat perdebatan antara mana yang paling penting bagi Australia, Indonesia sebagai negara tetangga dekat, atau RRC sebagai negara Asia Timur yang jauh dan pernah dianggap sebagai "bahaya kuning" (*yellow peril*) dan "bahaya merah" (*red peril*).⁸

Sejak awal 1990an, era pasca Perang Dingin, Australia masih memandang bahwa Indonesia adalah negara terpenting di Asia Tenggara. Karena itu, Buku Putih Pertahanan Australia 1994 yang berjudul *Defending Australia*, mengungkapkan bahwa "hubungan pertahanan kita dengan Indonesia adalah yang terpenting di kawasan dan merupakan suatu elemen kunci dalam pendekatan

Australia terhadap pertautan pertahanan regional".⁹ Dengan kata lain, Australia ingin mengikatkan diri dengan keamanan regional ASEAN melalui Indonesia. Dalam kaitan ini, Australia ingin mendiversifikasikan kerjasamanya dengan Indonesia khususnya dan Asia Tenggara umumnya dari program-program kerjasama keamanan yang bersifat tradisional menjadi pemberian prioritas yang lebih tinggi pada "pertukaran strategi, kombinasi latihan, perjanjian logistik, kerjasama ilmu pengetahuan dan industri, kerjasama akuisisi peralatan dan kerjasama pelatihan". Lima bidang kerjasama yang difokuskan dalam hubungan pertahanan dengan Indonesia ialah *"operation and exercises; education, training and exchanges; logistic; communication, electronic warfare and information technology; and defence science and technology"*.

Dengan demikian, pada tahun 2010 program-program Kerjasama Pertahanan tradisional dalam bentuk "pemberi dan penerima dana" (*donor-recipient*) bukan lagi menjadi elemen penting dalam hubungan pertahanan antara Australia dengan negara-negara di Asia Tenggara dan akan diganti dengan aktifitas-aktifitas yang lebih tepat guna bagi hubungan-hubungan atas dasar kemitraan. Kebijakan ini merupakan bentuk lain dari adanya "pembagian beban bersama" (*burden sharing*) antara Australia dengan negara-negara Asia Tenggara, khususnya Indonesia, dalam menjaga stabilitas keamanan di Asia Tenggara yang pada pucuknya juga merupakan prasyarat bagi keamanan Australia. Khusus terhadap Indonesia, di masa depan Australia menginginkan adanya kerjasama di bidang logistik, perbaikan dan dukungan peralatan, serta secara bersama membangun dan memproduksi peralatan pertahanan.

Atas dasar pemikiran-pemikiran yang termaktub di dalam Buku-Buku Putih Pertahanan Australia 1987 dan 1994 tersebut, dan melalui proses perundingan yang cukup lama (18 bulan), akhirnya Australia dan Indonesia sepakat untuk menandatangani Perjanjian Keamanan yang berisi tiga pasal. Pertama, "untuk melakukan konsultasi pada tingkat menteri secara berkala mengenai hal-hal yang dapat mempengaruhi keamanan bersama serta mengembangkan kerjasama sedemikian rupa yang dapat menguntungkan keamanan masing-masing dan kawasan." Kedua, "untuk saling melakukan konsultasi dalam hal terjadinya tantangan yang

merugikan terhadap salah satu pihak atau terhadap kepentingan keamanan bersama dan, apabila layak, mempertimbangkan langkah-langkah yang dapat diambil secara sendiri-sendiri atau bersama-sama sesuai dengan tata cara masing-masing Pihak." Ketiga, "untuk meningkatkan---sesuai dengan kebijakan dan prioritas masing-masing--kegiatan kerjasama yang menguntungkan kedua belah pihak di bidang keamanan dalam lingkup yang akan ditentukan oleh kedua belah pihak." Sedangkan pasal yang keempat menyangkut masalah ratifikasi persetujuan.¹⁰

Persetujuan keamanan Indonesia-Australia itu merupakan bagian dari langkah-langkah membangun keamanan dan kepercayaan di antara negara-negara di Asia Pasifik (*Asia Pacific Confidence and Security Building Measures -CSBM*). Artinya, perjanjian ini merupakan perjanjian bilateral yang bersifat formal antara kedua negara untuk mencegah atau menyelesaikan ketidakmenentuan hubungan antar negara, termasuk dalam hal ini elemen-elemen politik dan militer.

Dari sisi pandangan kedua negara, persetujuan pemeliharaan keamanan tersebut merupakan suatu upaya untuk mengubah tipe hubungan kedua negara yang sebelumnya lebih dipengaruhi oleh berbagai peristiwa yang memberi dampak positif maupun negatif bagi hubungan kedua negara (*an event-driven type of bilateral relationship*), seperti tampak pada pola hubungan Indonesia Australia dari tahun 1945 sampai dengan 1995, kepada suatu pola hubungan yang lebih teratur dan memiliki lingkup yang luas serta perspektif jangka panjang. Dengan kata lain, tipe hubungan yang didorong oleh peristiwa-peristiwa politik yang menyebabkan pasang surut hubungan kedua negara itu tidaklah sesuai dengan kepentingan nasional kedua negara dan juga kepentingan nasional negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Karena itu, kedua negara perlu membangun suatu tipe hubungan baru yang lebih teratur dan merupakan salah satu prasyarat penting bagi upaya membangun stabilitas regional jangka panjang.

Persetujuan pemeliharaan keamanan ini muncul pada era pasca Perang Dingin karena adanya ketidak menentuan perkembangan politik dan keamanan di Asia Pasifik pada masa depan. Seperti kita ketahui, ada keinginan AS untuk menarik diri dari kawasan Asia Timur Laut dan Asia Tenggara. Selain itu, sebagian

penduduk di Okinawa, Jepang, dan di Korea Selatan juga menginginkan agar kehadiran personil militer AS di kedua negara itu dikurangi. Apabila ini terjadi, maka ditakutkan akan muncul sebuah negara atau lebih yang mendominasi kawasan, khususnya Jepang, RRC dan India. Dominasi dari negara-negara besar di kawasan ini akan jauh lebih buruk daripada dominasi AS, karena AS dianggap lebih "ramah" dalam hal menjaga stabilitas keamanan di Asia Timur.

AMS juga dipersiapkan untuk menghadapi "*security challenges*", "*adverse challenges*" atau "*risk development*" yang terletak di Asia Timur Laut, seperti ketegangan RRC/Taiwan, semenanjung Korea dan klaim teritorial yang tumpang tindih di Laut Cina Selatan (Kepulauan Paracel dan Kepulauan Spratly). Didudukinya pulau karang Mischief di Laut Cina Selatan oleh RRC pada 1995, menyebabkan pertama kalinya negara-negara ASEAN memiliki perbatasan darat langsung dengan RRC. Jika RRC menjadi aktor yang agresif di Laut Cina Selatan, atau memainkan peranan "*adverse challenge*" seperti disebut di dalam AMS, maka ancaman utama RRC di masa datang bukan saja ancaman maritim, tetapi juga ancaman udara dan darat. Latihan militer besar-besaran (*Combined military exercise*) yang dilakukan ABRI di Kepulauan Natuna pada 1996 dapat diinterpretasikan sebagai "peringatan Indonesia kepada RRC" jika RRC suatu saat menjadi "*adverse challenge*" terhadap Indonesia di masa datang. Indonesia, untuk menghadapi konflik di Kepulauan Natuna dan Laut Cina Selatan, juga telah meningkatkan infrastruktur pertahanannya di Pekanbaru, Pontianak dan Natuna. Bahkan ada laporan bahwa Australia dan Indonesia merencanakan bersama suatu paket pertahanan senilai satu juta dollar AS yang mencakup akuisisi dan penggelaran survei udara dan peralatan pertahanan udara untuk melindungi aset-aset ekonomi, khususnya ladang gas, di Natuna, yang sebagian juga menjadi subjek klaim perbatasan maritim (ZEE) yang belum didefinisikan oleh RRC.¹¹ Selain konflik teritorial di Laut Cina Selatan, ada juga persengketaan teritorial laut (*maritime territorial disputes*) yang mengganggu hubungan regional seperti, kepulauan Tokdo/Takashima yang diklaim Jepang dan Korea Selatan dan Senkaku atau Diaoyu yang diklaim Cina dan Jepang. Beberapa dari sengketa teritorial itu menjadi fokus regional karena adanya

move dari negara-negara regional untuk meratifikasi dan mengimplementasi *United Nations' Law of the Sea Convention* yang memperluas, dan menimbulkan tumpang tindih, yurisdiksi zona maritim mereka.

Atas dasar pemikiran tersebut, Indonesia dan Australia sebagai negara kekuatan menengah (*middle power*) di Asia Tenggara, perlu mempersiapkan diri untuk mengambil langkah-langkah bersama dalam mempertahankan keamanan negara-negara masing-masing dan juga kawasan Asia Tenggara. Persetujuan pemeliharaan keamanan Australia-Indonesia memang bukan merupakan Pakta Militer seperti ANZUS, yang menetapkan bahwa jika salah satu negara penandatangan diserang, maka negara-negara penandatangan lain akan secara otomatis membantunya. Pakta ANZUS juga telah mencapai *Mature Stage* dalam *Defence Relationship* antar negara anggotanya, khususnya Australia dan AS. Namun jika kita membacanya secara seksama, perjanjian itu dapat dikatakan "semi Pakta Militer", karena mengandung unsur konsultasi untuk membentuk pertahanan bersama antara kedua negara apabila salah satu pihak atau kawasan menghadapi kesulitan keamanan. Hubungan pertahanan Indonesia-Australia juga telah mencapai *Intermediate Stage*. Penggunaan istilah "keamanan" memang lebih luas cakupannya daripada "pertahanan". Indonesia memilih istilah "keamanan" ketimbang "pertahanan" untuk mencegah tuduhan dilencengkannya prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif dan keanggotaan Indonesia di dalam gerakan Non Blok. Karena itu, persetujuan keamanan kedua negara bukan hanya dapat diartikan sebagai "*Confidence and Security Building Measures*" antara kedua negara tetapi juga sebagai "Semi Pakta Militer/Pertahanan". Dengan kata lain, Persetujuan keamanan yang bersifat bilateral ini saling mendukung (*mutually supportive*) dan komplementer dengan forum dialog multilateral dalam ARF. Letak AMS lebih tinggi daripada FPDA (AMS terletak di antara ANZUS dan FPDA), karena AMS mengandung sifat untuk konsultasi dan saling membantu dalam menghadapi "adverse challenge", sedangkan FPDA hanyalah pengaturan pertahanan lima negara untuk membantu Malaysia dan Singapura dalam menghadapi ancaman luar.

Situasi dan tatanan regional di Asia Pasifik yang masih belum menentu menyebabkan negara-negara di kawasan, tak terke-

cuali Indonesia dan Australia, menggabungkan antara pendekatan idealis dan realis dalam hubungan internasional mereka, atau lebih dikenal pragmatisme idealistik dalam pelaksanaan politik luar negerinya. Ini penting agar stabilitas dan keamanan regional dapat tetap dijaga, dan keamanan individu kedua negara juga tetap dipertahankan.

Persetujuan pemeliharaan keamanan kedua negara ini akan berdampak positif bagi stabilitas keamanan di Asia Tenggara. Ini disebabkan adanya komitmen kedua negara untuk menjaga stabilitas kawasan yang pada intinya juga kepentingan keamanan kedua negara. Sesuai dengan konsep lingkaran konsentris kedua negara, Asia Tenggara khususnya dan Asia Pasifik umumnya, termasuk ke dalam *region/sphere of primary strategic interest*. Negara-negara di kawasan Asia Tenggara tidak perlu khawatir akan persetujuan pertahanan ini karena Australia dan Indonesia tidaklah melakukan aliansi militer untuk menghadapi musuh bersama, melainkan untuk berjaga-jaga menghadapi "tantangan yang tak ramah" bagi salah satu Pihak atau kawasan. Bahkan persetujuan ini merupakan elemen kunci bagi Australia untuk lebih mengikat diri pada pertahanan regional Asia Tenggara. Karena itu, negara-negara di Asia Tenggara tampaknya menerima baik persetujuan tersebut. Penerimaan negara-negara ASEAN atas Persetujuan Pemeliharaan Keamanan tampak dari pernyataan beberapa pemimpin dan tokoh-tokoh ASEAN--seperti Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Filipina dan Thailand--setelah PM Paul Keating mengumumkan bahwa pada 18 Desember 1995 Australia dan Indonesia sepakat menandatangani AMS.¹² Persetujuan ini juga tidak akan memecahbelah ASEAN, karena hampir semua negara ASEAN terikat dalam perjanjian kerjasama keamanan dengan negara-negara luar kawasan (negara-negara Barat), khususnya dengan Australia

Persetujuan pemeliharaan keamanan bilateral ini bukan pula suatu pengganti dari Pakta Pertahanan antara Australia dengan negara-negara lain di kawasan seperti FPDA dan ANZUS (*Australia, New Zealand and United States*), karena kedua negara tidak terikat untuk membentuk institusi keamanan dalam bentuk organisasi melainkan hanya dalam bentuk "konsultasi tetap secara berkala dalam bidang keamanan". Konsultasi ini nantinya paralel dengan Ministerial Forum yang selama ini telah dilakukan secara

berkala antara para menteri ekonomi dan politik Indonesia-Australia. Dengan kata lain, Australia ingin melengkapi empat pilar hubungan Jakarta-Canberra untuk memperkuat hubungan baik kedua negara. Paling tidak, dengan adanya perjanjian keamanan ini, rakyat dan pemerintah Australia bisa mengurangi kecurigaannya terhadap Indonesia. Namun demikian, implikasi positif dari pendekatan multidimensional Australia terhadap Indonesia tersebut ialah terciptanya kondisi lingkungan luar yang aman dan sangat kondusif bagi pengembangan ketahanan nasional Australia.

Secara struktural *defence relationship* antara Australia-Indonesia, untuk mengimplementasikan AMS, dikelola dengan menggunakan staf *Regional Engagement Policy and Programs Branch* (REPP Branch) dan kedutaan Australia di Jakarta, dengan sumber-sumber dana dan manusia diberikan dari *Australian Defence Headquarters, services* dan program lainnya. Upaya ini difokuskan melalui suatu sistem pembicaraan tingkat menteri, yang paralel dengan Ministerial Forum antara menlu dan menteri-menteri ekonomi Indonesia-Australia, didukung oleh dua *major joint committees*¹³, dan lima kelompok kerja yang mengcover lima bidang, yaitu: operasi dan latihan militer; pendidikan, training dan pertukaran siswa; logistik; komunikasi, perang elektronik dan teknologi informasi; dan ilmu dan teknologi pertahanan.

Dari sisi Indonesia, suka atau tidak suka, penandatanganan persetujuan pemeliharaan keamanan ini merupakan pertanda terjadinya evolusi pada arah kebijakan politik luar negeri RI yang bebas dan aktif, anti pangkalan militer asing dan anti aliansi militer dengan negara luar. Indonesia memilih kata "Keamanan" (*security*) dan bukan "Pertahanan" (*defence*), dan "Persetujuan" (*agreement*) dan bukan "Perjanjian" (*Treaty*) pada "Agreement on Maintaining Security", karena takut akan adanya kritik dari dalam negeri bahwa Orde Baru telah melencengkan garis politik luar negeri bebas aktif, seperti kabinet Sukiman yang menandatangani MSA dengan AS pada 1952 dulu, dan kritik luar bahwa Indonesia tidak lagi bebas aktif sesuai garis Gerakan Non-Blok.

Penerapan politik luar negeri RI pada era pasca Perang Dingin, khususnya dalam bidang pertahanan keamanan, tampaknya semakin pragmatis dan lebih adaptif terhadap perkembangan politik dan keamanan di lingkungan luarnya. Disadari atau tidak,

Indonesia secara tidak langsung, melalui Australia, terkait dengan Pakta (Pengaturan) Pertahanan Lima Negara (FPDA), *Joint Declaration of Principles* antara Australia dan Papua Niugini, dan ANZUS. Ini berarti Indonesia ikut dalam strategi baru pertahanan jauh ke depan Australia (*Australia's New Forward Defence Strategy*) dan menjadi bagian dari jaring-jaring kerjasama militer "Barat". Ini juga untuk membangun masa depan Arsitektur Strategis Regional (*Regional Strategic Architecture*) atau Arsitektur Keamanan Regional (*Regional Security Architecture*) di Asia Tenggara dan Asia Pasifik.

Persetujuan pemeliharaan keamanan ini juga menunjukkan adanya pragmatisme-idealistik dalam pelaksanaan kebijakan pertahanan RI terhadap kawasan Asia Pasifik, yaitu penonjolan gagasan-gagasan ideal seperti CBM, diplomasi preventif dan resolusi konflik melalui *ASEAN Regional Forum* (ARF) di satu pihak (pendekatan multilateralisme yang amat idealis); dan kenyataan bahwa untuk mempertahankan stabilitas keamanan di dalam negeri dan di Asia Tenggara, Indonesia perlu memiliki persetujuan pemeliharaan keamanan dengan negara lain (pendekatan bilateralisme yang amat realis). Dengan kata lain, dari sisi Indonesia, gagasan-gagasan ideal dan penerapan yang realis dan pragmatis bukanlah sesuatu yang perlu dipertentangkan, melainkan dua hal yang saling mendukung (*mutually supportive*) dan komplementer. AMS akan digunakan apabila diplomasi preventif dan resolusi konflik secara damai tidak tercapai.

Salah satu kata di dalam pasal 2 perjanjian yang dipertanyakan di Australia ialah istilah "Adverse Challenges" yang berarti ganda, bisa "internal and external challenges". Walaupun Keating menjamin bahwa yang dimaksud oleh istilah itu adalah "external Challenges", tapi kelompok oposisi dan masyarakat Australia mengartikannya bisa pula "external and internal challenges". Jika interpretasi "adverse challenges" berarti ganda, ancaman dari dalam dan dari luar, ini berarti di masa depan tentara Australia bisa membantu tentara Indonesia dalam mengatasi masalah-masalah domestik di Indonesia dan sebaliknya. Selain itu, salah satu pihak juga dapat meminta bantuan pada pihak lain, dan sebaliknya, apabila ia menghadapi "external challenges" di bidang-bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Terakhir tapi penting, persetujuan pemeliharaan keamanan ini juga bermakna ekonomi dan bukan sekedar politik dan pertahanan, karena melalui kerjasama keamanan ini ada imbas kerjasama pengembangan teknologi untuk kepentingan sipil dan militer. Melalui kerjasama pertahanan ini, baik Australia maupun Indonesia diharapkan akan dapat meningkatkan kemampuan teknologinya dan bersaing dalam pasar bebas internasional pada abad ke-21. Makna ekonomi lainnya ialah adanya pertimbangan-pertimbangan bahwa konflik regional dan internasional di masa datang bukan hanya disebabkan oleh masalah-masalah politik dan militer semata, tetapi juga akibat dari adanya perbedaan-perbedaan kepentingan ekonomi.

Dari Perjanjian Rahasia ke The Future Directions

Meskipun Perjanjian Pemeliharaan Keamanan (AMS) ditujukan untuk meningkatkan kerjasama kedua negara dalam bidang keamanan dalam arti luas, namun tampak jelas bahwa aspek pertahanan lebih menonjol ketimbang aspek-aspek non-pertahanan (militer). Ada tiga faktor yang menyebabkan hal itu. Pertama, masalah-masalah non-militer sejak 1992 sudah dibahas secara intens melalui "Ministerial Forum" antar para menteri luar negeri dan ekonomi kedua negara. Kedua, aspek pertahanan/militer masih merupakan hal yang amat khusus dan sensitif, sehingga perlu penanganan kerjasama yang lebih serius. Sebagai contoh, langkah menuju penandatanganan AMS dilakukan secara sangat rahasia selama 18 bulan. Ini berawal dari pertemuan Menteri Pertahanan Australia saat itu, Senator Robert Ray, dan Menhankam RI Jend. Purn. Edi Sudradjat pada Agustus 1995, disusul oleh seri pertemuan reguler antara keduanya. Tujuan pertemuan-pertemuan itu adalah menemukan alat untuk mengkonsolidasikan hubungan pertahanan kedua negara. Mereka yang ikut menyusun *draft* AMS juga terbatas, antara lain Kepala Staf *Australian Defence Force*, Jend. Peter Gration dan penasehat luar negeri PM Paul Keating, Allan Gyngell, sedangkan dari Indonesia antara lain ialah Laksamana RM Sunardi dan Mensesneg Moerdiono. Dalam kaitan itu, Presiden Soeharto dan PM Paul Keating juga berperan melapangkan jalan ke penandatanganan AMS.¹⁴ Tujuan umum dari hubungan

pertahanan bilateral Indonesia-Australia, seperti tertuang dalam AMS, ialah:

"to promote mutual cooperation and understanding; to enhance interoperability; to develop professionalism; to promote mutual understanding of strategic perception; and to develop other mutually beneficial defence related activities".

Tujuan yang luas itu kemudian dijabarkan kembali pada pertemuan antara Menhankam Edi Sudradjad dan rekannya dari Australia Menhan yang baru, Ian McLachlan, di Surabaya, November 1996, yang menghasilkan *The Future Directions Paper* untuk mengimplementasikan AMS. Sampai saat ini, *The Future Directions Paper*, disingkat FDP, belum bisa menjadi konsumsi publik dan masih bersifat *confidential*, karena itu sulit bagi masyarakat, khususnya pengamat politik dan pertahanan, untuk mengetahui secara detail ke mana arah penerapan AMS tersebut. Namun demikian, secara garis besar ada lima *The Long Term Objectives* termuat dalam FDP, yaitu:

- a) mutual understanding of strategic perceptions;
- b) achieving agreed levels of interoperability (the ability of forces to work together) in the field of operations, logistics and communications;
- c) use combined activities to develop professionalism, mutual understanding and cooperation;
- d) develop Service to Service links; and
- e) develop science and technology links.

Ketiga, berkaitan dengan butir kedua di atas, fokus kerjasama pertahanan di dalam AMS dapat dimaklumi karena sejak awal baik Australia maupun Indonesia memang ingin memformalkan kerjasama pertahanan kedua negara dan melalui itu maka akan terbentuk rasa saling percaya antara kedua negara. CBM itu sangat penting sebelum ABRI dan ADF dapat melangkah lebih jauh dalam menjalin kerjasama pertahanan atau bahkan mengambil tindakan bersama menghadapi "krisis" atau "tantangan-tantangan yang tidak bersahabat di masa datang" dari lingkungan luarnya. Kedua negara memiliki cara pandang strategis yang sama terhadap lingkungan

luarnya, Asia Tenggara, Pasifik Selatan, Samudera Hindia dan Asia Pasifik pada umumnya, yang mereka sebut sebagai "*the region of primary strategic interest*" dan "*the region of important strategic interest*" atau "*the region of direct military interest*".

Kendala Pelaksanaan AMS

Selain adanya berbagai peluang kerjasama pertahanan seperti tersebut di atas, penerapan persetujuan pemeliharaan keamanan Indonesia-Australia itu sendiri mengalami banyak kendala sejak ditandatanganinya pada 18 Desember 1995.

Kendala pertama, hanya empat bulan setelah ditandatanganinya AMS, pemerintahan Buruh di bawah PM Paul Keating dikalahkan oleh Partai koalisi Liberal/Nasional di bawah John Howard dalam pemilu Maret 1996. Tampaknya ada kekhawatiran di kedua negara apakah AMS tersebut akan ber-lanjut. Baik Menlu Alexander Downer maupun PM John Howard mengakui pentingnya perjanjian keamanan itu. Namun Menhan Ian McLachlan pernah menyatakan bahwa walaupun AMS itu penting, tetapi Australia ingin melakukan penurunan derajat (*down-graded*) pada inti perjanjian tersebut, yaitu dari "perjanjian" (*agreement*) kepada "*memorandum of understanding*". Jika hal itu dilakukan oleh pemerintah PM John Howard, maka Australia menghilangkan momentum kerjasama keamanan Australia-Indonesia yang sangat sulit dibangun pemerintah Buruh sebelumnya. Jika kita menarik benang merah berbagai dokumen kebijakan luar negeri dan pertahanan Australia terhadap Indonesia khususnya dan Asia Timur pada umumnya, sejak masa PM Gough Whitlam (Partai Buruh), Malcolm Fraser (koalisi Liberal-Nasional), PM Bob Hawke (Partai Buruh) sampai PM Keating (Partai Buruh), maka pemerintah PM John Howard tampaknya akan mempercepat implementasi isi perjanjian keamanan kedua negara tersebut. Ini terbukti dari langkah cepat Menhan Australia Ian McLachlan untuk mendiskusikan *The Future Directions Paper* dari AMS bersama dengan Menhankam Edi Sudradjad seperti disebut di atas. Dalam sejarah politik luar negeri dan pertahanan Australia, hampir tidak ada satu pemerintah baru pun yang berani mengubah secara drastis garis kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah sebelumnya. Artinya, substansi kebijakan luar negeri dan pertahanannya tetap, hanya gayanya (*style*)

saja yang berubah.

Kendala kedua, adalah suatu kenyataan bahwa implementasi kerjasama militer yang semakin berkembang antara kedua negara, seperti saling kunjung antara para petinggi militer kedua negara, latihan militer bersama, pertukaran pengiriman perwira untuk belajar di sekolah komando di masing-masing negara, tidak jarang berjalan tanpa memperhatikan substansi isi persetujuan pemeliharaan keamanan (AMS) tersebut. Tampaknya, hal ini disebabkan adanya perbedaan interpretasi antara Indonesia dan Australia soal arti Persetujuan Keamanan tersebut. Bagi Indonesia, seperti termaktub di dalam Buku Putih Pertahanan dan Keamanan 1997,

"This agreement is not a Defence Pact, but acts as an effort to get more law enforcement to mutual activities between ABRI and Australian Defence Force (ADF), that had been broided before in forms of AIDPC, AIDCC, Entellex, Logistic co-operation, science and technological co-operation, and other technical co-operation."¹⁵

Sedangkan bagi Australia, selain menginterpretasikan bahwa "The AMS would suggest that Indonesia know sees its security interests and ours more closely aligned and is prepared to work with Australia in pursuing objectives"¹⁶, AMS juga merupakan bagian dari jaring-jaring kerjasama keamanannya dengan beberapa negara di Asia Pasifik. Pertanyaan yang muncul kemudian ialah, sadarkah perancang AMS dari Indonesia bahwa persetujuan itu memang merupakan bagian dari jaring-jaring kerjasaman militer Australia dan negara-negara Asia lainnya?

Ada empat kemungkinan mengapa isi buku putih pertahanan RI 1997 menyatakan arti AMS semacam itu. Pertama, ABRI tidak sadar akan konsekuensi dari penandatanganan AMS tersebut. Kedua, Indonesia tidak mau dipandang telah mengikat diri ke dalam pakta militer dengan negara lain, karena ini bertentangan dengan prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif. Ketiga, Indonesia memandang AMS hanya bagian dari CBM terhadap Australia dan setelah itu tidak peduli lagi apakah kerjasama pertahanan kedua negara tersebut sesuai dengan tujuan yang terkandung di dalam AMS atau tidak. Keempat, lebih buruk lagi jika kemungkinannya ialah bahwa Indonesia memang tidak peduli apakah akan men-

jalankan AMS atau tidak.

Kendala ketiga, yang bersifat sementara, di masa krisis moneter dan ekonomi yang dihadapi negara-negara Asia, termasuk Indonesia, sejak Juli 1997 dan mungkin sampai dua tiga tahun setelahnya, kerjasama pertahanan keamanan kedua negara agak terganggu karena dana bagi pengembangan militer Indonesia semakin dikurangi. Contoh dari terganggunya kerjasama pertahanan ini tampak dari dikurangnya secara drastis pengiriman perwira untuk mengambil kursus di sekolah-sekolah staf komando (sesko) Australia, dihentikannya untuk sementara latihan-latihan militer bersama kedua negara, dan belum menentunya keikutsertaan Indonesia di dalam latihan militer multilateral di wilayah Australia (*Kangaroo*).¹⁷ Selama ini anggaran untuk *training* individu dan kolektif, dukungan latihan dan kunjungan studi dari pihak Australia selalu meningkat, \$2,2 juta dalam tahun anggaran 1994/95, \$6 juta pada 95/96 dan \$7,5 juta pada 96/97. Ini belum termasuk anggaran penunjang dari masing-masing angkatan.

Namun demikian, seperti ditunjukkan Buku Putih Kebijakan Strategis Australia 1997, sikap optimis Australia terhadap ketahanan nasional Indonesia masih tetap ada. Ini tampak dari pernyataan di dalam buku pertahanan Australia tersebut yang menyebutkan:

Within the next 20 years, Indonesia's economy will likely become the biggest in our closer region. Indonesia's gross national product will likely overtake Australia's in that same period, as will its defence budget. That will mark a turning point in the nature of Australia's relations with a region in which we have until now been the predominant economic and strategic power. As a result of this growth, Indonesia's strategic weight and political influence is likely to increase significantly in the years ahead. If Indonesia realises its potential, it could be one of Asia's four great powers in the 21st century.¹⁸

Lebih lanjut, buku tersebut juga menyatakan:

"...In recent years the sense of shared strategic interests between Australia and Indonesia has grown. This has been reflected in the Agreement on Maintaining Security (AMS) signed between

our governments in 1995. It will be important for Australia's security, and that of all of our region, that President Soeharto's successor maintains policies of regional cooperation. This will indeed become even more important as Indonesia's economic power grows, and its military capability expand."

Dari kutipan tersebut tampak jelas bahwa Australia tetap mengandalkan peran positif pertahanan keamanan Indonesia di masa depan. Dalam kaitan itu pula, AMS memiliki dampak positif bagi stabilitas dan keamanan bukan saja bagi Australia dan Indonesia, tetapi juga bagi kawasan Asia Tenggara khususnya dan Asia Pasifik pada umumnya.

Kendala keempat adalah soal bahasa, khususnya pada tingkatan perwira pertama ke bawah (bintara dan tamtama). Ini akan sangat berpengaruh pada saat dilakukannya latihan bersama, baik itu "joint exercises" maupun dalam "combined exercises".

Kendala kelima adalah soal koordinasi di lapangan pada saat latihan dan saat menghadapi "adverse challenge" di masa datang. Hambatan koordinasi juga muncul dalam kaitan antara ARF dan AMS serta AMS dan jaring-jaring kerjasama pertahanan Australia dengan negara-negara Asia lainnya.

Kendala keenam ialah faktor psikologis Australia dalam menghadapi kritik Inggris dan AS khususnya dalam soal penerapan HAM di Indonesia, khususnya di Timor Timur, yang mengaitkan peranan ABRI. Padahal Australia juga melatih pasukan ABRI dalam soal penanganan masalah *domestic insurgency*. Hambatan psikologis juga muncul dalam kaitan bila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan antara Indonesia dan negara tetangga ASEAN lainnya, seperti soal klaim teritorial yang tumpang tindih atas pulau-pulau Sipadan Ligitan antara Indonesia-Malaysia, dan dengan RRC soal batas ZEE di Kepulauan Natuna yang merupakan bagian dari konflik di Laut Cina Selatan.

¹ Penulis adalah peneliti pada Puslibang Politik dan Kewilayahan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta. Ia juga mengajar mata kuliah "Sejarah Kebijakan Luar Negeri Australia Terhadap Kawasan Asia Pasifik" di Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jurusan Sejarah, sejak 1992/93;

mengajar Teori Hubungan Internasional di Fakultas Pasca Sarjana UI, Jurusan Hubungan Internasional; dan Sistem Politik Pasifik Selatan di FISIP-UI, Jakarta.

²Pandangan penulis sebelumnya tentang masalah ini bisa dilihat pada, Ikrar Nusa Bhakti, "Perjanjian Keamanan Indonesia Australia," *Suara Karya*, 21 Desember 1995; versi bahasa Inggris yang sudah penulis modifikasi dimuat dalam *Trends* terbitan Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) edisi February 1996 yang antara lain dipublikasikan kembali dengan judul "Strange Neighbours", *The Straits Times* dan *The Business Times, Weekend Edition*, January 27-28, 1996 serta "Security pact brings together RI, Australia", *The Jakarta Post*, 25 February 1996.

³ Sebagai perbandingan, lihat Buku Putih Pertahanan kedua negara. Ministry of Defence and Security, *The Policy of The State Defence and Security of the Republic of Indonesia*, Jakarta, 1997; Commonwealth of Australia, *Australia's Strategic Policy*, Canberra: Department of Defence, 1997.

⁴Perkembangan hubungan Australia-Indonesia antara lain bisa dilihat pada, Ikrar Nusa Bhakti, "Facing the 21st Century: Trends in Australia's Relations with Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XX, No. 2, Second Quarter 1992, hal. 142-155; lihat juga, Ikrar Nusa Bhakti, "Perkembangan Politik-Ekonomi di Asia Pasifik dan Pengaruhnya bagi Hubungan Indonesia-Australia," *AFKAR*, Jurnal Tiga Bulanan CIDES, Vol I, No.4, Oktober-Desember 1993, hal. 74-93; lihat juga artikel-artikel penulis di berbagai media massa seperti *Kompas*, *Suara Karya*, *The Jakarta Post*, *The Straits Times* dsb.

⁵Richard Woolcott AC, "Australia-Indonesia Relations," dalam Hadi Soe-sastro and Tim MacDonald, eds., *Indonesia-Australia Relations: Diverse Cultures, Converging Interests*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1995, hal. 33.

⁶Paul Dibb, *Review of Australia's Defence Capabilities*, Canberra: AGPS, 1986, hal 48.

⁷ Commonwealth of Australia, *Australia's Strategic Policy*, hal. 12.

⁸Dari segi historis hubungan Australia-Cina, rakyat dan negara Cina dipandang sebagai bahaya kuning sejak masuknya para buruh murah Cina ke Australia pada 1850an sampai dengan kemenangan Jepang sebagai bangsa Asia atas Rusia (bangsa Eropa) pada perang 1904-1905. Sejak 1905, Jepang menggantikan Cina sebagai "Yellow Peril". Ketakutan terhadap bangsa Cina inilah yang melahirkan *Immigration Restriction Act*

pada 1901, suatu kebijakan Australia Putih (White Australia Policy) yang pertama dihasilkan sejak terbentuknya Commonwealth of Australia pada 1 Januari 1901. Kebijakan ini dihapuskan oleh PM Gough Whitlam pada 1973. Sejak kemenangan Partai Komunis Cina pada 1 Oktober 1949, RRC dipandang oleh Australia sebagai "Red Peril". Sejak 1972 (naiknya PM Whitlam) sampai 1989 (peristiwa Tienanmen), persepsi Australia terhadap RRC berubah dari "ancaman" menjadi "Teman". Pembangunan kekuatan militer RRC sejak berakhirnya Perang Dingin, membangkitkan kembali persepsi ancaman dari RRC.

⁹ Department of Defence, *Australian Defence White Paper: Defending Australia*, Canberra: AGPS, 1994, hal 87.

¹⁰ Lihat pasal-pasal pada "Agreement on Maintaining Security Between the Government of Australia and The Government of the Republic of Indonesia", yang ditandatangani di Jakarta, 18 Desember 1995.

¹¹ Peter La Franche, "Australia and Indonesia plan a defence for disputed territory", *Flight International*, 7-13 May 1997.

¹² Lihat, *The Australian, The Sydney Morning Herald, The Canberra Times, The Age*, 15-19 Desember 1995

¹³ Dua Komite Bersama itu adalah The Australian Indonesian Defence Policy Committee (AIDPC) yang memberikan arah kebijakan, dan Australian Indonesian Defence Coordination Committee (AIDCC) dan kelompok-kelompok subordinat yang mengelola aktivitas kerjasama pertahanan.

¹⁴ Lihat, Peter Harcher, "How the Enemy Became an Ally," *The Australian Financial Review*, 4 July 1996 dan 5 July 1996.

¹⁵ Department of Defence and Security; *The Policy of The State Defence and Security of the Republic of Indonesia 1997*, Jakarta: Department of Defence and Security, 1997, hal. 6.

¹⁶ Commonwealth of Australia, *Australia's Strategic Policy*, Canberra: AGPS, 1997, hal. 22.

¹⁷ Kesan ini didapat dari wawancara tim peneliti PPW-LIPI dengan dua diplomat Australia, David Stuart dan Bassim Blazey, dan Atase Pertahanan Australia untuk Indonesia, Brigjen James Molan, AM, Januari 1998.

¹⁸ Commonwealth of Australia, *Australia's Strategic Policy*, 1997, hal. 10.

¹⁹ *Ibid*, hal. 11.
