

---

**Politik Luar Negeri Australia  
Di Bawah Pemerintahan Gough Whitlam  
dan Hubungannya dengan Indonesia <sup>1</sup>**

---

*oleh Akhmad Khusyairi*

**I. Latar Belakang Permasalahan**

Pada akhir 1960-an dan awal 1970-an banyak terjadi perubahan di kawasan Asia-Pasifik. Perubahan-perubahan tersebut antara lain hubungan antara 2 raksasa komunis, Uni Soviet dan RRC makin tegang dan mencapai puncaknya ketika terjadi bentrok senjata di perbatasan kedua negara. Awal tahun 1970an juga ditandai dengan normalisasi hubungan Amerika Serikat-RRC yang memungkinkan Cina menjadi anggota PBB menggantikan Cina Taipeh, Inggris bermaksud mengundurkan diri dari Timur Suez, dan negara-negara Asia Tenggara mendirikan organisasi regional ASEAN.

Dalam situasi internasional yang demikian itu muncul pemerintah Partai Buruh di Australia di bawah pimpinan Whitlam. Partai Buruh telah 23 tahun berada diluar pemerintahan sebagai oposisi. Setelah memerintah, 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 (AFAR, 335, 1973).

Pernyataan tersebut menunjukkan keinginan Whitlam untuk mendefinisikan kembali politik luar negeri Australia dalam arti ingin menjalankan politik luar negeri 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.

Dalam pernyataan barikutnya yang diberikan pada

Pembukaan *Summer School* dari *The Australia Institute of Political Science* di Canberra pada 27 Januari 1973 (Clark, 169, 1973), Whitlam menjelaskan bahwa politik luar negeri Australia tidak berubah yang terjadi adalah perubahan persepsi dan interpretasi dari pemerintah yang baru berkuasa. Sebagai perdana menteri, Whitlam mempunyai persepsi dan interpretasi yang berbeda mengenai persoalan-persoalan yang dihadapi pada waktu itu. Pernyataan ini sedikit banyak dimaksudkan untuk meredakan kemungkinan adanya tantangan dari kelompok-kelompok Pro-AS.

Dengan perubahan situasi internasional yang demikian, terutama di sekitar Australia, Whitlam melihat dunia bukan pertentangan antara dunia bebas (*free world*) dan blok komunis semata. Dunia bebas tidak merupakan blok yang monolit, begitu juga blok komunis tidak merupakan satu kesatuan yang kokoh. Sekalipun sama-sama berideologi komunis mereka berusaha mencari jalan yang berbeda-beda dalam mencapai tujuannya. Justeru perbedaan antara negara kaya dan miskin menyelubungi pertentangan ideologi tersebut. Whitlam ingin berperan aktif dalam menjalankan politik luar negerinya, ia 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 meredefinisi politik luar negeri Australia. Dapatkah Whitlam menjalankan politik luar negeri seperti yang diinginkan ?

Di sisi lain, Whitlam sangat antusias menjalin hubungan dengan Indonesia, lebih-lebih setelah hilangnya pengaruh komunis karena kegagalan *coup d'etat* Partai Komunis Indonesia (PKI) 30 September 1965 dan masuknya Indonesia dalam organisasi regional bersama-sama negara yang secara tradisional sekutu Barat. Sebenarnya pemerintah-pemerintah Australia sebelumnya sejak 1966 telah merintis hubungan bersahabat dengan Indonesia, tetapi usaha Whitlam lebih serius dibandingkan dengan perdana menteri sebelumnya. Pandangan kuno di Australia adalah Australia tak ada hubungannya dengan Asia. Dalam hubungan ini perlu dijaga jarak atau jika harus berhubungan adalah dalam bidang sosial kemanusiaan, seperti menolong mereka yang bernasib jelek dan yang tertinggal (Grant, 19, 1983).

Whitlam menekankan pentingnya hubungan Australia dengan

Indonesia selain hubungan Australia-PNG, untuk kepentingan keamanan Australia. Dalam *policy* 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 (*News Release, 1973*)

Dari uraian tersebut satu hal yang menonjol dalam perpoltikan di Australia, yaitu politik ketergantungan. Politik ketergantungan ini menjadi ciri pokok politik luar negeri Australia sampai 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 sekarang. Politik luar negeri yang demikianlah yang ingin ditinjau kembali oleh Whitlam. Mengapa Whitlam ingin menjalankan politik luar negeri mandiri (*independent*) berbeda dengan politik luar negeri yang dijalankan oleh para pendahulunya? Dapatkah ia menjalankan politik luar negeri yang demikian tanpa merusak hubungannya dengan AS dan tanpa mendapat tantangan dari dalam negeri yang didominasi oleh kecurigaan terhadap negara-negara tetangganya di Asia?

Mendefinisikan kembali Politik luar negeri Australia tentu mempunyai dampak terhadap hubungan dengan negara-negara tetangganya, terutama Indonesia. Hubungan Australia-Indonesia selama ini selalu mengalami fluktuasi. Hubungan kedua negara telah dimulai 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 (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, terutama dengan naiknya pemerintah Partai Buruh di bawah Whitlam 1972. Hubungan baik ini terganggu kembali pada akhir masa pemerintahan Whitlam 1975 dengan timbulnya masalah Timor Timur. Yang menjadi pertanyaan bagaimanakah pengaruh politik luar negeri Whitlam terhadap hubungan Australia-Indonesia? Adakah perbedaan antara politik luar negeri Whitlam dengan Politik luar negeri Australia sebelumnya? Apakah politik luar negeri Australia dibawah pemerintahan Whitlam suatu perubahan atau hanya sekedar penyesuaian? Politik luar negeri Whitlam dan pengaruhnya terhadap hubungan Australia-Indonesia merupakan objek kajian yang ingin diteliti oleh penulis.

## 2. Tujuan Penulisan

Tulisan ini mempunyai dua tujuan, akademis dan praktis:

- a. Untuk mempelajari pengaruh Whitlam terhadap politik luar negeri Australia pada masa pemerintahannya dan dampaknya terhadap hubungan Australia-Indonesia. Perhatian utama ditujukan pada pemikiran Whitlam tentang masalah-masalah internasional.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran untuk meningkatkan hubungan saling pengertian antara Australia-Indonesia.

## 3. Kerangka Pemikiran Teoritis

Untuk menjelaskan pengaruh Whitlam terhadap politik luar negeri Australia diajukan 2 teori, yaitu adaptasi, *decision-making* dan tingkah laku politik luar negeri. Alasan mengapa dua teori ini diajukan disebabkan tiga hal berikut. Pertama, politik luar negeri Australia selalu bergantung pada negara yang melindungi dan selalu beradaptasi pada politik yang dijalankan oleh pelindungnya, dulu Inggris, sekarang Amerikat Serikat. Kedua, sebagai negara demokrasi Whitlam tidak bisa memutuskan begitu saja politik luar negeri Australia tetapi harus melalui suatu proses tertentu. Ketiga, minat dan perhatian Whitlam besar sekali terhadap politik luar negeri. Oleh sebab itu, kedudukan Whitlam sebagai perdana

menteri berpengaruh besar terhadap pengambilan keputusan politik luar negeri Australia. Dari ketiga teori ini diharapkan akan dapat dianalisis politik luar negeri Australia pada masa pemerintahan Whitlam.

### 1. Teori Adaptasi

Rosenau (503, 1980) berpendapat bahwa ada gunanya berfikir politik luar negeri sebagai proses adaptif. Empat tipe dasar yang dikemukakan berasal dari keyakinannya, tetapi dia tidak menunjukkan bagaimana empat dasar dihubungkan dalam operasionalnya. Rosenau (509-527, 1980) mengajukan empat variabel sebagai dasar pokok, yaitu sebagai berikut : penyesuaian bersifat tunduk (*acquiescent adaptation*), tidak kenal kompromi (*intrasigent adaptation*), memajukan (*promotive adaptation*) dan penyesuaian bersifat memelihara (*preservative adaptation*). Sebagai negara berkekuatan menengah, Australia tidak bisa lain dalam menjaga keamanan dan eksistensinya kecuali beradaptasi dengan lingkungannya dengan cara tunduk (*acquiescent*) kepada politik yang dijalankan oleh sahabat besarnya, Amerika Serikat.

Inti pendapat Rosenau ialah politik luar negeri dipengaruhi oleh perubahan eksternal dan perbedaan struktur dalam negeri tempat aktor itu berbeda. Seperti halnya pendapat Rosenau, McGowan (53, 1974) menambahkan *leadership* sebagai variabel yang menentukan tingkah laku politik luar negeri suatu negara negara disamping *external* dan *structural change*.

Teori ini kiranya sesuai dengan pola umum politik luar negeri Australia yang selalu menyesuaikan diri dengan lingkungan sekitarnya demi menjaga keamanan dan eksistensinya.

### 2. Teori Decision-Making

Ada beberapa kelompok ahli dalam hubungan internasional yang melihat tingkah laku suatu negara dari aspek proses pembuatan keputusan (*Decision-Making*). Mereka adalah Richard Snyder, H.W. Bruck, Burton Spain, yang menaruh perhatian pada persepsi *Decision-Makers*. Persepsi inilah yang membentuk pandangan para pembuat keputusan tentang realitas dan memberi dorongan pada keputusan selanjutnya (Coulombis and Wolfe, 101,1981).

Mengenai teori *decision-making*, Snyder berpendapat bahwa tingkah laku para pengambil keputusan membentuk *government policy*. Proses *decision-making* itu merupakan kombinasi antara faktor-faktor rasional, non-rasional dan irasional (Dougherty and Pfaltzgraff Jr, 315-328, 1971). Menurut pendapat Rosenau, tingkah laku para aktor dapat dijelaskan dengan cara menyelidiki motif dari *decision-making organisation*, masyarakat dan reaksinya terhadap lingkungan (Dougherty and Pfaltzgraff Jr, 327, 1971). Selanjutnya dikatakan bahwa makin cepat perubahan itu dilakukan makin besar kemungkinan pertentangan dan pecahnya kekuatan dalam masyarakat.

Yang lebih jelas menerangkan teori *decision-making* adalah G.T.Allison dalam bukunya tentang krisis peluru kendali di Cuba (Allison, 1-9, 1971). Dia menjelaskan bahwa tingkah laku melalui tiga model sebagai berikut:

**a) Rational Actor**

Menurut model ini politik luar negeri digambarkan sebagai satu kesatuan yang monolit, yang dalam hal ini para pengambil keputusan secara rasional memaksimumkan kepentingan nasional.

**b) Organisational Process**

Menurut model ini politik luar negeri digambarkan sebagai hasil kerja dari suatu organisasi yang benar. Masing-masing bagian dari organisasi itu sudah mempunyai cara kerja yang baku sesuai dengan kebiasaan yang sudah lama berlaku. Pembuatan keputusan politik luar negeri bukan semata-mata hasil proses intelektual tetapi lebih merupakan proses yang sudah dibakukan dan yang sudah lama berjalan.

**c) Bureaucratic Politics**

Pada model ini, politik luar negeri sebagai hasil proses interaksi, penyesuaian diri dari berbagai macam warna politik para aktor. Disini terdapat tawar-menawar antara para aktor dalam birokrasi politik nasional. Dengan demikian, politik luar negeri merupakan hasil kompromi dari berbagai kelompok politik yang berkepentingan.

Dalam sistem pemerintah Australia, kabinet mempunyai wewenang penuh untuk memutuskan politik luar negeri. Kabinet memperoleh masukan dari Departemen Luar Negeri, Departemen



Pertahanan, dan Departemen lain yang ada sangkut pautnya. Dalam pemerintahan Whitlam ada 27 departemen, semuanya masuk kabinet. Untuk memperlancar kerja pemerintah, 27 departemen tersebut dibagi ke dalam beberapa komisi. Dengan adanya komisi-komisi itu masing-masing departemen sibuk mengurus bidangnya sendiri-sendiri. Oleh karena itu Whitlam sering mengambil keputusan politik luar negeri sendiri tanpa atau atas nama kabinet.

Selain itu, Whitlam mempunyai minat besar pada masalah-masalah internasional. Minat ini dimulai sejak masa muda dengan adanya diskusi-diskusi yang sering dilakukan dengan ayahnya yang juga mempunyai perhatian terhadap masalah-masalah internasional.

#### **4. Cara Penelitian dan Analisis**

Penulisan ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Untuk memahami perubahan perlu dicari data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dengan cara mempelajari dokumen, notulen dari rapat, debat dalam parlemen, penerbitan-penerbitan parlemen, wawancara dan informasi lain yang sesuai serta dapat dipakai dalam memecahkan masalah yang dikaji. Pada waktu melakukan penelitian Australia ada beberapa orang yang sempat diwawancarai. Mereka adalah John Ingleson, Bill Morrison, Stephen Fitzgerald, Max Lane, Campbell Mcknight, H.W. Arndt, Tom Crichley, David Reeve dan JAC Mackie. Mereka diwawancarai hanya sebagai pelengkap untuk mendapatkan kejelasan data-data yang telah diperoleh.

Data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan mempelajari buku-buku, tulisan para ahli ilmu politik dan ahli lain tentang Whitlam dan pemerintahannya. Untuk pengumpulan data telah dikunjungi beberapa perpustakaan di Yogyakarta yaitu Perpustakaan Universitas Gadjah Mada; di Jakarta, Perpustakaan Kedutaan Besar Australia, CSIS, PDII-LIPI dan Perpustakaan Departemen Luar Negeri. Selain itu, di Australia telah dikunjungi pula beberapa perpustakaan yaitu di Universitas Sydney, Universitas New South Wales, dan Macquarie di Sydney, serta perpustakaan Universitas Nasional Australia dan Per-pustakaan Nasional Australia di Canberra. Pusat kegiatan di Australia berada di Universitas New South Wales di bawah

supervisi Prof. Dr. John Ingleson.

Semua data yang telah dikumpulkan, primer dan sekunder, diseleksi dan diklasifikasi menurut derajat relevansinya dengan objek penelitian, keandalan, keaslian dan kesahihannya. Yang relevan digunakan, diklasifikasi sejauh mana keandalannya dapat dipercaya. Selanjutnya diklasifikasi menurut keaslian dan kesahihannya. Kemudian diadakan *cross-checking*, diuji silang data yang satu dengan yang lain terutama data dokumenter dengan data yang diperoleh melalui wawancara. Pendekatan deduktif digunakan untuk menjawab peran Whitlam dalam perubahan politik luar negeri.

## 5. Hasil Penelitian

Politik luar negeri Australia sejak kemerdekaan 1901 sampai sekarang adalah politik ketergantungan. Ketergantungan kepada kekuatan luar yang mampu melindungi keamanan Australia. Dari 1901 sampai dengan pertengahan PD II, Inggris menjadi pelindung Australia, tetapi sejak pertengahan PD II sampai sekarang AS sebagai pelindungnya.

Politik ketergantungan disebabkan oleh faktor fisik dan sosial. Faktor-faktor ini menimbulkan perasaan terasing dan tidak aman. Bangsa Australia merasa jauh dari tempat asal sebagian besar warganya, dan menempati wilayah yang dikelilingi oleh bangsa-bangsa yang berbeda sekali sosial budayanya. Selain itu bangsa Australia merasa tidak mampu dan tidak mau melindungi dirinya sendiri (Grant, 4-5, 1983).

Pengalaman setelah PD II menunjukkan bahwa AS, sebagai pelindungnya belum tentu akan melindungi Australia jika kelak terjadi konflik dengan negara-negara tetangganya. Beberapa kejadian seperti ini misalnya pertama, perjanjian antara AS dan Jepang akhir 1940-an, yang memungkinkan Jepang diperkenankan kembali mempersenjatai diri dengan mendirikan pasukan bela diri, tanpa terlebih dahulu memberitahu Australia. Oleh karena itu Australia enggan menanda-tangani perjanjian perdamaian dengan Jepang tanpa mendapat jaminan keamanan dari AS. Untuk memenuhi tuntutan Australia, diadakanlah pakta pertahanan antara tiga negara yaitu Australia, New Zealand dan Amerika Serikat (ANZUS).

Kedua, dalam hubungan dengan masalah Irian Barat politik



AS maupun Inggris selalu netral, bertentangan dengan politik Australia yang mendukung Belanda. Pada babak akhir masalah Irian Barat, AS justru mendukung Indonesia. Australia dengan terburu-buru harus menyesuaikan dengan politik AS tersebut dampaknya pemerintah Menzies mendapat kritik tajam di dalam negeri.

Ketiga, ketika Presiden Nixon berkunjung ke RRC. Pemerintah Australia tidak diberitahu sebelumnya tentang kunjungan tersebut, sehingga Perdana Menteri waktu itu, MacMahon membuat kesalahan politik fatal dengan mengkritik kunjungan ketua partai oposisi, Whitlam, ke RRC sebagai penghianatan terhadap sahabat besarnya, Amerika Serikat. Padahal dalam waktu yang sama, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Henry Kissinger sedang berada di Beijing. Kejadian-kejadian tersebut memaksa Australia menilai kembali hubungannya dengan AS.

Pengalaman-pengalaman tersebut mendorong Perdana Menteri Whitlam mendefinisikan kembali Politik luar negeri Australia dengan persepsi dan interpretasi baru terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi. Persepsi dan interpretasi itu dipengaruhi faktor dalam dan luar negeri. Faktor dalam negeri terutama karena pertentangan intern Partai Buruh, antara kelompok kiri dan kanan. Kelompok kiri dipimpin oleh Joe Chamberlain, Cameron dengan *Victoria Executive* sebagai basisnya. Kelompok kiri menghendaki agar tidak diadakan perubahan struktur dan policy partai. Whitlam berhasil meredakan perselisihan itu dengan menarik beberapa kelompok kiri mendukung pemikirannya dalam menghadapi kelompoknya sendiri dan kemudian berhasil mematahkan perlawanan dari *Victoria Executive*. Sebagai imbalan kerjasamanya dengan beberapa orang dari kelompok kiri, Whitlam harus melakukan kompromi dalam menjalankan Politik luar negerinya. Hasil kompromi itu tampak dalam politik luar negeri Australia yang condong ke kiri, antara lain dengan pengakuan Australia terhadap beberapa negara komunis, mengkritik pangkalan AS di Australia dan pemboman di Vietnam Utara.

Selain faktor-faktor intern, Whitlam menghadapi perubahan situasi internasional, terutama yang terjadi di sekitar dan yang ada kaitannya dengan Australia. Perubahan yang sangat mempengaruhi politik luar negeri Australia adalah: mundurnya Inggris dari Timur

Suez dan Doktrin Nixon.

Mundurinya Inggris dari Timur Suez dimulai dengan diterimanya resolusi Pemerintahan Partai Buruh Inggris di bawah Harold Wilson awal 1967. Pengunduran tersebut disebabkan oleh kesulitan ekonomi Inggris. Keputusan diambil bulan April 1967 secara prinsip untuk mengurangi kekuatan militer di Timur Jauh sampai setengahnya pada tahun 1970-1971 dan keluar secara keseluruhan pada pertengahan 1970-an. Pertimbangan lain adalah pengalaman AS di Vietnam dan keinginan Inggris untuk menjadi anggota Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). Dalam pemilihan Presiden bulan Nopember 1968, Richard M. Nixon terpilih sebagai presiden AS. Beberapa bulan kemudian beliau menyampaikan garis strategi diplomasi dan militer baru AS di Asia dalam suatu konferensi pers di P. Guam. Konpresensi Pers ini kemudian terkenal menjadi Guam atau *Nixon doktrin*. Inti dari doktrin ini adalah sebagai berikut. Amerika Serikat akan tetap pada komitmennya, tetapi dalam masalah yang menyangkut keamanan dalam negeri, masalah pertahanan dari serangan negara lain, kecuali ancaman dari negara besar yang menyangkut senjata nuklir, tanggung jawabnya akan diserahkan kepada negara yang bersangkutan (Bell, 105, 1988).

Dari pernyataan tersebut, jelas bahwa AS akan tetap ingin memenuhi janjinya tetapi tidak secara keseluruhannya. Sebagian dari tanggung jawab pertahanan dan keamanan dari sekutunya di Asia akan diserahkan kepada negara yang bersangkutan. Masing-masing negara sekutu AS diharapkan 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 AS ingin mengurangi tanggung jawabnya sebagai akibat pengalamannya dalam perang Vietnam.

Hal-hal yang disebut diatas mendorong Whitlam untuk membebaskan diri dari AS dan menjalankan politik mandiri (*independent*), dengan membina hubungan dengan negara-negara Asia dan komunis. Tampaknya politik bebas ini sebagai usaha Australia menjauhkan diri dari AS, meskipun kenyataan sebenarnya hanyalah menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi internasional pada waktu itu.

Setelah peristiwa G.30.S/PKI di Jakarta 1965 hubungan Australia dengan Indonesia makin erat. Telah banyak dirintis hubungan yang makin mendekatkan Australia dengan Indonesia, seperti kerjasama kebudayaan dan kerjasama militer, dalam bentuk pertukaran pendidikan dan latihan militer bersama antar kedua negara. Pendekatan yang dilakukan Whitlam terhadap Indonesia berlainan dengan pemerintah-pemerintah sebelumnya, ia lebih menekankan pendekatan *prosperity*. Ia menyadari pentingnya hubungan Indonesia bagi kepentingan politik, ekonomi dan hankam bagi Australia. Perdana Menteri Whitlam mempererat kerjasama dengan cara membina hubungan pribadi antara Whitlam dengan Presiden Soeharto. Hubungan pribadi ini bukan hanya dilakukan oleh Whitlam sendiri, tetapi dilakukan juga oleh pejabat tinggi lain dari kedua negara. Hubungan yang erat ini mendapat kritikan dari dalam negeri Australia sendiri yang merasa khawatir kalau-kalau hubungan ini akan menyinggung kelompok lain di Indonesia, sehingga kelak apabila kelompok yang berkuasa sekarang jatuh akan kurang senang kepada Australia.

Hubungan dekat antara kedua negara mulai terganggu pada periode kedua pemerintahan Whitlam, dengan adanya masalah Timor Timur. Bermula dari pernyataan Whitlam dalam pertemuan dengan Presiden Soeharto di Wonosobo 5-7 September 1974. Dalam pertemuan itu Whitlam menyatakan bahwa Timor Timur tidak *viable* untuk menjadi negara merdeka. Perkataan itu mendapat kritik keras terutama dari kelompok kiri Partai Buruh yang menyatakan bahwa Whitlam telah menyetujui Timor Timur menjadi bagian Indonesia. Dari kalangan Departemen Luar Negeri sendiri menurut Renouf, telah dicapai kesepakatan bahwa Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia asalkan diadakan hak menentukan nasib sendiri lebih dulu bagi rakyat Timor Timur. Dengan kata lain kesepakatan itu menghendaki *self-determination* dulu baru integrasi. Whitlam mendahulukan integrasi baru *self-determination*. Menurut informasi dari JAC Mackie, tidak ada perbedaan antara pandangan Whitlam dengan Departemen Luar Negeri, Departemen Luar Negeri mengikuti kebijaksanaan yang dijalankan oleh perdana menteri.

Persoalan Timor Timur tidak selesai pada masa pemerintahan Whitlam, yang pada 11 Nopember 1975 diberhentikan oleh

Gubernur Jenderal, Sir John Kerr. Indonesia menguasai Timor Timur pada 7 Desember 1975. Dengan demikian, Whitlam hanya mengalami babak pertama masalah Timor Timur yang menyangkut hubungan dengan Australia.

## 6. Kesimpulan

Karena faktor-faktor fisik dan sosial budaya, bangsa Australia merasa tidak aman berada di tengah-tengah bangsa Asia yang berbeda budayanya. Perasaan itu telah mendorong Australia meminta bantuan negara lain untuk melindungi. Inggris melindungi Australia sampai PD II, kemudian digantikan oleh AS. Sejak merdeka, semua pemerintahan di Australia menjalankan politik luar negeri seperti ini, yang kita kenal dengan politik ketergantungan. Selama ini Australia lebih memilih ketergantungan daripada kemandirian demi menjaga keamanan dan eksistensinya.

Akhir tahun 1960-an dan awal 1970-an terjadi banyak perubahan situasi internal dan internasional, terutama yang menyangkut hubungan Timur dan Barat. Perubahan situasi itu mempengaruhi penampilan Australia karena menyangkut negara-negara pelindungnya, Inggris dan AS. Perubahan situasi itu mendorong Whitlam untuk meredefinisi Politik luar negeri yang telah berjalan selama ini. Dalam redifinisi ini, sebenarnya Whitlam ingin menjadikan politik luar negeri Australia sebagai politik luar negeri yang mandiri, tetapi dalam kenyataannya kemudian hanyalah penyesuaian politik luar negeri Australia terhadap situasi yang baru. Whitlam melakukan perubahan-perubahan drastis terutama dalam hubungannya dengan negara-negara dunia ketiga dan komunis. Dia mendapat tekanan dari dalam dan luar negeri. Dari dalam berasal dari kelompok kiri Partai Buruh, yang mendorong agar Australia lebih mandiri. Dari luar sebagai akibat mundurnya Inggris dari Timur Suez dan doktrin Nixon. Secara pribadi, Whitlam menginginkan politik luar negeri bebas dari ketergantungan. Namun, dalam menjalankan politik luar negeri, Whitlam tampak ragu-ragu karena menghadapi dilema antara kebebasan yang didambakan dan keamanan yang belum mampu dipikul oleh Australia sendiri.

Perhatian Whitlam terhadap Indonesia telah diperlihatkan sejak terjun ke arena politik nasional 1953. Perhatian terhadap

Indonesia merupakan bagian dari perhatiannya terhadap negara-negara berkembang yang lain, yang telah tumbuh sejak masa kanak-kanak. Dalam hubungan dengan Indonesia, Whitlam menghadapi suatu dilema antara kepentingan nasional praktis dan kepentingan ideal tentang azas demokrasi, yaitu bahwa semua bangsa besar atau kecil harus diberi hak menentukan nasib sendiri dalam menentukan masa depannya. Untuk kepentingan nasionalnya hubungan baik dengan Indonesia harus dipelihara. Di sisi lain, untuk kepentingan idealnya Australia harus membantu perjuangan rakyat Timor Timur dalam menentukan masa depannya. Pemerintahan Whitlam lebih cenderung untuk menjaga hubungan baik dengan Indonesia, sedang sekelompok kecil golongan kiri berhasil mempengaruhi rakyat Australia untuk menentang pemerintah yang mendukung integrasi Timor Timur ke dalam kekuasaan Indonesia.

### Daftar Pustaka

G.T. Allison, (1971). *Essence of Decision*, Explaining the Cuban Missile Crisis. Little, Brown and Company, Boston.

*Australian Foreign Affairs Record*. Vol. 44 no.5 1973, h.335

E.M. Andrews (1979). *A History of Australian Foreign Policy. From Dependence to Independence*. Longman Cheshire, Melbourne

Coral Bell (1988). " *Dependent Ally. A Study of Australian Foreign Policy*. Oxford University Press, Melbourne.

Claire Clark (1973). "Recasting Australian Foreign Policy, Labor's Performance. Dec.1972-March 1973". *ETHOS*, vol. 3 April 1973

T.A.Coulombis, and J.H.Wolfe (1981). *Introduction to International Relations. Power and Justice* Prentice-Hall of India Private Limited. New Delhi.

Department of Foreign Affairs, *News Release*, 27 Januari 1973.

J.E.Dougherty/ R.LPfaltzgraff, Jr, (1971). *Contending Theories of International Relations* J.B. Lippincott Company, Philadelphia, New York, Toronto.

Margaret George (1986). *Australia dan Revolusi Indonesia*. Penerjemah Drs. Hermawan Sulistiyo dan Dra. Wardah Hafidz, MA PT. Pantja Sakti, Jakarta.

Bruce Grant (1983). *The Australian Dilemma. A New Kind of Western Society*. MacDonald Futura Sydney.

MacGowan, J.P. (1974). "Adaptive Foreign policy Behavior" an Empirical Approach. in J.N. Rosenau edit. *Comparing Foreign Policies*. Sage/Holsted/John Wiley. New York.

A.P. Renouf (1979). *The Frightened Contry*. MacMillan Company of Australia Pty.Ltd.Melbourne.

J.N. Rosenau, (1980). *The Scientific Study of Foreign Policy* Erances Pinter (Publishers) Ltd, London. Nichols Publishing Company, New York.

E.G.Whitlam, (1986). *The Whitlam Government 1972-1975*. Penguin Books. Ringwood, Victoria, Australia, h. 153. Lihat Juga E.M. Andrews H. 166 dan A.P. Renouf.

