



**PASANG SURUT HUBUNGAN BILATERAL INDONESIA DAN
AUSTRALIA PADA MASA PEMERINTAHAN PERDANA MENTERI
PAUL KEATING HINGGA JOHN HOWARD 1991-2007**

Skripsi

**Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata-1 dalam Ilmu Sejarah**

Disusun oleh:

**Wavin Nuha Kuntanaka
NIM 13030114190097**

**FAKULTAS ILMU BUDAYA UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2018**

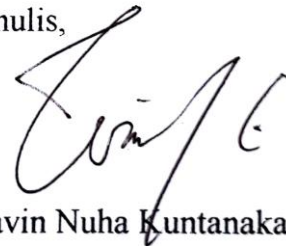
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan ini saya, Wavin Nuha Kuntanaka, menyatakan bahwa karya ilmiah/skripsi ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan karya ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan baik Strata Satu (S1), Strata Dua (S2), maupun Strata Tiga (S3) pada Universitas Diponegoro maupun perguruan tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam karya ilmiah ini berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan maupun tidak telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari karya ilmiah/skripsi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya pribadi sebagai penulis.

Semarang, 30 Juli 2018

Penulis,



Wavin Nuha Kuntanaka

NIM 13030114190097

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Sesungguhnya, bersama kesulitan, ada kemudahan. Maka apabila engkau telah selesai (dari suatu urusan), tetaplah bekerja keras (untuk urusan yang lain).” (QS. Al-Insyirah: 6-7).

“Dan bahwa manusia hanya memperoleh apa yang telah diusahakannya. Dan sesungguhnya usahanya itu kelak akan diperlihatkan kepadanya.” (QS. An-Najm: 39-40).

“*Competition to me is fun. Competition to me is an art. You should survive then try to win.*” (Jack Ma).

Dipersembahkan untuk;
Kedua orang tua tercinta,
Youka Ezzat El-Buna, dan
Ziskind Annora Elvaretta.

Disetujui oleh:

Pembimbing,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yety Rochwulaningsih', is written over a long, thin horizontal line that extends across the width of the signature.

Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M. Si.
NIP 19610605 198603 2 001

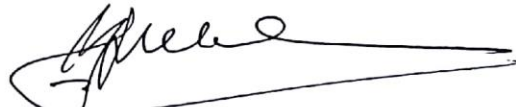
Skripsi dengan judul “Pasang Surut Hubungan Bilateral Indonesia dan Australia pada Masa Pemerintahan Perdana Menteri Paul Keating hingga John Howard 1991-2007” yang disusun oleh Wavin Nuha Kuntanaka (NIM 13030114190097) telah diterima dan disahkan oleh panitia ujian skripsi Program Strata-1 Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro pada hari Senin, 06 Agustus 2018.

Ketua,



Prof. Dr. Singgih Tri Sulistiyono, M. Hum.
NIP 19640626 198903 1 003

Anggota I,



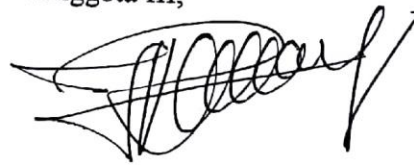
Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M. Si.
NIP 19610605 198603 2 001

Anggota II,



Dra. Titiek Suliyati, M.T.
NIP 19561219 198703 2 001

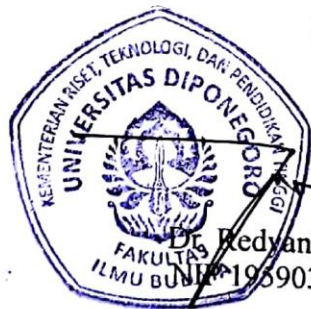
Anggota III,



Dr. Haryono Rinardi, M. Hum.
NIP 19670311 199303 1 004

Mengesahkan,

Dekan



Dr. Redyanto Noor, M. Hum.
NIP 19590307 198603 1 002

KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji dan syukur kehadirat Allah SWT, karena atas berkat, rahmat, dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Hubungan Indonesia dan Australia pada Masa Pemerintahan Perdana Menteri Paul Keating hingga John Howard 1991-2007”. Penulisan tema skripsi bertujuan untuk mengetahui serta mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai hubungan bilateral Indonesia dan Australia periode 1991 hingga 2007. Fakta-fakta historis disajikan untuk memotret hubungan bilateral tersebut secara utuh sehingga mampu dijadikan sebagai pertimbangan dalam menentukan kebijakan bilateral di kemudian hari. Lebih lanjut skripsi ini disusun guna menempuh ujian akhir Program Strata-1 pada Program Studi Ilmu Sejarah, Departemen Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Diponegoro.

Melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih atas segala bantuan, bimbingan, dukungan, serta doa kepada yang terhormat: Dr. Redyanto Noor, M. Hum., selaku Dekan Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro dan Dr. Dhanang Respati Puguh, M. Hum, selaku Ketua Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, yang telah berkenan memberikan izin dan kemudahan bagi penulis dalam penulisan skripsi ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besar kepada Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M. Si., selaku dosen pembimbing yang telah dengan sabar memberikan bekal keilmuan, pengarahan, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini. Terima kasih juga kepada Dr. Alamsyah, M. Hum, selaku dosen wali yang dengan sabar telah memberikan perhatian terhadap perkembangan akademik penulis.

Terima kasih juga penulis haturkan kepada segenap dosen penguji: Prof. Dr. Singgih Tri Sulistiyono, M. Hum., Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M. Si., Dra. Titiek Suliyati, M.T., dan Dr. Haryono Rinardi, M. Hum., yang telah memberikan saran dan kritik yang membangun bagi skripsi ini.

Tak lupa pula penulis haturkan kepada segenap pengajar Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro atas bekal intelektual, motivasi,

inspirasi, serta pengalaman yang sangat berharga dalam membentuk dan mengembangkan kepribadian penulis selama menjadi mahasiswa. Secara khusus, penulis menghaturkan terima kasih pada Nazala Noor Maulany, S.S., M. Hum., yang telah membagikan pemikiran-pemikirannya terkait dengan skripsi pada penulis. Terima kasih pula untuk segenap karyawan baik di lingkup Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, maupun di lingkup FIB Undip, khususnya Mbak Fatma, Mas Oscar, dan Pak Romli, yang telah berkontribusi besar dalam kelancaran studi penulis selama ini.

Ucapan terima kasih penulis haturkan pula terhadap pihak-pihak dari Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia yang telah mengarahkan serta membantu penulis dalam menemukan sumber-sumber primer untuk bahan penelitian skripsi. Terima kasih juga kepada staf Pusat Informasi Kompas - Biro Jawa Tengah, dan staf Depo Arsip Suara Merdeka yang banyak membantu penulis dalam pengumpulan data-data terkait dengan bahan penelitian skripsi.

Selanjutnya, penulis ucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada kedua orang tua yang tercinta, Tairi dan Ulwi Johari, adik-adik tercinta, Youka Ezzat El-Buna dan Ziskind Annora Elvaretta yang telah memberikan bantuan moral maupun spritual hingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Selain itu, penulis haturkan terima kasih keluarga besar penulis yang selalu mendoakan dan menjadi penyemangat dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada para sahabat yang selalu memberikan semangat serta motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini, terutama Muhammad Syahrianto Rachmadi, Herbanoe Rangga Yoelistiyanto, Tri Sutrisno Rahayu, Rizky Safe, Pradhipta Nugraha Adhi, dan Amir Syarifudin. Selain itu, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada para sahabat di Program Studi S-1 Ilmu Sejarah angkatan 2014 yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Tidak lupa pula penulis haturkan terima kasih kepada para senior yang telah membantu dan memberi semangat dalam menyelesaikan skripsi ini, terutama Fanada Sholihah dan Maria Ulfa. Penulis juga haturkan terima kasih pada teman-teman KKN 2017 Dusun Montong Tambak, Desa Montongsari, Weleri, Kendal yang selalu memberikan semangat pada penulis. Tidak lupa pula penulis sampaikan terima

kasih kepada Khadikkil Fahmi dan paman penulis yang telah memberikan bantuan selama penelitian di Jakarta. Terima kasih kepada semua orang yang pernah ada dalam hidup penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Doa adalah lantunan yang dapat penulis sampaikan untuk membalas budi kebaikan kalian.

Skripsi ini pada hakikatnya masih jauh dari sempurna dan banyak kekurangan baik dalam tata tulis maupun substansi, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca sangat penulis harapkan. Semoga skripsi ini dapat memberi kontribusi bagi hubungan bilateral Indonesia dan Australia yang acapkali mengalami pasang dan surut, serta bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Semarang, 30 Juli 2018

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR SINGKATAN	xi
DAFTAR ISTILAH	xiii
DAFTAR GAMBAR	xviii
DAFTAR LAMPIRAN	xix
ABSTRAK	xx
ABSTRACT	xxi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang dan Permasalahan	1
B. Ruang Lingkup	8
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka	10
E. Kerangka Pemikiran	15
F. Metode Penelitian	21
G. Sistematika Penulisan	24
BAB II LANDASAN HUBUNGAN BILATERAL INDONESIADAN AUSTRALIA	26
A. Letak Geografis Indonesia dan Australia	26
B. Awal Hubungan Politik Indonesia dan Australia	28
C. Ulasan Singkat Politik Luar Negeri Indonesia dan Australia	39
1. Politik Luar Negeri Indonesia	39
2. Politik Luar Negeri Australia	43
BAB III PASANG SURUT HUBUNGAN INDONESIA DAN AUSTRALIA 1991-2007	48
A. Terpilihnya Paul Keating sebagai Perdana Menteri	48
B. Arah Kebijakan Politik Luar Negeri Australia Era Paul Keating	50
C. Terpilihnya John Howard sebagai Perdana Menteri	60
D. Arah Kebijakan Politik Luar Negeri Australia Era John Howard	61
E. Respon Indonesia Terkait dengan Kebijakan Politik Australia	70

BAB IV	FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PASANG SURUT HUBUNGAN BILATERAL INDONESIA DAN AUSTRALIA 1991-2007	73
	A. Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia dan Australia	74
	1. Indonesia	74
	2. Australia	78
	B. Kepemimpinan	80
	1. Paul Keating (1991-1996)	80
	2. John Howard (1996-2007)	82
	C. Isu-Isu Krusial dan Strategis dari Indonesia dan Australia	83
	1. Pembatalan Mantiri sebagai Dubes Indonesia untuk Australia	83
	2. Pemberian Visa Sementara pada Imigran Timor Timur	85
	3. Pembakaran Bendera Indonesia	86
	4. Konflik Timor Timur	88
	5. Permasalahan <i>Migrant Transit</i>	91
	6. Terorisme	94
	7. Nelayan Tradisional Pelintas Batas	96
	8. Pemberian Visa terhadap 42 Warga Papua	99
BAB V	SIMPULAN	102
	DAFTAR PUSTAKA	104
	LAMPIRAN	113

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AFP	: <i>Australian Federal Police</i>
AMS	: <i>Australia-Indonesia Agreement on Maintaining Security</i>
ANZUS	: <i>Australia, New Zealand, United States Security Treaty</i>
APEC	: <i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
ASEAN	: <i>Association of Southeast Asian Nations</i>
BT	: Bujur Timur
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Dubes	: Duta Besar
G30S	: Gerakan 30 September 1965
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
HAM	: Hak Asasi Manusia
IGGI	: <i>Inter-Governmental Group on Indonesia</i>
IMO	: <i>International Organization for Migration</i>
INTERFET	: <i>International Force for East Timor</i>
JI	: Jemaah Islamiyah
KBRI	: Kedutaan Besar Republik Indonesia
Kedubes	: Kedutaan Besar
KTN	: Komisi Tiga Negara (Australia, Belgia, Amerika Serikat)
LS	: Lintang Selatan
LU	: Lintang Utara
Menlu	: Menteri Luar Negeri
Mensesneg	: Menteri Sekretaris Negara
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NTT	: Nusa Tenggara Timur
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa

Pelita	: Pembangunan Lima Tahun
Pemilu	: Pemilihan umum
PM	: Perdana Menteri
SBY	: Susilo Bambang Yudhoyono
TNI-AD	: Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat
UNCLOS	: <i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>
UNHCR	: <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UU	: Undang-Undang
Wapres	: Wakil Presiden
WNI	: Warga Negara Indonesia
WTO	: <i>World Trade Organization</i>
WTC	: <i>World Trade Center</i>
ZEE	: Zona Ekonomi Eksklusif

DAFTAR ISTILAH*

<i>Act of Free Choice</i>	: Penentuan Pendapat Rakyat, jajak pendapat 1969 dalam penentuan status Papua Barat/Irian Barat.
<i>Alignment</i>	: Sekutu.
Ambivalen	: Bercabang dua yang saling bertentangan; suatu sikap yang mendua dari Perdana Menteri Australia.
<i>Bad guy</i>	: Penentang, penjahat; suatu istilah yang ditempelkan pada sosok Paul Keating.
<i>Boat people</i>	: Manusia perahu yang banyak melakukan aktivitasnya di teritorial Indonesia guna melakukan perjalanan ke Australia sebagai pencari suaka.
<i>Bridging visa</i>	: Visa tinggal sementara.
<i>Caucus</i>	: Rapat anggota partai di Parlemen Australia.
<i>Charge d'affaire</i>	: Kuasa usaha, pangkat terendah dalam hubungan diplomatik; pengganti Duta Besar Indonesia di Australia ketika terjadi permasalahan pengangkatan HBL Mantiri sebagai Dubes Indonesia untuk Australia.
<i>Commonwealth</i>	: Persemakmuran Inggris; Australia merupakan salah satu negara Persemakmuran Inggris.
<i>De facto</i>	: Pengakuan terhadap sebuah negara yang telah memenuhi unsur-unsur negara.
<i>Defence in depth</i>	: Lini pertama pertahanan Australia yang harus sejauh mungkin dari Benua Australia.
<i>De jure</i>	: Pengakuan terhadap sebuah negara secara resmi berdasarkan hukum.

*Pengertian dalam daftar istilah ini disusun berdasar pada pendapat para ahli dalam kamus, referensi, dan pendapat pribadi.

- Dekrit : Keputusan atau perintah yang diumumkan oleh kepala negara, presiden, pengadilan.
- Deputy Sherrif* : Wakil kepala polisi daerah; suatu istilah yang memosisikan Australia sebagai tangan kanan Amerika Serikat di kawasan Pasifik bagian selatan hingga kawasan Asia Tengah.
- Diplomasi megafon : Sebuah diplomasi yang saling meneriakkan sikap keras, tuduh-menuduh, ancam mengancam terhadap pihak yang bermusuhan; sikap Australia terhadap Indonesia ketika terjadi Insiden Tampa.
- Doktrin Howard : Suatu istilah mengenai ideologi konservatif yang diemban oleh John Howard.
- Faksi : Golongan atau kelompok orang, khususnya dalam partai politik yang sering berdebat untuk kepentingan mereka.
- Forward defence strategy* : Strategi pertahanan Australia yang jauh ke depan.
- Good neighbour policy* : Politik bertetangga baik; suatu kebijakan politik luar negeri Indonesia.
- Illegal fishing* : Penangkapan ikan secara ilegal melalui pasal pencucian uang.
- Joint Statement* : Pernyataan bersama.
- Karesidenan : Sebuah pembagian administratif sejak zaman kolonial Belanda yang terdiri atas beberapa kabupaten.
- Kebijakan Australia Putih : Undang-Undang Pembatasan Imigrasi Australia yang diberlakukan sejak 23 Desember 1901 yang dirancang khusus untuk membatasi imigran non-Inggris ke Australia dan memperbolehkan pemindahan orang-orang “tidak diinginkan” yang tinggal di koloni Australia sebelum terbentuknya federasi.
- Koalisi : Gabungan kerja sama antara beberapa partai politik untuk memperoleh suara yang signifikan atau suara lebih dalam parlemen.

Konsesi	: Pengakuan; Australia mendorong Belanda untuk memberikan pengakuan kemerdekaan Indonesia.
<i>Memorandum of Understanding</i>	: Nota kesepahaman (dokumen legal) untuk menjelaskan persetujuan antara dua belah pihak.
<i>Middle power</i>	: Kekuatan menengah (bagian dari klasifikasi kekuatan militer); Australia memandang Indonesia sebagai negara dengan kekuatan menengah di kawasan Asia Tenggara.
<i>Migrant transit</i>	: Para pencari suaka yang melakukan transit atau singgah dalam sementara waktu.
<i>Nation-state</i>	: Negara.
New Guinea	: Pulau Papua (Papua Indonesia dan Papua Nugini).
<i>New high profit</i>	: Keuntungan baru yang besar.
<i>New South Wales Youth Council</i>	: Dewan Pemuda New South Wales; suatu organisasi yang pernah diketuai oleh Paul Keating.
Otonomi	: Wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
<i>People smuggling</i>	: Penyelundupan manusia.
<i>People-to-people</i>	: Orang dengan orang.
<i>Quid pro quos</i>	: Timbal balik pada suatu tindakan dalam hubungan antar negara.
Ratifikasi	: Pengesahan suatu dokumen negara oleh parlemen, khususnya pengesahan undang-undang, perjanjian antarnegara, dan persetujuan hukum internasional.
Redefinisi	: Merumuskan batasan dengan melihat dari sudut pandang lain.
<i>Refugees</i>	: Pengungsi; para pengungsi dari negara-negara konflik ke Australia.

Rekonsiliasi	:	Pemulihan hubungan.
<i>Right to self-determination</i>	:	Pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri.
<i>Santa Cruz Massacre</i>	:	Insiden Dili; bentrokan antara demonstran anti-integrasi dengan pasukan keamanan Indonesia yang terjadi pada 12 November 1991.
<i>Scumbag</i>	:	Tas yang berisi kotoran; suatu istilah yang kerap diucapkan oleh Paul Keating.
<i>Self-government</i>	:	Pemerintahan sendiri atau pemerintahan mandiri.
<i>Single-minded</i>	:	Berkonsentrasi hanya pada satu tujuan.
Sowan	:	Menghadap, berkunjung.
<i>Super 301</i>	:	Hak prerogatif presiden Amerika Serikat untuk menghukum mitra dagang yang dianggap curang, dan pengkaitan antara ekonomi serta hak asasi manusia terhadap negara berkembang.
<i>Sweeping</i>	:	Pemeriksaan.
<i>The Greens</i>	:	Salah satu partai politik yang ada di Australia yang berisikan komunitas pecinta lingkungan dan hanya duduk di Senat.
<i>Timor Gap</i>	:	Celah Timor
<i>Travel warning</i>	:	Himbauan atau larangan yang dikeluarkan suatu negara supaya tidak bepergian ke tempat tertentu karena adanya suatu resiko atau bahaya.
<i>Treasurer</i>	:	Bendahara Negara Australia; jabatan Paul Keating sebelum menjadi Perdana Menteri Australia.
<i>Treaty</i>	:	Traktat, suatu perjanjian antar negara yang dituangkan dalam bentuk tertentu.
<i>Uncle</i>	:	Paman; panggilan Paul Keating terhadap Presiden Soeharto.
<i>Waterside Worker Federation</i>	:	Federasi Buruh Pelabuhan Australia; suatu federasi buruh yang melakukan pemboikotan

terhadap kapal-kapal Belanda yang berlabuh di Australia sebagai bentuk dukungan terhadap kemerdekaan Indonesia.

DAFTAR GAMBAR

Gambar:		Halaman
2.1	Peta Indonesia	26
2.2	Peta Australia	27

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran:	
A. Perdana Menteri Australia 1991-1996, Paul John Keating	109
B. Perdana Menteri Australia 1996-2007, John Winston Howard	110
C. Pidato Paul Keating pada peluncuran <i>Australia Today Indonesia '94</i>	111
D. Isi Persetujuan Keamanan Indonesia-Australia 1995	119
E. Perjanjian Lombok 2006	121
F. Surat John Howard kepada Presiden Habibie	129

ABSTRAK

Skripsi dengan judul “Pasang Surut Hubungan Bilateral Indonesia dan Australia pada Masa Pemerintahan Perdana Menteri Paul Keating hingga John Howard 1991-2007” ini mengkaji mengenai hubungan bilateral antara Indonesia dengan Australia yang mengalami dinamika dan pasang surut selama periode kekuasaan kedua Perdana Menteri tersebut. Oleh karena itu, permasalahan yang hendak diteliti adalah. *Pertama*, kebijakan Australia di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Paul Keating dan John Howard dalam menjalin hubungan bilateral dengan Indonesia yang telah menyebabkan pasang surut. *Kedua*, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Paul Keating dan John Howard dalam menjalin hubungan bilateral dengan Indonesia yang menyebabkan terjadinya kondisi pasang surut. Untuk mengkaji permasalahan tersebut, digunakan metode sejarah yang mencakup empat tahap kegiatan, yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan geopolitik. Penggunaan pendekatan geopolitik menjadikan penelitian ini lebih menekankan pada aspek historis sekaligus analisis sosial politik yang dipengaruhi oleh kondisi geografis Indonesia dan Australia.

Periode pasang dalam hubungan bilateral antara Indonesia dan Australia diawali pada tahun 1991, yaitu awal mula kepemimpinan Paul Keating dari Partai Buruh sebagai Perdana Menteri Australia. Hal itu antara lain ditunjukkan dengan ditandatanganinya persetujuan keamanan kedua negara yang dikenal dengan *Australia-Indonesia Agreement on Maintaining Security* pada akhir tahun 1995, yang kemudian berimplikasi pada stabilitas keamanan, serta perkuatan persahabatan antara kedua negara. Kondisi berubah ketika John Howard dari Koalisi Liberal-Nasional berhasil mengalahkan Paul Keating dalam pemilu Australia 1996. Periode John Howard diwarnai ketegangan-ketegangan dalam hubungan bilateral Indonesia-Australia seperti konflik Timor Timur yang berimplikasi pada pembatalan persetujuan keamanan kedua negara yang sudah ditandatangani sejak era Paul Keating, permasalahan migran transit yang menggunakan perahu yang masuk ke Australia, di mana pada tahun 1999-2000 mengalami peningkatan dengan jumlah 4175 orang, meningkat 354% dari tahun sebelumnya, serta terorisme yang terjadi di Pulau Bali pada tahun 2002 yang menewaskan 88 warga negara Australia.

Dinamika dan pasang surut hubungan bilateral antara Indonesia dan Australia yang terjadi pada periode 1991-2007 disebabkan oleh beberapa faktor, seperti perbedaan kebijakan politik luar negeri kedua negara, kepemimpinan, serta isu-isu krusial dan strategis. Namun demikian, dari beberapa faktor tersebut, faktor kepemimpinan dianggap sebagai faktor kunci dalam pasang surut yang terjadi. Paul Keating dengan corak kepemimpinannya yang mendekatkan diri pada Asia, khususnya Indonesia berhasil membawa hubungan kedua negara berjalan baik. Sementara itu, John Howard dengan corak kepemimpinannya yang konservatif dengan menitikberatkan pada negara Barat, menjadikan hubungan kedua negara berada dalam kondisi krisis.

ABSTRACT

The thesis entitled “The Wax and Wane of Bilateral Relationship between Indonesia and Australia in Prime Minister Paul Keating to John Howard’s Reign from 1991-2007” examines the bilateral relationship between Indonesia and Australia which has dynamics, wax and wane during the period of the two Prime Ministers administration. Therefore, the problems that will be discussed are described as follows. First, Australia’s policy under the reign of Paul Keating and John Howard for having bilateral relationship with Indonesia which causes wax and wane. Second, the factors which influences Paul Keating and John Howard’s in having bilateral relationship causing the wax and wane condition. To analyze the problem, this study uses historical method which includes four steps namely heuristics, critics, interpretation, and historiography. The approaching used in this study is geopolitics approaching. The use of geopolitics approaching makes this research more emphasize on historical aspects as well as socio-political analysis that is influenced by the geographical conditions of Indonesia and Australia.

The tidal period of bilateral relationship between Indonesia and Australia began in 1991, which is the beginning of Paul Keating’s reign from Labor Party as the Prime Minister of Australia. It is indicated by the signing of Australia-Indonesia Agreement on Maintaining Security in the late 1995, which then has implicated on security stability, and strengthening friendship between two countries. The condition changed when John Howard from Liberal-National Coalition managed to defeat Paul Keating in Australia’s general election in 1996. John Howard’s period tinged with tensions in bilateral relationship between Indonesia and Australia such as East Timor conflict which then implicated to the termination of security agreement between two countries which has been signed since Paul Keating era, migrant transit problem that used boats that entered Australia, where in the period 1999-2000 increased up to 4175 people or increased 354% from the previous year, and terrorism that occurred in Bali in 2002 made 88 Australians died.

The dynamics, wax and wane of bilateral relationship between Indonesia and Australia happened in the period of time of 1991-2007 was caused by several factors, like different foreign politics policy from both countries, leadership, and crucial and strategic issues. On the other hand, from mentioned factors, leadership factor was considered as the key factor why the wax and wane happened. Paul Keating with his leadership style succeeded in bringing the good relationship between both countries. Meanwhile, John Howard with his conservative leadership style by focusing on Western countries made the relationship between two countries in the crisis condition.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Permasalahan

Hubungan Indonesia dan Australia memiliki sejarah yang cukup panjang sejak zaman perjuangan kemerdekaan Indonesia.² Semenjak Perjanjian Linggarjati, secara *de facto* Australia mengakui kemerdekaan Indonesia yang wilayahnya meliputi Jawa, Sumatera, dan Madura.³ Australia merupakan salah satu dari sejumlah negara di dunia yang pertama mengakui hak Indonesia untuk merdeka. Salah satu hal terpenting dalam hubungan Indonesia dan Australia adalah bantuan rakyat dan pemerintah Australia di bawah Partai Buruh pada masa revolusi kemerdekaan. Bagi Indonesia, bantuan rakyat dan pemerintah Australia itu merupakan manifestasi dari adanya hubungan baik sebagai negara yang bertetangga dekat. Namun jika diamati lebih mendalam, bantuan Australia saat itu sesuai dengan kepentingan nasional Australia untuk membangun kemitraan strategis dengan Indonesia pasca kemerdekaan. Ini juga sesuai dengan strategi pertahanan Australia yang jauh ke depan (*forward defence strategy*) dan persepsi Australia terhadap Indonesia.⁴ Dalam konteks ini, persepsi Australia terhadap Indonesia dapat dibagi ke dalam empat bagian, yaitu persepsi sejarah, persepsi budaya, persepsi geografis, dan persepsi ekonomi.⁵

²Lihat Lisbet, “Dinamika Hubungan Bilateral Indonesia - Australia Pasca Hukuman Mati Chan dan Sukumaran”. *Info singkat HI*, Vol. VII, No. 9, Mei 2015, (http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-9-I-P3DI-Mei-2015-69.pdf, diunduh pada 28 Maret 2017), hlm. 6.

³H.C. McMichael, “Australia - Indonesia Relations”, (<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10357718608444916?journalCode=caji19>), diunduh pada 28 Maret 2017).

⁴Ikrar Nusa Bhakti, “Kilas Balik Hubungan Indonesia-Australia 1995 dan Prospeknya di Masa Datang”, *Jurnal Tahunan CIDES*, No. 2, 1996, hlm. 300.

⁵Bhakti, “Kilas Balik”, hlm. 300.

Dalam perkembangannya, hubungan bilateral kedua negara mengalami pasang surut. Hal tersebut terjadi karena berbagai perbedaan yang ada di antara kedua negara, antara lain yang terkait dengan sistem politik, kondisi sosial-budaya, dan ekonomi. Namun demikian, faktor geografis yang menunjukkan bahwa kedua negara bertetangga menjadi faktor yang harus mendorong mereka untuk berinteraksi secara kondusif guna menjaga stabilitas kawasan dan hubungan baik kedua negara.⁶

Secara geografis, Australia sangat dekat dengan Indonesia. Hal tersebut menjadikan Indonesia menduduki tempat terpenting bagi keamanan Australia.⁷ Menlu Australia, P.C. Spender (1949-1951), pada 9 Maret 1950 menyatakan keterkaitan lokasi geografis dengan kebijakan luar negeri.

Kebijaksanaan luar negeri suatu negara harus mengutamakan dan senantiasa dikaitkan keadaan geografisnya, dari hal tersebut kepentingan pertama kita (Australia) yang tidak akan berubah haruslah keamanan tanah air kita sendiri dan juga pemeliharaan keamanan di kawasan kita berada secara geografis (Asia Pasifik).⁸

Pernyataan Menlu Spender tersebut menunjukkan bahwa Australia menekankan pada isu keamanan nasionalnya. Dari pernyataan Menlu Spender pula, isu keamanan dan faktor geografis menjadi suatu hal yang saling terkait, dan menjadi pertimbangan bagi suatu negara dalam membuat kebijakan politik dalam dan luar negerinya, termasuk bagi Indonesia dan Australia.

Kebijakan politik luar negeri Australia mengalami perubahan yang fundamental sejak tahun 1991. Pada tahun tersebut, Paul Keating dari Partai Buruh terpilih menjadi Perdana Menteri Australia, menggantikan Bob Hawke (1983-1991)

⁶Lisbet, "Dinamika Hubungan", hlm. 6.

⁷Hadi Soebadio, *Keterlibatan Australia dalam Pemberontakan PRRI/PERMESTA* (Jakarta: Gramedia, 2002), hlm. 45-46.

⁸Hilman Adil, *Hubungan Australia dengan Indonesia 1945-1962* (Jakarta: Penerbit Djambatan), hlm. 6.

yang digulingkan melalui *Caucus* (voting internal) Partai Buruh.⁹ Sejak menjabat menjadi Perdana Menteri Australia, Paul Keating membawa Australia untuk lebih dekat dengan negara tetangganya, Indonesia. Perkembangan hubungan kedua negara yang terjadi sejak masa kemerdekaan berada di puncak tertingginya pada masa Paul Keating (1991-1996). Lebih jauh lagi, Paul Keating menyebutkan bahwa bagi Australia, tidak ada negara yang lebih penting kecuali Indonesia.¹⁰

Salah satu hal yang menunjukkan keseriusan Australia dalam menjalin hubungan bilateral dengan Indonesia adalah pelaksanaan agenda politik luar negeri Paul Keating, yang memilih Indonesia sebagai negara pertama dalam kunjungan resmi kenegaraan Australia. Hal tersebut didasari oleh lokasi Indonesia yang sangat dekat, besar (luas), dan penuh keragaman. Dari dasar tersebut, Paul Keating ingin menunjukkan bahwa Indonesia merupakan pusat perhatian dari kebijakan luar negeri Australia, serta ingin terus membangun hubungan kerjasama yang baik secara politik, ekonomi, dan juga budaya.¹¹

Pada saat gencar-gencarnya kedua negara mempererat hubungan di berbagai bidang dan saat hubungan itu begitu baik, Indonesia dan Australia kembali dihadapkan pada ketegangan politik. Terdapat tiga peristiwa penting yang mengganggu hubungan baik kedua negara. Pertama, soal pembatalan pengangkatan Dubes RI untuk Australia, Letjen TNI-AD HBL Mantiri pada 6 Juli 1995. Kedua, pemberian visa sementara oleh Australia kepada 18 “imigran gelap” asal Timor Timur yang melarikan diri dari Indonesia pada 24 Mei 1995. Ketiga, isu soal pembakaran bendera sang saka Merah Putih oleh para demonstran Timor Timur

⁹Tony Wright, “Keating is New PM” *The Canberra Times*, 20 Desember 1991, hlm. 01.

¹⁰“Speech by The Prime Minister, The Hon P J Keating MP, Australia Today Indonesia ’94, Overseas Passenger Terminal, Sydney” Transkrip resmi Perdana Menteri Australia (<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/sites/default/files/original/00009155.pdf>, diunduh pada 06 Januari 2018). Lihat pula Bhakti, “Kilas Balik Hubungan”, hlm. 298.

¹¹“Wawancara dengan PM Paul Keating: Dari Masalah Ekonomi, Timtim, Pertahanan, sampai Soal Media” *Kompas*, 09 April 1992, hlm. 1.

anti integrasi di Australia. Indonesia merasa prihatin atas ketiga kejadian tersebut yang mengeruhkan hubungan kedua negara.¹²

Demi perbaikan hubungan, Keating dengan sukarela “sowan” pada Presiden Soeharto di Bali. Kunjungan tidak resmi tersebut juga disambut baik oleh Presiden Soeharto.¹³ Bahkan, di penghujung tahun 1995, Indonesia dan Australia menyepakati sebuah perjanjian keamanan. Perjanjian tersebut dianggap menjadi puncak tertinggi dari hubungan bilateral Indonesia dan Australia. Di Australia, perjanjian tersebut turut disambut antusias oleh media-media Australia. Sambutan tersebut lebih antusias dari yang diperkirakan. Padahal perbedaan pendapat mengenai Indonesia masih berkembang pada masyarakat Australia. Perbedaan pendapat tersebut dipicu oleh kecurigaan atau bahkan rasa permusuhan terhadap Indonesia yang dilatarbelakangi oleh beberapa sebab, salah satu sebab utamanya adalah permasalahan Timor Timur. Namun demikian, permasalahan-permasalahan yang terjadi tidak begitu memperkeruh hubungan bilateral, karena sosok Paul Keating tersebut menimbulkan suatu hubungan yang baik antar kedua negara.¹⁴

Pada tahun 1996, Paul Keating dari Partai Buruh dikalahkan oleh John Howard dari Partai Liberal yang berkoalisi dengan Partai Nasional (Koalisi Liberal-Nasional). Periode Howard mengawali babak baru hubungan kedua negara yang sedang berkembang pesat. Periode awal Howard juga dirasakan masih cukup dekat seperti halnya pada masa Paul Keating. Perkembangan dirasakan dalam berbagai macam sektor, seperti pariwisata, pendidikan, serta kepentingan bersama masing-masing kedua negara dalam stabilitas kawasan Asia Pasifik.¹⁵ Bahkan, John

¹²Bhakti, “Kilas Balik”, hlm. 308.

¹³Bhakti, “Kilas Balik”, hlm. 310.

¹⁴Jamie Mackie, “Perjanjian Keamanan RI-Australia: Basis Institusional dan Kerangka Hukum” *Kompas*, 30 Desember 1995, hlm. 7.

¹⁵“PM Howard: Indonesia Tetap Prioritas Utama Australia” *Kompas*, 28 Mei 1996, hlm. 6.

Howard juga meyakinkan Indonesia bahwa hubungan bilateral Indonesia dan Australia tetap penting.¹⁶

Akan tetapi, periode tersebut hanya terjadi dalam waktu singkat. Pada tahun 1998, Koalisi Liberal-Nasional kembali memenangkan pemilu Australia 1998. Oleh karena itu, John Howard kembali menjabat sebagai Perdana Menteri Australia. Di saat yang bersamaan, Indonesia sedang dilanda krisis ekonomi bersama dengan negara-negara Asia lainnya. Krisis ekonomi Asia tersebut kemudian berimplikasi terhadap krisis multidimensional yang mengganggu stabilitas nasional. Ketidakstabilan kondisi Indonesia kemudian menjadi salah satu penyebab dari berubahnya kebijakan politik luar negeri Australia. Di samping itu, John Howard mengatakan bahwa perubahan kebijakan politik luar negeri Australia disebabkan oleh banyaknya permasalahan ekonomi yang melilit Australia, seperti sistem perpajakan yang berubah, tingkat pengangguran yang tinggi, serta dampak dari Krisis ekonomi Asia yang mulai berimbas ke Australia.¹⁷

Perubahan kebijakan luar negeri Australia sangat dirasakan oleh Indonesia. Hal tersebut didasari oleh John Howard yang membawa perubahan besar atas hubungan bilateral Indonesia dan Australia. Ia sangat berbanding terbalik dengan Paul Keating yang membawa hubungan bilateral ke puncak tertingginya. Bahkan, John Howard tampak selalu dibayang-bayangi oleh signifikansi geopolitik Indonesia seperti yang terungkap dalam Buku Putih Kebijakan Luar Negeri Australia *In the National Interest* 1997. Kebijakan luar negeri John Howard yang paling besar, yaitu bantuan pada krisis Timor Timur, dan mobilisasi pasukan multinasional PBB, telah mengorbankan hubungan bilateral dengan Indonesia.¹⁸

Sekalipun John Howard tetap menganggap bahwa hubungan bilateral dengan Indonesia tetap penting, namun tidak bagi Indonesia. Bahkan di penghujung tahun

¹⁶“PM Australia John Howard: Hubungan RI-Australia Tetap Penting”, *Kompas*, 19 September 1996, hlm. 14.

¹⁷Zulkifli Hamid, *Sistem Politik Australia* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1999), hlm. 435.

¹⁸Chusnul Mar’iyah, *Indonesia-Australia: Tantangan dan Kesempatan dalam Hubungan Politik Bilateral* (Jakarta: Granit, 2005), hlm. 12.

1999, terdapat persepsi dalam media Indonesia bahwa hubungan Indonesia dengan Australia selalu berada di titik rendah, dan John Howard merupakan kunci dari perubahan sikap Australia tersebut.¹⁹ Terlebih, pada saat krisis Timor Timur, John Howard dianggap ikut campur dalam permasalahan yang terjadi. Salah satu yang paling diingat adalah surat John Howard yang dikirimkan ke Presiden Habibie yang berisi saran atas permasalahan yang terjadi di Timor Timur. Dalam surat tersebut, John Howard mendukung Timor Timur menjadi bagian dari Indonesia. Namun, dukungan tersebut harus disokong oleh status khusus dengan otonomi yang diperluas. Setelah itu, terdapat kemungkinan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri atau *right to self-determination* bagi masa depan masyarakat Timor Timur. Bagaimanapun, surat yang dikirimkan Howard menjadi salah satu faktor pertimbangan Presiden Habibie dalam mengeluarkan kebijakan terhadap krisis Timor Timur.²⁰

Beberapa tahun setelah krisis Timor Timur, hubungan bilateral Indonesia dan Australia tidak serta merta membaik. Proses rekonsiliasi hubungan kedua negara terganjal oleh terjadinya peristiwa terorisme yang terjadi di Indonesia. Salah satu peristiwa tersebut adalah Bom Bali, yang menyebabkan banyak warga Australia menjadi korban. Peristiwa tersebut menjadikan hubungan kedua negara kembali memanas. Terlebih, warga Australia menjadi korban terbanyak, dan aksi terorisme secara nyata merupakan ancaman bagi Australia. John Howard bereaksi secara cepat terdapat peristiwa tersebut. Bahkan, Howard menekan Presiden Megawati Soekarnoputri agar segera mengambil tindakan atas peristiwa yang terjadi.²¹

¹⁹Mar'iyah, *Indonesia-Australia*, hlm. 4.

²⁰CM Rien Kuntari, *Timor Timur Satu Menit Terakhir: Catatan Seorang Wartawan* (Bandung: Penerbit Mizan, 2008), hlm. 28. Lihat pula surat PM Howard kepada Presiden Habibie "Text of Prime Minister Howard's Letter to President Habibie" dalam David Connery, *Crisis Policymaking: Australia and the East Timor Crisis of 1999* (Canberra: ANU Press, 2010), hlm. 147-149.

²¹Sudirman HN, "Serangan Bom di Bali: Ujian Baru bagi Hubungan RI-Australia" *Kompas*, 17 Oktober 2002, hlm. 4.

Serangkaian peristiwa yang terjadi pada masa Pemerintahan John Howard telah membawa hubungan bilateral Indonesia dan Australia ke level terendahnya. Dari hal tersebut, “surut”-nya hubungan menjadi suatu ciri khas yang mewarnai kehidupan negara bertetangga. Meskipun hubungan kedua negara berada di fase “surut”, namun ternyata Australia masih menaruh perhatiannya pada Indonesia. Hal tersebut dibuktikan dengan hadirnya John Howard di Jakarta tanggal 20 Oktober 2004 pada saat pelantikan Presiden SBY, Presiden Indonesia pertama yang dipilih secara langsung. Selain itu, pada tahun 2006, ditandatangani Perjanjian Lombok. Perjanjian tersebut merupakan perjanjian di bidang keamanan. Berdasarkan serangkaian peristiwa yang terjadi, sosok John Howard memunculkan suatu hubungan bilateral yang acapkali bersitengang.²²

Mengamati situasi hubungan bilateral Indonesia dan Australia yang mengalami “pasang” pada periode Paul Keating, dan “surut” pada periode John Howard, membuat hubungan kedua negara menarik untuk dipelajari. Terlebih, cara kepemimpinan Paul Keating dalam membangun hubungan dengan Indonesia sangat berbanding terbaik dengan John Howard. Perubahan kebijakan yang terjadi dari masa Paul Keating ke masa John Howard menarik untuk diamati dan dikaji lebih mendalam. Oleh karena itu, persoalan pokok yang menjadi fokus kajian penelitian dalam skripsi ini adalah mengkaji kondisi dan perubahan kebijakan yang terjadi dalam hubungan bilateral antara Indonesia dan Australia di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Paul Keating hingga John Howard dari tahun 1991, sampai dengan tahun 2007. Namun demikian, pertanyaan penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan Paul Keating dan John Howard dalam menjalin hubungan bilateral dengan Indonesia, sehingga menyebabkan pasang surut dalam hubungan bilateral kedua negara?

²²“Inauguration of Dr Susilo Bambang Yudhoyono as President of Indonesia” Transkrip resmi Perdana Menteri Australia (<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-21511>, diakses pada 16 Mei 2018).

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kebijakan Paul Keating dan John Howard dalam menjalin hubungan bilateral dengan Indonesia yang kemudian menyebabkan kondisi pasang surut?

B. Ruang Lingkup

Pembatasan ruang lingkup dalam penelitian sejarah sangat penting. Dalam hal ini pembatasan ruang lingkup dibagi menjadi tiga, yaitu lingkup temporal, lingkup spasial, dan lingkup keilmuan.

Lingkup temporal yang diambil dalam skripsi adalah tahun 1991 hingga tahun 2007. Hal itu didasarkan pertimbangan, bahwa pada tahun 1991 Paul Keating menjabat sebagai Perdana Menteri Australia. Selain itu pada periode tersebut, yakni pada tahun 1996 John Howard terpilih menjadi Perdana Menteri Australia selama 4 periode hingga tahun 2007. Kebijakan Australia terhadap Indonesia pada masa pemerintahan Perdana Menteri Paul Keating merupakan periode bulan madu. Dikatakan demikian karena hubungan kedua negara mengalami titik terdekatnya. Australia berusaha mendekatkan diri pada Asia, khususnya Indonesia. Hal yang sangat kontras terjadi pada saat John Howard mulai menjabat sebagai Perdana Menteri Australia, di mana pada saat itu Australia terlalu mencampuri urusan Indonesia terutama dalam kasus Timor Timur. Selain itu, pasca tahun 2000 mulai banyak terjadi kasus terorisme seperti bom yang terjadi di Bali dan Kedutaan Besar Australia di Jakarta. Peristiwa terorisme tersebut banyak memakan korban warga negara Australia. Hal tersebut menjadikan Australia di bawah pimpinan John Howard sangat reaksioner terhadap Indonesia. Maka dari itu, periode 1991 hingga 2007 merupakan periode yang unik dan juga menarik untuk dipelajari.

Lingkup spasial memberitahu batasan tempat atau lokalitas dalam penelitian, maka lingkup spasial penelitian ini regional karena mencakup dua negara yang berada dalam dua benua, yaitu Indonesia dan Australia. Hubungan bilateral Indonesia dan Australia mengalami pasang surut terutama terkait dengan kebijakan politik luar negeri masing-masing negara dengan sistem pemerintahan yang berbeda terlebih lagi adanya pergantian pimpinan pemerintahan Australia (Perdana Menteri) yang mengambil kebijakan berbeda secara signifikan. Dalam konteks ini

lebih dicermati bagaimana upaya pemerintah Indonesia dalam melakukan diplomasi terhadap Australia dan merespon kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Australia yang mengalami pergantian Perdana Menteri.

Lingkup keilmuan dalam skripsi ini adalah sejarah politik. Sejarah politik mengkaji segala hal yang terkait dengan kekuasaan terutama pada peristiwa-peristiwa yang berkaitan dengan kekuasaan negara, insitusi-institusi yang menjadi instrument negara dan proses-proses politik formal. Oleh karena itu ada yang berpendapat, bahwa sejarah politik adalah gagasan tentang kekuasaan negara dengan kekuatan moral dan spiritual yang melingkupinya, sehingga negara merupakan agen utama dalam perubahan sejarah.²³ Bertitik tolak dari pemahaman seperti itu lah, maka skripsi yang mengkaji pasang surut hubungan bilateral Indonesia dengan Australia pada periode 1991-2007 ini termasuk dalam lingkup keilmuan sejarah politik.

Sementara itu, untuk dapat memahami dengan baik bagaimana terjadinya pasang surut dalam hubungan bilateral Indonesia dengan Australia, digunakan pendekatan geopolitik. Pendekatan geopolitik dapat digunakan untuk analisis sosial politik, juga untuk sejarah politik. Oleh karena pendekatan geopolitik adalah cara pandang suatu bangsa berkenaan dengan persoalan politik yang dipengaruhi oleh kondisi lingkungan geografisnya. Perilaku politik internasional suatu negara yang dipengaruhi oleh variabel kondisi geografinya.²⁴ Dalam hal ini Indonesia dan Australia adalah dua negara yang secara geografis bertetangga dekat secara langsung yang hanya dipisahkan oleh lautan, yaitu Samudera Hindia, maka persoalan politik khususnya yang menyangkut hubungan bilateral kedua negara dalam banyak hal dipengaruhi oleh kondisi geografis kedua negara tersebut.

²³John Tosh, *The Pursuit of History* (London: Group UK Limited, 1991), hlm. 74.

²⁴G. Evans & J. Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Books, 1998), hlm. 107.

C. Tujuan Penelitian

Berdasar pada latar belakang permasalahan dan batasan ruang lingkup di atas, maka dapat dirumuskan beberapa tujuan dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut.

Pertama, untuk mengetahui bagaimana kebijakan Australia di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Paul Keating dan John Howard dalam menjalin hubungan bilateral dengan Indonesia yang kemudian menyebabkan kondisi pasang surut.

Kedua, untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kebijakan Paul Keating dan John Howard dalam menjalin hubungan bilateral dengan Indonesia yang menyebabkan terjadinya kondisi pasang surut.

D. Tinjauan Pustaka

Hubungan Indonesia dan Australia, telah dituliskan oleh beberapa peneliti, baik dalam bentuk; buku, artikel pada koran, majalah maupun jurnal ilmiah, dan sebagainya. Beberapa sumber digunakan sebagai acuan, serta telaah dalam skripsi ini. *Buku pertama*, adalah Indonesia-Australia: Tantangan dan Kesempatan dalam Hubungan Politik Bilateral karya Chusnul Mar'iyah.²⁵

Secara umum, buku ini memberi gambaran yang utuh tentang hubungan Indonesia dan Australia dalam dinamika politik yang tinggi. Salah satu artikel dalam buku ini yang berjudul "Hubungan Bertetangga Dua Negara Demokratis: Indonesia dan Australia" yang ditulis oleh Richard Chauvel memberikan gambaran mengenai hubungan kedua negara yang sempat renggang. Renggangnya hubungan terjadi pada masa pemerintahan Perdana Menteri John Howard (1996-2007), terutama sejak krisis Timor Timur di tahun 1999, yang kemudian dikatakan menjadi sebuah episode "jungkir balik" dalam hubungan bilateral kedua negara sejak 1945. Terjadinya krisis ekonomi Asia yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 menyebabkan suatu efek domino, yaitu terjadinya krisis multidimensional. Di satu sisi, krisis ekonomi Asia tersebut menjadikan Pemerintah Australia di bawah

²⁵Mar'iyah, *Indonesia – Australia*.

John Howard berusaha menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi di negara-negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Namun di sisi yang lain, karakter Pemerintahan Howard memiliki kecenderungan untuk menjauhkan Australia dari Asia (termasuk Indonesia) dan mendekatkan diri pada Barat, terutama Amerika Serikat. Kecenderungan ini seringkali menempatkan Australia sebagai “*Deputy Sheriff* Amerika Serikat di kawasan Asia”. Terlebih, krisis Timor Timur menjadi suatu sentimen bagi Indonesia. Ikut campurnya Australia dalam krisis Timor Timur dianggap sebagai suatu intervensi terhadap eksistensi Indonesia.

Relevansi buku ini dengan penelitian yang dilakukan yaitu adanya pengetahuan baru bagi penulisan skripsi ini, terutama terkait dengan ideologi John Howard atau yang dikenal dengan Doktrin Howard. Selain itu, buku tersebut memberi gambaran singkat mengenai kondisi “jungkir balik” di era John Howard, serta kondisi kedua negara pasca terjadinya aksi terorisme memasuki tahun 2000-an. Namun demikian, buku tersebut tidak terfokus pada topik hubungan bilateral Indonesia dan Australia di era John Howard, bahkan meluas ke topik-topik lain seperti pers dan politik perempuan. Selanjutnya, buku tersebut berbasis pada keilmuan hubungan internasional, sehingga hanya sedikit porsi aspek historis mengenai hubungan bilateral Indonesia dan Australia. Hal tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan, karena penelitian ini lebih mengungkapkan aspek-aspek historis dengan eksplanasi yang mendetail berkaitan dengan hubungan bilateral Indonesia dan Australia, terutama di era Paul Keating hingga John Howard periode 1991-2007, disertai dengan penjelasan arah kebijakan politik luar negeri, dan faktor yang mendasari terjadinya kondisi pasang surut..

Pustaka kedua, adalah buku karya Zulkifli Hamid yang berjudul *Sistem Politik Australia*.²⁶ Buku yang diterbitkan oleh Remaja Rosdakarya ini berisi penjelasan mengenai konstitusi, sistem federal, sistem parlemen, sistem pemerintahan, birokrasi, sistem pemilihan umum, sistem kepartaian, partai-partai yang ada (Buruh, Liberal, Nasional, dan partai-partai kecil), kelompok-kelompok

²⁶Zulkifli Hamid, *Sistem Politik Australia* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1999).

penekan, media massa, masalah Republik Australia, serta politik luar negeri Australia. Lingkup bahasan dalam buku ini dijelaskan secara umum, dalam artian tidak terlalu fokus pada salah satu bagian saja. Oleh karena itu, pembahasan dalam buku ini tidak begitu komprehensif, khususnya terkait dengan hubungan bilateral antara Indonesia dan Australia. Dalam salah satu bagian dalam buku ini, dibahas mengenai politik luar negeri Australia, terutama dalam membangun hubungan dengan Indonesia. Disebutkan bahwa hubungan Indonesia dan Australia diawali pada masa menjelang kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Pada mulanya, Australia tidak ingin terlalu terlibat jauh dalam permasalahan kolonial di Indonesia dan berusaha memberikan rasa simpati pada usaha-usaha penyelesaian persoalan kemerdekaan yang dilakukan oleh Pemerintah Belanda dan kaum nasionalis Indonesia. Selanjutnya, setelah proklamasi Indonesia digaungkan, Australia turut membantu proses diplomasi internasional terhadap Indonesia terutama pada periode 1947-1949, di mana pada saat itu Australia menekan Belanda yang melanggar gencatan senjata pasca Perjanjian Linggarjati. Selain itu, Australia juga menjadi perwakilan Indonesia di Dewan Keamanan PBB melalui KTN (Komisi Tiga Negara) guna membantu menyelesaikan permasalahan kemerdekaan Indonesia. Buku ini dapat dijadikan referensi untuk mengetahui kondisi politik luar negeri Australia, terutama dalam kaitannya dengan Indonesia. Selain itu, dalam buku ini juga memberikan pengetahuan mengenai hubungan Indonesia dan Australia sejak masa kemerdekaan hingga masa kepemimpinan Paul Keating dan John Howard. Namun, pembahasan tersebut hanya dijelaskan secara singkat, tidak komprehensif dan mendetail.

Buku tersebut sangat penting bagi penelitian yang akan dilakukan karena memberikan pemahaman tentang sistem politik yang ada di Australia, terutama terkait dengan sistem pemerintahan, sistem pemilihan umum, sistem kepartaian, serta politik luar negeri Australia. Sementara itu, perbedaan buku tersebut dengan penelitian yang akan dilakukan adalah pada pembahasan isi buku. Buku tersebut menjelaskan politik yang ada di Australia secara umum yang di dalamnya terdapat politik luar negeri Australia terhadap Indonesia yang pembahasannya tidak terlalu detail, dengan periode dari masa kemerdekaan Indonesia hingga awal

kepemimpinan John Howard. Sementara penelitian yang dilakukan lebih menekankan pada hubungan bilateral Indonesia-Australia pada masa pemerintahan Paul Keating dan John Howard periode 1991 hingga 2007 dengan ekplanasi yang mendetail dan komprehensif, seperti arah kebijakan politik luar negeri Paul Keating dan John Howard terhadap Indonesia, disertai dengan faktor-faktor yang mendasari terjadinya kondisi pasang dan surut pada masa kepemimpinan dua perdana menteri tersebut.

Pustaka ketiga, adalah artikel pada jurnal ilmiah yang ditulis oleh Ikrar Nusa Bhakti yang berjudul *Kilas Balik Hubungan Indonesia-Australia 1995 dan Prospeknya di Masa Mendatang*.²⁷ Secara garis besar, tulisan pada artikel ini membahas mengenai kondisi hubungan Indonesia dan Australia pada era Perdana Menteri Paul Keating (1991-1996). Pada masa tersebut, hubungan kedua negara dapat dikatakan berada di titik terdekatnya. Bahkan, secara khusus tahun 1995 disebut sebagai bulan madu yang begitu indah dalam hubungan bilateral Indonesia dan Australia. Artikel ini juga memberikan sedikit ulasan mengenai faktor-faktor pendorong yang menjadikan hubungan bilateral Indonesia dan Australia berada di puncak tertinggi. Alasan tersebut antara lain adalah kecanggihan Paul Keating dalam membangun hubungan pribadi dengan Presiden Soeharto, yang dipanggilnya sebagai “uncle” atau paman. Selain itu, terjadi perubahan kebijakan Australia terhadap Asia. Australia pada era Keating berusaha “mencari keamanan dari Asia”, sehingga pendekatan yang digunakan mengalami perubahan menjadi pendekatan multidimensi, yang menjadikan Australia lebih memfokuskan pendekatan di bidang militer, politik, ekonomi, dan juga kultural. Faktor lainnya adalah terjadinya perubahan konstelasi politik dan pertahanan di Asia Pasifik pasca Perang Dingin. Australia memandang Indonesia sebagai negara dengan kekuatan menengah (*middle power*) di kawasan Asia Tenggara yang dapat diajak untuk menggalang kekuatan, serta bekerjasama dalam menjaga dan mempromosikan stabilitas keamanan di kawasan Asia Tenggara. Faktor terakhir, yaitu adanya perubahan

²⁷Ikrar Nusa Bhakti, “Kilas Balik Hubungan Indonesia-Australia 1995 dan Prospeknya di Masa Datang”, *Jurnal Tahunan CIDES*, No. 2, 1996.

kebijakan ekonomi dan militer Amerika Serikat di Asia Pasifik. Artikel ini juga membahas mengenai kemauan politik Presiden Soeharto untuk meningkatkan hubungan bilateral kedua negara. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa terdapat kecocokan antar kedua negara pada tahun-tahun tersebut.

Selain membahas mengenai kilas balik, artikel yang diterbitkan pada tahun 1996 tersebut turut memberi gambaran mengenai prospek masa depan hubungan kedua negara di bawah Perdana Menteri John Howard. Setidaknya, kondisi yang digambarkan melalui prospek masa depan era Howard seperti yang dituliskan dalam artikel ini dapat dikomparasikan dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi di era Howard. Pengetahuan tersebut sangat penting bagi peneliti untuk membandingkan hubungan bilateral kedua negara pada masa sebelum dan sesudah John Howard menjabat sebagai Perdana Menteri Australia.

Perbedaan tulisan pada artikel tersebut dengan penelitian yang akan dilakukan adalah eksplanasi yang mendetail dari pasang surut hubungan bilateral Indonesia dan Australia pada periode 1991 hingga 2007. Melalui eksplanasi yang mendetail tersebut, diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif. Artikel yang dituliskan oleh Ikrar Nusa Bhakti tersebut hanya memfokuskan pada penyebab serta faktor-faktor dari kedekatan hubungan bilateral Indonesia dan Australia yang mencapai puncaknya pada tahun 1995. Oleh karena itu, artikel tersebut hanya menjelaskan gambaran pada era Paul Keating saja. Sementara itu, peneliti mengambil kurun waktu antara 1991 hingga 2007 yang mencakup dua kepemimpinan perdana menteri, yaitu Paul Keating dan John Howard, serta penulis berusaha memotret arah kebijakan kedua perdana menteri dalam melaksanakan politik luar negerinya terhadap Indonesia, sehingga peneliti akan melanjutkan penelitian yang sudah ada pada artikel tersebut dan mampu memberikan gambaran yang lebih komprehensif dan mendetail.

Berdasarkan tinjauan pustaka tersebut di atas, permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini dapat dianalisis secara kritis dan logis, terlebih tinjauan pustaka di atas merupakan ranah dari keilmuan hubungan internasional. Penggunaan keilmuan sejarah geopolitik menjadikan penelitian ini mendapatkan ruanganya

tersendiri, terutama karena lebih menekankan pada aspek historis sekaligus analisis sosial politik yang dipengaruhi oleh kondisi geografis Indonesia dan Australia.

E. Kerangka Pemikiran

Skripsi dengan judul “Pasang Surut Hubungan Bilateral Indonesia dan Australia pada Masa Perdana Menteri Paul Keating hingga John Howard 1991-2007” ini menggunakan beberapa konsep terkait yang dapat digunakan untuk menganalisis permasalahan yang dikaji.

Bilateralisme atau hubungan bilateral adalah suatu hubungan politik dan budaya yang melibatkan dua negara.²⁸ Disebutkan pula bahwa hubungan bilateral tidak hanya dalam konteks politik dan budaya, namun juga dalam konteks ekonomi serta hubungan sejarah di dalamnya.²⁹ Hubungan bilateral digambarkan sebagai suatu kepercayaan bahwa hubungan terbaik antar negara diatur berdasarkan basis satu negara dengan satu negara yang lain, yang menyiratkan eksklusivitas dan hubungan timbal balik tertentu, atau hubungan transaksional berdasarkan pada *quid pro quos* (timbal balik atas suatu tindakan).³⁰ Konsep hubungan bilateral akan sangat luas apabila tidak ada batasan, mengingat konsep tersebut membahas mengenai hubungan dua negara dari berbagai sisi.

Untuk memberi batasan dalam konsep hubungan bilateral, diperlukan pemahaman mengenai isu hubungan internasional, terutama dalam konteks politik, yakni kepentingan nasional. Konsep kepentingan nasional sangat penting untuk menjelaskan dan memahami perilaku internasional. Konsep tersebut merupakan konsep dasar untuk menjelaskan perilaku luar negeri suatu negara. Kemudian,

²⁸Sukarwasini Djelantik, *Diplomasi Antara Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm. 85.

²⁹The EEA Grants “Guideline for Strengthened Bilateral Relations” hlm. 6 (https://eeagrants.org/content/download/5228/51786/version/2/file/Guideline+for+ bilateral+relations_2009-2014_revised+October+2015.pdf, diunduh pada 29 Januari 2018).

³⁰William T. Tow & Brendan Taylor, *Bilateralism, Multilateralism, and Asia-Pacific Security: Contending Cooperation* (New York: Routledge, 2013).

kepentingan nasional juga dapat dijelaskan sebagai tujuan fundamental dan faktor penentu akhir yang mengarahkan pembuat keputusan dari suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negerinya. Sementara itu, kepentingan nasional suatu negara secara khas merupakan unsur-unsur yang membentuk kebutuhan negara yang paling vital, seperti pertahanan, keamanan, militer, dan kesejahteraan ekonomi.³¹ Keterbatasan dan *single-minded* yang melekat pada diri suatu negara, mengupayakan negara untuk mengejar kepentingan nasional yang terbaik. Dari hal tersebut, negara merumuskan dan memperjuangkan kepentingan nasional yang dianggap vital. Kepentingan nasional secara konseptual itu sendiri dipergunakan untuk menjelaskan perilaku luar negeri dari suatu negara.³²

Berkaitan dengan hal itu, konsep kepentingan nasional yang di dalamnya terdapat unsur keamanan sejalan dengan fakta historis mengenai anggapan Australia, bahwa Indonesia merupakan negara yang memegang peranan penting dalam bidang keamanan Australia. Anggapan tersebut tertuang dalam buku putih pertahanan Australia *Defending Australia: Defence White Paper 1994*, yang menyebutkan bahwa lokasi Indonesia sangat penting bagi keamanan Australia, karena Indonesia membentang di bagian utara wilayah Australia. Selain itu, Indonesia juga berperan penting dalam urusan strategis Asia Tenggara.³³ Hal tersebut didasari oleh pertumbuhan ekonominya, sehingga Indonesia semakin berpengaruh di kawasan Asia Pasifik. Oleh karena dua faktor tersebut, Australia berusaha untuk mencari stabilitas di Indonesia. Selain itu, dari sudut pandang Australia, Pemerintah Indonesia bertanggungjawab atas perannya di Asia Tenggara dalam membangun pendekatan dengan Australia. Disebutkan pula bahwa hubungan pertahanan Indonesia dan Australia merupakan yang paling penting di kawasan dan

³¹Anak Agung Banyu Perwita & Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), hlm. 35.

³²P. Anthonius Sitepu, *Studi Hubungan Internasional* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 163.

³³Commonwealth of Australia, "Defending Australia: Defence White Paper 1994" (<http://www.defence.gov.au/Publications/wpaper1994.pdf>, diunduh pada 27 Januari 2018), hlm. 86-87.

merupakan elemen kunci dalam pendekatan Australia terhadap regional.³⁴ Anggapan Australia mengenai pentingnya Indonesia terutama dalam hal keamanan diperkuat dengan Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Australia tentang Pemeliharaan Keamanan tahun 1995.³⁵

Sementara itu, pandangan Australia terhadap Indonesia dalam hal keamanan dan faktor lokasi atau geografis sangat berkaitan dengan konsep geopolitik. Menurut Rudolph Kjellen, geopolitik adalah suatu teori yang menyatakan bahwa negara sebagai suatu organisme geografis. Selain itu, menurut Karl Haushofer, geopolitik adalah sebuah doktrin mengenai determinisme ruang dari proses politik yang dilandaskan pada geografi.³⁶ Oleh karena itu, pendalaman pengetahuan terutama mengenai konsep kepentingan nasional yang di dalamnya terdapat isu keamanan tidak bisa terlepas dari konsep geopolitik. Dalam artian, kedua konsep tersebut saling berkorelasi dan berkesinambungan. Selanjutnya, kepentingan nasional bagi Indonesia dan Australia menjadi tonggak dari adanya hubungan bilateral.

Atas dasar kepentingan nasional, kepala pemerintahan dan partai berkuasa membawa pengaruh yang besar terhadap negara. Partai politik yang terdapat di Australia merupakan lembaga yang tidak disebutkan dalam konstitusi Australia, bahkan tidak dikontrol dengan sistem perundingan apapun. Oleh sebab itu, penerimaan anggota partai, perumusan kebijakan partai, dan pemilihan calon-calon anggota Parlemen merupakan urusan partai.³⁷

³⁴Commonwealth of Australia, "Defending Australia", hlm. 87.

³⁵Lihat "Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Australia on Maintaining Security". Ditandatangani di Jakarta pada 18 Desember 1995 (dokumen asli). (<http://treaty.kemlu.go.id/apisearch/pdf?filename=AUS-1995-0091.pdf>, diunduh pada 06 Januari 2018).

³⁶Saul Bernard Cohen, *Geopolitics of the World System* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003), hlm. 11.

³⁷Hamid, *Sistem Politik*, hlm. 180.

Australia merupakan negara yang menggunakan sistem multi-partai, di mana partai yang berpartisipasi dalam pemilu berjumlah lebih dari dua partai dan jumlahnya berfluktuasi. Hal tersebut seperti yang terjadi pada periode 1990-1995, terdapat lima partai yang berpartisipasi dalam pemilu, yaitu Partai Buruh, Partai Liberal, Partai Nasional, Partai Demokrat, dan *The Greens*. Dari kelima partai tersebut, Partai Demokrat dan *The Greens* hanya menjadi wakil di Senat, sedangkan tiga lainnya menjadi wakil di Parlemen. Sementara itu, dari lima partai tersebut, setidaknya terdapat tiga partai utama di Australia, yaitu Partai Buruh, Partai Liberal, Partai Nasional. Namun secara konsisten, Partai Liberal dan Partai Nasional selalu berada dalam satu koalisi yang dikenal dengan Koalisi Liberal-Nasional. Oleh karena itu, Australia tampak sebagai negara yang menggunakan sistem dua-partai, di mana terdapat dua partai dari beberapa partai yang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilu secara bergiliran, dan dengan demikian memiliki kedudukan yang dominan. Sistem dua-partai tersebut secara jelas menjadikan Partai Buruh dan Koalisi Liberal-Nasional bertindak sebagai pihak pemerintah maupun oposisi. Berkaitan dengan hal tersebut, partai yang terdapat di Australia juga membawa ideologinya masing-masing.³⁸

Partai Buruh memiliki ideologi sosialis-demokrat. Namun, dalam anggota partainya dibagi lagi menjadi faksi-faksi. Faksi kiri merupakan faksi yang berideologi sosialis, sedangkan faksi tengah merupakan faksi moderat yang pandangannya hampir sama dengan anggota Partai Liberal. Kebijakan yang dikeluarkan dari Partai Buruh pun lebih bercorak liberal. Berbeda dengan Partai Buruh, Partai Liberal yang membentuk koalisi dengan Partai Nasional, tidak terpecah dalam faksi ideologi. Namun terdapat beberapa pandangan ideologi dalam anggotanya, yaitu sejumlah kecil kaum liberal, dan sejumlah besar kaum konservatif. Oleh sebab itu, kebijakan Partai Liberal lebih bercorak konservatif.³⁹

³⁸Hamid, *Sistem Politik*, hlm. 182-184. Lihat pula Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 416-419.

³⁹Hamid, *Sistem Politik*, hlm. 184-185.

Sementara itu, partai politik memegang peranan penting di bidang pemerintahan, termasuk dalam kebijakan luar negeri. Hal tersebut dikarenakan dalam memilih kandidat Perdana Menteri, masyarakat memilih partai yang dinilai sesuai mewakili aspirasi politik mereka. Partai politik yang mendapatkan suara terbanyak atau memenangkan pemilu akan memegang pemerintahan, dan secara otomatis ketua dari partai tersebut menjadi Perdana Menteri. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa Perdana Menteri di Australia merupakan representasi dari partai politik yang memenangi pemilu.⁴⁰ Sementara itu, penyelenggaraan pemilu di Australia dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat, baik di tingkat federal atau nasional, maupun di tingkat negara bagian dan teritori. Pemilu di Australia diselenggarakan paling tidak tiga tahun sekali. Namun demikian, Perdana Menteri memiliki wewenang untuk menentukan kapan pemilu dilakukan, boleh dilaksanakan pemilu sebelum tiga tahun sejak pemilu terakhir.⁴¹ Cara tersebut berbeda dengan yang ada di Indonesia, di mana penyelenggaraan pemilu dilakukan untuk memilih wakil rakyat berupa DPR, DPD, dan DPRD, serta pemilu terpisah yang dilakukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan diselenggarakan dalam lima tahun sekali.⁴²

Berkaitan dengan kedudukan perdana menteri sebagai kepala pemerintah Australia, akan digunakan konsep sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan parlementer, para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri. Perdana menteri beserta menteri-menterinya merupakan bagian dari badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain.⁴³ Di Australia sendiri, implementasi sistem parlementer didasarkan atas konstitusi yang menyatakan bahwa kekuasaan eksekutif dipegang oleh

⁴⁰Ella Syafputri Prihatini, "Mengenal Pemilu di Australia", *Antarnews*, 05 Juni 2016 (<http://www.antarnews.com/berita/565431/mengenal-pemilu-di-australia/>, diakses pada 28 Maret 2017).

⁴¹Hamid, *Sistem Politik*, hlm. 95-141.

⁴²A. Rahmat H.I, *Sistem Politik Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), hlm. 148.

⁴³Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 295-297.

gubernur jenderal. Namun dalam praktiknya, perdana menteri dan para menteri tetap memegang kekuasaan pemerintah, khususnya perdana menteri yang memiliki kedudukan yang sangat sentral dalam perpolitikan Australia.⁴⁴

Sementara itu, dalam sistem presidensial, menteri-menteri merupakan pembantu presiden dan langsung dipimpin olehnya. Implementasi sistem presidensial di Indonesia pada masa Orde Baru berlandaskan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta Ketetapan-Ketetapan MRPS. Pada saat itu, perananan presiden sangat sentral, bahkan secara lambat laun tercipta pemusatan kekuasaan di tangan presiden. Namun demikian, memasuki masa Reformasi, sistem presidensial didemokratisasi guna mencapai kebebasan rakyat, kedaulatan rakyat, serta adanya pengawasan terhadap lembaga eksekutif oleh lembaga DPR. Melalui amandemen UUD 1945 oleh MPR Pemilu 1999, terdapat perubahan di mana peran DPR diperkuat, semua anggota DPR dipilih dalam pemilu, pengawasan presiden diperketat, serta jaminan HAM. Proses demokratisasi tersebut tidak mengubah kedudukan presiden sebagai kepala negara serta kepala pemerintahan, namun hanya peningkatan pengawasan bagi presiden.⁴⁵

Pada hubungan bilateral Indonesia dan Australia, perdana menteri yang menjadi kepala pemerintahan Australia memiliki gayanya masing-masing. Paul Keating, Perdana Menteri Australia tahun 1991-1996 membawa “pasang” bagi hubungan bilateral Indonesia dan Australia. Sementara John Howard, Perdana Menteri Australia tahun 1996-2007 membawa “surut” bagi hubungan bilateral kedua negara. Pasang di sini didefinisikan sebagai baik, untung,⁴⁶ sedangkan surut diartikan mundur, berkurang.⁴⁷ Oleh karena itu, hubungan bilateral Indonesia dan

⁴⁴Hamid, *Sistem Politik*, hlm. 87-92.

⁴⁵Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 130-135.

⁴⁶“Kamus Besar Bahasa Indonesia (daring)” (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pasang>, diakses pada 25 Desember 2017).

⁴⁷“Kamus Besar Bahasa Indonesia (daring)” (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/surut>, diakses pada 25 Desember 2017).

Australia pada masa kedua Perdana Menteri tersebut (1991-2007) akan menjadi fokus dalam skripsi ini.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah metode sejarah, yaitu proses menguji dan menganalisa secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau.⁴⁸ Metode sejarah mencakup empat langkah, yaitu heuristik (pengumpulan sumber), pengujian sumber (kritik), interpretasi (sintesis), dan historiografi (penulisan).⁴⁹

Skripsi dengan judul “Pasang Surut Hubungan Bilateral Indonesia dan Australia pada Masa Perdana Menteri Paul Keating hingga John Howard 1991-2007” ini menggunakan sumber-sumber yang didapatkan dari beberapa lembaga kearsipan dan perpustakaan. Sumber-sumber tersebut didapatkan di antaranya dari Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Depo Arsip Suara Merdeka dan Pusat Informasi Kompas Biro Jawa Tengah berupa surat kabar sezaman, serta pustaka relevan yang didapatkan dari Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (Perpusnas), Perpustakaan Wilayah Provinsi Jawa Tengah, Perpustakaan Ali Atlas Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Perpustakaan LIPI, Perpustakaan Universitas Diponegoro, Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan FISIP Universitas Diponegoro, dan Perpustakaan Departemen Sejarah Universitas Diponegoro. Sementara itu, arsip *treaty* atau perjanjian didapatkan dari situs resmi pemerintah Indonesia dan Australia.

Sumber sejarah yang digunakan dalam penelitian ini dikategorikan menjadi dua macam, yaitu sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer dalam skripsi ini tersedia cukup banyak, mengingat pada periode 1991-2007, yaitu pada masa kepemimpinan Paul Keating dan John Howard, hubungan Indonesia dan

⁴⁸Louis Gottschalk, *Mengerti Sejarah*, terjemahan Nugroho Notosusanto (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1983), hlm. 32.

⁴⁹Nugroho Notosusanto, *Hakekat Sejarah dan Metode Sejarah* (Jakarta: Mega Book Store, 1984), hlm. 22-23.

Australia sering menjadi sorotan media, sehingga memungkinkan penulis untuk merekam jejak historis berdasarkan fakta-fakta yang terjadi di masa lalu. Oleh karena itu, penelitian ini banyak menggunakan sumber-sumber primer yang dirilis oleh surat kabar, baik di Indonesia maupun Australia. Sumber-sumber yang didapatkan dari surat kabar sezaman menjadikan penelitian ini akan dijelaskan secara detail tanpa meninggalkan unsur keobjektifannya. Selanjutnya, melalui sumber yang didapatkan dari surat kabar sezaman, pandangan kedua negara dapat diakomodasi tanpa adanya tendensi atau kecondongan pada satu pihak saja.

Penelusuran di ANRI dilakukan untuk menemukan sumber historis yang terkait dengan hubungan bilateral Indonesia dan Australia. Sejalan dengan hal tersebut, setidaknya terdapat satu arsip terkait dengan hubungan kedua negara, yaitu arsip pidato Presiden Soeharto pada jamuan santap malam resmi untuk menghormati kunjungan PM Paul Keating pada 21 April 1992.

Penelusuran di Depo Arsip Suara Merdeka dan Pusat Informasi Kompas Biro Jawa Tengah dilakukan untuk menemukan sumber primer terkait dengan pasang surut hubungan bilateral Indonesia dengan Australia sejak 1991 hingga 2007. Sumber primer yang didapatkan dari surat kabar banyak ditemukan, terutama terkait dengan kerjasama kedua negara, permasalahan atau konflik yang terjadi. Dinamika pasang surut hubungan kedua negara banyak mendapatkan perhatian secara serius di surat kabar Kompas, bahkan seringkali dijadikan tajuk rencana dalam beberapa edisi. Sementara itu, untuk menjadikan penelitian ini lebih objektif, penulis melakukan penelusuran surat kabar sezaman yang diterbitkan di Australia melalui situs web Trove milik *National Library of Australia* (Perpustakaan Nasional Australia). Surat kabar sezaman yang sudah terdigitalisasi memudahkan penulis dalam menemukan sumber terkait. Dari situs Trove tersebut, penulis banyak mendapatkan sumber terkait yang sebagian besar diterbitkan oleh surat kabar *The Canberra Times*.

Penelusuran *treaty* atau arsip perjanjian banyak didapatkan dari situs web *Treaty* Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Sementara itu, arsip wawancara atau pidato Perdana Menteri Australia pada era Paul Keating hingga

John Howard 1991-2007 didapatkan dari situs web *PM Transcripts* milik *Department of the Prime Minister and Cabinet of Australia*.

Penelusuran sumber sekunder yang digunakan untuk melengkapi sumber-sumber primer guna memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terkait dengan hubungan bilateral Indonesia dan Australia periode 1991-2007 dilakukan di Perpustakaan Nasional, Perpustakaan Jawa Tengah, Perpustakaan Ali Alatas Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Perpustakaan LIPI, Perpustakaan Universitas Diponegoro, Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan FISIP Universitas Diponegoro, dan Perpustakaan Departemen Sejarah Universitas Diponegoro. Judul-judul buku yang telah diakses antara lain, *Indonesia - Australia: Tantangan dan Kesempatan dalam Hubungan Politik Bilateral* karya Chusnul Mar'iyah, *Sistem Politik Australia* karya Zulkifli Hamid, artikel yang dipublikasikan oleh LIPI karya Ikrar Nusa Bhakti yang berjudul *Kilas Balik Hubungan Indonesia-Australia 1995 dan Prospeknya di Masa Mendatang*.

Selain itu, terdapat buku lain yang dijadikan sumber sekunder mengenai landasan hubungan bilateral Indonesia dan Australia, terutama pada masa kemerdekaan, seperti buku berjudul *Hubungan Australia dengan Indonesia 1945 – 1962* yang dituliskan oleh Hilman Adil, dan *Keterlibatan Australia dalam Pemberontakan PRRI/PERMESTA* karya Hadi Soebadio.

Untuk melengkapi serta memperkuat fakta historis, dilakukan penelusuran mengenai buku putih pemerintahan, seperti Buku Putih Pertahanan Australia *Defending Australia: Defence White Paper 1994*, Buku Putih Kebijakan Luar Negeri Australia *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper 1997*, serta *Advancing the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper 2003*. Buku putih pemerintahan tersebut didapatkan dari situs resmi milik Pemerintah Australia.

Setelah pengumpulan sumber dipandang cukup, tahap selanjutnya adalah pengujian sumber atau kritik sumber berupa kritik ekstern dan kritik interen. Kritik

eksteren merupakan penilaian sumber dari aspek fisik sumber tersebut.⁵⁰ Sementara, kritik interen dilakukan dengan cara membandingkan data-data yang diperoleh dari berbagai sumber tertulis, baik dari buku, jurnal, maupun arsip. Oleh karena itu, pada tahap kritik didapatkan fakta-fakta yang dapat diuji kebenarannya.

Setelah mendapatkan fakta-fakta yang teruji kebenarannya, dilakukan penafsiran dengan merangkai fakta dan dihubungkan satu sama lain. Proses tersebut menjadi bagian integral dalam proses seleksi sejarah yang dinamakan interpretasi.⁵¹ Dalam proses ini termasuk pula periodisasi daripada sejarah dengan mengadakan pembagian tiap-tiap periode yang diperinci oleh hal-hal yang khas. Fakta-fakta sejarah yang berkaitan dengan hubungan bilateral Indonesia-Australia pada masa pemerintahan Perdana Menteri Paul Keating hingga John Howard dihubungkan satu sama lain secara kronologis.

Tahap terakhir yaitu tahap historiografi. Dalam tahap ini, dilakukan rekonstruksi atas fakta-fakta yang telah diinterpretasi dan penulisan dipaparkan dalam bentuk narasi deskriptif analitis.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan berisi mengenai urutan penyusunan dalam skripsi ini, yang kemudian memberikan gambaran mengenai isi yang penelitian. Dalam penulisan skripsi ini, dilakukan dengan cara mengelompokkan materi menjadi beberapa sub bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I merupakan bagian pendahuluan, terdiri atas; latar belakang dari tema yang diangkat serta perumusan masalah; ruang lingkup yang digunakan dalam penelitian ini adalah lingkup spasial, temporal, dan keilmuan; tinjauan pustaka yang berasal dari buku dan artikel yang dipublikasikan pada jurnal ilmiah; kerangka pemikiran yang berisi penjelasan konseptual dan teoritik atas hal-hal yang terkait

⁵⁰Wasino, *Dari Riset Hingga Tulisan Sejarah* (Semarang: Unnes Press, 2008), hlm. 51.

⁵¹Wasino, *Dari Riset*, hlm. 74.

dengan permasalahan dalam skripsi; metode penelitian dan sumber yang digunakan dalam menyusun skripsi; dan yang terakhir berupa sistematika penulisan.

Bab II membahas landasan hubungan bilateral Indonesia dan Australia. Pembahasan dimulai dari kondisi geografis Indonesia-Australia, dan kemudian awal adanya hubungan politik Indonesia-Australia, dan diakhiri dengan ulasan singkat politik luar negeri Indonesia-Australia.

Bab III membahas mengenai pasang surut hubungan Indonesia dan Australia selama periode 1991-2007. Pembahasan dimulai dari terpilihnya Paul Keating sebagai Perdana Menteri Australia pada tahun 1991 dilanjutkan dengan arah kebijakan politik luar negeri khususnya dengan Indonesia. Kemudian bahasan dilanjutkan dengan terpilihnya John Howard pada tahun 1996 yang pada hal tertentu memberi arah dan corak berbeda dengan Paul Keating dalam menempuh kebijakan politik luar negeri terhadap Indonesia. Bagian terakhir bab ini dibahas respon Indonesia terkait dengan kebijakan politik Australia tersebut terutama adanya konflik bilateral yang terjadi antara Indonesia dan Australia.

Bab IV membahas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pasang surut hubungan bilateral Indonesia dan Australia pada masa pemerintahan Paul Keating dan John Howard. Faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan bilateral tersebut menyangkut kebijakan politik luar negeri kedua negara, kepemimpinan dan pemahaman terhadap isu-isu krusial dan strategis bagi Indonesia dan Australia.

Bab V simpulan merupakan bagian penutup dari skripsi ini yang pada dasarnya berisi jawaban atas permasalahan yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya.