

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

**HUBUNGAN INDONESIA DAN AUSTRALIA
PADA
MASA DEMOKRASI TERPIMPIN
(1959-1966)**

SKRIPSI



Oleh :

Susanna Maria Sri Dayadiningsih

NIM : 90 214 017

NIRM : 900052010604120016

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN SEJARAH
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN
UNIVERSITAS SANATA DHARMA
YOGYAKARTA
1995**

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

**HUBUNGAN INDONESIA DAN AUSTRALIA
PADA
MASA DEMOKRASI TERPIMPIN
(1959-1966)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Memperoleh Gelar Sarjana Pendidikan
Program Studi Pendidikan Sejarah**

Oleh :

Susanna Maria Sri Dayadiningsih

NIM : 90 214 017

NIRM : 900052010604120016

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN SEJARAH
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN
UNIVERSITAS SANATA DHARMA
YOGYAKARTA
1995**

SKRIPSI

HUBUNGAN INDONESIA DAN AUSTRALIA
PADA
MASA DEMOKRASI TERPIMPIN
(1959-1966)

Oleh :

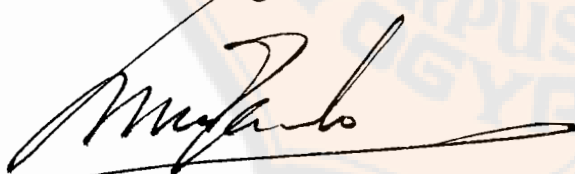
Susanna Maria Sri Dayadiningsih

NIM : 90 214 017

NIRM : 900052010604120016

Telah Disetujui oleh :

Pembimbing I



Drs. G. Moedjanto, M.A.

12 Oktober 1995

Pembimbing II



Drs. S. Adisusilo, Jr.

12 Oktober 1995

SKRIPSI
HUBUNGAN INDONESIA DAN AUSTRALIA PADA
MASA DEMOKRASI TERPIMPIN (1959-1966)

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

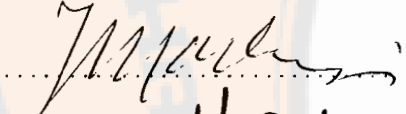
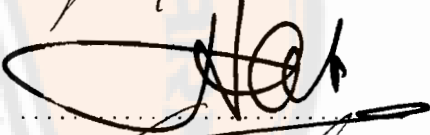



Susanna Maria Sri Dayadiningsih

NIM : 90 214 017

NIRM : 900052010604120016

Telah dipertahankan di depan Panitia Penguji
pada tanggal 20 Oktober 1995
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

SUSUNAN PANITIA PENGUJI


	NAMA LENGKAP	TANDA TANGAN
Ketua	: Drs. J. Markiswo	
Sekretaris	: Drs. A.K. Wiharyanto	
Anggota	: Drs. G. Moedjanto, M.A.	
	Drs. S. Adisusilo, Jr.	
	Drs. A.K. Wiharyanto	

Yogyakarta, 3 Oktober 1995

Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan

Universitas Sanata Dharma

Dekan



DR. A. Priyono Marwan, SJ.

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

MOTTO

IF YOU WORK IN EARNEST YOU WILL SUCCEED





*Skripsi ini kupersembahkan
sebagai kado Perkawinan Perak Papa-Mama,
dan kedua adikku, Bayu-Dewi.*

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa berkat bimbingan dan rahmatNya penulis akhirnya dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Adapun skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk menempuh ujian sarjana pada Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.

Penulis mengakui bahwa penyusunan skripsi ini tidak mungkin akan selesai jika tanpa bantuan dari berbagai pihak. Maka pada kesempatan ini penulis menghaturkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Drs. J Markiswo, selaku Ketua Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial,
2. Bapak Drs. AK Wiharyanto, selaku Ketua Program Studi Pendidikan Sejarah,
3. Bapak Drs. G. Moedjanto, M.A selaku Pembimbing I yang telah bersedia membimbing dan mengoreksi skripsi ini hingga selesai,
4. Bapak Drs. S. Adisusilo, JR selaku Pembimbing II yang telah bersedia membimbing dan mengoreksi skripsi ini,
5. Staf Perpustakaan Universitas Sanata Dharma, yang memberikan pelayanan peminjaman buku-buku yang penulis perlukan dalam penyusunan skripsi ini,
6. Staf Perpustakaan Kolose Santo Ignatius, yang telah bersedia membantu mencarikan buku yang penulis perlukan,

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

7. Staf CSIS Jakarta, yang telah bersedia memberikan informasi yang diperlukan penulis dalam penyusunan skripsi ini,
8. Staf Perpustakaan Nasional Jakarta, yang telah bersedia membantu mencarikan buku dan data-data yang penulis perlukan,
9. Orang-orang suci "SJ" dan mantan guruku (fr. Agus, Hardi, Drajat, Imung, Dibyo, dan Joko). **Thank's for everything.**
10. Atika Nur Rahmania, Julianita Pandiangan, SPd, M. Rinamurti, Bangun Nuswanto, A. Bambang Palgunadi, A. Eryoko, "konco-konco" Asrama Syantikara, dan teman-temanku yang telah memberi bantuan dan dorongan yang sangat berarti bagi penyusunan skripsi ini.

Segala hal yang tertuang dalam skripsi ini adalah tanggung jawab penulis. Oleh karena itu segala kritik dan saran demi perbaikannya diterima dengan hati terbuka. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi para peminat studi Sejarah.

Yogyakarta, Oktober 1995

Penulis

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan Pembimbing	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Motto	iv
Halaman Persembahan	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	viii
Abstrak	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Sistematika Penulisan	11
D. Tujuan Penelitian	11
E. Manfaat Penelitian	12
F. Landasan Teori	13
G. Metode Penelitian	16
BAB II SITUASI POLITIK INDONESIA DAN AUSTRALIA PADA TAHUN 1959-1966	
A. Sistem Politik Indonesia	18
A.1 Kekuatan Politik Soekarno	19
A.2 Kekuatan Politik TNI-AD	24
A.3 Kekuatan Sosial Politik PKI	32
B. Keadaan Politik Australia Pada Tahun 1959-1966	38

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

B.1 Sistem Pemerintahan	38
B.2 Partai Politik dan Realitas Kebijakannya	42
 BAB III PEMBEBASAN IRIAN BARAT DAN REAKSI AUSTRALIA TERHADAP PROGRAM TERSEBUT	49
A. Pembebasan Irian Barat	49
A.1 Diplomasi Bilateral	51
A.2 Diplomasi Internasional	56
A.3 Konfrontasi di Segala Bidang	63
B. Reaksi Australia Terhadap Program Pembebasan Irian Barat	71
 BAB IV KONFRONTASI INDONESIA DAN MALAYSIA SERTA REAKSI AUSTRALIA	85
A. Pembentukan Federasi Malaysia	85
B. Reaksi Indonesia Terhadap Pembentukan Federasi Malaysia	90
C. Reaksi Australia Terhadap sikap Indonesia	101
 BAB V KESIMPULAN	112
DAFTAR PUSTAKA	

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

ABSTRAK

Skripsi berjudul "Hubungan Indonesia dan Australia Pada Masa Demokrasi Terpimpin 1959-1966", memuat beberapa permasalahan: *pertama*, Bagaimana praktek Demokrasi Terpimpin mempengaruhi hubungan Indonesia-Australia?; *kedua*, Bagaimana hubungan Indonesia-Australia dalam kaitannya dengan Program Pembebasan Irian Barat?; *ketiga*, Bagaimana hubungan Indonesia-Australia dalam kaitannya dengan Konfrontasi Indonesia-Malaysia?.

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui praktek Demokrasi Terpimpin mempengaruhi hubungan Indonesia-Australia pada tahun 1959-1966 ditinjau dari pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dalam kaitannya dengan Program Pembebasan Irian Barat dan Konfrontasi Indonesia-Malaysia yang mempengaruhinya. Untuk keperluan itu dipergunakan metode deskriptif analitik.

Hubungan bilateral Indonesia-Australia pada tahun 1959-1966 dipengaruhi oleh isu-isu yang banyak melibatkan citra kedua negara sehingga tidak dapat dihindarkan terbentuknya persepsi yang tidak sesuai dengan kenyataan. Terbentuknya persepsi yang keliru tersebut menimbulkan konflik antara kedua negara yang kadangkala menjurus ke arah suatu krisis. Maka hubungan Indonesia-Australia pada masa Demokrasi Terpimpin dapat dibagi ke dalam dua tahap. *Tahap pertama*, meliputi periode Pembebasan Irian Barat. Tahun 1960, Soekarno mencanangkan politik pembebasan Irian Barat secara revolusioner menurut Revolusi Nasional Indonesia. Kebijakan baru ini didorong oleh sikap Belanda yang secara terus menerus tidak menghiraukan tuntutan Bangsa Indonesia. Dan puncaknya pada tahun 1961 Soekarno menginstruksikan untuk bersiap diri dalam aksi militer di Irian Barat dengan menetapkan kebijaksanaan konfrontasi di segala bidang. Australia memperlihatkan kekhawatiran bahwa

Indonesia dipandang sebagai suatu ancaman terhadap keamanannya karena wilayah Irian Barat berbatasan langsung dengan Irian Timur, yang merupakan wilayah Australia. Apalagi Australia dihadapkan oleh dilema yang semakin sulit yakni adanya ketidaksesuaian antara dukungan terhadap Pemerintah Belanda di Irian Barat dan kebijaksanaan bertetangga baik. Namun dukungan tetap diberikan kepada Belanda, dapat dilihat dari kebijaksanaan Menzies. Pada tahun 1962, Australia berubah haluan total dengan mengakui Pemerintah Indonesia di Irian Barat.

Tahap kedua, merupakan masalah Konfrontasi Indonesia-Malaysia. Semula Indonesia tidak menentang pembentukan Federasi Malaysia dan setelah masalah Irian Barat selesai, pendapat Indonesia mulai berubah. Soekarno memandang pembentukan Federasi itu merupakan suatu tindakan kekuatan-kekuatan neokolonialisme yang menjadi bagian dari gerakan pengepungan terhadap Indonesia, dan dianggap kurang bergengsi tidak seperti perjuangan Indonesia. Politik Konfrontasi ini didukung oleh PKI dan Angkatan Darat. Australia tidak setuju terhadap politik konfrontasi itu yang dianggapnya sebagai suatu politik berambisi ekspansi teritorial. Kebijakan Australia ini berdasar trauma dan kekhawatirannya. Namun Pemerintah Australia berusaha untuk bersikap hati-hati dalam hal ini, karena Australia menghindari konflik dengan Indonesia. Ini terlihat dalam setiap pernyataan yang menentang kebijaksanaan Indonesia. Di sisi lain ada komitmen Australia untuk mendukung Malaysia karena kedua adalah anggota persemaikuran Inggris.

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

1. Situasi Indonesia pada tahun 1959-1966

Sejak Proklamasi Kemerdekaan, Indonesia belum pernah mencapai stabilisasi yang kuat, sehingga setiap saat kabinet harus diganti. Hal ini membawa dampak kedudukan di forum politik internasional lemah dan pembangunan macet karena seringnya terjadi pergantian program pemerintah. Pada masa Demokrasi Parlementer menyebabkan Indonesia terpecah belah, Sukarno menentang praktik ini karena dengan masyarakat yang terpecah belah, sulit untuk membangun dan menciptakan masyarakat adil makmur. Demokrasi Parlementer mencerminkan tatanan politik dan konstitusional Negeri Hindia Belanda. Selain itu, Demokrasi Parlementer dalam prakteknya menutup kemungkinan partisipasi politik bagi sejumlah kekuatan yang sudah membuktikan dirinya sebagai pusat-pusat kekuasaan, Angkatan Darat yang berjasa dicegah masuk gelanggang politik kepartaian, dan orang yang punya karisma dan ambisi besar di Indonesia hanya diberi kedudukan sebagai presiden simbolis¹.

1. Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967: Menuju Dwi Fungsi ABRI*, (Jakarta: LP3ES, 1986), h. 209-210.

Pertengahan tahun 1958, simbol Demokrasi Terpimpin mulai dominan, partai-partai tidak begitu kedengaran suaranya lagi. Namun perdebatan mengenai bentuk konstitusi yang menunjang Demokrasi Terpimpin tidak pernah selesai. Pada bulan Februari 1959 pemerintah bersikeras untuk kembali ke UUD 1945, tetapi sidang Konstituante tidak mau memberikan dua pertiga suaranya untuk mendukung usul itu. Akhirnya pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan mengajukan lagi undang-undang jaman revolusi melalui sebuah dekrit.

Maka ide Demokrasi Parlementer diganti dengan Demokrasi Terpimpin yang mulai diterapkan pada tanggal 5 Juli 1959 dan memberlakukan kembali UUD 1945. UUD 1945 dianggap sesuai bagi Indonesia² setelah kegagalan sistem Parlementer dengan konstitusi 1950. Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi di segala bidang kenegaraan dan kemasyarakatan yang meliputi bidang-bidang politik, ekonomi, sosial. Menurut UUD 1945, Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan menuju masyarakat adil dan makmur³. Dan prinsip ini telah dikenal oleh masyarakat Indo-

2. Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1989), h. 78.

3. R. Djedji Darmowijono, *Uraian Manipol*, (Yogyakarta: Majelis Luhur Taman Siswa, 1964), h. 56.

nesia. Soekarno mengambil dasar kebiasaan yang sering berlaku di kalangan bangsa Indonesia:

Ini adalah Indonesia asli. Bagi kami kepala negara tidak ubahnya dengan kepala keluarga. Dalam kebiasaan orang Islam, maka si bapak membuat semua keputusan bagi keluarganya. Seorang kepala kampung memikul semua beban dari kampungnya. Ini kebiasaan Indonesia selama berabad-abad⁴.

Jadi dapat dikatakan bahwa Demokrasi Terpimpin merupakan praktek demokrasi Indonesia yang sejati.

Namun penerapan Demokrasi Terpimpin tidak berjalan mulus, perubahan sosial yang besar di bidang politik telah terjadi, sebagai akibat tindakan yang diambil Soekarno dalam rangka reintegrasi sosial. Partai-partai politik yang sebelumnya menjadi pusat pengaruh yang kuat dalam pembangunan bangsa di sektor politik dan ekonomi, relatif tidak punya suara lagi dalam penentuan nasib negara. Penyederhanaan sistem kepartaian mengakibatkan banyak organisasi politik kehilangan hak otonominya dalam menentukan tujuan politik. Kesepuluh partai yang memperoleh pengakuan presiden, masih boleh berkecimpung dalam kegiatan politik namun diawasi militer dan peraturan-peraturan preventif kepolisian. Kegiatan politik masih boleh berjalan asalkan tidak bertentangan dengan Manifesto

4. Cindy Adams, **Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia**, (Jakarta: Gunung Agung, 1966), h. 393.

Politik (Manipol)⁵, bila melanggar batas-batas yang ditentukan dapat mengakibatkan dicabutnya pengakuan presiden terhadap partai politik itu.

Partai-partai politik tidak berdaya menghadapi presiden yang mendapat dukungan dari Angkatan Bersenjata. Kedua itu merupakan gambaran politik yang khas dari masa itu dimana Sukarno mewakili legitimasi revolusioner, sedangkan Angkatan Bersenjata menjalankan peranan sebagai penjamin fisik ketuhanan negara. Akibatnya kegiatan politik menjadi sunyi.

Kedaaan politik pada Demokrasi Terpimpin terus bergeser ke arah nasionalis kiri yang lebih radikal. Soekarno masih tetap tak tersaingi dalam kedudukan di puncak struktur kekuasaan⁶. Sehingga dapat dikatakan bahwa Demokrasi Terpimpin merupakan penerapan akan konsep demokrasi sentralistis yang kekuasaan pemerintah terpusat pada satu orang. Ini berakibat penyimpangan terhadap hakikat dari Demokrasi Terpimpin.

Dan dalam pelaksanaan politik luar negeri mencerminkan beban yang ditimpakan ke dalam konsensus dalam negeri. Soekarno menggunakan masalah-masalah kebijaksanaan luar

5. Herbert Feith dan Lance Castles (ed.), *Penikiran Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta: LP3ES, 1988), h. 111.

6. Ulf Sundhaussen, *op.cit*, h. 34.

negeri untuk mempertahankan kesatuan nasional dan untuk menyokong kekuasaannya⁷. Tetapi masalah-masalah kebijaksanaan luar negeri membangkitkan reaksi nasional karena melihat kebebasan Soekarno yang lebih besar untuk bermanuver politik tanpa menimbulkan pertentangan di dalam negeri.

Prioritas utama ditujukan pada masalah keamanan dan Irian Barat. Menurut hasil Konferensi Meja Bundar bahwa Irian Barat akan segera diserahkan ke pangkuan Indonesia namun sampai saat itu secara de facto belum terlaksana. Perasaan frustasi menyelimuti pribadi Soekarno dan nasional dalam ketidakmampuan mengembalikan Irian Barat. Perasaan frustasi itu muncul dari kekecewaan akan kenyataan bahwa suatu negara dengan penduduk terbesar nomor lima di dunia, dengan sumber alam yang berlimpah dan dengan luas wilayah yang sangat luas, terletak di posisi strategis, belum mendapatkan pengakuan dan penghargaan internasional. Dan tampaknya masalah Irian Barat sengaja digunakan oleh Soekarno untuk menunjukkan sikapnya yang selama ini hanya di belakang layar.

Pada tanggal 1 Oktober 1962 penjajahan Belanda di Irian Barat berakhir kekuasaan di sana diserahkan kepada badan PBB UNTEA (United Nations Temporary Executive

7. Michael Leifer, op.cit, h. 81.

Authority) yang merupakan pemerintah peralihan sampai tanggal 1 Mei 1963. Dan pada tanggal 31 Desember 1963 di Kota Baru, Irian Barat, diadakan upacara penurunan bendera Belanda dan penaikkan bendera Indonesia sang Merah Putih. Ini sesuai dengan ketentuan persetujuan New York mengenai Irian Barat. Kini, Soekarno dapat menepuk dada.

Setelah masalah keamanan dan Irian Barat selesai, maka diciptakan program baru yang masih memperjuangkan anti imperialis, kolonialisme. Program itu adalah konfrontasi dengan Malaysia. Indonesia menentang pembentukan federasi, karena pembentukan federasi merupakan gagasan Inggris dan bukan gagasan rakyat Malaya, Singapura, Serawak, atau Sabah. Inggris dianggap sebagai negara kolonialis dan imperialis, yang akan mengepung Indonesia dari utara⁸.

Dalam menetapkan kebijaksanaan konfrontasi terhadap Federasi Malaysia, Indonesia menempatkan diri dalam posisi yang sangat sulit karena Angkatan Bersenjata baru selesai melaksanakan tugas beratnya dalam membebaskan Irian Barat dari tangan Belanda⁹. Dan kebijaksanaan konfrontasi terasa disenafaskan dengan kebijaksanaan merebut Irian Barat.

8. Hidayat Mukmin, *TNI Dalam Politik Luar Negeri: Studi Kasus Penyelesaian Konfrontasi Indonesia-Malaysia*, (Jakarta: Pustaka Sinat Harapan, 1991), h. 91.

9. *Ibid.*, h. 92

Dalam konfrontasi, Inggeris berada di belakang Federasi Malaysia. Potensi-potensi Barat, terutama Amerika Serikat, senantiasa memperhitungkan keterlibatan Inggeris dalam masalah-masalah dunia, karena negara ini merupakan Sekutu yang tangguh dalam Perang Dunia II dan kawan yang setia dalam percaturan politik dunia, terutama dalam rangka membendung perluasan komunisme¹⁰.

2. Situasi Australia pada tahun 1959-1965

Dua tahun setelah meletusnya Perang Dunia II, pada tanggal 7 Desember 1941, Jepang menyerang dengan tiba-tiba pangkalan Amerika Serikat di Pearl Harbour. Perang Pasifik berkobar. Serangan Jepang inilah yang melibatkan Amerika Serikat secara langsung dalam kancah Perang Dunia II. Dalam beberapa minggu saja, Jepang berhasil menguasai Malaysia, Filipina, dan Indonesia. Dan Jepang juga mendaratkan pasukannya di Irian, serta melakukan pemboman atas Darwin¹¹.

Serangan Jepang ini merupakan ancaman langsung bagi Australia. Dan seperti kita ketahui Australia merupakan sebuah benua yang menjadi tetangga terdekat dari Indone-

10. Ibid., h. 93.

11. J. Siboro, *Sejarah Australia*, (Bandung: Tarsito, 1989), h. 179.

sia, hanya dipisahkan oleh Laut Timor dan Laut Arafura. Sebelah barat dan selatan benua ini berbatasan dengan Laut India, sebelah timur dengan Laut Pasifik serta sebelah utara dengan Laut Arafura dan Laut Timor¹². Selain itu Australia dikelilingi oleh Irian Jaya dan pulau-pulau yang berdekatan membentuk sebuah atap di atas pantai utara negeri itu. Sabuk utara ini membentuk sebuah kunci strategis bagi pertahanan Australia. Menyadari bahwa Inggris tidak mungkin membantu, pemerintah Australia meminta bantuan kepada Amerika Serikat. Dalam perang ini, secara langsung Australia mengalami, bahwa hanya dengan bantuan Angkatan Laut dan Angkatan Udara Amerika Serikat, Australia bisa terhindar dari serbuan Jepang¹³.

Perubahan wajah politik dunia, tentu saja berpengaruh juga terhadap politik luar negeri Australia. Sadar bahwa Amerika Serikatlah yang menyelamatkannya dari serbuan Jepang, dengan tetap secara batiniah intim dengan Inggris, Australia makin dekat dengan Amerika Serikat. Semakin besarnya pengaruh dan kekuatan Amerika Serikat di Pasifik, menyebabkan Australia menyandarkan diri pada kekuatan Amerika Serikat untuk keamanannya. Sejalan dengan itu, pada

12. Moh. Ma'mur Tanudidjaja dkk, **Penuntun Pelajaran Geografi**, (Bandung: Ganeca Exact, 1986), h. 26.

13. *Ibid.*

tahun 1951 Australia, New Zealand, dan Amerika Serikat menandatangani pakta pertahanan bersama yang terkenal dengan nama ANZUS TREATY¹⁴.

Sejarah modern Australia sesudah Perang Dunia II diwarnai keraguan dan ketakutannya terhadap negara-negara di sebelah utara. Meskipun dapat dipandang sebagai sebuah pagar penangkal bagi Australia, pulau-pulau itu kerap pula dinilai sebagai garis terlemah dalam pertahanan negeri Australia¹⁵. Karena keamanan Australia ditentukan oleh siapa yang menguasai pulau-pulau itu. Dalam segi ini, Indonesia menjadi sangat penting dari sudut pandang strategis Australia. Tetapi dalam pandangan Australia, sebuah rezim Indonesia yang bermusuhan atau pendudukan Indonesia oleh kekuatan yang bermusuhan, akan merupakan ancaman langsung terhadap keamanan Australia. Sehingga politik luar negerinya tidak lagi dijalankan atas dasar-dasar pertimbangan rasional, yang bisa membahayakan hubungannya dengan tetangganya¹⁶.

14. Ibid., h. 180.

15. Hilman Adil, *Hubungan Australia Dengan Indonesia 1945-1962*, (Jakarta: Djambatan, 1993), h. 7.

16. Ign. Kristanyo, "Hubungan Australia-Indonesia Obsesi Yang Menjadi Kendala", *Merdeka*, 3 Januari 1987.

Pada tahun 50-an, Australia dikuasai oleh Partai Liberal¹⁷ yang mempunyai program salah satunya adalah anti-komunisme karena melihat adanya komunisme di daratan Asia yakni Komunisme Cina yang dipandang sebagai ancaman langsung terhadap keamanan Australia. Maka untuk membendung penyebaran komunisme itu, pada tahun 1954 Australia bergabung dalam organisasi pakta pertahanan bersama regional anti-komunis di Asia Tenggara yang terkenal dengan nama SEATO (South East Asia Treaty Organization). Negara-negara yang bergabung dalam SEATO itu adalah Australia, Amerika Serikat, Inggris, Prancis, New Zealand, Pakistan, Filipina, dan Thailand.

B. PERUMUSAN MASALAH

Setelah melihat gambaran di atas, dapatlah penulis merumuskan masalah-masalah pokok yang menjadi obyek dari skripsi ini. Masalah-masalah itu adalah :

1. Bagaimana praktek Demokrasi Terpimpin mempengaruhi hubungan Indonesia-Australia ?
2. Bagaimana hubungan Indonesia-Australia dalam kaitan dengan program pembebasan Irian Barat ?
3. Bagaimana hubungan Indonesia-Australia dalam kaitan dengan program Konfrontasi dengan Malaysia ?

17. Don Altkin dkk, *Australian Political Institutions*, (Melbourne: Longman Cheshire, 1989), h. 166.

C. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mendapat gambaran menyeluruh mengenai skripsi ini, maka sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

- Bab I, merupakan bab pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah, sistematika penulisan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian.
- Bab II, menguraikan situasi politik Indonesia dan Australia pada tahun 1959-1966.
- Bab III, menguraikan tekad bulat Indonesia memperjuangkan Irian Barat dan reaksi Australia terhadap program tersebut.
- Bab IV, menguraikan reaksi Indonesia terhadap pembentukan Federasi Malaysia dan tanggapan Australia terhadap sikap konfrontasi Indonesia tersebut.
- Bab V, merupakan bab terakhir yang berisikan kesimpulan dari skripsi ini.

D. TUJUAN PENELITIAN

1. Tujuan Umum :

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai pelaksanaan hubungan Indonesia dan Australia pada tahun 1959-1966.

2. Tujuan Khusus :

- a. Untuk mengetahui praktek Demokrasi Terpimpin mempengaruhi hubungan Indonesia-Australia pada tahun 1959-1966.
- b. Untuk mengetahui hubungan Indonesia-Australia dalam kaitan dengan program pembebasan Irian Barat.
- c. Untuk mengetahui hubungan Indonesia-Australia dalam kaitan dengan program Konfrontasi dengan Malaysia.

E. MANFAAT PENELITIAN

1. Bagi Universitas Sanata Dharma :
Untuk melaksanakan salah satu Tri Dharma Perguruan Tinggi yaitu dharma penelitian untuk ilmu pengetahuan.
2. Bagi Dunia Ilmu Keguruan dan Pengetahuan :
Penelitian ini akan menambah perbendaharaan ilmu pengetahuan sejarah nasional Indonesia khususnya sejarah hubungan Indonesia dengan Australia.
3. Bagi peneliti :
 - a. untuk menambah pengetahuan penelitian tentang hubungan Indonesia dan Australia pada tahun 1959-1966.
 - b. sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Pendidikan di Universitas Sanata Dharma.

F. LANDASAN TEORI

Dalam membahas mengenai hubungan antar dua negara, kita tidak akan terlepas dari politik luar negeri kedua negara tersebut. Banyak pengarang yang telah membahas mengenai politik luar negeri. Karena itu politik luar negeri mempunyai definisi yang beraneka ragam sesuai dengan latar belakang pengarang yang memahaminya. Definisi-definisi itu antara lain :

Budiono Kusumohamidjojo mendefinisikan :

Politik luar negeri adalah keseluruhan perjalanan keputusan suatu pemerintah untuk mengatur semua hubungannya dengan kalangan luar negeri¹⁸.

Suffri Yusuf mendefinisikan :

Politik luar negeri adalah politik untuk mencapai tujuan nasional dengan menggunakan segala kekuasaan dan kemampuan yang ada¹⁹.

18. Budiono Kusumohamidjojo, **Hubungan Internasional Kerangka Studi Analitis**, (Bandung: Binacipta, 1987), h. 10.

19. Suffri Yusuf, **Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri**, (Jakarta: Sinar Harapan, 1989), h. 110.

M. Sabir mendefinisikan :

Politik luar negeri adalah strategi dan taktik yang digunakan oleh suatu negara dalam hubungannya dengan negara-negara lain²⁰.

Dalam Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila dinyatakan :

Politik luar negeri adalah semua tindakan suatu negara yang mempengaruhi sikapnya terhadap negara-negara lain, kelompok maupun perhimpunan dan pakta negara-negara lain²¹.

Clymer Cariton Rodee mendefinisikan :

Politik luar negeri adalah pola perilaku yang digunakan oleh suatu negara ketika memperjuangkan kepentingan-kepentingannya dalam berhubungan dengan negara-negara lain. Dia berhubungan dengan proses pembuatan keputusan untuk mengikuti pilihan jalan tertentu²².

20. M. Sabir, *Politik Bebas Aktif*, (Jakarta: Masagung, 1987), h. 10.

21. A. Heuken, SJ, dkk, *Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila*, (Jakarta: Cipta Loka Caraka, 1984), h. 156.

22. M. Sabir, *op.cit.*

Webster mendefinisikan :

Politik luar negeri adalah arah dasar dari kegiatan hubungan antar negara yang berdaulat di dalam bentuk perang, damai, dan sikap netral, aliansi serta berbagai bentuk pendekatan yang terkait²³.

Dari berbagai definisi tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa politik luar negeri adalah suatu kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintahan nasional. Jadi pada hakekatnya politik luar negeri merupakan pencerminan dari kepentingan nasional yang ditujukan ke luar negeri. Maka sukarlah diingkari bahwa hubungan antar negara pada akhirnya merupakan interaksi dari berbagai kepentingan nasional.

Dalam pelaksanaannya, politik luar negeri dipengaruhi bermacam-macam faktor yang sebagian bersifat obyektif dan sebagian lagi bersifat subyektif. Yang termasuk faktor-faktor obyektif adalah posisi geografis, kekayaan alam, potensi penduduk, kebudayaan, dan sejarah nasional. Sedangkan yang termasuk faktor-faktor subyektif adalah kondisi sosial, politik, ekonomi suatu negara dan kondisi du-

23. Frans S. Fernandes, *Hubungan Internasional dan Peranan Bangsa Indonesia Suatu Pendekatan Sejarah*, (Jakarta: Depdikbud, 1988), h. 34-35.

nia internasional pada waktu itu²⁴.

Untuk mencapai tujuan politik luar negeri, diperlukan sejumlah instrumen yaitu diplomasi, tindakan ekonomi, propaganda, dan penggunaan kekuatan senjata. Penggunaan instrumen-instrumen tersebut hampir tidak pernah terjadi secara individual melainkan hampir selalu bersamaan²⁵.

G. METODE PENELITIAN

Skripsi yang akan dibuat ini menggunakan metode penelitian kepustakaan (Library Research). Dengan penelitian kepustakaan ini penulis ingin menggali teori-teori dasar dan konsep-konsep yang telah diketemukan pada ahli terdahulu, mengikuti perkembangan penelitian dalam bidang yang akan diteliti, memperoleh orientasi yang lebih luas mengenai topik yang dipilih, memanfaatkan data sekunder dan menghindari duplikasi penelitian²⁶.

Data sejarah yang dipergunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder. Data sekunder pada umumnya tidak luput dari unsur subyektivitas pengarangnya. Sehubungan

24. Mochtar Kusumaatmadja, **Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa ini**, (Bandung: Alumni, 1983), h. 153-154.

25. Budiono Kusumohamidjojo, *op.cit*, h. 57.

26. Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi (ed.), **Metode Penelitian Survei**, (Jakarta: LP3ES, 1987), h. 45.

dengan kelemahan itu, maka data sekunder tersebut harus diseleksi dan diinterpretasikan sebaik mungkin²⁷. Hal ini perlu karena sejarah merupakan deskripsi yang terpadu dari keadaan-keadaan atau fakta-fakta masa lampau yang ditulis berdasarkan penelitian serta studi kritis untuk mencari kebenaran²⁸.

Dalam menyajikan data tersebut ke dalam skripsi ini penulis akan menggunakan teknik deskriptif analitik yaitu dengan menguraikan peristiwa-peristiwa sejarah berdasarkan kausalitas, faktor kondisional, determinan serta dimensi ruang dan waktu²⁹.

27. Kartini Kartono, **Pengantar Metodologi Research Sosial**, (Bandung: Alumni, 1980), h. 233.

28. M. Nazir, **Metode Penelitian**, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), h. 55.

29. Sartono Kartodirdjo (ed.), **Penikiran dan Perkembangan historiografi Indonesia Suatu Alternatif**, (Jakarta: Gramedia, 1982), h. 70.

BAB II
SITUASI POLITIK INDONESIA DAN AUSTRALIA
PADA TAHUN 1959-1966

A. Sistem Politik Indonesia

Demokrasi Terpimpin merupakan tatanan politik yang dialami Indonesia pada tahun 1959-1966. Sistem Demokrasi Terpimpin diawali dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Pada umumnya, partai politik¹ dan masyarakat memberi sambutan baik dan mendukung Demokrasi Terpimpin karena selama sepuluh tahun terjadi kemelut politik yang merisaukan hati dan tak berkesudahan. Pertentangan ideologi dan politik yang berlarut-larut dan semakin menajam telah menempatkan bangsa dan negara di ambang pintu perpecahan yang dapat menghancurkan. Sistem politik yang ada dan berlaku dilumpuhkan oleh kuatnya kecenderungan anarkisme, dan tak mungkin diharapkan untuk dapat mengatasi beban yang sangat berat. Dan mengharapkan kebijaksanaan

1. Ketiga pimpinan partai PNI (Partai Nasional Indonesia), NU (Nahdatul Ulama), dan PKI (Partai Komunis Indonesia) menyatakan menerima usulan Nasution bagi pemberlakuan kembali UUD 1945, sedangkan pimpinan Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) juga menyatakan persetujuannya meskipun dengan pertimbangan psikologis dan politik tertentu, menuntut diadakannya suatu proses konstitusi, lihat Henri Supriyatmono, *Nasution, Dwifungsi ABRI dan Kontribusi ke arah Reformasi. Tinjauan Kebijakan Politik Jenderal Nasution tahun 1955-1959* (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 1984), h. 149.

itu membawa dan memberi harapan baru kepada masyarakat².

Sistem politik pada masa Demokrasi Terpimpin sangat mempengaruhi segala bentuk kegiatan yang dilaksanakan oleh Indonesia. Di dalam tatanan politik pada masa Demokrasi Terpimpin kekuatan politik yang berperanan dominan dalam politik adalah Presiden, Angkatan Darat, dan PKI³. Kekuatan-kekuatan politik tersebut akan diuraikan satu persatu.

A.1 Kekuatan Politik Soekarno

Munculnya Soekarno sebagai pemain utama dalam arena politik Indonesia periode itu pada mulanya diharapkan oleh sebagian orang Indonesia sebagai tokoh yang akan membawa

2. Alfian, **Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia** (Jakarta: Gramedia, 1993), h. 37; lihat juga Marwati Djoened, **Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI** (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), h. 311.

3. Kebanyakan para sarjana berpegangan pada pendapat, bahwa kehidupan politik di Indonesia sejak 1959 didominasi oleh tiga "political power" utama, ialah presiden Soekarno, militer, dan PKI. Hal ini terutama mengingat peranan partai-partai selain PKI telah hancur sama sekali, Masyumi dan PSI telah hilang wibawanya akibat PRRI (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia), PNI telah menjadi "coat-tail" Presiden Soekarno, NU masih dalam mencari keseimbangan dirinya, lihat Jahja Muhaimin, **Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966** (Yogyakarta: Gama Press, 1971), h. 109; Solichin Salam, **A.H Nasution Prajurit, Pejuang, dan Pemikir** (Jakarta: Kuning Mas, 1990), h. 256; J.A.C Mackie, **Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966** (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974), h. 81.

perubahan-perubahan penting sehingga kemerosotan politik dapat dihambat dan pembinaan suatu sistem politik yang baik dapat dilaksanakan. Perubahan-perubahan penting memang terjadi. Soekarno ingin membawa negara kepada Demokrasi Terpimpin. Terpimpin di sini ditafsirkan dipimpin oleh pribadi Soekarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi, bukan oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Kekuatan politik Soekarno yang mengkonsolidasikan kepemimpinan politiknya adalah dalam bentuk pengembangan dan pengemblengan sistem demokrasi dan ekonomi terpimpin. Dan dalam Manifesto Politik ditekankan sekali pentingnya "retooling" (mencopot) memperbaharui kepemimpinan revolusi, semua badan negara, alat produksi, dan distribusi partai politik, dan semua organisasi kemasyarakatan dan ekonomi.

Di Indonesia pada tahun 1960-an kristalisasi kekuatan semakin kentara, Soekarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi, merupakan pola kekuatan. Soekarno mendirikan Front Nasional yang terdiri dari partai-partai politik yang ada sebagai kekuatan perimbang terhadap tentara.

Dengan semboyan Nasakom, persatuan dari Nasionalis, Agama, Komunis. Soekarno dalam pidato menyarankan dibentuknya Kabinet Gotong Royong yang mewakili semua partai. Soekarno menegaskan bahwa PKI harus juga diajak untuk turut dalam pemerintahan. Menurut Soekarno partai ini adalah suatu bagian yang sah dari revolusi dan seharusnya

diberi kesempatan untuk ikut serta dalam membentuk suatu kesepakatan nasional. Keikutsertaan PKI dalam pemerintahan memungkinkan terbentuknya apa yang dinamakan Soekarno sebagai kabinet empat kaki, yang terdiri dari PNI, Masyumi, NU, dan PKI⁴. Sehubungan dengan itu Soekarno menyatakan bahwa langkah memasukkan PKI dalam kabinet itu bukanlah merupakan langkah ke kiri tetapi realisasi dari Nasakom⁵.

Keinginan Soekarno untuk memasukkan PKI dalam kabinet ternyata menghadapi tantangan dari partai-partai lain. Pada tanggal 2 Maret 1957, lima partai Masyumi, NU, PSII (Partai Syarikat Islam Indonesia), Katolik, dan PSI (Partai Sosialis Indonesia) mengeluarkan suatu pernyataan bersama menolak konsepsi Soekarno tersebut. Sebuah lembaga yang diberi nama "Liga Demokrasi" dibentuk untuk menentang kebijaksanaan Soekarno itu. Dalam sebuah pernyataannya yang bernada hati-hati dan ditandatangani oleh lima tokoh IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia) dan sepuluh

4. Nazaruddin Sjamsuddin, **Soekarno: Pemikiran Politik dan Kenyataan** (Jakarta: Rajawali Pers, 1988), h. 194.

5. Menurut Soekarno, Nasakom merupakan kesadaran dan semangat umum tentang kerjasama, umpamanya seorang Panglima dari golongan nasionalis dan wakil-wakilnya terdiri dari golongan agama dan golongan komunis, lihat J.D Legge, **Sukarno Sebuah Biografi Politik** (Jakarta: Sinar Harapan, 1985), h. 435 dan Donald Hindley, **The Communist Party of Indonesia 1951-1963** (Los Angeles: University of California Press, 1964), h. 285.

tokoh politik dari Masyumi, organisasi-organisasi pendukung NU, Partai Katolik, dan Partai Protestan, serta PSI, Liga Demokrasi menuntut agar pembentukan Kabinet Gotong Royong menurut garis yang direncanakan pemerintah ditangguhkan untuk mencari cara-cara yang demokratis dan konstitusional untuk membentuk parlemen yang demokratis. Menghadapi ancaman dari Liga Demokrasi ini, Soekarno memukul balik kelompok pendukung Liga Demokrasi sebagai tidak demokratis, sebab orang-orang yang mendorong pemberontakan untuk mencapai tujuan mereka dengan kekuatan senjata, dan sebuah kelompok orang-orang fasis. Dalam jawaban Liga Demokrasi menyatakan bahwa mereka mewakili kekuatan-kekuatan yang benar-benar demokratis di Indonesia dan menentang fasisme serta totaliter, dan mereka menentang pembentukan kabinet Gotong Royong tidak demokratis, tidak konstitusional, dan menilainya sebagai usaha untuk memberi dorongan kepada PKI. Bagi Soekarno, kecaman terhadap PKI dianggap sebagai suatu perbuatan pengkhianatan, sebagai "komunisto-fobi", "kontra-revolusioner", dan tidak sesuai dengan Manipol/Usdek (Manifesto Politik/UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, Kepribadian

Indonesia)⁶.

Keinginan Soekarno agar PKI dapat ikut serta dalam pemerintahan baru terlaksanakan pada tahun 1962, Soekarno berhasil, tetapi berupa kedudukan ex-officio, karena mereka menjadi wakil ketua MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara). Kedua orang dari PKI itu adalah Aidit sebagai Sekjen PKI, wakil MPRS dan Lukman sebagai wakil Sekjen PKI dan wakil DPRGR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong)⁷.

Pada saat peranan AD meningkat dan mulai mempengaruhi kebijaksanaan-kebijaksanaan Soekarno, maka bersamaan dengan itu pula kekuatan dan pengaruh PKI secara perlahan-lahan bangkit. Ternyata tuntutan Soekarno untuk mengurangi peranan partai dan sikapnya yang anti partai, sama sekali tidak mengurangi peranan PKI. Malah sebaliknya PKI menjadi semakin kuat, karena tiada lagi tantangan-tantangan yang dihadapinya dari partai politik lain. Hal ini agaknya karena Soekarno sangat sadar akan bahaya yang mengancam dari situasi dimana kedudukannya tergantung pada kekuatan tentara. Oleh sebab itu agar ia tetap bebas dari pengaruh AD dan malah mampu memanfaatkannya untuk kepentingan politiknya, maka ia mendorong tumbuhnya kekuatan politik

6. Ibid., h. 195.

7. Ibid., h. 196.

yang mampu bersaing dengan AD. Kekuatan politik yang dapat diandalkan Soekarno adalah PKI. Dengan mampunya PKI bersaing dengan AD, maka Soekarno berhasil menciptakan dua kekuatan yang bersaing terus menerus. Situasi ini menguntungkan Soekarno, karena kedua kekuatan itu setidaknya-tidaknya sama-sama mengharapkan dukungan Soekarno dan mengusahakan agar Soekarno tidak berat kepada pihak lain, sehingga perimbangan tetap berjalan.

Dalam proses politik yang terjadi, Soekarno menempatkan dirinya sebagai pengambil inisiatif. Di samping itu Soekarno selalu memperhatikan kekuatan lawan-lawan politiknya. Dan pada bulan Juni 1962, Soekarno mengangkat Mayor Jenderal Achmad Yani sebagai panglima AD menggantikan Nasution. Sedangkan Nasution sendiri diangkat sebagai panglima Angkatan Bersenjata yang fungsinya lebih terbatas⁸.

A.2 Kekuatan Politik TNI-AD

Kekuatan politik yang kedua adalah TNI-AD. Kemunculan AD sebagai kekuatan politik sebenarnya berawal dari diangkatnya kembali Kolonel Nasution sebagai kepala staf AD

8. Ibid., h. 194; lihat juga Jahja Muhsimin, *op.cit.*, h.112; J.A.C Mackie, *op.cit.*, h. 101.

pada tahun 1955⁹. Nasution menampilkan dirinya dengan orientasi politik baru dan gaya berpolitik baru yang lebih elegan. Tahap pertama yang harus dikerjakan adalah menempatkan identitas TNI sebagai tentara pejuang dan mencari gambaran yang paling tepat ke arah diakuinya secara penuh posisi militer dalam kehidupan kenegaraan. TNI harus menempatkan dirinya sebagai potensi perjuangan nasional, yang bersama potensi-potensi lainnya mengambil peran dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting¹⁰. Untuk tujuan itu Nasution memutuskan terlebih dahulu mengambil langkah yang secara luas atas mengkonsolidasikan AD sendiri. Nasution telah berkeyakinan bahwa suatu reorganisasi untuk mengkonsolidasikan AD dibawah pimpinannya adalah suatu hal yang harus tetap berjalan. Dalam serangkaian pembenahan menyeluruh yang dilakukan Nasution segera mempersiapkan bagi disyahnkannya beberapa undang-undang¹¹.

Pembaharuan struktur ini menjadi sebuah persoalan yang sangat penting, dan sekaligus rawan. Ini berakibat meletusnya pemberontakan PRRI-Permesta pada tahun 1957-

9. Ibid., h. 188; lihat juga *Kompas* 30 April 1995.

10. Henri Supriyatmono, *op.cit*, h. 49.

11. Ibid., h. 51.



1962¹² dan setelah pemberontakan PRRI-Permesta setelah dapat dikuasai dan ditumpas dalam waktu yang sangat singkat oleh AD, maka hal ini bagi intern AD sendiri sedikitnya mempunyai dua akibat. **Pertama**, tersingkirnya beberapa perwira seperti Kolonel Zulkifli Lubis, Simbolon, Sumual, dan Husein, yang merupakan perwira kelompok radikal. **Kedua**, TNI memiliki dan mendapatkan posisi yang lebih kuat di dalam pemerintahan, ditambah dengan berlakunya SOB¹³. Keberhasilan militer dan strategi Nasution yang dengan cepat mampu mengatasi pemberontakan telah menjadikan Nasution dan pasukan yang setia kepada pemerintah, pihak yang dipandang sebagai penjaga kesatuan dan keutuhan nasional. Nasution sendiri bersiap memperoleh peran sebagai aktor politik yang lebih menentukan kemunculan militer sebagai sebuah kekuatan hasil dari kebijakan konsolidasi

12. Ibid., h. 73. Amerika Serikat terlibat dalam pemberontakan ini dengan membantu dalam bidang persenjataan. Keterlibatan Amerika Serikat ini kemudian diwujudkan melalui operasi-operasi badan intelejennya, CIA. Hal ini diakui oleh Duta Besar Amerika Serikat di Indonesia, Marshall Green, dalam sebuah komentarnya mengenai keterlibatan CIA di Indonesia, lihat *Tempo* 14 Agustus 1990, h. 28.

13. Keadaan darurat perang adalah didasarkan pada statuta Hindia Belanda dahulu, yaitu "Regeling op den Staat van Oorlog en Beleg" atau berarti "Peraturan Negara dalam Bahaya dan Perang", yang lazimnya disingkat "SOB". Pasal 37 dari SOB itu antara lain memberi kekuasaan kepada Milietr untuk menyimpang dari perundang-undangan untuk mengambil sesuatu tindakan dalam suatu keadaan darurat yang memaksa, lihat Jahja Muhaimin, *op.cit*, h. 88.

AD dibawah Nasution, yang akhirnya menjadikan AD sebagai kekuatan nasional. Keberhasilan yang demikian bahkan telah menjadikan militer tidak saja sebuah kekuatan politik yang berpengaruh, namun juga memiliki **bargaining position** (posisi tawar menawar) yang cukup kuat dalam setiap pembicaraan dan pengambilan keputusan-keputusan politik.

Pemberlakuan kembali UUD 1945¹⁴ memang harus diakui telah semakin memantapkan posisi dua kekuatan politik, Soekarno dan militer yang diwakili oleh Nasution dibanding dengan kekuatan-kekuatan politik yang lain. Baik Soekarno dan Nasution telah mengambil peranan yang menentukan. UUD 1945 adalah commitment keduanya untuk menyelamatkan negara dan menjalankan reformasi politik menyeluruh. Dalam pandangan Nasution, UUD 1945 akan lebih menjamin stabilitas politik dan lebih sesuai dengan kebudayaan politik Indonesia yang memberikan kesempatan kepada berbagai kekuatan untuk ikut ambil bagian dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik dan pengelolaan negara, membuka jalan bagi militer untuk ambil bagian dalam peran-peran non-militer sehingga memiliki legitimasi

14. Gagasan itu pertama kali dicetuskan oleh A.H Nasution yang didukung oleh IPKI. Kembali ke UUD 1945 sebagai jalan keluar mengatasi keadaan masa Demokrasi Liberal dan memberikan jalan bagi terwujudnya suatu pemerintahan yang kuat. Sayangnya, pemikiran politik tersebut tidak dapat dimenangkan di dalam parlemen tahun 1955, lihat Solichin Salam, *op.cit*, h. 243. Tahun 1956 Soekarno menyebut-yebut Demokrasi Terpimpin, lihat Cindy Adams, *op.cit*, h. 418.

konstitusional untuk ikut menentukan arah kebijakan negara¹⁵.

Pada jaman Demokrasi Terpimpin, yang menggantikan jaman Demokrasi Liberal, peranan politik AD dalam kenyataan politik bangsa dan negara bertambah meningkat. Iklim politik dalam periode ini diwarnai oleh pertentangan politik yang semakin tajam, terutama antara AD dan PKI, AD dan Soekarno. Kegiatan politik menjurus kepada peningkatan saling curiga, saling jegal, dan saling hasut. Akibatnya, ketidakstabilan yang menjadi-jadi.

Yang saling menjadi bahan pertentangan AD dengan Soekarno adalah PKI karena perbedaan orientasi ideologis. Perbedaan-perbedaan ini juga mencerminkan kedudukan ideologis kelompok-kelompok itu masing-masing yang berusaha memperoleh perwakilan politiknya melalui tentara dan presiden¹⁶. AD beranggapan bahwa kaum komunis sebagai tantangan besar di mana mendatang dan memandang PKI sebagai "natural enemy" (musuh utama)nya, bukan saja karena PKI adalah non-nasionalis, atheis, dan dibawah penguasaan asing, juga karena PKI satu-satunya partai terkuat yang mengancam kepentingan politik AD. Dilain pihak Soekarno

15. Henri Supriyatmono, *op.cit*, h. 131.

16. Herbert Feith, *Soekarno-Militer dalam Demokrasi Terpimpin* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), h. 42-49.

dalam banyak hal merasa memiliki kesamaan dengan PKI, terutama di bidang politik dalam menghadapi AD. Soekarno berpendapat bahwa selama ia masih hidup, kaum komunis tidak akan menjadi ancaman bagi pemerintah. Sejak tahun 1959 terjalin aliansi politik antara Soekarno dan PKI. Maka PKI mendapat angin dari Soekarno dan semakin meningkat, sedangkan partai-partai politik lainnya relatif mengalami kemerosotan peranan. Misalnya pada pertengahan tahun 1958, untuk pertama kali Soekarno berusaha melindungi PKI dari berbagai tindakan pembatasan pihak tentara terhadap kegiatan politiknya. Dan menghebat pada akhir tahun 1959, ketika pimpinan AD, Nasution berusaha menghalangi terselenggaranya Kongres keenam PKI di Jakarta. Namun kongres itu dapat berjalan berkat campur tangan Soekarno.

Pertengahan 1960, isu komunis menjadi gawat. Pada tanggal 8 Juli Politbiro Komite Central PKI mengecam pemerintah dengan kebijakannya dan AD dituduh tidak sungguh-sungguh dalam menghancurkan pemberontakan PRRI-Permesta. Akibatnya, Nasution menanggapi sikap PKI itu dengan keras sekali. Semua politbiro PKI itu dilarang, dan semua massa-communication PKI dilarang terbit. Beberapa pimpinan PKI ditahan untuk diinterogasi selama setengah bulan, yaitu Aidit, Lukman Hakim, Nyoto, Sudisman, dan Sakirman. Pada bulan Agustus Panglima Tentara Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan atau Jambi,

seluruh kegiatan PKI dilarang dan pimpinan-pimpinan PKI beserta organisasi-organisasi massanya ditangkap. Demikian pula di Jawa Timur kegiatan PKI dibatasi dengan cukup keras. Peristiwa ini berdampak menjadi pertentangan yang lama antara Soekarno dan AD, presiden berusaha mencabut larangan tersebut. Sebagai komprominya semua kegiatan partai politik dilarang untuk sementara dan pada bulan Desember 1960 dan Agustus 1961 larang tersebut dicabut. Namun kegiatan PKI di tiga wilayah itu tetap dibatasi begitu pula daerah lain.

Untuk memperkuat posisi Soekarno dalam hubungan dengan kepentingan politik AD Soekarno menghapus SOB, yang dengan cara demikian Soekarno berharap lambat laun akan menghilangkan, atau paling sedikit hendak membatasi kegiatan politik AD. Pernyataan hapusnya SOB itu diikuti pula dengan pengumuman Soekarno, bahwa Anggaran Belanja untuk militer pada tahun mendatang akan jauh lebih rendah dari yang telah diberikan sejak tahun 1959. Hal ini semua, dari satu segi menggembirakan kalangan partai-partai politik (kalangan sipil) dan pimpinan militer sedikit banyak merasa "insecure" (tidak aman). Tetapi pergulatan Soekarno dengan AD khususnya tidak berakhir dengan cara demikian, sebab AD telah mengembangkan beberapa doktrin serta organisasi sebagai alternatif lain dari SOB.

Di dalam tatanan politik yang baru ini, Nasution telah berhasil menempatkan wakil-wakil AD dalam pemerinta-

han, badan legislatif, dan dalam hampir semua badan negara. AD telah menempatkan posisinya yang kuat dalam panggung politik. Nasution semasa memegang jabatan banyak menempatkan tenaga-tenaga militer di bidang sipil, misalnya **pertama**, di dalam kabinet Kerja terdapat dua wakil militer yaitu Nasution menjabat Menteri Inti Pertahanan Keamanan Nasional dan Kolonel Suprayogi sebagai Menteri Inti Produksi. Dan dalam jajaran menteri muda, Nasution berhasil menempatkan delapan perwira militer, selain itu juga ia berhasil mendudukkan para kepala staf dan kepala kepolisian sebagai menteri-menteri yang mengepalai departemen dan menjadi menteri-menteri dengan status *ex-officio*¹⁷. **Kedua**, pengangkatan Mayor Jenderal Subroto (AD), Kolonel Abdurahman (AU), Kolonel Nasir (AL), dan Komisariss Besar Polisi Yasin, sebagai wakil golongan Fungsional (Karya) Angkatan Bersenjata sebagai anggota DPAS yang diperkuat dengan Keputusan Presiden No. 168 tahun 1959. **Ketiga**, sesuai dengan Penetapan Presiden No. 2 tahun 1959 dan Peraturan Presiden No. 12 tahun 1959, jumlah wakil golongan fungsional (golongan karya) di MPRS adalah sebesar 200 orang, di mana militer menempatkan wakilnya sebanyak 45 orang yang nantinya ditambah 35 orang

17. Henri Supriyatmono, *op.cit.*; A.H Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas Jilid IV* (Jakarta: Gunung Agung, 1983), h.307.

dari DPR sebagai golongan fungsional Angkatan Bersenjata. Keempat, pengangkatan militer dalam Dewan Perancang Nasional (Depernas) diantaranya Kolonel dr. Suhardi, Letnan Kolonel A. Tirtosudiro¹⁸. Dengan demikian, posisi militer sangat kuat karena telah menempatkan wakil-wakilnya dalam jumlah yang tidak sedikit di lembaga tertinggi negara yang secara konstitusional, mempunyai kewenangan paling tinggi dan memberikan jalan untuk ikut mengambil peranan dalam masalah-masalah pembangunan yang lebih konkrit.

Itulah Dwifungsi ABRI yang berhasil memperoleh tempat begitu baik dalam sistem politik itu. Militer dengan demikian diakui dan disyahkan secara resmi sebagai golongan fungsional, status yang ketika itu menjadi landasan kuat dalam mengambil peranan non-militernya¹⁹.

A.3 Kekuatan Sosial Politik PKI

Pada waktu pengakuan kedaulatan, kekuatan PKI sangat lemah, karena anggotanya sedikit sekali, terlebih setelah Kabinet Sukiman mengadakan pembersihan terhadap orang-orang PKI pada bulan Agustus 1951. Namun sejak bulan Mei 1952 jumlah anggota PKI mengalami peningkatan secara

18. Ibid., h. 167-168.

19. Ibid., h. 161.

drastis. Pada tahun 1952 jumlah anggota PKI tercatat 100.000 orang, tahun 1957 tercatat 1 juta orang, tahun 1959 tercatat 1,5 juta orang, dan pada tahun 1962 tercatat 2,5 juta orang²⁰.

Pada masa Demokrasi Terpimpin ini memberikan kesempatan bagi tegaknya panji-panji PKI. PKI jelas sedang mene-puk dada dengan mengklaim mempunyai pengikut anggota partai sebanyak 1,5 juta, dan orang-orang yang berafiliasi dengan PKI sebanyak 17 juta²¹. Dan demi menjaga keabsahan partai, PKI memasukkan Pancasila ke dalam program partai. PKI berusaha menempatkan dirinya sebagai golongan yang menerima Pancasila sebagai dasar negara RI. Hal ini meru-pakan bagian dari strateginya²². Sehubungan dengan strate-ginya PKI menjalankan strategi pro-Soekarno sampai dengan tahun 1962. PKI secara sistematis berusaha memperoleh citra sebagai Pancasilais dan yang mendukung ajaran-ajaran Soekarno yang menguntungkannya. Itulah sebabnya PKI beru-saha untuk memasukkan orang-orangnya ke dalam kabinet.

Lumpuhnya sistem politik Demokrasi Liberal (1950-1957) telah menghadapkan PKI pada keadaan yang menyulitkan

20. G. Moedjanto, *Indonesia Abad ke-20 Jilid 2* (Yogya-karta: Kanisius, 1988), h. 134.

21. Solichin Salam, *op.cit*, h. 73.

22. Marwati Djoened, *op.cit*, h. 316.

gerakannya, mengingat PKI yang justru dalam keadaan mendapat tekanan berat dari AD belum berhasil memulihkan kekuatannya secara ideologis, fisik, dan politis semenjak peristiwa pemberontakan Madiun. Untuk melicinkan jalan gerakannya, terutama sehubungan dengan tekanan dari TNI, PKI melakukan kerjasama politik dengan kekuatan politik yang dominan dengan PNI dan kemudian dengan Soekarno.

Dan pada tahun 1960 mulai menunjukkan suatu pertaruhan sengit antara AD dengan PKI. Dalam hal ini, Soekarno memperlakukan PKI dengan sangat istimewa sebagai satu partai yang berhasil lepas dari kritikan kegagalan-kegagalan politik sebelum tahun 1958, dan PKI mampu mempertahankan semangat kepartaiannya secara stabil, disiplinnya amat kuat, organisasinya paling teratur dan baik, dan pembentukan kader-kadernya dilakukan amat aktif serta tersebar luas dan mendalam organisasinya-organisasinya yang berada dibawah panji PKI. Dari masa pemilihan umum tahun 1955 sampai pemilihan umum daerah 1957 saja, pemilih PKI naik dari 20,6% menjadi 27,4%²³. Karena alasan inilah agaknya Soekarno memilih PKI sebagai pelindungnya terhadap ancaman dari AD, bukan memilih partai yang didirikannya, PNI. Dalam hal ini, Soekarno berusaha sekuatnya agar PKI bisa bebas bergerak yang selama ini mendapat tekanan-tekanan

23. Jahja Muhaimin, *op.cit*, h. 111.

dari AD, terutama setelah terjadinya konfrontasi politik yang langsung dilancarkan oleh PKI kepada AD pada bulan Juli 1960.

Sebagai contoh pada tanggal 8 Juli, Politbiro PKI mengeluarkan sebuah pernyataan yang antara lain berisi evaluasi pemerintah di Indonesia sejak Kabinet Sukiman (1951), semua kabinet sehingga Kabinet Djuanda dikritik keras. Politbiro PKI dalam statmennya itu berkesimpulan, bahwa kegagalan semua pemerintahan itu bukanlah karena kesalahan Soekarno, tetapi karena kesalahan menteri-menteri tertentu dengan policy-policynya. Soekarno tidak dikritik, tetapi beberapa pimpinan negara langsung dihantamnya, terutama AD secara keseluruhan dikritik habis-habisan. Menurut Politbiro PKI itu, AD selama ini tidak sungguh-sungguh menanggulangi PRRI.

Akibatnya, pada bulan Agustus Panglima Tentara Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan atau Jambi melarang semua kegiatan PKI di wilayah itu dan pimpinan PKI di wilayah itu ditangkap.

Sebagai hasil perlindungan Soekarno terhadap PKI dari AD semakin besar, PKI memang memperoleh kemajuan-kemajuan yang berarti sampai tahun 1962, partai-partai yang merupakan musuh utamanya (Masyumi dan PSI) telah dibubarkan, di luar Jawa kegiatan PKI dapat dikatakan tidak sesempit pada tahun 1960, sedang di Jawa posisi PKI berada dalam keadaan baik seperti di tingkat pusat, di DPA, Depernas, dan

Majelis Musyawarah Pimpinan Negara, serta mendapatkan "quasi-cabinet status" (kabinet bayangan) sebagai menteri-menteri ex-officio, dan MPR. Namun demikian, kemajuan PKI seperti itu harus dibayarnya dengan pengorbanan oleh PKI. Perlindungan sepihak yang diberikan Soekarno setiap kali ada kasus yang merugikan PKI telah ikut memperlemah unsur-unsur keras dalam tubuh PKI yang menghendaki kebebasan sikap terhadap pemerintah. Hal ini mengakibatkan pemerintah tidak perlu lagi berurusan dengan partai komunis itu. Dan tuntutan-tuntutan pihak tentara juga sudah terpenuhi. Kaum komunis telah berada di bawah pengawasannya yang ketat. Sampai taraf tertentu PKI berhasil diperlemah, memang berarti Soekarno masih mampu menggunakan PKI untuk mendapatkan konsesi dari pihak AD.

Apalagi hal ini didukung oleh keinginan Soekarno untuk memasukkan PKI ke dalam kabinet. Pada bulan Juni 1960, Soekarno berhasil menyusun parlemen yang disebut DPR Gotong Royong dengan 263 anggota, dan 132 anggota diantaranya adalah dari wakil-wakil golongan fungsional, yaitu 15 orang wakil AD, AL, dan AU masing-masing mendapat tujuh wakil, dan polisi lima kursi sedangkan PKI memperoleh 30 kursi, belum terhitung wakil-wakil golongan fungsional yang berada dibawah arus politiknya seperti SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia), BTI (Barisan Petani Indonesia), GERWANI, SARBUPRI (Sarekat Buruh Perkebunan Republik Indonesia), Pemuda Rakyat, dan ex-PERBEPSI (ex-

organisasi veteran yang dibawah pengaruh PKI), semuanya ditunjuk Soekarno²⁴.

Pada bulan Juli 1960, Soekarno mengeluarkan sebuah peraturan untuk meletakkan partai politik dibawah pengawasan, yaitu Peraturan Penyederhanaan Kepartaian. Pada bulan Agustusnya, Soekarno membubarkan PSI dan Masyumi karena dianggap pemberontak²⁵ tidak memenuhi persyaratan kepartaian sebagaimana terkandung dalam peraturannya, sehingga hanya sepuluh partai politik yang akhirnya diperbolehkan hidup dengan resmi oleh pemerintah, yaitu PNI, NU, PKI, PSII, PERTI, Partai Katolik, Partai Kristen Indonesia, Partai Murba, Partai Indonesia atau Partindo, dan IPKI. Posisi PKI berjalan baik sekali karena Masyumi dan PSI itu merupakan musuh terbesar PKI. Satu penghalang tersingkir. PKI berkembang pesat menjadi partai terbesar di luar kubu Soviet dan Cina. Pengaruh PKI terhadap buruh, tani, wanita, dan organisasi pemuda.

24. Ibid., h. 110.

25. PSI dan Masyumi berusaha untuk melawan gelombang Demokrasi Terpimpin, menggabungkan diri dengan pemberontakan di Sumatera dan Sulawesi pada tahun 1958, lihat Arbi Sanit, **Sistem Politik Indonesia Penghampiran dan Lingkungan** (Jakarta: PT. Metro Pos, 1980), h. 22.

B. Keadaan Politik Australia pada tahun 1959-1966

B.1 Sistem Pemerintahan

Sistem politik Australia dapat digolongkan sebagai sistem politik barat, parlementer, dan demokratis. Maka kehidupan politik Australia telah menghasilkan ciri-ciri khusus, yang didasarkan sebagian atas percampuran antara lembaga-lembaga dan tradisi Inggris di mana pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen, dengan struktur federal yang diilhami oleh Amerika Serikat, di mana negara-negara bagian tetap memiliki otonomi secara konstitusional dan pada tingkat federal, diwakili oleh sebuah majelis tinggi yang dipilih secara langsung (Senat)²⁶.

Commonwealth of Australia terdiri dari enam negara bagian (state). Konvensi federal tahun 1897²⁷ memilih sistem pemerintahan legislatif yang mirip dengan Amerika Serikat. Kekuasaan yang diserahkan kepada pemerintah

26. Richard H. Chauvel, "Politics Down Under: Kehidupan Politik Dalam Negeri Australia" dalam *Journal Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1986), h. 60.

27. Konvensi ini memutuskan sistem pemerintahan di mana pemerintahan federal memegang kekuasaan atas hal-hal tertentu, yaitu pertahanan, bea dan cukai, hubungan luar negeri, perdagangan luar negeri, pos dan telegraf, imigrasi, dan pelayaran. Ketentuan apa saja yang dikeluarkan oleh Parlemen Federal tentang hal-hal tersebut, maka dengan sendirinya lebih kuat dari ketentuan Parlemen negara bagian. Konvensi juga menetapkan nama federal yang akan dibentuk itu, yaitu **Commonwealth of Australia**, untuk lebih jelasnya mengenai Konvensi 1897 lihat J. Siboro, *op.cit*, h. 140-142.

sentral (federal) ditetapkan secara tegas, dan sisanya berada pada negara bagian atau state. Di Australia terdapat dua susunan pemerintahan, yaitu Pemerintahan Sentral atau Pemerintahan Federal dan Pemerintahan Negara Bagian.

Sistem pemerintahan federal dalam garis besar dapat dideskripsikan sebagai berikut:²⁸

- 2.1.1 Commonwealth of Australia didasarkan pada konstitusi tertulis yang hanya bisa diubah melalui referendum;
- 2.1.2 Kepala negara, yang hanya resmi memegang kedaulatan atas Australia, adalah Gubernur Jenderal sebagai wakil ratu atau raja Inggris. Dalam praktek pemerintahan sehari-hari, Gubernur Jenderal hanya sebagai lambang, karena pemerintahan sehari-hari dipimpin oleh Perdana Menteri (Prime Minister);
- 2.1.3 Parlemen terdiri dari dua badan, Senat dan House of Representatives. Senat merupakan wakil negara-negara bagian. Tiap negara bagian mengirimkan jumlah yang sama. Semula tiap negara bagian mengirimkan enam orang akan tetapi jumlah ini ditingkatkan menjadi sepuluh orang. Northern Territory dan Australian Capital Territory, masing-masing mengirimkan dua orang wakil, dan jumlah anggota senat dipilih sekali

28. Ibid., h. 160-161.

3 tahun. House of Representatives merupakan wakil dari seluruh rakyat. Jumlah wakil dari tiap negara bagian tidak sama, karena tergantung pada jumlah penduduk di negara bagian masing-masing. Jumlah anggota House of Representatives dewasa ini adalah 124 orang;

- 2.1.4 Untuk memimpin pemerintahan, Gubernur Jenderal memilih orang yang secara mayoritas mendapat dukungan dari House of Representatives, untuk diangkat menjadi Perdana Menteri;
- 2.1.5 Perdana Menteri, yang harus seorang anggota House of Representatives, memilih menteri-menteri yang juga harus anggota House of Representatives atau Senat. Perdana Menteri dan kabinet yang dipimpinnya berkuasa selama mendapat dukungan mayoritas dari House of Representatives;
- 2.1.6 Perdana Menteri dan kabinetnya menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari, membuat keputusan politik dan melaksanakannya, dan juga mempersiapkan rancangan undang-undang untuk diajukan kepada parlemen;
- 2.1.7 Suatu rancangan undang-undang harus didiskusikan oleh Senat dan House of Representatives. Suatu undang-undang harus disetujui oleh kedua badan parlemen tersebut dan ditandatangani oleh Gubernur

Jenderal.

2.1.8 Gubernur Jenderal berhak memberhentikan Perdana Menteri walaupun masih mendapat dukungan mayoritas dari House of Representatives, lalu mengangkat Perdana Menteri yang baru. Hal ini jarang terjadi³⁰. Sedangkan pemerintahan di negara bagian disusun meniru sistem yang berlaku di Inggris³¹.

2.1.a Tiap negara bagian dikepalai oleh Gubernur yang mewakili Gubernur Jenderal;

2.1.b Parlemen di negara-negara bagian terdiri dari dua badan, kecuali di Queensland yang sejak tahun 1922 hanya terdiri dari satu badan dan disebut Legislative Assembly. Nama kedua badan parlemen tersebut tidak sama untuk seluruh negara bagian. Untuk New South Wales, Victoria, dan Australia Barat, Upper House disebut Legislative Council, sedangkan Lower House disebut Legislative Assembly. Di Australia Selatan dan Tasmania, Upper House disebut Legisla-

30. Kekuasaan ini disebut kekuasaan Cadangan Konstitusional (**Constitutional Reserve Powers**). Dan sampai sekarang kurang jelas kapan kekuasaan ini boleh dipergunakan dan dalam situasi apa. Hal ini pernah terjadi pada tahun 1975, Gubernur Jenderal Sir John Kerr memecat Perdana Menteri Gough Whitlam, lihat Ratih Hardjono, **Suku Putihnya Asia Perjalanan Australia Mencari Jati Dirinya** (Jakarta: Gramedia, 1992), h. 232-234.

30. J. Siboro, *op.cit*, h. 40.

tive Council, sedang Lower House disebut House of Assembly. Masa kerja parlemen di Tasmania adalah lima tahun, sedangkan di negara-negara bagian lain hanya tiga tahun. Anggota-anggota Lower House di semua negara bagian dipilih. Anggota Upper House Victoria juga dipilih secara umum sejak tahun 1950, demikian juga di Australia Barat sejak tahun 1963. Di Australia Selatan dan Tasmania, hak memilih anggota Upper House didasarkan pada kualifikasi kekayaan, sedangkan di New South Wales Upper House dipilih untuk masa enam tahun;

2.1.c Kepala pemerintahan di negara bagian disebut Premier yang mempunyai tugas menyelenggarakan pemerintahan di negara bagian.

B.2 Partai Politik dan Realita kebijakannya

Di Australia hanya ada 3 partai utama, yaitu Partai Buruh Australia (Australian Labor Party), Partai Liberal (Liberal Party), dan Partai Country (Country Party). Partai Liberal dan Partai Country biasanya saling mendukung dan bergabung atau berkoalisi menghadapi Partai Buruh, karena itu sering disebut Non-Labor atau Non-Labor

mereka berbeda pendapat tentang siapa yang berkuasa di Indonesia, Belanda ataukah Republik Indonesia. Pendapat Partai Buruh yang sedang berkuasa banyak ditentukan oleh motif-motif ideologis dan secara lebih luas oleh tafsiran terhadap perimbangan kekuatan di Asia Tenggara pada masa yang akan datang. Secara ideologis para pemimpin Partai Buruh menentang kolonialisme, oleh sebab itu mereka bersimpati terhadap perjuangan kemerdekaan Indonesia. Taksiran jangka panjang mereka terhadap situasi politik di Indonesia adalah bahwa kekuatan nasionalisme akan tampil sebagai kekuatan yang dominan. Konsekuensinya, tidak ada alasan bagi Australia untuk mendukung keberadaan Belanda di Nusantara lebih lama lagi, karena pada akhirnya mereka harus mundur. Argumen yang lain, kebijakan yang mendukung Belanda melawan kekuatan nasionalisme bisa memperlemah daya tahan potensial Indonesia terhadap komunisme. Khususnya, Perdana Menteri JB Chifley yakin bahwa pergerakan kemerdekaan Indonesia yang berciri nasionalisme akan cukup kenyal untuk menanggulangi ancaman komunis.

Namun demikian ada pula pemimpin Partai Buruh seperti Dr HV Evatt (menteri luar negeri) yang berpandangan lebih pragmatis. Pada dasarnya dia setuju bahwa bangsa Indonesia memerintah diri mereka sendiri, dengan catatan bila mereka sudah siap. Alur pikiran ini bisa dilacak dari pernyataannya dalam konferensi di San Fransisco, 10 Mei 1945 dan dari pendirinya dalam Persetujuan Linggajati.

Sebelum Belanda melancarkan Aksi Militer I, Juli 1947, Evatt berharap Belanda dan Republik Indonesia akan mencapai suatu kompromi. Penyelesaian seperti itu memungkinkan adanya suatu pemerintahan sendiri bagi bangsa Indonesia, dan pada saat yang bersamaan memberi kemungkinan bagi mereka untuk memanfaatkan kemampuan dan pengalaman para administrator serta penasihat Belanda. Sebetulnya dalam pernyataan simpatik Evatt, orang dapat melihat kecemasan yang tersirat akan keamanan Australia jika secara tiba-tiba dan menyeluruh kekuasaan di Indonesia beralih dari pemerintah Belanda kepada orang-orang Indonesia sendiri. Oleh karena itu Evatt bermaksud mengamankan kerjasama dengan kekuatan-kekuatan Barat yang masih tersisa di Asia Tenggara daripada menyerukan penarikan mundur mereka dari daerah itu.

Terlepas dari pertimbangan keamanan, ada pula aspek hukum dari masalah Indonesia. Belanda de jure masih dianggap sebagai penguasa di Indonesia. Pada saat yang sama dia pasti menyadari pula bahwa jawaban yang murni-legalistik tidak cukup, dan bahwa aspek politis dari masalah ini akan mempunyai relevansi bagi hubungan Australia dan Indonesia di masa depan. Keputusan apapun yang dibuat oleh pemerintah Australia akan ditafsirkan secara politis oleh bangsa Indonesia. Persetujuan Linggajati menyediakan jalan keluar bagi Australia dari dilema oleh pertimbangan keamanan dan hukum masalah Indonesia. Setelah persetujuan diingkari dan

Aksi Militer I dilancarkan, dukungan Australia terhadap Republik Indonesia menjadi bulat. Kebijakan ini diupayakan dengan gigih melalui perdebatan di Dewan Keamanan serta melalui keanggotaan Australia dalam Committee of Good Offices (CGO). Keduanya memang menunjukkan keterbatasan pengaruh Australia, namun dalam keterbatasan itu pemerintahan Partai Buruh telah berusaha sekuat mungkin mendukung Republik Indonesia. Meskipun tanggapan Dewan Keamanan tidak seperti yang diharapkan Partai Buruh, namun perjuangan Australia untuk melibatkan Dewan Keamanan bisa dikatakan berhasil. Demikian halnya usaha membela keberadaan Republik Indonesia yang dilakukan dalam CGO. Kebijakan ini membentuk basis bagi hubungan erat dengan Indonesia, dan pada saat yang sama memberikan citra baik Australia di antara negara-negara Asia³⁴.

Secara umum para pemimpin Partai Liberal cenderung membela keberadaan Belanda lebih lama di bumi Indonesia. Mereka berpendapat bahwa hal ini lebih bijaksana demi keamanan Australia daripada menjalin hubungan baik dengan Republik Indonesia apalagi jika bermuara pada terdepaknya Belanda. Mereka khawatir bahwa Indonesia, dengan kemerdekaan sekaligus instabilitas politik dan kurangnya pengalaman, tidak akan mampu menahan agresi komunis. Pandangan terse-

34. Ibid., h. 12.

but disimpulkan dari kenyataan bahwa setelah Perang Dunia II isi kebijakan luar negeri Australia diperluas oleh merembesnya isu-isu ideologis, utamanya mengenai ancaman komunis. Lebih dari itu, kebijakan yang mendukung tergusurnya Belanda dari tanah Indonesia akan mempercepat penarikan kekuasaan-kekuasaan kolonial lain dari Asia tenggara. Selanjutnya mereka mengemukakan bahwa penafsiran yang sempit terhadap pasal 2 paragraf 7 dari Piagam PBB mengenai ketidakterlibatan dalam masalah-masalah dalam negeri mungkin di masa yang akan datang menjadi dalih bagi anggota-anggota PBB tertentu untuk menyeret kebijakan Australia ke ruang sidang PBB sebagai satu isu kolonial.

Pemerintahan Partai Liberal mendukung tindakan-tindakan militer untuk membendung penyebaran komunis. Indonesia, di satu pihak, mencurigai tujuan dari tindakan militer tersebut sebagai upaya menyokong kolonialisme di Asia Tenggara. Pada saat yang sama Indonesia merasa ragu akan kemampuannya sendiri. Indonesia mempunyai penafsiran yang berbeda dari Australia mengenai tujuan-tujuan serta metode-metode komunis. Bagi Australia, ancaman komunis bersumber dari Moskow dan Peking, dan harus dilawan dengan kekuatan militer. Akan tetapi Indonesia khususnya selama Kabinet Hatta dan Natsir, percaya bahwa ekspansi komunis dimungkinkan oleh kemiskinan ekonomis serta ketidakpuasan sosial di masyarakat yang belum berkembang. Dengan kemiskinan ekonomis dan ketidakpuasan sosial, PKI akan menyusup

lewat propagandanya yang menarik hati rakyat. Dan hal ini dapat dicegah dengan pembangunan di bidang ekonomi.

Perbedaan tafsiran ini mengganggu terjalinnya "hubungan yang akrab" di antara kedua negara. Seandainya persahabatan dengan Indonesia menuntut Australia untuk memakai kebijakan tanpa komitmen (policy of noncommintment) yang berarti pengingkaran terhadap perjanjian keamanan kolektif, maka pemerintahan Partai Liberal tidak akan sanggup memenuhinya. Australia sangat yakin bahwa kepentingan Australia hanya dapat dilindungi melalui tindakan-tindakan keamanan kolektif, dan meskipun mengundang risiko membangkitkan ketidaksenangan Indonesia, Australia berketetapan untuk melanjutkan kebijakan itu.

Dari uraian mengenai situasi politik dalam negeri Indonesia dan Australia terlihat bahwa situasi politik Indonesia dikuasai oleh Presiden, AD, dan PKI. Sedangkan di Australia terjadi perbedaan pandangan, di satu sisi mendukung perjuangan Indonesia dan di sisi lain tidak mendukung. Hal ini dapat dilihat lagi di dalam program pembebasan Irian Barat yang akan diuraikan dalam bab III berikut ini.

**BAB III
PEMBEBASAN IRIAN BARAT
DAN
REAKSI AUSTRALIA**

A. Program Pembebasan Irian Barat

Sisi lain dari pemikiran dan tingkah laku Soekarno adalah internasionalisme. Pemikiran yang terkandung dalam konsep itu adalah serangkaian gagasan yang didasari orientasi internasional yang terwujud dalam sikap dan kebijaksanaan luar negeri Indonesia sebagai landasan konseptual atas politik luar negeri itu, Soekarno menyebut tiga hal, masing-masing yaitu bebas dan aktif, yang ditujukan untuk perjuangan menentang kolonialisme-imperialisme, kedua solidaritas Asia Afrika yang ditujukan untuk menumbuhkan kepribadian nasional, dan ketiga "tetangga baik" untuk persahabatan dan perdamaian antara bangsa.

Pada masa Demokrasi Terpimpin, kekuasaan untuk menetapkan kebijaksanaan luar negeri memang telah menjadi monopoli Soekarno. Hal ini sejalan dengan posisinya sebagai pusat kekuasaan di dalam sistem politik masa itu. Politik luar negeri merupakan perwujudan dari pemikiran dan keinginan Soekarno yang harus didukung dan dilaksanakan oleh semua unsur dalam masyarakat.

Maka dalam proses pematapan kekuasaannya, Soekarno menjalankan suatu politik konfrontasi secara keras. Hal ini terlihat antara bulan Juli 1959 sampai Agustus 1966, kebijakan luar negeri Indonesia sehubungan dengan masalah Irian Barat dapat dibagi dalam dua tahap. **Pertama**, menempatkan masalah Irian Barat (sekarang Irian Jaya) dalam setting regional, yaitu masalah kolonialisme, **kedua**, suatu dimensi baru yang bersifat global ditambahkan. Meskipun prioritas masih diberikan pada dimensi regional, Soekarno sangat berminat pada peran yang harus dimainkan Asia Afrika dalam pentas politik internasional. Soekarno membuang konsep ketidakberpihakan yang dianggap kurang sesuai dan memilih jalan militan melawan kekuatan imperialisme dan kolonialisme. Maka lahirlah konsep New Emerging Forces, dan Indonesia merasa tergerak untuk menjadi salah satu panglimanya¹.

Diawali program pembebasan Irian Barat yang merupakan salah satu masalah terpenting. Dalam proses berlalunya dekade pertama kemerdekaan, perihal Irian Barat mempunyai dampak yang menentukan terhadap sistem politik dan pelaksanaan kebijaksanaan luar negeri Indonesia. Irian Barat merupakan bagian integral Hindia Belanda. Indonesia menun-

1. Hilman Adil, *Australia's ... op.cit*, h. 17-18.



tut wilayah itu masuk wilayah Republik Indonesia karena wilayah Indonesia adalah bekas wilayah jajahan Hindia Belanda. Dan pemerintah rupanya sangat berhasil dalam usaha memusatkan perhatian masyarakat kepada isu-isu dimana memperoleh dukungan yang besar bahwa doktrin revolusi belum selesai yang menekankan perjuangan pokok melawan imperialisme. Perjuangan Pembebasan Irian Barat sudah lama diperjuangkan namun Belanda tetap mempertahankan wilayah itu. Perjuangan Pembebasan Irian Barat dilakukan berbagai cara :

A.1 Diplomasi Bilateral

Pada hakekatnya Pembebasan Irian Barat merupakan tuntutan nasional secara mutlak yang didukung oleh semua partai politik dan semua golongan. Tekad memasukkan Irian Barat ke dalam wilayah Republik Indonesia dipertegas oleh dimensi eksternal yang nyata yakni perihal keamanan dalam negeri. Tuntutan itu didasarkan pada Pembukaan UUD 1945, yaitu:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dan pasal 1 Persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB) mengenai "penyerahan kedaulatan" atas Indonesia berbunyi:

Kerajaan Belanda menyerahkan kedaulatan sepenuhnya atas Indonesia kepada Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan tidak bersyarat dan tidak dapat dicabut dan karena itu mengakui Republik Indonesia Serikat sebagai negara yang berdaulat².

Maka kabinet-kabinet yang silih berganti³ tidak ada yang beranjak dari tuntutan nasional itu. Sepanjang Belanda mempertahankan kontrolnya atas wilayah tersebut, ancaman akan diarahkan terhadap keutuhan negara yang secara sosial heterogen dan secara geografis merupakan negara kepulauan yang luas. Keberadaan Irian Barat secara terpisah menantang alasan penentuan batas wilayah Republik yang didasarkan pada kesatuan sejarah Hindia Belanda. Irian Barat dipandang sebagai simbol fundamental manifestasi nasionalis.

Kemerdekaan Indonesia merupakan kemerdekaan Hindia Belanda termasuk Irian (Nieuw Guinea). Negara Republik

2. Marwati Djoened, *op.cit*, h. 331.

3. Seperti *pertama*, Kabinet Natsir membuka pintu perundingan pada Desember 1950 untuk menyelesaikan masalah Irian Barat melalui diplomasi yang berakhir dengan kegagalan; *kedua*, Kabinet Ali I memasukkan untuk pertama kalinya masalah Irian Barat dalam Sidang Umum PBB yang ke IX pada tahun 1954; *ketiga* Kabinet Burhanuddin Harahap meneruskan kebijakan Kabinet Ali I memperjuangkan masalah Irian Barat melalui Sidang Umum PBB yang ke X dan hasilnya tetap tidak memuaskan, lihat Baharuddin Lopa, *Djalannja Revolusi Indonesia Membebaskan Irian Barat* (Jakarta: Percetakan Negara, 1962), h.56-63.

Indonesia menurut Konstitusi 1950 pasal 2 ialah seluruh daerah Indonesia berarti seluruh Hindia Belanda dalam jaman penjajahan. Naskah Den Haag 2 November 1949 menjanjikan akan menyelesaikan sengketa Irian Barat dengan jalan perundingan dalam 1 tahun, yaitu sampai 27 Desember 1950, menemui jalan buntu. Pada tanggal 27 Desember 1949 pemerintah Belanda mengakui kedaulatan Indonesia atas wilayah Indonesia. Kalimat piagam pemulihan kedaulatan pasal 2 tentang mengakui kedaulatan Indonesia berbunyi : *Kerajaan Belanda menyerahkan kedaulatan atas Indonesia yang sepenuhnya kepada Republik Indonesia Serikat dengan tidak bersyarat, lagi dengan tidak dapat dicabut, dan karena itu mengakui Republik Indonesia Serikat sebagai negara merdeka dan berdaulat.* Menyerahkan dan mengakui berarti memulihkan kedaulatan Indonesia termasuk Irian Barat. Namun Konferensi Meja Bundar tidak berhasil menyelesaikan masalah, yaitu penyerahan kekuasaan wilayah Irian Barat dari Kerajaan Belanda kepada Indonesia. Akibat dari masalah tersebut dicapai suatu kompromi pada tanggal 2 November 1949 itu yaitu pasal 2 ayat f Piagam Penyerahan Kedaulatan berbunyi:

Mengingat kebulatan hati pihak-pihak yang bersangkutan hendak mempertahankan asas supaya semua perselisihan yang mungkin ternyata kelak atau timbul diselesaikan dengan jalan patut dan rukun, maka status-quo Irian Barat (Nieuw Guinea) tetap berlaku seraya ditentukan bahwa dalam waktu setahun sesudah tanggal penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat masalah kedaulatan Irian Barat akan diselesaikan dengan jalan perundingan antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda⁴.

Setahun kemudian Belanda tetap mempertahankan kedudukan Irian Barat sebagai jajahannya dan memasukkan Irian Barat ke dalam undang-undang dasarnya sebagai bagian dari wilayah jajahan Belanda pada tanggal 19 Februari 1952. Pendirian Belanda ini merupakan tindakan sepihak dan dengan demikian merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Konferensi Meja Bundar. Belanda bersikeras tidak memasukkan Irian Barat dalam masalah penyerahan kedaulatan pemerintah Belanda menyatakan bahwa Irian Barat dari kesukuan bukan milik Indonesia. Dibalik itu semua rupa-rupanya banyak alasan usang yang tetap dipertahankan untuk melanggengkan kekuasaannya seperti Irian Barat merupakan pelabuhan yang aman bagi orang-orang Indo-Eropa, di sana ada bahaya komunis, adanya kekayaan yang terkandung di

4. Marwati Djoened, *op.cit.*

Irian Barat, pentingnya Barat di Asia, untuk melindungi orang-orang Papua, dan adanya janji-janji kepada orang Papua⁵. Namun semua alasan itu bersumber dari dendam karena kolonial telah berakhir dan masyarakat Belanda menentang akan kehilangan wilayah jajahan tersebut dan dalam hasil keputusan KMB akan tetap menjamin berlangsungnya kegiatan atau kepentingan ekonomi Belanda di Indonesia yang baru. Sedangkan bagi pretise, kekuasaan kolonial Belanda tetap dipertahankan terutama di Irian Barat⁶.

Memisahkan Irian Barat dari Indonesia berarti melanggar kesatuan kedaulatan yang meliputi seluruh bekas Hindia Belanda dahulu. Menduduki Irian Barat oleh Pemerintah Belanda berarti menjajah tanah Indonesia yang secara unilateral dimasukkan kedalam kekuasaan wilayah Belanda.

Sengketa Irian Barat antara Indonesia dengan Belanda menurut pendirian Indonesia tidak hanya mengenai soal kedaulatan, yang sepenuhnya sebagai hak mutlak dalam genggamannya Republik Indonesia, tetapi sengketa ini juga

5. Baharuddin Lopa, *op.cit*, h. 99.

6. Soekarno (ed.), *Pembebasan Irian Barat: Kumpulan pidato Presiden Soekarno* (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1962), h. 130.

mengensi soal tatapraja atau administrasi. Kedaulatan atas Irian Barat tetap di tangan rakyat Indonesia seperti dimaksudkan Proklamasi dan telah diakui oleh dunia internasional sejak tahun 1950. Pendirian Belanda yang lain dari kesimpulan hukum seperti tersebut di atas, semata-mata teori lama untuk menyokong politik penjajahan yang hendak diteruskan oleh Belanda sebagai agresor di Irian Barat itu. Revolusi kemerdekaan tetap berwujud membebaskan seluruh Indonesia dengan termasuk Irian Barat ke dalamnya. Irian Barat merupakan wilayah kedaulatan Republik Indonesia⁷.

A.2 Diplomasi Internasional

Setelah setahun dan Irian Barat masih tetap dikuasai oleh Kerajaan Belanda dan tetap bersikeras tidak memasukkan Irian Barat dalam masalah penyerahan kedaulatan serta usaha-usaha secara bilateral telah mengalami kegagalan, maka pemerintah Indonesia sejak 17 Agustus 1954 wakil tetap RI di PBB, Sudjarwo Tjondronegoro, atas instruksi pemerintah Ali Sastroamidjojo mengajukan permintaan kepada Sekretaris Jenderal PBB, agar masalah

7. M. Yamin, *Pembebasan Irian Barat atas Dasar Proklamasi* (Jakarta: Nusantara, 1961), h. 15.

tumksn dalam agenda Majelis Umum PBB IX⁸.

Setiap tahun, wakil Indonesia di PBB berturut-turut membawa masalah Irian Barat di dalam acara sidang Majelis Umum PBB. Persoalan Irian berulang-ulang dimasukkan ke dalam acara sidang Majelis Umum PBB, tetapi tidak pernah berhasil memperoleh tanggapan yang positif. Pada sidang Majelis Umum tahun 1957 Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Subandrio menyatakan dalam pidatonya, bahwa Indonesia akan menempuh "jalan lain" yang tidak sampai kepada perang (short of war) untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat dengan Belanda, apabila Sidang ke-12 sekali lagi tidak berhasil menyetujui resolusi tentang Irian Barat⁹.

Pidato Menteri Luar Negeri itu, yang menyatakan tekad pemerintah Indonesia untuk menempuh jalan lain untuk menyelesaikan masalah Irian Barat, tidak dapat merubah pendirian negara-negara pendukung Belanda terutama negara-negara barat masih teguh mendukung posisi Belanda, malah sikap itu bertambah kuat lagi dengan adanya Perang Dingin antara Blok Barat dan Blok Timur. Dengan demikian pihak

8. M. Sabir, *op.cit.*

9. Marwati Djoened, *op.cit.*, h. 332.

Kerajaan Belanda tetap tidak mau menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia, bahkan membicarakannya saja mereka tidak mau lagi.

Dalam sidang Majelis Umum PBB tahun 1961 kembali masalah Irian Barat diperdebatkan. Pemerintahan Belanda melalui Menteri luar negerinya Luns dan wakil tetapnya di PBB mengadukan Indonesia¹⁰ ke PBB dengan tuduhan Indonesia melakukan agresi yang mengancam perdamaian dunia. Tuduhan Belanda itu tidak melemahkan semangat perjuangan Indonesia karena tuduhan Belanda itu merupakan lagu lama yang telah usang. Sekretaris Jenderal PBB U Thant menjawab bahwa ia tidak dapat membenarkan tuduhan Belanda itu dan tidak setuju untuk mengirimkan komisi PBB ke wilayah Irian Barat seperti yang diminta Belanda.

Dalam saat-saat kritis, datanglah suatu usul dari salah seorang diplomat Amerika Serikat Ellsworth Bunker untuk menyelesaikan masalah Irian Barat kembali lewat meja perundingan kepada kedua belah pihak yang bersengketa. Usul Bunker ini memuat beberapa dasar penyelesaian yang pada dasarnya penyerahan administrasi Irian Barat dari pihak Belanda ke pihak Indonesia dengan melalui pihak

10. Pada saat itu, Soekarno menginstruksikan untuk mengadakan konfrontasi di berbagai bidang termasuk konfrontasi militer.

ketiga sebagai pemegang masa peralihan. Rencana Bunker telah dikemukakan kepada kedua negara pada bulan Maret 1962 yang segera diterima oleh pemerintah Indonesia dan juga oleh pemerintah Belanda, meskipun sesudah sedikit mengulur waktu sampai bulan Juli 1962. Untuk lebih lanjut menjajaki niat sebenarnya dari Belanda mengenai penerimaannya terhadap rencana Bunker, dan kesediaannya untuk mengadakan perundingan dengan pemerintah Indonesia, Soekarno mengutus Adam Malik, yang ketika itu Duta Besar RI di Moskow, ke Washington guna mengadakan pembicaraan permulaan dengan wakil-wakil Belanda di bawah pengawasan Dubes Ellsworth Bunker. Prinsip-prinsip Ellsworth Bunker ini diumumkan secara resmi oleh PBB di New York pada tanggal 26 Mei 1962¹¹, pokok usul Bunker secara singkat adalah "*agar pihak Belanda menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada RI. Penyerahan itu dilakukan melalui PBB dalam waktu dua tahun*"¹².

Satu nota dari Sekjen PBB U Thant itu disodorkan kepada kedua delegasi, yang didalamnya berisi pokok-pokok

11. Prinsip-prinsip Bunker lebih jelas diuraikan oleh Buhanuddin Lopa, *op.cit*, h. 120-123.

12. *Ibid.* ; bandingkan dengan J.A.C Mackie, *op.cit*, h. 100.

Rencana Bunker diterima oleh kedua belah pihak, dan penandatanganan resmi dilakukan pada tanggal 15 Agustus 1962 oleh delegasi Belanda di bawah pimpinan Menteri luar negeri Luns, dan delegasi Indonesia di bawah pimpinan Menteri luar negeri Subandrio. Persetujuan ini dikenal sebagai Persetujuan New York¹³.

Pemerintah Republik Indonesia pada prinsipnya dapat menyetujui usul tersebut dengan catatan agar waktu dua tahun itu diperpendek. Pemerintah Kerajaan Belanda mempunyai pendapat sebaliknya "pihak Kerajaan Belanda akan mau melepaskan Irian Barat dengan membentuk dulu perwalian di bawah PBB untuk kemudian membentuk Negara Papua"¹⁴. Sikap Kerajaan Belanda itu disambut oleh Indonesia dengan membu-

13. Isi dari Persetujuan New York yang ditandatangani itu antara lain mengandung dasar-dasar pokok persetujuan: *pertama*, kolonialisme Belanda di Irian Barat secara formil dihentikan mulai 1 Oktober 1962. Bendera Belanda dengan resmi turun dari angkasa Irian Barat; *kedua* Indonesia akan masuk secara berangsur-angsur ke Irian Barat mulai saat itu juga; *ketiga* berhubung dengan pemulangan secara berangsur-angsur orang-orang Belanda dari Irian Barat, maka secara formil barulah pada tanggal 1 Mei 1963, pemerintah keseluruhannya diserahkan kepada Indonesia. Meskipun demikian bendera Republik Indonesia berkibar pada tanggal 31 Desember 1962; *keempat* Indonesia menyetujui adanya pemungutan suara mengenai *self-determination* pada tahun 1969 yaitu sesudah 7 tahun pemerintahan Republik Indonesia, lihat Burhanuddin Lopa, *op.cit*, h. 140.

14. *Ibid*.

latkan tekad untuk mengadakan perjuangan bersahabat. Yang oleh Soekarno diformulasikan sebagai berikut: Politik Konfrontasi disertai dengan uluran tangan. Palu godam disertai dengan ajakan bersahabat.

Sebelumnya, Belanda dalam Majelis Umum PBB XVI tahun 1961, mengajukan juga usul dekolonisasi untuk suku Papua di Irian Barat. Usul ini lebih dikenal dengan nama Rencana Luns¹⁵. Menurut rencana itu, Belanda akan memberikan hak menentukan nasib sendiri akan yang diberikan Belanda kepada suku Papua dalam masa sesingkat mungkin¹⁶. Berlindung di belakang Resolusi 1514 (XV) mengensi kemerdekaan untuk negara dan bangsa jajahan, Belanda dengan sangat lihai mengharapkan akan mempertahankan jajahannya di Irian di bawah naungan PBB. Mengetahui itu kemerdekaan bagi suku Papua yang begitu terbelakang akan memakan waktu lama, dan menginsafi pula bahwa PBB tidak mempunyai sarana yang cukup, Belanda memperhitungkan bahwa negara itu akan ditunjuk sebagai administrating power di

15. Penjelasan tentang Rencana Luns, lihat Soekarno (ed.), *op.cit*, h. 139-142.

16. *Ibid.*, h. 211; lihat juga J.A.C Mackie, *op.cit*, h. 100.

bawah perwalian PBB¹⁷.

Menghadapi strategi baru Belanda ini, dalam Majelis Umum PBB XVI itu, kelicikan Belanda dikuak habis-habisan oleh Menteri Luar Negeri Subandrio yang antara lain ditegaskan bahwa, jika Majelis Umum menerima usul resolusi Belanda tersebut, hal itu akan berarti dimulainya penggunaan kekerasan oleh satu negara penjajah untuk kembali menduduki wilayah Indonesia. Hal itu dengan sendirinya akan berarti pula mengesahkan hak Indonesia mengusir Belanda dengan kekerasan dari Irian Barat. Jadinya perang antara dua negara yang berdaulat. Ini bukanlah ancaman, bukan pula kegemerincingan pedang. Ini adalah kenyataan yang sungguh-sungguh dan akibat yang bakal ditimbulkannya.

Pidato Menteri Luar Negeri Indonesia itu rupanya sangat mengesankan Majelis Umum dan sebagian besar delegasi yang hadir memahaminya. Tatkala draft resolusi Belanda diajukan untuk dipungut suara, maka Majelis Umum serta merta menolaknya. Tapi ketegangan yang makin memuncak sebagai akibat perkembangan terakhir. Ini menarik perhatian dunia, sehingga Sekjen PBB, U Thant mengirimkan surat untuk meminta agar keduanya mau menshani diri.

17. M.Sabir, op.cit, h. 124.

A.3 Konfrontasi di segala bidang

Tahun 1952, Irian Barat diakui hak milik Belanda, maka dikatakan bahwa Irian Barat itu tidak masuk kedaulatan Indonesia yang dipulihkan dan diakui oleh pemerintah Belanda hitam di atas putih¹⁸. Hubungan Indonesia dengan Belanda buruk selama Irian Barat belum dikembalikan kepada Republik Indonesia. Akibatnya mempengaruhi hubungan diplomatik, ekonomi, perdagangan, dan kebudayaan. Kampanye untuk membebaskan Irian Barat telah diintensifkan mulai pada tahun 1960¹⁹.

Tahap awal, pada tahun 1957 dilancarkan aksi-aksi pembebasan Irian Barat di seluruh tanah air yang mulai dengan pengambil alihan perusahaan milik Belanda di Indonesia oleh kaum buruh dan karyawan. Pengambilalihan perusahaan-perusahaan Belanda pada bagian akhir tahun 1957

18. Pada tahun 1956, Indonesia membatalkan hasil KMB yang kemudian diikuti oleh pembentukan Propinsi Irian Barat Perjuangan oleh Kabinet Ali II yang diresmikan pada tanggal 17 Agustus 1956. Tindakan Indonesia itu diimbangi oleh Belanda dengan memasukkan Irian Barat sebagai wilayahnya. Jalan yang ditempuh Belanda yaitu dengan perubahan pasal I Konstitusi Nederland yaitu mengenai wilayah kerajaan dengan menyebut Irian Jaya (Nedrelands-Nieuw-Guinea) sebagai bagian Nederland, lihat G. Moedjanto, *op.cit*, h. 121.

19. Michael Leifer, *op.cit*, h. 92; lihat juga J.A.C Mackie, *op.cit*, h. 99.

oleh kaum Nasionalis radikal dan pemuda komunis, AD memasuki sektor ekonomi, kadang-kadang dengan jalan menyediakan tenaga manajemen bagi perusahaan milik negara atau perusahaan asing yang sudah dinasionalisasikan, atau yang lebih sering terjadi menugaskan perwira-perwiranya dalam Dewan Manajemen sebagai orang yang menangani keamanan dan hubungan dengan buruh. Ketika keadaan ekonomi makin buruk dan Soekarno makin tak ambil pusing mengenai masalah ekonomi dan kesejahteraan, maka pihak AD (terutama Nasution) makin cemas mengenai keadaan ekonomi yang hampir ambruk itu. Bentrokan pendapat antara Nasution dan Soekarno mengenai urutan prioritas kebijaksanaan Nasution lebih mengutamakan soal ekonomi dan kesejahteraan dari pembebasan Irian Barat. Nasution dibebaskan tugas sebagai pimpinan AD pada tahun 1962 dan mendukung Djuanda pada tahun 1963 untuk memulihkan ekonomi²⁰.

Kebijaksanaan Soekarno yang militan mengenai Irian Barat, Soekarno segera mengumumkan perubahan struktural dan personal secara besar-besaran dalam hirarki dan organisasi militer. Soekarno dalam kedudukannya sebagai Panglima Tertinggi ABRI, dan dibantu secara langsung oleh

20. Herbert Feith, *op.cit*, h. 39; Ulf Sundhaussen, *op.cit*, h. 62.

sebuah staf ABRI. Keputusan Soekarno mempunyai bobot yang jauh lebih besar dalam pengambilan keputusan dan bagi Soekarno masalah Irian Barat mempunyai prioritas paling tinggi²¹. Maka soal Irian Barat, kini menjadi soal kemerdekaan menentang kolonialisme bercorak perjuangan membulatkan dan menyempurnakan wilayah kedaulatan Indonesia. Karena jalan damai atau diplomasi yang diusahakan selama ini mengalami kegagalan, maka satu-satunya jalan dengan perang.

Maka tahap baru dalam perjuangan merebut kembali Irian Barat tercermin dari pidato Soekarno dalam HUT Proklamasi 1960, ketika ia mengatakan "bahwa sejak hari ini ke depan Kabinet Kerja melaksanakan politik pembebasan Irian Barat secara revolusioner menurut Revolusi Nasional Indonesia". Kebijakan baru juga didorong oleh sikap Belanda yang secara terus menerus tidak menghiraukan tuntutan Bangsa Indonesia dan kebijakan ini merupakan jawaban terhadap provokasi Belanda, antara lain dengan terus menerus mengirimkan bala bantuan militer ke Irian Barat, menunjuk seorang laksamana untuk memimpin pasukan Belanda di Irian Barat, sampai berusaha memamerkan "gun-boat diplomacy" dengan mengirimkan pada tahun 1960 satu-

21. Ibid., h. 276-281.

satunya kapal induk "Karel Doorman" ke perairan Irian Barat²².

Dalam rangka persiapan suatu kekuatan militer untuk merebut Irian Barat, pemerintah RI mencari bantuan senjata ke luar negeri. Oleh karena itu Jenderal Nasution diutus ke Washington bulan Oktober 1960, dengan tugas untuk membicarakan pembelian senjata berat dari pemerintah Amerika Serikat. Tapi sayangnya permintaan Indonesia itu ditolak oleh pemerintah Amerika Serikat, dan Nasution kembali dengan tangan hampa.

Penolakan pemerintah Amerika Serikat tersebut mempunyai akibat besar dalam perkembangan politik selanjutnya di Indonesia, terhadap hubungan Amerika dengan Indonesia, dan membawa perubahan besar dalam jalannya politik bebas aktif dalam tahun-tahun selanjutnya. Sesudah penolakan itu pemerintah terpaksa mencari sumber lain yang dapat menyediakan senjata-senjata berat bagi angkatan bersenjatanya.

Sebelumnya pada permulaan bulan Februari 1960, PM Khrushchev mengadakan lawatan ke Indonesia. Pada akhir kunjungannya itu diumumkan bahwa pemerintah Uni Soviet bersedia memberikan kepada Indonesia tambahan bantuan dari 100 juta dolar yang telah dijanjikan Uni Soviet ketika

22. M. Sabir, *op.cit*, p. 122-123; M. Yamin, *op.cit*.

kunjungan Soekarno ke Moskow tahun 1956. Dan dalam perjanjian bersama diumumkan pula bahwa pemerintah Uni Soviet bersedia memberikan bantuan ekonomi sejumlah 250 juta dolar sebagai langkah pertama dalam mengimbangi bantuan ekonomi Barat.

Dengan penolakan Amerika Serikat terhadap misi Nasution akhir Desember 1960, Indonesia tidak mempunyai pilihan lagi kecuali berkiblat ke Moskow dalam mencari kebutuhan senjata-senjata berat untuk angkatan perang. Berdasarkan janji PM Khrushchev tersebut di atas, pemerintah Indonesia mengutus Jenderal Nasution ke Moskow pada tanggal 28 Desember 1960 untuk membicarakan dan merundingkan pembelian senjata dari pemerintah Uni Soviet²³.

Nasution tetap berada di Moskow sampai permulaan Januari 1961, ia berhasil merampungkan satu perjanjian kredit tanpa kesulitan sebesar 450 juta dolar untuk membeli segala macam alat persenjataan. Ini merupakan pembelian pertama, dan pada bulan Juni 1961, Jenderal Nasution kembali ke Moskow untuk melanjutkan pembelian lain.

Keadaan ini sangat mengkhawatirkan negara-negara Barat penyokong Belanda, khususnya Amerika Serikat karena

23. Ibid.; J.A.C Mackie, *op.cit.*, h. 99.

dalam konfrontasi yang sedang dilaksanakan dengan sebenarnya itu Belanda tentu akan mengalami kekalahan total, jika sewaktu-waktu terjadi pertempuran hebat menyebabkan Amerika Serikat dan Australia yang semula bersikap negatif itu, merubah menjadi aktif mengusahakan agar dapat dimulai kembali perundingan Indonesia dengan Belanda. Sikap negara-negara tersebut terpaksa demikian karena kalau tidak tentu akan menghadapi satu problem yang sulit yaitu memungkinkan pecah perang dunia III, kalau mereka masih saja bersedia membantu Belanda karena tidaklah mengherankan kalau sekiranya terjadi demikian Indonesia kemungkinan akan memperoleh bantuan dari negara-negara sahabatnya. Dengan demikian Belanda mulai menyadari bahwa bila Irian Barat tidak diserahkan secara damai kepada Indonesia, Indonesia akan berusaha membebaskannya dengan kekuatan militer. Menghadapi persiapan-persiapan itu Belanda pun tidak tinggal diam, mula-mula diajukan protes kepada PBB dengan menuduh Indonesia melakukan agresi, selanjutnya Belanda memperkuat kedudukannya di Irian Barat dengan mendatangkan bantuan dan mengirimkan kapal perangnya Karel Doorman ke perairan Irian.

Dalam awal 1961, Soekarno menginstruksikan mempersiapkan diri untuk aksi militer di Irian Barat. Pada tanggal 17 Agustus 1961, Soekarno menetapkan kebijaksanaan

konfrontasi di segala bidang. Mulailah konfrontasi total terhadap Belanda.

Untuk menunjang konfrontasi segala bidang dan menghadapi strategi baru Belanda itu, Indonesia melancarkan Tri Komanda Rakyat (Trikorra) yang diucapkan Soekarno pada pidatonya di Yogyakarta pada tanggal 19 Desember 1961, yang isinya sebagai berikut:²⁴

1. gagalkan pembentukan negara boneka Papua buatan Belanda Kolonial,
2. kibarkan sang merah putih di Irian Barat tanah air Indonesia,
3. bersiaplah untuk mobilisasi umum guna mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan tanah air dan bangsa.

Dengan Trikorra ini jelaslah jalan apa yang akan ditempuh Indonesia dalam menyelesaikan masalah Irian Barat. Dan jelaslah pula bahwa kegagalan selama duabelas tahun berjuang di gelanggang diplomasi memaksa Indonesia membebaskan wilayah Irian Barat itu dengan segala macam cara termasuk cara konfrontasi militer. Dengan tegas Trikorra mengharuskan mengembalikan wilayah Irian Barat ke pangkuan Republik Indonesia sekalipun perang terbuka akan terjadi dan dengan tegas pula Soekarno atas nama seluruh rakyat Indonesia bertekad bulat untuk memasukkan dalam

24. Ibid., h. 125; J.A.C Mackie, *op.cit.*; Marwati Djoened, *op.cit.*, h. 334.

tahun ini juga, tahun 1962 Trikora itu telah dibuktikan dengan perbuatan-perbuatan nyata dari seluruh rakyat Indonesia dengan dilaksanakannya mobilisasi umum di mana seluruh rakyat dipersenjatai dan dilatih guna melakukan penyerbuan ke Irian Barat. Dan untuk menjamin koordinasi dan kelancaran Trikora ini baik di bidang yang bersifat militer maka di tingkat pusat dibentuklah staf Komando Tertinggi Pembebasan Irian Barat yang dipimpin langsung oleh Soekarno sebagai Panglima Besar diiringi pembentukan Komando tersendiri dengan nama Komando Mandala Pembebasan Irian Barat yang bermarkas besar di Makassar (sekarang Ujung Pandang). Komando Mandala dengan segenap kekuatannya meliputi pasukan-pasukan AD, AL, AU, dan Angkatan Kepolisian. Dan pada tanggal 11 Januari 1962 Komando Mandala diwujudkan. Tugas Komando Mandala adalah:²⁵

25. G. Moedjanto, *op.cit*, h. 123.

1. Menyelenggarakan operasi militer pembebasan Irian Jaya,
2. Memimpin dan menggunakan segenap pasukan bersenjata, barisan perlawanan rakyat maupun potensi nasional lainnya dalam lingkungan kekuasaannya untuk membebaskan wilayah Irian Jaya. Mayor Jenderal Suharto diangkat menjadi Panglima Mandala.

Namun sebelum Komando Mandala bekerja aktif sudah ada penyusupan ke Irian Barat.

B. Reaksi Australia terhadap Program Pembebasan Irian Barat

Pada perkembangan ke arah Asia Tenggara, kemerdekaan negara-negara baru seperti Indonesia menimbulkan persepsi-persepsi baru tentang ancaman. Indonesia sebagai tetangga dekat yang berbatasan langsung dengan Papua Nugini telah menyita cukup banyak perhatian pemerintah Australia. Sejumlah alasan tentang perhatian Australia terhadap Papua Nugini yang menekankan pada faktor keamanan dari ancaman luar dan juga politik luar negeri Australia memandang Papua Nugini punya arti strategis dalam seluruh

kepentingan pertahanan Australia²⁶. Australia menempatkan Papua Nugini sebagai benteng pertahanan dari ancaman musuh yang datang dari utara.

Semenjak tahun 1959, Indonesia dicirikan dengan dipergunakannya Demokrasi Terpimpin, dominannya Soekarno, naiknya PKI serta kekuatan-kekuatan kiri ekstrem lain, dan politik luar negeri yang dianggap mendukung kebijakan Rusia dan Cina. Setelah partai-partai politik serta parlemen dibubarkan, Indonesia tampak semakin condong ke kiri, Australia menganggap perkembangan ini berbahaya bagi kepentingan keamanannya. Oleh sebab itu pada tahun 1959, pemerintah Australia menyimpulkan bahwa Indonesia diciptakan kondisi-kondisi yang mempersulit upaya untuk menghambat laju ekspansi komunis di Asia Tenggara. Pembelian senjata dari negara-negara blok komunis terutama Rusia merupakan petunjuk lain dari perkembangan yang memprihatinkan tersebut²⁷.

Semula ada harapan bahwa pemberontakan PRRI-Permesta akan memberi dampak berupa tekanan antikomunis kepada

26. Hugh Smith, "Internal Conflict in an Independent PNG: Problem of Australian Involvement", *Australian Outlook* vol. 28, No. 2 Agustus 1974, h. 161.

27. Hilman Adil, *Australia's ... op.cit*, h. 15.

Soekarno. Akan tetapi, yang terjadi justru sebaliknya. Sebelum pemberontakan, kebijakan Australia diarahkan pada pencarian alternatif untuk mencegah Indonesia menjadi negara komunis karena Australia tak luput dari dampak perubahan-perubahan besar yang terjadi di dunia. Perubahan besar pergaulan internasional terutama berakibat terjadinya reorientasi kebijakan luar negeri dan pertahanan Australia. Pandangan tentang ancaman komunis ini kemudian senantiasa mewarnai kebijakan luar negeri Australia. Dan Australia merasa perlu memperhatikan dan menangani secara serius negara baru merdeka seperti Indonesia sebagai tanggung jawab regionalnya dan untuk tujuan-tujuan pertahanan dan keamanan²⁸. Namun akibat dari pemberontakan PRRI memungkinkan Soekarno memantapkan kekuasaan politisnya dan menerapkan Demokrasi Terpimpin. Selama proses pemantapan kekuasaan ini masih berlangsung, kesempatan untuk menjalankan suatu politik konfrontasi secara keras hanya kecil. Namun pada bulan Juni 1959 Indonesia mengumumkan kesiapannya menggunakan cara-cara non-diplomatik melawan Belanda dalam masalah Irian Barat.

Persepsi ancaman dengan penekanan Indonesia sebagai

28. Hilman Adil, "Indonesia-Australian Relations", dalam *Prisma* No. 8 Desember 1977, h. 72.

sumber ancaman oleh pengamat politik Australia dilihat dari tingkah laku para pemimpin Indonesia. Terutama mengenai sepak terjang Soekarno pada masa Demokrasi Terpimpin. Ketegangan-ketegangan yang timbul antara Indonesia dengan Papua Nugini selalu menjadi kajian serius pembuat kebijakan di Australia. Puncak ketegangan hubungan Indonesia-Australia terjadi pada masa perebutan Irian Barat dari tangan Belanda. J.A.C Mackie menggambarannya:

"The years 1958-1962 constituted a bleak and depressing period of Australian-Indonesia relations, mainly because of the mounting tensions created by the dispute between Indonesia and Netherlands over West Irian, but also because of a more general Australian distrust of Soekarno's regime and reluctant to have anything more to do with it than necessary"²⁹.

Dan perselisihan mengenai Irian Barat menjadi isu yang menonjol baik di Parlemen maupun dalam penerbitan pers sehari-hari. Australia menghadapi dilema yang semakin sulit dengan adanya konflik yakni ketidaksesuaian antara dukungan terhadap Pemerintah Belanda di Irian Barat dan kebijaksanaan bertetangga baik. Apalagi sejak pemerintah Liberal-Partai Country naik ke puncak kekuasaan, hubungan

29. J.A.C Mackie, H.G Gelber (ed.), *Problems of Australian Defence* (Melbourne: Oxford University Press, 1970), h. 37.

semakin memburuk sebagai akibat dari sengketa Irian Barat. Menteri luar negeri Casey dan Perdana Menteri Menzies masih memperlihatkan bahwa pemerintah Australia tidak merubah pandangannya terdahulu, bahwa kedaulatan atas Irian Barat berada di tangan Belanda. Dan Menzies curiga bahwa kampanye Irian Barat merupakan bagian dari sebuah kebijaksanaan ekspansionis yang bisa membakar seluruh kawasan Pasifik Barat Daya. Kerisauan karena tingkah laku pemimpin Indonesia yang dipandang ekspansionis lebih jelas digambarkan oleh Harold Crouch:

"During the early 1960's Indonesia, under the leadership of President Sukarno, was usually portrayed as an expansionist power which had acquired West Irian"³⁰.

Irian Barat telah menjadi obsesi bagi Soekarno maka tingkah laku Soekarno dengan kebijakan Pembebasan Irian Barat itu, dipandang oleh masyarakat Australia, terutama kalangan pers-nya, sebagai tindakan yang irrasional dan sulit diduga.

Namun sebelum 1950 sebetulnya partai Buruh, khususnya tokoh Partai Buruh Dr. Evatt, telah mengemukakan pandangan

30. Harold Crouch, "Indonesia and The Security of Australia and Papua New Guinea", paper yang disampaikan pada Konferensi Inside the Triangle: Australia, Indonesia, dan Papua New Guinea, Australian Institute of Internasional Affairs, Melbourne 14-16 Maret, h. 1.



yang sama secara tidak langsung³¹. Dalam isu Irian Barat segenap rakyat Australia mendukung pemerintahan Menzies secara bulat.

Di kalangan masyarakat umum terdapat lapisan yang sangat senang mendukung klaim Indonesia, khususnya sekelompok kecil akademisi yang pernah tinggal di Indonesia dan mengetahui situasi politik di Indonesia. Selanjutnya Harold Crouch mengungkapkan pemahamannya yang lebih baik mengenai tingkah laku pemerintah Indonesia dan keyakinan yang melandasi tindakan yang oleh sementara kalangan di Australia disebut tindakan ekspansi:

"The historal record, however, does show that Indonesia has been willing to project military power beyond her own borders when this was believed necessary to achive what was considered a vital national objective in the case of West Irian"³².

Alasan utama Australia sendiri berkepentingan menjalin hubungan yang bersahabat dengan Indonesia dan cepat

31. Dr. HV Evatt pada dasarnya setuju bahwa bangsa Indonesia memerintah diri mereka sendiri, dengan catatan bila mereka sudah siap seperti yang pernah diungkapkan Belanda untuk memperpanjang masa penjajahannya. Namun pernyataan simpati Evatt itu, orang dapat melihat kecemasan yang terlihat akan keamanan Australia jika secara tiba-tiba dan menyeluruh kekuasaan di Indonesia beralih dari pemerintah Belanda kepada orang-orang Indonesia sendiri.

32. Harold Crouch, *op.cit.*, h. 5.

atau lambat Irian Barat akan menjadi bagian Indonesia. Hal ini juga dilakukan oleh surat kabar *Nation* seperti dalam tajuk rencananya 11 Februari 1961 *New Guinea memang penting secara strategis, tetapi persahabatan dengan Indonesia merupakan masalah utama hidup atau mati. Sebuah Indonesia yang bermusuhan di bagian barat New Guinea merupakan sesuatu yang memalukan bagi kita ketimbang kehadiran Belanda, tetapi hal itu bukanlah suatu malapetaka*³³. Di kalangan Departemen luar negeri juga tumbuh perbedaan pendapat, contoh Sir Garfield Barwick, Menteri luar negeri di masa Perdana Menteri Menzies yang menciptakan suasana perdamaian antara Australia dan Indonesia. Sedangkan Menzies secara resmi menolak pandangan itu dan bersikeras menentang klaim Indonesia dengan alasan *pertama*, sebuah perubahan kebijaksanaan pada tingkat ini akan berarti tunduk pada langkah-langkah pemerasan yang dilakukan pemerintah Indonesia, *kedua*, situasi politik dalam negeri di Australia tidak akan menyetujui perubahan sikap negeri itu. Sebuah pergeseran sikap Australia dalam masalah Irian Barat, apalagi menjelang pemilihan umum, bisa mengakibatkan jatuhnya pemerintahan koalisi Liberal-Country. Namun, tujuan Menzies untuk mempertahankan status-quo dirongrong

33. Hilman Adil, *Hubungan ... op.cit*, h. 201.

oleh dua perkembangan penting yakni di PBB, Belanda mengajukan Rencana Luns, yang menginginkan status perwalian di bawah PBB untuk Irian Barat dan pemilihan presiden di Amerika Serikat dengan terpilihnya Kennedy menjadi Presiden Amerika Serikat pada 1961 akan berakibat terjadi perubahan pendekatan masalah-masalah yang menyangkut bangsa-bangsa sedang berkembang.

Pemerintah Australia, terutama Menzies, tetap menolak untuk mengubah kebijaksanaan Australia mengenai Irian Barat. Pada November 1961, Menzies menekankan bahwa hukum berada di pihak Belanda dan karena itu Australia akan meneruskan perlakuannya terhadap kedaulatan Belanda di Irian Barat. Dan Australia memohon kepada pemerintahan Amerika Serikat untuk mengeluarkan peringatan keras terhadap Jakarta. Upaya Amerika Serikat sebagai penengah dikacaukan oleh Nota Pemerintah Australia yang diserahkan kepada Duta Besar Indonesia 31 Desember 1961, isinya *pemerintah Indonesia diingatkan untuk tidak menggunakan kekerasan*³⁴.

Di dalam negeri, pemerintahan menghadapi oposisi yang makin meningkat terhadap kebijaksanaannya mengenai krisis Irian Barat. Di luar negeri, ancaman Indonesia yang tidak

34. Ibid., h. 207.

terkendalikan dengan upaya pencegahan yang khusus oleh Amerika Serikat tampak seperti memastikan terbukanya peluang perang. Tekanan-tekanan ini membuat Australia tidak bisa mempertahankan sikapnya. Antara 4 Januari dan 11 Januari 1962, Australia menjalankan sesuatu yang bersifat **volte face** (berubah haluan total). Pemerintahan Australia mengumumkan sebuah perubahan kebijaksanaannya Australia kini bisa menerima pemerintah Indonesia di Irian Barat, dan Australia mengakui bahwa konsep kepentingan vital kini tidak lagi berlaku.

Karena sebelumnya pada Desember 1961, Kepala-kepala staf Angkatan Bersenjata Australia yang diminta pemerintah melakukan penilaian ulang terhadap arti strategis Irian Barat bagi kepentingan keamanan Australia. Pemerintahan Indonesia di Irian Barat tidak akan merupakan ancaman lagi bagi keamanan Australia karena:

- a. Potensi ofensif Indonesia dinilai sangat rendah;
- b. Keterpencilan dan kekerasan medan di Irian merupakan faktor penghambat baik terhadap serbuan langsung maupun kegiatan-kegiatan yang bersifat subversif;
- c. Bila terjadi konflik berskala luas dengan Indonesia yang komunis atau yang didukung komunis, jaminan Amerika Serikat di bawah ANZUS pasti terlaksana.

Pada 4 Januari 1962, Menteri Luar Negeri dari Partai

Liberal Sir Garfield Barwick (masa jabatannya Desember 1961-awal 1964) secara resmi melakukan langkah pertama menuju sebuah perubahan dan dia juga mengakui persahabatan Australia terhadap Indonesia, dan mengimbau kedua belah pihak untuk tidak merusak prospek-prospek keberhasilan dengan pernyataan-pernyataan yang menghasut.

Timbul perdebatan sengit di Kabinet yang mempersoalkan perubahan tersebut. Sebelumnya Menzies menyatakan bahwa sia-sia mempertahankan sikap menentang keras terhadap klaim Indonesia tanpa dukungan Amerika Serikat. Maka dia menerima kebijaksanaan damai Barwick terhadap Indonesia. Alasan-alasan Barwick bagi pentingnya sebuah perubahan, di depan Parlemen pada 15 Maret 1962:

- a. Australia tidak mempunyai keinginan untuk melanjutkan dukungannya kepada Belanda, sebab hal itu hanya akan memperpanjang sengketa;
- b. ketentuan-ketentuan ANZUS yang berkenaan dengan New Guinea yang dikuasai Australia memberikan jaminan yang cukup bagi keamanan kawasan itu;
- c. bantuan Uni Soviet merupakan faktor yang cukup untuk mendorong Indonesia menyerang kekuatan Belanda di Irian Barat;
- d. keterlibatan Australia dalam konflik seperti itu tidak dapat dipertimbangkan: *pertama*, secara militer,

Australia "tidak mempunyai Angkatan Bersenjata yang besar maupun perangkat perang; *kedua*, diplomasi, keterlibatan Australia akan menempatkan Australia pada kedudukan terpencil; *ketiga* dalam konteks hubungan Australia dengan Amerika Serikat, keterlibatan semacam itu akan menjauhkan dan merikuhkan Amerika Serikat, dan juga akan memperlemah klaim moral Australia untuk dengan segera mengharapkan bantuan Amerika Serikat bila New Guinea yang dikuasai Australia terancam; *keempat*, dalam hal keterikatan moral Australia untuk mendukung Belanda dengan menempatkan Irian Barat di bawah pengawasan internasional.

Dalam perdebatan di Australia, baik di dalam maupun di luar Parlemen, sikap terhadap perubahan kebijaksanaan pemerintah tidak ditentukan oleh afiliasi pada salah satu partai politik, seperti sebuah kelompok di dalam partai Liberal yang lebih dekat pada sikap Calwell (pemimpin partai oposisi) dan di dalam Partai Buruh juga terdapat sebuah kelompok yang lebih dekat kepada Menzies dan kabinetnya dalam menanggapi masalah ini, ketimbang pada para pemimpinnya masing-masing. Yang paling keras mengecam tingkah laku Indonesia dan Pemerintah Menzies ialah Calwell. Inti kecamannya sebagai berikut *penarikan*

*secara mendadak dukungan terhadap Belanda, penerimaan terhadap ditundanya pelaksanaan prinsip penentuan nasib sendiri, dan nada rujuk dalam pernyataan-pernyataan Barwick dan Menzies pada bulan Januari memberi kesan mundur terhadap ancaman agresi Indonesia*³⁶ Calwell, mengecam kebijaksanaan konfrontasi Indonesia, membandingkan Soekarno dengan Hitler dan menentang kebijaksanaan pemerintah atas dua pertimbangan:

- a. Irian Barat tetap mempunyai arti penting strategis untuk Australia,
- b. Kebijakan Menzies-Barwick telah mengingkari prinsip menentukan nasib sendiri bagi penduduk Irian. Dan agar masalah Irian Barat dialihkan ke PBB untuk sebuah penyelesaian damai serta menyarankan pengiriman tentara Australia untuk menghadapi pasukan Indonesia di Irian.

Kaum moderat Partai Buruh menentang pandangan Calwell tersebut. Dan Partai Liberal juga terbelah dalam menanggapi perubahan kebijaksanaan pemerintah. Partai Liberal dengan tokohnya Sir Wilfred Kent Hughes siap bergabung dengan Calwell dalam menyerang kebijaksanaan Menzies dan Barwick.

36. Ibid., h. 211.

Kebijaksanaan pemerintah itu didukung oleh Partai Buruh Demokratis (DLP)³⁷ yang tidak didasarkan pada kesetiaan terhadap pendekatan pemerintah dalam masalah Irian Barat, melainkan lebih didasarkan pada pertimbangan bahwa mereka tidak mempunyai pilihan lain sebagai alternatif.

Tahap akhir dari konflik Irian Barat yakni Amerika Serikat memberi dukungan dan tidak lagi merasa perlu mengurangi klaim pemerintahan Indonesia serta akhirnya, Australia menerima kebijaksanaan Amerika Serikat itu. Satu-satunya pilihan yang tinggal untuk pemerintah Australia adalah melaksanakan suatu kebijaksanaan yang memperkuat unsur-unsur di Indonesia yang akan bertindak sebagai pengendali perkembangan yang tidak diinginkan, yaitu untuk mencegah pecahnya perang dan mengurangi pergeseran menuju blok komunis. Terlihatlah bahwa Australia melakukan langkah-langkah diplomasi selaras dengan Amerika Serikat.

Meredanya ketegangan hubungan Indonesia dengan Australia karena masalah Irian Barat tidak dapat bertahan lama. Hubungan yang membaik itu "digoyang" kembali oleh

37. DLP (*Democrate Liberal Party*) merupakan kelompok sempalan yang keluar dari Partai Buruh pada tahun 1955. Dan demi memperluas pengaruhnya, DLP harus mendekati dirinya dengan Partai Liberal. Di pihak lain, Partai Liberal juga membutuhkan dukungan DLP untuk mempertahankan Pemerintahan koalisi Liberal-Country, lihat *Ibid.*, h.211-212.

permasalahan Konfrontasi Indonesia-Malaysia yang akan diuraikan di bab IV dengan reaksi Australia sebagai negara yang bergabung dalam Commonwealth.



PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

BAB IV KONFRONTASI INDONESIA-MALAYSIA DAN REAKSI AUSTRALIA

A. Pembentukan Federasi Malaysia

Tunku Abdul Rahman Putra Al-Hajj yang memimpin Federasi Malaya sejak tahun 1957, pertama-tama melontarkan gagasan pembentukan Federasi Malaysia di Singapura pada tanggal 27 Mei 1961¹, ketika ia berbicara di depan para wartawan yang tergabung di dalam *Foreign Journalists Association*. Federasi diharapkan dapat dibentuk dan terdiri dari Malaya, Singapura, Serawak, dan Sabah². Ikatan itu tidak hanya dilakukan untuk wilayah Malaya dan Singapura saja tetapi wilayah yang pernah dijajah oleh Inggris.

Federasi dirasakan sangat perlu oleh Malaya dalam rangka mengatasi masalah-masalah internal, terutama masalah kependudukan yang tidak seimbang dan masalah ekonomi. Pertimbangan-pertimbangan etnis tentang keseimbangan suku Melayu dan Cina sejak dahulu sangat dominan dalam kerangka pemikiran kenegaraan dan

1. Jahja Muhaimin, *op.cit*, h. 133, lihat juga J.D Legge, *op.cit*, h. 415.

2. Hidayat Mukmin, *op.cit*, h. 85.

kebangsaan. Dan mereka mempersamakan etnis Cina dengan komunis. Pemimpin-pemimpin ini enggan menerima hanya Singapura saja yang masuk dalam negara mereka, dengan alasan bahwa dengan demikian maka kekuatan dan suara terbanyak akan jatuh pada etnis Cina, sedang menurut perkembangan mereka, perimbangan ini akan dapat diatasi bila daerah-daerah Kalimantan juga dimasukkan³. Maka diperoleh kesan yang kuat adanya rasa antipati terhadap etnis Cina di Malaysia dan Singapura yang mayoritas penduduknya adalah keturunan Cina.

Perimbangan penduduk Melayu, Cina, India, dan etnis-etnis lainnya tidak seimbang kecuali bila adanya suatu federasi. Keseimbangan penduduk tidak hanya penting dari segi demografik saja tetapi juga dilihat dari segi politis, di mana diharapkan agar partai-partai politik yang menentukan kebijaksanaan pemerintah nantinya juga tidak dikuasai oleh golongan minoritas Cina sehingga etnik Melayu dapat melindungi diri dan tetap bertahan⁴.

Dilihat dari kepentingan ekonomi, Malaya yang hanya kaya dengan karet, timah, dan kelapa sawit, dalam Federasi nanti diharapkan akan bertambah kokoh ekonominya dengan

3. J.A.C Mackie, *op.cit*, h. 104.

4. Douglas Hyde, *Confrontation in The East* (Singapore: Donald Moore Books, 1965), h. 40.

dukungan posisi Singapura sebagai pusat perdagangan, industri, dan jasa serta Brunei yang kaya dengan minyak bumi. Karena bila ikatan politik dan ekonomi hanya meliputi Malaya dan Singapura maka etnik Cina akan memdominasi. Di Singapura itu mayoritas penduduknya Cina. Sedangkan ekonomi Cina membahayakan Malaysia. Selama lebih dari tiga abad di seluruh Asia Tenggara orang Cina telah dianjurkan untuk bertempat tinggal, atau telah didatangkan oleh regim-regim kolonial untuk diberi tugas-tugas ekonomi tertentu dalam struktur ekonomi kolonial. Di suatu negeri, orang Cina telah didatangkan untuk bertindak sebagai pekerja, di negeri lain sebagai orang-orang perantara, akan tetapi, apapun juga fungsi mereka, dan mereka mengetahui benar-benar fungsi mereka dalam soal perekonomian⁵.

Ditinjau dari segi eksternal terutama dari segi pertahanan keamanan penggabungan daerah-daerah tersebut dalam suatu Federasi akan menyederhanakan sistem pertahanan keamanan, karena Federasi dapat dikelola bersama sebagai suatu unit strategik. Federasi akan tetap berada dalam lingkungan Persemakmuran Inggris dan Inggris akan tetapi memberikan perlindungan militer kepada Federasi, baik menanggulangi ancaman komunis, maupun ancaman lain.

Hal ini didukung pula oleh Lee Kuan Yew yang mengang-

5. ---, *Gelora Konfrontasi Mengganyang "Malaysia"* (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1964), h. 13.

gap penggabungan Malaya-Singapura sebagai jalan terbaik bagi kemerdekaannya, karena di negerinya sendiri ada ancaman Partai Komunis Malaya (MCP)⁶. Dan pada rapat-rapat umum, ia dan para pemimpin PAP⁷ membujuk dan meyakinkan rakyat masih ragu-ragu terhadap pembentukan Federasi itu terutama rakyat di Sabah dan Serawak. Dengan alasan jika MCP berkuasa, Singapura akan jatuh ke blok komunis. Dan ini merupakan satu-satunya dasar untuk membangun Singapura yang stabil.

Dengan demikian lahirnya gagasan pembentukan Federasi Malaysia sebenarnya merupakan gagasan yang positif dan cukup rasional. Hanya proses pematangan dan realisasi gagasan ini yang karena dilaksanakan terburu-buru menimbulkan kesan politik bagi Indonesia tentang adanya desakan dari pihak luar. Di samping itu pertimbangan etnis merupakan pertimbangan yang lemah di dalam Federasi sendiri⁸.

Partai Komunis bawah tanah menolak usulan Tunku Abdul

6. Ide Anak Agung Gde Agung, **Twenty Years Indonesia Foreign Policy 1945-1965** (Yogyakarta: Duta Wacana University Press, 1990), h. 448.

7. **People's Action Party (PAP)**, yang didirikan pada tahun 1954, adalah suatu gerakan nasionalis. Lee Kuan Yew sebagai sekretaris jenderal partai tersebut.

8. J.D Legge, *op.cit*, h. 415.

Rachman. Mereka menyusun kekuatan dengan cara memasuki partai politik, serikat buruh, sekolah, dan organisasi-organisasi. Lewat katup-katup itu, kaum komunis berusaha menolak berdirinya Federasi Malaysia. Pihak komunis menyelenggarakan kampanye besar-besaran lewat ideologi komunis internasional dan chauvinisme Cina, untuk menyatukan Singapura dan Malaya. Mereka menyadari, usulan ini tidak bakal diterima Tunku Abdul Rachman. Sebab, menyatunya kedua negara bagian itu (Malaya dan Singapura), tanpa Sabah dan Serawak, membuat etnik Cina jauh lebih dominan ketimbang etnik Melayu⁹.

Perwujudan Federasi Malaysia semakin mendekati kenyataan dengan berbagai pembicaraan antara Malaya, Singapura, dan Kalimantan Utara segera menyetujui pembentukan Malaysia. Tidak demikian dengan Sarawak, pendapat mereka, tiga koloni Inggris di Kalimantan harus membentuk Federasi dahulu kemudian setelah negoisasi dengan Inggris, maka mereka baru menjajagi kemungkinan Federasi bersama Malaya dan Singapura. Dalam tahun 1962 ditawarkan agar Brunei juga bersedia masuk. Namun situasi di Brunei lebih kompleks lagi, sebenarnya Sultan tidak menolak Federasi Malaysia, tetapi partai yang mendominasi dewan Legislatif secara tegas menolak.

9. -----, Pemimpin Dari negeri Jiran Lee Kuan Yew dalam **Matra**, Januari 1995, h. 37.

Persetujuan dicapai antara Malaya, Singapura, dan Inggris pada tahun 1962. Hasilnya bahwa Singapura dan wilayah-wilayah Inggris di Kalimantan akan diberikan kemerdekaan pada saat Federasi terbentuk Agustus 1963 tidak termasuk Brunei. Maka pada tanggal 9 Juli 1963, Perdana Menteri Tunku Abdul Rahman, menandatangani dokumen tentang pembentukan Federasi Malaysia di London, yang akan dilaksanakan pada tanggal 31 Agustus 1963¹⁰ dan proklamasi pembentukan Malaysia akan dilangsungkan pada tanggal 16 September 1963.

B. Reaksi Indonesia terhadap Pembentukan Federasi Malaysia

Semula Indonesia selalu menegaskan statusnya sebagai negara non-ekspansionis. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan di depan Sidang Umum PBB pada tanggal 9 November 1961, surat kepada *The New York Times* pada tanggal 17 November, dan pernyataan di depan Sidang Umum PBB pada tanggal 20 November 1961¹¹. Kesan yang muncul, Indonesia

10. Marwati Djoened, *op.cit*, h. 355, lihat juga J.D Legge, *op.cit*, h.416.

11. Pernyataan-pernyataan itu lihat Ide Anak Agung Gde Agung, *op.cit*, h. 456, lihat juga Douglas Hyde, *op.cit*, h. 31.

tidak berkeberatan atas Federasi Malaysia¹². Dan setelah masalah Irian Barat diselesaikan, pendapat Indonesia mulai berubah. Tanggal 27 September 1962 Subandrio menyatakan bahwa Indonesia tidak dapat tinggal diam dalam permasalahan Malaysia. Bahkan kelihatan agresif: "Jika Malaysia mendirikan pangkalan militer Amerika di Kalimantan Utara, maka Indonesia akan mendirikan pangkalan Soviet..."¹³. Lebih jauh, kelompok-kelompok kiri yang anti Federasi Malaysia mendapat pelatihan militer di Indonesia. Selain itu Soekarno memandang pembentukan Federasi itu merupakan suatu tindakan kekuatan-kekuatan neo-kolonialisme yang menjadi bagian dari gerakan pengepungan terhadap Indonesia¹⁴, dia memandang Malaysia telah mendapatkan kemerdekaannya dengan mudah, tidak berjuang untuk mendapatkannya sehingga dianggap kurang bergengsi, tidak seperti perjuangan Indonesia yang mulai dari bawah. Maka Soekarno curiga bahwa kemerdekaan Malaya adalah selubung

12. Harap diingat, waktu itu Indonesia masih berkonflik dengan Belanda soal Irian Barat.

13. Ide Anak Agung Gde Agung, *op.cit*, h. 458.

14. Pada tahun 1958 di Sumatera Selatan ada pemberontakan, Malaysia ikut membantu dengan memberi perlindungan pada pemimpin pemberontakan sedangkan kekuasaan Inggris di Singapura dan Kalimantan memberi fasilitas. Jadi jika Inggris masih berada di Malaysia sangat berbahaya, lihat *Ibid.*, h. 463-467 dan J.D Legge, *op.cit*, h. 416-417.

untuk melanjutkan pengaruh dan kekuasaan Inggris di bidang ekonomi, politik, dan militer. Malaysia didirikan untuk menjamin imperialis. Selain itu ada kecemburuan karena Malaysia lebih maju dibanding Indonesia¹⁵.

Pada tanggal 8 Desember pecah pemberontakan Brunei dengan memproklamasikan pembentukan negara Republik Kalimantan Utara yang mencakup wilayah Brunei dan Serawak serta Sabah, dengan Perdana Menteri A.M Azahari yang memimpin pemberontakan itu. Dari peristiwa itu yang dijadikan dasar oleh Indonesia untuk menentang secara terbuka rencana pembentukan Malaysia. Indonesia menegaskan bahwa rencana pembentukan Malaysia tidak sepenuhnya didukung oleh rakyat setempat¹⁶.

Segera sesudah pecah pemberontakan Brunei, pemerintah Indonesia menyatakan penentangannya terhadap usulan Federasi Malaysia. Lambat laun muncul kecenderungan konfrontasi yang keras. Pada tanggal 9 Desember 1962 Soekarno berjanji akan mendukung penyebaran gerakan malar ke wilayah Kalimantan jajahan Inggris. Menteri Luar Negeri Subandrio dalam pidatonya di depan Resimen Mahakarta di Yogyakarta 20 Januari 1963 mengatakan:

15. J.D Legge, *op.cit.*

16. Jahja Muhsimin, *op.cit.*, h. 134-135.

Sekarang Presiden telah memutuskan bahwa semenjak saat ini kita akan memperjuangkan suatu kebijakan konfrontasi melawan Malaysia. Tidak berarti kita harus berperang. Ini tidak perlu. Namun, satu hal yang pasti, kita tidak akan tinggal diam menghadapi segala tuduhan, hasutan, dan sikap bermusuhan Malaya. Tentu saja, untuk ini Malaya harus menanggung segala akibatnya¹⁷.

Konfrontasi Soekarno terhadap Malaysia yang baru saja jadi federasi itu didukung oleh PKI yang berusaha mendapat dukungan dari Peking. PKI menanggapi gagasan pembentukan Malaysia ini berlainan samasekali dengan sikap pemerintah Indonesia. PKI dengan keras sekali menentang gagasan Malaysia, karena Malaysia akan dijadikan benteng anti-komunis di Asia Tenggara. PKI mendukung konfrontasi karena situasi konfrontasi akan dapat membakar semangat radikal dalam tubuh PKI, sehingga dapat mengurangi ketergantungan kepada Soekarno. Selain itu dalam konfrontasi PKI merasa dapat leluasa bergerak, terutama dalam rangka pengumpulan massa¹⁸.

Politik anti Malaysia ini didukung pula oleh golongan militer Indonesia terutama Nasution yang berpendapat bahwa Malaysia berbahaya bagi Indonesia karena

17. Hilman Adil, *Australia's ... op.cit*, h. 21.

18. J.D Legge, *op.cit.*, h. 418, lihat juga Ide Anak Agung Gde Agung, *op.cit.*, h. 468-470.

negara itu menyediakan perantaraan bagi orang-orang Cina untuk menegakkan pengaruh kekuasaannya sehingga membuka kesempatan bagi Peking meningkatkan pengaruhnya terutama pengaruh komunis¹⁹, dan mereka mungkin akan dimobilisasikan setelah selesainya masalah Irian Barat, dengan demikian mereka akan jadi tidak berdaya lagi menghadapi kekuatan-kekuatan komunis yang makin besar. Namun AD atau ABRI umumnya, mendukung konfrontasi melawan Malaysia, karena ini memungkinkan kenaikan kembali prestise dan peranan AD atau ABRI.

Pergeseran kebijakan Indonesia tentang usulan Malaysia mengawali tahap pertama politik konfrontasi (Desember 1962-September 1963), yang mempunyai tujuan terbatas, yaitu mencegah terbentuknya Malaysia. Para pemimpin Indonesia merasa bahwa hal ini harus dicapai dengan *pertama*, mendukung pemberontakan lebih lanjut di dalam Federasi, seperti pemberontakan Brunei; *kedua*, memulai suatu aksi propaganda, ditambah dengan bantuan militer rahasia bagi "para pejuang kemerdekaan" di daerah-daerah di Kalimantan Utara; *ketiga*, mengembangkan strategi diplomatik menjadi instrumen utama sampai pertengahan 1963, dan dengan cara-cara itu tujuan terbatas bisa dikatakan tercapai. Sebagai buah upaya diplomatik lahirlah

19. Ibid., lihat juga Ide Anak Agung Gde Agung, *op.cit.*, h. 467-468.

Persetujuan Manila. Namun oleh beda penafsiran serta terutama karena ketidakpercayaan satu sama lain, persetujuan ini gagal mencapai tujuannya²⁰.

Setelah kegagalan Persetujuan Manila, mulailah tahap kedua politik konfrontasi dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi pada bulan September 1963. Malaysia dituduh melanggar Persetujuan Manila, kemudian Indonesia menolak untuk mengakui Federasi tersebut ketika dibentuk. Kemudian terjadi pembakaran dan penjarahan Kedutaan-kedutaan Besar Inggris serta Malaya, disusul dengan pemutusan hubungan dagang antara Indonesia dan Malaya²¹.

Tahap kedua politik konfrontasi (September 1963-Juni 1964) masih bertumpu pada instrumen diplomatik dengan berusaha menemukan kembali pijakan untuk kembali ke Persetujuan Manila. Akan tetapi konferensi-konferensi yang diadakan di Bangkok (Februari-Maret 1964) serta di Tokyo (Juni 1964) semuanya gagal. Selama tahap ini hubungan Indonesia dengan negara-negara Barat terhambat akibat terjadinya pergeseran besar di dalam konfigurasi kekuatan Indonesia. Sayap kiri radikal naik, dan golongan moderat terdesak di panggung pemerintahan. Ketahanan politis

20. Hilman Adil, *Australia's ... op.cit*, h. 21-22.

21. *Ibid*, h. 22; lihat juga Jahja Muhaimin, *op.cit*, h. 137; Marwati Djoened, *op.cit*, h. 357.

golongan yang terakhir tergantung dari keberhasilan program stabilisasi ekonomi yang dimulai 1963 dan disponsori Amerika Serikat. Pada gilirannya keberhasilan program ini tergantung dari penggunaan sumber-sumber daya secara efektif di Indonesia. Akan tetapi, politik konfrontasi membuatnya hampir mustahil. Lebih jauh hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat memburuk menyusul diputuskannya bantuan dari Amerika. Jelas-jelas pemerintah Amerika Serikat sudah tidak berharap bisa memanfaatkan bantuan ekonomi untuk menahan secara efektif politik konfrontasi Indonesia. Semakin kerasnya politik konfrontasi tampak jelas dengan dicanangkannya Dwi Komando Rakyat atau Dwikora²², mobilisasi "sukarelawan" pada bulan Mei 1964 untuk memerangi Malaysia dan juga bulan Juni 1964 setelah kegagalan negoisasi Tokyo.

Peristiwa-peristiwa tersebut mengawali tahap ketiga politik konfrontasi (Juli 1964-Desember 1964). Tahap ini ditandai dengan meningkatnya konflik militer, ketika pasukan Indonesia membuat dan pendaratan di Semenanjung Malaya. Namun ancaman Inggris untuk balas menyerang pangkalan-pangkalan AD dan AU di Indonesia bisa meredam peningkatan konflik militer lebih lanjut. Lagi, Indonesia

22. Dwikora ini berisi *pertama*, Pertinggi Ketahanan Revolusi Indonesia, dan *kedua*, Bubarkan proyek Neo-kolonialisme Malaysia; lihat Jahja Muhaimin, *op.cit*, h. 145.

sangat bersandar pada upaya-upaya diplomatik dengan mendesak Malaysia bernegosiasi untuk kembali ke Persetujuan Manila sebagai imbalan bagi keikutsertaannya dalam Konferensi Asia-Afrika yang akan digelar di Aljir pada tahun 1965.

Tahap keempat dan terakhir (Januari 1965-Oktober 1965) diawali dengan pengunduran diri Indonesia dari PBB, 11 Januari 1965 sesudah Malaysia dijadikan anggota Dewan Keamanan PBB²³. Meski hal ini menunjukkan semakin kukuhnya pendirian Indonesia, tidak ada bukti peningkatan konflik militer. Indonesia malah menekankan satu politik luar negeri dalam kerangka berpikir dialektis perjuangan *New Emerging Forces* melawan *Old Established Forces*. Semakin jauhnya Indonesia hanyut ke Peking, terhentinya bantuan ekonomi dari Barat, ditambah dengan inflasi yang semakin membubung, serta semakin kuatnya pengaruh PKI yang mence- maskan kekuatan-kekuatan antikomunis, mempercepat satu situasi krisis di Indonesia yang bermuara pada kudeta G30S yang gagal. Peristiwa-peristiwa sesudahnya menunjukkan bahwa Indonesia tidak meneruskan politik konfrontasinya²⁴.

Sampai resmi dibentuknya Malaysia pada bulan Septem-

23. *Ibid.*, h. 146; lihat juga Marwati Djoened, *op.cit.*, h. 360.

24. Hilman Adil, *op.cit.*, h. 23.

ber 1963, kedudukan Indonesia dalam politik konfrontasinya berputar di sekitar empat kategori argumen:²⁵

- a. **Dalam ranah ideologis:** Malaysia adalah satu boneka bentukan neokolonialis dan melawan kehendak rakyatnya
- b. **Dalam ranah keamanan:** Malaysia adalah ancaman bagi keamanan Indonesia dan bagi kedamaian di Asia Tenggara.
- c. **Dalam ranah historis:** Kekuatan-kekuatan imperialis dan neokolonialis adalah ancaman bagi keberadaan negara-negara berkembang dan bagaimanapun juga harus dilawan. Karena pengaruh negara-negara tersebut di Asia Tenggara pada akhirnya akan pupus, Malaysia tidak akan bisa bertahan hidup.
- d. **Dalam ranah hukum:** Malaysia tetap dibentuk, meski hal itu melanggar Persetujuan Manila.

Indonesia berpendapat bahwa Malaysia hanyalah suatu boneka untuk melestarikan kekuasaan Inggris di daerah Asia Tenggara. Malaysia adalah sebuah rencana kolonialis Inggris untuk melindungi kepentingan-kepentingan strategis dan ekonomis dengan kerjasama bersama para pemimpin feodal di Malaya dan para pengusaha Cina yang mempunyai maksud terselubung untuk melanggengkan tatanan mapan yang

25. J.A.C Mackie, *op.cit*, h. 8-9; lihat juga Hilman Adil, *op.cit*, h. 23-24.

diciptakan para pemimpin kolonial.

Lebih jauh, pembentukan Malaysia yang mempertahankan Singapura sebagai pangkalan militer Inggris di bawah Perjanjian Pertahanan Inggris-Malaya adalah ancaman potensial bagi keamanan Indonesia. Pengalaman akan campur tangan asing selama pemberontakan PRRI 1958-1959 yang memakai Malaya sebagai pangkalannya masih segar dalam ingatan Jakarta. Oleh karena itu rencana Malaysia dipercaya bertujuan untuk mengepung dan menaklukkan Indonesia.

Secara historis, Indonesia berpendapat bahwa pembentukan Malaysia adalah tidak sesuai dengan jaman, karena Malaysia hanya dapat bertahan dengan bantuan Inggris yang terus berlanjut. Ini dipandang sebagai sebagai upaya "melawan arus sejarah" dengan mencegah rakyat Asia Tenggara untuk menentukan nasib mereka sendiri dengan cara mereka. Dalam konteks konflik global antara *Old Established Forces* dan *New Emerging Forces*, Malaysia disumpah-serapahi akan gagal.

Inisiatif Inggris dalam pembentukan Malaysia dianggap sebagai campur tangan pihak luar yang hanya dapat mengakibatkan peperangan serta konflik di daerah tersebut. Menurut Indonesia, apa pun yang terjadi, bukan wewenang Inggris untuk menentukan perdamaian atau stabilitas di Asia Tenggara. Warga Asialah yang harus diberi kesempatan untuk memecahkan masalah apapun dengan cara mereka sendiri. Singkatnya, masalah-masalah Asia harus diselesaikan

oleh orang-orang Asia dengan cara Asia²⁶.

Secara hukum, penolakan pemerintah Indonesia untuk menerima laporan misi PBB dan segera mengakui keberadaan Malaysia pada tanggal 16 September 1963 didasarkan pada pendapat bahwa Persetujuan Manila telah dilanggar. Inilah argumen utama yang dipakai selama negoisasi di Bangkok dan Tokyo. Di mata Jakarta, Persetujuan Manila telah dilanggar karena jauh sebelum misi PBB menyelesaikan penyelidikannya, hari pembentukan Federasi Malaysia 16 September 1963 telah diumumkan di London 29 Agustus 1963.

Sedangkan menurut Legge, politik konfrontasi dijalankan oleh Soekarno bukan hanya karena Tunku Abdul Rachman tidak bijaksana atau Soekarno tidak mendapat cukup keuntungan diplomatik untuk memuaskan kebutuhan jiwanya mengenai tuntutan diri dan bangsanya atas kepemimpinan di kawasan itu, tetapi juga karena prinsip politik luar negeri Soekarno adalah perluasan politik dalam negerinya. Selain itu, konfrontasi dijadikan alat untuk membangkitkan semangat nasionalis dan mempertahankan persatuan bangsa ("setiap bangsa memerlukan musuh") dan mempertahankan perimbangan antara kekuatan-kekuatan yang saling berlawanan²⁷.

26. ---, Gelora...op.cit, h. 19-25.

27. J.D Legge, op.cit, h. 427-428.



C. Reaksi Australia terhadap sikap Indonesia

Australia menentang keras politik konfrontasi Indonesia. Politik konfrontasi Indonesia dianggapnya sebagai suatu politik berambisi ekspansi territorial, yang ingin mengambil daerah Serawak, Sabah, dan Brunei. Hal ini dihubungkan dengan berhasilnya Indonesia mengklaim Irian Barat sebagai salah satu kemungkinan bahwa Indonesia akan mengklaim daerah-daerah lain, seperti juga Timor-Timur yang masih berstatus daerah jajahan. Setelah Irian Barat menjadi bagian Republik Indonesia, maka Australia mempunyai perbatasan langsung dengan Indonesia, yaitu Irian Timur (yang belum ditentukan status masa depannya dan kini menjadi daerah Trusteeship PBB dibawah administrasi Australia). Kenyataan seperti ini menyebabkan Australia menyatakan sikapnya memihak Malaysia dan melibatkan diri secara langsung dalam sengketa Indonesia dan Malaysia. Sikap Australia ini mencerminkan adanya kekuatiran Australia akan itikad baik Indonesia setelah Indonesia berhasil memperoleh Irian Barat dan tidak adanya jaminan bahwa Indonesia tidak akan menjalankan politik ekspansi territorial ke Irian Timur yang berbatasan dengan Irian Barat itu. Australia menganggap bahwa *"the only external threat to Australia was from the North"*²⁸.

28. Arnold C. Brackman, *Southeast Asia's Second Front* (New York: Donald Moore Press Ltd, 1965), h. 222.

Kekuatiran seperti itu adalah suatu kemungkinan saja. Indonesia merupakan negara tetangga terbesar dan terdekat dengan Australia sehingga perubahan yang terjadi di Indonesia akan langsung menyangkut kepentingan Australia. Australia mempunyai ikatan dengan Malaysia, yaitu sebagai anggota British Commonwealth. Australia akan memberi dukungan penuh atas segala kebijaksanaan Inggris di daerah ini.

Dan sikap Australia yang menolak argumen-argumen Indonesia pada dasarnya sama dengan sikap Inggris, meski dengan nuansa agak berbeda yang mencerminkan hubungan mereka yang sentisif dengan Indonesia. Sikap-sikap Australia itu, antara lain:²⁹

- a. menolak anggapan Indonesia bahwa Malaysia adalah boneka nekolonialis. Sesungguhnya pembentukan Malaysia justru memberi kerangka yang memungkinkan proses dekolonisasi berlangsung secara damai. Dengan menggabungkan Malaya, Singapura, serta dua koloni Inggris yaitu Sabah dan Sarawak dan juga satu protektorat yakni Brunei menjadi satu negara yang bisa bertahan hidup secara layak, Federasi yang baru akan memberi sumbangan yang berarti bagi stabilitas di daerah itu, dengan kemampuannya menahan kekuatan

29. Hilman Adil, *Australia's ... op.cit*, h. 25-26.

komunis. Mengenai pendapat Indonesia bahwa usulan pembentukan Malaysia bertentangan dengan kehendak rakyat setempat, Australia berargumen bahwa komisi penyelidikan Inggris-Malaya yang dipimpin Lord Cobbold bisa menemukan bahwa rakyat Sarawak dan Kalimantan Utara menyetujui rencana pembentukan Malaysia. Hasil yang sama ditunjukkan oleh referendum yang diadakan di Singapura. Sebuah komisi penyelidik PBB juga menandakan bahwa usulan pembentukan Malaysia tidak bertentangan dengan kehendak rakyat,

- b. tidak dapat diterima tuduhan Indonesia bahwa Malaysia adalah ancaman bagi Indonesia dan Asia Tenggara. Alih-alih menganggap Malaysia ancaman, pemerintah Australia yakin bahwa kehadiran Inggris di sana setelah Federasi terbentuk penting bagi kestabilan daerah setempat. Kekuatan Inggris terikat di bawah Perjanjian Pertahanan Inggris-Malaya untuk mempertahankan Malaysia dan tidak untuk mengancam satu negara pun di Asia Tenggara,
- c. membenarkan politik konfrontasi Indonesia dengan alasan anti-imperialis dan anti-kolonialis adalah ancaman serius bagi Asia Tenggara karena serupa dengan politik Peking. Sehingga sangat mungkin pemerintah Indonesia telah mengabdikan bagi tujuan-tujuan Cina Komunis di Asia Tenggara. Kemungkinan

tersebut semakin dapat dipercaya setelah Subandrio mengeluarkan pernyataan tentang koordinasi kebijakan kedua negara terhadap Malaysia, setelah pertemuannya dengan Menteri Luar Negeri Cina, Chen Yi, Agustus 1965.

Paling tidak pada tahap-tahap awalnya, kebijakan pemerintah Australia mendapat pengaruh dari Sir Garfield Barwick, yang beranggapan bahwa urusan Asia Tenggara seharusnya menjadi segi paling utama dari hubungan luar negeri Australia, makabukan hanya wajar, namun sangat penting bagi tujuan dunia bebas yang harus diperjuangkan, bahwa kita mengusahakan dan merencanakan usaha bantuan militer dan ekonomi kita yang pokok di daerah Asia Selatan dan Tenggara serta bahwa dengan demikian kita mempergunakan upaya diplomatik yang maksimal³⁰.

Sejak semula, Barwick yakin bahwa hubungan antar negara tidak bisa ditentukan oleh politik kekuatan. Pendekatannya dalam politik internasional rupanya banyak dipengaruhi oleh latar belakangnya sendiri, yaitu hukum. Selain itu, pandangan-pandangannya banyak dipengaruhi oleh ketertarikannya pada cara-cara diplomatik yang dilandaskan pada norma-norma perilaku internasional yang diterima untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan luar negeri. Dua

30. Ibid, h. 27.

unsur tersebut mendorongnya memilih cara-cara damai dalam menyelesaikan perselisihan internasional. Contohnya adalah ketika dia berperan penting dalam mendudukkan Indonesia dan Malaysia dalam satu meja perundingan dalam masa konfrontasi. Usaha ini terjadi di Manila, Maret 1963, ketika Barwick mengadakan serangkaian pembicaraan dengan Dr. Subandrio.

Disadari oleh Barwick bahwa karena interaksi antara Indonesia dan Australia baru sampai taraf yang rendah, kerangka struktural yang bisa mengatur hubungan kedua negara secara efektif dapat dikatakan belum ada. Tentu saja hal ini membuat tugas-tugas diplomatiknya sangat sulit. Tidak jarang tugas-tugasnya menuntut usaha untuk memahami pandangan-pandangan serta klaim-klaim yang belum tentu sejalan dengan kebijakan Australia. Ini memerlukan suatu evaluasi ulang terhadap maksud serta tujuan bangsa lain, yang diperoleh dalam waktu yang lama. Dalam konteks ini Barwick mengingatkan bahwa, karena Australia relatif masih baru di dunia internasional, kecenderungan mereka dalam kaitan dengan perubahan tidak hanya konservatif, namun juga menunjukkan sikap kurang percaya. Ungkapannya

Negara-negara dengan sejarah, latar belakang dan falsafah nasional yang berbeda dengan kita, terutama bila kita tidak menghiraukan sejarah, latar belakang serta falsafah mereka itu, sering tampak menimbulkan rasa terancam atau bahkan bahaya bagi bangsa kita³¹.

Barwick mengecam mereka yang menganggap serius pernyataan-pernyataan Presiden Soekarno:

...kita cenderung menganggap penting setiap perkataan yang diucapkan oleh para pemimpin mereka. Tidak seorangpun berasumsi bahwa para pemimpin itu tidak betul-betul menganggap serius apa yang mereka katakan, meskipun banyak hal dikatakan bagi konsumsi mereka sendiri tanpa mengacuhkan bagaimana pihak lain membuat kesimpulan atas pernyataan-pernyataan mereka³².

Oleh karena usaha diplomatik tanpa henti oleh Barwick selama masa konfrontasi dalam rangka menjelaskan sikap Australia, kerangka hubungan Australia dan Indonesia menjadi lebih terbentuk. Ini berarti isu-isu menjadi lebih spesifik, menunjukkan bahwa batas-batas tindakan (boundaries of action) lebih dipertegas. Bidang-bidang kepentingan kedua negara pun menjadi lebih jelas. Di pihak pemerintah Australia, jelas bagi Jakarta bahwa terdapat batas-batas bagi permintaan-permintaan Indonesia. Jadi bila "kebijakan Australia terhadap Indonesia akan terus

31. Ibid, h. 28.

32. Ibid.

mendukung hubungan yang baik (sound) dan bersahabat tanpa mengorbankan kepentingan Australia, dan Indonesia tidak bisa berharap bahwa Australia akan bertindak lain daripada mengecam pelanggaran-pelanggaran atas kewajiban-kewajiban internasional serta norma-norma perilaku internasional yang disepakati". Sebagai tanggapannya, Jakarta berusaha keras untuk menahan setiap langkah yang akan merusak hubungan kedua negara. Ketika kedutaan-kedutaan Inggris dan Malaysia dibakar dan dijarah, kedutaan Australia tidak. Sangat sedikit pernyataan pejabat Indonesia yang menyinggung masalah Guinea Baru. Australia juga tidak pernah dikategorikan sebagai kekuatan neokolonialis yang sama seperti Inggris.

Tanggapan awal pemerintah Australia atas pernyataan konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia bertujuan untuk menurunkan suhu serta meminimalkan dampaknya terhadap opini publik. Alasan kehati-hatian ini adalah karena Australia hendak menghindari konflik dengan Indonesia pada tahap ini. Sehingga, dalam hampir setiap pernyataan yang menentang kebijakan Indonesia selama paruh pertama 1963, para juru bicara resmi Australia menghindari setiap pernyataan yang tidak bersahabat terhadap Jakarta, dan juga meminta Jakarta untuk tidak mencederai hubungan kedua negara yang dikatakan baik.

Berlawanan dengan pertimbangan yang menyulitkan ini adalah komitmen Australia untuk mendukung Malaysia karena

keduanya adalah anggota Persemakmuran Inggris, serta implikasi dari stabilitas dan kemakmuran Malaysia bagi Australia sebagai bagian strategis "pertahanan menyeluruh".

Arti penting dua tujuan yang secara potensial bertentangan tersebut mencerminkan reaksi ambivalen Australia terhadap politik konfrontasi Indonesia, yang kurang lebih berlanjut sampai berakhirnya pemerintahan Soekarno tahun 1966. Mengenai dilema ini, Barwick menyatakan, "...kita mempunyai hubungan khusus dengan Malaysia...sebagai suatu negara Persemakmuran...Kita juga memiliki minat khusus pada persahabatan dengan Indonesia"³³.

Namun pada akhir tahun 1962 kebebasan pemerintah Australia untuk bermanuver dibatasi oleh semakin kuatnya opini publik dan sentimen anti Indonesia di pelbagai surat kabar. Seorang penulis menyatakan:

Sungguh sayang bagi citranya di mata Australia, Jakarta melancarkan "konfrontasi"nya terhadap Malaya pada saat segmen besar pendapat pemerintah maupun masyarakat di negeri ini agak skeptis terhadap maksud baik (bona fides) Soekarno di Irian Barat, dan agak malu atas cepatnya Australia menerima kebijakan Soekarno di sana³⁴.

Pendapat yang muncul di editorial berbagai harian

33. Ibid, h. 30.

tampak beragam mulai dari yang hati-hati dan menahan diri sampai menentang secara terang-terangan kebijakan Indonesia. Contoh dari yang terakhir, yang juga mencerminkan pendapat banyak orang Australia, diwakili oleh *Sydney Morning Herald* mungkin surat kabar di Australia yang paling gigih menentang Indonesia. Surat kabar itu berusaha meyakinkan perlunya ketahanan politis dan, jika perlu, militer menghadapi "ekspansi" Indonesia dan menuduh pemerintah Australia bersikap terlalu lunak. Di pihak lain, surat kabar Melbourne, *The Age*, mengemukakan pentingnya berhati-hati serta menahan diri, dan dalam usahanya memahami kedudukan Indonesia, menyatakan kebijakan terhadap Irian Barat, dengan menerima kontrol Indonesia atas Irian Barat yang memang tidak terhindarkan³⁵.

Mengerasnya opini publik diketahui dari sebuah survei pendapat umum yang diadakan pada bulan April 1963. Pengumpulan pendapat ini menunjukkan suatu kecenderungan mendukung Malaysia di antara banyak warga Australia. Ditanya apakah Australia harus berpegang mempertahankan Malaya atau daerah-daerah Kalimantan Utara seandainya daerah-daerah tersebut diserang Indonesia, 55% menyetujui tindakan militer, dan hanya 22% menentang.

Akibat menguatnya sentimen anti-Indonesia, muncul

...Continued...

34. Ibid, h. 30-31.

suatu perhatian terhadap isu-isu pertahanan serta kebijakan luar negeri di antara warga Australia. Baik Partai Liberal maupun Partai Buruh mencoba memanfaatkannya bagi keuntungan mereka dalam pemilihan umum.

Dan sudah tampak adanya tanda-tanda perubahan sikap Partai Buruh terhadap isu Malaysia. Pada tanggal 12 Maret 1963, AA Calwell, pemimpin Partai Buruh yang menjadi partai oposisi, mengemukakan bahwa Partai Buruh akan menentang komitmen apapun untuk membela Malaya atau Federasi Malaysia. Sikap ini diterima dalam satu konferensi khusus Partai Buruh mengenai pertahanan dan urusan luar negeri pada tanggal 18 Maret 1963 di Canberra. Oleh karenanya satu resolusi diajukan, mendesak agar pasukan Australia yang ditempatkan di Malaya tidak boleh dilibatkan tanpa "suatu persetujuan umum dan jelas yang sesuai dengan prinsip-prinsip deklarasi ini, dan yang memberi suara yang efektif bagi Australia dalam pengaturan (tentang keterlibatan pasukan Australia) yang dimaksud".

Terbelahnya Partai Buruh dalam isu ini menjadi jelas setelah voting bagi amandemen resolusi tersebut diadakan. Amandemen ini mendesak pemerintah untuk kembali kepada kebijakan yang ditetapkan tahun 1955, yakni ditariknya pasukan Australia dari Malaya. Namun demikian, resolusi yang telah diperbaiki dengan mendapat amandemen gugur dengan selisih amat tipis (19-18). Resolusi yang tidak mendapatkan amandemen pun mengalami kegagalan serupa. Akan

...Continued...

tetapi, Konferensi telah menyatakan sejak awal dukungannya terhadap Federasi Malaysia yang diusulkan dan menentang politik konfrontasi Indonesia.



...Continued...

BAB V
KESIMPULAN

Situasi politik Indonesia sejak tahun 1959-1966 dicirikan dengan dipergunakannya Demokrasi Terpimpin. Pemusatan kekuatan sistem politik saat itu terletak pada tiga unsur:

1. Soekarno, sebagai pemain utama dalam arena politik Indonesia, ingin membawa negara kepada Demokrasi Terpimpin. Terpimpin di sini ditafsirkan dipimpin oleh pribadi Soekarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi bukan oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.
2. TNI-AD, ingin menempatkan identitas TNI sebagai tentara pejuang dan mencari gambaran yang paling tepat ke arah diakuinya secara penuh posisi militer dalam kehidupan kenegaraan. Wujudnya lewat pengkonsolidasikan AD oleh Jenderal Nasution yang lebih dikenal dengan Dwifungsi ABRI.
3. PKI, setelah lumpuhnya Sistem Politik Demokrasi Liberal (1950-1957) berharap banyak memperoleh kesempatan ikut serta dalam Sistem Politik Demokrasi Terpimpin. Caranya, pro-Soekarno dan memasukkan Pancasila dalam program partai.

yang menempatkan masalah tersebut dalam setting regional, yaitu masalah kolonialisme. Kekhawatiran akan memiliki garis perbatasan yang sama dengan sebuah negara Asia di Irian merupakan alasan penentangan Australia yang mendasar terhadap klaim Indonesia. Dukungan penduduk Australia terhadap kebijakan pemerintahannya yang masih memegang pandangan tradisional mengenai arti penting Irian Barat bagi keamanan Australia menghalangi setiap keinginan untuk mencapai persetujuan dengan Indonesia mengenai masalah tersebut. Khususnya dalam keterikatan aspek keamanan selalu terdapat sebuah ambang yang sangat membatasi kesiapan Australia untuk melangkah maju.

Terlepas dari pertimbangan keamanan, ada pula aspek hukum dari masalah Irian Barat ini menurut Australia bahwa Belanda *de jure* masih dianggap sebagai penguasa di Indonesia. Dan faktor lain yang menyebabkan infleksibilitas sikap Australia dalam masalah itu, yaitu keinginan yang ekstrem dari pemerintah Partai Liberal untuk tetap berkuasa memaksakan kekerasan kebijaksanaan Australia terhadap Irian Barat. Konsekuensinya, Pemerintah tidak ingin menanggung risiko menentang pendapat umum, dan tidak mencoba menyakinkan penduduk Australia tentang perlunya sebuah kebijaksanaan yang baru dan berbeda, sampai sebuah *force majeure* menjadi kenyataan melalui campur tangan Amerika Serikat. Dengan demikian terjawablah permasalahan kedua dalam penulisan skripsi ini.

Hubungan Indonesia dan Australia digoyang kembali oleh permasalahan Konfrontasi Indonesia dengan Malaysia. Indonesia berpendapat bahwa Malaysia hanyalah suatu boneka untuk melestarikan kekuasaan Inggris di daerah Asia Tenggara. Malaysia adalah sebuah rencana kolonialis Inggris untuk melindungi kepentingan-kepentingan strategis dan ekonomis dengan kerjasama bersama para pemimpin feodal di Malaya dan para pengusaha Cina yang mempunyai maksud terselubung untuk melanggengkan tatanan mapan yang diciptakan para pemimpin kolonial.

Pemerintah Australia menolak anggapan Indonesia itu dan tanggapan awal Pemerintah Australia atas pernyataan konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia bertujuan untuk menurunkan suhu serta meminimalkan dampaknya terhadap opini publik. Alasan kehati-hatian ini adalah karena Australia hendak menghindari konflik dengan Indonesia pada tahap ini. Sehingga, dalam hampir setiap pernyataan yang menentang kebijakan Indonesia selama paruh pertama 1963, para juru bicara resmi Australia menghindari setiap pernyataan yang tidak bersahabat terhadap Jakarta, dan juga meminta Jakarta untuk tidak mencederai hubungan kedua negara yang dikatakan baik.

Walaupun demikian, hubungan Indonesia dengan Australia tidak dapat berjalan mulus namun selalu ada "batu sandungan" yang menyebabkan hubungan Indonesia dengan Australia menjadi kurang baik.

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, Cindy
1966 *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia*.
Jakarta: Gunung Agung.
- Adil, Hilman
1977 *Australia's Policy Towards Indonesia during Confrontation 1962-1966*. Singapura: ISEAS.
1993 *Hubungan Australia dengan Indonesia 1945-1962*.
Jakarta: Djambatan.
- Agung, Ide Anak Agung Gde
1990 *Twenty Years Indonesia Foreign Policy 1945-1965*.
Yogyakarta: Duta Wacana Press.
- Aitkin, Don, dkk
1989 *Australian Political Institutions*. Melbourne:
Longman Cheshire.
- Alfian
1978 *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia*.
Jakarta: Gramedia.
- Brackman, Arnold C.
1965 *Southeast Asia's Second Front*. New York: Donald
Moore Press.
- Darmowijono, R. Djadji
1964 *Uraian Manipol*. Yogyakarta: Majelis Luhur Taman
Siswa.
- Feith, Herbert
1985 *Soekarno-Militer dalam Demokrasi Terpimpin*.
Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Feith, Herbert dan Lance Castles (eds.)
1988 *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta:
LP3ES.

- Fernandes, Frans S.
1988 *Hubungan Internasional dan Peranan Bangsa Indonesia Suatu Pendekatan Sejarah*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Hardjono, Ratih
1992 *Suku Putihnya Asia Perjalanan Australia*. Jakarta: Gramedia.
- Heuken, A
1984 *Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila*. Jakarta: Cipta Loka Caraka.
- Hindley, Donald
1964 *The Communist Party of Indonesia 1951-1963*. Los Angeles: University of California.
- Hyde, Douglas
1965 *Confrontation in The East*. Singapore: Donald Moore Press.
- Kartodirdjo, Sartono
1982 *Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Kartono, Kartini
1980 *Pengantar Metodologi Research Sosial*. Bandung: Alumni.
- Kusumaatmadja, Mochtar
1983 *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa ini*. Bandung: Alumni.
- Kusumohamidjojo, Budiono
1987 *Hubungan Internasional Kerangka Studi Analitis*. Bandung: Binacipta.
- Legge, J.D.
1985 *Sukarno: Sebuah Biografi Politik*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Leifer, Michael
1989 *Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: Gramedia.

- Lopa, Baharuddin
1962 *Djalannja Revolusi Indonesia Membebaskan Irian Barat*. Jakarta: Percetakan Negara.
- Mackie, J.A.C
1974 *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966*. Kualalumpur: Oxford University Press.
- Mackie, J.A.C dan H.G Gelber (eds.)
1970 *Problems of Australian Defence*. Melbourne: Oxford University Press.
- Moedjanto, G.
1988 *Indonesia Abad ke-20 Jilid 2*. Yogyakarta: Kanisius.
- Muhaimin, Jahja
1971 *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966*. Yogyakarta: Gama Press.
- Mukmin, Hidayat
1991 *TNI Dalam Politik Luar Negeri: Studi Kasus Penyelesaian Konfrontasi Indonesia-Malaysia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Nasution, Abdul Haris
1983 *Memenuhi Panggilan Tugas Jilid IV*. Jakarta: Gunung Agung.
- Nazir, M.
1985 *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Pusponegoro, Marwati Djoened, dkk
1984 *Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Sabir, M.
1987 *Politik Bebas Aktif*. Jakarta: Masagung.

Salam, Solichin

1990 *A.H Nasution Prajurit, Pejuang, dan Pemikir.*
Jakarta: Kuning Mas.

Sanit, Arbi

1980 *Sistem Politik Indonesia Penghampiran dan Lingkuangan.* Jakarta: PT. Metro Pos.

Siboro, J.

1989 *Sejarah Australia.* Bandung: Tarsito.

Singarimbun, Masri dan Sofyan Effendi (ed.)

1987 *Metode Penelitian Survai.* Jakarta: LP3ES.

Sjamsuddin, Nazaruddin (ed.)

1988 *Soekarno Pemikiran Politik dan Kenyataan.* Jakarta: Rajawali Press.

Soekarno (ed.)

1962 *Pembebasan Irian Barat: Kumpulan Pidato Presiden Soekarno.* Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia.

Sundhaussen, Ulf

1986 *Politik Militer Indonesia 1945-1967: Menuju Dwifungsi ABRI.* Jakarta: LP3ES.

Supriyatmono, Hendri

1994 *Nasution, Dwifungsi ABRI dan Kontribusi ke Arah Reformasi Politik.* Surakarta: Sebelas Maret University Press.

Tanudidjaja, Moh. Ma'mur

1986 *Penuntun Pelajaran Geografi,* Bandung: Ganeca Exact.

Yamin, M.

1961 *Pembebasan Irian Barat atas Dasar Proklamasi.* Jakarta: Nusanantara.

Yusuf, Sufri

1989 *Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri.* Jakarta: Sinar Harapan.

1964 *Gelora Konfrontasi Mengganyang "Malaysia"*. Jakarta: Departemen Republik Indonesia.

KORAN/MAJALAH/MAKALAH

Adil, Hilman

"Indonesia-Australian Relations", *Prisma*. No. 8, Desember 1972.

Chauvel, Richard H.

"Politics Down Under: Kehidupan Politik dalam Negeri Australia", *Journal Ilmu Politik*, 1986.

Crouch, Harold

"Indonesia and The Security of Australia and Papua New Guinea", Paper.

Kristanyo, Ign.

"Hubungan Australia-Indonesia Obsesi Yang Menjadi Kendala, *Merdeka*, 3 Januari 1987.

-----,

"Pemimpin Dari Negeri Jiran Lee Kuan Yew", *Matra*, Januari 1995.

Smith, Hugh

"Internal Conflict in an Independent PNG: Problem of Australian Involvement", *Australian Outlook*. Vol. 28. No. 2, Agustus 1974.

-----,

"Jenderal A.H Nasution Kesepian di Hari tua", *Kompas*, 3 April 1995.

