

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kawasan Asia Pasifik, ditinjau dari segi geopolitik dan geostrategic merupakan kawasan paling strategis di dunia. Telah terlibat dalam isu-isu yang berhubungan dengan senjata nuklir semenjak awal era tahun 1945. Penggunaan senjata nuklir pertama dan terakhir kali dalam suatu peperangan dilakukan oleh Negara-negara pesisir Pasifik terhadap Negara Pasifik lainnya (AS terhadap Jepang). Disisi lain, letak kawasan ini relatif dapat dikatakan terisolasi dan telah mengundang minat negara-negara nuklir (Inggris, Prancis, AS) terutama program uji nuklir mereka. Kawasan Pasifik Selatan, dilihat dari letak geografis kawasan Pasifik Selatan merupakan jalur lalu lintas kapal-kapal yang bermuatan bahan-bahan pembuat senjata nuklir dari benua Amerika, Asia, Eropa dan Afrika.

Setelah perang dunia ke II, Amerika Serikat dan sekutunya seperti Inggris mulai melaksanakan rangkaian terhadap program uji coba senjata nuklir yang menyebar hingga ke kawasan Pasifik Selatan dari Gurun pesisir Australia, Pulau Christmas dan daerah bagian barat Australia. Sementara Perancis mendirikan pusat Eksperimen Pasifik di Moruroa di gugusan depan pulau Toamatu di Polinesia pada tahun 1963.¹ Sebagai hasilnya, pada tahun 1966 untuk pertama kali Perancis melaksanakan uji coba nuklirnya di Atmosfer di kawasan Pasifik Selatan

¹ Dian Wirengjurit, *Kawasan Damai dan Bebas Senjata Nuklir, Pengertian, Sejarah dan Perkembangan*, PT. Alumni, Bandung, 2002, hal. 223.

dan kemudian melakukannya secara teratur. Sejak saat itu Perancis telah melakukan uji coba nuklirnya sebanyak 41 kali di atmosfer dan 120 kali di bawah tanah di Moruroa.²

Kawasan bebas senjata nuklir merupakan cita-cita yang didambakan oleh Negara-negara Pasifik Selatan, terutama dalam masalah lingkungan hidup. Negara-negara Pasifik Selatan bukan hanya menentang kehadiran alat-alat nuklir di Pasifik Selatan, tetapi mereka juga ingin melestarikan keseimbangan ekologi yang telah diminati oleh masyarakat di kawasan Pasifik Selatan. Pembentukan kawasan bebas senjata nuklir diharapkan dapat menjadi salah satu cara mencegah proliferasi (pengembangan) senjata nuklir dan menegakkan rezim non-proliferasi khususnya di kawasan Pasifik Selatan. Sejalan dengan berkembangnya oposisi terhadap program uji coba Prancis, berkembang pula kekhawatiran mengenai isu nuklir lainnya, diantaranya masalah pembuangan limbah nuklir di lautan dan dampak proliferasi senjata nuklir terhadap keamanan regional dan global.

Kawasan Pasifik Selatan telah digunakan oleh Amerika Serikat, Inggris, Rusia dan Cina dalam melakukan program uji coba system penghantar rudal nuklir baru (*new missile delivery system*) yang mereka miliki. Namun, dari keempat negara itu hanya Amerika Serikat yang memiliki fasilitas tetap di kawasan ini yaitu Kwajalein, di Marshall Islands. Selain itu, fasilitas-fasilitas pengintaian dan komando, serta pengawasan dan komunikasi Amerika Serikat, yang merupakan bagian dari *US Strategic Command, Control and Communication*

² *Ibid.*

(C3) System, juga dapat ditemui di beberapa lokasi seperti di Australia, Selandia Baru Guam dan Kwajalein.³

Keinginan untuk membentuk suatu kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan tercantum pada kebijakan dasar Partai Buruh tentang masalah nuklir. Pada tahun 1960-an ketika pertama kalinya Partai Buruh mengeluarkan resolusi-resolusi artinya agar Partai Liberal Nasional menerima dan mengesahkan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan (pada saat itu Partai Buruh masih menjadi pihak oposisi di pemerintahan P.M Menzies). Kebijakan dasar dari Partai Buruh agar Australia terlepas dari dampak yang ditimbulkan dari senjata nuklir (masalah lingkungan) maupun ancaman perang nuklir antara Blok Barat dan Blok Komunis, karena keberadaan instalasi-instalasi militer AS di Australia.

Kebijakan luar negeri Australia dibawah Partai Buruh terhadap gagasan program bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan terus dikembangkan. Ketika Australia dibawah P.M Whitlam (Partai Buruh), mengkritik keberadaan instalasi-instalasi militer AS, serta menuntut agar Australia mendapat akses untuk mengontrol kegiatan di Pangkalan-pangkalan tersebut. Tekanan tersebut datang dari faksi Komunis dalam Partai Buruh yang menghendaki ditutupnya pangkalan North-West Cape. Ketika itu tekanan faksi kiri sangat kuat, maka Pemerintahan Partai Buruh akan menekankan persoalan-persoalan anti kolonialisme, perdamaian dunia dan pelucutan senjata, hak azasi manusia dan persoalan-persoalan lingkungan.

³ *Ibid*, hal. 225.

Pada waktu yang sama, Pemerintah Partai Buruh Australia dibawah P.M Withlam dan bersama pemerintah Selandia Baru mengambil tindakan hukum dengan mengajukan Perancis (masalah uji nuklir sejak 1966) ke Mahkamah Internasional. Tindakan ini dimaksudkan untuk menekan Perancis agar mengubah kebijakan tersebut dan agar lebih menghormati rakyat di kawasan ini.

Setelah Withlam mengalami kekalahan dalam pemilu 1975, maka gagasan untuk agenda pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan mengalami pasang surut dalam tahun-tahun berikutnya sejalan dengan terjadinya pergantian pemerintahan. Pemerintahan kembali dipegang oleh Partai Liberal yang berkoalisi dengan Partai Nasional P.M Fraser mengadakan perubahan-perubahan dalam kebijakan luar negerinya. Dimana salah satu kebijakannya adalah mengizinkan kembali kapal-kapal perang AS yang bersenjata nuklir ataupun bermesin nuklir untuk memasuki pelabuhan-pelabuhan Australia.

Kebijakan Partai Liberal dibawah P.M Fraser adalah menentang adanya agenda pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan, yang akan mengganggu hubungan dengan Negara-negara nuklir khususnya AS. Pada tahun 1976, Australia dibawah pemerintahan Partai Liberal bersama Selandia Baru mencoba memanfaatkan pertemuan SPF (*South Pasific Forum*) untuk mengeluarkan pernyataan bersama yang menegaskan bahwa suatu kawasan bebas senjata nuklir akan tetap menghormati peraturan keamanan yang telah ada antara Australia, Selandia Baru dan Amerika Serikat. Dengan kata lain, ia menentang adanya kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan. Pada pertengahan 1970-an sikap Australia tidak mendukung program pembentukan kawasan bebas senjata

nuklir antara lain disebabkan adanya masalah dengan Indonesia, menyusul perkembangan yang terjadi di Timor-timur.

Baru setelah Partai Buruh tampil kembali pada tahun 1983 gagasan pembentukan kawasan bebas senjata nuklir (KBSN) di Pasifik Selatan ini seakan mendapatkan momentumnya dibawah PM Robert Hawke, Australia menghidupkan kembali gagasan lama untuk membentuk KBSN di Pasifik Selatan. Pada pertemuan ke 14 SPF (*South Pasific Forum*) yang diadakan pada Agustus 1983 di Cambera masalah pembentukan kawasan bebas senjata nuklir mulai dibahas. Perubahan sikap Australia ini bukan hanya disebabkan oleh kebijakan dasar partai buruh terhadap masalah nuklir, tetapi juga karena dua faktor, yaitu dilanjutkannya kembali uji coba nuklir Perancis di Moruroa dan adanya sebuah laporan yang dibuat aktivis perdamaian Dr. Helen Coldicott,⁴ yang mengindikasikan adanya kontaminasi tingkat tinggi dengan adanya radiasi terhadap persediaan air Negara.

Kelompok perdamaian Australia merespon dalam penghapusan nuklir di kawasan tersebut dan berhasil mengumpulkan partisipasi masyarakat dalam melawan pertambangan uranium maupun keterlibatan Australia dalam daur ulang nuklir sampai tahun terbentuknya traktat kawasan bebas senjata nuklir di pasifik selatan tahun 1985.

Dilihat dari phenomena yang kontradiktif tersebut maka terjadi fenomena menarik tentang kebijakan luar negeri Australia yang satu sisi ingin membentuk kawasan bebas senjata nuklir, disisi lain Australia ingin mempertahankan

⁴ *Ibid*, hal 227.

hubungan pertahanan dan keamanan dengan AS. Australia juga merupakan Negara yang berpotensi untuk menjadi kekuatan nuklir di Pasifik Selatan pada saat itu.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, pokok permasalahannya sebagai berikut :

“Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan perbedaan kebijakan Australia tentang pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan antara pemerintahan P.M Whitlam dengan P.M Fraser ?”

C. Landasan Pemikiran

Dalam upaya menjawab rumusan masalah dan menarik hipotesa, maka dalam menganalisa kasus tentang Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan perbedaan kebijakan Australia tentang pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan antara pemerintahan P.M Whitlam dengan P.M Fraser, penulis menggunakan beberapa pendekatan yang relevan yaitu teori pengambilan keputusan dan konsep politik luar negeri.

Teori pengambilan keputusan dan konsep politik luar negeri mampu menjembatani berbagai personalan tentang pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan antara pemerintahan P.M Whitlam dengan P.M Fraser. Hal ini tidak lepas dari studi analisis yang dijalankan penulis bahwa tema ini

merupakan studi analisis komparasi atau perbandingan dua rezim kepemimpinan yang dalam realisasi kebijakannya dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal yang berkembang pada masa kepemimpinannya.

Studi analisis tentang perbandingan orientasi politik dua kepemimpinan sekaligus memperjelas bahwa dalam menjalankan kebijakannya, ternyata rezim Fraser dan Whitlam sebagai *decision maker* di Australia ternyata tidak mampu bersikap netral karena adanya pengaruh dari dalam dan luar negeri. Hal ini tidak lepas dari keberadaan Fraser dan Whitlam sebagai elit pada masa itu di Australia.

Menurut Robert D. Putnam ada tiga cara untuk mengenal apakah seseorang termasuk dalam kelompok elit atau tidak, yaitu :⁵

- a. Pertama, dengan analisa posisi yang lebih bersifat formal, yaitu pada kedudukan resmi dalam pemerintahan.
- b. Kedua, dengan analisa reputasi yang lebih bersifat informal dalam masyarakat.
- c. Ketiga, dengan analisa keputusan, melalui peranan yang dimainkannya dalam pembuatan atau penentangan terhadap keputusan politik.

Melalui konsep di atas maka Fraser dan Whitlam sebagai perdana menteri Australia dapat digolongkan sebagai elit yang kebijakan-kebijakannya dapat dipastikan selalu dapat berkonsekuensi luas dan dipengaruhi oleh berbagai dinamika percaturan politik domestik dan internasional. Sehingga sangat relevan

⁵ Mohtar Mas' oed dan Collin Mc Andrew, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1993, hal. 76.

apabila digunakan dua pendekatan yaitu teori pengambilan keputusan dan konsep politik luar negeri.

1. Teori Pengambilan Keputusan (*Decision Making*)

Iklm percaturan politik Internasional dan domestik mempunyai pengaruh penting dalam melahirkan kebijakan pemerintah Australia. Perubahan situasi dan kondisi Internasional maupun domestik sangat mempengaruhi pembuat keputusan dalam melaksanakan kebijakan luar negerinya. Tindakan Negara adalah tindakan yang diambil oleh Aktor (Pejabat Pemerintah) atas nama Negara. Oleh karena itu Negara adalah para pembuat keputusannya itu sendiri (*Decision Makers*), cara mereka mendefinisikan situasi merupakan salah satu cara untuk menjelaskan orientasi tindakan mereka dan mengapa hal itu dilakukan. Definisi situasi dibangun diantara tindakan mereka, yang oleh Richard C. Synder disebut sebagai aktor Pemerintah.⁶

Hal senada juga lebih diperjelas lagi oleh Raymond F. Hopkins bahwa pembentukan kebijakan luar negeri suatu negara antara lain ditentukan oleh faktor-faktor rasionalitas, persepsi, interpretasi dan definisi situasi serta waktu dalam membuat keputusan. Rasionalitas berkaitan dengan optimalisasi hasil. Persepsi adalah kesadaran para aktor dalam hal ini negara terhadap adanya events (peristiwa) dan *demands* (tuntutan-tuntutan) yang perlu mendapat respon. Interpretasi dan definisi situasi adalah upaya para aktor dalam menafsirkan apakah

⁶ Richard C. Synder, H.W. Buck and Burton Sapin, *Foreign Policy Decision Making : An Approach to Study of International Politic*, The Free Press of Glence New York, 1962, hal 67-68.

kejadian-kejadian dalam lingkungan eksternalnya akan menjadi ancaman atau hambatan atau justru menyediakan kesempatan dalam rangka pencapaian tujuan nasionalnya. Waktu pembuatan keputusan adalah saat dimana para aktor dituntut untuk secepat dan setepat mungkin dalam mengambil keputusan sebelum situasi menjadi tidak terkendali.⁷

Dinamika mengenai persepsi yang kemudian terakumulasi sebagai keputusan tersebut, bagi dua elit Australia yaitu Whitlam dan Fraser yang berperan sebagai “*stake holder*” dipengaruhi oleh faktor-faktor dari dalam dan luar negeri. Alur pembuatan keputusan politik luar negeri menurut William de Coplin konsep pembuatan kebijakan luar negeri adalah wujud mekanisme dalam memperjuangkan dan merealisasikan kepentingan-kepentingan nasional suatu bangsa memperhatikan kaidah-kaidah internasional, menurut Coplin pembuatan kebijakan luar negeri memiliki keterkaitan pada aspek-aspek tertentu yang saling berpengaruh dan mempengaruhi. Berbagai aspek tersebut antara lain kondisi politik domestik (*Domestic Politic*), kapabilitas Top Posisi atau posisi atas figur pemimpin (*Decisions Maker*), kapabilitas ekonomi dan militer (*Military and Economic Capability*) dan tindakan politik luar negeri (*Foreign Policy Act*).⁸

Aspek kondisi politik domestik (*Domestic Politic*) adalah suatu kondisi yang tercipta di suatu negara, mencakup berbagai unsur yang mendukung dan

⁷ Raymond, F. Hopkins dan Richard W. Mansbach, *Structure and Process in International Politics*, Happer and Row Publisher, New York, 1973, hal. 108.

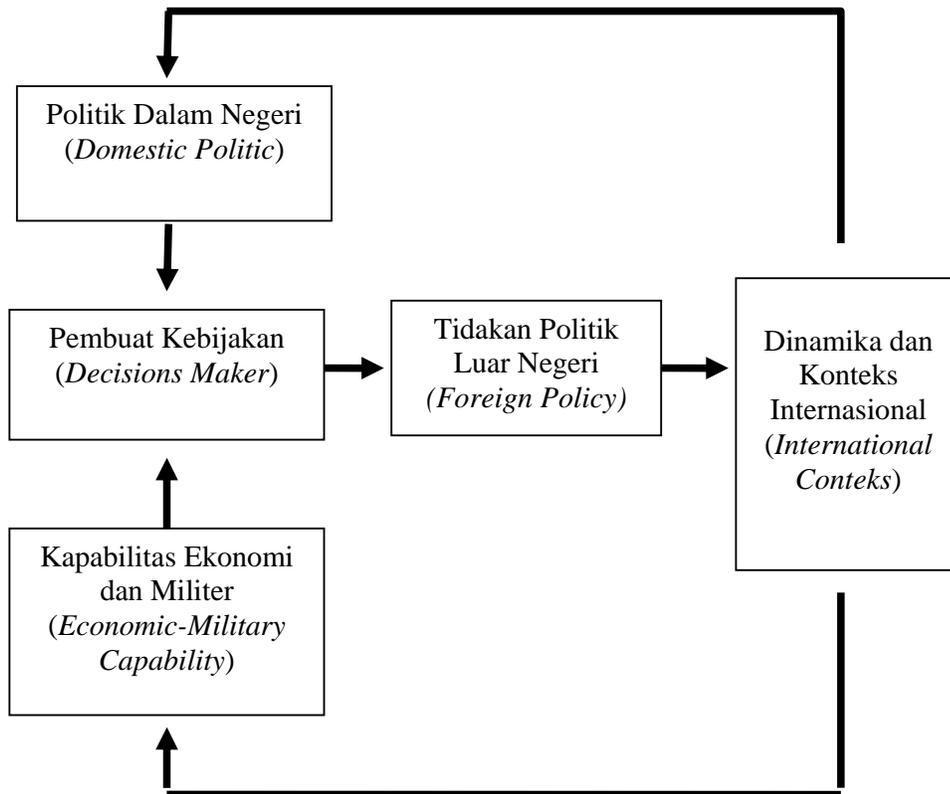
⁸ Wiliam de Coplin, “Introductions to International Politic : Teoritcal Overview”, dalam Sufri Yusuf, *Hubungan Internasional : Telaah dan Teoritis*, Penerbit Pustaka Sinar Baru, Bandung, 1992, hal. 30.

mempengaruhinya. Unsur-unsur tersebut mencakup stabilitas keamanan, kapabilitas kelompok kepentingan (*Interest Group*) dan beberapa aspek lainnya.

Kondisi politik suatu negara sangat menentukan produk kebijakan luar negeri yang dibuat oleh pembuat kebijakan (*Decisions Maker*) suatu negara. Kondisi politik dalam negeri mampu mendorong kebijakan luar negeri yang ditujukan untuk memenuhi beberapa kepentingan di dalam negeri, kepentingan tersebut pada umumnya mencakup pemeliharaan (*Preservations*), perolehan (*Acquisitions*) dan bentuk antisipasif.

Gambaran tentang alur pembuatan kebijakan luar negeri oleh rezim pemerintahan di suatu negara, merujuk pada konsep pembuatan keputusan luar negeri menurut William de Coplin dapat dilihat pada skema di halaman selanjutnya :

Gambar 1.1.
Skema Pembuatan Kebijakan Luar Negeri



Sumber : Teori Pembuatan Kebijakan Luar negeri yang diungkapkan Wilian D, Coplin, *Introduction to International Politics : A Theoretical Overviews*, terjemahan Marbun, CV. Sinar Baru, Bandung, 1992, hal.30.

Gambaran mengenai konsep di atas juga diperkuat dengan aspek definisi konseptual dan operasional. Definisi konseptual adalah definisi yang menggambarkan konsep dengan menggunakan konsep lainnya, sedangkan definisi operasional adalah serangkaian prosedur yang mendeskripsikan kegiatan yang

harus dilakukan jika penulis akan menjalankan analisis secara empiris dalam sebuah konsep.⁹

Dalam kasus kebijakan Whitlam dan Fraser dalam isu pembentukan kawasan bebas nuklir di Pasifik Selatan terdapat beberapa variabel yaitu politik dalam negeri, pembuatan kebijakan dan kapabilitas ekonomi militer. Secara konseptual ketiga variabel tersebut saling berhubungan dan memberikan pengaruh yang kuat bagi tindakan pembuatan kebijakan luar negeri. Sedangkan definisi operasional adalah menyangkut sejauh mana tiga variabel tersebut menjadi faktor pendorong bagi kepemimpinan Whitlam dan Fraser dalam membentuk kawasan bebas nuklir di Pasifik Selatan. Gambaran mengenai definisi konseptual dan operasional akan dijelaskan pada tabel 1.1. sebagai berikut.

Tabel 1.1.
Analisis Definisi Konseptual dan Operasional Dalam Pembuatan Kebijakan
Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan

No.	Konsep	Definisi Konseptual	Definisi Operasional
1.	Politik Dalam Negeri	Institusi-institusi pendukung	Partai, Kelompok penekan dan kepemimpinan.
2.	Politik Luar Negeri	Posisi tawar (bargain position) dan percaturan politik internasional	Pengaruh negara adikuasa, <i>deterrence</i> dan potensi ancaman.

Politik dalam negeri pada sebuah negara pada umumnya dipengaruhi secara kuat oleh birokrat, partai sekaligus kepentingan masyarakat. Birokrasi

⁹ Mas' oed, Mohtar *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal.99-101.

merupakan suatu sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai sipil pemerintah yang melalui suatu sistem hirarki atau jenjang jabatan. Disamping itu makna mengenai birokrasi adalah suatu mekanisme operasional yang serba lamban karena harus melalui berbagai bidang yang sistemis dan bukan merupakan hal yang pragmatis yang diidentikan dengan suatu hal yang menghambat kemajuan suatu negara.¹⁰

Keberadaan lembaga birokrat di negara berkembang ataupun negara maju, memiliki peranan yang vital bagi realisasi kebijakan politik luar negeri. Pada dasarnya keberadaan lembaga birokrat di suatu negara mengalami perkembangan yang pesat karena kompleksnya berbagai permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah di suatu negara. Walaupun keberadaan lembaga birokrat memiliki peranan yang penting, namun mekanisme kerjanya masih terintegrasi dengan fungsional eksekutif (Pemerintah).

Lembaga birokrat pada umumnya dijalankan melalui garis-garis fungsional dalam kebijakan-kebiakan ekonomi, politik luar negeri dan kebijakan kesejahteraan. Makna mengenai birokrat yang mempengaruhi (*Bureaucratic Influencer*) dalam hal ini merupakan hal yang menunjuk kepada berbagai individu serta organisasi dalam lembaga eksekutif pemerintah yang membantu para pengambil keputusan dalam menyusun, serta melaksanakan kebijakan.

Keberadaan partai politik di negara maju ataupun di negara berkembang, keberadaannya memiliki peranan yang strategis sebagai media dalam menyalurkan aspirasi publik, sekaligus menjadi kontrol bagi kinerja pemerintahan

¹⁰ BN, Marbun, *Kamus Politik Edisi Baru*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hal.74.

di suatu negara. Dalam pembahasan ini makna mengenai partai yang mempengaruhi (*Partisan Influencer*) adalah bertujuan menerjemahkan tuntutan-tuntutan masyarakat menjadi tuntutan-tuntutan politis, yakni tuntutan-tuntutan kepada para pengambil dan pembuat keputusan (Pemerintah).¹¹

Sistem partai yang mempengaruhi ini pada dasarnya banyak menekan para penguasa dengan menyediakan personel-personel yang dapat berperan dalam pengambilan keputusan. Partai yang mempengaruhi menurut William De Coplin dapat dipandang sebagai informasi dua arah yang mempengaruhi para pengambil keputusan resmi dan anggota masyarakat, demikian halnya juga sebaliknya. Partai yang mempengaruhi dalam hal ini banyak memfokuskan perhatian pada masalah pembentukan kebijakan dalam negeri, sekaligus dapat mempengaruhi orientasi politik luar negeri, terutama apabila kebijakan-kebijakan itu membawa percabangan (ramifikasi) di antara berbagai masalah dalam negeri yang kritis dan kompleks.

Kepentingan yang mempengaruhi (*Interest Influencer*) pada dasarnya terdiri atas komunitas atau sekelompok orang yang bergabung bersama melalui serangkaian kepentingan yang sama, yang belum cukup luas untuk bisa menjadi dasar bagi aktifitas kelompok partai. Dengan kata lain kepentingan yang mempengaruhi adalah terdiri dari kelompok kepentingan (*Interest Group*) yang setingkat di bawah partai.¹² Kendati belum sekuat partai namun kelompok kepentingan ini mampu menjadi kontrol yang kuat bagi kinerja pemerintahan, khususnya untuk merespon berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh rezim.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid*, hal.87.

Pada umumnya kepentingan yang mempengaruhi ini sering dimotivasi untuk melakukan persamaan kepentingan ekonomi. Disamping itu, kepentingan yang bersifat non-ekonomis juga bisa digunakan sebagai dasar bagi tindakan kolektif, terutama apabila ada ikatan-ikatan etnis, religius dan geografis di antara komunitas tersebut.

Kembali Synder menyatakan bahwa bagaimanapun faktor-faktor non-pemerintah harus menjadi pertimbangan dalam berbagai system analisis. Karena biasanya terdapat pengaruh non-pemerintah terhadap tindakan negara. Synder mengelompokkan berbagai faktor tersebut dalam konsep lingkungan (setting). Dalam hal ini penulis akan membahas pada faktor eksternal setting yaitu: Eksternal setting, pada umumnya menunjukkan beberapa faktor dan kondisi di luar batas-batas teritorial dari negara, berbagai tindakan dan reaksi dari negara lain dan juga masyarakatnya serta dunia internasional. Keterkaitan faktor-faktor dan kondisi tersebut dalam situasi tertentu akan sangat bergantung pada persepsi, penilaian dan tujuan dari *decisions makers*.¹³

2. Konsep Politik Luar Negeri

Konsep politik luar negeri menurut pendapat dari William D. Coplin,¹⁴ ia menyatakan bahwa politik luar negeri atau suatu Negara dipengaruhi oleh beberapa determinan yaitu perilaku pengambil keputusan, politik dalam negeri, kontek internasional, serta ekonomi dan militer. Pada determinan kontek

¹³ Richard C. Synder, H.W. Buck and Burton Sapin, Loc.cit.

¹⁴ William D. Coplin, *Introduction to International Politics*, Engleweed Cliffs : Prentice Hall International Inc. 1990. hal 167-178.

internasional mencakup faktor-faktor geografis, ekonomi dan militer. Faktor-faktor ini menentukan logistik militer, pola perdagangan, pola aliansi serta keanggotaan dalam organisasi antar pemerintah. Variabel dan determinan tersebut di atas sangat relevan untuk menganalisa perubahan-perubahan yang terjadi pada politik luar negeri Australia terhadap agenda pembentukan kawasan bebas senjata nuklir.

Selanjutnya pendapat ini didukung oleh Daugherty dan Pfaltzgraff,¹⁵ yang mengatakan bahwa faktor geografi, demografi, distribusi sumber-sumber alam dan pembangunan teknologi merupakan faktor penting dalam politik internasional. Di dalam politik luar negeri pasti mengandung kepentingan nasional, kepentingan nasional suatu negara disesuaikan dengan kebutuhan serta situasi, kondisi negara tersebut.

Dengan demikian maka dapat diketahui bahwa sebenarnya politik luar negeri merupakan bagian dari strategi untuk mewujudkan kepentingan nasional.

Menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, kepentingan nasional yaitu :

*“Tujuan Fundamental dan determinan utama yang menjadi pedoman para pengambil keputusan suatu negara dalam menentukan politik luar negerinya, berupa konsepsi yang diformulasikan secara khas dari berbagai elemen yang merupakan kebutuhan yang paling vital dari suatu negara yang berdaulat.”*¹⁶

¹⁵ James E. Dougherty dan Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relation A Comprehensive Surney*, Row Publishers, New York 1990.

¹⁶ Jack C. Plano and Roy Olton, *The International Dictionary : Third Edition*, ABC Clio, Western Michigan University, California, 1982, hal.32.

Beberapa faktor dari kepentingan nasional dari suatu negara pada umumnya adalah :¹⁷

a. Mempertahankan kelangsungan hidup (*survival*).

Self preservation merupakan sebuah hak yang sangat hakiki dan esensial sebagai tujuan fundamental suatu negara. Kategori kepentingan nasional ini juga merupakan prasyarat vital bagi tujuan negara di seluruh dunia. Upaya mempertahankan diri juga memiliki keterkaitan dengan harkat dan martabat bagi suatu negara yang berdaulat untuk kelangsungan jalannya suatu negara.

b. Kemerdekaan dan kedaulatan negara.

Independence atau kemerdekaan merupakan faktor penting dari kepentingan nasional suatu negara. Kemerdekaan juga berperan vital seperti halnya *self preservation* karena faktor ini memiliki hubungan yang kuat dengan kemandirian suatu negara untuk dapat menjalankan jalannya sistem kenegaraan tanpa campur-tangan asing, baik secara langsung ataupun tidak langsung yang pada akhirnya dapat mewujudkan sebuah pola pemerintahan yang stabil untuk mewujudkan kesejahteraan negaranya.

c. Keamanan militer, politik dan ekonomi.

Military security atau keamanan militer merupakan bagian dari kepentingan nasional yang bersifat vital. Faktor ini sangat berpengaruh

¹⁷ Tulus Warsito, *Teori-teori Politik Luar Negeri : Relevansi dan Keterbatasannya*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1989, hal.30.

untuk menjaga kelangsungan suatu negara, sekaligus sebagai ujung tombak dalam menghadapi ancaman dari dalam dan luar negara. Dalam perkembangannya keamanan militer bukan hanya menyangkut sumber daya militer fisik, namun juga non-fisik yang juga berperan sebagai tolok ukur kemajuan militer suatu negara.

Kemampuan suatu negara dalam membentuk sebuah aliansi, pakta dan kerjasama bidang pertahanan mampu menjadi sebuah parameter keamanan militer. Sebuah negara yang memiliki yang sumber daya alutsista yang besar tentunya tidak akan optimal tanpa disertai dengan adanya kerjasama dan perluasan hegemoni ke negara atau regional lainnya dan demikian juga sebaliknya.

Ketentuan diatas juga diperkuat dengan ketentuan lainnya, yang menyatakan bahwa kepentingan nasional dalam isu keamanan merupakan elemen penting bagi tujuan negara. Sehingga apapun caranya harus dapat dipertahankan eksistensinya dan relevansinya. Kenyataan ini diperkuat dengan pernyataan Aristoteles terkait dengan keamanan nasional yaitu, *“The State come into existence originating in the bare needs of life and continuing in for the sake of good life”*.¹⁸ (Negara mendapatkan eksistensinya berdasarkan kebutuhan hidup yang mendesak dan kemudian tetap diperlukan keberadaanya untuk membina kehidupan yang lebih baik).

¹⁸ Aristoteles terjemahan Benyamin Jowett dalam F. Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, hal.164.

Hampir pada setiap negara di dunia memiliki tujuan utama yang homogen yang dapat diklasifikasikan menjadi dua hal pokok yaitu :¹⁹

- a. Keamanan dan keselamatan (*security and safety*).
- b. Kesejahteraan dan kemakmuran (*welfare and prosperity*).

Keinginan untuk membentuk kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan telah menciptakan ketidakpastian sikap Australia dalam mengembangkan gagasan tersebut pada periode 1970-an sampai 1985. Apakah Australia dibawah pemerintahan Partai Buruh maupun Partai Liberal dan Nasional mendukung atau menolak agenda pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan. Sehingga masing-masing pihak merasa perlu untuk mempersiapkan alternatif tindakan jika situasi yang tidak dikehendaki terjadi.

Secara definisi, kawasan bebas nuklir di Pasifik Selatan merupakan sebuah kondisi yang merujuk pada pengertian bahwa penggunaan sumber daya nuklir hanya untuk tujuan damai, seperti untuk kegiatan penelitian atau sebagai energi alternatif. Sehingga dapat ditegaskan bahwa pada kawasan bebas nuklir di Pasifik Selatan sumber daya nuklir yang ada bukan untuk tujuan perang yang dapat mengancam stabilitas keamanan Australia dan negara-negara lainnya di Pasifik Selatan.

Dalam mengembangkan pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan, pemerintah Australia dibawah pemerintahan P.M Whitlam secara eksternal sangat kuat dipengaruhi dengan berbagai peristiwa yang terjadi diluar

¹⁹ T. May Rudy, *Pengantar Ilmu Politik : Wawasan Pemikiran dan Kegunaannya*, Refika Aditama Press, Bandung, 2003, hal.64-65.

Australia. Seperti akibat yang ditimbulkan dari aktivitas uji coba nuklir Perancis di Kawasan Pasifik Selatan yang mengakibatkan penduduk daerah Kaledonia dan Polinesia Perancis mengalami berbagai penyakit dan kerusakan lingkungan di kawasan tersebut serta meningkatnya anti nuklir di masyarakat di negara-negara Pasifik Selatan. Dimana tindakan ini dapat dilihat, pada tahun 1973 Australia dan Selandia Baru membawa Perancis ke Mahkamah Internasional. Namun, dalam perkembangannya P.M Whitlam mendapatkan tekanan dari Amerika Serikat untuk tidak mendukung gagasan tersebut yang melihat tindakan ini sebagai ancaman atas kehadirannya di kawasan tersebut dan telah menjadi faktor penentu utama dalam eksternal setting.

Sementara dari internal setting tentu saja terkait dengan persepsi/opini para pembuat kebijakan Australia tentang agenda pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan kondisi domestik seperti visi P.M Whitlam dan adanya tuntutan dari dalam Partai Buruh sendiri dalam mendukung pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan dan pelucutan senjata secara menyeluruh.

Ketika dibawah pemerintahan P.M Fraser, dalam menyikapi agenda pembentukan kawasan bebas senjata nuklir, pemerintah Fraser secara eksternal dipengaruhi oleh aliansi-aliansi hubungan keamanan dan pertahanan yang dibina Australia sejak sebelum dan sesudah berjalannya perang dingin antara negara-negara besar terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet. Oleh karena itu, urusan pertahanan dan luar negeri merupakan persoalan yang sangat mendesak bagi P.M Fraser. Sikap Fraser adalah menentang adanya pembentukan kawasan bebas senjata nuklir, hal ini direalisasikan dengan melakukan pembatalan pada

peraturan yang melarang kapal-kapal Amerika Serikat yang bersenjata nuklir maupun yang bermesin nuklir diizinkan untuk memasuki pelabuhan-pelabuhan Australia. Demikian juga masalah Indonesia sebagai negara tetangga, Indonesia dipersepsikan partai koalisi sebagai ancaman yang akan mengganggu wilayah strategisnya. Untuk itulah Australia dibawah P.M Fraser sangat khawatir terhadap negara tetangga yang radikal khususnya Indonesia.

Kemudian dari Internal setting, P.M Fraser sangat dipengaruhi oleh adanya orientasi Partai Liberal dan Nasional (Koalisi) untuk tetap menjaga hubungan dengan negara-negara besar (Pro-nuklir). Ketika Australia dibawah P.M Bob Hawke dalam agenda pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan sangat dipengaruhi oleh adanya peristiwa yang ada diluar Australia seperti berlanjutnya program uji coba nuklir Perancis di Moruroa (Polinesia Perancis) dan berkembangnya negara-negara di kawasan Pasifik Selatan yang mendeklarasikan negaranya bebas dari nuklir (anti-nuklir) telah menjadi faktor penentu dari eksternal setting.

Dalam pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan, pemerintah Bob Hawke secara internal tentu saja dipengaruhi oleh adanya orientasi Partai Buruh, kelompok penekan dan kepemilikan sumber daya alam (Uranium) yang dimiliki oleh Australia untuk menekan Perancis agar berhenti melakukan program uji coba nuklirnya di kawasan tersebut. Dimana tindakan itu dilihat dari reaksi Bob Hawke dalam meratifikasi kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan pada tahun 1986, P.M Bob Hawke melakukan upaya kompromi antar kelompok penekan (anti-nuklir) dan Partai Liberal (pro-nuklir).

D. Hipotesa

Berdasarkan uraian di atas dan permasalahan yang melingkupi kebijakan luar negeri Australia dalam program Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Pasifik Selatan yang gagas pemerintah Australia, dipengaruhi faktor eksternal dan internal sebagai berikut :

1. Kebijakan luar negeri Australia terhadap program kawasan bebas senjata nuklir berubah-ubah dilatar belakangnya oleh adanya determinan eksternal seperti masalah uji coba nuklir perancis di Kawasan Pasifik Selatan, tekanan AS dan adanya invasi Indonesia terhadap Timor Timur, serta berlanjutnya uji coba nuklir perancis dan kekuatan Negara-negara di Kawasan Pasifik Selatan.
2. Sedangkan dari determinan internal antara lain, orientasi dan gaya kepemimpinan partai yang berkuasa, para kelompok penekan dan dilema kepemilikan uranium Australia.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu metode penelitian yang menitikberatkan pada analisa data yang sifatnya non-angka dan tanpa menggunakan rumus-rumus statistik sebagai pendekatannya.²⁰ Sedangkan untuk analisis data penulis menggunakan deskriptif kualitatif yang dimaksudkan

²⁰ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hal.12.

untuk menggambarkan situasi yang dipandang relevan secara obyektif dan jelas atas dasar fakta-fakta yang terjadi untuk kemudian diambil kesimpulan.

Fakta atau informasi yang memanfaatkan data sekunder yang digunakan berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam karya skripsi ini. Proses analisa dalam penelitian ini bersifat deskriptif, di mana data yang telah dikumpulkan dan kemudian disusun dan dipaparkan sehingga ditemukan gambaran yang sistematis dari permasalahan penelitian.

Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui penelitian perpustakaan (*library research*). Data diperoleh melalui sumber-sumber yang berasal dari buku-buku, jurnal, surat kabar dan internet.

F. Tujuan Penelitian

Skripsi yang berjudul Kebijakan Luar Negeri Australia Terhadap Pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Pasifik Selatan bertujuan :

1. Mengetahui kebijakan Luar Negeri Australia terhadap program pengembangan kawasan bebas senjata nuklir (KBSN) di Pasifik Selatan. Pada masa Australia dibawah Pemerintahan Partai Buruh maupun Partai Liberal.
2. Mengetahui Faktor penentu kebijakan Luar Negeri Australia dalam membentuk Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Pasifik Selatan.
3. Mengetahui keterlibatan Negara-negara nuklir dalam pengembangan dan uji coba senjata nuklir di Pasifik Selatan.

G. Jangkauan Penelitian

Agar dalam penulisan terdapat ruang lingkup yang jelas, maka saya membatasi penelitian pada kebijakan luar negeri Australia terhadap pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan dengan pembatasan pada masa pemerintahan P.M Whitlam dan P.M Fraser. Jangkauan di luar periode tersebut sedikit disinggung selama masih ada keterkaitan dan korelevanan dengan tema yang sedang di bahas.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dalam pembahasannya akan terbagi dalam empat bab yang bertujuan untuk mempermudah alur pemikiran penulis secara garis besar. Bab-bab yang terdapat dalam penulisan ini akan diuraikan sebagai berikut :

Bab I : Menjelaskan tentang pendahuluan meliputi : Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Landasan Pemikiran, Argumen Pokok, Metode Penelitian, Tujuan Penelitian, Jangkauan Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II : Membahas tentang dinamika perkembangan persoalan nuklir di kawasan Pasifik Selatan.

Bab III : Berusaha menjelaskan tentang faktor-faktor eksternal dan internal yang mempengaruhi kebijakan PM. Withlam dalam pembentukan kawasan bebas nuklir di pasifik selatan

Bab IV : Berusaha menjelaskan tentang faktor-faktor eksternal dan internal yang mempengaruhi kebijakan PM.Fraser dalam pembentukan kawasan bebas nuklir di pasifik selatan

Bab V : Berisi tentang kesimpulan faktor-faktor yang melatar belakanginya adanya perubahan kebijakan luar negeri Australia terhadap pembentukan kawasan bebas senjata nuklir di Pasifik Selatan.