

BAB I

PENDAHULUAN

Sebagaimana yang telah diketahui secara umum, Australia merupakan negara yang memiliki peranan aktif di dalam dunia internasional. Peranan aktif tersebut tidak terlepas dari implementasi kebijakan luar negeri Australia. Terdapat hal yang menarik mengenai Australia yaitu dari segi historis, kultural dan politik Australia lebih mengarah kepada negara-negara barat, namun secara geografis Australia berada di wilayah Asia-Pasifik. Kedua hal tersebut ternyata berpengaruh dalam setiap pengambilan kebijakan Australia. Oleh karena itu, penulis menjadikan Australia sebagai subjek penelitian dalam skripsi ini untuk mengetahui lebih dalam mengenai salah satu kebijakan luar negeri Australia.

A. Latar Belakang Masalah

Australia merupakan salah satu negara yang berada di belahan bumi bagian selatan dan berbatasan dengan negara-negara seperti Indonesia, Papua Nugini dan Timor Leste. Australia merupakan negara terluas keenam didunia dengan luas wilayah sekitar 7.714.220 km².¹ Australia merupakan salah satu negara bekas jajahan Inggris. Australia menjadi negara yang merdeka pada tanggal 1 Januari 1901. Dewasa ini, Australia masih tergabung dalam *Commonwealth*. *Commonwealth* atau Persemakmuran Inggris merupakan persatuan yang terdiri dari negara-negara berdaulat yang didirikan atau bekas jajahan Inggris.

¹ *CIA World Fact Book : Australia-Oceania :: Australia*. Diakses dari <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/as.html> pada Sabtu, 7 November 2015 jam 09.00 WIB.

Australia termasuk salah satu negara maju di dunia. Kemajuan Australia ini dapat dilihat dari segi perekonomian, kekayaan, pendidikan, kesehatan dan kualitas hidup di Australia. Negara ini memiliki sumber daya alam yang berlimpah, infrastruktur dan teknologi yang maju serta produktivitas yang tinggi. GDP negara Australia pada tahun 2014 mencapai USD 1,4 triliun.² Pendapatan ini diperoleh dari sektor-sektor perekonomian Australia seperti sektor manufaktur, perdagangan, jasa keuangan dan investasi. Sektor jasa merupakan sektor yang menjadi penyumbang terbesar GDP Australia dengan presentase 70%. Dalam kegiatan perekonomiannya, Australia mengandalkan dua bidang umum yaitu bidang industri dan pertanian.

Pertumbuhan perekonomian Australia dimulai pada pertengahan abad ke 19 dengan adanya kemunculan industri wol dan emas. Perekonomian Australia tumbuh secara perlahan dengan sistem finansial yang dari tahun ke tahun semakin kuat dan stabil. Menguatnya sistem finansial tersebut membuat perekonomian Australia cenderung tidak terpengaruh oleh adanya krisis finansial global. Australia juga menjadi salah satu negara penganut sistem pasar bebas dan pasar terbuka. Kedua sistem ini menitikberatkan pada aktifitas pasar yaitu penawaran dan permintaan yang dilakukan dan ditetapkan secara bebas oleh para pelaku tanpa adanya intervensi dari pemerintah. Kedua sistem ini juga identik dengan minimnya batasan aturan dalam mengatur perdagangan. Dengan menganut kedua sistem tersebut, telah meningkatkan produktifitas dan pertumbuhan perekonomian Australia menjadi lebih fleksibel dan dinamis serta membuat Australia menjadi negara yang diminati sebagai rekan kerjasama.

² *CIA World Fact Book : Australia-Oceania :: Australia.* Diakses dari <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/as.html> pada Sabtu, 7 November 2015 jam 09.00 WIB.

Dalam usaha untuk mendorong laju perekonomiannya, Australia memiliki peranan aktif dalam dunia ekonomi internasional. Australia tergabung dalam lembaga ekonomi dan keuangan internasional seperti World Bank, IMF dan WTO serta bergabung dalam forum-forum ekonomi dan perdagangan internasional. Australia memiliki peranan yang cukup penting dalam lembaga-lembaga tersebut. Misalnya, di dalam World Bank Australia menjadi donor terbesar ke 10 pada tahun 2010.³ Selain itu, Australia juga terlibat aktif dalam perjanjian-perjanjian perdagangan bebas atau *Free Trade Area* (FTA) dengan banyak negara termasuk Amerika Serikat, Tiongkok, Inggris dan Korea Selatan.

Pada tahun 2013, muncul sebuah inisiasi untuk membangun sebuah lembaga keuangan internasional baru yang bernama *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). AIIB merupakan bank pembangunan multilateral yang diinisiasi dan dibentuk oleh Republik Rakyat Tiongkok. AIIB telah resmi diluncurkan pada bulan Oktober 2014 dan sepenuhnya berdiri pada 25 Desember tahun 2015. Tujuan dari dibentuknya AIIB adalah untuk mendukung konektivitas, integrasi dan meningkatkan perekonomian secara keseluruhan serta meningkatkan daya saing negara-negara di Asia; untuk memenuhi *gap* dalam pembiayaan infrastruktur yang tidak dapat dipenuhi oleh Bank Pembangunan Multilateral lain.⁴ AIIB tidak hanya akan bergerak dalam pembiayaan infrastruktur saja, melainkan juga dalam bidang transportasi, telekomunikasi, pembangunan infrastruktur pedesaan, agrikultur dan sektor lingkungan.

³ *World Bank Finances*, Diakses dari <https://finances.worldbank.org/Financial-Intermediary-Funds/Biggest-donors-by-countries-2010/r2cs-ptjn> pada Sabtu, 7 November 2015 jam 10.00 WIB.

⁴ *Penandatanganan MoU Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)*. Diakses dari <http://www.kemenkeu.go.id/SP/penandatanganan-mou-aisan-infrastructure-investment-bank-aiib> pada Jum'at, 11 November 2015 jam 08.30 WIB.

Pendirian bank pembangunan multilateral ini dilatarbelakangi oleh Pemerintah Tiongkok yang merasa bahwa pembangunan dan pertumbuhan perekonomian internasional khususnya di wilayah Asia cukup lamban serta adanya perlakuan yang tidak adil antara negara maju dan negara berkembang yang dilakukan oleh lembaga keuangan internasional yang telah ada serta kegagalan dari lembaga keuangan internasional naungan sistem Bretton Wood dalam membantu negara berkembang untuk menjadi negara maju dan keluar dari permasalahan perekonomian.⁵ Tiongkok juga beranggapan bahwa lembaga keuangan Internasional seperti World Bank dan ADB terlalu didominasi oleh kepentingan Amerika Serikat dan Jepang sehingga tidak berjalan secara efektif.⁶

Meskipun AIIB bertujuan untuk meningkatkan daya saing negara-negara di Asia, namun keanggotaannya bersifat inklusif yang berarti keanggotaannya tidak dibatasi oleh kriteria tertentu. Negara manapun dapat bergabung di dalamnya dan tidak terbatas hanya pada wilayah regional Asia saja. Sifat ini mencerminkan bahwa AIIB bersifat multilateral. Selain itu, AIIB juga secara berkala terus melakukan modifikasi kebijakan dan memberikan penawaran yang menguntungkan bagi negara-negara yang bergabung. Sehingga AIIB menjadi sebuah lembaga yang menarik, bukan hanya bagi negara-negara dari regional Asia saja melainkan juga negara-negara non-regional dan berminat untuk bergabung didalamnya. Pada tahun 2015, AIIB telah memiliki 57 calon anggota pendiri atau *Prospective Founding Members* (PFMs) termasuk Australia.⁷

⁵ Masahiro Kawai, Asian Infrastructure Investment Bank in the Evolving International Financial Order dalam Daniel Bob, *Asian Infrastructure Investment Bank: China As Responsible Stakeholder?*, United States of America : Sasakawa Peace Foundation USA, 2015, hal 10.

⁶ Ibid.

⁷ *AIIB : Prospective Founding Members*. Diakses dari <http://www.aiib.org/html/pagemembers/> pada Jum'at, 11 November 2015 jam 09.00 WIB.

Pada awal inisiasi pembentukannya, AIIB mendapat kecaman dari Amerika Serikat. Amerika Serikat yang merupakan pesaing Tiongkok menganggap bahwa pendirian AIIB hanyalah upaya Tiongkok untuk mencapai kepentingan nasional dan meningkatkan dominasinya di Asia dan dunia Internasional. Kekhawatiran Amerika Serikat bahwa keberadaan AIIB akan menghambat pencapaian kepentingan-kepentingannya dan akan mengurangi dominasi Amerika Serikat di dunia internasional terutama di wilayah Asia. Ditambah Amerika Serikat dewasa ini sedang menjalankan kebijakan dan perjanjian khusus untuk wilayah Asia Pasifik yaitu *Pivot to Asia* dan *Trans-Pacific Partnership*. Keberadaan AIIB dikhawatirkan dapat mengganggu jalannya kebijakan tersebut.

AIIB juga dianggap sebagai pesaing bagi lembaga-lembaga ekonomi dan keuangan internasional yang didominasi oleh Amerika Serikat. Disisi lain, Amerika Serikat juga mempertanyakan tentang keefektifan AIIB dan pemenuhan sistem operasional sesuai dengan standar internasional. Merasa terancam oleh adanya AIIB, Amerika Serikat kemudian melakukan *lobbying* dan memberikan himbuan untuk para sekutu-sekutunya seperti Australia, Inggris, Jerman, Perancis dan Italia untuk tidak bergabung ke dalam keanggotaan AIIB.⁸ Upaya ini dilakukan untuk membendung minat negara tersebut terhadap AIIB.

Pada awalnya, Australia memutuskan untuk tidak bergabung dengan AIIB mengikuti langkah Amerika Serikat.⁹ Hal ini dapat dipahami bahwa

⁸ Jane Perlez, *U.S. Opposing China's Answer to World Bank*, 9 Oktober 2014, The New York Times. Diakses dari <http://www.nytimes.com/2014/10/10/world/asia/chinas-plan-for-regional-development-bank-runs-into-us-opposition/> pada Jum'at, 11 November 2015 jam 10.00 WIB.

⁹ Helen Clark, *Australia May Not Join New Asian Bank After All*, 12 November 2014, The Diplomat. Diakses dari <http://thediplomat.com/2014/11/australia-may-not-join-new-asian-bank-after-all/> pada Jum'at, 11 November 2015 jam 10.00 WIB.

Australia merupakan salah satu sekutu Amerika Serikat yang berada di wilayah Asia. Pada saat itu, Australia juga masih mempertanyakan perihal tentang bagaimana detail AIIB meliputi fungsi dan tujuan, struktur organisasi, sistem operasional. Namun ternyata Australia berubah pikiran dan memutuskan untuk bergabung dalam keanggotaan AIIB. Pada tanggal 24 Juni 2015, melalui Menteri keuangan Australia, Joe Hockey bersama Menteri Luar Negeri Australia, Julie Bishop merilis pengumuman bahwa Australia memutuskan untuk bergabung menjadi salah satu negara pendiri AIIB. Pada tanggal 29 Juni 2015, Australia secara resmi menandatangani *Articles of Agreement (AOA)* AIIB yang diwakili oleh Menteri keuangan Australia, Joe Hockey di Beijing, Tiongkok. Australia menjadi negara ke 6 pemegang saham terbesar AIIB sebanyak A\$930 miliar.¹⁰ Keputusan Australia untuk bergabung dengan AIIB ini telah melalui proses perundingan yang lama dan panjang dengan berbagai pertimbangan baik dari kondisi domestik maupun konteks internasional.

B. Rumusan Masalah

Dengan melihat latar belakang masalah diatas, penulis ingin mengajukan pokok permasalahan yang akan diteliti dalam penyusunan skripsi ini. Adapun rumusan masalah yang diangkat oleh penulis adalah

“Mengapa Australia memutuskan bergabung dalam keanggotaan Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) pada tahun 2015 ?”

¹⁰ *Australia Government – The Treasury : Australia to join the Asian Infrastructure Investment Bank*. Diakses dari <http://jbh.ministers.treasury.gov.au/media-release/064-2015/> pada Jum'at, 11 November 2015 jam 09.30 WIB.

C. Kerangka Dasar Pemikiran

Dalam memahami perilaku sebuah negara, tidak akan terlepas dari kepentingan nasional yang dimiliki oleh negara tersebut. Kepentingan tersebut yang menjadi landasan dan acuan bagi sebuah negara dalam memutuskan sebuah kebijakan negara baik domestik maupun luar negeri. Dalam penulisan skripsi ini, penulis akan berfokus pada perilaku sebuah negara dalam proses pengambilan sebuah kebijakan dan apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengambilan dan hasil kebijakan tersebut. Dalam upaya untuk menganalisis isu yang dibahas, penulis menggunakan Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri dan konsep Organisasi Internasional. Teori dan Konsep tersebut dianggap oleh penulis sesuai untuk mendeskripsikan isu yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.

1. Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri

Dalam memahami bagaimana proses pembuatan sebuah kebijakan luar negeri, terlebih dahulu perlu untuk memahami tentang pengertian kebijakan luar negeri. Pengertian kebijakan politik luar negeri menurut Jack C. Plano dan Roy Olton adalah sebagai berikut :

“Foreign policy is a strategy or planned course or action developed by the decision makers of state and vis a vis other states or international entities aimed at achieving specific goals defined in terms of national interest. A specific foreign policy carried on by a state may be the result of an initiative by that state or may be a reaction to initiative undertaken by other states.”¹¹

¹¹ Jack C. Plano dan Roy Olton, *International Relation Dictionary*, Rinehart and Wingston Inc, USA, 1969, hal 127.

Kebijakan politik luar negeri menurut penjelasan diatas adalah sebuah strategi atau tindakan yang terencana yang dibuat oleh para pembuat kebijakan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau entitas internasional yang bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan kepentingan nasional. Secara spesifik sebuah kebijakan politik luar negeri sebuah negara merupakan hasil dari inisiatif negara tersebut atau reaksi dari inisiatif yang diambil oleh negara lain. Kebijakan politik luar negeri sering disebut juga sebagai perpanjangan dari politik dalam negeri sebuah negara. Kebijakan politik luar negeri merupakan keputusan suatu negara dalam melihat suatu fenomena internasional yang didasarkan pada kepentingan nasional negara tersebut dan strategi yang telah direncanakan oleh para pembuat kebijakan.

Para pembuat kebijakan luar negeri dalam memutuskan sebuah kebijakan mempertimbangkan adanya kepentingan nasional negara. Karena pada dasarnya kebijakan luar negeri sebuah negara lahir dari kepentingan nasional negara tersebut. Selain itu, para pembuat kebijakan juga perlu mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri tersebut. Oleh karena itu, perlu terlebih dahulu memahami pengertian konsep kepentingan nasional. Menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, konsep kepentingan nasional adalah sebagai berikut :

“... the fundamental objective and ultimate determinant that guides the decision makers of a state in making foreign policy. The national interest of a state is typically a highly generalized conception of those elements of constitute the state most vital needs. These include self- preservation, independence, territorial integrity, military security, and economic well-being.”¹²

¹² Jack C. Plano dan Roy Olton, *International Relation Dictionary*, Rinehart and Wingston Inc, USA, 1969.

Kepentingan nasional menurut konsep diatas adalah tujuan mendasar serta faktor paling penting yang menentukan dan memandu para pembuat kebijakan dalam memutuskan politik luar negeri. Kepentingan nasional sebuah negara merupakan konsepsi yang sangat umum yang terdiri dari elemen-elemen yang menjadi kebutuhan vital bagi negara. Elemen-elemen tersebut adalah pertahanan diri (*self-preservation*), kemandirian (*independence*), integrasi territorial (*teritorial integrity*), keamanan militer (*military security*) dan kemakmuran ekonomi (*economic well-being*).

Dalam memahami bagaimana proses dalam pengambilan sebuah kebijakan luar negeri, penulis menggunakan pendekatan Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri menurut William D. Coplin. Dalam teori ini dijelaskan bahwa sebuah kebijakan lahir bukan tanpa adanya sebuah pertimbangan melainkan terdapat tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil kebijakan dalam memutuskan sebuah kebijakan luar negeri.

Pertama, kondisi politik dalam negeri suatu negara termasuk didalamnya faktor budaya yang mendasari tingkah laku politik manusianya atau para pembuat kebijakannya. *Kedua*, situasi ekonomi dan militer suatu negara, termasuk faktor geografis yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam hal pertahanan dan keamanan. *Ketiga*, konteks internasional yaitu situasi di negara yang menjadi politik luar negeri serta pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Berikut penjelasan mengenai tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil kebijakan politik luar negeri tersebut :

a. Kondisi Politik dalam Negeri

Menurut William D. Coplin, Kondisi politik dalam negeri memberikan pengaruh yang besar terhadap politik luar negeri sebuah negara. Dalam memahami kondisi politik dalam negeri, Coplin menyebutkan adanya *policy influencer* yang memiliki peranan penting dalam proses pengambilan kebijakan dalam negeri sebuah negara. *Policy influencer* merupakan aktor-aktor politik dalam negeri yang berupaya untuk mempengaruhi kebijakan politik luar negeri. *Policy influencer* terbagi menjadi 4 yaitu birokrat (*bureaucratic influencer*), partai (*partisan influencer*), kelompok kepentingan (*interest influencer*) dan massa (*mass influencer*). Isu-isu yang diangkat oleh para *policy influencer* untuk mempengaruhi kebijakan pun beragam menyangkut dari isu ideologi, historis, ekonomi, keamanan nasional dan sarana politik luar negeri. *Policy influencer* berupaya membangun citra positif untuk meraih dukungan dari masyarakat.

Dalam pemerintahan sebuah negara, *policy influencer* sangat dibutuhkan oleh pemerintah sebagai sumber dukungan untuk menguatkan posisi legitimasi dan untuk mendukung setiap kebijakan yang telah diambil. Dengan adanya dukungan tersebut, pelaksanaan kebijakan akan berjalan dengan lancar karena *policy influencer* bersentuhan langsung dan lebih memahami apa yang diharapkan oleh masyarakat. Interaksi yang terjadi antara para pengambil keputusan kebijakan politik luar negeri dengan *policy influencer* akan menjadi bahan pertimbangan dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri.

Dalam konteks Australia, Menurut Petrov terdapat tiga pilar yang menggambarkan tradisi politik luar negeri Australia yaitu (1) Tradisi Menzies (partai Liberal) yang digambarkan sebagai tradisi realistik, pragmatis dan

berpusat pada kekuatan. Dalam pandangan ini difokuskan pada kenyataan keterisolasian Australia dapat diatasi dengan menjalin hubungan baik dengan Amerika Serikat; (2) Tradisi Evatt (partai Buruh) yang memperlihatkan gambaran nasionalis dan internasionalis sebab Evatt berpedoman organisasi internasional yang merupakan forum yang cukup efektif untuk mengatasi masalah-masalah yang muncul. Arah pilar kedua ini adalah kekuatan dan nilai kebebasan dan pemahaman terhadap identitas diri suatu bangsa; (3) Tradisi Spender & Casey (partai Liberal) menekankan pada pentingnya wilayah regional dan kerjasama aktif dengan Asia. Hingga dewasa ini, ketiga pilar tersebut masih relevan dijadikan bahan kajian terhadap perkembangan politik luar negeri Australia.¹³ Tradisi-tradisi tersebut dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan Australia.

Dalam proses pengambilan kebijakan di Australia melibatkan lapisan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kebijakan Australia tersebut juga dipengaruhi oleh adanya dorongan policy influencer mencakup birokrat, partai, kelompok kepentingan dan massa. Pada tahun 2013–2015, Australia dipimpin oleh Perdana Menteri Tony Abbott yang berasal dari partai liberal Australia. Pandangan partai tersebut sedikit banyak telah mempengaruhi dalam setiap proses pengambilan kebijakan. Pandangan partai liberal yang mendukung adanya sistem ekonomi liberal dan kesadaran Australia atas penting wilayah regional dan kerjasama aktif dengan Asia tercermin dalam kebijakan Australia yang memutuskan bergabung dalam keanggotaan AIIB.

¹³ Wawan Darmawan, *Arah Politik Luar Negeri Australia Masa Kini*, Direktori File UPI. Diakses dari http://file.upi.edu/Direktori/FPIS/JR._PEND._SEJARAH/197101011999031-WAWAN_DARMAWAN/arah_politik_australia.pdf hal 108-109 pada Jum'at 12 November 2015 jam 12.00 WIB.

b. Situasi Ekonomi dan Militer

Sektor ekonomi dan militer merupakan hal yang penting dalam sebuah negara. Hubungan keduanya saling berkaitan satu dengan yang lain. Sektor ekonomi-militer menjadi tolak ukur dari kemakmuran sebuah negara. Dengan memiliki sektor ekonomi dan militer yang kuat, negara dapat meningkatkan *bargaining position* dan peranannya dalam dunia internasional. Selain itu, juga dapat memberikan kapabilitas pada negara untuk memberikan tekanan pada negara lain. Pada zaman dahulu, tolak ukur dari kemakmuran sebuah negara adalah emas. Namun pada zaman modern dewasa ini, tolak ukur tersebut berubah menjadi pembangunan ekonomi. Semakin intensif pembangunan ekonomi suatu negara, akan semakin kuat pula sektor militer negara tersebut.

Terkait dengan isu yang diangkat oleh penulis, sektor militer tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan yang di ambil oleh Pemerintah Australia. Sedangkan pada sektor ekonomi, Australia merupakan salah satu negara maju di dunia dengan sistem perekonomian berbasis pasar bebas dan pasar terbuka. Australia telah membina hubungan bilateral perdagangan dengan banyak negara diantaranya dengan Amerika Serikat, Tiongkok, Inggris dan Korea Selatan. Perekonomian Australia terdiri dari beberapa sektor yang mendorong laju pertumbuhannya seperti sektor industri, pertanian, manufaktur dan jasa.

Pada pemerintahan Abbott, kondisi pertumbuhan perekonomian merupakan salah satu fokus penting yang menjadi perhatian pemerintah. Pada tahun 2013–2015, pertumbuhan perekonomian Australia mengalami stagnan dan cenderung menurun. Hal ini dikarenakan adanya faktor internal dan eksternal

negara yang mempengaruhi keadaan tersebut. Keputusan Australia untuk bergabung dalam AIIB dianggap dapat membantu untuk meningkatkan kembali laju perekonomian Australia.

c. Konteks Internasional

Dalam konteks ini merupakan analisis terhadap bagaimana hubungan suatu negara dengan negara lain dan kecenderungan fenomena internasional mempengaruhi para pembuat kebijakan luar negeri. Menurut William D. Coplin terdapat tiga elemen dasar dalam menjelaskan dampak konteks internasional terhadap kebijakan luar negeri suatu negara yaitu geografis, ekonomi dan politik.¹⁴ Konteks geografis merupakan salah satu hal yang terpenting karena banyak dari hubungan internasional dan organisasi internasional bermula pada faktor geografis seperti Uni Eropa dan ASEAN. Hubungan tersebut terjalin atas dasar kedekatan wilayah dan banyaknya persamaan antar negara satu dengan yang lain. Dari hubungan tersebut, kemudian terciptalah hubungan-hubungan kerjasama ekonomi dan politik antar negara anggota.

Dalam konteks Australia, meskipun seringkali digolongkan sebagai negara dengan paham barat namun secara geografis Australia berada di wilayah Asia Pasifik. Australia menyadari bahwa keterikatan secara geografis dengan Asia mendorong Australia untuk membina hubungan baik dengan negara-negara di wilayah Asia. Salah satunya dengan menjalin hubungan bilateral dan bergabung dalam organisasi yang berbasis regional ataupun multinasional di Asia. Hal tersebut telah dilakukan oleh Australia dengan menjalin hubungan

¹⁴ William D. Coplin & Charles E. Kegley Jr, *A Multi Methode Introductions to International Politics*, Chicago, Marcaham Publishing Co, 1971, hal 167.

bilateral dengan negara-negara di Asia diantaranya adalah Tiongkok, Korea Selatan dan Indonesia. Kebijakan Australia untuk bergabung kedalam keanggotaan AIIB juga merupakan wujud dari usaha Australia untuk membina hubungan baik di wilayah kawasan Asia-Pasifik.

Kebijakan Australia memilih untuk bergabung dengan keanggotaan AIIB juga dipengaruhi oleh adanya respon dunia internasional terkait dengan kehadiran AIIB. Respon dunia internasional dalam menyambut kehadiran AIIB sangat beragam. Amerika Serikat dan Jepang menyambutnya dengan keraguan atas keefektifan AIIB dan cenderung memberikan respon negatif atas kehadirannya. Namun disisi lain banyak negara dari kawasan Asia dan luar Asia yang menyambutnya dengan positif. Hal ini terbukti dengan banyaknya negara diluar kawasan Asia yang berminat dan bergabung dalam keanggotaan AIIB seperti Inggris, Jerman, Perancis dan Italia. Inggris merupakan negara pertama diluar kawasan Asia yang memutuskan bergabung dalam keanggotaan AIIB. Hal ini menandakan bahwa banyak negara mengharapkan kehadiran AIIB mampu membantu meningkatkan kondisi infrastruktur dan perekonomian negara-negara tersebut.

Bergabungnya Australia kedalam keanggotaan AIIB telah melalui proses perundingan dengan berbagai pertimbangan dari mulai mempertimbangkan kondisi domestik dan konteks internasional. Kondisi domestik mencakup politik dan ekonomi Australia. Konteks internasional mencakup tentang hubungan bilateral dengan Amerika Serikat sebagai sekutu Australia, pentingnya wilayah regional dan kerjasama aktif dengan Asia dan respon internasional terhadap kehadiran AIIB. Setelah melalui proses tersebut, Australia memutuskan untuk

bergabung dalam keanggotaan AIIB. Kebijakan tersebut akan memberikan keuntungan bagi Australia. Keuntungan tersebut diantaranya adalah meningkatkan pertumbuhan perekonomian, memperluas jaringan perdagangan serta hubungan bilateral dan meningkatkan *bargaining position* Australia di Asia. Bagi Australia, AIIB merupakan sarana yang tepat untuk mencapai kepentingan nasional Australia tersebut.

2. Konsep Organisasi Internasional

Definisi dari konsep Organisasi internasional menurut Daniel S. Cheever dan H.Field Havilland Jr adalah sebagai berikut :

“Any cooperative arrangement instituted among states, usually basic agreement, to perform some mutually advantageous functions implemented through periodic meetings and staff activities”¹⁵

Organisasi internasional menurut konsep diatas adalah pengaturan dalam bentuk kerjasama internasional yang melembaga antara negara-negara, umumnya berlandaskan suatu persetujuan dasar untuk melaksanakan fungsi dan tujuan yang memberikan manfaat timbal balik yang dilaksanakan melalui pertemuan-pertemuan serta kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh staff-staff secara berkala. Didalam definisi tersebut terdapat tiga unsur dalam sebuah organisasi internasional yaitu keterlibatan negara-negara dalam sebuah pola kerjasama yang melembaga, adanya pertemuan secara berkala dan adanya staff-staff yang bekerja didalam lembaga tersebut. Kerjasama yang melembaga berarti bahwa organisasi tersebut berjalan secara struktural. Adanya pertemuan secara

¹⁵ Daniel S. Cheever dan H.Field Havilland Jr, *Organizing For Peace : International Organization in World Affair*, Houghton Mifflin Co, New York, 1967. Hal 6.

berkala berarti bahwa organisasi tersebut memiliki pertemuan rutin yang berguna untuk memantau perkembangan dan mengevaluasi program-program organisasi. Setiap staff yang bekerja di sebuah organisasi telah melalui proses rekrutmen yang sesuai dengan standard organisasi sehingga kemampuan yang dimiliki oleh staff yang terpilih adalah sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Organisasi Internasional terbagi menjadi dua jenis berdasarkan keterlibatan keanggotaannya yaitu :

1. Organisasi antar pemerintah (*International Governmental Organization* atau IGO)

Organisasi ini beranggotakan negara atau negara bangsa yang berdaulat.

Contoh : Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), World Trade Organization (WTO), World Bank dan European Union (EU).

2. Organisasi non Pemerintah (*International Non Governmental Organization* atau INGO)

Organisasi ini beranggotakan kelompok-kelompok kepentingan dan swasta yang beroperasi secara independen dengan ruang lingkup internasional. Organisasi internasional ini mencakup bidang-bidang tertentu seperti keilmuan, keagamaan, kebudayaan, ekonomi, pendidikan, kesehatan, kemanusiaan dan lingkungan hidup. INGO terbagi menjadi dua jenis yaitu :

- a. Organisasi non profit internasional (*International non-profit organizations*)

Contoh : Palang Merah Internasional atau *International Commitee of Red Cross* (ICRC) dan Green Peace.

- b. Perusahaan Internasional atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Multinational Corporations* (MNCs). Organisasi ini berjalan berdasarkan *profit-oriented*.

Contoh : Sony, Samsung, LG, McDonalds dan Toyota.

Organisasi antar Pemerintah (IGO) dapat diklasifikasikan menjadi empat kategori besar berdasarkan keanggotaan, maksud dan tujuannya.¹⁶ *Pertama*, Organisasi antar Pemerintah dengan maksud dan tujuan umum. Seperti Perserikatan bangsa-bangsa (PBB). *Kedua*, Organisasi antar Pemerintah dengan keanggotaan global dan tujuan spesifik. Organisasi jenis ini sering disebut organisasi fungsional karena menjalankan fungsi yang bersifat khusus. *Ketiga*, Organisasi antar Pemerintah dengan keanggotaan regional atau kawasan dan dengan maksud dan tujuan umum. Organisasi ini bersifat kawasan dan bergerak di bidang yang luas seperti keamanan, politik, sosial, ekonomi dan lain-lain. *Keempat*, Organisasi antar Pemerintah dengan keanggotaan regional dan dengan maksud dan tujuan yang khusus atau terbatas. Organisasi ini bergerak dalam satu bidang khusus seperti militer, ekonomi dan lain-lain.

Menurut Karen Mingst, organisasi internasional dibagi menjadi tiga level analisis berdasarkan fungsinya yaitu :¹⁷

1. Fungsi organisasi internasional dalam tingkat sistem internasional, Organisasi internasional memiliki fungsi untuk berkontribusi bersama negara-negara di dunia untuk menangani suatu masalah internasional. Organisasi internasional meneliti dan mengumpulkan segala informasi di dunia. Organisasi internasional berperan dalam membantu penyelesaian

¹⁶ Theodore A. Coloumbis dan James H. Wolfe, *Introduction to International Relations Power and Justice*, 3rd ed New Delhi : Prentice Hall of Indiana University Ltd, 1996, Hal. 254.

¹⁷ Karen A. Mingst, *Essential of International Relations*, W.W. Norton, 1999, hal. 241-242.

perselisihan atau konflik di dunia. Selain itu, Organisasi internasional juga memiliki otoritas untuk membuat sebuah ketetapan internasional.

2. Fungsi organisasi internasional terhadap negara yaitu organisasi internasional digunakan oleh negara sebagai instrument politik luar negeri. Organisasi internasional berfungsi dalam memberikan informasi suatu negara di dunia internasional. Selain itu, organisasi internasional juga berfungsi untuk menentukan kelakuan suatu negara dalam arti mencegah negara-negara dari pengambilan kebijakan dan menghukum negara- negara dari suatu kebijakan.
3. Fungsi organisasi internasional terhadap individu yaitu organisasi internasional menjadi tempat dimana individu bisa bersosialisasi terhadap norma-norma internasional. Selain itu, organisasi internasional juga menjadi tempat dimana individu bisa mempelajari tentang persamaan dan perbedaan suatu negara di dunia.

Lembaga ekonomi dan keuangan internasional termasuk salah satu jenis lembaga internasional yang ada di dunia. Lembaga ekonomi dan keuangan internasional merupakan sebuah lembaga yang didirikan untuk menangani dan mengatasi permasalahan keuangan yang bersifat internasional seperti bantuan pinjaman dan bantuan lainnya. Pemberian bantuan pinjaman tersebut biasanya dengan bunga yang rendah dan jangka waktu pengembalian yang relatif panjang tergantung pada kebijakan masing-masing lembaga keuangan internasional. Lembaga ekonomi dan keuangan internasional ini lahir pertama kalinya pada tahun 1944 melalui *Bretton Woods Conference* yang diinisiasi oleh Amerika Serikat dan Inggris serta dihadiri oleh 44 negara. Dari konferensi tersebut

lahirlah 3 lembaga ekonomi dan keuangan internasional yaitu *International Monetary Fund (IMF)*, *International Bank for Reconstruction Development (IBRD)* dan *International Trade Organization (ITO)*. IBRD merupakan cikal bakal dari World Bank dan ITO merupakan cikal bakal dari *World Trade Organization (WTO)*.

Kehadiran Lembaga keuangan tersebut selanjutnya juga memicu lahirnya lembaga keuangan dan bank pembangunan yang bersifat multilateral, regional dan sub-regional yang bukan berasal dari sistem Bretton Woods seperti *Asia Development Bank (ADB)*, *European Bank for Reconstruction Development (EBRD)*, *Africa Development Bank (AfDB)*, *East African Development Bank (EADB)* dan sebagainya. Kemunculan AIIB sebagai bank pembangunan multilateral baru menambah ragam dan melengkapi keberadaan serta fungsi dari lembaga ekonomi dan keuangan yang sudah ada.

Konsep Organisasi Internasional digunakan oleh penulis untuk memberikan bingkai gambaran bahwa AIIB merupakan sebuah lembaga keuangan internasional yang berbentuk bank pembangunan multilateral. Berdasarkan keanggotaan, maksud dan tujuannya, AIIB termasuk dalam Organisasi antar Pemerintah yang keanggotaannya global dan memiliki tujuan yang spesifik atau lebih sering disebut organisasi fungsional. AIIB bertujuan untuk mengurangi *gap* infrastruktur dengan memberikan pinjaman untuk pembangunan infrastruktur dan mendorong laju perekonomian di wilayah Asia. Meskipun bernama *Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB bersifat inklusif yang berarti tidak membatasi keanggotaannya hanya pada wilayah Asia saja. AIIB terbuka lebar dan mempersilahkan bagi negara manapun yang ingin

membantu meningkatkan pertumbuhan wilayah Asia dan ingin bergabung dalam keanggotaan AIIB. AIIB akan berfokus terhadap pembangunan dan pembiayaan infrastruktur, peningkatan perekonomian dan daya saing negara anggotanya khususnya di wilayah Asia. Pada tahap awal, AIIB akan melakukan pembiayaan dalam bidang transportasi, energi, telekomunikasi dan pembangunan sektor agrikultur.

Sesuai dengan fungsi organisasi internasional sebagai instrument politik luar negeri, AIIB digunakan oleh Australia sebagai salah satu instrument politik untuk mencapai kepentingan nasional. Australia meyakini bahwa organisasi internasional merupakan forum yang efektif dalam komunikasi politik. Terlibat aktif dalam sebuah organisasi internasional memberikan kesempatan untuk Australia mempengaruhi setiap kebijakan didalamnya. Australia menganggap bahwa AIIB merupakan organisasi yang efektif dan ingin terlibat aktif didalamnya. Dengan demikian Australia dapat mencapai seluruh kepentingan nasional.

D. Hipotesa

Dengan melihat pokok permasalahan dan kerangka pemikiran yang telah dijelaskan diatas, maka penulis memberikan jawaban sementara (hipotesa) yaitu :

Australia memutuskan bergabung dalam keanggotaan AIIB karena

- 1. Pengaruh domestik berupa dorongan dari *policy influencer* dan penurunan kondisi perekonomian Australia dan pengaruh konteks internasional berupa *trigger* dari negara sekutu Amerika Serikat.**
- 2. AIIB dianggap sebagai instrument untuk mencapai kepentingan Australia.**

E. Tujuan Penelitian

Penulis bertujuan untuk mengulas mengenai proses pembentukan AIIB sebagai Bank Pembangunan Multilateral baru dan ingin mengetahui faktor-faktor apa saja yang melatarbelakangi Australia memutuskan untuk bergabung dalam keanggotaan AIIB baik faktor dalam konteks domestik dan internasional.

F. Jangkauan Penelitian

Sebagai upaya untuk menghindari perluasan dalam fokus pembahasan dan meminimalisir inkonsistensi pokok permasalahan yang diangkat dalam penyusunan skripsi ini, penulis berinisiatif memberikan batasan pada pokok pembahasan pada tulisan ini. Pokok-pokok permasalahan yang akan diangkat adalah proses pembentukan AIIB dan Kebijakan Australia terhadap AIIB.

Adapun jangkauan waktu penelitian ini dibatasi selama tahun 2014-2015 (tepatnya pada saat proses awal pendirian AIIB sampai Australia mengeluarkan kebijakan untuk bergabung ke dalam keanggotaan AIIB), dengan subjek utama Australia sebagai aktor utama yang mengeluarkan kebijakan tersebut.

G. Metode Penelitian

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menggunakan jenis penelitian yaitu kualitatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan dengan ranah jangkauan yang luas. Penulis lebih spesifik menggunakan metode pengumpulan data dan informasi mengenai topik pembahasan penulisan yang diperoleh dengan menggunakan teknik data sekunder (pengumpulan data melalui studi kepustakaan). Dalam menyusun tulisan ini, penulis mencari sejumlah buku-buku mengenai Australia, Tiongkok, studi-studi lembaga keuangan internasional dan

AIIB. Selain buku-buku studi, penulis juga sangat mengandalkan media massa seperti internet, jurnal, artikel, surat kabar harian lokal, nasional, internasional dan mengumpulkan bahan-bahan perkuliahan yang telah didapatkan selama ini.

Penulis berkomitmen kepada institusi (UMY, khususnya kepada tim pembimbing skripsi di Program Studi Ilmu Hubungan Internasional) dan diri sendiri untuk melakukan tindak kejujuran dan anti plagiarisme selama penyusunan skripsi ini berlangsung. Sebagai bentuk tindak tersebut adalah mencantumkan catatan kaki (*foot note*) dan daftar pustaka. Penulis menganalisa data-data yang telah didapatkan untuk menghasilkan suatu analisa dengan menunjukkan data-data yang terkait tentang proses pembentukan AIIB dan faktor-faktor yang mempengaruhi Australia untuk memutuskan bergabung dalam keanggotaan AIIB.

H. Sistematika Penulisan

Di dalam penulisan skripsi ini, penulis membuat sistematika penulisan yang bertujuan untuk memudahkan pembaca memahami tulisan ini. Berikut sistematika penulisan yang terdiri dari :

BAB I Pendahuluan

Pada bab ini masih memberikan argumen-argumen yang memperkuat landasan berpikir penulis dalam menentukan hal-hal apa saja yang menjadi alasan penulis memilih judul skripsi ini dan bagaimana cara menganalisa kedepannya. Adapun Bab I terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Kondisi Domestik Australia dan Konteks Internasional

Pada bab ini penulis membahas tentang kondisi domestik Australia dan konteks internasional yang mempengaruhi pengambilan kebijakan Australia. Pada bab ini membahas mengenai kondisi domestik Australia yang mencakup kondisi ekonomi dan politik Australia serta konteks internasional yang berhubungan dengan isu yang dibahas yaitu hubungan Australia dengan Tiongkok sebagai negara pendiri AIIB dan hubungan Australia dengan Bank Pembangunan Multilateral yang telah ada yaitu World Bank dan Asian Development Bank.

BAB III Asian Infrastructure Investment Bank dan Respon Internasional Terhadap Pembentukannya

Pada bab ini penulis membahas tentang AIIB yang meliputi latar belakang pendirian, proses pembentukan, fungsi dan tujuan, struktur organisasi dan sistem operasional AIIB. Pada bab ini juga membahas mengenai bagaimana respon internasional terhadap pembentukan AIIB serta bagaimana proses bergabungnya Australia dalam keanggotaan AIIB.

BAB IV Faktor–Faktor yang Mempengaruhi Australia Bergabung dalam Keanggotaan Asian Infrastructure Investment Bank

Pada bab ini berisikan pembuktian hipotesa dengan menggunakan analisa teoritik. Penulis akan menunjukkan hasil penelitian dengan menggunakan data-data yang telah didapatkan terkait

faktor-faktor yang melatarbelakangi kebijakan Australia memilih untuk bergabung dalam keanggotaan AIIB.

Bab V Kesimpulan

Pada bab ini berisikan rangkuman atau kesimpulan yang didapatkan dari bab-bab pembahasan diatas, bab ini juga akan disertai dengan paragraf penutup sebagai inti pokok permasalahan dari penulisan skripsi ini.