

BAB III

KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI AUSTRALIA TERHADAP MASALAH IRIAN BARAT (1949-1962)

Hubungan yang baik antara Australia dengan Indonesia yang telah dibina dari tahun 1947-1949 nampak mengalami perubahan pada awal tahun 1950-an karena masalah Irian Barat. Masalah Irian Barat inilah yang menjadi masalah utama yang harus ditangani oleh pemerintah Partai *Liberal-Country* dalam mewujudkan kebijakan politik luar negerinya terhadap Indonesia. Klaim Indonesia atas Irian Barat tidak didukung dan bahkan dikecam oleh pemerintah koalisi partai *Liberal-Country* yang memenangkan pemilu di Australia tahun 1949.

Menteri Luar Negeri Australia Percy Spender dalam pernyataan pertama di depan parlemen mengenai kebijakan politik luar negeri Australia menekankan semangat anti komunis dan pandangan hidup. Mengenai kawasan pulau yang akan berbatasan dengan Australia Percy Spender menganggapnya sebagai tugas nasional yang tertinggi guna menjamin bahwa tidak akan ada kejadian yang memberikan ancaman terhadap keamanan Australia baik dalam jangka pendek maupun panjang.¹

¹ Susan Critchley, *Australian Relations with Indonesia: What Went Wrong*, a.b, Sugiarta Sriwibawa, *Hubungan Australia dengan Indonesia: Faktor Geografi, Politik dan Strategi Keamanan*, Jakarta: UI Press, 1995, hlm. 58-59.

A. Latar Belakang Masalah Irian Barat

Masalah Irian Barat sebagai pangkal sengketa antara Indonesia dan Belanda secara resmi baru muncul pada akhir tahun 1949. Keinginan Belanda untuk menguasai wilayah Irian Barat telah ada sejak pemerintah pendudukan Belanda mempunyai masalah mengenai jumlah penduduk yang terus bertambah di pulau Jawa. Kelompok Indo-Eropa yang berjumlah sekitar 160.000 jiwa ini ingin tetap menjadi warga negara Belanda dan ingin mempertahankan dirinya terhadap warga pribumi yang berjumlah jutaan. Maka dari itu mereka membentuk kelompok yang dikenal *Indo-Europes Verbon/IEV* (Perserikatan Indo-Eropa) didirikan pada tahun 1919.²

Pada 1923 penduduk Irian Barat berjumlah 250.000 jiwa sampai 300.000 orang atas tanah seluas lebih dari 400.000 km². Melihat kondisi tersebut maka timbullah gerakan Irian dengan tujuan ideal pendirian pendudukan Belanda dalam arti seluas-luasnya, peletakan dasar sebuah negeri Belanda yang beriklim tropis, yang akan menjadi tanah air sesungguhnya dari para warga Belanda yang hidup di Hindia Belanda. Setelah pembentukan gerakan Irian Barat itu, kolonisasi atas pulau itu menjadi bahan pembicaraan cukup luas di kalangan warga Indo-Belanda.

Pada September 1946 diadakan Konferensi Pangkalpinang yang dihadiri 31 wakil Cina, 6 Arab serta golongan Eropa dan kelompok-kelompok asosiasi. Ada juga G.T. Berg seorang Kapten KNIL (*Koninklijk Nederlands Indisch Leger*) yang

² P.B.R. De Gues dan Martinus Nijhoff, "De Nieuw-Guinea Kwestie: Aspecten van Buitenlands Bele'id en Militaire Macht", a.b, Yayasan Jayawijaya, *Masalah Irian Barat Aspek Kebijakan Luar Negeri dan Kekuatan Militer*, Jayapura: Yayasan Jaya Wijaya, 2003, hlm. 21-23.

mewakili sebagian besar Aksi Belanda Raya. Konferensi itu Ia menguraikan tujuan kelompok yang pada intinya bahwa kini sudah waktunya untuk membela keturunan campuran perkawinan Belanda yang mereka anggap boleh dan dapat dipertahankan jika mereka ditempatkan dimana saja di Indonesia tanpa ada ancaman bahaya dan Irian Barat yang paling tepat dalam hal ini .³

Perundingan Linggarjati sebagai salah satu usaha mengatasi sengketa politik Indonesia dengan Belanda, dan persetujuannya telah ditandatangani oleh kedua wakil pada 15 November 1946. Pada waktu itu pemerintah Belanda sudah mulai berusaha menjajaki kemungkinan pengusahaan wilayah Irian Barat. Pendirian Pemerintah Belanda telah diucapkan oleh Menteri Urusan Wilayah Seberang Lautan yaitu Jonkman di depan Parlemen Belanda pada tanggal 10 Desember 1946, khususnya menyangkut Pasal-Pasal 3 dan 4 Perjanjian Linggarjati.⁴ Mereka menghendaki agar Irian Barat dapat memperoleh kedudukan tersendiri terhadap Kerajaan Belanda dan Negara Indonesia Serikat.

Usaha memisahkan wilayah Irian Barat dari Indonesia juga terlihat dalam Konferensi Denpasar yang diprakarsai Pemerintah Belanda, yang bertujuan untuk memecah-belah Indonesia dengan pembentukan Negara Indonesia Timur. Hasil Konferensi yang berlangsung pada tanggal 7-24 Desember 1946 telah ditandatangani oleh wakil-wakil daerah di Indonesia Timur kecuali Irian Barat.

³ *Ibid*, hlm. 25-26.

⁴ M. Cholil, *Sejarah Operasi Pembebasan Irian Barat*, Jakarta: Departemen Pertahanan dan Keamanan, 1971, hlm. 2.

Gubernur Jendral H.J. van Mook menjelaskan bahwa Pemerintah Belanda menganggap kurang pada tempatnya penyertaan Irian Barat dalam konferensi ini dengan perwakilan yang tidak sewajarnya. Selain itu dianggapnya lebih tepat untuk tidak mengikatnya suatu daerah yang tidak bersifat Indonesia menjadi suatu negara bagian Indonesia. Daerah itu akan dijadikan daerah istimewa yang kemudian menggabungkan diri kepada Negara Indonesia Serikat atau Kerajaan Belanda atau Uni Indonesia-Belanda

Undang-Undang Dasar Belanda tahun 1948, disebutkan dalam salah satu pasalnya bahwa Kerajaan Belanda meliputi wilayah-wilayah Nederland, Indonesia, Suriname dan Antillen Belanda tanpa menyebutkan Irian Barat secara tersendiri dalam urutan tersebut, yang berarti bahwa secara implisit Belanda mengakui Indonesia meliputi wilayah Irian Barat.⁵ Penegasan yang bernada sama diberikan dengan pernyataan Ratu Belanda pada tanggal 3 Februari 1948 yang menyatakan bahwa Belanda akan mengakui dengan segera kedaulatan Indonesia atas wilayah bekas Hindia Belanda.

Perdebatan masalah Irian Barat juga berlanjut di Konferensi Meja Bundar (KMB). Delegasi Belanda berpendapat bahwa Irian Barat harus mendapatkan suatu status yang khusus karena tidak mempunyai hubungan etnologis, sosiologis maupun agama dengan bagian Indonesia lain. Dengan demikian Irian Barat harus berada di luar Indonesia dan mempunyai hubungan politik secara khusus dengan yang

⁵ *Ibid*, hlm. 4.

diperintah sesuai dengan Piagam PBB dengan mengusahakan kemajuan melalui pendidikan rakyatnya dan mengembangkan ekonominya.

Delegasi Indonesia berpendapat bahwa Irian Barat harus diintegrasikan menjadi bagian Indonesia Timur di dalam lingkungan Negara Indonesia Serikat dengan alasan-alasan bahwa selama ini terjalin hubungan etnologis, ekonomis dan agama dengan bagian Indonesia lain. Mendekati berakhirnya KMB pada tanggal 2 November 1949 barulah masalah Irian Barat mencapai persetujuan atas saran-saran pihak UNCI dapat dihasilkan suatu rumusan untuk sementara tetap membiarkan Irian Barat di bawah kekuasaan Pemerintah Belanda dengan ketentuan sampai akhir satu tahun, penentuan status politik Irian Barat akan diselesaikan melalui perundingan langsung antara Indonesia dan Belanda. Meskipun dengan berat hati akhirnya delegasi Indonesia dapat menerima ketentuan tersebut dengan tuntutan agar dalam rumusan akhir dengan jelas dicantumkan bahwa Irian Barat tetap dalam keadaan sengketa.⁶

B. Keterlibatan Australia

Sampai 1953 Australia tidak memiliki Kementrian Luar Negeri dan tidak mengenal adanya perwakilan diplomatik. Australia nyaris tidak mempunyai kebijakan keamanan sendiri karena negara Australia adalah sebuah dominion yang diatur oleh London. Pada 1942 Australia mendapat ancaman dari Jepang, kota pelabuhan sebelah utara Port Darwin dijatuhi bom oleh pesawat tempur Jepang yang mengudara dari

⁶ *Ibid*, hlm. 6.

Timor. Pengalaman yang mengoncangkan itu menyebabkan perubahan radikal dalam cara berpikir Australia, baik itu pendapat umum yang selama peperangan setiap hari dikumandangkan tentang apa yang terjadi di bagian utara negara Australia maupun di bidang politik.

Kejadian yang tidak jauh berbeda dengan negara tetangga Australia yaitu Selandia Baru. Pada 1943 kedua negara tidak dihubungi oleh pihak sekutu negara besar mengenai strategi pertempuran perang dan keadaan sesudah kemenangan tercapai, maka kedua negara memutuskan untuk bekerjasama. Menteri Luar Negeri Australia Herbert Evatt yang memprakarsainya yaitu ditandatangani sebuah persetujuan di Canberra pada 21 Januari 1944 sebuah perjanjian Australia-Selandia Baru.⁷

Pada persiapan itu Herbert Evatt mengatakan Irian Barat bagian Australia maupun Belanda, dilihatnya sebagai bagian integral dari apa yang disebut Zona Pasifik. Dalam hal ini Pemerintah Australia amat tertarik bahwa langkah-langkah untuk pertahanan bersama dan mantap di wilayah Zona Pasifik dibutuhkan guna mencegah terjadinya agresi di masa depan, hal ini terdapat pada Pasal 13⁸ dari perjanjian tersebut. Pulau-pulau Timor, Irian, Kepulauan Solomons, Hebrida Baru,

⁷ Susan Critchley, *op.cit.*, hlm. 33.

⁸ Kedua pemerintah menyetujui bahwa di dalam rangka suatu sistem umum keamanan dunia, suatu wilayah pertahanan, yang daerah mencakup barat daya dan Pasifik Selatan akan dibentuk dan bahwa zona ini harus dilandasi di Australia dan Selandia Baru, merentang melalui lingkungan pulau-pulau Utara dan Utara Timur laut Australia ke Selatan Samoa dan Kepulauan Cook. Lihat *ibid.*

Fiji, dan Kaledonia Baru merupakan suatu garis pertahanan terdepan dari kedua negara.

Menurut Pasal 30 disetujui pula untuk membentuk Komisi Regional Laut Selatan untuk memberikan nasihat mengenai kebijakan bersama guna kemajuan penduduk pribumi. Bersama-sama dengan wakil-wakil pemerintahan Australia dan Selandia Baru, kerajaan Inggris, Amerika Serikat dan Komite Pembebasan Nasional Perancis disebut sebagai anggota Komisi.

Pembentukan komisi seperti itu sesuai dengan apa yang bergantung pada prinsip pengelolaan kedua negara. Hal ini diarahkan untuk membuat masyarakat bangsa-bangsa wilayah yang tidak merdeka bertanggung jawab untuk kesejahteraan dan stabilitas ekonominya, yang sebetulnya berarti menggantikan daerah jajahan menjadi wilayah perwalian. Australia mempertahankan prinsip ini dengan tekanan pada saat penyusunan Piagam PBB ketika berlangsungnya Konferensi San Fransisco 1945. Ketika itu terjadi perdebatan mengenai pandangan ini dengan pendirian negara besar antara lain juga Belanda.

Pada 1944 Australia juga mempunyai pemikiran tentang komisi pengembangan wilayah Asia Tenggara yang mencakup Hindia Belanda. Tetapi karena tidak berhasil mempengaruhi hal ini, timbul pemikiran untuk menarik Irian Barat ke Pasifik Selatan. Secara etnis dan geografis Irian Barat termasuk dalam wilayah itu. Secara fisik pulau Irian bagian dari sabuk keamanan Australia sebelah utara.

Pada tanggal 6 Februari 1947 ditandatangani suatu perjanjian pembentukan Komisi Pasifik Selatan (*South Pasific Commission/CFC*)⁹ oleh Australia, Inggris, Perancis, dan Belanda. Negara-negara ini sebagai penanggung jawab wilayah-wilayah yang tidak memiliki pemerintahan sendiri, yang terletak sebelah selatan khatulistiwa dan termasuk Irian Barat di Canberra. Pada waktu itu Australia berada di luar konflik antara Belanda dan para nasionalis Indonesia. Hal itu berubah sesudah aksi polisioner pertama, ketika mengambil keputusan untuk pro-Indonesia dan atas permintaan Indonesia masuk kedalam KTN.

Sementara Letnan Gubernur Jenderal van Mook merupakan salah seorang di antara para pejabat Belanda yang menaruh keberatan serius terhadap pemasukan Irian Barat ke dalam lingkungan Komisi Pasifik Selatan. Ia tidak setuju bahwa Irian Barat secara logika termasuk dalam daerah yang diusulkan komisi dan menyangsikan kebijakan politik tentang pengakuan Belanda bahwa Irian Barat bagaimanapun juga terpisah dari kepulauan itu. Konferensi Denpasar van Mook telah memberikan jaminan positif bahwa secara pasti bukanlah tujuan Pemerintah Belanda untuk mengeluarkan Irian Barat dari Indonesia, tetapi lebih berkeinginan menyelidiki secara hati-hati dengan cara bagaimana dapat memasukkannya ke dalam garis-garis perbatasan wilayah Indonesia.¹⁰

⁹ P.B. R. De Gues dan Martinus Nijhoff, *op.cit.*, hlm. 56.

¹⁰ Susan Critchley, *op.cit.*, hlm. 43.

Menteri Luar Negeri Australia yang baru Percy Spender mempunyai gagasan pasti tentang Irian Barat. Ia berpendapat bahwa pulau ini tidak termasuk Indonesia tetapi Melanesia dan juga pulau Irian adalah suatu mata rantai yang penting dalam rantai pertahanan Australia dan demi alasan-alasan keamanan dan strategi, Australia mempunyai kepentingan yang vital pada masa depan status Irian sebagai bagian dari Belanda.¹¹ Pernyataan itu dapat diambil kesimpulan, bahwa elemen yang sangat penting dalam penilaian pemerintah Australia terhadap sengketa Irian Barat adalah kepentingan strategis kawasan itu dibagi pertahanannya.

Merujuk pada hubungan Australia dengan Indonesia yang dipengaruhi masalah Irian Barat, sebenarnya disebabkan oleh pandangan dasar mereka tentang ancaman komunis dan pandangan mereka bahwa Indonesia akan menjadi negara yang ekspansionis. Mengingat pada Bulan Oktober 1960, Jenderal Nasution berkunjung ke Amerika Serikat untuk minta bantuan senjata api akan tetapi ditolak. Kemudian Nasution berpaling ke Rusia. Pada 6 Januari 1961 Rusia menyatakan bersedia memberikan bantuan ekonomi dan persenjataan kepada Indonesia. Bantuan akan dipenuhi secara keseluruhan pada Juni 1961.

Pandangan Australia bahwa Indonesia ekspansionis, berkaitan dengan pernyataan Perdana Menteri Muhammad Hatta yang ditanya apakah Indonesia akan mengklaim pada bagian Kalimantan yang dikuasai Inggris, ia menjawab, untuk sementara ini Indonesia hanya tertarik pada bekas wilayah Hindia Belanda. Australia lebih terkejut lagi dengan pernyataan Muhammad Yamin ketika itu anggota komisi

¹¹ P.B. R. De Gues dan Martinus Nijhoff, *op.cit.*, hlm. 57.

Indonesia-Belanda untuk masalah Irian Barat, yang mengumumkan bahwa Indonesia tidak akan lengkap tanpa Irian Barat, New Guinea (di bawah kekuasaan) Belanda, Timor (di bawah kekuasaan) Portugis, dan Kalimantan (di bawah kekuasaan) Inggris.¹²

Pernyataan-pernyataan yang di kemukakan oleh Muhammad Yamin ini menjadi kuat sekali di Australia dan timbul kepercayaan bahwa masalah prinsipil dalam sengketa Irian Barat adalah sifat ekspansionis Indonesia. Setiap penyelesaian kompromistis yang menguntungkan Indonesia harus ditolak, karena hal itu hanya akan menambah keberanian Indonesia untuk menempuh kebijaksanaan yang lebih ekspansionis.

Australia menolak klaim Indonesia atas Irian Barat berdasarkan alasan bahwa penduduk Irian Barat jauh berbeda secara asal usul etnis, bahasa, kebudayaan, sejarah dan agama bila dibandingkan dengan penduduk Indonesia, karena penduduk New Guinea adalah Irian Barat, bukan indo-melayu, mereka adalah penduduk pasifik bukan Samudera Hindia

Percy Spender dalam Komisi satu (waktu itu menjabat duta besar Australia di Washington) disamping menekankan kepentingan Irian Barat bagi keamanan Australia, juga menuntut dengan keras bahwa penduduk Irian Barat tidak boleh diserahkan ke tangan bangsa manapun juga, baik Indonesia maupun bangsa lain tetapi

¹² Hilman Adil, *Hubungan Australia dengan Indonesia 1945-1962*, Jakarta: Djambatan, 1973, hlm. 107.

dengan syarat-syarat dan semangat piagam PBB, mereka harus diberi kesempatan untuk menentukan sendiri tujuan-tujuannya yang terakhir

Jadi keterlibatan Australia yang mendukung tetap berkuasanya Belanda di Irian Barat dikarenakan pandangan Australia tentang arti penting Irian Barat bagi keamanan Australia. Australia tidak menginginkan Indonesia menguasai Irian Barat. Hal ini disebabkan oleh pandangan dasar Australia tentang ancaman komunis dan pandangan bahwa Indonesia akan menjadi negara yang ekspansionis.

C. Kebijakan Pemerintah Australia terhadap Masalah Irian Barat

Sejak isu Irian Barat muncul ke permukaan, Australia mulai mengadakan pendekatan kepada Indonesia dengan jalan melakukan pertukaran kunjungan antar menteri luar negeri kedua Negara. Menteri Luar Negeri Australia Percy Spender dua kali mengunjungi Indonesia pada bulan Januari dan Agustus 1950. Pada 1951 pengganti Percy Spender, R.G. Casey berkunjung ke Indonesia pada bulan Juli. Menteri Luar Negeri Indonesia, Subardjo kemudian mengadakan kunjungan balasan bulan September 1951, dan R.G. Casey kembali mengunjungi Indonesia pada bulan April 1952. Intensifnya kunjungan ini, terutama dari pihak Australia menunjukkan betapa pentingnya isu Irian Barat ini.

Pertukaran kunjungan antar Menteri Luar Negeri ini, membawa dampak yang berbeda bagi masing-masing pihak. Pihak Australia yakin dengan sungguh-sungguh bahwa Indonesia akan berjuang habis-habisan untuk memasukkan wilayah Irian Barat ke dalam kedaulatannya. Pihak Indonesia justru tidak terlalu

memperhatikan campur tangan Australia dalam masalah Irian Barat, karena fokus perhatian Indonesia tertuju kepada Belanda dalam penyelesaian masalah ini.

Pada 1954 Indonesia mulai berusaha memasukkan masalah Irian Barat dalam agenda pembicaraan di Sidang Majelis Umum PBB. Empat kali resolusi pro-Indonesia yang diajukan pada 1954, 1955, dan 1957 mengalami kegagalan, karena tidak menemukan 2/3 mayoritas suara yang diperlukan bagi diterimanya suatu resolusi. Hal ini terjadi akibat kerasnya usaha Australia untuk mencegah masalah Irian Barat dibicarakan dalam agenda Sidang Majelis Umum PBB. Lobi yang dilakukan Australia untuk mencegah masalah Irian Barat masuk dalam agenda pembicaraan Sidang Majelis Umum PBB merupakan kebijakan Australia terhadap isu Irian Barat.

Kegagalan Indonesia di PBB menyebabkan Indonesia mulai meninggalkan perjuangan diplomatiknya di PBB. Perjuangan diplomatik diubah menjadi perjuangan ke arah yang bersifat lebih konfrontatif, terbukti dengan terbentuknya Front Nasional Pembebasan Irian Barat pada 1958. Pihak Australia sendiri mengharapkan dukungan Amerika Serikat dan Inggris, tetapi dalam kenyataannya justru tidak mendapatkan dukungan sepenuhnya dari dua negara tersebut. Amerika Serikat memilih bersikap netral dengan tidak mendukung salah satu pihak yang bertikai. Sikap Amerika Serikat terungkap ketika secara mendadak menolak untuk hadir pada pembukaan Dewan *New Guinea* pada 5 April 1961.¹³

¹³ *Ibid*, hlm. 202.

Australia dan Belanda berada dalam keadaan yang sulit dalam menghadapi masalah klaim Indonesia atas Irian Barat ini, kemudian kedua negara mengadakan kerja sama bilateral bagi penyelenggaraan pemerintahan bersama di Irian Barat.¹⁴ Perjanjian kerja sama Australia-Belanda di wilayah Irian Barat tahun 1957 ini, merupakan puncak dari usaha kerja sama antar kedua negara. Hal ini membuktikan adanya maksud yang kuat dari kedua negara untuk membendung Indonesia atas klaim Irian Barat. Perjanjian kerjasama ini juga dalam rangka mempengaruhi Amerika Serikat agar dapat mengubah sikapnya netral menjadi mendukung Australia-Belanda.

Pada kurun waktu 1958 sampai dengan tercapainya kesepakatan New York pada 1962, baik Indonesia maupun Australia sama-sama menyadari pentingnya pembinaan hubungan baik antar kedua negara. Kurun waktu itu dikenal sebagai kurun waktu dimulainya politik bertetangga baik antara Australia dan Indonesia. Salah satu bentuknya adalah pertukaran kunjungan antar pejabat tinggi pemerintah kedua negara, dengan tujuan untuk memperoleh saling pengertian yang lebih baik.

Usaha membina saling pengertian ini ada sikap Australia yang justru berlawanan dengan pihak militer Australia yang pro-Belanda berusaha mempersiapkan kekuatan militernya untuk memberikan dukungan kepada Belanda,

¹⁴ Laporan dari Departemen Luar Negeri dan Departemen Pertahanan Australia sepertinya ada indikasi ketakutan Australia terhadap kekuatan militer Indonesia. Kekhawatiran itu berwujud serangan sewaktu-waktu yang dilakukan oleh angkatan bersenjata Indonesia ke wilayah Irian Barat. Lihat Hadi Soebadio, *Keterlibatan Australia dalam Pemberontakan PRRI/PERMESTA*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2002, hlm. 170.

walaupun tidak mendapat dukungan dari sekutunya Amerika Serikat dan Inggris. hal ini Australia memberikan jaminan kepada Belanda untuk menjadikan Australia sebagai tempat transit tentara Belanda sebelum menyerbu Irian Barat. Bantuan yang diberikan Australia terhadap Belanda ini tidak termasuk bantuan persenjataan yang harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari Amerika Serikat dan Inggris.

Bantuan Australia terhadap Belanda sepertinya diketahui oleh Indonesia. Oleh karena itu ketika Menteri Pertahanan Indonesia Nasution berkunjung ke Australia pada bulan April 1961 berusaha mencari ketegasan sikap Australia ini. Nasution mendapat jawaban langsung dari Perdana Menteri Robert Menzies bahwa Indonesia tidak perlu khawatir karena Australia tidak punya perjanjian militer dengan Belanda. Hal ini menunjukkan adanya politik dua muka Australia terhadap Indonesia. Pihak Pemerintah Australia ingin berusaha menjalin hubungan baik, di lain pihak militer Australia justru bersikap pro-Belanda, sehingga terlihat adanya ambivalensi kebijakan luar negeri Australia terhadap Indonesia.

Politik bertetangga baik ini terus berlanjut dengan pertukaran kunjungan antar pejabat tinggi kedua negara. Menteri Luar Negeri Indonesia Subandrio berkunjung ke Australia pada tanggal 15 Februari 1959, dengan maksud ingin menjernihkan hubungan kedua negara. Subandrio menegaskan bahwa Indonesia tetap pada tuntutanannya semula atas wilayah Irian Barat, dan soal ini diharapkan tidak menjadi perintang bagi persahabatan yang lebih erat antara Australia dan Indonesia.

Pembicaraan Subandrio dengan Menteri Luar Negeri Australia R.G. Casey menghasilkan kesepakatan bersama Casey-Subandrio yang diumumkan secara

bersamaan di Jakarta dan Canberra pada tanggal 15 Februari 1959.¹⁵ Bahwa Australia tidak akan menentang setiap persetujuan yang disepakati antara Indonesia dan Belanda. Kesepakatan antara Casey-Subandrio merupakan puncak dari politik bertetangga baik yang dianggap kontroversial oleh kalangan masyarakat Australia.

Pemerintah Australia menyatakan akan menerima keputusan apa pun dari perundingan antara Belanda-Indonesia dalam masalah Irian Barat. Hal ini dinilai sebagai suatu kemunduran dari sikap Australia terhadap Indonesia. Sebelumnya, Pemerintah Australia mendapat kecaman keras dari parlemen, pers, dan pihak oposisi, karena dianggap mengkhianati kepentingan keamanan Australia. Kesepakatan bersama Casey-Subandrio ini dinilai lebih menguntungkan Indonesia dan inilah yang sebenarnya diharapkan Indonesia.

Keadaan yang tidak menguntungkan posisi pemerintah Australia ini kemudian dicoba diperbaiki oleh Perdana Menteri Robert Menzies ketika berkunjung ke Indonesia pada Desember 1959.¹⁶ Robert Menzies menegaskan kepada Indonesia bahwa Australia tidak berubah sikap terhadap klaim Indonesia atas Irian Barat dan tetap akan terus menentanginya.

Pada 1960, isu Irian Barat kembali menjadi dilema bagi Australia sebagai akibat dari dua perkembangan yang terjadi. Pertama, rencana Belanda untuk mempercepat Irian Barat membentuk pemerintahan sendiri dan yang kedua meningkatkan bahaya konflik militer antara Indonesia dengan Belanda. Kenyataan

¹⁵ Susan Critchley, *op.cit.*, hlm.169.

¹⁶ Lihat lampiran 8 halaman 117.

yang terjadi adalah semakin kuatnya maksud Belanda untuk mempertahankan dan melindungi wilayah Irian Barat dengan mengadakan aksi *show of force* dengan mengirimkan kapal induk Karel Doorman ke Irian Barat.¹⁷ Aksi ini jelas mendapat dukungan Australia karena sebelumnya kapal induk ini singgah di Australia yang mempunyai fasilitas pendukung bagi perjalanan operasi tersebut.

Pihak Indonesia merasa perlu mengambil tindakan yang lebih tegas untuk meredam aksi Belanda ini, terutama jika dihubungkan dengan politik konfrontatif yang telah dicanangkan setelah gagalnya usaha diplomatik di PBB. Di mulainya pembangunan militer Indonesia yang lebih modern dengan membeli persenjataan berat dari Uni Soviet, karena Amerika Serikat menolak keinginan Indonesia ini. Keadaan ini menyadarkan dunia barat bahwa perkembangan selanjutnya akan mempengaruhi klaim Indonesia atas Irian Barat. Semakin kuatnya militer Indonesia amat mengkhawatirkan Australia terutama jika terjadi konflik langsung antara Belanda dan Indonesia.

Perdana Menteri Malaysia Tengku Abdul Rakhman mengusulkan usaha peredaan ketegangan dengan menempatkan Irian Barat di bawah pengawasan PBB. Setelah itu hubungan Indonesia-Belanda dipulihkan kembali dan kelak Irian Barat diserahkan kembali kepada Indonesia. Usul ini tidak jalan karena ditolak oleh Australia dan dan Belanda. Masalah Irian Barat kemudian mulai menjadi pokok pembicaraan dalam Sidang Majelis Umum PBB September 1961, dengan adanya

¹⁷ Hadi Soebadio, *op.cit.*, hlm. 175.

serangkaian rancangan resolusi bagi masa depan Irian Barat yang datangnnya dari Belanda dan negara-negara Asia-Afrika.¹⁸

Bersamaan dengan perkembangan krisis Irian Barat Australia menyelenggarakan pemilihan umum yang dimenangkan kembali oleh Partai *Liberal-Country*, walaupun jumlah suara semakin berkurang yang diperoleh kali ini. Perdana Menteri Robert Menzies menunjuk Menteri Luar Negeri yang baru yaitu Garfield Barwick.¹⁹ Pengangkatan Garfield Barwick ini penting bagi hubungan Australia-Indonesia untuk memperbaiki hubungan yang agak renggang.

Pada Februari 1961 ada perkembangan baru sikap Amerika Serikat terhadap masalah Irian Barat. Pemerintah Kennedy mengubah sikapnya dari kebijakan netral yang pasif menjadi penengah yang lebih aktif. Pemerintahan Kennedy kemudian berusaha membujuk Belanda dan Australia agar bersikap lebih lunak dalam menghadapi masalah Irian Barat.²⁰ Nampaknya Amerika Serikat menekankan bahwa Australia dan Belanda tidak akan mendapat dukungan dari Amerika Serikat bila menolak klaim Indonesia terhadap Irian Barat. Hal ini menunjukkan perubahan sikap Amerika Serikat yang tadinya netral menjadi pendukung Indonesia.

¹⁸ Delegasi Belanda mengajukan "*lun's Proposal*" agar Irian Barat berada di bawah perwalian PBB dan kemudian diberikan penentuan nasib sendiri menuju kemerdekaan, usulan Belanda tersebut ditolak oleh Majelis Umum PBB. Lihat Hadi Soebadio, *ibid.*, hlm. 176.

¹⁹ Susan Critchley, *op.cit.*, hlm. 196.

²⁰ Sikap Presiden Kennedy ini didasarkan atas kekhawatiran Amerika Serikat bahwa dengan Indonesia membeli senjata dari blok Uni soviet, akan membawa politik Indonesia cenderung ke kiri. Lihat Hadi Soebadio, *op.cit.*, hlm. 177.

Perubahan sikap Amerika Serikat menyebabkan mulai bergesernya arah kebijakan Australia terhadap masalah Irian Barat. Robert Menzies menyatakan di parlemen bahwa Australia bukan pihak yang berwenang dalam masalah ini. Hal ini ditegaskan kembali oleh Garfield Barwick bahwa Belanda dan Indonesia harus berunding untuk menyelesaikan masalah Irian Barat. Ia menyatakan bahwa Australia dan Indonesia akan tetap bersahabat.

D. Akhir Masalah Irian Barat

Keberpihakan Amerika Serikat terhadap Indonesia ini membuat pemerintah Australia melakukan langkah-langkah diplomasi yang selaras dengan Amerika Serikat dalam mendesak Indonesia dan Belanda untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan mereka dengan segera tanpa harus menempuh jalan perang. Pada 14 Maret 1962 atas desakan PBB dan Amerika Serikat diadakanlah perundingan antara Indonesia dan Belanda dibawah pengawasan PBB dan dipimpin oleh diplomat Amerika Serikat Elsworth Bunker. Delegasi Indonesia diwakili oleh Mr. Sudjardwo Tjondronegoro dan Adam Malik, dengan Duta Besar Indonesia di Moscow Mr. Zairin Zain dan Sukardjo Wirjopranoto menghadapi delegasi Belanda yang diwakili Dr. J.H. van Royen dan Schuurman.²¹

²¹ H. Rosihan Anwar, *Sukarno, Tentara, PKI: Segitiga Kekuasaan Sebelum Prahara Politik 1961-1965*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007, hlm. 130.

Pada 25 Maret 1962 perundingan antara Indonesia dan Belanda mengenai masalah Irian Barat pada umumnya boleh di katakan sama sekali tidak mencapai kemajuan. Pihak Indonesia hanya mau berunding dengan formal apabila atas dasar penyerahan kedaulatan serta pemerintahan atas Irian Barat kepada Indonesia sedangkan pihak Belanda masih dengan pendiriannya menolak penyerahan Irian Barat kepada Indonesia. Atas kebuntuan itu para delegasi sepakat untuk menunda pembicaraan dan kembali ke negaranya masing-masing untuk melaporkan hasil perundingan di Washington.

Pada 6 April disampaikan usul-usul perantaraan dalam masalah Irian Barat kepada pemerintah Indonesia dan Belanda dengan dukungan Presiden Kennedy dan Perdana Menteri Inggris Harold MacMillan. Usul-usul itu disusun oleh Ellsworth Bunker atau yang dikenal rencana Bunker.²² Usul Bunker ini diterima oleh Indonesia tapi ditolak oleh Belanda karena tidak jelasnya isu penentuan nasib sendiri.

²² Pokok-pokok usul-usul perantara Bunker berbunyi sebagai berikut Pertama selama tahun pertama pemerintah Belanda berangsur-angsur akan ditarik. Kedua, dalam tahun kedua pemerintah Indonesia berangsur-angsur akan dimasukkan dan pegawai pemerintah berkewarganegaraan Belanda akan diganti oleh orang Indonesia. Ketiga, setelah masa peralihan dua tahun itu pemerintahan akan diserahkan langsung kepada Indonesia. Keempat, sebuah badan internasional akan menjamin *Self determination* bagi penduduk pribumi Irian Barat bahkan setelah Indonesia mengambil alih pemerintahan atas daerah tersebut. Lihat H. Rosihan Anwar, *op.cit.*, hlm. 136.

Puncak perundingan antara Indonesia dan Belanda ini adalah disepakatinya Persetujuan New York,²³ yang ditandatangani kedua belah pihak yang bersengketa di Markas PBB. Mulai tanggal 1 Oktober 1962 penjajahan Belanda di Irian Barat berakhir sudah dan pemerintah Indonesia mulai menempatkan sebagai wakilnya di Kotabaru Mr. Sudjarwo Tjodronegoro didampingi staf lengkap untuk membantu kelancaran pemerintahan peralihan tadi selain memberi bantuan dan penjelasan pada semua penduduk di Irian Barat.

Penyelesaian masalah Irian Barat ini pada akhirnya merupakan suatu kegagalan diplomatik bagi Australia, yang mau tidak mau harus menerima keputusan ini. Setelah lebih dari 10 tahun Australia mengemukakan keras klaim Indonesia atas wilayah Irian Barat, akhirnya Australia terpaksa harus menerima Persetujuan New York pada tahun 1962. Pemicu utama yang menyebabkan Australia harus menerima klaim Indonesia adalah sikap Amerika Serikat. Amerika Serikat yang semula bersifat netral berbalik membela Indonesia. Tersingkirnya masalah Irian Barat sebagai sebuah sumber perselisihan antara Australia dan Indonesia. Hubungan itu sedikit lebih baik karena selang beberapa bulan muncul masalah

²³ “Persetujuan New York”, ini dicatat oleh majelis umum PBB berdasarkan resolusinya tanggal 21 September 1962, No.1752 (XVII), tanggal 1 Oktober 1962, dilakukan penyerahan kekuasaan dari Belanda kepada pemerintahan sementara PBB (UNTEA) dan 1 Mei 1963 UNTEA menyerahkan kepada Indonesia. Sesuai dengan Persetujuan, 14 Juli sampai dengan 2 Agustus 1969 diadakan “Penentuan Pendapat Rakyat” (*act of free Choice*). Hasilnya disahkan dengan resolusi PBB No. 2504 (XXIV), tanggal 19 Desember 1969. Dengan demikian secara resmi Irian Barat merupakan bagian dari Indonesia. Lihat Hadi Soebadio, *op.cit.*, hlm. 179.

konfrontasi Indonesia-Malaysia. Australia terikat dengan Persetujuan negara-negara Persemakmuran.