



EFEKTIVITAS KESEPAKATAN *CODE OF CONDUCT* INDONESIA-AUSTRALIA

Humphrey Wangke*)

Abstrak

Menjelang dua bulan pergantian tampuk pemerintahan di Indonesia, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) berhasil mencapai kesepakatan dengan Australia tentang Code of Conduct on Framework for Security Cooperation. Melalui kesepakatan ini kedua negara berkomitmen tidak melakukan kegiatan intelijen yang dapat merugikan salah satu pihak. Kegiatan intelijen dianggap telah melanggar privasi individual, hak asasi manusia dan melukai hubungan kedua negara. Dokumen itu merupakan tuntutan Indonesia jika Australia masih berkeinginan memiliki hubungan baik dengan Indonesia.

Latar Belakang

Indonesia dan Australia akhirnya menandatangani “Tata Perilaku untuk Kerangka Kerja Sama Keamanan” atau *Code of Conduct on Framework for Security Cooperation*. Penandatanganan dokumen tersebut dilakukan di Laguna Hotel and Resort, Nusa Dua, Bali, oleh Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa dan Menteri Luar Negeri Australia Julie Bishop, pada tanggal 28 Agustus 2014, dengan disaksikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Di dalam aturan tersebut disepakati, antara lain, untuk tidak melakukan tindakan yang dapat merugikan kepentingan pihak-pihak tertentu, termasuk penyadapan.

Hubungan diplomatik Indonesia-Australia menurun hingga titik terendah ketika Indonesia memanggil pulang Duta Besar Najib Riphath Kesuma yang ditempatkan di Australia sebagai bentuk

protes atas tindakan Australia yang diketahui telah melakukan penyadapan terhadap telepon seluler Presiden SBY dan sejumlah pejabat tinggi pada tahun 2009. Peristiwa itu terungkap berdasarkan informasi yang dibocorkan oleh mantan kontraktor Badan Keamanan Nasional (NSA) Amerika Serikat, Edward Snowden. Penyadapan juga dilakukan terhadap telepon Ibu Negara dan beberapa pejabat tinggi Indonesia. Kasus ini kemudian menjadikan Pemerintah Indonesia mengkaji ulang semua kerja sama yang selama ini telah dibangun kedua negara.

Langkah itu dilakukan Indonesia sampai ada penjelasan dan sikap resmi dari Australia. Presiden meminta agar kerja sama dalam pertukaran informasi dan intelijen dihentikan sementara. Kepala Negara juga meminta penghentian sementara kerja sama operasi militer bersama untuk

*) Peneliti Madya Masalah-Masalah Hubungan Internasional pada Bidang Hubungan Internasional, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: dhanny_2000@yahoo.com.



mengatasi penyelundupan manusia ke Australia. Selain itu, Presiden meminta TNI menghentikan sementara latihan bersama tentara kedua negara di semua kesatuan. Selain menghentikan sementara sejumlah kerja sama, Presiden SBY juga meminta penjelasan dan sikap resmi Australia terkait penyadapan. Jika ingin kerja sama dilanjutkan, Indonesia menghendaki agar ada semacam protokol untuk mengatur kerja sama di berbagai bidang. Protokol itu sifatnya mengikat dan harus dijalankan.

Kini kedua negara telah sepakat menandatangani *Code of Conduct* yang antara lain mengatur tentang kesepahaman bersama mengenai suatu tata perilaku dalam kerangka kerja sama keamanan. Kesepakatan itu meliputi, *pertama*, Indonesia dan Australia tidak akan menggunakan setiap intelijen mereka, termasuk kapasitas penyadapan atau sumber-sumber daya lainnya, dengan cara-cara yang dapat merugikan kepentingan kedua pihak. *Kedua*, para pihak akan mendorong kerja sama intelijen antara lembaga-lembaga dan badan-badan yang relevan, sesuai dengan hukum dan peraturan internasional masing-masing. Penandatanganan *Code of Conduct* tersebut merupakan langkah maju dalam proses pemulihan secara penuh hubungan bilateral Indonesia-Australia pascakasus penyadapan.

Pertanyaannya adalah apakah cara ini efektif untuk mencegah tidak terjadinya penyadapan Australia ke Indonesia di masa depan?

Hubungan dan Kerja Sama Indonesia-Australia

Hubungan antara Indonesia dengan Australia mempunyai sejarah yang cukup panjang sejak zaman perjuangan kemerdekaan Indonesia. Australia merupakan salah satu negara di dunia yang mengakui kemerdekaan Indonesia. Akan tetapi, dalam perkembangannya, hubungan bilateral antara Indonesia dan Australia ini mengalami pasang surut, dikarenakan berbagai perbedaan yang ada diantara kedua negara, antara lain sistem politik, kondisi sosial ekonomi dan kebudayaan.

Terdapat banyak perbedaan antara Indonesia dengan Australia, *pertama*, di bidang geografis, Indonesia merupakan negara kepulauan, sedang Australia merupakan negara kontinental. *Kedua*, di bidang demografis, Indonesia merupakan negara terpadat ke-4 di dunia dengan 240

juta penduduk, sedang Australia termasuk yang berpenduduk kecil, hanya sekitar 25 juta jiwa. *Ketiga*, di bidang latar belakang kebudayaan, Indonesia memiliki penduduk Muslim yang terbesar di dunia dengan ciri multi etnis dan berbudaya timur, sedang Australia pada umumnya berpenduduk Kristen, berkulit putih dan berbudaya Eropa.

Hubungan luar negeri yang dilandasi politik bebas dan aktif merupakan salah satu perwujudan dari tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam implementasinya, Indonesia sangat mengedepankan prinsip bertetangga yang baik. Secara geografis, Australia merupakan tetangga dekat Indonesia yang terletak di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Garis pantai barat-laut dan utara Australia membentuk perbatasan terdekat dengan kepulauan Indonesia. Indonesia berkepentingan untuk bisa menjalin kerja sama dengan Australia, mengingat negeri Kangguru ini telah beberapa kali terbukti melakukan intervensi terhadap kebijakan Indonesia terutama dalam masalah Timor Timur dan Organisasi Papua Merdeka. Oleh karena itu, Indonesia merasa perlu untuk mengikat Australia dalam sebuah perjanjian yang menyatakan kesediaan pemerintah Australia untuk tidak lagi mencampuri urusan dalam negeri Indonesia.

Dari sisi Australia, Indonesia mempunyai posisi strategis yang sangat penting bagi Australia dalam hubungannya dengan Asia Timur dan Asia Selatan, dan mempunyai peranan yang sangat besar di Asia, khususnya di Asia Tenggara. Di bidang kelautan, banyak persamaan kepentingan antara kedua negara, baik dalam konteks pengelolaan kekayaan alam, maupun dalam konteks pengamanan dan penegakan hukum di laut. Selama puluhan tahun perundingan-perundingan mengenai Hukum Laut Internasional, kepentingan kedua negara sering sejalan.

Faktor berikutnya adalah adanya proliferasi ancaman keamanan nontradisional dewasa ini, khususnya ancaman terorisme. Terorisme merupakan salah satu ancaman terbesar bagi Australia. Pascakejadian 09-

11 di Gedung WTC Amerika Serikat (AS), Australia juga menjadi target sasaran para teroris karena asumsi mereka Australia merupakan sekutu terdekat AS. Hal ini dapat dilihat dari adanya serangan bom oleh teroris di Indonesia, seperti Bom Bali I tanggal 12 Oktober 2002, Bom di Hotel JW Marriot pada Agustus 2003, Bom Bali II tanggal 1 Oktober 2005, Bom di depan Kedutaan Besar Australia tahun 2004, yang sangat banyak memakan korban jiwa warga Australia.

Dengan berdasar pada dua pertimbangan utama di atas, maka pada tahun 2006 kedua negara sepakat untuk mengikatkan dirinya ke dalam perjanjian keamanan, yang lebih dikenal sebagai *Lombok Treaty*. Sebelum dilakukan penandatanganan perjanjian keamanan antara Indonesia – Australia di tahun 2006, wacana atas pembicaraan tentang perlunya kedua negara melakukan kerja sama keamanan sudah terlihat sejak tahun 2003, ketika Menkopolkam SBY mengunjungi Australia setahun setelah peristiwa Bom Bali I. SBY pada waktu itu menyatakan bahwa untuk dapat memberantas ancaman keamanan baik yang bersifat tradisional maupun nontradisional maka kedua negara perlu meningkatkan kemampuannya. Berangkat dari hal ini, maka kerangka kerjasama keamanan merupakan suatu keniscayaan bagi kedua negara.

Setelah SBY menjadi Presiden Republik Indonesia, kedua negara menandatangani juga *Joint Declaration on Comprehensive Partnership between the Republic Indonesia and Australia*. Deklarasi ini antara lain menyebutkan bahwa kedua negara sama-sama memiliki komitmen untuk memperkuat kerja sama di bidang ekonomi dan teknis, kerja sama keamanan dan meningkatkan interaksi antarmasyarakat (*people to people interaction*).

Deklarasi ini juga menyebutkan pentingnya kerja sama dalam menumpas terorisme yang menjadi perhatian bersama, pasca terjadinya Bom Bali I tahun 2002. Untuk itu, kedua negara sepakat untuk melakukan kerja sama dalam hal peningkatan kapabilitas polisi (*capacity building*), bidang intelijen (*sharing inteligen*), kantor imigrasi dan bea cukai (penegakan hukum). Selain itu, komitmen untuk melakukan kerja sama di bidang maritim dan penjagaan keamanan laut menjadi prioritas utama dalam merespons ancaman kejahatan transnasional yang dewasa ini banyak melalui jalur laut.

Efektivitas Kesepakatan *Code of Conduct*

Presiden SBY tidak lama lagi akan menyelesaikan dua periode masa pemerintahannya. Memerhatikan cepatnya proses pemulihan hubungan diplomatik kedua negara, Presiden SBY tampaknya tidak ingin menyisakan beban pada pemerintahan yang baru untuk masalah luar negeri. Oleh karena itu sebelum mengakhiri masa jabatannya, pemulihan hubungan diplomatik kedua negara menjadi salah satu prioritas yang ingin dicapai presiden menjelang akhir pemerintahannya. Dengan kata lain, Presiden SBY justru ingin mengawali proses terbangunnya kembali kepercayaan dan keyakinan bahwa tidak ada lagi penyalahgunaan teknologi yang dilakukan oleh negara yang memiliki teknologi lebih maju kepada negara tetangga.

Protokol yang ditandatangani kedua negara secara jelas memuat komitmen bahwa kedua negara tidak akan menggunakan sumber daya intelijen mereka dan kapasitas penyadapan atau sumber-sumber lain, atau cara lainnya yang dapat merugikan kepentingan masing-masing pihak. Pihak-pihak dalam perjanjian itu akan mendorong kerja sama intelijen antara lembaga-lembaga atau badan-badan yang relevan dengan hukum dan peraturan nasional masing-masing. Lebih jauh kedua negara sepakat untuk meningkatkan kerja sama intelijen untuk merespons tantangan keamanan yang dihadapi wilayah kedua negara, termasuk ancaman yang ditanam kelompok ekstremis yang kembali dari konflik di Timur Tengah. Dengan kata lain, kesepakatan itu meliputi poin yang mengatur agar kedua negara tidak melakukan tindakan yang dapat merugikan satu sama lain.

Meskipun muncul beberapa tantangan baru dalam hubungan bilateral, Indonesia dan Australia tetaplah dua negara yang bertetangga, bahkan mitra strategis. Kedua negara adalah mitra terdekat dan mitra dagang yang secara tradisional telah bekerja bersama-sama di berbagai bidang, termasuk masalah inisiatif antiterorisme dan masalah-masalah sensitif lainnya. Dilihat dari sisi seperti ini kesepakatan yang dicapai Indonesia dan Australia merupakan langkah maju untuk meningkatkan kualitas hubungan kedua negara di masa depan. Menteri Luar Negeri Australia, Julie Bishop, optimis bahwa kesepakatan yang ditandatangani itu merupakan cara paling efektif untuk

menaklukkan segala tantangan yang bisa mencederai masyarakat kedua negara.

Australia sangat berkepentingan dengan Indonesia yang stabil dan demokratis. Sebab secara ekonomi Indonesia terus berkembang maju dengan tingkat pertumbuhan ekonomi mencapai lebih dari 6 persen per tahun dalam 3 tahun terakhir. Perekonomian Indonesia juga lebih besar dari Australia jika diukur dari keseimbangan kemampuan berbelanja (*purchasing power parity*) serta memiliki kelompok menengah yang lebih besar daripada jumlah penduduk Australia. Jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 240 juta jiwa merupakan kekuatan lainnya yang diperhitungkan Australia. Dengan demikian, Australia akan selalu berkepentingan untuk mengetahui lebih banyak tentang Indonesia.

Oleh karena itu, Indonesia harus berhati-hati dalam mengimplementasikan kesepakatan *Code of Conduct* ini. Bila memerhatikan besarnya kepentingan Australia terhadap Indonesia, negara ini akan selalu berkeinginan untuk mengintervensi urusan dalam negeri Indonesia. Aksi penyadapan atau kegiatan mata-mata lainnya dapat dikatakan sebagai bentuk intervensi Australia terhadap Indonesia. Padahal Indonesia dan Australia sejauh ini telah memiliki Perjanjian Lombok yang mengikat kedua negara pada sejumlah kerja sama dan konsultasi serta penghormatan terhadap kedaulatan masing-masing. Dalam konteks seperti ini, sulit diharapkan bahwa dengan penandatanganan *Code of Conduct* Australia tidak akan lagi melakukan intervensi terhadap urusan dalam negeri Indonesia.

Indonesia juga perlu menyadari bahwa penyadapan atau kegiatan mata-mata bukanlah hal baru dalam tata pergaulan internasional. Sejarah spionase sudah amat tua, misalnya kerajaan Mesir Kuno sudah memiliki dinas rahasia yang menyelidiki negara tetangga dan tokoh masyarakat terkemuka. Kerajaan Yunani dan Romawi juga memiliki agen spionase mereka sendiri. Di dalam dunia modern dewasa ini, praktis sejak berakhirnya Perang Dunia II, aksi penyadapan atau kegiatan mata-mata marak terjadi di banyak negara. Bila terbukti suatu negara melakukan tindakan mata-mata, maka cara yang lazim ditempuh adalah dengan melakukan pengusiran terhadap diplomat tertentu (*persona non-grata*) atau menurunkan tingkat hubungan kedua negara sebagai protes atau bentuk kemarahan negara

yang disadap. Namun demikian, Australia dan Indonesia melakukan pendekatan baru dalam mengatasi masalah kegiatan mata-mata dengan menandatangani *Code of Conduct* yang intinya adalah bagian dari Perjanjian Lombok. Belajar dari pengalaman dari implementasi Perjanjian Lombok, meskipun perjanjian itu mengikat, tetapi Australia dengan mudah melanggarnya. Ke depan, Indonesia perlu mempertimbangkan kelaziman yang terjadi selama ini, yaitu mengusir salah satu diplomat dari negara yang terbukti melakukan kegiatan mata-mata di Indonesia.

Kesimpulan

Kepentingan Australia terhadap Indonesia lebih besar dari pada kepentingan Indonesia terhadap Australia. Jika kepentingan Indonesia terhadap Australia terkait dengan bidang pendidikan, ekonomi dan budaya, maka kepentingan Australia terhadap Indonesia lebih dari itu karena menyangkut juga masalah politik dan keamanan. Karena itu, Australia akan terus berusaha mencari informasi yang lebih banyak tentang Indonesia. Perjanjian *Code of Conduct* belum dapat memberikan jaminan bahwa tindakan penyadapan atau bentuk-bentuk spionase lainnya tidak akan dilakukan lagi oleh Australia di masa depan. Terlebih lagi tidak ada jaminan bahwa pemerintahan Australia di masa yang akan datang, yang selalu berganti-ganti kepemimpinan, akan menghormati perjanjian *Code of Conduct* tersebut.

Referensi

- Dibb. Paul, and Brabin-Smith, Richard., "Indonesia in Australian Defence Planning", *Security Challenges*, Volume 3 Number 4, November 2007.
- Mendiola, Gustavo; Hardjakusumah, Cherika, "Aspects of Indonesia's Foreign, Defence and Trade Policies: Current Developments and Future Expectations", *Strategic Analysis Paper*, 23 Juli 2013.
- "RI Repairs ties, signs pact on intelligence with Australia, *The Jakarta Post*, 29 Agustus 2014.
- "Hubungan Indonesia-Australia Pulih", *Media Indonesia*, 29 Agustus 2014.
- "Keretakan RI-Australia Pulih", *Kompas*, 29 Agustus 2013.