
KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA DAN KEPEMIMPINAN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO: STUDI KASUS SPIONASE AUSTRALIA

Lisna Wati Salehun¹, Yohanes Sulaiman²

^{1,2} Program Studi Hubungan Internasional Universitas Jenderal Achmad Yani
Jl. Terusan Jend. Sudirman, Cibeber, Kec. Cimahi Sel., Kota Cimahi, Jawa Barat 40531
Email: ysulaiman@gmail.com, Telp: +6281220199825

Abstrak

Australia adalah tetangga yang terdekat dengan Indonesia. Hubungan antara kedua negara ini mempunyai sejarah yang panjang. Tidak dapat dipungkiri, dalam perjalanannya hubungan Indonesia dengan Australia sering mengalami konflik. Pada zaman kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terjadi peristiwa penyadapan yang dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia. Hal tersebut menimbulkan ketegangan hubungan bilateral antara kedua Negara. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji lebih dalam kebijakan luar negeri Indonesia yang terkait dengan kasus spionase Australia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif analisis, yakni penelitian yang menggunakan pola penggambaran keadaan fakta empiris disertai argumen yang relevan secara deskriptif. Kemudian, hasil uraian tersebut dilanjutkan dengan analisis untuk menarik kesimpulan yang bersifat analisis. Presiden SBY sebagai pemimpin memainkan peran penting dalam kebijakan luar negeri Indonesia, dibuktikan dengan pada masa kepemimpinannya Presiden SBY mengambil beberapa peran Menlu di dalam melakukan pendekatan dengan setiap mitra dialog guna memperoleh kepercayaan Pemerintah Australia terhadap komitmennya.

Kata Kunci: Kebijakan luar negeri, kepemimpinan, kasus spionase.

INDONESIA FOREIGN POLICY AND SUSILO BAMBANG YUDHOYONO'S LEADERSHIP: AUSTRALIAN SPIONASE CASE STUDY

Abstract

Australia is the closest neighbor of Indonesia. Relations between the two countries have a long history. It is undeniable that in the course of its relations Indonesia and Australia often experience conflicts. In the days of President Susilo Bambang Yudhoyono's leadership, there was a wiretapping incident by Australia against Indonesia. This raises the tension of bilateral relations between the two countries. This study aims to examine more deeply the Indonesian foreign policy related to the Australian espionage case. The research method used is a descriptive analysis method, namely research that uses a pattern of depicting the state of empirical facts accompanied by descriptive arguments that are relevant. Then, the results of the description are followed by analysis to draw analytical conclusions. President SBY as a leader played an important role in Indonesia's foreign policy, as evidenced by his tenure as President SBY took several Foreign Minister roles in approaching each dialogue partner in order to gain the Australian Government's trust in his commitment.

Keywords: Foreign policy, leadership, spionase case

PENDAHULUAN

Peristiwa penyadapan yang dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia menimbulkan ketegangan hubungan bilateral antara kedua Negara, berawal dari pernyataan Edward Snowden (mantan kontraktor *National Security Agency AS*) mengenai data penyadapan yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Negara Sekutunya termasuk Australia. Mengetahui hal tersebut, masyarakat Indonesia mendesak pemerintah untuk menuntut permintaan maaf dan klarifikasi dari pihak Australia. Pemerintah Indonesia mengambil beberapa langkah tegas sebagai bentuk protes yang selanjutnya ditanggapi dengan adanya surat balasan dari PM Australia Tony Abbott untuk menyelesaikan permasalahan dan melakukan normalisasi hubungan kembali. Presiden SBY dengan cepat menanggapi secara positif hal tersebut disertai syarat dibuatnya protokol dan kode etik kerjasama antara Indonesia-Australia, kebijakan Normalisasi ini menuai banyak pro dan kontra, seorang pakar hukum internasional Hikmahanto Juwana dalam menanggapi hal ini mengatakan bahwa tindakan yang diambil Presiden SBY tidak memperlihatkan ketegasan Indonesia terhadap Australia mengenai praktek spionase yang dilakukan bahkan kata maaf yang dituntut oleh masyarakat

Indonesia tidak terpenuhi oleh karena itu seharusnya normalisasi hubungan belum sepatutnya untuk dilakukan, tanggapan yang sama datang dari Komisi I DPR Tantowi Yahya, menurutnya respon dari Presiden SBY mengecewakan karena protokol dan kode etik kerjasama yang menjadi syarat normalisasi hubungan kedua negara tidak memiliki jaminan akan dipatuhi.¹

Peristiwa tersebut memberikan gambaran bagaimana pentingnya peran seorang pemimpin dalam mengambil kebijakan yang mewakili sikap Negeranya terhadap Negara lain. Dalam ilmu hubungan internasional tidak banyak literatur yang membahas mengenai pentingnya figur pemimpin dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara padahal melihat rangkaian panjang historis sebuah negara, segala bentuk tindakan baik bersifat konfrontasi ataupun bersahabat, agresif ataupun damai, baik dan buruk selalu dikaitkan erat dengan pemimpin pada rezim tersebut, bagaimana Soekarno dikenal sebagai seorang pemimpin karismatik memperkenalkan Indonesia yang saat itu baru merdeka kepada dunia internasional, Hitler sebagai pemimpin yang kejam dan agresif ataupun Deng Xiaoping yang berhasil membuat perubahan besar terhadap perekonomian China. Presiden SBY sendiri dalam masa

¹ Dewi Safitri, *Sikap SBY soal Australia "mengecewakan"*. BBC.com. 2013.

https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/11/131127_austriadiappointing diakses pada 2 Januari 2019

kepemimpinannya memfokuskan kebijakan luar negeri Indonesia yang mendorong perdamaian dan stabilitas di regional maupun internasional, melakukan banyak kerjasama untuk meningkatkan perekonomian negara, serta menjunjung tinggi prinsip demokrasi. Peran Presiden SBY tersebut terlihat dari apresiasi yang diungkapkan oleh Ratu Elizabeth bahwa dibawah kepemimpinan Presiden SBY Indonesia menunjukkan perubahan yang signifikan dalam mempromosikan demokrasi dan menjadi salah satu Negara dengan pertumbuhan ekonomi tercepat, melalui *Bali Democracy Forum* yang dibentuk Presiden SBY Indonesia menunjukkan kepemimpinan regional dalam menyebarkan nilai demokrasi.²

Presiden SBY sebagai pemimpin memainkan peran penting dalam kebijakan luar negeri Indonesia, dibuktikan dengan pada masa kepemimpinannya Presiden SBY mengambil beberapa peran Menlu di dalam melakukan pendekatan dengan setiap mitra dialog guna memperoleh kepercayaan mereka terhadap komitmennya,³ lalu sejauh mana keterlibatan SBY dalam pengambilan kebijakan luar negeri Indonesia?, melalui studi kasus spionase yang dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia paper ini

akan mencoba menjawab dan menjelaskan pertanyaan tersebut menggunakan analisis *first level/ first image* yang melihat pengaruh kepemimpinan dan persepsi pemimpin dalam pembuatan kebijakan, bagaimana dia melihat suatu masalah dan persepsinya terhadap dunia atau negara lain. Penulis berpendapat bahwa persepsi Presiden SBY sebagai kepala Negara mempengaruhi pembentukan kebijakan luar negeri Indonesia, walupun di suatu sisi pendapat dari birokrasi dan opini publik tetap diterima dan dipertimbangkan, faktor paling dominan yang menjadi penentu keputusan akhir atau *outcome* kebijakan tetap berada pada presiden. Selain itu, kebijakan luar negeri suatu negara juga dipengaruhi oleh pandangan negara tersebut terhadap *image* negara lain di dalam paper ini digunakan lima *image* Richard K. Herrmann dan Michael P. Fischerkeller untuk menganalisis *image* Australia yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terkait kasus Spionase yang terjadi, dimana pandangan negara akan *image* ini dipengaruhi juga oleh persepsi pemimpin yaitu presiden SBY melihat birokrasi di Indonesia sendiri yang masih cukup lemah dalam

² Rizky Alif Alvian, Ganesh Cintika Putri, dan Irfan Ardhani. *Haluan Baru Politik Luar Negeri Indonesia: Perbandingan Diplomasi 'Middle Power' Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo*. Jurnal Hubungan Internasional. VOL. 6, NO. 2, Oktober 2017-Maret 2018. Hal. 163.

³ Ratna Shofi Inayati. *Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono dan Politik Luar Negeri Indonesia*. Jurnal penelitian politik. Vol. 2, No. 1, 2005. Hal. 36.

mempengaruhi tindakan-tindakan Negara.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Peneliti memilih metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dikarenakan fokus penelitian ini adalah ingin melihat bagaimana kebijakan luar negeri Indonesia dan kepemimpinan sby: studi kasus spionase Australia.

Teknik penentuan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive* (pengambilan informan berdasarkan tujuan). Dalam hal ini peneliti menentukan anggota informan berdasarkan pertimbangan peneliti sendiri yang sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah: Studi Pustaka, Studi Lapangan yang terdiri dari observasi dan wawancara, serta Dokumentasi.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan terlebih dahulu oleh peneliti sebelum diinterpretasikan. Artinya data diproses terlebih dahulu melalui prosedur atau pentahapan yang sistematis, melalui tahapan umum prosedur pengolahan data kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

First Level Analysis: Personalitas Pemimpin.

Pendekatan *First Level Analysis* dapat digunakan untuk menjelaskan pengaruh psikologi pemimpin (individu) dan persepsinya terhadap ancaman dalam proses pembuatan kebijakan. Persepsi pemimpin memang menjadi faktor penting pembentuk kebijakan luar negeri suatu Negara, salah satunya ialah apa yang menjadi asumsi dasarnya dalam memandang dunia. Keberhasilan politik luar negeri suatu Negara dan juga faktor dibentuknya suatu kebijakan luar negeri dapat dianalisis menggunakan pendekatan ini. Pemimpin yang memiliki pandangan realis-ofensif akan membentuk kebijakan yang cenderung lebih agresif berorientasi pada pencarian akan power dan menunjukkan eksistensi kemampuan negaranya, sedangkan pemimpin yang memiliki pandangan liberalis akan membentuk kebijakan yang cenderung lebih moderat berorientasi pada aspek keuntungan. “Motivasi hadir untuk mempengaruhi interpretasi pemimpin politik terhadap lingkungan dan strategi yang mereka gunakan”,⁴ dapat dilihat motivasi Indonesia pada era Presiden SBY untuk mewujudkan sentralitas ASEAN ialah menunjukkan peran penting sebagai salah satu Negara yang mewujudkan stabilitas dan perdamaian regional serta leader bagi ASEAN itu sendiri, dengan demikian

⁴ Margaret G. Hermann, “*Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal*

Characteristics of Political Leaders”. *International Studies Quarterly*. Vol. 24, No. 1. 1980. Hal. 9.

doktrin Natalegawa atau *dynamic equilibrium* hadir sebagai bentuk strategi politik Indonesia yang didalamnya memuat pandangan Presiden SBY terhadap dunia internasional yang multipolar dan tidak stabil atau disebutnya “*Navigating a Turbulent Ocean*”, strategi ini juga terkait dengan prinsip politik luar negeri Indonesia yang dikemukakan oleh SBY yaitu “*Million Friends Zero Enemy*” dimana kebijakan luar negeri lebih berorientasi pada hubungan kerjasama yang menguntungkan dengan berbagai Negara untuk mewujudkan kepentingan Nasional dan menghindari kebijakan konfrontasi. Prinsip maupun strategi yang digunakan Presiden SBY dalam politik luar negeri Indonesia dapat menjadi acuan dalam menentukan psikologi politiknya yang ikut berperan mempengaruhi kebijakan luar negeri yang diambil.

Margaret G. Hermann dan Joe D. Hagan dalam tulisan “*International Decision Making: Leadership Matters*” mengemukakan bahwa:

“Leaders define states' international and domestic constraints. Based on their perceptions and interpretations, they build expectations, plan strategies, and urge actions on their governments that conform with their judgements about what is possible and likely to maintain them in their positions.

Such perceptions help frame governments' orientations to international affairs. Leaders' interpretations arise out of their experiences, goals, beliefs about the world, and sensitivity to the political context.”⁵

Dijelaskan bahwa Pemimpin menentukan hambatan dari dalam maupun luar negeri berdasarkan interpretasi mereka yang terbentuk dari pengalaman, tujuan, kepercayaan mereka tentang dunia dan kepekaan terhadap konteks politik, dari interpretasi ini pemimpin akan mendorong pemerintah untuk mendukung keputusan atau strategi yang telah ia buat berdasarkan penilaiannya mengenai apa yang mungkin terjadi dan lebih kearah untuk menentukan dimana posisi mereka, inilah yang kemudian menjadi landasan pengambilan kebijakan luar negeri suatu Negara. Asumsi tersebut sangat menjelaskan bagaimana pentingnya posisi seorang pemimpin dalam proses pembuatan kebijakan, meskipun birokrasi ada untuk ikut berperan dalam pembuatan kebijakan, aktor utama yang menentukan hasil akhir dan mengarahkan tindakan birokrasi dari suatu kebijakan ialah seorang pemimpin.

Kebijakan luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh tiga aspek diantaranya penilaian Negara, kekuatan relatif (Militer), dan kebudayaan. Dalam

⁵ Margaret G. Hermann dan Joe D. Hagan, “*International Decision Making: Leadership*

Matters”. Washingtonpost.Newsweek Interactive, LLC. No.110. 1998. Hal. 126.

paper ini akan difokuskan pada pengaruh penilaian negara dimana pemimpinlah yang membentuk pandangan Negaranya terhadap *image* negara lain yang kemudian akan mempengaruhi kebijakan yang dihasilkan, pandangan terhadap “*image*” Negara lain meliputi apakah Negara tersebut sebagai sumber ancaman atau partner kerjasama yang menguntungkan. *Five ideal-typical images* Richard K. Herrmann dan Michael P. Fischerkeller yang dikemukakan dalam tulisan berjudul “*Beyond the Enemy Image and Spiral Model*” dapat digunakan untuk menganalisis dan menentukan *image* suatu negara dalam pandangan negara lain diantaranya:⁶

- *Enemy image* : Melihat aktor / Negara lain sebagai ancaman dengan kemampuan yang hampir sama dan tidak jauh berbeda dalam hal kebudayaan.
- *Degenerate image*: Melihat aktor / Negara lain sebagai suatu peluang besar untuk dieksploitasi, memiliki kemampuan yang sama namun mengalami krisis kebudayaan.
- *Colony image*: Melihat peluang besar untuk mengeksploitasi aktor target / Negara lain yang lebih lemah dan lebih rendah dalam hal kebudayaan.

- *Imperialist image*: Melihat ancaman intens dari Negara-negara yang jauh lebih kuat tetapi tidak unggul secara kebudayaan.
- *Ally image*: Melihat hubungan dengan aktor / Negara lain dengan keyakinan adanya prospek yang saling menguntungkan melebihi pentingnya persepsi kemampuan atau penilaian kebudayaan.

Kebijakan yang diambil oleh Presiden SBY terhadap Australia mengenai kasus spionase dapat dilatarbelakangi oleh salah satu dari lima bentuk *image* diatas, lantas bagaimanakah menentukan *image* Australia dalam pandangan Indonesia?, Herrmann dan Fischerkeller mengatakan bahwa dengan mempertimbangkan pernyataan pemimpin kita dapat menyimpulkan satu diantara lima *image* yang digunakan untuk melihat negara lain, dengan demikian untuk menentukan *image* Australia dalam pandangan Indonesia paper ini akan melihat pernyataan-pernyataan Presiden SBY terkait kasus spionase yang dilakukan oleh Australia.

Lima *image* tersebut dapat menentukan kebijakan seperti apa yang akan dihasilkan oleh suatu negara, kebijakan luar negeri yang diambil dapat bersifat lebih agresif apabila pemimpin memandang Negara lain sebagai *enemy*

⁶ Richard K. Herrmann dan Michael P. Fischerkeller, *Beyond the Enemy Image and Spiral Model: Cognitive-Strategic Research after the Cold*

War. Cambridge University Press and International Organization Foundation. Vol. 49, No.3, 1995. Hal. 425-426

dan *Colony*, untuk *degenerate* dan *imperialist* kebijakan yang diambil lebih dipertimbangkan kadangkala bersifat agresif tetapi dapat juga lebih bersifat moderat, sedangkan untuk *Ally* maka kebijakan yang diambil akan lebih terkesan ramah dan bersahabat mengingat adanya faktor yang saling menguntungkan. Itikad baik dari sebuah negara juga ikut mempengaruhi *image* yang terbentuk. Pandangan seorang pemimpin terhadap *image* dari Negara lain dapat berubah sesuai dengan situasi dan kepentingan yang ada, sehingga kebijakan luar negeri yang dihasilkan pula terhadap Negara yang sama dapat berubah-ubah, selain itu pergantian kepemimpinan dapat menjadi salah satu penyebabnya. Dapat dikatakan bahwa Kebijakan Presiden SBY terhadap Australia untuk melakukan normalisasi hubungan setelah terjadinya kasus spionase dapat disebabkan oleh persepsinya dalam memandang *image* Australia dan itikad baik PM Tony Abbot mewakili pemerintah Australia untuk membangun hubungan kembali dengan Indonesia.

Salah satu hipotesis yang dikemukakan oleh Daniel L. Byman dan Kenneth M. Pollack mengenai teori kepemimpinan dalam tulisannya "*Let Us Now Praise Great Men*" yaitu individu (pemimpin) menentukan tujuan dari

sebuah negara, dijelaskan bahwa jika tidak menentukan tujuan negara peran terpenting dari individu (pemimpin) adalah untuk membentuk tujuan tersebut.⁷ Tujuan negara merupakan salah satu faktor penentu kebijakan luar negeri suatu negara, dapat dilihat bahwa pada masa kepemimpinannya Presiden SBY berusaha untuk memperkuat citra Indonesia sebagai Negara *good international citizen* yang peduli pada perdamaian, stabilitas, serta aturan internasional,⁸ sejalan dengan tujuan Negara Indonesia yang dibentuk pada masa kepemimpinannya antara lain meningkatkan stabilitas ekonomi nasional, meningkatkan stabilitas keamanan dan perdamaian regional maupun internasional dan membangun citra postif Indonesia di mata Internasional sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai demokrasi, pro HAM dan moderat. Sejalan dengan tujuan tersebut maka tidak dapat dipungkiri kebijakan Indonesia yang lebih ramah terhadap Australia meskipun adanya kasus spionase dipengaruhi oleh persepsi SBY dalam melihat Australia sebagai mitra strategis dalam perekonomian dan juga keinginannya untuk menunjukkan citra Indonesia yang menjunjung tinggi perdamaian.

⁷ Daniel L. Byman dan Kenneth M. Pollack. *Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In*. International Security. Vol. 25, No. 4, Spring 2001. Hal. 134

⁸ Rizky Alif Alvian, Dkk, op. cit. hal 161

Kasus Spionase Australia Terhadap Indonesia dan Kebijakan Luar Negeri Presiden SBY

Kedaulatan menjadi hal yang sangat penting bagi suatu negara sehingga apabila diganggu gugat oleh negara lain atau pihak manapun maka akan menimbulkan permasalahan yang serius, spionase yang dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia melalui penyadapan alat komunikasi atau lebih tepatnya *cyber espionage* yang terungkap pada tahun 2013 merupakan salah satu tindakan yang dapat mengganggu kedaulatan negara. Menurut NATO *cyber espionage* adalah “any act undertaken clandestinely or under false pretenses that uses cyber capabilities to gather (or attempt to gather) information with the intention of communicating it to the opposing party.”⁹ Berdasarkan definisi tersebut dapat dikatakan bahwa spionase merupakan tindakan yang dilakukan secara diam-diam untuk mengumpulkan informasi rahasia dari pihak lawan, tentu saja hal ini sangat berbahaya karena dapat menimbulkan konflik, mengancam keamanan, kedaulatan dan integritas Negara yang dispijase, serta melecehkan itikad baik dari sebuah kerjasama.

Tujuan spionase sendiri yang paling umum ialah mengetahui strategi politik luar negeri Negara lain sehingga

dapat mengantisipasi dengan membuat strategi politik luar negeri Negaranya sendiri berdasarkan informasi rahasia yang diperoleh. Praktik spionase sendiri sudah terjadi sejak jaman peperangan dan dianggap sesuatu yang legal, namun dalam masa damai dengan pemanfaatan teknologi yang berkembang praktik ini merupakan hal yang dilarang terutama jika menyangkut penyadapan untuk memperoleh informasi yang bersifat rahasia bagi suatu Negara. Pada masa perang dingin spionase sangat gencar dilakukan oleh Amerika Serikat (*Central Intelligence Agency / CIA*) dan Rusia (*Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti / KGB*) terhadap satu sama lain, salah satunya yang dilakukan oleh KGB ialah pada tahun 1950-an hingga tahun 1960-an terdapat tidak kurang tiga agen soviet dalam *National Security Agency AS* dan beberapa defektornya.¹⁰ Selain kasus spionase yang dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia, di tahun yang sama terungkap juga beberapa Negara yang menjadi korban Spionase yang dilakukan oleh Amerika Serikat diantaranya penyadapan terhadap Presiden Perancis Françoise Hollande dan Kanselir Jerman Angela Merkel.

Pada tahun 2013 kasus penyadapan yang dilakukan Australia kepada Indonesia terungkap dan menjadi perbincangan hangat di dunia internasional, kasus ini pertama kali

⁹ Darien Pun, *Rethinking Espionage in The Modern Era*. Chicago Journal of International Law. Vol.18, No.1, 2017, hal. 373.

¹⁰ Tangguh Chairil, *Intelijen dan Diplomasi Internasional*. Global: Jurnal Politik Internasional. Vol. 17, No.1, 2015, hal. 24.

diberitakan oleh oleh *Australian Broadcasting Corporation* (ABC) dan *The Guardian* berdasarkan data yang dibocorkan oleh Edward Snowden seorang mantan kontraktor Badan Pertahanan Nasional AS (*National Security Agency AS*), didalamnya memuat daftar panjang Negara-negara yang menjadi target penyadapan beserta pelaku penyadapan, Indonesia menjadi salah satunya dimana Presiden SBY, Ibu Negara, Wakil Presiden Boediono, Mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla dan beberapa pejabat Negara menjadi target penyadapan yang dilakukan oleh Badan Intelijen Australia (*Defence Signals Directorate*). Penyadapan ini diduga telah berlangsung dari tahun 2007-2009 menurut Badan Intelijen Negara Marciano Norman.¹¹ Diketahui bahwa saat menghadiri pertemuan puncak Konferensi Tingkat Tinggi G-20 di London, Australia melakukan penyadapan terhadap Presiden SBY beserta rombongannya melalui telepon genggam.

Penyadapan yang dilakukan oleh Australia ini ialah untuk memata-matai percakapan yang dilakukan oleh para petinggi-petinggi Indonesia dengan tujuan untuk memperoleh informasi penting yang berguna bagi kepentingan politik Australia. Sumber anonim

mengungkapkan bahwa kepentingan Australia menyadap Indonesia ialah untuk memenangkan kursi Dewan Keamanan PBB, PM Australia Kevin Rudd juga dikatakan sangat berhasrat untuk memperoleh informasi intelijen dari para pemimpin Asia Pasifik diantaranya Presiden SBY, PM India Manmoham Singh dan mantan Presiden China Hu Jintao.¹² Menanggapi pemberitaan penyadapan terhadap Indonesia, PM Tony Abbott melakukan konferensi pers di Australia namun bukannya menjawab pertanyaan dari pemerintah Indonesia mengenai benar atau tidak dilakukannya penyadapan dan tuntutan permintaan maaf, sebaliknya ia menyatakan bahwa Australia tidak perlu meminta maaf atas apa yang telah terjadi karena kasus penyadapan merupakan sesuatu yang lazim di dunia internasional dan ini menyangkut kebutuhan untuk melindungi kepentingan nasional Australia.

Presiden SBY tidak puas atas pernyataan PM Tony Abbott yang menurutnya tidak menjawab pertanyaan dan tuntutan masyarakat Indonesia namun hanya memberikan respon terhadap komunitas dalam negeri

¹¹ BBC.com, "BIN Australia Menyadap Indonesia Sejak Tahun 2007". 2013.
https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/11/131120_bin_sadap_australia diakses pada 5 januari 2019

¹² Kompas.com, "Inginkan Kursi DK PBB, Australia Sadap Presiden SBY". 2013.
<https://nasional.kompas.com/read/2013/07/28/1704381/Inginkan.Kursi.DK.PBB.Australia.Sadap.Presiden.SBY> diakses pada 5 januari 2019

Australia itu sendiri.¹³ Presiden selanjutnya mengambil langkah tegas dengan dikeluarkannya tiga kebijakan terhadap Australia, pertama dilakukan penarikan Duta Besar Indonesia untuk Australia Nadjib Riphath di Canberra dan memanggil Duta Besar Australia untuk Indonesia Greg Moriarty untuk memberikan keterangan mengenai kasus penyadapan ini, kedua mengkaji ulang kerjasama Indonesia-Australia bahkan beberapa kerjasama penting dihentikan untuk sementara waktu salah satunya kerjasama dalam bidang pertahanan dan keamanan, yang terakhir ialah Presiden mengirimkan surat resmi kepada Australia yang berisikan protes atas kasus penyadapan yang terjadi.

Kebijakan Presiden SBY dalam menanggapi kasus spionase yang dilakukan oleh Australia dipengaruhi oleh pandangannya akan image Australia itu sendiri, sebelum terjadi kasus spionase dinamika hubungan bilateral kedua Negara selalu diwarnai oleh konflik namun juga tetap menjalin hubungan persahabatan dan kerjasama, dapat dikatakan bahwa pada saat itu Presiden SBY menganggap Australia sebagai Negara *degenerate image*. Setelah terjadinya kasus spionase tentu saja image Australia bergeser menjadi *enemy image* dibuktikan dengan tiga

kebijakan Presiden yang sangat tegas terhadap Australia, melihat dampak kerugian yang diterima oleh Indonesia akan adanya spionase ini sangatlah serius dan menjadi ancaman bagi kedaulatan dan keamanan non fisik Negara. Pandangan pemimpin mengenai image Negara memang sangat berperan dalam pembentukan kebijakan, dapat dilihat pada kasus serupa yaitu penyadapan yang dilakukan oleh AS terhadap kanselir Jerman Angela Merkel dan beberapa Negara Uni Eropa lainnya. Merkel sebagai salah satu kepala Negara yang disadap oleh Amerika Serikat mewakili kemarahan Eropa atas aksi spionase yang terjadi, bergabung bersama Presiden Brasil Dilma Rouseff mereka mengajukan resolusi PBB mengenai perlindungan kebebasan hak sipil, Pemerintah Jerman juga memutuskan kerjasama intelijen dengan AS.¹⁴

Kebijakan yang diambil pemerintah Jerman menunjukkan pandangan Merkel sebagai salah satu kepala Negara terhadap AS yang tadinya dianggap *Ally* bergeser menjadi *imperialist image* karena dianggap spionase ini salah satu cara AS untuk mengendalikan Negara-negara yang menjadi sekutunya dan tentu saja bagi Negara-negara tersebut ini merupakan ancaman besar. Berada dalam posisi yang sama, kebijakan yang diambil oleh

¹³ BBC.com, "Indonesia Hentikan Sementara Kerjasama Australia". 2013.
https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/11/131120_sbyaustraliahalt diakses pada 6 januari 2019

¹⁴ Suwita Lora, *Dampak Hubungan Diplomatik As - Perancis Pasca Kasus Penyadapan yang Dilakukan oleh AS terhadap Presiden Perancis Francois Hollande*. JOM FISIP. Vol. 3, No. 1. 2016. Hal. 6.

Indonesia dan Jerman dalam menghadapi kasus spionase mendapatkan dukungan dan juga kritikan bahwa kebijakan yang diambil tidak terlalu tegas. Berdasarkan pendekatan *first level analysis* dapat dikatakan bahwa bagi seorang pemimpin pendapat publik mengenai tegas atau tidaknya kebijakan yang dia ambil bukanlah hal yang begitu penting, fokus utama terletak pada pembuatan kebijakan berdasarkan persepsinya terhadap *image* Negara lain karena sebagai aktor utama dalam kebijakan luar negeri pemimpinlah yang menentukan hasil akhir atau *outcome* kebijakan.

Beranjak dari tiga kebijakan Presiden SBY terhadap Australia, PM Tony Abbott memberikan respon dengan membalas surat resmi dari Presiden SBY mengenai protes terhadap tindakan spionase Australia, Abbott menyatakan keinginannya untuk menormalisasikan kembali hubungan kedua negara dan berjanji kedepannya Australia tidak akan mengambil tindakan yang dapat merugikan Indonesia. Surat balasan yang diberika oleh Abbott selanjutnya membentuk enam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Australia yang diambil oleh Presiden SBY setelah melakukan rapat bersama Wakil Presiden dan sejumlah Menteri, sebagai berikut:¹⁵

1. Menugasi Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa untuk mendiskusikan secara serius, termasuk isu-isu sensitif, berkaitan dengan hubungan bilateral Indonesia-Australia.
2. Setelah diadakannya mutual understanding dan mutual agreement oleh kedua belah pihak, Presiden kemudian menindaklanjuti dengan melakukan pembahasan protokol dan kode etik kerjasama.
3. Presiden memeriksa sendiri draft protokol dan kode etik itu setelah insiden tersebut, untuk memastikan apakah sudah memadai dan menjawab keinginan Indonesia.
4. Setelah protokol dan kode etik itu disahkan, pengesahannya dilakukan dihadapan kepala pemerintahan kedua negara.
5. Tugas kedua negara selanjutnya adalah membuktikan bahwa protokol dan kode etik itu dipenuhi dan dijalankan. Oleh karena itu, perlu dilakukannya observasi dan evaluasi.
6. Setelah kedua negara memiliki kembali kepercayaan atau trust dan protokol serta kode etik, maka kerjasama bilateral yang sempat terhenti dilanjutkan kembali, termasuk kerjasama militer dan kepolisian kedua negara.

Kebijakan diatas menunjukkan adanya perubahan besar *image* Australia dalam pandangan Presiden SBY menjadi *Ally image*, untuk mengambil langkah

¹⁵ Ahmad Mafud Shaffan, *Respons Indonesia terhadap Kasus Penyadapan Australia*. Journal of

International Relations. Vol. 4, No.2. 2018. Hal. 288-289.

normalisasi hubungan setelah apa yang terjadi membutuhkan alasan yang kuat dan kepercayaan kembali terhadap Australia, hal ini tidak terlepas dari itikad baik pemerintah Australia melalui PM Tony Abbott dalam surat balasannya yang ingin segera menormalisasi hubungan kedua negara dan berjanji tidak akan mengulang kejadian yang sama. Presiden sendiri menyatakan keyakinannya terhadap Australia yang tidak akan mengulang kejadian serupa dan meyakini kerjasama antara kedua negara kedepannya dapat berjalan dengan baik, namun presiden SBY juga ingin agar Australia mengikuti segala proses yang ada untuk normalisasi.¹⁶ Jerman sendiri sebagai langkah kebijakan selanjutnya memutuskan untuk melakukan pembicaraan terkait pelanggaran dalam hal kegiatan intelijen terutama melihat reaksi AS yang berusaha meredam kemarahan dari Jerman dan negara-negara yang disadap, Merkel menyatakan bahwa “sekalipun ada kasus penyadapan, Eropa harus melanjutkan perundingan tentang perdagangan bebas dengan Amerika Serikat”,¹⁷ pernyataan ini sangat jelas menunjukkan perubahan *image* AS kembali menjadi *image Ally* dalam pandangan Merkel sebagai salah satu kepala negara.

Pandangan pemimpin terhadap permasalahan yang berpotensi memberikan ancaman terhadapnya atau tidak dibentuk berdasarkan pengalaman, tujuan, kepercayaan mereka tentang dunia dan kepekaan terhadap konteks politik, pendekatan kepemimpinan yang dikemukakan oleh Hermann dan Hagan ini menjelaskan bagaimana perubahan sikap Indonesia terhadap Australia setelah adanya surat balasan PM Tony Abbott, hal ini berdasarkan pada bagaimana presiden dari awal mengatakan bahwa ia memandang dunia internasional sebagai samudera yang bergejolak artinya bersifat multipolar dan tidak stabil sehingga perlu adanya *all direction foreign policy*, yaitu Indonesia dapat menjalin hubungan kerjasama dengan negara apa saja untuk kepentingan nasional, saat Abbott menawarkan normalisasi hubungan untuk kembali menjalankan kerjasama yang lebih baik kedepannya Presiden SBY memberikan respon yang baik dan menyetujui penyelesaian permasalahan spionase ini. Presiden SBY juga sejak awal memiliki keinginan untuk menciptakan stabilitas nasional maupun regional dengan prinsip “*million friends zero enemy*” yang akan mengalami hambatan apabila permasalahan dengan Australia terkait kasus spionase terus berlanjut.

¹⁶ Beritasatu.com, “Presiden SBY: Australia Harus Jalankan 6 Syarat RI Sebelum Normalisasi Hubungan”, 2013.
<https://www.beritasatu.com/dunia/154123->

[presiden-sby-australia-harus-jalankan-6-syarat-ri-sebelum-bicara-normalisasi-hubungan.html](https://www.beritasatu.com/dunia/154123-presiden-sby-australia-harus-jalankan-6-syarat-ri-sebelum-bicara-normalisasi-hubungan.html)
diakses pada 7 januari 2019

¹⁷ Sowita Lora, op. cit. Hlm. 7.

Selanjutnya dengan dilakukannya penandatanganan protocol dan kode etik kerjasama (*Code Of Conduct*) oleh Menteri Luar Negeri Australia Julie Bishop dengan Menlu RI Marty Natalegawa pada 28 Agustus 2018 di Bali,¹⁸ memperlihatkan bahwa pandangan Presiden SBY terhadap permasalahan spionase bukan lagi menjadi ancaman.

Presiden SBY merupakan sosok pemimpin yang berorientasi pada berbagai kerjasama yang dapat menguntungkan secara ekonomi khususnya, inilah yang menjadi motivasinya dalam mengambil kebijakan luar negeri untuk menjalin kerjasama bilateral sebanyak-banyaknya. Indonesia dan Australia memiliki berbagai rangkaian kerjasama yang saling menguntungkan satu sama lain sehingga dengan adanya permasalahan spionase ini apabila tidak cepat diatasi akan memberikan kerugian yang cukup besar bagi kedua negara. Tuntutan utama masyarakat pada pemerintahan SBY saat itu adalah untuk mewujudkan stabilitas ekonomi dan menghilangkan citra buruk Indonesia sebagai negara sarang teroris. Australia memiliki cukup banyak investasi dan kerjasama dalam bidang ekonomi di Indonesia, terlebih lagi kerjasama pertahanan dan keamanan untuk mengatasi masalah terorisme di Indonesia sehingga

kebijakan yang bersifat lebih agresif tidak dapat dilakukan oleh Presiden SBY mengingat pentingnya kerjasama-kerjasama yang ada.

Sebagai pemimpin dan aktor utama penentu kebijakan luar negeri Indonesia SBY mampu mendorong pemerintah untuk mendukung keputusan atau strategi politiknya dalam permasalahan spionase, saat presiden SBY menyatakan akan mengkaji ulang dan melakukan penangguhan beberapa kerjasama Indonesia-Australia, Kementerian Pertahanan mengikuti intruksi SBY dengan menanggihkan tiga kerjasama bidang militer dan politik, kerjasama tersebut antara lain pertukaran informasi intelijen terkait terorisme, kerjasama patroli laut untuk mengawasi para pencara suka yang menuju Australia, dan kerjasama latihan militer gabungan Indonesia-Australia, selain itu kerjasama impor sapi dari Australia juga dikaji kembali.¹⁹ Setelah penandatanganan protokol dan kode etik kerjasama, sesuai dengan salah satu dari enam kebijakan sebelumnya, kerjasama militer dan ekonomi yang sempat ditanggihkan dapat dijalankan kembali bahkan terdapat beberapa kerjasama baru dalam bidang pendidikan, sosial dan budaya. Pengaruh kepemimpinan SBY dalam pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia terlihat sangat jelas dari bagaimana tindakan

¹⁸ Rinaldy Sofwan, "Australia Janji Tak Akan Sadap Indonesia". CNNIndonesia.com, 2014.
<https://www.cnnindonesia.com/internasional/201>

40828185757-113-2013/australia-janji-tak-akan-sadap-indonesia diakses pada 7 Januari 2019

¹⁹ Ahmad Mafud Shaffan, loc. Cit.

yang diambil birokrasi selaras dengan apa yang menjadi keputusan presiden bahkan tidak terlihat secara terang-terangan terdapat ketidaksetujuan dari birokrasi bersangkutan.

SIMPULAN

Presiden SBY dalam menanggapi terungkapnya kasus spionase yang dilakukan oleh Australia mengeluarkan tiga kebijakan awal karena respon Australia yang tidak menganggap serius apa yang telah dilakukan. Setelah adanya surat balasan dari PM Australia Tony Abbott yang menyatakan keinginan untuk melakukan normalisasi hubungan dengan Indonesia dan menyatakan bahwa kedepannya kejadian Spionase tidak akan terjadi lagi, Presiden SBY sendiri menyambut baik keinginan Australia untuk segera menyelesaikan permasalahan yang terjadi dan mengeluarkan enam kebijakan luar negeri Indonesia yang harus dilakukan untuk tujuan normalisasi hubungan salah satunya dengan membentuk protokol dan kode etik kerjasama. Menggunakan pendekatan *first level image* dapat dilihat disini bagaimana perubahan *image* Australia dalam pandangan Presiden SBY mempengaruhi kebijakan yang diambil. Rangkaian perubahan *image* Australia antara lain dari *degenerate image* menjadi *enemy image* kemudian berubah menjadi *ally image*, jika dibandingkan dengan rangkaian *image* AS dalam pandangan Kanselir Jerman Angela Merkel dalam

permasalahan yang sama antara lain dari *ally image* berubah menjadi *imperialist image* lalu kembali lagi menjadi *ally image*. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan yang diambil oleh presiden SBY memang terkesan tidak konsisten berdasarkan perubahan *image* Australia sebelum, saat dan sesudah terjadinya permasalahan spionase ini berbeda dengan Kanselir Jerman Angela Merkel yang memperlihatkan *image* AS yang hanya berubah menjadi *enemy image* saat permasalahan spionase terjadi.

Kebijakan yang diambil SBY sudah menunjukkan ketegasan dari pemerintah Indonesia terhadap pemerintah Australia, dapat dilihat saat terjadinya permasalahan tersebut *image* dari Australia dalam pandangan SBY menjadi *enemy image* yang tentu saja berpengaruh terhadap kebijakan yang lebih agresif salah satunya penarikan kembali Duta Besar Indonesia untuk Australia di Canberra, berlanjut pada penangguhan hubungan kerjasama sampai benar-benar ada respon yang lebih baik dari Australia yang secara tidak langsung menunjukkan penyesalan terhadap apa yang terjadi, permintaan maaf secara langsung memang tidak diungkapkan terang-terangan oleh Australia namun semuanya dapat terlihat dari respon mereka yang ingin menyelesaikan permasalahan tersebut. Berdasarkan kebijakan-kebijakan yang diambil SBY, kepemimpinannya dalam menangani sebuah permasalahan sangat

sistematis dan berorientasi pada keuntungan yang dapat diperoleh. Kebijakan yang diambil presiden SBY sudah cukup tepat dalam menangani permasalahan ini dengan dapat disepakatinya protokol dan etika kerjasama yang lebih memperlihatkan komitmen Australia agar permasalahan spionase tidak terulang kembali, meskipun Presiden SBY belum cukup konsisten dalam sikapnya terhadap Australia yang kadang kala bersahabat namun dapat tegas dalam kondisi tertentu. Secara keseluruhan Persepsi SBY sebagai pemimpin mempengaruhi hasil akhir kebijakan luar negeri Indonesia khususnya dalam permasalahan Spionase yang dilakukan oleh Australia

DAFTAR PUSTAKA

- Pun, Darien. (2017). *“Rethinking Espionage in The Modern Era”*. Chicago Journal of International Law. Vol.18, No.1, Article 10, pp. 1-40.
- Chairil, Tangguh. (2015). *“Intelijen dan Diplomasi Internasional”*. Global: Jurnal Politik Internasional. Vol. 17, No.1, pp. 18-32
- Dewi Safitri, *Sikap SBY soal Australia “mengecewakan”*. BBC.com. (2013). https://www.bbc.com/indonesia/a/berita_indonesia/2013/11/131127_austaliadisappointing diakses pada 2 Januari 2019
- Rizky Alif Alvian, Dkk. Oktober 2017- Maret 2018. *“Haluan Baru Politik Luar Negeri Indonesia: Perbandingan Diplomasi ‘Middle Power’ Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo”*. Jurnal Hubungan Internasional. VOL. 6, NO. 2, pp. 152-168
- Inayati, Ratna Shofi. (2005). *“Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono dan Politik Luar Negeri Indonesia”*. Jurnal penelitian politik. Vol. 2, No. 1, pp. 35-49
- G. Hermann, Margaret. (1980). *“Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders”*. International Studies Quarterly. Vol. 24, No. 1. pp. 7-46.
- G. Hermann, Margaret dan D. Hagan, Joe. (1998). *“International Decision Making: Leadership Matters”*. Washingtonpost.Newsweek Interactive, LLC. No.110. pp. 124-137
- K. Herrmann, Richard dan P. Fischerkeller, Michael. (1995). *“Beyond the Enemy Image and Spiral Model: Cognitive-Strategic Research after the Cold War”*. Cambridge University Press and International Organization Foundation. Vol. 49, No.3, pp. 415-450
- Byman, Daniel L, dan Kenneth M. Pollack. Spring 2001. *“Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In”* .

- International Security. Vol. 25, No. 4, pp. 107-146
- BBC.com, “*BIN Australia Menyadap Indonesia Sejak Tahun 2007*”. 2013.
https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/11/131120_bin_sadap_australia
diakses pada 5 januari 2019
- Kompas.com, “*Inginkan Kursi DK PBB, Australia Sadap Presiden SBY*”. 2013.
<https://nasional.kompas.com/read/2013/07/28/1704381/Inginkan.Kursi.DK.PBB.Australia.Sadap.Presiden.SBY> diakses pada 5 januari 2019
- BBC.com, “*Indonesia Hentikan Sementara Kerjasama Australia*”. 2013.
https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/11/131120_sbyaustraliahalt diakses pada 6 januari 2019
- Lora, Suwita. 2016. “*Dampak Hubungan Diplomatik As - Perancis Pasca Kasus Penyadapan yang Dilakukan oleh AS terhadap Presiden Perancis Francois Hollande*”. JOM FISIP. Vol. 3, No. 1. pp. 1-14
- Mafud Shaffan, Ahmad. 2018. “*Respons Indonesia terhadap Kasus Penyadapan Australia*”. Journal of International Relations. Vol. 4, No.2. pp. 285-294
- Beritasatu.com, “*Presiden SBY: Australia Harus Jalankan 6 Syarat RI Sebelum Normalisasi Hubungan*”, 2013.
<https://www.beritasatu.com/dunia/154123-presiden-sby-australia-harus-jalankan-6-syarat-ri-sebelum-bicara-normalisasi-hubungan.html>
diakses pada 7 januari 2019
- Sofwan, Rinaldy. “*Australia Janji Tak Akan Sadap Indonesia*”. CNNIndonesia.com, 2014.
<https://www.cnnindonesia.com/internasional/20140828185757-113-2013/australia-janji-tak-akan-sadap-indonesia>
diakses pada 7 Januari 2019