

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Fiji adalah sebuah negara kecil yang terletak di kawasan Pasifik Selatan. Negara ini berbatasan dengan Vanuatu di sebelah barat, Kepulauan Salomon di sebelah barat laut, Tuvalu di utara dan Tonga di sebelah timur. Negara ini meskipun masih tergolong negara berkembang di kancah internasional, namun untuk di regional Pasifik sendiri pertumbuhan ekonominya cukup maju bila dibandingkan dengan 11 negara kawasan Pasifik lainnya (Mandryk, 2010). Menggunakan indikator *Gross Domestic Product (GDP)* dalam mengukur kemajuan ekonomi negara kawasan Pasifik yang lain maka Fiji berada di peringkat kedua dengan angka US\$ 8.825, dibawah Palau yang memiliki GDP sebesar US\$ 13.966. Fiji jauh diatas negara lain seperti Tuvalu, Vanuatu, Mikronesia, Kiribati, Kepulauan Solomon, Papua Nugini, Tonga, Kepulauan Marshall dan Samoa. Kemudian juga berdasarkan pada pengklasifikasian dari *World Bank* maka Fiji termasuk sebagai negara dengan pendapatan menengah keatas dalam kawasan Pasifik bersama 3 negara lainnya yaitu Kepulauan Marshall, Palau dan Tuvalu (Bank, 2017).

Meskipun begitu, Fiji tetap saja masih memiliki permasalahan baik dalam lingkup domestik maupun lingkup internasional dalam beberapa tahun terakhir. Negara ini menerima banyak ujian seperti gejolak politik domestik, persetujuan dengan Australia dan Selandia Baru, penangguhan keanggotaannya di *Pacific Islands Forum* dan kecaman dari negara kawasan Pasifik Selatan atas tindakan kontroversial. Tindakan yang dimaksud adalah ketika Fiji melakukan manuver dalam upaya *West Papuan National Coalition for Liberation (WPNCL)* untuk dapat menjadi anggota *Melanesian Spearhead Group (MSG)*. Fiji

awalnya mendukung gerakan separatisme Papua namun kemudian secara kontroversial akhirnya Fiji menolak aplikasi pendaftaran WPNCL tersebut (Webb-Gannon & Elmslie, 2014)

Jika kita melihat ujian yang dihadapi Fiji dalam beberapa tahun kebelakang ini maka dapat ditelusuri bahwa sebenarnya beberapa diantaranya sudah terjadi sejak begitu lama. Menilik sejarahnya, Fiji adalah sebuah negara yang dahulu merupakan bekas jajahan koloni Inggris. Hampir satu abad lama nya Fiji dijajah dari tahun 1874-1970. Fiji merdeka pada tanggal 10 Oktober 1970 dan kemudian masuk kedalam persemakmuran Inggris. Namun pasca kemerdekaan situasi Fiji malah semakin memburuk. Negara ini mengalami 4 kali kudeta sejak itu. Terjadinya kudeta tersebut dilatarbelakangi oleh perseteruan dua ras yang hidup dan tinggal di Fiji. Kedua ras tersebut adalah ras Melanesia sebagai ras asli keturunan Fiji dan kemudian ras India yang tinggal di Fiji akibat migrasi besar-besaran semasa kolonialisasi Inggris. Kedua ras ini dalam mencapai kepentingannya membentuk partai *Soqosoqo ni Duavata ni Lewenivanua (SDL)* yang mewakili suara Melanesia dan *Fiji Labour Party (FLP)* yang mewakili suara keturunan India (Indonesia, 2018)

4 kali kudeta terjadi di Fiji pada bulan Mei 1987, lalu September 1987, April 2000 dan terakhir pada bulan Desember 2006 (Indonesia, 2018). Namun aksi kudeta yang terjadi pada tahun 2006 merupakan titik dari perubahan nasib dari Fiji. Aksi kudeta yang dilakukan oleh pasukan militer dan dipimpin oleh Frank Bainimarama ini kemudian berbuntut panjang dan berakhir dengan pengisolasian Fiji dari dunia internasional oleh kedua negara tersebut dan juga penangguhan status keanggotaan Fiji dari *Pacific Islands Forum* pada tahun 2009 karena pada masa itu Frank Bainimarama berhasil menggusur pemerintahan secara ilegal dan inkonstitusional. Frank Bainimarama juga mendeklarasikan pemerintahan Fiji baru dengan dia sebagai pemimpin baru.

Dalam perjalanannya untuk menyusun kembali kekuatan dan memperbaiki negara nya, pemerintah Fiji mengeluarkan haluan kebijakan luar negeri yang baru. Kebijakan itu adalah *Pacific engagement and leadership*, *look north policy*, dan *friends to all*. Dalam kebijakan pertama, Fiji mencoba untuk mendekatkan lagi hubungan dengan negara kawasan Pasifik. Pada kebijakan kedua, Fiji mencoba untuk mencari partner baru yang dapat memberikan keuntungan bagi Fiji. Sedangkan pada kebijakan yang ketiga, Fiji mencoba membangun hubungan diplomatik kepada seluruh negara yang ada di dunia. Sebelum nya tercatat bahwa hubungan diplomatik Fiji dengan negara lain hanya sampai pada angka 70. Namun dengan adanya kebijakan baru ini Fiji berhasil menambah 63 hubungan diplomatik yang baru lagi kepada negara lain yang ada di dunia. Fiji kemudian juga mendirikan forum tandingan yang bernama *Pacific Islands Development Forum (PIDF)* setelah sebelumnya mendapatkan penangguhan keanggotaan dari *Pacific Island Forum (PIF)* (Fry & Tarte, 2015).

Fiji adalah sebuah negara dimana ras Melanesia hidup dan tinggal. Hal tersebut dapat diketahui dari sejarah negara Fiji ini sendiri. Kemudian juga seperti yang telah diketahui bahwa pada tanggal 14 Maret 1988, Vanuatu bersama 3 negara lainnya yaitu Kepulauan Solomon dan Papua Nugini memprakarsai adanya pembentukan organisasi sub regional bernama *Melanesian Spearhead Group (MSG)*. Pembentukan organisasi ini ditujukan untuk membuktikan dan menunjukkan rasa solidaritas sesama ras Melanesia (Afrika, 2019). Selain itu juga pembentukan MSG ini sendiri juga sebagai bentuk perwujudan dari *statement* Perdana Menteri pertama Vanuatu pasca kemerdekaannya di tahun 1980 yang mengatakan bahwa kemerdekaan Vanuatu belumlah sempurna disebabkan oleh masih adanya ras Melanesia yang belum terbebas dari kolonialisme.

MSG sebagai wadah bagi negara sesama ras Melanesia kemudian kedatangan anggota baru lagi selang setahun berikutnya. Namun anggota baru ini bukanlah sebuah negara layaknya ketiga *founding fathers* MSG melainkan sebuah organisasi atau gerakan separatisme yang berasal dari Kaledonia Baru. Organisasi ini bernama *Front de Liberation Nationale Kanak et Socialiste (FLNKS)*. FLNKS dibentuk sebagai upaya agar berhasil melepaskan diri dari Perancis. Selang 10 tahun kemudian dari awal pembentukan MSG, akhirnya Fiji bergabung sebagai anggota penuh MSG pada tahun 1998. Keterlambatan dalam bergabung ini sendiri disebabkan oleh gejolak politik, permasalahan domestik lainnya yang telah dijelaskan sebelumnya di dalam negara Fiji dan permasalahan pada klasifikasi Fiji sebagai negara Melanesia atau Polynesia. Organisasi MSG yang sudah ada sejak tahun 1988 ini kemudian baru diakui secara internasional keberadaannya berdasarkan prinsip hukum internasional pada 23 Maret 2007 dengan adanya *Agreement Establishing Melanesian Spearhead Group* (Wardhani, 2015).

Melihat kembali sejarah pembentukan MSG yang dilatar belakangi oleh salah satu *founding fathers* yaitu Vanuatu yang sangat gigih dalam menunjukkan solidaritas Melanesia bahkan sejak awal merdeka yang kemudian tertera jelas melalui pernyataan yang disebutkan oleh Perdana Menteri Vanuatu. Kalimat “kemerdekaan Vanuatu belumlah sempurna disebabkan oleh masih adanya ras Melanesia yang belum terbebas dari kolonialisme” sebenarnya juga mengacu pada ras Melanesia yang tinggal di wilayah Papua. Mereka menganggap bahwa Papua masih berada dibawah kolonialisasi Indonesia dan oleh sebab itu harus segera dibantu dan dibebaskan. Kasus separatisme Papua sebenarnya juga sudah ada sejak tahun 1962 ketika ditandatangani nya *New York Agreement* yang berisi yaitu wilayah Papua yang termasuk kedalam kedaulatan wilayah Indonesia. Beberapa kalangan dari Papua tidak menerima adanya persetujuan tersebut dan kemudian membuat

mereka berusaha untuk melakukan gerakan pemberontakan dan separatisme untuk melepaskan wilayah Papua dari kedaulatan Indonesia (Chauvel & Bhakti, 2004).

Berbagai upaya pemberontakan dan separatisme dilakukan oleh masyarakat Papua, yang salah satunya adalah mencari dukungan internasional (Elisabeth, 2016). Masyarakat Papua yang notabene juga merupakan ras Melanesia kemudian mendapatkan bantuan dari MSG sebagai organisasi sub regional yang memiliki rasa solidaritas sesama Melanesia. Negara kawasan Pasifik seperti Vanuatu, Kepulauan Solomon, Kepulauan Marshall dan Tuvalu beberapa kali juga mencoba untuk menyuarkan kasus ini didalam sidang forum PBB. Pada masa periode kepemimpinan Fiji yang diwakili Bainimarama sebagai ketua MSG yakni pada tahun 2011-2013, Frank Bainimarama mencoba untuk mengangkat isu Papua kedalam forum MSG (Webb-Gannon & Elmslie, 2014). Percobaan Fiji dalam mengangkat isu Papua ini kemudian membuahkan hasil. Tepatnya pada tahun 2013, gerakan separatis Papua mengajukan form pendaftaran untuk menjadi anggota penuh MSG. Pada saat itu separatis Papua diwakili oleh *West Papuan National Coalition for Liberation (WPNCCL)*. WPNCCL adalah sebuah organisasi separatisme Papua yang dibentuk pada tahun 2008 yang bertujuan untuk memperkuat kampanye internasional dan mendorong penentuan nasib sendiri masyarakat Papua atas keinginan nya untuk melepaskan diri dari Indonesia (Wabiser, 2019).

Namun ekspektasi tidak sesuai dengan realita. Percobaan pada tahun 2013 *West Papua National Coalition for Liberation (WPNCCL)* berakhir dengan penundaan setelah keputusan akhir dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) MSG memutuskan untuk menunda prosesi hingga terlaksana nya kunjungan perwakilan anggota MSG ke Papua Barat pada awal tahun 2014. Namun pada akhirnya tetap saja pada KTT MSG 2014, WPNCCL akhirnya

dinyatakan gagal untuk masuk dan menjadi anggota organisasi MSG.

Dibalik peristiwa gagalnya WPNCL ketika mendaftar sebagai anggota MSG terdapat sebuah cerita yang menarik. Pada awalnya WPNCL melakukan lobi kepada negara-negara anggota MSG agar bisa diterima sebagai anggota di MSG. Vanuatu, Kepulauan Solomon, FLNKS, Papua Nugini dan Fiji mendukung akan hal itu. Bahkan ketika itu, pada awal 2013 Perdana Menteri Fiji, Frank Bainimarama sempat melakukan pertemuan dengan perwakilan dari WPNCL yaitu John Otto Ondawame menyatakan dukungan penuh agar WPNCL dapat menjadi anggota organisasi *Melanesian Spearhead Group (MSG)* (Elmslie, 2015). Namun seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya akhirnya WPNCL gagal mewujudkan ambisinya untuk masuk sebagai anggota MSG.

Tentunya kegagalan WPNCL ini mengundang berbagai pertanyaan dan kejanggalan. Bagaimana mungkin sebuah organisasi sub regional yang sudah secara nyata dan sudah lama mendukung separatisme Papua namun malah berakhir dengan menolak WPNCL yang merupakan representasi dari Papua. Tentu ada sebuah alasan dibalik hal ini dan ternyata adalah Fiji yang melakukan tindakan manuver. Hal ini dapat diidentifikasi ketika WPNCL mencoba mendaftar pada tahun 2013. Pada awalnya WPNCL berhasil melobi seluruh anggota MSG namun pada akhirnya gagal mewujudkan nya karena Fiji terbukti enggan untuk menyetujui aplikasi pendaftaran yang diajukan oleh WPNCL kepada MSG disaat KTT berlangsung (Elmslie, 2015).

Tindakan manuver Fiji ini merujuk pada sikap Frank Bainimarama sebagai Perdana Menteri Fiji dan pimpinan MSG periode 2011-2013 yang mencoba untuk mengangkat lagi isu separatisme Papua. Selain itu sikap Fiji juga dapat dilihat pada saat pertemuan antara Frank Bainimarama dan pimpinan WPNCL, John Otto Ondawame yang dimana Frank Bainimarama saat itu menunjukkan indikasi dukungan

penuh terhadap keinginan WPNCL untuk menjadi anggota MSG. Namun pada saat KTT MSG 2013 dan 2014 berlangsung yang membahas form pendaftaran WPNCL, Fiji berubah haluan dan menolak keanggotaan WPNCL di forum MSG. Sebagai salah satu anggota penuh MSG tentu pendapat Fiji haruslah dipertimbangkan. Posisi Fiji sebagai negara paling maju diantara anggota MSG lainnya juga semakin mempengaruhi terhadap keputusan bersama yang akan diambil (Fadhilah, 2019)

Namun yang menjadi pertanyaan adalah dengan adanya tindakan manuver Fiji ini dirasa cukup aneh. Idealnya sebagai negara anggota MSG yang menjunjung tinggi solidaritas sebagai sesama ras Melanesia, Fiji seharusnya ikut mendukung upaya WPNCL agar berhasil melepaskan diri dari Indonesia atau setidaknya menyediakan tempat bagi WPNCL dalam MSG agar isu separatisme Papua bisa di bahas dalam forum internasional, atau singkatnya merupakan upaya internasionalisasi isu Papua dan juga mempermudah separatis Papua untuk melepaskan diri dari Indonesia, senada dengan tindakan yang dilakukan oleh ketiga anggota lain yaitu Vanuatu, Kepulauan Solomon dan FLNKS yang begitu gigih dalam memperjuangkan isu Papua.

Keanehan ini semakin terasa jelas ketika penulis mencoba untuk membandingkan sikap Fiji terhadap FLNKS dan WPNCL. Seperti yang diketahui bahwa kedua organisasi tersebut memiliki sebuah kesamaan yaitu merupakan “organisasi separatisme”. Namun keduanya memiliki nasib yang berbeda. Pada tahun 2013, ketika WPNCL mendaftar sebagai anggota MSG juga adalah tahun dimana FLNKS diberikan mandat untuk mengisi kursi kepemimpinan MSG. Negara anggota MSG mendukung FLNKS untuk melanjutkan estafet kursi kepemimpinan MSG selama 2 tahun mendatang hingga tahun 2015 (Fijian Government, 2013). Namun disisi lain WPNCL yang mencoba mendaftar malah mendapat penolakan pada akhirnya. Contoh lainnya adalah ketika

dilaksanakan nya agenda konferensi *UN Special Decolonization Committee (UNSDC)* pada bulan Mei 2014. Fiji pada saat itu memberikan dukungannya kepada FLNKS sedangkan di sisi lain, tidak mendukung WPNCL terlepas dari kesamaan latar belakang dan identitas dari kedua organisasi tersebut (Fry & Tarte, 2015). Dari kejadian tersebut dapat dianalisa bahwa terdapat perbedaan tindakan yang dilakukan oleh Fiji baik kepada FLNKS maupun kepada WPNCL. Perbedaan ini kemudian juga menjadi salah satu alasan yang semakin memperkuat atas adanya kejanggalan dalam kasus ini.

Beberapa alasan yang telah dijelaskan sebelumnya yang dimulai dari *background* Fiji sendiri sebagai anggota MSG, kemudian manuver yang dilakukan oleh Fiji ketika upaya WPNCL dalam mendaftarkan diri sebagai anggota MSG dan juga ketika membandingkan tindakan Fiji kepada WPNCL dan FLNKS yang sesama organisasi separatisme dan ditemui adanya perbedaan. Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan dan atas dasar dari hal tersebut ditemukan lah masalah yang timbul dalam kasus ini.

Problematika yang ditemui dalam kasus ini membuat penulis tertarik untuk lebih menganalisa dan menginvestigasi lebih dalam terkait alasan dibalik tindakan Fiji sebagai negara anggota MSG yang terbukti melakukan tindakan manuver dari yang awalnya mendukung keinginan WPNCL untuk menjadi anggota MSG namun pada akhirnya menolak keanggotaan WPNCL di MSG sehingga WPNCL pun gagal untuk menjadi anggota organisasi sub regional *Melanesian Spearhead Group (MSG)*.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan penjelasan latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian untuk dilakukan analisis lebih lanjut yaitu

“Mengapa Fiji menolak keanggotaan WPNCL di organisasi MSG pada tahun 2013-2014?”

I.3. Kerangka Pemikiran

Untuk memberikan kemudahan bagi penulis dalam menjelaskan analisis penelitian pada kasus yang akan dibahas agar tulisan tetap bersifat konsisten, maka dalam hal ini penulis memerlukan kerangka berpikir. Dalam karya ilmiah ini penulis menggunakan:

Model Aktor Rasional

Kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh suatu negara tentu berdasarkan pada kepentingan nasional yang ingin dicapai oleh negara tersebut. Maka sudah pasti segala bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh sebuah negara tidak boleh sembarangan. Pada perkembangannya analisis kebijakan luar negeri atau proses pembuatan kebijakan selalu mengalami perkembangan dan menciptakan banyak teori. Teori-teori tersebut adalah seperti Realisme, Neorealisme, Realisme Neoklasik, Model Pengambilan Keputusan William D. Coplin hingga Model Analisis Kebijakan Luar Negeri karya Graham T. Allison.

Pada tulisan ini, penulis akan berfokus pada Model Analisis Kebijakan Luar Negeri yang dipelopori oleh Graham T. Allison. Allison adalah seorang ilmuwan yang melahirkan analisis yang sangat brilian dan hingga kini sering dipakai sebagai pondasi berpikir suatu tulisan dalam dunia hubungan internasional (Essay, 2017). Dalam menganalisa kebijakan luar negeri, Allison berargumen bahwa *“The assumption of rational behavior not just of intelligent behavior, but of behavior motivated by conscious*

calculation of advantages, calculation that in turn is based on an explicit and internally consistent value system". Kutipan ini disampaikan melalui bukunya yang berjudul "*Conceptual Models and Cuban Missile Crisis (1968)*" (Allison, 1968).

Model analisis menurut Graham T. Allison dapat diklasifikasikan menjadi 3 model, yaitu Model Aktor Rasional, Model Proses Organisasi dan Model Politik Birokratik. Ketiga model ini sendiri dijelaskan melalui karya tulis Graham T. Allison yang berjudul "*Conceptual Models and Cuban Missile Crisis (1968)*" dan "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (1971)*". Ketiga model itu sendiri memberikan sudut pandang yang berbeda dalam menjelaskan lahirnya sebuah kebijakan luar negeri.

Model pertama yang akan dijelaskan adalah Model Aktor Rasional. Graham T. Allison melalui model ini mengatakan bahwa Negara adalah aktor tunggal yang memegang kekuasaan atas lahirnya kebijakan. Negara adalah aktor yang cerdas dan dalam melakukan proses untuk mengeluarkan sebuah kebijakan, negara akan mengkalkulasikan terlebih dahulu keuntungan dan kerugian yang bakal diperoleh (Rosyidin, 2011). Hal itu sesuai dengan namanya yaitu Aktor Rasional. Sebuah negara tidak akan mungkin untuk memilih pilihan yang buruk karena hal itu akan merugikan negara. Dengan melakukan kalkulasi maka negara tahu keputusan atau kebijakan apa yang seharusnya diambil. Negara sebagai aktor tunggal juga dalam memutuskan kebijakan juga akan memperoleh informasi yang lengkap. Adanya informasi yang lengkap akan memberikan kemudahan bagi negara dalam menentukan kebijakan yang akan diambil. Negara juga memahami situasi yang sedang terjadi sebelum mengambil sebuah keputusan. Singkatnya adalah, negara adalah aktor yang sempurna dan akan bertindak rasional dengan memilih kebijakan yang akan memberikan dampak terbaik bagi negaranya (Paramita, 2014).

Kemudian masuk kedalam model selanjutnya yaitu Model Proses Organisasi. Model ini memiliki sudut pandang yang berbeda dalam menjelaskan sebuah fenomena pembuatan kebijakan luar negeri. Menurut Graham sendiri, model ini didasarkan pada tindakan organisasi didalam negara. Organisasi memainkan peranan penting dalam pembuatan kebijakan. Organisasi dalam negara memiliki *Standard of Procedure (SOP)*. SOP dalam sebuah organisasi ini tentu terdapat perbedaan dengan organisasi yang lain. Karena pada dasarnya setiap organisasi mempunyai nilai, tujuan, kepentingan dan gaya yang berbeda dalam mengimplementasikan program (Essay, 2017). Model ini juga mengatakan bahwa negara menganggap bahwa perumusan kebijakan luar negeri haruslah sesuai dengan perspektif organisasi (Jones, 2010). Oleh sebab itu maka organisasi tersebut memiliki posisi tertentu dan memainkan peranan penting dalam perumusan kebijakan (Lewis, 2007). Model ini sendiri bermaksud bahwa proses pembuatan kebijakan tidak hanya didasarkan pada elit pemerintahan sebagai aktor utama namun juga dipengaruhi oleh adanya politik domestik dalam negara.

Namun dalam perjalanannya, model ini menjadi kurang populer dipakai karena organisasi SOP dan program yang diimplementasikan tidak dapat signifikan berubah seiring waktu. Hal ini nantinya akan menyusahkan negara sebagai pengambil kebijakan karena dalam model ini negara haruslah mengandalkan organisasi untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat. Terlepas dari kekurangan dalam Model Proses Organisasi ini, maksud dan tujuan yang ingin disampaikan melalui model ini ialah negara bukanlah sebagai aktor tunggal dan sempurna yang dapat memutuskan kebijakannya, namun juga diperlukan politik domestik yang dalam hal ini adalah organisasi yang memiliki perbedaan tanggung jawab, posisi dan kepentingan yang diimplementasikan melalui SOP masing masing organisasi (Jones, 2010).

Model yang terakhir yaitu adalah Model Politik Birokratik. Model ini juga memberikan sudut pandang yang berbeda dari kedua model sebelumnya dalam melakukan analisis kebijakan luar negeri. Model ini berpatokan pada konsep yang disebut sebagai *bargaining* yang jika diartikan yaitu tawar menawar. Proses *bargaining* ini sendiri dilakukan oleh elit pemerintahan yang ada pada pemerintahan negara. Masing-masing dari mereka akan mencoba melakukan tawar menawar, mempengaruhi dan melakukan kompromi demi mencapai kepentingan sendiri (Rosyidin, 2011). Salah seorang akademisi bernama Miles Law memberikan sebuah perumpamaan yang menggambarkan secara keseluruhan perihal bagaimana model ini beranggapan dalam analisis kebijakan luar negeri. Mengutip dari ucapannya melalui bukunya yang berjudul “*The Origins and the Meaning of Miles’ Law (1978)*” yang mengatakan bahwa “*where you stand depends on where you sit*” (Miles, 1978). Maksud dari perumpamaan tersebut tentu mengacu pada ketika elit pemerintahan yang masing masing melakukan *bargaining* demi mencapai kepentingan. Perbedaan posisi dari masing masing tentu akan menghasilkan perbedaan kepentingan.

Model Politik Birokratik justru bernasib baik ketika banyak akademisi dan ilmuwan yang memuji model ini karena ketika diuji pada kehidupan nyata, model ini seringkali akurat dalam mengidentifikasi atau menganalisis kebijakan luar negeri suatu negara. Bahkan model ini terus berkembang hingga 3 generasi yang menunjukkan bahwa model ini menarik perhatian dan mendapat respon positif (Jones, 2010). Namun model ini memiliki kelemahan, kebijakan yang dikeluarkan oleh suatu negara pada hakikatnya haruslah mengikuti kepentingan nasional dan semua elemen dalam negara dapat merasakan dampaknya. Namun apabila kebijakan ditentukan oleh adanya *bargaining* yang dimainkan oleh elit pemerintahan maka bisa jadi sewaktu waktu kebijakan yang dikeluarkan oleh negara justru tidak sesuai dengan yang seharusnya.

Ketidaksesuaian ini tentunya akan merugikan negara (Norwich, 2017).

Ketiga model Graham T. Allison memiliki warna yang berbeda dalam memberikan penjelasan. Penulis dalam melakukan penelitian akan menggunakan Model Aktor Rasional. Beberapa alasan yang mendorong penulis untuk memakai model ini adalah Model Aktor Rasional lebih baik dalam menganalisa kebijakan luar negeri suatu negara. Negara dalam bertindak memanglah harus bertindak secara rasional. Dalam kasus tindak manuver Fiji sendiri maka terlebih dahulu haruslah mengidentifikasi masalah sekaligus memberikan alasan mengapa Model Aktor Rasional dapat diimplementasikan dalam kasus ini.

Permasalahan bermula ketika pada tahun 2013 WPNCL berusaha melakukan lobi kepada tiap negara anggota MSG. Pada awalnya anggota MSG, khususnya Fiji antusias akan keinginan WPNCL untuk melakukan pendaftaran yang ditandai dengan adanya pertemuan antara Frank Bainimarama dengan John Otto Ondawame membahas keinginan WPNCL untuk menjadi anggota MSG. Dukungan yang diberikan Fiji kepada WPNCL juga berbanding lurus terhadap suara separatis Papua, negara anggota MSG lainnya dan juga masyarakat Fiji sendiri yang menginginkan WPNCL bergabung kedalam MSG. Namun pada akhirnya WPNCL tidak dapat merealisasikan keinginannya untuk menjadi anggota MSG. Fiji terbukti enggan untuk menandatangani keabsahan aplikasi keanggotaan WPNCL. Terjadinya manuver dukungan Fiji tentu mengundang pertanyaan dan untuk menjawab hal tersebut maka perlu untuk menelusuri lebih dalam dalam rentang waktu dari 2013 hingga 2014.

Hasilnya adalah adanya faktor penting dibalik terjadinya perubahan arah dukungan Fiji, yaitu keterlibatan Indonesia. Ketika berbicara mengenai Papua, maka itu berarti juga berbicara Indonesia. Hal itu disebabkan hingga saat ini Papua masihlah menjadi bagian kedaulatan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Fiji dan

Indonesia menjalin hubungan yang sangat baik, bahkan status Indonesia sebagai anggota *observer* di MSG merupakan andil dari kehadiran Fiji sebagai sekutu Indonesia di MSG (Blades, 2020). Selain itu juga Indonesia merupakan alasan bagi Fiji ketika memutuskan bergabung ke dalam Gerakan Non lok (GNB) pada tahun 2011 (Webb-Gannon & Elmslie, 2014). Pasca penangguhan keanggotaan dari PIF dan *The Commonwealth* serta tindakan Australia dan Selandia Baru mengisolasi Fiji dari bantuan Internasional, Fiji memutuskan untuk mencari dukungan baru. Singkat cerita, dengan adanya kebijakan *look north policy* dan *friends to all* berhasil mendekatkan hubungan Fiji dan Indonesia.

Namun hubungan yang telah dibangun antara Fiji dan Indonesia dapat terancam disaat Fiji yang mulai membawa kembali isu Papua ke dalam forum MSG dan juga Frank Bainimarama sendiri yang secara terang terangan mendukung WPNCL agar bisa masuk menjadi anggota MSG. Namun Presiden Indonesia kala itu, Susilo Bambang Yudhoyono dengan berani memberikan ultimatum kepada Fiji dengan mengatakan jangan mengusik kedaulatan Indonesia di tanah Papua (Hasyim, 2017).

Tindakan ceroboh yang dilakukan oleh Frank Bainimarama dan Fiji tentu dapat mengacaukan hubungan diplomatik yang telah terjalin cukup lama dengan Indonesia. Fiji dan Indonesia adalah mitra yang cukup dekat. Kedua negara tersebut sudah menjalin hubungan sejak 1974. Dalam berbagai agenda maupun program kerja yang diadakan oleh pemerintah Indonesia, Fiji adalah salah satu negara yang paling antusias. Selain itu Fiji juga adalah salah satu mitra dagang terbesar Indonesia di kawasan Pasifik Selatan (RI, 2018). Fiji dan Indonesia telah bekerjasama dalam berbagai bidang, yang diantaranya adalah pada sektor pertanian, iklim, gender, pendidikan, militer dan keamanan, ekonomi, kelautan, kebudayaan, demokrasi dan isu lainnya (Dungkal & Ferdiansyah, 2014). Indonesia juga memberikan bantuan saat Fiji menggelar

agenda PIDF pada tahun 2014. Berbagai kerjasama yang dijalin oleh Fiji tentu menandakan betapa krusialnya Indonesia bagi Fiji. Dalam kasus WPNCL ini jika Fiji tetap terus mendukung WPNCL maka hal tersebut dapat berdampak besar bagi negara nya. Apalagi mengingat bahwa pada saat itu, Fiji masih berseteru dengan Australia dan Selandia Baru yang merupakan dua negara raksasa di kawasan Pasifik yang diakibatkan insiden kudeta militer Fiji pada tahun 2006.

Menyadari betapa berbahaya nya hal tersebut membuat Fiji menunjukkan tanda perubahan sikapnya kepada WPNCL dan berpaling kearah Indonesia. Diawali ketika hasil KTT MSG tahun 2013 dimana Fiji dan negara anggota MSG lainnya memutuskan untuk menunda keputusan terhadap status keanggotaan WPNCL. Bahkan setelah penundaan tersebut Fiji malah memimpin perjalanan perdagangan bersama negara anggota MSG lainnya ke Indonesia seraya juga menyaksikan secara langsung keadaan warga Papua di Indonesia yang direncanakan diadakan pada bulan Januari 2014.

Hubungan antara Indonesia dan Fiji juga semakin terlihat kala Indonesia memberikan bantuan pada awal tahun 2014 pasca terlaksana nya perjalanan ke Indonesia oleh perwakilan negara anggota MSG. Indonesia mengirimkan delegasi nya ke *Fijian Universities*. Pengiriman delegasi tersebut bermaksud untuk memberikan bahan diskusi terkait isu perdagangan, investasi, hubungan ekonomi dan prospek pendidikan (Webb-Gannon & Elmslie, 2014). Fiji bahkan juga diberikan bantuan berupa peralatan traktor dan tenaga ahli untuk sektor pertanian oleh Indonesia pada bulan Maret 2014 (Government, 2014). Bantuan dana senilai US\$ 30.000 juga diberikan kala Fiji akan melakukan persiapan menjadi tuan rumah dalam konferensi UNSDC pada bulan Mei 2014.

Puncak dari hubungan antara Fiji dan Indonesia terjadi ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan kunjungan kenegaraan ke Fiji pada bulan Juni 2014. Pada

saat itu terjadi pertemuan antara kedua kepala negara Fiji dan Indonesia dan kemudian diakhiri dengan MoU kerjasama pada bidang pelatihan diplomatik, olahraga dan kepemudaan, kelautan dan perikanan, pembangunan infrastruktur pemukiman penduduk, pembebasan visa bagi pejabat diplomatik dan pemberantasan perdagangan narkoba (Marbun, 2014). Selain melakukan kunjungan kenegaraan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga menghadiri agenda PIDF 2014 dan ditunjuk langsung oleh Frank Bainimarama untuk menjadi “*key note speaker*”. Pada saat itu sekitar 16 negara anggota PIDF hadir dan total 500 peserta dari berbagai kalangan baik dari pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, dan para *stakeholders*. Pada pidato yang diberikan, Presiden SBY memberikan pernyataan bahwa Indonesia siap bekerjasama dengan negara kawasan Pasifik dan menawarkan berbagai bantuan, mengatasi permasalahan jarak, iklim dan bencana di kawasan Pasifik Selatan, bekerjasama dalam sektor perdagangan dan investasi (PIDF, 2014), pemberian dana bantuan senilai US\$ 20.000.000 dalam jangka waktu 5 tahun kedepan dan kesiapan untuk melakukan pembicaraan terkait rencana diadakannya perdagangan rangkap tiga (*triple trade*) dengan total keuntungan ditaksir hingga milyaran dalam kurs dolar. Indonesia juga menawarkan diri untuk menjadi jembatan bagi negara kawasan Pasifik dalam melakukan interaksi dengan Asia bahkan dunia (Webb-Gannon & Elmslie, 2014).

Pidato Presiden SBY yang menginginkan konektivitas dan kerjasama dengan negara Pasifik serta kehadiran 500 peserta pada saat itu membuat Frank Bainimarama mengatakan bahwa ini adalah hal terbaik yang pernah dialami oleh Fiji (Azizian & Cramer, 2015). Berbagai keuntungan yang didapatkan oleh Fiji tentu membuat negara ini ketika tahun 2014 saat KTT MSG berlangsung 6 hari pasca PIDF 2014 yakni tanggal 25-26 Juni 2014 memutuskan untuk menolak aplikasi keanggotaan WPNC

yang mengalami penundaan prosesi dari KTT MSG tahun lalu.

Namun meskipun begitu, dengan adanya perubahan haluan dukungan yang diberikan oleh Fiji terhadap WPNCL tentu hal ini mengundang berbagai kekecewaan dari berbagai pihak. WPNCL sebagai aktor yang sangat antusias untuk menjadi anggota MSG tentu kecewa karena pada awalnya Fiji lah yang mendukung penuh agar WPNCL dapat menjadi anggota MSG. Kegagalan WPNCL ini tentu juga berarti kekecewaan dari masyarakat Papua yang menginginkan untuk lepas dari kedaulatan Indonesia. Selain itu, negara anggota MSG, terutama Vanuatu, Kepulauan Solomon dan FLNKS sangat kecewa dengan tindakan manuver yang Fiji lakukan.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa apa yang dilakukan oleh Fiji ini sama saja dengan menciderai nilai yang dijunjung tinggi oleh anggota *Melanesian Spearhead Group (MSG)*. Kekecewaan terakhir datang dari beberapa kalangan masyarakat Fiji sendiri dan dari Partai Oposisi Fiji yang dipimpin oleh Sitiveni Rabuka karena menilai pemerintahan Frank Bainimarama telah mengkhianati WPNCL, MSG dan sesama ras Melanesia demi berbagai keuntungan yang diberikan oleh Indonesia (Webb-Gannon & Elmslie, 2014).

Dengan menjelaskan peristiwa yang melatar-belakangi tindakan manuver Fiji dan juga konsekuensi yang diperoleh Fiji atas tindakannya maka penulis dapat mengaitkan kasus ini dengan kerangka berpikir Model Aktor Rasional. Penulis akan memberikan 2 perspektif yang berbeda. Kedua perspektif yang penulis berikan juga didasarkan pada 2 indikator yang kemudian menentukan keuntungan dan kerugian yang diperoleh. Penulis menggunakan indikator secara materil dan non materil. Indikator secara materil berarti keuntungan dan kerugian yang akan diperoleh dengan aspek materil (dapat dihitung/dinilai) sebagai tolak ukurnya. Sedangkan pada indikator kedua, penulis menggunakan aspek non materil. Aspek non materil akan

menentukan keuntungan dan kerugian yang diperoleh Fiji dan dampak dari kebijakan yang diambil oleh Fiji. Menurut penulis, kedua indikator ini sangat berguna untuk diterapkan dalam penelitian ini dimana kedua indikator ini dapat memberikan kejelasan pada tabel keuntungan dan kerugian dan juga penilaiannya akan menjadi setara. Kemudian penulis akan memberikan 2 perspektif yang berbeda. Perspektif yang pertama akan menjelaskan tabel kalkulasi untung-rugi ketika Fiji memutuskan untuk menolak keanggotaan WPNCL di MSG. Sementara pada perspektif kedua, penulis akan memberikan MSG tabel kalkulasi untung-rugi yang diperoleh saat Fiji tetap mendukung WPNCL menjadi anggota MSG. Berikut penulis lampirkan kedua tabel yang menunjukkan kalkulasi untung-rugi yang berbeda berdasarkan perspektif atau skenario yang diambil oleh Fiji.

Tabel 1.1: Kalkulasi untung-rugi Fiji saat menolak keanggotaan WPNCL di MSG

Indikator	<i>Keuntungan (Benefit)</i>	<i>Kerugian (Cost)</i>
Materil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bantuan peralatan dan ahli di sektor pertanian 2. Bantuan dana oleh Indonesia senilai US\$ 30.000 saat menggelar konferensi UNSDC 3. Kerjasama Indonesia - Fiji pada sektor diplomatik, pemberantasan narkoba, 	

	<p>infrastruktur, olahraga dan kepemudaan, serta kelautan dan perikanan</p>	
<p>Non Materil</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hubungan baik dengan Indonesia dapat terus terjalin karena bagi Fiji, Indonesia adalah jembatan menuju untuk dapat berinteraksi lebih jauh dengan Asia dan Internasional 2. Meningkatkan nama PIDF sebagai sebuah organisasi yang dibentuk oleh Fiji sekaligus menjadi pembuktian kapabilitas Fiji kepada negara Pasifik dan dunia internasional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mendapatkan sorotan pedas dari beberapa masyarakat Fiji dan Partai Oposisi Fiji yang Pro-Papua karena menilai suara Fiji telah dibeli oleh Indonesia 2. Kekecewaan dari anggota MSG yaitu Vanuatu, Kepulauan Solomon dan FLNKS karena menilai Fiji telah merusak nilai yang telah dibangun di MSG sebagai wujud solidaritas sesama ras Melanesia

Sumber: Diambil dari berbagai Sumber

Tabel 1.2: Kalkulasi Untung-Rugi Fiji jika mendukung keanggotaan WPNCL di MSG

Indikator	<i>Keuntungan (Benefit)</i>	<i>Kerugian (Cost)</i>
Materil		<ol style="list-style-type: none"> 1. Kerjasama berbagai sektor yang telah dijalin dengan Indonesia dapat berakhir akibat dukungan dan intervensi yang diberikan Fiji kepada separatis Papua
Non Materil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu dalam menyukseskan visi misi MSG dengan membantu WPNCL menjadi anggota MSG 2. Meningkatkan Elektabilitas dukungan rakyat Fiji terhadap pemerintahan Frank Bainimarama dalam pemilu yang akan diadakan pada akhir 2014 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hubungan Diplomatik dengan Indonesia dapat terancam dan hal tersebut dapat mengakibatkan putusnya akses Fiji dalam berinteraksi dengan dunia internasional 2. Organisasi PIDF yang dibentuk oleh Fiji tidak dapat menunjukkan eksistensinya kepada negara Pasifik dan

		dunia internasional karena kehilangan partner strategis nya yaitu Indonesia
--	--	---

Sumber: Diambil dari berbagai Sumber

Dengan melihat tabel kalkulasi untung rugi diatas maka dapat diidentifikasi alasan dibalik manuver dukungan yang dilakukan oleh Fiji pada saat pendaftaran WPNCCL sebagai anggota MSG pada tahun 2013-2014. Dengan menggunakan Model Aktor Rasional yang dipelopori oleh Graham T. Allison maka negara sebagai aktor yang akan bertindak secara rasional dan memperhitungkan *cost and benefit* yang akan didapatkan. Fiji akan mendapatkan keuntungan yang jauh lebih besar dengan menolak keanggotaan WPNCCL.

Ketika kerangka berpikir tersebut di implementasikan dalam kasus Fiji, penulis dapat mengetahui alasan dibalik tindakan yang dilakukan oleh Fiji sebagai negara anggota sub regional *Melanesian Spearhead Group (MSG)* yang idealnya adalah mendukung upaya separatisme Papua namun malah bertindak sebaliknya yaitu dengan menggagalkan upaya WPNCCL untuk menjadi anggota forum MSG.

I.4. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah dan kerangka berpikir yang digunakan oleh penulis dalam menjawab fenomena alasan dibalik penolakan yang dilakukan oleh Fiji, maka penulis memiliki hipotesa bahwa:

“Penolakan Fiji terhadap status keanggotaan WPNCL di MSG disebabkan oleh pertimbangan rasional Fiji untuk memilih bersekutu dengan Indonesia dikarenakan keuntungan yang diperoleh baik secara materil maupun non materil lebih besar dibanding kerugian materil dan non materil yang diperoleh”.

I.5. Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian dan menyelesaikan karya tulis ilmiah, penulis memiliki tujuan yaitu untuk:

1. Mengetahui kronologi peristiwa dibalik kegagalan WPNCL menjadi anggota MSG pada tahun 2013-2014.
2. Mengetahui alasan Fiji sebagai aktor dengan pertimbangan rasional memutuskan untuk melakukan manuver dukungan pada KTT MSG 2013 & 2014 dan berakhir pada kegagalan WPNCL untuk menjadi anggota MSG.

I.6. Jangkauan Penelitian

Penulis memberikan batasan waktu dalam penelitian skripsi ini yaitu pada tahun 2013-2014. Hal ini didasari atas tahun ketika Perdana Menteri Fiji sekaligus pemimpin MSG yaitu Frank Bainimarama yang mulai menyuarakan kembali isu Papua dan mengajak WPNCL untuk bergabung kedalam MSG pada tahun 2013 hingga pada tahun 2014 ketika Fiji melakukan manuver dukungan pada KTT MSG 2014 yang berakhir dengan kegagalan WPNCL untuk bergabung ke dalam organisasi sub regional MSG.

I.7. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian skripsi, penulis menggunakan 2 metode penelitian dalam membantu untuk menganalisis penelitian:

1. Metode Pengumpulan Data

Penulis menggunakan metode kualitatif yang menekankan pada teknik penelitian kepustakaan. Data yang didapatkan oleh penulis berasal dari sumber valid dan data sekunder seperti media cetak yaitu buku, majalah, jurnal, surat kabar, dan dokumen orisinal lainnya. Selain itu juga berasal dari media internet seperti situs resmi, situs berita dan situs sumber lainnya yang terkait dengan objek penelitian dan dapat mendukung dan menunjang penulis selama proses penelitian.

2. Metode Analisis Data

Dalam melakukan penelitian, penulis juga menggunakan teknik analisa data dengan cara memahami fakta. Langkah ini dimulai dengan cara pengumpulan fakta yang berkaitan dengan objek penelitian. Lalu diubah menjadi generalisasi empiris. Dalam generalisasi empiris akan dilakukan proses perumusan konsep, perangkaian preposisi dan diakhiri dengan pembentukan teori yang merangkum dan memberi makna dari generalisasi-generalisasi yang telah ada sebelumnya (Mas'ood, 1990).

I.8. Sistematika Penulisan

Agar mendapatkan karya tulis ilmiah yang runtut, teratur dan sistematis dalam setiap penjelasannya maka penulis akan membagi sistematika penulisan dalam karya tulis ilmiah ini kedalam 5 bab yaitu:

1. **Bab I:** Dalam bab ini penulis akan memberikan penjelasan yang dimulai dari adanya latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka berpikir yang akan digunakan, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metodologi penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.
2. **Bab II:** Penulis akan membahas organisasi MSG, keterlibatan Fiji dalam organisasi *Melanesian Spearhead Group (MSG)*, arah kebijakan luar negeri nya dan hubungan diplomatis yang terjalin antara Indonesia dan Fiji.
3. **Bab III:** Dalam bab ini penulis akan membahas mengenai sejarah singkat dari upaya separatisme Papua dan juga pembahasan mengenai organisasi *West Papuan National Coalition for Liberation (WPNCL)* sebagai objek dalam penelitian penulis. Penjelasan apada bab ini akan diakhiri dengan adanya penjelasan *timeline* kronologi peristiwa secara detail yang berkaitan dengan kegagalan WPNCL menjadi anggota MSG di tahun 2013-2014 dan pembahasan alasan dibalik tindakan Fiji sebagai negara anggota MSG yang mementingkan solidaritas sesama Melanesia malah justru menolak pengajuan keanggotaan WPNCL kedalam forum MSG.
4. **Bab IV:** Penjelasan yang sudah disampaikan oleh penulis dalam bab sebelumnya akan diakhir dengan adanya rangkuman atau kesimpulan yang dijelaskan pada bab ini.