

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Papua Nugini merupakan negara dengan jumlah penduduk 7,48 juta jiwa menurut data World Bank pada tahun 2014(The World Bank, 2014). Negara ini terletak dibagian timur Pulau Papua dan berbatasan darat dengan Provinsi Papua (Indonesia) di sebelah barat, Benua Australia di sebelah selatan dan negara-negara Oseania berbatasan di sebelah selatan, timur, dan utara. Papua Nugini juga merupakan salah satu negara yang paling luas wilayah perkampungannya, dengan hanya 18% penduduknya menetap di pusat-pusat kota(The World Bank, 2005). Penduduk negara dengan Ibukota Port Moresby ini, hidup dalam kemiskinan yang cukup buruk, sekitar sepertiga dari penduduk hidup dengan kurang dari USD 1,25 per hari(UNDP).

Hubungan Papua Nugini dengan Australia sudah terjalin selama Perang Dunia I, ketika wilayah ini diduduki oleh Australia yang telah diberi mandat oleh Liga Bangsa-Bangsa. Hubungan dekat Papua Nugini dengan Australia sudah dipertahankan sejak kemerdekaan damai dan Australia adalah negara dengan bantuan donor terbesar bagi Papua Nugini, yaitu lebih dari 50% bantuan luar negeri Papua Nugini berasal dari Australia.

Australia dianggap sebagai negara maju dengan masa depan menjanjikan hingga menjadi tujuan favorit para imigran. Hal ini terbukti sejak awal abad ke-19 Australia menjadi pilihan tempat migrasi berbagai bangsa. Di tahun 1800an, terjadi gelombang migrasi besar dari Eropa disusul tahun 1900an terjadi gelombang migrasi besar dari Cina(Nuni, 2009). Migrasi-migrasi tersebut memiliki tujuan dan motivasi yang berbeda-beda. Hingga kini pada abad milenium, gelombang migrasi kembali mewarnai sejarah modern Australia.

Sebagai mana negara-negara maju lainnya, Australia, memiliki *pull factor* yang menarik datangnya migran ke negaranya, yaitu kehidupan yang aman dan tingkat kesejahteraan yang tinggi. Australia merupakan salah satu negara yang tergolong stabil dalam hal ekonomi dan politik. Kehidupan bermasyarakat multietnik yang tumbuh di Australia memudahkan para pencari suaka untuk beradaptasi. Selain itu, terdapat kepercayaan di antara para pencari suaka bahwa lebih mudah untuk mendapat status pengungsi di Australia dibandingkan negara lain, dan hal ini membuat mereka berusaha datang ke Australia dengan berbagai cara. Sejumlah pencari suaka berupaya langsung datang ke Australia dengan menggunakan kapal kayu secara ilegal sebagai manusia perahu (*boat people*) (Pujayanti, 2014). Jumlah pencari suaka yang datang ke Australia umumnya berasal dari negara-negara berkonflik seperti Afghanistan, Iran, Irak dan Sri Lanka (lihat tabel 2.1).

Mereka rela mempertaruhkan nyawa demi mendapatkan perlindungan atas kaum pengungsi dan jaminan hidup yang lebih baik.

Meningkatnya jumlah kedatangan pencari suaka ke Australia menyebabkan Pemerintah Australia mulai membatasi diri untuk memberikan status pengungsi dan visa perlindungan kepada para pencari suaka tersebut. Berbagai upaya telah ditempuh Pemerintah Australia dalam mengurangi jumlah kedatangan pencari suaka yang salah satunya dengan menjalin kerjasama bilateral dengan negara-negara di sekitar wilayahnya. Papua Nugini merupakan salah satu negara yang menjalin hubungan kerjasama bilateral dengan Australia terkait pencari suaka yang datang ke Australia melalui jalur laut atau yang disebut sebagai *boat people*. Kerjasama bilateral yang di maksud yaitu *Regional Resettlement Arrangement (RRA) – Papua New Guinea Solution (PNG Solution)*. Bentuk kerjasama ini yaitu para pencari suaka yang tiba di Australia kemudian dibawa ke wilayah Papua Nugini untuk dilakukan pemindahan dan pemrosesan di bawah hukum Papua Nugini.

Namun, kebijakan ini menuai protes dari beberapa pihak karena Pemerintah Australia telah meratifikasi perjanjian Konvensi Pengungsi 1951 yang artinya Australia memiliki kewajiban di mata internasional untuk membantu para pencari suaka. Selain itu, Papua Nugini juga telah meratifikasi perjanjian dalam konvensi tersebut, namun pada awalnya Papua Nugini memberikan tujuh poin keberatan (*seven reservation*) yang artinya

terdapat tujuh hal yang tidak menjadi kewajiban Papua Nugini dalam penanganan kasus pencari suaka itu.

Tujuh poin tersebut antara lain keberatan terhadap artikel 17(1) tentang *wage-earning employment*, artikel 21 tentang *housing*, artikel 22(1) tentang *education*, artikel 26 tentang *freedom of movement*, artikel 31 tentang *non-penalisation of refugees unlawfully present in the country of refugee*, artikel 32 tentang *prohibition against expulsion of refugees*, dan artikel 34 tentang *naturalization* (Glazebrook, 2014). Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Papua Nugini tidak memiliki kemampuan ekonomi untuk memberikan pengungsi bantuan sosial yang sama sebagai warga negara Papua Nugini.

Di lain hal, Papua Nugini di bawah kekuasaan PM Peter O'Neill memiliki rancangan visi misi atau yang dikenal dengan *Alotau Accord Platform for Action*, yang dirumuskan pada bulan Juli 2012 (Australian Government). Dalam rancangan ini, disebutkan bahwa tujuan umum dari Pemerintahan O'Neill adalah ingin mencapai pembangunan negeri terbesar yang pernah dilakukan pemerintahan sebelumnya. Dalam rancangan ini terdapat enam bidang yang menjadi fokus bagi PM O'Neill yaitu, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, ekonomi berkelanjutan, korupsi dan *law & justice*. Namun, terdapat empat bidang yang mendapat perhatian besar bagi Pemerintah Australia yaitu pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan ekonomi berkelanjutan.

Sebelumnya, Australia merupakan negara pendonor terbesar untuk Papua Nugini. Namun, melalui Kebijakan *Pacific Solution I* Australia pertama kali menghentikan kerjasama *transfer of asylum seeker* dengan Papua Nugini. Hal ini membuat Papua Nugini merasa khawatir karena dapat berpengaruh terhadap bantuan-bantuan yang diberikan Australia. Oleh karena itu, melalui sebuah rancangan kebijakan baru perihal *asylum seeker* dalam bentuk Kebijakan *PNG Solution*, Pemerintah Papua Nugini yang dipimpin oleh PM Peter O'Neill bersedia untuk menjalin kembali program bantuan antara Australia dan Papua Nugini dalam bentuk Kebijakan *PNG Solution*.

Kerjasama dalam bentuk kebijakan *PNG Solution* ini menunjukkan respon yang sangat positif. Hal ini dapat dilihat dari ungkapan yang disampaikan oleh PM Peter O'Neill dalam konferensi pers sesaat setelah pengumuman kebijakan *PNG Solution* di Brisbane, 19 Juli 2013. Ia mengatakan;

“The benefits of the new deal for PNG are very, very clear. For the first time we are realigning our aid program ... with the Australians, where we, the Papua New Guinean government, will now set all the priorities under which Australian aid program will be now directed towards.”(Parliament of Australia, 2013).

Pernyataan ini jelas menunjukkan bahwa tujuan utama Papua Nugini adalah menjalin kembali program bantuan antara Australia dan Papua Nugini yang sebelumnya sempat berhenti.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut: “Mengapa Papua Nugini bersedia menjadi tempat penampungan bagi para pencari suaka yang datang ke Australia dalam bentuk Kebijakan *PNG Solution* ?”

C. Kerangka Pemikiran

Untuk memudahkan penulis dalam menjelaskan analisa terhadap permasalahan yang dihadapi serta memilih konsep yang tepat dalam membuat hipotesa, maka diperlukan suatu kerangka teoritis. Dalam menjawab pokok permasalahan, maka penulis menggunakan konsep proses pembuatan keputusan politik luar negeri Graham T. Allison.

Mark R. Amstutz mendefinisikan politik luar negeri sebagai “*foreign policy as explicit and implicit actions of governmental officials designed to promote national interest beyond a country's territorial boundaries*”. Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa politik luar negeri merupakan suatu bentuk nyata yang secara khusus dirancang oleh para pembuat kebijakan untuk menjaga dan memenuhi kepentingan nasionalnya dalam dunia internasional. Politik luar negeri dapat berarti sebagai tindakan rasional (*rational act*) suatu negara dalam usaha memenuhi kepentingan nasionalnya di lingkungan internasional, dapat juga berarti sebagai pernyataan gramatik yang diucapkan oleh para pemimpin

atau penguasa suatu negara terhadap masyarakat internasional, dapat pula sebagai agregasi seluruh kepentingan dalam negeri suatu negara atau bangsa (Warsito, 1998, hal. 73).

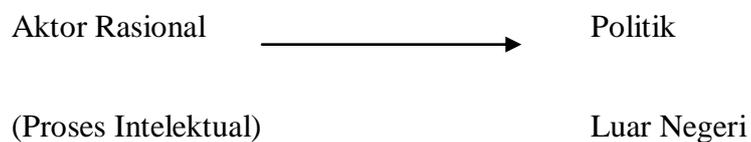
Berbeda dengan disiplin Ilmu Hubungan Internasional yang memasukkan baik aktor negara maupun non-negara ke dalam kajian, politik luar negeri hanya mengkaji aktor negara. Dalam politik luar negeri, negara dipandang sebagai tengah memperjuangkan kepentingan di dalam hubungannya dengan negara lain. Secara otomatis pula, jika suatu hubungan dilakukan suatu negara terhadap negara lain, maka ia pasti melewati batas yuridiksi wilayah masing-masing. Dalam aktivitas politik luar negeri, suatu negara memiliki tujuan, cara mencapai tujuan, cara mengelola sumber daya alam agar ia dapat bersaing dengan aktor-aktor lain.

Teoretisasi hubungan internasional yang mempelajari politik luar negeri, yaitu Graham T. Allison yang mengemukakan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri (Mas'ood, 1990: 234). Terdapat tiga model yang dikemukakan oleh Graham T. Allison yaitu, Model Aktor Rasional (*Rational Actor*), Model Proses Organisasi (*Organization Process*), dan Model Politik Birokratik (*Bureaucratic Politics*). Penulis memilih menggunakan model pertama untuk menjelaskan dan menerangkan permasalahan di atas. Dalam proses pembuatan tulisan ini penulis menggunakan Model Aktor Rasional untuk mempermudah

mendeskripsikan mengenai proses pembuatan keputusan luar negeri serta mengenai fenomena perubahan politik luar negeri sebuah negara.

Rational Actor merupakan model yang sangat terkenal terutama karena asumsi rasionalitas yang dikandungnya. Pada model ini, para pembuat keputusan dianggap rasional, dan umumnya kita memang cenderung berpikir bahwa keputusan yang menyangkut politik luar negeri dibuat secara rasional. Oleh karena itu, menurut Allison, model ini paling sering diterapkan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan politik luar negeri.

Model Aktor Rasional (*Rational Actor*)



Setiap negara menggunakan kebijakan luar negeri sebagai sebuah instrumen untuk mencapai kepentingan nasional. Oleh karena itu, untuk mencapai hal tersebut negara sebagai aktor rasional berusaha untuk memilih alternatif-alternatif kebijakan untuk mendapatkan hasil yang optimal dengan memaksimalkan *benefit* dan meminimalkan *cost* yang diterima. Hal ini senada dengan pernyataan Graham T. Allison dalam bukunya *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* yaitu, “negara sebagai aktor rasional akan memilih alternatif kebijakan yang memiliki konsekuensi

paling tinggi (menguntungkan) dalam memenuhi tujuan yang hendak dicapai (*goals and objective*)(Allison, 1971, hal. 33).

Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung-rugi atas masing-masing alternatif itu (Mas'ood, 1990, hal. 234). Oleh sebab itu, penggunaan Model Aktor Rasional dalam penelitian ini berdasarkan pertimbangan bahwa keputusan kebijakan luar negeri Papua Nugini dalam menerima Kebijakan *PNG Solution* dengan Australia untuk mengatasi pencari suaka merupakan keputusan yang dibuat oleh Pemerintah Papua Nugini sendiri.

Tabel 1. 1 Untung Rugi

Opsi	Keuntungan	Kerugian
1. Alternatif A	Ada	Ada
2. Alternatif B	Ada	Ada
3. Alternatif C	Ada	Ada

Sumber: Graham T. Allison, "*The Essence Of Decision*", dikutip dari diktat perkuliahan *Teori Hubungan Internasional*, Nur Azizah, Fisipol-UMY, 2005.

Tabel 1.1 menjelaskan bahwa untuk mencapai suatu kepentingan, negara sebagai aktor rasional harus memilih alternatif-alternatif kebijakan yang akan diperhitungkan keuntungan dan kerugian dari setiap alternatif tersebut. Penguraian untung-rugi dari tiap alternatif-alternatif kebijakan akan

mempengaruhi proses pengambilan keputusan kebijakan politik luar negeri suatu negara.

Tabel 1. 2 Untung Rugi Kepentingan Ekonomi – Politik Papua Nugini Dalam Menerima Kebijakan PNG Solution Dengan Australia Untuk Mengatasi Pencari Suaka

Opsi	Keuntungan	Kerugian
Menerima dan Melaksanakan Kebijakan PNG Solution	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tujuan utama Negara Papua Nugini yakni menjalin hubungan kembali dengan Australia dapat tercapai. 2. Papua Nugini mendapat bantuan dari berbagai sektor; pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi berkelanjutan yang menjadi tujuan Pemerintah Papua Nugini. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya tekanan dari berbagai pihak yang kontra terhadap isi dari kebijakan tersebut dan 7 poin keberatan yang diajukan Papua Nugini saat awal menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 & Protokol 1967.

Opsi	Keuntungan	Kerugian
Menolak Kebijakan PNG Solution	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tekanan yang diterima Papua Nugini dari banyak pihak yang menjadi kendala Papua Nugini tidak akan terjadi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tujuan utama negara tidak akan tercapai. 2. Bantuan luar negeri Australia tidak akan didapat oleh Papua Nugini.

Berdasarkan tabel 1.2 di atas, dengan pertimbangan yang matang dan bersifat rasional, sudah jelas bagaimana Papua Nugini menerima Kebijakan PNG Solution dengan Australia dapat mengalami keuntungan

dan kerugian. Dalam hal ini Papua Nugini memutuskan untuk menerima kebijakan *PNG Solution* karena alternatif pertama dinilai menghasilkan keuntungan yang maksimal (*value-maximizing*) dan memiliki konsekuensi positif yang lebih banyak.

Keputusan ini dipengaruhi oleh poin dari tujuan utama Papua Nugini sendiri yang dijelaskan oleh PM O'Neill dan poin pencapaian beberapa prioritas dari kepentingan nasional Papua Nugini sesuai dengan rancangan *Alotau Accord 2012*. Poin pencapaian prioritas ini antara lain pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan ekonomi berkelanjutan. Hingga saat ini, Papua Nugini masih memerlukan bantuan dari Australia. Oleh karena itu, bantuan luar negeri yang diberikan Australia sangat berpengaruh terhadap pertimbangan pengambilan keputusan nasional yang dibuat oleh Pemerintah Papua Nugini.

D. Hipotesa

Papua Nugini bersedia menjadi tempat penampungan bagi pencari suaka yang datang ke Australia karena pertimbangan Papua Nugini memperoleh bantuan dari Australia dalam beberapa sektor seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan ekonomi yang menjadi prioritas dari kepentingan nasionalnya.

E. Jangkauan Penelitian

Salah satu poin penting dalam penulisan skripsi ini adalah menentukan ruang lingkup pembahasan. Dengan adanya jangkauan penelitian, lebih dapat membatasi permasalahan yang diajukan sehingga menjadi lebih terarah dan tidak muncul kerancuan. Selain itu, jangkauan penelitian mempermudah penulis mencari data dan melakukan analisa terhadap kejadian-kejadian dalam waktu tertentu.

Penelitian ini menggunakan batasan mulai periode tahun 2001 di mana pada tahun ini pertama kali dilaksanakan Kebijakan *Pacific Solution* oleh PM John Howard hingga tahun 2014 untuk melihat kondisi Papua Nugini setelah menerima Kebijakan *PNG Solution* dengan Australia. Meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa persoalan lain akan ikut disertakan untuk dijadikan contoh tambahan.

F. Teknik Pengumpulan Data

Sebagian besar ilmu sosial meliputi banyak aspek dalam teknik pengumpulan data maupun prosedur analisis yang dapat digunakan. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data menggunakan teknik penelitian kepustakaan (*library research*) dimana untuk mendapatkan data berasal dari literatur, buku, jurnal, laporan penelitian, internet serta berbagai liputan yang ditampilkan di majalah, dan atau koran.

G. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini bersifat eksplanatif (menjelaskan) yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan apa, siapa, di mana, kapan atau berapa yang berwujud pada menganalisa dari fakta-fakta yang terkumpul, yang didapat melalui data kualitatif. Yaitu, mengeksplanasi kepentingan ekonomi – politik Papua Nugini dalam menerima Kebijakan *PNGSolution* dengan Australia untuk mengatasi pencari suaka, serta menjelaskan konsekuensi yang diterima Papua Nugini berdasarkan pelaksanaan kebijakan *PNG Solution*, baik konsekuensi positif maupun konsekuensi negatif.

H. Sistematika Penulisan

Agar penulisan ini dapat membahas seluruh isi Karya Tulis Ilmiah ini secara berurutan dan saling berkaitan satu sama lain, maka penulis mengemukakan sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB 1 akan menjelaskan tentang pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 akan memaparkan awal mula kedatangan imigran ke Australia serta membahas tentang kebijakan apa saja yang pernah diambil Australia dalam menangani fenomena ini.

BAB 3 akan menjelaskan profil Papua Nugini, kemudian dilanjutkan dengan menjelaskan visi-misi dari Pemerintah Papua Nugini yang tertuang dalam *Alotau Accord Platform for Action* tahun 2012 serta memaparkan bidang-bidang yang menjadi fokus dalam visi-misi tersebut.

BAB 4 akan menganalisa faktor-faktor yang menyebabkan Papua Nugini bersedia menjadi tempat penampungan bagi para pencari suaka tujuan Australia. Faktor-faktor tersebut akan dijelaskan melalui poin-poin keuntungan yang diperoleh Papua Nugini melalui kerjasama *PNG Solution*.

BAB 5 berisi kesimpulan tentang penelitian dari seluruh hal-hal yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya.