

KEPUTUSAN PAPUA NUGINI DALAM KERJASAMA BILATERAL PNG SOLUTION DENGAN AUSTRALIA

I. A. A Wulansari Mahadewi¹⁾, Putu Ratih Kumala Dewi²⁾, A. A. Bagus Surya³⁾

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: wulansarimahadewi@gmail.com¹⁾, tih_ratihkumaladw@yahoo.com²⁾,
aabasuwinu@gmail.com³⁾

ABSTRACT

This research analyzes the rationale of Papua New Guinea' decision to collaborate with Australia in PNG Solution policy, that has drawn a considerable amount of critiques. This research adopted the qualitative method, and aimed at interpreting distinctive feature of PNG Solution based on emerging facts. In addition, the secondary data generated for this research is obtained from literature review as well as online research. Furthermore, this topic is selected based on the fact that Papua New Guinea withdrawal from its commitment to 'seven reservations', which is initially submitted by Papua New Guinea itself in order to ratify the 1951's Refugee Convention. Thus, according to the result of this research, it is indicated that Papua New Guinea' visions and missions in Alotau Accord 2012 is paralleled to the benefit gained from PNG Solution. Additionally, this particular decision also correspond with two concepts Rational Actor Model and National Interest, which has been adopted for this research, and therefore is a rational decision based on Rational Choice Theory.

Keywords : asylum seeker, PNG Solution, Papua New Guinea, Australia, rational choice theory

1. PENDAHULUAN

Isu mengenai *Unauthorized Maritime Arrivals* (UMAs) ke Australia untuk mencari suaka merupakan isu domestik Pemerintah Australia yang menjadi perhatian utama untuk ditangani. UMAs merujuk kepada para imigran ilegal yang datang ke Australia melalui jalur laut atau disebut juga dengan istilah *boat people*. Australia merupakan salah satu negara yang tergolong stabil dalam hal politik dan ekonomi. Oleh sebab itu, jumlah UMAs yang datang ke Australia mayoritas berasal dari wilayah konflik seperti Afghanistan, Irak, dan Sri Lanka. Meskipun jalur laut yang dilalui para UMAs sangat berbahaya yakni perairan Samudera Hindia-Samudera Pasifik, namun mereka rela mempertaruhkan nyawa menuju teritori Australia demi perlindungan atas kaum pengungsi dan jaminan kehidupan yang lebih baik.

Melonjaknya jumlah kedatangan UMAs ke Australia menyebabkan Pemerintah Australia mulai membatasi diri untuk memberikan status pengungsi dan visa perlindungan kepada para imigran ilegal tersebut. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Australia dalam hal mengurangi jumlah kedatangan UMAs salah satunya adalah dengan menjalin kerjasama bilateral dengan negara-negara di sekitar wilayahnya. Beberapa kerjasama bilateral yang dimaksud antara lain kebijakan Pacific Solution, Malaysia Solution, dan Operasi Relex. Satu kebijakan terbaru dari Pemerintah Australia yang cukup menyita perhatian publik adalah kebijakan Papua New Guinea Solution (PNG Solution).

PNG Solution merupakan salah satu wujud kebijakan Regional Resettlement Arrangement (RRA) Pemerintah Australia yang telah disetujui oleh kedua belah pihak, baik dari Pemerintah Australia sendiri maupun pihak Pemerintah Papua Nugini. RRA – PNG Solution diumumkan pada tanggal 19 Juli 2013 di Brisbane, Australia oleh perdana menteri kedua negara yakni Perdana Menteri (PM) Kevin Rudd dari Australia dan PM Peter O'Neill dari Papua Nugini. Kebijakan PNG Solution dikatakan cukup menyita perhatian publik khususnya aktivis kemanusiaan dan organisasi internasional yang bergerak di bidang HAM karena satu poin yang dikatakan cukup unik dalam bentuk kerjasama ini yakni poin *resettlement* para UMAs di Papua Nugini.

Bentuk dari kebijakan PNG Solution adalah pemindahan para UMAs tujuan Australia ke pusat detensi di Papua Nugini untuk selanjutnya dilakukan pemrosesan status pengungsi mereka (*regional processing centre*), penampungan sementara di pusat detensi, sekaligus penerimaan para UMAs yang telah diberikan status pengungsi untuk memulai kehidupan baru di Papua Nugini (*resettlement*). 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, walaupun Papua Nugini juga telah meratifikasi perjanjian dalam konvensi tersebut, namun pada awalnya Papua Nugini memberikan tujuh poin pengecualian (*seven reservations*) dimana terdapat tujuh hal yang tidak menjadi

kewajiban Papua Nugini dalam penanganan kasus pencari suaka itu.

Tujuh poin tersebut antara lain pengecualian 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). Kenyataannya, tujuh poin di atas kontradiksi terhadap poin *resettlement* dalam PNG Solution yang telah disetujui oleh Pemerintah Papua Nugini. Oleh sebab itu, penelitian ini mengangkat rumusan masalah: Mengapa Papua Nugini bersedia menjadi *regional processing centre* dan *resettlement* untuk para pencari suaka ilegal tujuan Australia dalam bentuk kebijakan PNG Solution?

2. KAJIAN PUSTAKA

MODEL AKTOR RASIONAL

Dalam membuat kebijakan luar negeri terdapat beberapa proses penting yang dapat memengaruhi hasil dari kebijakan itu sendiri. Maka dari itu, pembahasan mengenai pengambilan keputusan luar negeri menjadi penting sebagai bagian dari foreign policy analysis.

Pengambilan keputusan kebijakan luar negeri oleh suatu negara dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Graham T. Allison dalam bukunya yang berjudul *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1999) menjelaskan kasus krisis misil Kuba melalui tiga model pengambilan keputusan yakni Model Aktor Rasional, Model

Organisasional, dan Model Politik Pemerintah. Penelitian ini menggunakan sudut pandang Model Aktor Rasional dari Graham T. Allison untuk menganalisis keputusan Papua Nugini dalam kerjasama PNG Solution. Penggunaan Model Aktor Rasional dalam penelitian ini berdasarkan pertimbangan bahwa keputusan kebijakan luar negeri Papua Nugini untuk menjalin kembali kerjasama bilateral dengan Australia di bidang asylum seeker merupakan keputusan yang dibuat oleh Pemerintah Papua Nugini sendiri.

Model Aktor Rasional adalah model pengambilan keputusan yang secara umum melihat negara sebagai aktor tunggal dalam proses pengambilan keputusan. Tindakannya ini dapat dianalogikan seperti perilaku manusia yang rasional. Rasionalitas yang dimaksud merujuk pada keputusan atau pilihan yang konsisten dan value-maximizing (mencari keuntungan sebesar-besarnya) dalam kondisi keterbatasan tertentu (Allison & Zelikow, 1999).

Setelah melihat kendala atau faktor yang dapat memengaruhi kondisi dalam pengambilan keputusan, adapun tahap-tahap dari tindakan rasional antara lain tujuan negara, alternatif pilihan, konsekuensi keuntungan atau kerugian, dan pilihan rasional. Tahap-tahap ini dijelaskan lebih lanjut dalam pembahasan teori karena konsep dasar inilah yang pada akhirnya membentuk pemikiran Teori Rational Choice.

KEPENTINGAN NASIONAL

Kebijakan luar negeri merupakan sebuah refleksi dari tujuan dan kepentingan suatu negara di arena internasional sehingga dalam membahas dan menganalisis kebijakan

luar negeri suatu negara, sangatlah penting untuk membahas mengenai konsep kepentingan nasional itu sendiri. Kepentingan nasional merupakan tujuan akhir dari sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan target utama yang harus dicapai oleh negara tersebut. Dengan kata lain, kepentingan nasional juga dapat diartikan sebagai kebutuhan negara yang bersifat penting yang kemudian mengarahkan para pembuat keputusan dalam merumuskan kebijakan luar negerinya (Perwita & Yani, 2006).

Kepentingan nasional merupakan hal esensial dalam model aktor rasional karena para pengambil keputusan akan melalui beberapa proses untuk menghasilkan keputusan yang dianggapnya paling rasional sehingga tercapainya kepentingan nasional negara tersebut. Begitu pula dengan apa yang dilakukan Pemerintah Papua Nugini dalam menerima kerjasama bilateral dengan Australia. Konsep kepentingan nasional dalam penelitian ini berfungsi untuk membantu menganalisis keputusan Papua Nugini dan menjadi salah satu sumber jawaban dari rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini yakni mengapa Papua Nugini bersedia menerima kerjasama dengan Australia melalui kebijakan PNG Solution.

TEORI RATIONAL CHOICE

Penelitian ini menggunakan Teori Rational Choice dalam mengidentifikasi alasan Papua Nugini menerima kerjasama internasional PNG Solution yang ditawarkan oleh Australia. Menurut Friedman (1953), Rational Choice adalah sikap individu yang mempertimbangkan biaya dan keuntungan

dalam membuat keputusan agar mendapatkan hasil maksimal. Pada level yang lebih luas, Rational Choice diartikan sebagai pendekatan metodologis yang menjelaskan tentang hasil dari keputusan individu maupun kolektif di bawah kendala atau tekanan untuk mencapai tujuan yang diharapkan (Snidal dalam Pollack, 2006).

Teori Rational Choice memiliki tiga unsur penting yaitu; individualisme metodologis, pencapaian tujuan atau maksimalisasi fungsi, dan kendala pada pilihan individu (Pollack, 2006). Ketiga unsur ini telah mencakup empat tahapan bertindak rasional dalam penjelasan Model Aktor Rasional sebelumnya. Unsur pertama dalam Teori Rational Choice adalah individualisme metodologis. Unsur ini menekankan pada individu sebagai unit dasar analisis sosial. Teori Rational Choice menjelaskan bahwa pilihan individu berasal dari kesatuan perilaku individu dan kolektif. Secara garis besar, unsur ini mendukung konsep Model Aktor Rasional yang menjelaskan bahwa negara sebagai aktor tunggal pembuat keputusan.

Unsur kedua adalah pencapaian tujuan atau maksimalisasi fungsi. Individu diasumsikan tetap bertindak secara maksimal demi mencapai tujuannya walaupun dihadapkan pada kendala atau tekanan. Dengan kata lain, sebelum membuat keputusan, individu telah mengkalkulasikan tujuan yang diinginkan dengan kendala yang ada kemudian mencari tindakan alternatif yang maksimal untuk tetap mencapai tujuan itu.

Unsur ketiga adalah pilihan individu dibawah kendala. Hal ini berarti individu tidak langsung memutuskan sesuatu tetapi

menimbang dan memilih di antara tindakan alternatif yang ada dalam keterbatasan lingkungan fisik dan sosial mereka (Pollack, 2006).

3. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Jenis kualitatif yang digunakan yaitu eksplanatif-kualitatif karena rumusan masalah yang diajukan menggunakan kata 'mengapa'. Selain itu, penelitian ini juga mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya suatu kasus yang diangkat. Oleh sebab itu, hasil penelitian yang lebih mendalam menyebabkan jenis penelitian ini tepat digolongkan sebagai jenis penelitian eksplanatif-kualitatif.

Sumber data yang digunakan penulis adalah sumber data sekunder yang berasal dari buku, jurnal ilmiah, dan penelusuran *online*. Unit analisis dalam penelitian ini adalah tingkat negara karena bentuk kebijakan PNG Solution merupakan kebijakan 'G to G' antara Pemerintah Papua Nugini dengan Pemerintah Australia.

4. HASIL TEMUAN DAN ANALISIS ALOTAU ACCORD 2012

Alotau Accord Platform for Action adalah rancangan visi misi Pemerintah Papua Nugini di bawah kekuasaan PM Peter O'Neill yang dirumuskan pada bulan Juli 2012. Pada rancangan tersebut, dengan jelas dituliskan bahwa tujuan umum dari pemerintahan O'Neill adalah ingin mencapai pembangunan negeri terbesar yang pernah dilakukan dari pemerintahan sebelumnya.

Rancangan tersebut juga menjelaskan Five Year Development Program yang di dalamnya berisikan Priority Impact Projects yakni bidang-bidang yang menjadi fokus utama dalam pemerintahan O'Neill. Bidang yang dimaksud antara lain pendidikan, kesehatan, infrastruktur, ekonomi berkelanjutan, korupsi, dan *law & justice*. Namun, penelitian ini hanya membahas empat bidang dari enam prioritas yang dirancang oleh pemerintahan O'Neill. Hal ini disebabkan karena empat bidang tersebut mendapat perhatian lebih dari Pemerintah Australia dan Pemerintah Papua Nugini sendiri yang tertuang dalam laporan resmi Pemerintah Australia berjudul *A New Direction for Australian Aid in PNG: Refocusing Australian Aid to Help Unlock PNG's Economic Potential*. Empat bidang yang dijabarkan dalam penelitian ini adalah pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi berkelanjutan.

Dalam bidang pendidikan, Pemerintah Papua Nugini berencana akan memberikan subsidi kepada anak-anak yang putus sekolah agar seluruh anak-anak dari latar belakang manapun dapat mengenyam pendidikan dasar. Kemudian, Pemerintah Papua Nugini juga akan melakukan perbaikan infrastruktur dan peningkatan kualitas universitas guna melahirkan generasi penerus yang dapat membawa kemajuan Papua Nugini.

Kemudian, Pemerintah Papua Nugini juga merancang langkah-langkah strategis dalam hal kesehatan melihat kesehatan masyarakat Papua Nugini tergolong rendah bila dibandingkan dengan negara kawasan Asia Pasifik lainnya. Langkah-langkah yang

direncanakan oleh Pemerintah Papua Nugini seperti memberikan subsidi biaya kesehatan, mengadakan pelatihan kepada tenaga kerja medis bekerjasama dengan pihak luar, dan membuka kembali klinik kesehatan yang telah dilengkapi dengan alat dan obat.

Selanjutnya, bidang yang juga menjadi prioritas Papua Nugini adalah infrastruktur. Infrastruktur umum di Papua Nugini tergolong sangat kurang. Contohnya adalah rasio jalan aspal di Papua Nugini masih rendah sehingga tidak bisa menghubungkan antar daerah melalui jalur darat. Begitu pula dengan jalur udara. Papua Nugini juga belum cukup memiliki lapangan udara yang layak untuk dijadikan lepas landas pesawat. Maka dari itu, Pemerintah Papua Nugini merencanakan pembangunan besar-besaran terhadap infrastruktur umum untuk mengurangi kesulitan transportasi yang nantinya berpengaruh ke segala bidang.

Prioritas terakhir Pemerintah Papua Nugini yang dibahas dalam penelitian ini adalah ekonomi berkelanjutan. Menurut data World Bank tahun 2014, Papua Nugini masih tergolong *lower middle income country* dengan rasio kemiskinan masyarakatnya 39,9%. Pemerintah Papua Nugini pun menyusun beberapa langkah guna menaikkan pertumbuhan ekonomi masyarakat dengan mengadakan pelatihan tenaga kerja muda yang telah memasuki usia produktif dan bekerjasama dengan sektor swasta dalam pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) di Papua Nugini.

ANALISIS KEPUTUSAN

Ketika dihadapkan pada rencana kebijakan Regional Resettlement

Arrangement (RRA) – PNG Solution oleh Australia, Papua Nugini memiliki dua alternatif tindakan secara umum yakni menerima dan melaksanakan bentuk kebijakan PNG Solution atau menolak kebijakan tersebut. Kedua alternatif tindakan itu memiliki konsekuensi yang berbeda dan dihadapkan pula pada keterbatasan-keterbatasan yang ada ketika keputusan akan dibuat. Namun pada akhirnya, Papua Nugini memilih alternatif pertama yakni menerima dan melaksanakan kebijakan tersebut untuk menjadi jawaban terhadap kebijakan luar negerinya. Sebagai negara yang rasional maka Papua Nugini akan menilai alternatif ini dengan mempertimbangkan tujuan negara, konsekuensi yang akan didapat, dan kendala yang muncul karenanya. Untuk itu, dengan menggunakan konsep dasar Model Aktor Rasional dan dibantu dengan konsep kepentingan nasional yang sejalan dengan Teori Rational Choice, maka alternatif tindakan yang dipilih oleh Papua Nugini akan dijabarkan sesuai dengan konteks pengambilan keputusan saat itu.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Australia merupakan negara pendonor terbesar untuk Papua Nugini. Ketika Australia pertama kali menghentikan kerjasama *transfer of asylum seeker* dengan Papua Nugini melalui kebijakan Pasific Solution I, tentu Papua Nugini merasa khawatir karena hal itu dapat berpengaruh ke bantuan-bantuan yang diberikan Australia. Oleh sebab itu, saat Pemerintah Australia merancang sebuah kerjasama baru perihal asylum seekers dalam bentuk kebijakan PNG Solution, Pemerintah Papua Nugini yang dipimpin oleh PM Peter O'Neill menunjukkan

respon yang sangat positif. Dukungan positif ini diungkapkan sendiri 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." (Eureka Street Australia, 2013).

Pernyataan PM Papua Nugini di atas jelas menunjukkan bahwa tujuan utama Papua Nugini adalah menjalin kembali program bantuan antara Australia dan Papua Nugini yang sebelumnya sempat terhenti.

Setelah mempertimbangkan tujuan negara dalam pilihan rasional, Pemerintah Papua Nugini tentu mempertimbangkan kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan tindakan alternatif pertama. Kendala-kendala yang dihadapi Papua Nugini adalah tekanan dari berbagai pihak yang kontra terhadap isi dari kebijakan tersebut dan tujuh poin pengecualian yang diajukan oleh Papua Nugini saat awal menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Kendala pertama adalah tuntutan serta tekanan dari berbagai pihak. Pihak-pihak yang dimaksud antara lain masyarakat Papua Nugini sendiri yang tidak setuju akan poin resettlement dalam kebijakan itu, beberapa organisasi internasional bidang kemanusiaan seperti Amnesty Internasional dan UNHCR yang menilai bahwa pusat detensi di Papua Nugini masih jauh dari kata layak pakai (UNHCR News Stories, 2013), dan para akademisi di beberapa universitas Australia

yang mewaspadai tindakan Papua Nugini dan Australia tersebut justru akan melanggar beberapa poin dalam hukum internasional bidang pengungsi.

Kendala kedua adalah tujuh poin pengecualian (*seven reservations*) yang sebelumnya menjadi komitmen Papua Nugini. Papua Nugini merupakan negara yang ikut menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 pada tanggal 17 Juli 1986. Menurut Artikel 42(1) dalam Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees (CPRSR), dikatakan bahwa negara anggota dapat mengajukan poin pengecualian kewajiban (*reservation*) yang berarti bahwa negara tersebut tidak wajib untuk mematuhi artikel-artikel yang diajukan dalam upaya perlindungan pengungsi. Papua Nugini membuat tujuh poin pengecualian yang terdiri dari pengecualian terhadap *wage-earning employment, housing, public education, freedom of movement, refugees unlawfully in the country of refugee, expulsion, dan naturalization*. Dalam pelaksanaan PNG Solution, tentu Pemerintah Papua Nugini harus menarik kembali pengecualian yang sebelumnya mereka ajukan karena poin resettlement dalam kebijakan PNG Solution kontradiksi terhadap seluruh poin pengecualian tersebut.

Pertimbangan selanjutnya yang dilakukan Pemerintah Papua Nugini dalam membuat pilihan rasional adalah pertimbangan terhadap konsekuensi yang didapat dari tindakan alternatif yang ada. Pertama, konsekuensi Papua Nugini jika menerima kebijakan PNG Solution adalah tujuan utama negara yakni menjalin hubungan kembali dengan Australia dapat tercapai.

Selain itu Papua Nugini juga akan menerima bantuan di berbagai sektor dari Australia sehubungan dengan pelaksanaan kebijakan ini. Namun, sesuai dengan penjelasan di atas bahwa pasca persetujuan kebijakan ini, Papua Nugini akan dihadapkan pada situasi sulit karena akan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang negaranya serta akan menghadapi banyak tekanan dan cemoohan yang datang dari banyak pihak jika menerima kebijakan PNG Solution ini.

Kedua, konsekuensi Papua Nugini jika menolak kebijakan PNG Solution yang ditawarkan oleh Australia adalah tujuan utama negara tidak akan tercapai kemudian bantuan luar negeri yang sangat dibutuhkan oleh Papua Nugini pada saat ini juga tidak akan didapat. Namun konsekuensi positif dari penolakan Papua Nugini adalah tekanan dan cemoohan dari banyak pihak yang menjadi kendala Papua Nugini tidak akan terjadi. Sehingga Papua Nugini tidak perlu merasa khawatir terhadap citra negara di mata internasional.

Berdasarkan pertimbangan yang matang dan bersifat rasional, maka Papua Nugini memutuskan untuk menerima kebijakan PNG Solution karena alternatif pertama ini dinilai memiliki konsekuensi positif yang lebih banyak serta menghasilkan keuntungan yang lebih maksimal (*value-maximizing*). Keputusan ini dipengaruhi oleh poin pencapaian tujuan utama negara yang dijelaskan sendiri oleh PM Papua Nugini serta poin pencapaian beberapa prioritas kepentingan nasional Papua Nugini sesuai dengan rancangan Alotau Accord 2012. Dalam pencapaian prioritas kepentingan nasional Papua Nugini yang dijabarkan

menjadi empat poin yakni kepentingan terhadap pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi, Papua Nugini pada saat ini masih memerlukan bantuan luar negeri dari Australia. Oleh sebab itu, bantuan luar negeri yang diberikan Australia sangat berpengaruh terhadap pertimbangan pilihan rasional yang dibuat oleh Pemerintah Papua Nugini.

KEUNTUNGAN PAPUA NUGINI

Terdapat beberapa keuntungan yang dirasakan oleh Papua Nugini berdasarkan bantuan-bantuan yang diberikan oleh Australia sejalan dengan pelaksanaan PNG Solution tersebut. Keuntungan-keuntungan itu terbagi ke dalam beberapa sektor yakni pendidikan, pelayanan kesehatan, pembangunan infrastruktur, *economic opportunities*, dan *defence cooperation*. Penelitian ini menjabarkan keuntungan yang didapat oleh Papua Nugini sebagai bagian dari pelaksanaan kerjasama Regional Resettlement Arrangement – PNG Solution. Berdasarkan penjabaran keuntungan tersebut, dapat diasumsikan bahwa keuntungan-keuntungan itu merupakan alasan dan bahan pertimbangan Papua Nugini untuk menerima kerjasama PNG Solution yang ditawarkan oleh Australia. Penelitian ini hanya menjelaskan keuntungan-keuntungan yang didapat oleh Papua Nugini dalam ranah sosial dan ekonomi yakni mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan, *economic opportunities*, dan pembangunan infrastruktur. Penelitian ini tidak membahas mengenai keuntungan dalam *defence cooperation* karena yang menjadi prioritas Pemerintah Papua Nugini saat ini lebih mengutamakan langkah-langkah strategis

pada ranah sosial dan ekonomi. Hal ini tertulis dalam rancangan Alotau Accord 2012 dan dokumen Pemerintah Australia yang berjudul *A New Direction for Australian Aid in PNG: Refocusing Australian Aid to Help Unlock PNG's Economic Potential* yang diterbitkan tahun 2014 oleh Department of Foreign Affairs and Trade.

Pertama, dalam bidang pendidikan, bantuan yang diberikan Australia antara lain program pelatihan guru, pembangunan infrastruktur pendidikan, standarisasi kualitas sekolah, subsidi uang sekolah, pemberian beasiswa Australian Awards, dan penyelenggaraan seminar atau workshop. Berdasarkan bantuan Australia dalam bidang pendidikan ini, terbukti menunjukkan peningkatan secara nasional pada jumlah pendaftaran siswa Sekolah Dasar di Papua Nugini sebesar 79% kurun waktu 2013-2014.

Kedua, bantuan kesehatan yang diberikan oleh Pemerintah Australia meliputi penyediaan peralatan medis, pembangunan sarana kesehatan, imunisasi anak, dan penanganan HIV/AIDS. Pemerintah Australia berkomitmen untuk menyediakan 100% peralatan medis dan mendistribusikannya ke RS Lorengau dan pusat-pusat kesehatan di Provinsi Manus, Papua Nugini. Selain itu, Australia juga melakukan pembangunan klinik kesehatan baru serta merenovasi klinik kesehatan gigi di RS Lorengau. Bantuan Australia terhadap pelayanan kesehatan di Papua Nugini menghasilkan terjadinya peningkatan pada grafik usia harapan hidup masyarakat Papua Nugini yang semula 60 tahun menjadi 65 tahun. Selain itu, tingkat imunisasi anak usia 1-2 tahun di Papua

Nugini juga meningkat dari 50% menjadi 70% anak yang telah melakukan imunisasi.

Department of Immigration and Border Protection Australia membiayai pembangunan dan perbaikan infrastruktur di Papua Nugini senilai total AUD 513 juta. Pembangunan yang dilakukan meliputi pembuatan *transit centre* untuk para UMAs, pembangunan akomodasi, perbaikan pasar rakyat, pembangunan jalan raya dan jembatan, perbaikan kantor polisi, peningkatan fasilitas komunikasi, dan pembangunan sekolah maupun rumah sakit. Pembangunan dan perbaikan infrastruktur yang dilakukan oleh Australia berfungsi untuk memfasilitasi Papua Nugini dalam menangani transfer of asylum seeker dari Australia sekaligus meningkatkan kualitas negara Papua Nugini sehingga akan berdampak pula ke bidang ekonomi, pendidikan, dan kesehatannya.

Salah satu pembangunan infrastruktur yang sangat bermanfaat bagi pertumbuhan Provinsi Manus, Papua Nugini adalah renovasi pasar di daerah Lorengau sebagai pusat kegiatan ekonomi masyarakat di wilayah tersebut. Renovasi pasar yang dilakukan seperti perluasan tempat sehingga mampu menampung lebih banyak ruang untuk berjualan yang semula berjumlah 480 kios menjadi 740 kios dan delapan toko kecil, pembangunan toilet khusus perempuan dan perbaikan terhadap toilet perempuan dan laki-laki yang telah ada sebelumnya, pembangunan pos keamanan, pembangunan taman bermain untuk anak-anak, dan pengaturan taman.

Bantuan Australia dalam hal infrastruktur juga ditujukan kepada

pembangunan yang sangat esensial yakni pembuatan dan pemeliharaan jalan umum untuk transportasi guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pelayanan *delivery*. Pada tahun 2013-2014, Pemerintah Australia telah berhasil melakukan perbaikan dan pemeliharaan jalan raya di Papua Nugini yang memiliki akses penting terhadap kegiatan ekonomi sebanyak lebih dari 2.000 km. Total bantuan Australia terhadap perbaikan jalan raya di Papua Nugini mencapai hingga 9.000 km sejak dilakukan tahun 2010 (Overview of Australia's Aid Program to Papua Nugini-DFAT, 2014). Kemudian, pada tanggal 16 Desember 2014 Pemerintah Australia resmi mengumumkan bahwa akan melanjutkan lagi pembangunan infrastruktur jalan raya dan jembatan yang bekerjasama dengan Department of Works Papua Nugini dan Kantor Administrasi Provinsi Manus. Pembangunan jalan raya dan jembatan tersebut terdiri dari tiga proyek yaitu proyek Momote – Lorengau Road, proyek Lorengau Market Square Road dan drainase di wilayah tersebut, serta proyek perbaikan Jembatan Loniu dan Jembatan Nuwok.

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Murray Edwards dari Adam Smith International berjudul *The Manus Economy* menunjukkan bahwa perekonomian di Provinsi Manus menunjukkan peningkatan yang signifikan sejak pelaksanaan kebijakan PNG Solution dan menjadi *regional processing centre*. Hal ini dibuktikan dengan beberapa elemen ekonomi mengalami peningkatan antara lain;

a. penyerapan tenaga kerja formal masyarakat Papua Nugini meningkat sebesar 70% sampai dengan Desember 2014,

b. transaksi ekonomi yang dialami oleh para pelaku bisnis di Manus meningkat sebesar 60-200% dan hal ini menyebabkan 25% penambahan pegawai perusahaan oleh perusahaan bisnis tersebut,

c. presentase tabungan masyarakat Manus meningkat 30% dari sebelumnya,

d. jumlah kedatangan menuju Manus melalui transportasi udara dan laut meningkat dari sebelumnya tahun 2012 terdapat 30 kedatangan kini menjadi 55 jumlah kedatangan pesawat komersial pada tahun 2013.

Secara keseluruhan, pertumbuhan ekonomi Papua Nugini tidak hanya terjadi di Provinsi Manus saja, akan tetapi dirasakan oleh seluruh masyarakat Papua Nugini. Hal ini dibuktikan oleh tabel yang dikeluarkan oleh World Bank tentang jumlah Gross National Income (GNI) dan Gross National Income per Capita (GNI per Capita) masyarakat Papua Nugini. Kedua tabel tersebut menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan jumlah GNI dan GNI per capita di Papua Nugini sejak tahun 2005 sampai dengan 2013. Dengan kata lain, program bantuan Pemerintah Australia pada sektor ekonomi telah menunjukkan hasil yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat Papua Nugini.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam proses pengambilan sebuah kebijakan luar negeri, negara–sebagai aktor tunggal pengambil keputusan menurut konsep model aktor rasional–akan selalu melakukan beberapa pertimbangan sebelum pada akhirnya memutuskan pilihan yang memiliki hasil paling maksimal (*value maximizing*).

Pertimbangan yang dilakukan oleh negara dapat berupa kalkulasi untung rugi, konsekuensi positif dan negatif yang didapat, serta pertimbangan akan pilihan alternatif lain yang tersedia. Tindakan pertimbangan tersebut sesuai dengan penjelasan teori yang digunakan dalam penelitian ini yakni Teori Rational Choice.

Penelitian ini menghubungkan Teori Rational Choice beserta konsep model aktor rasional dan kepentingan nasional dengan contoh kasus kerjasama internasional antara Papua Nugini dan Australia. Teori Rational Choice memandang kerjasama internasional sebagai media yang dapat digunakan oleh negara-negara untuk memenuhi kepentingan nasional mereka. Jenis kerjasama internasional yang dimaksud dapat bersifat bilateral, regional, maupun internasional. Dalam hal ini, kasus Papua Nugini dan Australia termasuk dalam kategori kerjasama bilateral.

Kasus yang diangkat dalam penelitian ini adalah keputusan Papua Nugini menerima kerjasama *asylum seeker* dengan Australia melalui kebijakan PNG Solution. Data yang dipaparkan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat peningkatan yang signifikan dalam bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi Papua Nugini pasca pelaksanaan kerjasama transfer of asylum seeker dengan Australia melalui kebijakan PNG Solution. Penelitian ini mengasumsikan bahwa peran Australia melalui kebijakan PNG Solution memiliki pengaruh positif terhadap kemajuan Papua Nugini karena lebih dari 50% presentase bantuan luar negeri yang didapat oleh Papua Nugini berasal dari Australia. Maka dari itu,

keputusan Papua Nugini untuk menerima kerjasama bilateral dengan Australia dalam hal asylum seeker melalui kebijakan PNG solution adalah sebuah pilihan yang rasional.

SARAN

Mengacu pada hasil penelitian ini, maka saran yang dapat disampaikan antara lain:

1. Mengingat penelitian ini dibuat menggunakan metode penelitian kualitatif dan sumber data sekunder tentu penelitian ini masih memiliki keterbatasan sehingga berpeluang untuk dikaji kembali dengan menggunakan metode lain serta sumber data primer untuk menyempurnakan hasil analisis.

2. Kasus UMAs di Australia merupakan topik yang menarik untuk diteliti karena Australia merupakan negara yang sangat ketat menanggapi perihal pengungsi dan imigran. Kebijakan PNG Solution adalah kebijakan Australia yang terbilang unik dan paling baru dalam menangani kasus UMAs, maka dari itu penelitian ini sangat mungkin untuk dilanjutkan dalam melihat dampak dari pelaksanaan PNG Solution terhadap kondisi Papua Nugini pada bidang yang belum dibahas dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Australian Broadcasting Corporation News. (2013). Angry Protesters Confront Prime Minister Kevin Rudd in Sydney over Asylum Policy. ABC News. Diunduh dari = <http://www.abc.net.au/news/2013-07-22/angry-protesters-confront-rudd-over-asylum/4835008>
- Australian Government. The Platform for Action: Alotau Accord PNG 2012 &

- Beyond. Department of Foreign Affairs and Trade. [pdf].
Diunduh dari = <http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/papua-new-guinea-alotau-accord-summary-oneill-gov-priorities.pdf>
- Australian Government. (2013). Memorandum of Understanding Between the Government of the Independent State of Papua New Guinea and the Government of Australia. Department of Foreign Affairs and Trade: Australia. [pdf].
Diunduh dari = <http://www.dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/Pages/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-independent-state-of-papua-new-guinea-and-the-government-of-austr.aspx>
- Australian Government. (2014). Aid Program Performance Report 2013-14 Papua New Guinea. Department of Foreign Affairs and Trade. [pdf].
Diunduh dari = <http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/png-appr-2013-14.pdf>
- Australian Government. (2014). A New Direction for Australian Aid in PNG: Refocusing Australian Aid to Help Unlock PNG's Economic Potential. Department of Foreign Affairs and Trade. [pdf].
Diunduh dari = <http://dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/development-assistance/Documents/png-aid-assessment-summary-paper.pdf>
- Australian Government. (2014). Overview of Australia's Aid Program to Papua New Guinea. Department of Foreign Affairs and Trade.
Diunduh dari = <http://www.dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/development-assistance/Pages/papua-new-guinea.aspx>
- Edwards, Murray. (2014). The Manus Economy. Adam Smith International. [pdf]
Diunduh dari = http://png.embassy.gov.au/files/pmsb/Manus%20Economy%20Report_8%20September.pdf
- Glazebrook, Diana. (2014). Papua New Guinea's Refugee Track Record and Its Obligations under the 2013 Regional Resettlement Arrangement with Australia. Canberra: Australia National University. [pdf].
Diunduh dari = <http://ips.cap.anu.edu.au/sites/default/files/DP-2014-3-Glazebrook-ONLINE.pdf>
- McAdam, Jane. (2013). Australia and Asylum Seekers. International Journal of Refugee Law Vol. 25 No. 3. Oxford University Press. [pdf].
Diunduh dari = <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/25/3/435.full.pdf>
- Papua New Guinea Embassy. (2015). Economic and Development Benefits to PNG of the Regional Resettlement Arrangement as at 31 January 2015. Papua New Guinea Embassy for Australia. [pdf]
Diunduh dari = <http://png.embassy.gov.au/files/pmsb/150129%20Manus%20Factsheet.pdf>
- Parliament of Australia. (2013). Transcript of Joint Press Conference with PNG Prime Minister Peter O'Neill: Brisbane: 19 July 2013: Regional Resettlement Arrangement. Australia Parliament House Document no. 2611766. [pdf]
Diunduh dari =

http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/2611766/upload_binary/2611766.pdf

Pollack, M. (2006). Rational Choice and EU Politics. In K. Jørgensen, M. Pollack, & B. Rosamond (Eds.), *Handbook of European Union Politics*. (pp. 31-57). London: SAGE Publications Ltd.

Diunduh dari =

<http://dx.doi.org/10.4135/9781848607903.n3>