

## **Inkonsistensi Kebijakan Luar Negeri *Melanesia Spearhead Group* (MSG) dalam Isu Papua Barat: Studi Kasus Fiji dan Papua Nugini<sup>1</sup>**

**Muhammad Fadhilah**  
*Universitas Diponegoro*

### **Abstract**

*West Papua issue is one of the most dynamic issue, especially in South Pacific region. Melanesian Spearhead Group is one of the organization from Melanesia sub-region which very actively engaging in decolonization and human rights issue in West Papua. Since the establishment in 1988, the organization which consist of four Melanesian states plus one independence movement party have been supporting the decolonization issue in the region. However, MSG foreign policy in West Papua issue is characterized by inconsistency when dealing with the struggle to support the decolonization. Instead of expressing strong opposition toward Indonesia's human rights abuses in West Papua, MSG tends to engage Indonesia. This paper aims to explain this puzzle using the case study of Fiji and Papua New Guinea. This paper emphasizes on domestic factors which affect two countries foreign policy in West Papua issue. Using the concept of national interest combined with domestic constraint on foreign policy as a tool of analysis, this paper argues that the inconsistency of two MSG member countries foreign policy is caused by domestic factors.*

**Keywords:** *Melanesian Spearhead Group, Fiji, Papua New Guinea, national interest, domestic constraint*

### **Abstrak**

*Isu Papua Barat merupakan salah satu isu yang paling dinamis, terutama di regional Pasifik Selatan. Melanesian Spearhead Group merupakan salah satu organisasi dari sub-regional Melanesia di kawasan Pasifik Selatan yang paling gencar dalam membahas isu dekolonisasi dan HAM Papua Barat. Sejak didirikan pada tahun 1988, organisasi yang terdiri dari empat negara Melanesia dan satu organisasi pro kemerdekaan tersebut sangat aktif menyuarakan dekolonisasi di sub-regional Melanesia. Namun, kebijakan luar negeri MSG dalam isu Papua Barat diwarnai oleh inkonsistensi ketika berhubungan dengan perjuangan mendukung dekolonisasi. Alih-alih menunjukkan perlawanan keras kepada Indonesia yang dituduh melakukan pelanggaran HAM, MSG justru makin mendekat ke Indonesia. Artikel ini ingin menjelaskan teka-teki tersebut menggunakan studi kasus Fiji dan Papua Nugini. Artikel ini menekankan pada faktor-faktor domestik yang mempengaruhi kedua negara dalam isu Papua Barat. Menggunakan konsep kepentingan nasional yang dikombinasikan dengan tekanan domestik sebagai pisau analisis, artikel ini berpendapat bahwa inkonsistensi kebijakan luar negeri dua negara anggota MSG tersebut dipengaruhi oleh faktor domestik.*

**Kata-kata kunci:** *Melanesian Spearhead Group, Fiji, Papua Nugini, kepentingan nasional, tekanan domestik*

---

<sup>1</sup> Artikel ini merupakan versi ringkas dari skripsi penulis untuk menyelesaikan studi S1 di Departemen Hubungan Internasional FISIP Universitas Diponegoro. Penulis menyampaikan terima kasih kepada pembimbing skripsi Mohamad Rosyidin dan Fendy Eko Wahyudi sebagai dosen penguji atas komentar-komentar kritisnya. Penulis juga berterima kasih kepada Ika Riswanti Putranti dan Marten Hanura atas ijinnya untuk mempublikasikan artikel ini di jurnal ilmiah.

## Pendahuluan

Isu dekolonisasi dan pelanggaran HAM di Papua merupakan isu yang selalu ramai dibahas di level internasional. Salah satu entitas internasional yang paling dominan membahas isu tersebut ialah *Melanesian Spearhead Group* (MSG), yakni organisasi regional di kawasan Melanesia yang terdiri dari negara-negara sub-regional Melanesia di kawasan Pasifik Selatan. Organisasi tersebut memiliki visi utama yaitu dekolonisasi dan kebebasan seluruh negara dan bangsa Melanesia dengan upaya mengembangkan identitas dan kedekatan budaya, politik, sosial dan ekonomi masyarakat Melanesia (Cain, 2014). Berbagai macam metode dilancarkan oleh MSG untuk membebaskan Papua Barat, dimulai dari menawarkan posisi bagi organisasi pembebasan Papua Barat ULMWP (*United Liberation Movement for West Papua*) di MSG (Nugraha, 2015). hingga tudingan-tudingan yang dilontarkan oleh negara anggota MSG terkait pelanggaran HAM seperti pada saat pertemuan reguler dewan HAM PBB ke-34 2017 silam.

Namun jika dilihat lebih jauh dinamika MSG dalam isu Papua, kebijakan yang dikeluarkan MSG cenderung tidak konsisten dalam menyikapi isu Papua. Seperti di KTT ke-18 di tahun 2011, dimana MSG awalnya ingin membahas secara signifikan isu HAM dan dekolonisasi di Papua beserta pembahasan inklusifitas WPNCL (*West Papua National Coalition of Liberations*), justru diakhiri dengan memasukkan Indonesia dalam MSG sebagai observer. Selanjutnya di tahun 2013 diadakan KTT untuk membahas kembali isu Papua dan keanggotaan WPNCL, dimana pada akhirnya menghasilkan keputusan untuk menunda pembahasan status keanggotaan WPNCL dan menyepakati kunjungan negara Melanesia ke Indonesia (Maclellan, 2015). Kemudian di tahun 2015 KTT ke-21 dilaksanakan dan juga menghasilkan keputusan yang berlawanan dengan tujuan awal MSG untuk mendukung Papua, yakni pengangkatan Indonesia sebagai *associate member* dan UMLWP (*United Movement of Liberation West Papua*) sebagai *observer*. Pada tahun 2016 kembali diadakan pertemuan khusus MSG untuk membahas keberlanjutan status keanggotaan UMLWP di MSG. Namun, pertemuan khusus tersebut tidak kunjung mewujudkan tujuan UMLWP sebagai anggota penuh di MSG. Hal tersebut disebabkan oleh keputusan MSG untuk menunda pembahasan kembali status keanggotaan UMLWP dikarenakan perlunya penyesuaian kriteria ulang untuk menjadi anggota penuh MSG. Hingga KTT terakhir MSG di tahun 2018, usaha MSG untuk dekolonisasi Papua Barat dari Indonesia selalu berakhir dengan *engagement* dengan Indonesia.

Di dalam tubuh MSG sendiri sebenarnya tidak ada kesatuan visi mengenai isu Papua. Vanuatu cenderung kontra dengan Indonesia dengan terus menyuarakan dekolonisasi dan isu HAM di Papua dalam per-

temuan-pertemuan internal MSG maupun forum-forum internasional lainnya. Berbeda dengan Fiji dan Papua Nugini yang kerap mendukung Indonesia melalui sikap mereka yang cenderung tidak ingin mencampuri urusan kedaulatan Indonesia seraya menekankan kedaulatan Indonesia di Papua sebagai hal yang mutlak (Elmslie, 2015). Posisi Kepulauan Solomon berada di tengah-tengah kedua pandangan tersebut dikarenakan posisinya yang masih belum jelas (Wardhani, komunikasi pribadi, 2018).

Tidak terlalu banyak akademisi yang meneliti mengenai hubungan MSG-Indonesia mengingat eksistensi MSG yang sejauh ini belum terlalu berpengaruh terhadap konstelasi hubungan internasional. Namun, beberapa penelitian sebelumnya cukup memberi gambaran besar mengenai dinamika MSG tersebut sendiri. Tampubolon (2015) menjelaskan berbagai upaya kerjasama yang ditawarkan Indonesia terhadap MSG sebagai langkah untuk meminimalisir ancaman kedaulatan dari MSG. Bekarekar (2016) meneliti alasan mengapa Indonesia bekerja sama dengan MSG. Dengan menggunakan pendekatan aktor rasional dari Graham Allison, ia menyimpulkan bahwa kerjasama yang dibentuk sebagai upaya dari Indonesia untuk meminimalisir intervensi MSG terhadap Indonesia sekaligus menjaga kedaulatan. Sementara Elmslie (dalam Azizian dan Cramer, 2015) menjelaskan tentang manuver diplomasi Indonesia di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam berhubungan dengan negara-negara anggota MSG. Elmslie menjelaskan bahwa diplomasi yang dilakukan Indonesia sukses membawa Fiji dan Papua Nugini menjadi pro terhadap Indonesia, namun gagal menarik perhatian Vanuatu yang secara notabene merupakan negara yang paling mendukung pembebasan Papua Barat dari Indonesia.

Ketiga penelitian tersebut memiliki esensi yang hampir sama, yakni membahas dinamika antar Indonesia dengan MSG terkait Papua Barat. Namun keduanya tidak menjelaskan mengapa terjadi inkonsistensi dalam perubahan kebijakan luar negeri MSG terkait hubungannya dengan Indonesia. Selain itu, ketiga peneliti tersebut sama-sama mengambil perspektif Indonesia, berbeda dengan penelitian ini yang akan mengambil perspektif MSG. Dengan demikian, penelitian ini akan melengkapi penelitian-penelitian yang sudah ada terkait dinamika hubungan antar Indonesia dan MSG tersebut.

Artikel ini mengambil dua negara MSG sebagai studi kasus, yaitu Fiji dan Papua Nugini. Kedua negara tersebut dianggap sangat menentukan kebijakan luar negeri MSG sebab memiliki peran yang cukup vital dalam dinamika MSG secara umum. Negara tersebut merupakan *leading state* di Melanesia karena relatif lebih maju dibandingkan negara Melanesia lainnya. Tulisan ini berargumen bahwa inkonsistensi MSG terhadap isu dekolonisasi Papua Barat disebabkan oleh kepentingan masing-masing anggota MSG yang berbeda-beda satu sama lain. Kepentingan yang ber-

beda tersebut menyebabkan kerenggangan dalam aliansi MSG, sehingga kebijakan yang dikeluarkan MSG cenderung tidak mewakili kepentingan masing-masing anggota. Kepentingan tersebut didominasi faktor domestik masing-masing negara anggota yang bervariasi pula, terutama dari segi politik.

### **Faktor Domestik dalam Kebijakan Luar Negeri: Sebuah Kerangka Analisis**

Kebijakan luar negeri identik dengan konsep kepentingan nasional. Tidak ada definisi yang jelas mengenai kepentingan nasional. Kerumitan akan konsep kepentingan nasional salah satunya dikarenakan kepentingan nasional yang dideklarasikan sebuah negara belum tentu merepresentasikan tujuan sebenarnya yang ingin dikejar negara tersebut. Hal ini dikarenakan umumnya konsep kepentingan nasional muncul dari diskusi pemangku kepentingan dan aktor pengambil kebijakan (Nincic, 1999). Oppenheim (1987) mendefinisikan kepentingan nasional sebagai tujuan dan cita-cita suatu negara dalam mencapai suatu kesejahteraan baik dalam ekonomi maupun keamanan. Kepentingan nasional dibagi menjadi dua jenis yaitu kepentingan vital dan kepentingan sekunder (Jemadu, 2008). Kepentingan vital ialah berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan kelangsungan sebuah negara, seperti kedaulatan, teritorial, dan sebagainya. Sedangkan kepentingan sekunder ialah kepentingan yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan sebuah negara seperti perekonomian dan sebagainya. Tujuan-tujuan tersebut diraih melalui media untuk merangkul dan mengemas kepentingan tersebut agar dapat terealisasi, yakni melalui kebijakan luar negeri (Baylis & Smith, 2001).

Untuk memahami apa itu kebijakan luar negeri, perlu dipahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan “kebijakan” dan “luar negeri”. “Kebijakan” ialah suatu pilihan yang diambil untuk menggapai suatu tujuan. Sedangkan “luar negeri” berarti apapun yang berada di luar negara dimana negara tidak memiliki kekuasaan apapun terhadap wilayah ataupun orang-orang di luar negara tersebut (Adnan, 2014). Jika kedua kata tersebut digabungkan maka dapat tarik sebuah definisi kebijakan luar negeri yaitu pilihan yang diambil untuk ditujukan kepada apapun yang berada di luar daerah suatu negara (Adnan, 2014). Gibson (dalam Khana, 2005) juga mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai perencanaan yang komprehensif yang diambil berdasarkan pengetahuan dan pengalaman yang digunakan untuk menyelesaikan permasalahan negara dengan negara lain serta biasanya bertujuan untuk melindungi serta mempromosikan kepentingan negara.

Berdasarkan tujuannya, kebijakan luar negeri dibagi menjadi tiga macam, yaitu tujuan utama, tujuan jangka menengah, dan tujuan jangka

panjang (Holsti, 1997). Yang dimaksud dengan tujuan utama ialah segala bentuk kebijakan luar negeri yang harus tercapai setiap saat, seperti kedaulatan negara, otonomi, dan segala hal yang bertujuan untuk mencegah negara lain untuk mencampuri kedaulatan suatu negara. Tujuan jangka menengah ialah berbagai kebijakan luar negeri dengan tingkat urgensi di bawah tujuan utama, dan biasanya membutuhkan kerjasama antarnegara untuk dijalankan. Contohnya kerjasama ekonomi dan sosial dimana dibutuhkan strategi kebijakan luar negeri yang baik untuk menciptakan kerjasama yang efektif. Tujuan jangka panjang yakni tujuan dengan tingkat urgensi paling rendah seperti ideologi dan visi politik. Pemerintah memiliki banyak waktu untuk merencanakan tujuan jangka panjang dikarenakan tujuan tersebut tidak terikat dengan batasan waktu (Holsti, 1997).

Dalam implementasi kebijakan luar negeri tidak akan lepas dari unsur-unsur domestik suatu negara. Fase dalam implementasi kebijakan luar negeri akan selalu dimulai dari aktor yang ingin merespon kondisi domestik dan berakhir dengan kondisi domestik yang kembali merespon terhadap aktor (Smith, 2008). Kogan (1963) mengatakan bahwa pengaruh sistem domestik dalam membentuk kebijakan luar negeri sangat besar hingga sulit untuk membedakan mana yang disebut kebijakan dalam negeri dan luar negeri. Hal ini disebabkan oleh kebijakan luar negeri pada umumnya akan mendapatkan campur tangan dari berbagai pihak yang berkepentingan seperti kelompok politik, parlemen, bahkan kelompok non-pemerintah seperti perusahaan dan badan swasta sekalipun.

Dalam kamus Farlex, *domestic constraints* atau tekanan domestik didefinisikan sebagai keadaan dimana sebuah negara terikat dalam suatu batasan, atau dapat juga dikatakan sebagai kondisi dimana seseorang memiliki keterbatasan dalam mengambil suatu tindakan (dalam Adnan, 2014). Sebuah negara tidak hanya terikat (constrained) dengan kapabilitas, kepentingan, dan kebijakan yang diambil di ranah domestik maupun luar negeri suatu negara, melainkan juga terikat dengan negara mana ia berkomunikasi (Adnan, 2014). Sebuah negara dituntut untuk mengendalikan tekanan domestik baik dalam lingkup politik, sosial, maupun ekonomi agar dapat mendistribusikan kebijakan luar negerinya (Younus, 2003).

Dalam buku *International Politics and Foreign Policy*, Harold dan Margaret Sprout (dalam Rosenau, 1969) mengatakan bahwa terdapat tiga elemen yang menjadi basis utama politik dunia yaitu aktor, lingkungan di sekitar aktor, dan hubungan aktor dengan lingkungannya. Dalam lingkup kebijakan luar negeri, pengambil keputusan merupakan aktor yang paling penting dikarenakan perumusan kebijakan pasti akan diputuskan oleh seorang pengambil keputusan. Kemudian lingkungan di sekitar aktor tidak kalah penting dikarenakan lingkungan tersebut memiliki bentuk yang sangat beragam serta memberikan efek dan pengaruh tersendiri dalam perumusan kebijakan luar negeri. Hubungan antara aktor dan lingkungannya

juga menjadi elemen yang penting dikarenakan setiap aktor memiliki respon tersendiri terhadap lingkungannya, begitu pula sebaliknya (Russet dan Starr, 1981). Kondisi lingkungan dimana pengambil keputusan berkerja akan selalu mempengaruhinya dalam mengambil keputusan, dan pengaruh tersebut berbeda-beda di setiap negara (Adnan, 2014). Beberapa bentuk dari lingkungan tersebut akan bertindak sebagai “faktor penekan” (*constraining factor*) dalam memformulasikan kebijakan luar negeri suatu negara. Sebuah faktor penekan di suatu negara dapat menjadi sumber kekuatan bagi negara lain (Adnan, 2014).

Dalam tulisannya, Adnan (2014) membagi faktor penekan negara dalam merumuskan kebijakan luar negeri menjadi 12 faktor. Pertama, lokasi negara. Letak suatu negara akan mempengaruhi pemerintah dalam mengambil kebijakan luar negeri. Sebagai contoh Laos yang negaranya terkunci di daratan tanpa perbatasan perairan akan merumuskan kebijakan perekonomian-maritim yang berbeda dengan negara-negara di Asia Tenggara lainnya. Memiliki lokasi negara tanpa area kemaritiman menjadi keterbatasan bagi Laos dalam berinteraksi dengan negara lain. Keterbatasan tersebut akan menjadi kekuatan bagi negara di sekitarnya yang memiliki batas laut untuk mengatur Laos dalam suatu kerjasama.

Kedua, ukuran negara. Ukuran yang dimaksud ialah populasi, kapasitas ekonomi, kapabilitas militer, kekayaan sumberdaya alam, dan lain-lain (Russet dan Starr, 1981). Berbagai hal tersebut dapat menjadi kekuatan bagi suatu negara sekaligus menjadi faktor penekan bagi suatu negara jika negara tidak mampu mengaturnya. Sebagai contoh negara dengan populasi yang besar, jika populasi tersebut dikomposisikan oleh orang-orang berpendidikan, bertalenta, taraf kesehatan yang tinggi, hingga moral yang baik, dikombinasikan dengan kemampuan negara dalam distribusi infrastruktur dan berbagai fasilitas yang menunjang perkembangan masyarakat, maka populasi tersebut akan menjadi kekuatan tersendiri bagi negara tersebut dalam membentuk kebijakan luar negeri. Namun, jika yang terjadi sebaliknya, maka justru akan menjadi penekan dalam merumuskan kebijakan luar negeri.

Ketiga, sistem perekonomian. Negara-negara penganut kapitalisme cenderung memiliki kebijakan luar negeri yang lebih agresif dibandingkan negara sosialis. Hal ini menjadikan negara-negara kapitalis umumnya memiliki pengaruh lebih besar dalam konstelasi hubungan internasional. Russel dan Starr (1981) mengatakan bahwa interaksi dua negara berbeda dengan sistem ekonomi yang berbeda akan membentuk hambatan tersendiri dalam merumuskan suatu kebijakan luar negeri.

Keempat, sistem sosial. Negara dengan sistem demokrasi akan lebih memiliki pengaruh lebih besar dalam kebijakan luar negeri dibandingkan negara non-demokrasi. Namun, tuntutan juga akan lebih besar di negara

demokrasi dibanding dengan non-demokrasi. Hal ini disebabkan di negara demokrasi, kelompok masyarakat hingga opini publik bebas berdinamika dalam suatu negara. Sebagai contoh ketika suatu negara ingin merumuskan kebijakan luar negeri terkait peningkatan perdagangan minyak kelapa sawit, maka kelompok masyarakat pecinta lingkungan akan memberi respon terhadap perumusan kebijakan tersebut dan respon tersebut akan menjadi faktor penekan proses perumusan kebijakan. Dalam lingkup sosial, proses perumusan kebijakan luar negeri akan lebih mudah dilaksanakan oleh negara dengan sistem otoriter disebabkan minimnya media masyarakatnya untuk menyampaikan suara.

Kelima, teknologi. Teknologi secara tidak langsung mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri. Negara dengan teknologi maju akan mendominasi negara dengan teknologi minim. Hal ini dikarenakan teknologi mempengaruhi kekuatan negara dalam mendistribusikan kepentingan (Sprout dan Sprout, 1971). Sehingga, kondisi teknologi yang lemah akan jadi faktor penekan dalam suatu negara merumuskan kebijakan luar negerinya.

Keenam, sistem politik. Dalam hubungan internasional, negara-negara demokrasi akan cenderung membentuk aliansi dengan negara demokrasi lainnya dibandingkan membentuk aliansi dengan negara otoriter. Perbedaan sistem politik ini akan menjadi faktor penekan dalam interaksi kedua negara yang menganut sistem politik yang berbeda.

Ketujuh, pengalaman sejarah masa lalu. Dalam perumusan kebijakan luar negeri, pengalaman masa lalu berperan penting dalam menentukan kebijakan luar negeri di masa mendatang (Rosenau, 1969). Seorang pembuat kebijakan akan selalu melihat pengalaman masa lampau dan pengalaman tersebut akan mempengaruhi bentuk kebijakan luar negeri yang diambil, baik dalam bentuk kompromi ataupun konfrontasi. Jika kebijakan yang dirumuskan cenderung tidak sejalan dengan pengalaman masa lalu, maka pengalaman tersebut akan menjadi faktor penekan bagi suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negeri.

Kedelapan, individu pemimpin. Setiap pemimpin suatu negara memiliki latar belakang, keyakinan, perilaku, hingga pandangan politik yang berbeda satu sama lain. Masing-masing pemimpin juga memiliki interpretasi yang berbeda terhadap makna kepentingan nasional di suatu negara. Ray (1992) mengatakan bahwa kepribadian dari sosok pemimpin juga memberi pengaruh terhadap kebijakan luar negeri. Bentuk kebijakan luar negeri suatu negara juga sangat bergantung pada siapa yang memimpin negara tersebut. Kepribadian seorang pemimpin negara dapat menjadi sumber kekuatan sekaligus kelemahan bagi suatu negara, dan kelemahan tersebut menciptakan faktor penekan bagi negara dalam merumuskan kebijakan luar negeri.

Kesembilan, partai politik. Umumnya partai politik memiliki agenda politik tersendiri yang menjadi landasan berdirinya partai tersebut. Kelompok tersebut akan mencoba mempengaruhi perumusan kebijakan sesuai agenda mereka, terutama ketika sosok pemimpin negara berasal dari partai tersebut. Peran partai politik akan semakin terbatas jika di dalam satu negara terdapat banyak partai politik dan begitu pula sebaliknya. Kepentingan partai politik tersebut dapat menjadi kekuatan dalam perumusan kebijakan luar negeri jika agendanya bersinergi dengan tujuan perumusan kebijakan luar negeri. Namun akan menjadi masalah yang menciptakan faktor penekan jika tidak sinergi dengan tujuan perumusan kebijakan luar negeri.

Kesepuluh, kelompok kepentingan. Di samping partai politik terdapat banyak kelompok lainnya yang memiliki kepentingan dalam perumusan kebijakan luar negeri. Kelompok tersebut dapat berupa perusahaan multinasional, organisasi masyarakat, dan lain sebagainya. Kelompok kepentingan ini pada umumnya mampu menekan pemerintah melalui manipulasi media ataupun opini masyarakat (Russet dan Starr, 1981). Kelompok tersebut dapat mendorong kesuksesan perumusan dan implementasi kebijakan luar negeri, namun dapat juga menciptakan faktor penekan bagi kebijakan luar negeri.

Kesebelas, opini publik. Dalam kebijakan luar negeri, opini publik merupakan hal yang sangat penting dikarenakan meskipun pemerintah sudah merumuskan kebijakan luar negeri, pemerintah juga dituntut untuk mendapatkan dukungan publik untuk mengimplementasi kebijakan tersebut. Berbagai opini publik dapat diambil oleh pemerintah dalam memformulasikan serta mengimplementasi kebijakan luar negeri. Opini publik juga mampu menjadi masalah bagi pemerintah dalam mengimplementasi suatu kebijakan luar negeri. Namun bagaimana bentuk serta tingkat hambatan yang dapat terjadi tergantung dengan isu, keadaan dan tipe pemerintahan (Adnan, 2014).

Dua belas, media massa. Bagaimana media massa menggambarkan suatu isu akan mempengaruhi pemerintah dalam memformulasikan kebijakan luar negeri. Media juga memiliki kaitan erat dengan dinamika opini publik. Masyarakat dan pemerintah akan melihat bagaimana media menggambarkan suatu keadaan dan memberi penilaian terhadap media tersebut. Media juga mampu menciptakan permasalahan bagi pemerintah dalam formulasi kebijakan luar negeri. Namun sejauh mana dampak yang muncul dari pemberitaan media tersebut masih menjadi perdebatan dikarenakan media tersebut dapat di manipulasi oleh pemerintah, sehingga media cenderung sinergi dengan pemerintah tersebut (Boltanski, 1999).

### Posisi Papua Nugini dalam Isu Papua Barat

Sebagai negara yang dikenal sebagai *big brother* dan pencetus ideologi Melanesia tidak menjadikan Papua Nugini sebagai negara yang pro terhadap isu dekolonisasi Papua Barat. Hal tersebut tercermin dari kebijakan luar negeri *selective engagement* dimana Papua Nugini memilih untuk mendekatkan diri terhadap Asia Tenggara – terutama Indonesia – sebagai mitra barunya dalam politik luar negeri Selanjutnya, kebijakan *look north* yang diprakarsai Perdana Menteri Wingti menuntut Papua Nugini menjalin hubungan baik dengan Indonesia yang dianggap dapat menjembatani Papua Nugini ke kawasan Asia Tenggara (Macqueen, 1991). Kebijakan luar negeri tersebut jelas semakin menarik Papua Nugini untuk mendukung Indonesia di isu Papua Barat.

Namun, meskipun secara politik Papua Nugini mendukung Indonesia, bukan berarti Papua Nugini apatis terhadap isu Papua Barat. Beragam elemen domestik Papua Nugini seperti masyarakat dan kalangan oposisi pemerintah terus menyuarakan dukungan terhadap Papua Barat (May, 2004). Pemerintah Papua Nugini juga sesekali turut menyuarakan isu HAM Papua Nugini di MSG, seperti di KTT MSG di tahun 2015 dimana Perdana Menteri O’Neill menyampaikan keprihatinannya terhadap masyarakat Papua (Garrett, 2015). Menurut diplomat dari Direktorat Asia Timur dan Pasifik Kementerian Luar Negeri Indonesia, “Papua Nugini merupakan negara yang sebenarnya simpati terhadap perjuangan masyarakat Papua Barat terhadap isu pelanggaran HAM, namun mereka terjebak dalam dilema moralitas dengan kepentingan terhadap kita [Indonesia]” (Gunawan, komunikasi pribadi, 2018). Elmslie (2015) juga mengatakan bahwa Papua Nugini cenderung berusaha untuk tetap dalam hubungan baik dengan Indonesia, namun tetap memperjuangkan apa yang dikatakan pemimpin oposisi pemerintahan Belden Namah sebagai “kewajiban moral untuk mengangkat isu kemerdekaan Papua Barat dengan Indonesia ataupun di forum internasional”. Dari beberapa sikap Papua Nugini dalam merespon isu HAM Papua Barat, terdapat beberapa faktor yang menghambat Papua Nugini untuk sepenuhnya *concerns* terhadap isu Papua Barat baik di MSG maupun di lingkup lainnya. Beberapa faktor tersebut antara lain geografi dan pengalaman masa lalu.

#### *Faktor geografis: perbatasan dengan Indonesia*

Perbatasan sepanjang 760 kilometer yang memisahkan Indonesia dengan Papua Nugini sudah menjadi sumber ketegangan dan sengketa antar kedua negara sejak tahun 1965. Sumber permasalahan dari isu perbatasan antar kedua negara tersebut datang dari dua hal yang saling berkaitan, yaitu eksistensi OPM (Organisasi Papua Merdeka) dan isu pengungsi massal masyarakat Papua Barat ke Papua Nugini. Isu gerakan separatis OPM sudah menjadi isu yang mengancam kedaulatan Indonesia sejak tahun 1963

yang dimana kelompok tersebut terus berjuang untuk mengejar kemerdekaan Papua Barat (Premdas & Nyamekye, 1979). Posisi OPM yang berada di daerah perbatasan membuat mereka bebas menyeberang ke negara tetangga demi menghindari kejaran militer Indonesia (Farneubun, 2016). Aktivitas OPM di perbatasan tersebut sering membuat Indonesia melakukan pengejaran hingga ke teritorial Papua Nugini. Hal itulah yang memantik ketegangan antara Indonesia dan Papua Nugini (Usman, 1989).

Melihat kapabilitas OPM untuk dapat melewati perbatasan Indonesia-Papua Nugini dan bahkan bermarkas di teritori Papua Nugini, Indonesia menuding Papua Nugini telah mendukung gerakan separatis yang dilakukan OPM (Usman, 1989). Tudingan ini sejalan dengan adanya masyarakat Papua Barat yang setiap tahunnya mengungsi ke Papua Nugini untuk bermukim disana dan mencari suaka politik, dan pengungsi tersebut juga di dominasi oleh anggota-anggota OPM yang mencoba melarikan diri dari kejaran TNI (Nyamekye dan Premdas, 1979). Selain itu, kesamaan etnis antara Papua Barat dengan Papua Nugini yang membentuk rasa simpati di kalangan intelektual dan oposisi pemerintahan di Papua Nugini terhadap OPM dan masyarakat Papua Barat juga menjadi alasan Indonesia untuk menuding Papua Nugini (Usman, 1989). Merasa tidak nyaman dengan tudingan dan tekanan dari Indonesia, Papua Nugini mulai mencari cara untuk mendinginkan sengketa perbatasan dengan Indonesia. Sejak awal kemerdekaan hingga sekarang Papua Nugini cenderung menyadari bahwa perilaku antagonistik terhadap pemerintah Indonesia merupakan hal yang sangat tidak bijaksana. Hal tersebut terlihat dari pernyataan Perdana Menteri Somare di tahun 1973 bahwa "kita hanya memiliki penduduk sebanyak 2,5 juta jiwa. Jika kita bertetangga dengan negara berpenduduk sebanyak itu, kita harus menghindari permasalahan apapun dengan Indonesia" (May, 1986).

Menghadapi tekanan dari Indonesia secara terus-menerus, memaksa Papua Nugini bertindak kooperatif dengan Indonesia. Hal tersebut terlihat di tahun 1978 dimana Papua Nugini bersama Indonesia mengadakan operasi gabungan menumpas OPM di perbatasan, serta menangkap pimpinan OPM Seth Rumkorem dan Jacob Prai (Usman, 1989). Berbagai tindakan kooperatif Papua Nugini yang timbul dari tekanan dari Indonesia tersebut mengarahkan kedua negara ke pembentukan *Mutual Respect, Friendship and Cooperation* antara Indonesia dan Papua Nugini sebagai bentuk pengakuan mutlak terhadap kedaulatan Indonesia terhadap Papua Barat (Macqueen, 1991).

#### *Pengalaman masa lalu: pemberontakan Bougainville*

Isu pemberontakan Bougainville menjadi isu paling dilematis yang menahan Papua Nugini untuk dapat sepenuhnya mendukung dekolonisasi Papua Barat. Pulau Bougainville, daerah terjauh dari Papua Nugini yang

secara letak geografis berbatasan dengan Kepulauan Solomon, sejak tahun 1975 sudah berusaha untuk merdeka bersamaan dengan kemerdekaan Papua Nugini dari Australia, namun usaha tersebut mengalami kegagalan. Terdapat dua faktor utama yang menimbulkan keinginan Bougainville untuk merdeka dari Papua Nugini, yaitu faktor geo-kultural dan sumber daya alam. Bougainville sendiri merupakan wilayah yang sangat jauh dari daratan utama Papua Nugini, dengan jarak sekitar 900 kilometer, bahkan secara geografis termasuk kedalam Kepulauan Solomon (Woodbury, 2015). Kemudian, masyarakat Melanesia di Bougainville juga memiliki kultur yang juga lebih condong ke masyarakat Kepulauan Solomon (Ogan, 2015). Bahkan, warna kulit yang dimiliki masyarakat Bougainville dengan Papua Nugini juga berbeda, dimana kulit masyarakat Papua Nugini lebih ke arah hitam kemerah-merahan, atau biasa disebut masyarakat Bougainville sebagai "*red-skin*", sedangkan masyarakat Bougainville berwarna hitam pekat atau disebut juga "*jet black*" (Friedlander, 2015). Melihat perbedaan-perbedaan tersebut, masyarakat Bougainville merasa bahwa tidak seharusnya mereka bersatu dengan Papua Nugini, serta merasa mereka juga memiliki hak untuk merdeka.

Berkaitan dengan sumber daya alam, Bougainville juga merupakan salah satu wilayah penghasil tembaga dan emas terbesar di dunia (May, 2004). Dalam pengolahan sumber daya tersebut, Bougainville merasa dicurangi oleh pemerintah Papua Nugini dikarenakan pemanfaatan sumber daya alam di Bougainville tidak menghasilkan pembangunan yang sesuai di daerah tersebut. Masyarakat Bougainville merasa bahwa pengembangan sektor pertambangan di daerah tersebut telah merebut hak mereka terhadap tanah mereka, merusak jalan hidup mereka, serta kelak hanya akan menyisakan sedikit kekayaan saja bagi mereka (May, 2004). Dalam pengoperasian tambang, masyarakat Bougainville juga merasa dijajah oleh Papua Nugini akibat dari pekerja tambang didominasi oleh warga Papua Nugini "*red skins*" dan orang-orang kulit putih Australia dan Selandia Baru, sehingga menyisakan sedikit ruang pekerjaan untuk masyarakat Bougainville. Pihak-pihak oposisi yang tidak sepakat dengan pengembangan pertambangan di Bougainville tersebut melahirkan benih-benih separatisme terhadap Papua Nugini.

Tambang Panguna menjadi tambang yang paling dipermasalahkan dalam konflik tersebut. Sumber daya alam yang melimpah di tambang tersebut menjadi sumber utama perekonomian Papua Nugini di rentan tahun 1972 hingga 1989, sehingga Papua Nugini berusaha semaksimal mungkin untuk mempertahankan kepemilikan tambang tersebut (Ghai & Regan, 2006). Disisi lain, masyarakat yang dirugikan dari pengoperasian tambang tersebut mulai membentuk gerakan separatisme, yakni BRA (*Bougainville Revolutionary Army*). Konflik yang ditimbulkan antara pemerintah Papua Nugini dengan separatis membuat Perdana Menteri Papua Nugini

mendeklarasikan status *state of emergency* terhadap Bouganville, demikian memulai perang saudara Bouganville.

Di samping memakan korban jiwa yang cukup besar, pelanggaran HAM juga turut terjadi dalam konflik tersebut. Disiplin yang rendah di kalangan pasukan PNGDF mendorong mereka untuk turut menyerang penduduk Bouganville, sehingga menimbulkan korban jiwa (Laracy, 1991). Konflik tersebut juga mencoreng hubungan Papua Nugini dengan Kepulauan Solomon dimana Papua Nugini sering melakukan *hot pursuit* terhadap BRA hingga menerobos perbatasan (May, 1996). Melihat konflik semakin merugikan kubu pemerintah, Papua Nugini mulai mencari cara mencapai perdamaian, yakni dengan dialog antar pemerintah dengan kubu separatis dan bekerjasama dengan SPPKF (*South Pacific Peacekeeping Force*) yang beranggotakan Australia, Fiji, Tonga, Vanuatu, dan Selandia Baru. Pertemuan tersebut menghasilkan keputusan untuk mendirikan *Bouganville Transitional Government* (BTG) pada bulan April 1995.

Kemajuan yang sangat lambat dari BTG untuk mengupayakan perdamaian dan meminimalisir pertikaian membuat pemerintah Papua Nugini frustrasi (May, 1996). Pemerintah pun memutuskan untuk mengabaikan upaya-upaya bersifat damai, dan memutuskan untuk menggunakan metode militer dengan ditandai oleh pengesahan pencabutan status gencatan senjata di Bouganville pada 21 Maret 1996 (Dorney, 1998). Namun, upaya militer yang dilakukan cenderung membawa kekalahan bagi pihak pemerintah. Kekalahan-kekalahan yang terjadi juga menurunkan moral dari pasukan pemerintah. Hal tersebut mendorong Julius Chan selaku perdana menteri Papua Nugini untuk menyewa tentara bayaran *Sandline International* untuk mengamankan situasi Bouganville. Keputusan yang diambil Perdana Menteri Chan menjadi kontroversi dan menuai kritik dunia internasional (Braithwaite, 2010). Pada akhirnya Perdana Menteri Chan mengundurkan diri dari jabatannya dan seluruh personel tentara bayaran disingkirkan dari teritorial Papua Nugini.

Terpilihnya Perdana Menteri Bill Skate sebagai sosok yang menentang pendekatan militer menjadi awal perdamaian dari konflik Bouganville. Negoisasi antar kedua kubu yang bertikai pun diadakan dan menghasilkan TMG (*Truce Monitoring Group*), dan digantikan dengan PMG (*Peace Monitoring Group*) di tahun 1998 (Londey, 2004). Usaha perdamaian terus berlangsung hingga saat ini mencapai persiapan referendum Bouganville yang diadakan di rentang tahun 2015-2020. Melihat bagaimana upaya Papua Nugini dalam menghadapi isu separatisme di Bouganville, wajar jika Papua Nugini tidak mampu berupaya banyak dalam isu Papua Barat. Keterlibatan dalam isu Papua Barat dalam upaya dekolonisasi akan menjadi *act of hypocrisy* bagi Papua Nugini. Hal tersebut dikatakan penulis karena dapat dilihat bahwa apa yang dilakukan Papua Nugini tersebut tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan Indonesia dalam menghalau aktifitas separatisme di negara masing-masing.

### Posisi Fiji dalam Isu Papua Barat

Dalam regionalisme Melanesia, Fiji merupakan negara paling “junior” dalam dinamika di dalamnya. Fiji bergabung dalam MSG di tahun 1998, dekade setelah berdirinya MSG. Bergabungnya Fiji ke dalam MSG secara umum disebabkan oleh adanya keuntungan potensial yang dapat diambil oleh Fiji melalui perjanjian perdagangan MSG yang ditandatangani tahun 1992 oleh Papua Nugini, Vanuatu, dan Kepulauan Solomon (Kabutaulaka, 2015). Keterlibatan Fiji dalam MSG juga masih dapat dipertanyakan, dikarenakan secara etnis Fiji di dominasi masyarakat Melanesia, namun secara kebudayaan dan sistem pemerintahan, Fiji lebih condong ke arah Polinesia (Lawson, 2016).

Fiji juga menjadi negara Melanesia pertama memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia yang diresmikan tahun 1974. Eskalasi hubungan antar Fiji-Indonesia yang paling signifikan ialah ketika kedua negara menandatangani DCA (*Development Cooperation Agreement*) di tahun 2011 (Loanakadavu, 2011). Pasca diboikot negara-negara Barat akibat dari kudeta yang terjadi, Fiji mengaplikasikan kebijakan luar negeri “*look north*” dan “*friends to all*” dengan tujuan mendapatkan dukungan sebanyak-banyaknya. Di bawah kedua kebijakan luar negeri tersebut Fiji menjalin hubungan dekat dengan Indonesia yang diyakini sebagai jembatan menuju Asia Tenggara (Komai, 2015). Kebijakan tersebut cukup menjelaskan alasan mengapa Fiji secara politis tidak memperdulikan isu Papua Barat mengingat Indonesia merupakan mitra kerjasama utama Fiji di Asia Tenggara. Kedekatan antar kedua negara tersebut juga menjadikan Fiji sebagai instrumen utama Indonesia dalam menghalau isu Papua Barat di MSG (Wanggai, komunikasi pribadi, 2018)

Berbeda dengan Papua Nugini yang memiliki faktor domestik yang menghambat mereka untuk mendukung isu Papua, Fiji tidak terhambat dalam kepentingan politik luar negerinya terkait isu Papua Barat dikarenakan sejak awal Fiji memilih Indonesia daripada isu Papua Barat. Hal tersebut terlihat dari sikap Fiji yang selalu menyangkal pembahasan isu Papua Barat di MSG. terdapat dua faktor yang paling mempengaruhi kebijakan Fiji dalam dinamika isu Papua di MSG, yaitu faktor kepemimpinan individu dan faktor pengalaman masa lalu.

#### *Individu pemimpin: Commodore Frank Bainimarama*

Dalam isu Papua Barat, Josia Voreqe Bainimarama atau yang biasa dikenal Frank Bainimarama merupakan orang yang paling berperan dalam menghalau berkembangnya isu Papua Barat di lingkup MSG. Sejak memimpin kudeta pada tahun 2006 yang menyebabkan Fiji tersingkir dari kursi keanggotaan PIF, ia membentuk berbagai kebijakan baru untuk menjaga keberlangsungan Fiji di level internasional. Termasuk di dalamnya kebi-

jakan *look north policy*-nya yang berhasil menarik perhatian negara-negara Asia, terutama China dan Indonesia (Dreli, 2014).

Bainimarama ialah seorang komandan militer dengan perjalanan karir yang sangat cepat, bahkan dinilai terlalu cepat dengan dirinya yang memiliki latar belakang biasa saja (Lal, 2013). Dalam tulisan Lal (2013) dikatakan meskipun Bainimarama tidak memiliki pendidikan formal layaknya para elit di Fiji lainnya, ia dinilai memiliki kemampuan “survivalist” yang sangat baik, yakni selalu siap dalam menghadapi permasalahan yang dihadapi. Kemampuan “survivalist” tersebut juga diimplementasikan di level internasional pasca boikot dari kudeta di tahun 2006 melalui penerapan tiga strategi kebijakan luar negeri utama untuk mempertahankan keberlangsungan Fiji di level internasional, yakni *Pacific engagement and leadership, look north policy, dan friends to all* (Komai, 2015). Terkait isu Papua Barat di MSG, *look north policy dan friends to all* merupakan kebijakan yang paling menjelaskan posisi Bainimarama dalam isu Papua Barat.

Dalam *Pacific engagement*, Bainimarama memfokuskan diri untuk mencari dukungan di Pasifik setelah diboikot oleh PIF pada tahun 2009. Ia meningkatkan perhatiannya ke MSG dengan harapan mengembalikan legitimasi regional di Pasifik sembari mencari dukungan untuk mengembalikan Fiji ke posisi demokrasi guna untuk mendapatkan kembali pengakuan di PIF (Komai, 2015). Posisi kepemimpinan MSG yang diterima Bainimarama pada tahun 2012-2013 menjadi titik lompatan baginya untuk mengembalikan citra Fiji yang sempat disebut sebagai pariah state (Mawi, 2015). Selain itu ia juga membentuk organisasi regional tandingan PIDF. Langkah pembentukan regionalisme tersebut merupakan langkah paling signifikan bagi Bainimarama dalam usaha mengembalikan status kepemimpinan Fiji di Pasifik (Komai, 2015). Selain itu, ia juga mendirikan organisasi tersebut untuk memperingatkan Australia dan Selandia Baru bahwa pengaruh Fiji dalam hubungan internasional masih cukup kuat. Melalui organisasi tersebut ia meningkatkan keterlibatan negara-negara Pasifik dalam dinamika organisasi regional dan menempatkan dirinya sebagai pemimpin regionalisme.

Perdana Menteri Bainimarama juga menerapkan kebijakan *look north policy* dalam kebijakan luar negerinya. Namun, kebijakan tersebut mengalami pergeseran kutub dimana kebijakan tersebut tidak lagi diartikan untuk pendekatan Fiji terhadap Barat ataupun sekutu tradisionalnya, melainkan untuk melihat kesempatan baru dalam hubungan internasional (Tarte, 2011). Bainimarama yakin bahwa kebijakan ini mampu membuka berbagai peluang baru bagi Fiji. Ia memilih China sebagai rekan utamanya untuk mengisi gap yang ditinggalkan Australia dan Selandia Baru, serta Indonesia (dan ASEAN) di Asia Tenggara, bahkan negara-negara yang tergabung dalam BRICS dan NAM (Mawi, 2015). Pada September 2010, di

sidang umum PBB Bainimarama menyatakan bahwa kebijakan ini sebagai "...pencarian rekan alternatif sebagai bentuk kepentingan, dan sebagai cara untuk menangkal efek negatif dari pemboikotan Fiji tahun 2009 dari kelompok regional utama [PIF]." (Tarte, 2011). Strategi kebijakan tersebut dinilai sukses membawa Fiji ke regional kerjasama baru, yaitu Asia (Kemlu Fiji, 2019). Melalui kebijakan strategi kebijakan tersebut Bainimarama mampu menjalin hubungan yang sangat dekat dengan Indonesia, terutama dengan Presiden SBY yang sangat berperan dalam membesarkan nama PIDF, serta menjalin hubungan yang saling menjembatani kedua negara antar kawasan (Elmslie, 2015).

Kebijakan yang tidak kalah penting yang menjelaskan posisi Fiji di isu Papua Barat ialah "*friends to all and enemies to none.*" Kebijakan tersebut bersinergi dengan kebijakan *look north* yang bermaksud untuk mengembangkan hubungan seluas-luasnya dengan cara mengesahkan hubungan diplomatis ke berbagai negara, namun dengan prinsip dasar penghormatan urusan domestik masing-masing negara (Komai, 2015). Strategi tersebut menjelaskan sikap Fiji dalam MSG untuk terus tidak mencampuri kedaulatan Indonesia atas isu Papua Barat. Kebijakan ini bukan hanya sebagai langkah Bainimarama untuk mendekati Indonesia dan negara-negara lainnya, namun juga untuk melindungi kepentingan domestik Bainimarama, mengingat meskipun Bainimarama telah diangkat menjadi perdana menteri sah Fiji, ia masih meninggalkan berbagai jejak pelanggaran HAM di Fiji. Sampai saat ini Bainimarama masih dicurigai akan berbagai pelanggaran HAM yang dilakukannya sejak proses kudeta hingga menjadi perdana menteri saat ini (Human Rights Watch, 2014). Sehingga dapat dikatakan kebijakan prinsip *non-interference* di bawah kebijakan *friends to all* Bainimarama merupakan salah satu langkah *pre-emptive* baginya untuk menghalau diangkatnya isu pelanggaran HAM di Fiji.

#### *Pengalaman masa lalu: kudeta Fiji*

Faktor yang paling berpengaruh dari *engagement* Fiji terhadap Indonesia ialah kudeta yang terjadi di Fiji. Kudeta tersebut menyebabkan Fiji dikucilkan oleh regionalisme serta negara-negara barat yang telah menjadi sekutu tradisionalnya. Kudeta tersebut terjadi tahun 1987, 2000, dan tahun 2006. Namun kudeta yang paling mempengaruhi di level internasional ialah kudeta di tahun 1987 dan 2006. Kudeta pertama terjadi disebabkan oleh masyarakat pribumi Fiji yang merasa terancam akan dominasi etnis India di pemerintahan pasca pemilu tahun 1987 yang dimenangkan oleh Partai Buruh dan Partai Nasionalisme Federasi yang didominasi etnis India di bawah pimpinan Timoci Bavadra. Melihat hal tersebut, Kolonel Sitiveni Rabuka, seorang etnis Fiji mulai melakukan kudeta "tidak berdarah" dan mengambil alih kekuasaan. Kemudian ia mendeklarasikan Fiji sebagai ne-

gara republik dan mulai mendirikan *interim government* di bawah Presiden Ganilau dan Perdana Menteri Mara hingga pemilu diadakan kembali di tahun 1992.

Kudeta 1987 menuai berbagai respon internasional. Deklarasi Fiji sebagai negara republik membuat Fiji diboikot dari persemakmuran Inggris, dan pada akhirnya memutuskan ikatan yang telah terjalin selama 113 tahun dengan Inggris (New York Times, 1987). Australia dan Selandia Baru juga turut mengecam kudeta yang terjadi dan memberlakukan embargo terhadap barang-barang perdagangan dari Fiji, serta menghentikan bantuan luar negeri (Alley, 1990). Hal tersebut cukup mencederai perekonomian Fiji pada masa itu. Meskipun tidak ada intervensi dari Australia, namun Australia melaksanakan *Operation Morris Dance*, yakni operasi militer untuk mengevakuasi warga negara Australia dari Fiji (D'Hage, 2008). Pada momentum ini pula hubungan antara Fiji dan Indonesia mengalami eskalasi untuk pertama kali dimana pemerintahan Rabuka mencari bantuan ke Indonesia setelah bantuan luar negeri ditutup oleh Australia dan Selandia Baru. Hal tersebut terlihat pada November 1987 dimana delapan orang perwakilan Indonesia datang ke Suva dan bertemu Menlu Fiji Filipe Bole untuk menyerahkan 25.000 ton beras secara kredit dan menawarkan berbagai fasilitas finansial khusus (Kabutaulaka, 2015). Jenderal Benny Moerdani pada waktu itu juga menjalin kedekatan dengan rezim Rabuka, dimana Moerdani mengirimkan delegasi militer tingkat tinggi ke Fiji dengan tujuan untuk menjalin hubungan keamanan antar kedua negara (Howard, 1991).

Kudeta tahun 2006 merupakan kudeta yang berakar dari kudeta tahun 2000 yang belum sepenuhnya diselesaikan. Kudeta 2006 terjadi antara Bainimarama, seorang komandan militer yang berhasil menghentikan kudeta 2000, dengan Laisane Qarase, orang yang ditunjuk Bainimarama untuk menjadi perdana menteri sementara pasca kudeta tahun 2000 (William, 2003). Hubungan antar keduanya memburuk setelah Bainimarama merasa dikhianati atas tindakan Qarase yang memenangkan pemilu dengan berkoalisi dengan orang-orang pendukung kudeta tahun 2000 dan oposisi militer. Hubungan keduanya semakin diperparah ketika Qarase mencestuskan rancangan undang-undang *The Promotion of Reconciliation and Unity Bill* yang bermaksud memberikan pengampunan penuh bagi para pelaku kudeta tahun 2000 jika mereka mengakui kesalahannya dan dapat membuktikan bahwa tindakan mereka murni disebabkan tujuan politik (Woods, 2008). Rancangan tersebut di respon secara antagonis oleh Bainimarama yang menyatakan bahwa hal tersebut akan meningkatkan tren orang-orang untuk melakukan kudeta, dan mengacaukan usaha militer dalam menggagalkan kudeta (ABC, 2005). Namun terdapat kepentingan utama Bainimarama dari pencegahan implementasi rancangan undang-undang tersebut dimana jika para pendukung dari kudeta tahun 2000 dibebaskan, maka

berbagai pelanggaran HAM yang ia lakukan di tahun 2000 akan terungkap (Fraenkel & Stewarth, 2009).

Menjelang pemilu 2006, Bainimarama melakukan unjuk kekuatan dengan menerjunkan 500 tentara ke jalanan dengan tujuan untuk mengintimidasi pemerintah (Lal, 2006). Pemilu 2006 kembali dimenangkan oleh Qarase dan mulai melakukan pengesahan undang-undang yang ditentang Bainimarama sekaligus meletakkan orang-orang oposisi Bainimarama di posisi strategis pemerintahan demi menghalau usaha Bainimarama (Pru-jean, 2011). Melihat tindakan Qarase, Bainimarama menyampaikan ultimatum kepada Qarase untuk segera dilaksanakan, namun tidak mendapat respon. Pada 4 Desember 2006 Bainimarama memulai kudetanya. Pasukan militer bersenjata lengkap mulai memasuki kantor polisi dan menahan seluruh persenjataan kepolisian. Blokade jalan juga dibentuk sebagai usaha untuk menangkap Qarase (NBC, 2006). Keesokan harinya 30 pasukan militer juga ditempatkan di kediaman Qarase, menempatkan Qarase sebagai tahanan rumah (BBC, 2006). Di waktu yang bersamaan Bainimarama mengumumkan bahwa ia telah mengambil alih pemerintahan dan menyatakan diri sebagai Presiden dibawah prinsip *doctrine of necessity* (Woods, 2008). Ia juga mendeklarasikan *status state of emergency* dan menyatakan bahwa pemerintahan sementara akan dijalankan oleh dewan militer. Bainimarama kemudian mengembalikan posisi Presiden kepada Iloilo. Dan Iloilo membentuk pemerintahan sementara dengan mengangkat Frank Bainimarama sebagai perdana menteri, mengakhiri kudeta Fiji 2006 (Woods, 2008).

Kudeta yang terjadi di tahun 2006 banyak dikecam oleh dunia internasional, khususnya dari regional Pasifik sendiri. Selandia Baru dan Australia menilai bahwa Fiji telah melakukan pelanggaran demokrasi dengan menyingkirkan rezim pemerintahan yang sah secara paksa dengan menggunakan militernya sebagai alat kekuasaan (Fraenkel & Stewarth, 2009). Pada tanggal 2 Mei 2009 ketua PIF Toke Talagi juga mengumumkan pencabutan status anggota Fiji dari organisasi regional hingga Fiji mampu kembali ke demokrasi (SMH, 2009). Tidak hanya di PIF, pada bulan September 2009 status keanggotaan Fiji di persemakmuran juga dicabut sementara hingga Fiji melaksanakan pemilu kembali. Dewan *Ministerial Action Group* dari persemakmuran menyatakan alasan pencabutan status keanggotaan Fiji, "pengambil alihan kekuasaan tidak sesuai konstitusi merupakan pelanggaran serius terhadap prinsip-prinsip dasar persemakmuran" (BBC, 2009). Dengan dicabutnya secara sementara status keanggotaan Fiji dari kedua organisasi besar tersebut, Fiji akan kehilangan bantuan luar negeri, bantuan kerjasama teknis, dan tidak akan diizinkan menghadiri pertemuan-pertemuan yang diadakan kedua organisasi tersebut.

Di saat bersamaan, Bainimarama dan pemerintahannya dihan-tui permasalahan HAM atas proses kudeta yang ia lakukan. Pemerintah melakukan sensor terhadap media yang mencoba menyoroti pelanggaran pemerintahannya, hingga tindakan kekerasan yang dilakukan terhadap “orang-orang yang tidak sepemahaman dengan Bainimarama” (Human Right Watch, 2011). Dalam situasi terjepit seperti itu, hal ini merupakan hal yang wajar bagi pemerintah Fiji untuk mulai mencari dukungan baru di level internasional menimbang kondisi domestik Fiji sedang dalam kripsi akibat sanksi dari sekutu tradisionalnya. Bainimarama memulai strategi *look north* dan *friends to all* sebagai langkah untuk menjaga keberlangsungan negaranya. Krisis yang terjadi akibat kudeta yang ia lakukan beserta pelanggaran HAM yang ia lakukan juga menjadi alasan terbentuknya kebijakan luar negeri *friends to all* yang berunsur non-intervensionis dalam dinamika hubungan internasional, sehingga membentuk kebijakannya dalam isu Papua Barat untuk tidak mencampuri kedaulatan Indonesia. *Engagement* dengan Indonesia juga salah satu langkah kunci bagi Fiji untuk bangkit dari keterpurukan akibat dari krisis politik tersebut. Termasuk di dalamnya berpihak dengan Indonesia dalam isu Papua Barat.

### **Kesimpulan**

Studi kasus Papua Nugini dan Fiji memberikan contoh nyata bagaimana faktor domestik dari suatu negara dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri. Jika dibandingkan, Fiji terlihat sangat mendukung Indonesia dibandingkan Papua Nugini. Hal tersebut disebabkan oleh keinginan Fiji untuk berpihak terhadap Indonesia. Berbeda dengan Papua Nugini yang dari sisi sejarah memiliki masalah dengan Indonesia, terutama dalam isu perbatasan. Isu tersebut menjadi faktor penekan dalam kebijakan luar negeri Papua Nugini untuk mendukung saudara se-etnis di Papua Barat. Sementara itu, Fiji menjadikan pengalaman kudeta sebagai langkah untuk mendekatkan diri dengan Indonesia demi mencari dukungan. Hal ini berbeda dengan Papua Nugini yang terikat dengan “dosa” masa lalunya di Bouganville untuk dapat bersuara mendukung dekolonisasi dan isu HAM Papua Barat. Akibatnya, pengalaman tersebut memaksa Papua Nugini merekonstruksi sikap dan kebijakan luar negerinya dalam isu Papua Barat, yakni dengan tidak mencampuri kedaulatan Indonesia atas Papua.

Posisi Fiji dan Papua Nugini sebagai negara terkuat di rumpun Melanesia juga mempengaruhi dinamika MSG dalam isu Papua Barat. Jika ditarik sebuah garis spektrum dimana titik paling kanan mencerminkan dukungan terhadap Indonesia dan di titik paling kiri mencerminkan pertentangan terhadap Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa Fiji dan Papua Nugini berada di titik paling kanan, sedangkan Vanuatu berada di titik paling kiri. Jika dianalogikan dengan magnet yang saling tarik menarik,

maka kebijakan luar negeri MSG akan cenderung mengarah ke spektrum kanan disebabkan kedua negara terkuat di Melanesia berada di sisi yang sama dan mengalahkan tarikan dari spektrum kiri, yakni Vanuatu. Sehingga tidak heran dalam dinamika pembentukan kebijakan luar negeri MSG, terutama dalam KTT yang telah dilaksanakan, Papua Nugini dan Fiji selalu

### Daftar pustaka

- Adnan, M. (2014). Foreign Policy and Domestic Constraint: A Conceptual Account. *Journal of South Asian Studies* 29(2), pp. 657-675.
- Baylis, J. & Smith, S. (2001). *The Globalization of World Politics*. 2nd ed. London: Oxford University Press.
- BBC. (2006). Fiji's PM is under house arrest [online]. 5 Desember. Tersedia di: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6208526.stm>> [diakses 24 Januari 2019].
- BBC. (2009). Fiji suspended from Commonwealth [online]. 1 September. Tersedia di: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8231717.stm>> [diakses 25 Januari 2019].
- Bekarekar, W. W. S. (2016). Alasan Indonesia Dalam Melakukan Hubungan Kerjasama Dengan MSG. Tesis MA. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Boltanski, L. (1999). *Distant Suffering: Morality, Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. (2010). *Reconciliation and Architectures of Commitment: Sequencing Peace in Bougainville*. Canberra: ANU Press.
- Cain, T. N. (2014). The Melanesian Spearhead Group: What is it? what does it do? [online] 14 Maret. Tersedia di: <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/melanesian-spearhead-group-what-it-and-what-does-it-do>> [diakses 3 Februari 2018].
- D'Hage, A. (2008). *Struggling for Self Reliance: Four case studies of Australian Regional Force Projection in the late 1980s and the 1990s*. Acton: ANU Press.
- Dorney, S. (1998). *The Sandline Affair*. Sydney: ABC Books.
- Dreli, S. (2014). *The Influencing Factors of Melanesian Spearhead Group Stand o West Papua Political Freedom*. Tesis MA. Wallonia: University of Liège.
- Elmslie, J. (2015). Indonesian Diplomatic Maneuvering in Melanesia: Challenges and Opportunities. Dalam: R. Azizian & C. Cramer (Eds.), *Regionalism, Security & Cooperation in Oceania*. Honolulu: Asia Pacific Centre for Security Studies, pp. 92-109.
- Farneubun, P. K. (2016). *Indonesia-PNG Cooperation: Papua Strategic Roles*. Jayapura, KnE Publishing.
- Fraenkel, J., & Stewarth, F. (2009). *The 2006 Military Takeover in FIJI: a Coup*

- to End all Coups?* 2nd ed. Canberra: ANU Press.
- Friedlander, J. (2015). Why the People of Bougainville look Unique? Dalam: A. J. Regan & H. M. Griffin, eds. *Bougainville Before the Conflict*. Acton: ANU eView, pp. 57-70.
- Garrett, J. (2015). Papua New Guinea's prime minister Peter O'Neill vows to speak out against Melanesian 'oppression' in West Papua [online]. 6 Februari. Tersedia di: <<https://www.abc.net.au/news/2015-02-06/png-pm-vows-to-speak-out-against-oppression-in-west-papua/6074572>>[diakses 17 November 2018].
- Ghai, Y. & Regan, A. (2006). Unitary state, devolution, autonomy, secession: State building and nation building in Bougainville, Papua New Guinea. *The Round Table* 98(386), pp. 589-608.
- Gunawan, A. (2018). *Komunikasi Pribadi* [Interview] (16 Oktober 2018).
- Holsti, K., (1997). *International Politics: a Framework for analysis*. 3rd ed. Englewood Cliffs: N.J. Prentice Hall.
- Howard, M. C. (1991). *Fiji: Race and Politics in an Island State*. 1st ed. Vancouver: UBC Press.
- Human Right Watch. (2011). Fiji: End Rights Abuses [online] 2 Desember. Tersedia di: <<https://www.hrw.org/news/2011/12/02/fiji-end-rights-abuses>>[diakses 25 Januari 2019].
- Jemadu, A. (2008). *Politik Global dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Kabutaulaka, T. (2015). MSG, West Papua Now It's Down To The Wire [online]. 17 Juni. Tersedia di: <<http://fijisun.com.fj/2015/06/17/opinion-msg-west-papua-now-its-down-to-the-wire/>> [diakses 24 Desember 2018].
- Kemlu Fiji (2019). About Us [online] Tersedia di: <<http://www.foreignaffairs.gov.fj/about-us/10-foreign-policy/foreign-policy/8-foreign-policy>>[diakses 21 Januari 2019].
- Khana, V. (2005). *A Foreign Policy of India*. New Delhi: Vikas Publishing House Ltd..
- Kogan, N. (1963). *The Politics of Italian Foreign Policy*. New York: The Free Press.
- Komai, M. (2015). Fiji's Foreign Policy and the New Pacific Diplomacy. Dalam: G. Fry & S. Tarte (Eds.), *New Pacific Diplomacy*. Acton: ANU Press, pp. 111-121.
- Lal, B. V. (2006). *Islands of Turmoil: Elections and Politics in Fiji*. 1st ed. Canberra: ANU Press.
- Lal, B. V. (2013). The Strange Career of Commodore Frank Bainimarama's 2006 Fiji Coup [online]. Tersedia di: <<http://dpa.bellschool.anu.edu.au/experts-publications/publications/1394/strange-career-commodore-frank-bainimaramas-2006-fiji-coup>>

- [diakses 20 Januari 2019].
- Laracy, H. (1991). Bougainville Secessionism. *Journal de la Société des océanistes* 92-93, pp. 53-59.
- Lawson, S. (2016). West Papua, Indonesia and the Melanesian Spearhead Group: competing logics in regional and international politics. *Australian Journals of International Affairs* 70(5), pp. 506-524.
- Loanakadavu, N. (2011). Fiji, Indonesia ready to Sign [online]. 7 April. Tersedia di: <<http://fijisun.com.fj/2011/04/07/fiji-indonesia-ready-to-sign/>>[diakses 28 Desember 2018].
- Londey, P., (2004). *Other People's Wars: A History of Australian Peacekeeping*. New South Wales: Allen & Unwin.
- Maclellan, N. (2015). Pacific Diplomacy and Decolonisation in 21st Century. Dalam: G. Fry & S. Tarte (Eds.), *New Pacific Diplomacy*. Canberra: ANU Press, pp. 263-281.
- Macqueen, N., (1991). New Directions for Papua New Guinea Foreign Policy. *The Pacific Review*, 4(2), pp. 162-173.
- Mawi, L. (2015). Fiji's Emerging Brand of Pacific Diplomacy: A Fiji Government Perspective. Dalam: G. Fry & S. Tarte (Eds.), *New Pacific Diplomacy*. Acton: ANU Press, pp. 101-109.
- May, R. (1986). *Between Two Nations: Indonesia-Papua New Guinea Border and West Papua Nationalism*. Bathurst: Robert Brown and Associates.
- May, R. (1996). The Situation on Bougainville: Implications for Papua New Guinea, Australia and the Region [online]. Tersedia di: <[https://www.aph.gov.au/sitecore/content/Home/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/Publications\\_Archive/CIB/CIB9697/97cib9](https://www.aph.gov.au/sitecore/content/Home/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/CIB9697/97cib9)>[diakses 23 Desember 2018].
- May, R. (2004). *State and Society in Papua New Guinea: The first Twenty Five years*. 2nd ed. Canberra: ANU E Press.
- NBC. (2006). Military Commander Seize Control Over Fiji [online]. 15 Mei. Tersedia di: <[http://www.nbcnews.com/id/16043928/ns/world\\_news-asia\\_pacific/t/military-commander-seizes-control-fiji/#.XFM-jADAzYrg](http://www.nbcnews.com/id/16043928/ns/world_news-asia_pacific/t/military-commander-seizes-control-fiji/#.XFM-jADAzYrg)>[diakses 24 Januari 2019].
- New York Times. (1987). Fiji Coup Leaders Declares Republic [online]. 7 Oktober. Tersedia di: <<https://www.nytimes.com/1987/10/07/world/fiji-coup-leader-declares-republic.html>> [diakses 22 Januari 2019].
- Nincic, M. (1999). The National Interest and its Interpretation. *Thee Review of Politics* 61(1), pp. 24-27.
- Nugraha, F. (2015). Raih status anggota MSG, Indonesia siap perkuat kerjasama teknis [online]. 27 Juni. Tersedia di: <<https://www.medcom.id/internasional/asia/zNP6aBWk-raih-status-anggota-msg-indonesia-siap-perkuat-kerja-sama-teknis>>

- [diakses 3 Februari 2018].
- Ogan, E. (2015). an Introduction to Bougainville Cultures. Dalam: A. J. Regan & H. M. Griffin (Eds.), *Bougainville before the Conflict*. Acton: ANU eView, pp. 47-56.
- Oppenheim, F. E. (1987). National Interest, Rationality, and Morality. *Political Theory*, 15(3), pp. 369-389.
- Pireport. (2011). Vanuatu, Indonesia Sign Joint Cooperation [online]. 23 Desember. Tersedia di: <<http://www.pireport.org/articles/2011/12/23/vanuatu-indonesia-sign-joint-cooperation>>[diakses 15 November 2018].
- Premdas & Nyamekye. (1979). Papua New Guinea 1978: Year of the OPM. *Asian Survey* 19(1), pp. 65-71.
- Prujean, F. (2011). *The 2006 Fiji Coup: Engagement or Exclusion? Contrasting Reactions from New Zealand and the People's Republic of China*. Tesis MA. Christchurch: University of Canterbury.
- Ray, J. (1992). *Global Politics*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Rosenau, J. (1969). *International Politics & Foreign Policy*. 2nd ed. New York: Free Press.
- Russet, B. & Starr, H. (1981). *World Politics: the Menu for Choice*. San Francisco: W. H. Freeman & Company.
- SMH. (2009). Fiji suspended from regional forum [online]. 2 Mei. Tersedia di: <<https://www.smh.com.au/world/fiji-suspended-from-regional-forum-20090502-aqkl.html>>[diakses 25 Januari 2019].
- Smith, S. (2008). *Foreign Policy Theories, Actors, Cases*, 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Sprout, H. & Sprout, M. (1971). *Towards a Politic of Planet Earth*. New York: Van-Norstrand Reinhold.
- Tampubolon, L. K. (2015). Kerjasama Teknik Indonesia Indonesia-Melanesian Spearhead Group terhadap Keutuhan NKRI di Papua 2011-2014. *JOM FISIP UNRI* 2(2), pp. 1-15.
- Tarte, S. (2011). Fiji's search for new friends [online]. 13 Januari. Tersedia di: <<http://www.eastasiaforum.org/2011/01/13/fijis-search-for-new-friends-2/>>[diakses 21 Januari 2019].
- Usman, A. (1989). *Border Tensions in Indonesia/Papua New Guinea Relations*. MA Thesis ed. Canberra: Australian National University.
- Wanggai, R. (2018). Komunikasi Pribadi [Interview] (16 Oktober 2018).
- Wardhani, B. L. (2015). Quo Vadis Melanesian Spearhead Group? *Global & Strategis* 9(2), pp. 190-206.
- William, G. (2003). *The Case that Stopped a Coup? The Rule of Law in Fiji*. Wellington: Victoria University Press.
- Woodbury, J. (2015). The Bougainville independence referendum: Assessing the risks and challenges before, during, and after referendum [on-

- line]. Tersedia di: <[http://www.defence.gov.au/ADC/Publications/IndoPac/Woodbury%20paper%20\(IPSD%20version\).pdf](http://www.defence.gov.au/ADC/Publications/IndoPac/Woodbury%20paper%20(IPSD%20version).pdf)>[diakses 20 Desember 2018].
- Woods, P. (2010). Vanuatu may hold key to Papuan independence [online]. 23 Agustus. Tersedia di: <<https://www.smh.com.au/politics/federal/vanuatu-may-hold-key-to-papuan-independence-20100823-13he8.html>>[diakses 14 November 2018].
- Younus, M. (2003). *Foreign Policy: A Theoretical Introduction*. Karachi: Oxford University Press.