

401

PERANAN REGIONAL PAPUA NIUGINI DI PASIFIK SELATAN

Ronald NANGOI*

PENDAHULUAN

Papua Niugini baru merdeka pada tahun 1975 setelah dijajah oleh Australia (sesudah Jerman dan Inggris), sehingga tergolong negara merdeka yang berumur muda di kawasan Pasifik Selatan. Maka peranan regional (dan internasional) negara ini juga relatif muda dan terbatas, apalagi pada tahun-tahun permulaan masa kemerdekaannya, karena Papua Niugini harus menangani masalah-masalah dalam negerinya.

Tetapi perkembangan menunjukkan bahwa Papua Niugini cenderung untuk memainkan peranan yang lebih besar di kawasan Pasifik Selatan. Selain bersama-sama negara-negara Pulau Pasifik menentang kolonialisme dan percobaan-percobaan nuklir di kawasan ini melalui Forum Pasifik Selatan, Papua Niugini mengirimkan pasukan ke Vanuatu guna membantu proses kemerdekaannya.

Peranan seperti ini menimbulkan spekulasi bahwa Papua Niugini berambisi untuk menjadi pemimpin negara-negara Pasifik Selatan. Apalagi dalam tahun-tahun terakhir ini Papua Niugini mengajukan usul-usul kepada negara-negara tetangganya untuk membentuk suatu kesatuan politik seperti OAU (Organisasi Persatuan Afrika) dan pasukan keamanan bersama di kawasan. Luasnya wilayah dan besarnya jumlah penduduknya memungkinkan Papua Niugini untuk memainkan peranan kepemimpinan.

Namun faktor-faktor lain seperti ketergantungannya dalam bidang ekonomi dan keamanan terutama pada Australia kurang menunjang peranan semacam itu. Ini tampaknya disadari pihak Papua Niugini, karena secara bertahap dia berusaha mengurangi ketergantungannya akan bantuan-bantuan Australia.

ARTI KAWASAN BAGI PAPUA NIUGINI

Walaupun secara geografis Papua Niugini juga termasuk wilayah Asia, Papua Niugini telah resmi menyatakan diri sebagai bangsa Pasifik (Selatan). Kebijakan luar negerinya antara lain menegaskan bahwa "Papua Niugini sepatutnya diidentifikasi sebagai negara Pasifik Selatan."¹

Pernyataan diri ini didasari paling tidak dua pertimbangan. Pertama, Papua Niugini merasakan keterikatan etnis dan kebudayaan yang amat erat dengan bangsa-bangsa Pasifik Selatan. Penduduk Papua Niugini termasuk rumpun Melanesia seperti sebagian besar penduduk Pasifik Selatan (khususnya penduduk Pulau Solomon, Vanuatu, Kaledonia Baru, dan Fiji). Kedua, di kawasan Pasifik Selatan, Papua Niugini mempunyai kedudukan yang paling menonjol di antara negara-negara pulau, karena jumlah penduduk, luas wilayah dan potensi sumber daya alamnya. Kedudukan seperti ini tidak mungkin dirasakan Papua Niugini di kawasan Asia. Dr. U. Sundhaussen, dosen Universitas Papua Niugini, mengatakan: "Kalau di Asia Tenggara, posisi Papua Niugini kurang menguntungkan karena ia lebih kecil dalam arti luas, penduduk, militer, dan kurang mampu dan lebih muda, di kawasan Pasifik Selatan, suatu Papua Niugini yang merdeka akan menjadi negara terbesar dalam arti wilayah dan penduduk. Lebih dari 60 persen seluruh penduduk Pasifik adalah penduduk Papua Niugini. Negara ini akan melampaui perdagangan luar negeri, GNP, kemampuan militer semua negara pulau, sekali mereka merdeka. Cukup jelas bahwa Papua Niugini bisa memainkan peranan yang menonjol di kawasan Pasifik Selatan, tetapi tidak bisa berbuat demikian di Asia Tenggara."²

Pernyataan diri sebagai bangsa Pasifik Selatan itu berarti bahwa Papua Niugini ingin hidup bersama bangsa-bangsa Pasifik Selatan di kawasan tersebut. Menjelang kemerdekaannya, Papua Niugini berulang kali menyatakan bahwa prioritas utamanya adalah kawasan ini. Michael Somare pernah mengatakan: "Saya menjamin bahwa kami merasa ikatan kebudayaan dan etnis dengan bangsa-bangsa Pasifik Selatan, dan kewajiban serta komitmen utama kami dalam hubungan internasional ditujukan pada negara-negara ini, mereka secara pasti merupakan prioritas utama kami dalam masalah internasional."³

¹Lihat *Papua New Guinea Foreign Affairs Review*, Vol. 1, No. 4, hal. 9.

²Lihat Dr. U. Sundhaussen, "That PNG Should Try to Play A Significant Role in Both Southeast Asian and South West Pacific Region," dalam James Griffin, Ed., *A Foreign Policy for An Independent Papua New Guinea* (Sydney: Angus and Robertson Pty. Ltd., 1974), hal. 104.

³Lihat June Verrier, "Priorities in Papua New Guinea's Evolving Foreign Policy," *Australian Outlook*, Vol. 29, No. 2, Desember 1974, hal. 227.

Keterlibatan Papua Niugini dengan negara-negara Pasifik Selatan itu terungkap dalam tindakan-tindakan berikut: (a) menjadi anggota Forum Pasifik Selatan yang aktif; (b) mendukung dekolonisasi di Pasifik Selatan seperti pengiriman bantuan militer ke Vanuatu (terdiri atas 1 pleton infantri, 2 pesawat ringan, dan unsur tunjangan) dan janji untuk mengajukan masalah dekolonisasi Kaledonia Baru dan Polinesia Perancis ke Komisi PBB mengenai dekolonisasi; (c) mengecam usaha-usaha percobaan nuklir Perancis di Mururoa dan rencana pembuangan sampah nuklir dekat Mikronesia oleh Jepang, dengan alasan utama bahwa kegiatan-kegiatan nuklir di kawasan itu akan mengakibatkan pencemaran udara; dan (d) mendesak negara-negara seperti Australia dan Selandia Baru untuk melakukan kerja sama ekonomi yang lebih adil dengan negara-negara Pasifik Selatan.

Keterlibatan Papua Niugini di Pasifik Selatan itu sekaligus menimbulkan kesan bahwa negara ini ingin memainkan peranan yang menonjol di kawasan tersebut. Proses dekolonisasi di Pasifik Selatan menguntungkannya, karena peranan negara-negara Barat yang kuat seperti Inggeris dan Perancis akan berkurang sehingga Papua Niugini bisa mengambil alih tanggung jawab regional mereka. Oleh sebab itu Papua Niugini juga tidak senang bahwa Australia dan Selandia Baru menyatakan diri sebagai bagian kawasan Pasifik Selatan.

Kesan atau spekulasi ini semakin kuat apabila dilihat usul-usul baru pihak Papua Niugini kepada negara-negara Pasifik Selatan. Pertama, seperti dikemukakan sebelumnya, Papua Niugini mengusulkan pembentukan suatu aliansi politik yang baru di Pasifik yang sejajar dengan OAU. Usul ini diajukan dalam Konperensi Pasifik Selatan yang diadakan di Port Moresby dalam bulan Oktober 1980 tetapi belum mendapat tanggapan serius, karena rupanya negara-negara pulau ini merasa digagahi oleh konsep ini.¹ Selain itu, ia juga mengusulkan pembentukan pasukan pemelihara perdamaian Pasifik. Maksud pembentukan pasukan ini ialah agar negara-negara Pasifik Selatan menyelesaikan sendiri konflik yang timbul di kawasan serta menjauhkan campur tangan pihak luar.² PM Julius Chan mengatakan bahwa pasukan tersebut "penting sekali bagi stabilitas pertahanan di negara kepulauan untuk mempertahankan diri terhadap gangguan luar."³ Keberhasilan operasinya di Vanuatu kiranya mendorong Papua Niugini untuk mengajukan konsep ini, apalagi karena ia merasa bahwa Australia dan Selandia Baru tidak selalu mau melibatkan diri dalam masalah keamanan Pasifik.⁴

¹Lihat *Asia 1981 Year Book*, hal. 223.

²Lihat *Kompas*, 11 Agustus 1981.

³Lihat *Kompas*, 13 Agustus 1981.

⁴Lihat *Kompas*, 18 November 1981.

Tetapi keinginan Papua Niugini untuk memainkan peranan kepemimpinan ini bisa menimbulkan masalah lain di kawasan Pasifik Selatan, yaitu persaingan dengan Fiji. Fiji selama ini terutama sebelum Papua Niugini merdeka memainkan peranan sebagai wakil kawasan Pasifik Selatan, karena pada waktu itu Fiji adalah satu-satunya negara kawasan yang menjadi anggota PBB. (Sebelum Papua Niugini merdeka, Fiji menolak keinginannya untuk menjadi anggota Forum Pasifik Selatan). Papua Niugini tampaknya berusaha menyaingi Fiji dengan usulnya mengenai suatu aliansi politik di Pasifik Selatan, sedangkan sebelumnya Fiji mendukung suatu organisasi pembangunan Pasifik yang didukung Amerika Serikat. Keinginan Papua Niugini untuk berperan cenderung meningkat di bawah pemerintahan PM Julius Chan, karena sewaktu pemerintahan M. Somare, Papua Niugini bersikap "low profile". Malahan hubungan antara Papua Niugini dan Fiji amat baik, apalagi karena pada tahun 1974 kedua negara mengeluarkan suatu komunike bersama yang menyangkal aspirasi akan suatu kepemimpinan regional.¹

Namun keinginan untuk berperan secara menonjol itu kiranya bisa diwujudkan, karena selain kemampuannya melebihi kemampuan negara-negara pulau, Papua Niugini secara tidak resmi dianggap sebagai pemimpin regional di kalangan sebagian besar negara Melanesia. Dibandingkan dengan negara-negara Polinesia, penampilan para pemimpin Melanesia lebih radikal dan blak-blakan, sehingga negara-negara Polinesia bisa kalah suara. Mereka tampaknya ingin bersatu dan memainkan peranan yang aktif di kawasan Pasifik Selatan, tanpa campur tangan negara-negara metropolitan seperti Perancis, Inggris dan Amerika Serikat. PM Vanuatu Father Walter Lini mengatakan: "Saya ingin melihat (hubungan) negara-negara Melanesia - Fiji, Papua Niugini, Kepulauan Solomon, dan Vanuatu - semakin erat. Hubungan mereka yang didasari suatu ideologi dan prinsip-prinsip politik yang mendasar seharusnya mulai diperjelas di masa mendatang. Saya mengharapkan bahwa dalam tahun-tahun berikut ini identitas Melanesia bisa memperoleh bentuk yang jelas. Ini bisa menjadi titik tolak bagi hubungan bangsa-bangsa Melanesia yang efektif. Kami bisa memainkan peranan yang penting di Pasifik dan dunia secara menyeluruh."²

Mereka tampaknya tidak merasa bahwa peranan regional Papua Niugini masih terbatas pada kerja sama politik dan kebudayaan (misalnya penyelenggaraan festival-festival kesenian bersama), dan kurang mampu untuk memberi bantuan (ataupun bekerja sama) dalam bidang ekonomi. Papua Niugini sen-

¹Lihat Gregory E. Fry, "Regionalism and International Politics of the South Pacific," *Pacific Affairs*, Vol. 54, No. 3, Fall 1981, hal. 473.

²Lihat Raj Vasil, "Pacific Voices," *New Zealand International Review*, Vol. VI, No. 3, Mei/

diri masih amat menggantungkan diri pada negara-negara maju, khususnya Australia dan Selandia Baru. Kerja sama ekonomipun masih sulit karena negara-negara ini umumnya sama hasil-hasil produksinya. Usaha-usaha yang sedang dilakukan oleh negara-negara Pasifik Selatan ini meliputi desakan kepada negara-negara maju untuk meningkatkan impor hasil-hasil produksi mereka; undangan bagi penanaman modal asing; dan usaha untuk memperoleh bantuan-bantuan asing.

KETERGANTUNGAN PAPUA NIUGINI PADA AUSTRALIA

Pembahasan mengenai Papua Niugini dan hubungan luar negerinya tidak lengkap tanpa melihat kaitannya dengan Australia. Kedua negara ini mempunyai keterikatan sejarah yang cukup kuat, dalam arti bahwa Papua Niugini merupakan jajahan Australia untuk jangka waktu yang cukup lama. Di samping itu, Papua Niugini amat menggantungkan diri pada Australia, khususnya dalam bidang ekonomi, permodalan, teknologi, dan keamanan, sehingga pembangunan di Papua Niugini banyak ditentukan oleh peranan Australia.

Papua Niugini Sebagai Jajahan Australia

Menurut catatan sejarah, Papua Niugini yang pada waktu lalu terbagi atas wilayah Papua dan wilayah New Guinea pernah dijajah oleh Australia. Pada tahun 1906 Papua menjadi wilayah Australia, sedangkan New Guinea menjadi bagian Wilayah Perwalian PBB (UN Trust Territory) di bawah pengawasan Australia pada tahun 1920. Pada tahun 1949-1973 kedua wilayah itu berada dalam pengawasan Australia, pada tanggal 1 Desember 1973 memperoleh pemerintahan sendiri dan pada tanggal 16 September 1975 kemerdekaan penuh.

Pada saat itu Pemerintah Australia rupanya menyadari bahwa sistem penjajahan dalam bentuk apapun harus dihapus. Gough Whitlam pada tanggal 13 Nopember 1972 mengatakan: "Kami akan bekerja sama secara sepenuh hati dengan Dewan Perwakilan Rakyat New Guinea (New Guinea House of Assembly) untuk mencapai jadwal bagi pemerintahan yang mandiri dan merdeka, tidak hanya karena kewajiban Australia di PBB, tetapi karena kami yakin bahwa adalah salah dan tidak wajar bagi suatu negara seperti Australia untuk terus menguasai jajahannya."¹ Dengan demikian Papua Niugini

¹Lihat Claire Clark (ed.), *Australian Foreign Policy* (North Melbourne: Cassel Australia

memperoleh kemerdekaan tanpa kesulitan (kecuali sedikit masalah dalam negeri Papua Niugini berupa gerakan-gerakan separatis).

Kemerdekaan itu juga tidak mengubah hubungan Australia dengan Papua Niugini yang telah dijalin selama penjajahan Australia. Pihak Australia menyatakan bahwa "kemerdekaan tidak akan mengubah beberapa faktor dasar yang mempengaruhi hubungan kami di masa mendatang, faktor geografis adalah satu di antaranya. Papua Niugini adalah tetangga asing kami yang paling dekat. Adalah wajar bagi kedua negara untuk bersahabat satu sama lain, karena tindakan-tindakan masing-masing negara sangat mempengaruhi kepentingan yang lain."¹

Pendapat seperti ini menunjukkan bahwa selain faktor sejarah, faktor geografis dan strategis menjadi dasar pertimbangan Australia untuk tetap mengikat diri dengan Papua Niugini. Terdapat pandangan bahwa sebagai negara tetangga, keamanan Papua Niugini amat mempengaruhi wilayah Australia, apalagi karena pada waktu-waktu itu dikuatirkan bahwa Papua Niugini akan menghadapi masalah perbatasan dengan Indonesia.

Oleh sebab itu Pemerintah Gough Whitlam menetapkan secara khusus kebijakan luar negeri terhadap Papua Niugini dengan menyatakan bahwa perlu diciptakan suatu Papua Niugini yang bersahabat, bersatu dan aman,² dan bahwa Australia akan bekerja sama secara erat dengan Pemerintah Papua Niugini melalui program-program ekonomi yang terjamin dan terperinci.

Bantuan Australia untuk Papua Niugini

Sebaliknya Papua Niugini mempertahankan hubungannya dengan Australia karena amat membutuhkan bantuan Australia untuk pembangunannya. Selama penjajahan Australia, Papua Niugini banyak menerima bantuan ekonomi dari pihak Australia. Menurut W.G. Hayden M.P., pernyataan-pernyataan banyak Menteri Papua Niugini menunjukkan bahwa negara mereka menginginkan agar bantuan diteruskan dalam bentuk sekarang, yaitu bantuan dana yang tidak mengikat,³ walaupun dikurangi jumlahnya.

Ketergantungan Papua Niugini pada Australia khususnya di bidang ekonomi tidak begitu mengherankan, antara lain karena selama penjajahan

¹Lihat June Verrier, *loc. cit.*, hal. 291.

²Lihat Claire Clark (ed.), *Australian Foreign Policy, loc. cit.*, hal. 172.

³Lihat The Hon. W.G. Hayden M.P., "Australian Foreign Policy: Morality and Reality."

Australia ini, perekonomiannya dikuasai pihak Australia. Penelitian Brookfield¹ menunjukkan bahwa Australia menguasai sektor moneter, pertanian, kehutanan, dan perikanan (baik unsur produksi maupun distribusi).

Setelah kemerdekaannya, Australia terus menanamkan modalnya di pelbagai sektor penting seperti pertambangan, eksplorasi minyak, perikanan, kehutanan, pertanian, transportasi, perhotelan/pariwisata, dan konstruksi. Mengenai bantuan luar negeri Australia, dalam 5 tahun pertama (1975-1980) Papua Niugini menerima sebanyak A\$ 930 juta, dan 5 tahun berikutnya (1981-1986) A\$ 1,3 milyar. Bantuan Australia selama ini banyak menentukan perkembangan kegiatan dan pembangunan ekonomi Papua Niugini, karena, seperti dilaporkan Ralph Premdas, program bantuan Australia meliputi 3 unsur utama, yaitu: (a) bantuan hibah (grant) langsung bagi anggaran Papua Niugini; (b) bantuan hibah khusus yang mencakup spektrum kegiatan yang luas termasuk pertanian; dan (c) bantuan bagi proyek-proyek yang spesifik.² Dilihat dari artinya, bantuan Australia cukup besar, karena misalnya pada tahun 1977 bantuannya adalah 90 persen (\$ 250,2 juta) dari seluruh jumlah bantuan yang diterima Papua Niugini (\$ 274,2 juta).

Australia memprioritaskan bantuan luar negeri untuk Papua Niugini. Ia telah memberikan lebih dari 90 persen dari seluruh dana bantuan (ke kawasan Pasifik Selatan) setiap tahun kepada Papua Niugini.³ Misalnya, pada tahun 1977, bantuannya adalah sebesar \$ 250,2 juta dari bantuan untuk Pasifik Selatan yang berjumlah \$ 270,3 juta.

Namun Papua Niugini berusaha mengurangi ketergantungannya akan bantuan Australia itu secara bertahap. Pada tahun 1976, kedua negara sebenarnya telah mengadakan semacam perjanjian untuk mengurangi nilai bantuan Australia sebesar 2 persen setiap tahun. Menurut Wolfers, ketergantungan Pemerintah Papua Niugini akan bantuan telah berkurang dari 60 persen pengeluaran pemerintah pada tahun 1972 menjadi 27 persen pada tahun 1980, dan diharapkan akan berkurang lagi menjadi 10 persen menjelang akhir dasawarsa.⁴

¹Lihat Ralph Premdas, "Toward A Papua New Guinea Foreign Policy: Constraints and Choice," *Australian Outlook*, Vol. 30, No. 2, Agustus 1976.

²*Ibid.*, hal. 269.

³Lihat Edward P. Wolfers, "Papua New Guinea in 1980: A Change of Government, Aid, and Foreign Relations," *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 2, Februari 1981, hal. 278.

kinan serbuan Indonesia, maka kemudian ia kuatir bahwa masalah OPM (Organisasi Papua Merdeka) akan merusak hubungannya dengan Indonesia. Kegiatan gerilya OPM terutama dalam waktu-waktu yang lalu amat menguatirkan, karena selain beroperasi di perbatasan kedua negara, mereka menggunakan wilayah Papua Niugini sebagai basis kegiatan militer mereka melawan satuan-satuan angkatan bersenjata Indonesia.¹

Papua Niugini malahan membantu usaha-usaha Pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah pelarian Indonesia dari Irian Jaya. Mereka telah mengadakan perjanjian bahwa pelarian-pelarian tersebut adalah imigran ilegal yang harus dikembalikan kepada penguasa-penguasa perbatasan Indonesia.² Selain itu, Papua Niugini bersikap untuk tidak mentolerir segala kegiatan memusuhi Indonesia.

Pada tahun 1979, kedua negara menandatangani persetujuan perbatasan dan menurut penilaian persetujuan itu dilaksanakan dan kerja sama antara kedua pasukan keamanan berhasil baik.³ PM Julius Chan sewaktu berkunjung ke Jakarta dalam bulan Desember 1980 menegaskan lagi bahwa pemerintahnya menganggap Irian Jaya sebagai bagian integral Indonesia.⁴

Sikap bersahabat Papua Niugini dengan Indonesia kiranya sesuai dengan sasaran-sasaran kebijakan regionalnya, yaitu: (a) memperkokoh hubungan dengan ASEAN (Indonesia adalah salah satu anggotanya); dan (b) menjalin kerja sama yang konstruktif dengan negara-negara tetangga.

Selain itu Pemerintah Papua Niugini telah menyadari bahwa ia sebaiknya membina hubungan baik dengan Indonesia, karena Indonesia memainkan peranan penting dalam percaturan politik internasional, termasuk peranan aktif dalam perkembangan ASEAN. Hubungan baik dengan Indonesia berarti memberi kesempatan kepadanya untuk juga menjalin hubungan baik dengan ASEAN. Ini penting karena secara demikian ia bisa memainkan peranan regional yang lebih luas, misalnya sebagai penghubung antara kawasan Pasifik Selatan dan Asia Tenggara.

¹ Lihat Terence Wesley Smith, *loc. cit.*, hal. 6.

² Lihat Ralph Premdas, "Papua New Guinea in 1977: Elections and Relations with Indonesia," *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 1, Januari 1978, hal. 64. Papua Niugini membedakan dua jenis pelarian dari Indonesia, yaitu: (a) pelarian yang berstatus *permissive residence* yang hanya diijinkan menetap 1 kali 24 jam dan kemudian diserahkan kepada PBB untuk mengurusnya termasuk deportasinya; dan (b) pelarian yang berstatus mendapat kewarganegaraan karena memenuhi persyaratan, tetapi kalau melakukan kegiatan-kegiatan politik praktis apalagi berurusan dengan Indonesia akan ditindak tegas.

³ Lihat Colonel Colin East, "What of West Irian?," *Pacific Defence Reporter*, Februari 1982, hal. 44.

PENUTUP

Peranan regional Papua Niugini kiranya bisa mengarah pada peranan kepemimpinan di kawasan Pasifik Selatan di masa mendatang. Faktor geografis dan penduduk yang menguntungkan menempatkan Papua Niugini sebagai negara paling menonjol di kawasan Pasifik Selatan (selain Australia dan Selandia Baru). Dalam usia relatif muda negara ini memperlihatkan perhatian yang besar untuk kawasan Pasifik Selatan dan melibatkan diri secara aktif dalam urusan-urusannya, baik secara langsung maupun melalui Forum Pasifik Selatan. Sebagai akibatnya beberapa negara Melanesia mulai menganggapnya sebagai pemimpin tradisional mereka.

Papua Niugini juga telah menjalin hubungan yang baik dengan beberapa negara Asia (bahkan telah diterima sebagai peninjau dalam pertemuan-pertemuan ASEAN). Hubungan ini bisa memberi peluang kepada Papua Niugini untuk memainkan peranan yang lebih luas di kawasan-kawasan tetangganya. Misalnya, secara politis, Papua Niugini bisa memainkan peranan sebagai penghubung antara ASEAN dan Forum Pasifik Selatan. Secara budaya, ia bisa lebih memperkenalkan kawasan regionalnya kepada negara-negara Asia dan *vice versa*. Dan secara ekonomis, ia bisa melakukan diversifikasi kegiatan ekonomi dengan negara-negara Asia (tidak hanya dengan Australia dan Selandia Baru).

Namun beberapa faktor seperti keterbelakangan dalam bidang ekonomi serta teknologi dan ketergantungan yang besar pada negara maju terutama Australia tampaknya kurang menunjang peranan kepemimpinan di kawasan Pasifik Selatan, sehingga Papua Niugini secara bertahap perlu memusatkan perhatiannya pada pembangunan dalam negeri dan mengurangi ketergantungannya pada Australia. Ini setidaknya-tidaknya akan semakin memantapkan kedudukannya sebagai salah satu negara kuat di Pasifik Selatan.