

BAB II

KEBIJAKAN BANTUAN AUSTRALIA

Dalam bab ini, penulis akan membahas mengenai sejarah AUSAID sebagai program bantuan yang dibentuk oleh Pemerintah Australia. Penulis berusaha untuk menjelaskan mengenai latarbelakang dibentuknya program Bantuan Australia sampai pelaksanaannya hingga saat ini serta sepak terjang kepentingan nasional dan politik luar negeri Australia melalui program bantuan.

A. Sejarah Bantuan Australia

Program bantuan Australia sudah mengalami berkali-kali mengalami transformasi administrasi, fokus Negara tujuan dan juga jenis bantuan yang diberikan selama lebih dari 50 tahun hingga saat ini. Dimulai sejak sebelum Perang Dunia ke-II, dana hibah diberikan Australia kepada Papua New Guinea. Setelah itu pada tahun 1950 terbentuk *Colombo Plan* dengan tujuan kepedulian terhadap bantuan ke Asia Selatan dan Asia Tenggara. Berdasarkan rencana tersebut Australia menyediakan berbagai kegiatan seperti beasiswa pendidikan, kerjasama tehnik dan pelatihan kepegawaian dengan Negara-negara di kawasan tersebut. Fokus bantuan diberikan kepada Negara-negara miskin yang berada dibawah persemakmuran Inggris yakni Papua New Guinea dan India.

Seiring berjalannya waktu, keputusan bantuan Australia dipengaruhi oleh pertimbangan politik, namun setelah banyaknya Negara yang merdeka, Australia mulai mengubah persepsi internasional begitu pula motif dana bantuan Australia juga berubah. Sejak tahun 1960, Australia lebih berfokus memberikan bantuan kepada Asia Tenggara dibanding Asia Selatan. Indonesia menjadi Negara terbesar kedua penerima bantuan setelah Papua New Guinea setelah Australia

mengesampingkan Negara-negara persemakmuran Inggris. Bermula sebagai bantuan bilateral, kemudian tahun 1960-an bantuan Australia menjadi paten setelah dibentuknya lembaga pembangunan termasuk *Development Assistance Committee (DAC)*, *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, *Asian Development Bank (ADB)* dan sejumlah lembaga-lembaga baru milik PBB.

Pada mulanya pengelolaan dana bantuan Australia dijalankan oleh beberapa departemen Pemerintah, termasuk Departemen Luar Negeri, Departemen Pendidikan dan departemen Perbendaharaan. Namun pada tahun 1970 sebagai bentuk arahan yang lebih spesifik, bersamaan dengan kemerdekaan Papua New Guinea, dibentuk satu lembaga pemerintah untuk mengelola program bantuan Australia secara independen. (Statistics, 2001) Tahun 1972 lembaga tersebut mengalami tekanan dari Parlemen dan Komite Luar Negeri beserta Kantor Perdana Menteri untuk menyatukan perbedaan elemen yang terlibat dalam pengiriman bantuan dibawah satu agensi, hal tersebut dipicu oleh pemberian *self government* ke Papua New Guinea.

Lalu sejak 1 Desember 1973, AusAID dibentuk sebagai lembaga bantuan luar negeri yang didanai oleh Pemerintah Federal Australia dengan nama ADAA (*Australian Development Assistance Agency*) yang diprakarsai oleh Perdana Menteri Gough Whitlam dengan kantor sementara di Departemen Luar Negeri serta menjadi otoritas hukum dalam portofolio otoritas luar negeri yang memiliki Undang-undang independent pada 18 September 1973 . Hal tersebut menyiratkan kepercayaan Australia terhadap upaya perumusan kebijakan dalam menilai proyek-proyek tertentu pada program bantuan serta melakukan evaluasi efektivitas ekonomi dan sosial dalam berbagai skema yang dilaksanakan guna membuat suatu administrasi bantuan yang sepenuhnya terpadu sebagai hal yang komperhensif melalui pendekatan rasional dalam program bantuan. (Risasta, 2015)

Pada era Pemerintahan Malcolm Fraser bulan Februari 1976 pasca krisis yang terjadi pada November 1975, ADAA dihapuskan dan ditempatkan dibawah sayap Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (DFAT) sebagai agen semi-otonom yang akhirnya menjadi *Australia Development Assistance Beureau (ADAB)* yang diformulasikan dengan pencabutan ADAA Act tahun 1977. Hal tersebut dilakukan untuk memperoleh manfaat dari dukungan de facto dalam argument politik yang menyertai kebijakan utama serta pergeseran structural, dimana pada saat itu tidak ada komunitas kebijakan yang kuat didalamnya hasil serta keinginan untuk memobilisasi opini public termasuk kapasitasnya dalam mengeksplorasi solusi pengembangan yang dianggap tidak relevan dengan kepentingan nasional Australia. Meskipun terjadi perubahan dalam strategi bantuan asing, namun ADAB masih digunakan sebagai alat dalam pembuatan kebijakan luar negeri.

Meski begitu dalam perjalanannya ADAB mengalami banyak kendala apalagi berkaitan dengan epektifitas peran bantuan luar negeri Australia. Kebijakan pembangunan yang mulai mengakar ke masyarakat namun kebijakan dana bantuan Australia dikendalikan oleh DFAT serta pada saat yang sama kepentingan nasinal Australia lebih terfokus pada perdagangan. Hal tersebut membawa perspektif bahwa lembaga donor akan menjadi pasar produktif bagi negara- negara maju termasuk Australia. Lalu pada akhir tahun 1970-an, dibelakang resolusi PBB dalam *New Economic International Order*, Australia membentuk komite SIM untuk mengeksplorasi pendekatan ekonomi internasional kapitalis yang masih dianggap sebagai pilihan terbaik pada dunia ketiga yang berfokus pada promosi pengembangan kapitalis yang lebih sensitive sehingga negara berkembang dimungkinkan memiliki posisi dalam perdagangan internasional.

Pasca 20 tahun berpengalaman dalam pengelolaan bantuan, program tersebut mengalami kebingungan terhadap kejelasan tujuan yang bersumber pada tiga impuls yakni kemanusiaan,

perbedaan promosi komersial dan cara berdiplomasi. Hal tersebut membuat program tidak selalu mengarah ke sisi yang sama dan membawa Komite mengakui bahwa tujuan bantuan Australia adalah untuk membantu negara-negara berkembang mengurangi kemiskinan dengan pengembangan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan yang membawa kesadaran mengenai perbedaan DFAT dan program bantuan.

Alasan tersebut yang membawa Komite mengimplementasikan analisis persepsi public mengenai bantuan luar negeri dan membentuk AusAid sebagai badan pengawas dan penelitian akademik mengenai dana pembangunan kegiatan yang berkaitan dengan bantuan luar negeri. Tepat setelah tiga puluh tahun berlalu, pada 2010 AusAid ditetapkan sebagai lembaga independent dan menjadi Badan Eksekutif. (Davis, 2006) Kemudian pada Pemerintahan Tony Abbott pada tahun 2013 AusAid dikembalikan ke Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (DFAT) dengan asumsi perlunya penyesuaian yang lebih besar antara bantuan dan senjata diplomatik agenda kebijakan internasional Australia.

B. Program-program Bantuan Australia

Program merupakan serangkaian investasi strategis yang dipilih sebagai portofolio dan dirancang untuk memberikan hasil yang spesifik. Suatu program dapat mencakup suatu negara (program negara) ataupun bekerja dalam suatu wilayah (regional). Pemilihan investasi yang dipandu oleh Pemerintah Australia, sebagian ditetapkan sebagai AIP negara dan regional. Mereka juga dipengaruhi oleh preferensi negara mitra, peluang yang mengutamakan kehadiran reformis, serta pengalaman yang berkaitan dengan jangka waktu dan hasil yang semakin kuat.

Diperlukan waktu selama dua tahun untuk merancang hingga mendapatkan investasi, sehingga selalu ada campur tangan investasi lama dan baru dalam portofolio apapun. Setiap

program dialokasikan untuk anggaran tahunan pada awal tahun keuangan dan diberikan pegangan pendanaan jangka menengah melalui proses perkiraan kedepan. Bantuan yang digunakan diharapkan mampu membuat pilihan yang strategis dalam program-program negara, regional dan global, DFAT telah mengembangkan panduan terperinci mengenai prioritas bidang tematik dan sektor yang termasuk dengan 10 target strategis.

Strategi dan catatan panduan ini memberikan kerangka kerja analitis untuk menginformasikan pengambilan keputusan, memperkuat keefektifan program serta mempromosikan koherensi di seluruh program bantuan Australia. Diantaranya adalah :

a. Pengembangan dan keterlibatan sektor swasta (*Private Sector Development and Engagement*)

Ketika sektor swasta suatu negara mengalami perkembangan dan terjadi peningkatan produktivitas, ekonomi negara tersebut bisa dikatakan tumbuh. Pada saat dimana individu yang dikatakan miskin dapat berpartisipasi dan berkontribusi, pertumbuhan ekonomi akan mengarah pada pengurangan kemiskinan. Hal tersebut apabila terjadi pertumbuhan yang lebih tinggi dan lebih inklusif member orang kesempatan terbaik untuk menemukan pekerjaan, meningkatkan pendapatan mereka serta keluar dari kemiskinan.

Dukungan Australia bertujuan untuk memperkuat sektor swasta di negara mitra dengan membangun lingkungan bisnis dan investasi yang lebih baik, mendukung pertumbuhan di pasar tertentu dan memaksimalkan dampak pengembangan dari bisnis individu. Mempromosikan pengembangan sektor swasta serta keterlibatannya merupakan target strategis untuk program bantuan Australia. Keseluruhan dari investasi bantuan baru mengeksplorasi cara-cara inovatif

untuk mendorong pertumbuhan sektor swasta yang terdapat pada Strategi untuk investasi bantuan Australia dan Catatan Panduan Keterlibatan Sektor Swasta.

b. Kesetaraan Gender (*Gender Equality*)

Mempromosikan kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan dan anak perempuan merupakan prioritas strategis. Dengan pendekatan dua jalur yang melibatkan pengambilan langkah-langkah yang dirancang khusus untuk mengatasi ketidaksetaraan gender dengan memasukkan isu-isu gender ke seluruh aspek program kerja Australia. Jalur pertama dibutuhkan untuk mengatasi ketidaksetaraan gender dimana hal tersebut begitu menantang dan mengalami kemajuan yang lambat. Jalur kedua membutuhkan sektor integrasi di keseluruhan bidang dan sektor. Pendekatan ini terlihat dari *Making Performance Count*, yang menetapkan target strategis memiliki setidaknya 80 persen dari investasi, terlepas dari tujuannya, Australia secara efektif menangani masalah kesetaraan gender.

Keseluruhan program terlepas dari sektornya harus mempertimbangkan potensi intervensi pembangunan agar memberikan dampak yang berbeda pada kelompok perempuan dan laki-laki tertentu dan harus mengambil langkah-langkah untuk memaksimalkan peluang bagi laki-laki dan perempuan. Paling tidak program yang dijalankan tidak memberikan dampak negatif dan memperburuk kesetaraan gender, dan jika memungkinkan program harus secara aktif bekerja untuk menutupi kesenjangan kesetaraan gender. Australia terus berusaha memenuhi kewajibannya dibawah Konvensi PBB mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Rincian program tersebut terdapat pada web *DFAT Gender Equality and Women's Empowerment Strategy* dan *Gender Equality Good Practice Note*.

c. Bantuan untuk Perdagangan (*Aid for Trade*)

Program ini mengenai upaya membantu negara berkembang mengatasi kendala internal mereka untuk berdagang, semisal tata aturan yang rumit, infrastruktur yang buruk dan kurangnya keterampilan tenaga kerja. Hal tersebut termasuk melatih petugas bea cukai untuk memfasilitas perdagangan, investasi di pelabuhan dan fasilitas penyimpanan, menghubungkan petani dengan pembeli luar negeri serta membantu wirausaha perempuan menjadi eksportir. Bantuan untuk perdagangan mendukung upaya negara-negara berkembang untuk lebih mengintegrasikan dan mengambil manfaat dari sistem perdagangan berbasis aturan global, menerapkan reformasi domestic dan membuat dampak ekonomi nyata pada kehidupan warga negara mereka.

Pemerintah Australia berkomitmen untuk mempromosikan pembangunan ekonomi, termasuk dengan meningkatkan bantuan untuk investasi perdagangan dengan mewakili 20 persen dari total anggaran bantuan pada tahun 2020. Hal tersebut konsisten dengan tingkat bantuan untuk investasi perdagangan untuk donor-donor kunci lainnya serta meningkatkan permintaan untuk dukungan ini di negara-negara berkembang, termasuk di kawasan Indo-Pasifik karena tidak ada negara yang mencapai pertumbuhan tinggi dan langgeng tanpa berpartisipasi dalam perdagangan internasional ataupun menarik investasi. Berinvestasi dalam lebih banyak bantuan untuk kegiatan perdagangan merupakan target strategis untuk program bantuan Australia dan harus dipertimbangkan ketika mengembangkan AIP dan saluran terkait untuk investasi baru. Rinciannya terdapat pada *Strategy for Australia's Aid for Trade Investment* dan *Aid for Trade Guidance Note*.

d. Inovasi (*Innovation*)

Hal ini berkaitan dengan tantangan dan solusi yang sulit, dimana pemikiran yang lebih terbuka mengenai ide-ide baru dan mengatasi tantangan tersebut dapat mengarah pada pendekatan inovatif yang memberikan nilai lebih baik dan memiliki lebih banyak dampak daripada yang

disadari sebelumnya. Inovasi merupakan proses pertama yang memahami masalah lebih mendalam, kemudian mengumpulkan dan mengembangkan ide-ide baru, menguji coba dan mengadaptasi solusi yang mungkin dan mencoba lagi sampai sesuatu berhasil. Hal tersebut dapat dilakukan secara efektif melalui kolaborasi dan kemitraan yang membawa pemikiran dan perspektif baru.

Inovasi yang memperluas ruang lingkup orang dan organisasi yang terlibat dalam mengembangkan solusi, hal tersebut dapat menciptakan efisiensi biaya dengan memanfaatkan keuangan, keterampilan, serta pengetahuan orang lain. Menjadi inovatif juga berate mengambil resiko yang terukur pada sesuatu yang baru dan tidak dikenal. Meskipun *InnovationXchange* memimpin pekerjaan DFAT untuk mengidentifikasi dan menguji pendekatan inovatif, inovasi dianggap perlu untuk menjadi komponen penting dalam bagaimana keseluruhan program bantuan beserta seluruh Departemen melakukan upaya bisnisnya.

e. Tata kelola yang efektif (*Effective governance*)

Istilah pemerintah mengacu pada bagaimana kekuasaan dan otoritas digunakan untuk mengelola sumber daya publik. Hal tersebut juga digunakan untuk menggambarkan sebuah sektor. Sektor pemerintah mencakup reformasi sektor publik, manajemen keuangan public termasuk didalamnya sumber daya mobilisasi sumber daya domestic, manajemen ekonomi, dukungan electoral, hukum dan keadilan, serta upaya antikorupsi. Pemerintahan Australia telah memprioritaskan investasi dalam pemerintahan yang efektif.

Tata kelola sangat penting untuk memberikan bantuan serta pengembangan yang lebih efektif, lantaran hal tersebut yang mempengaruhi pengembangan dan implementasi kebijakan public , pembentukan institusi yang kuat dan inklusif, pemeliharaan perdamaian dan stabilitas,

pemberantasan korupsi, serta kemampuan bisnis untuk tumbuh dan menawarkan peluang kerja. Meskipun secara teknis bagus, investasi bantuan mungkin tidak layak secara politis dalam konteks tertentu. Kesadaran politik yang luas akan menginformasikan pemahaman tentang lembaga formal dan informal dan bagaimana perubahan dapat dicapai dalam konteks negara tertentu. Program bantuan Australia harus dipandu oleh *Effective Governance : Strategy for Australia's aid investments*. Strategi tersebut memberikan saran mengenai jenis-jenis investasi tata kelola yang perlu dipertimbangkan, serta bagaimana memastikan bahwa keseluruhan investasi kerjasama pembangunan cukup mendapat informasi dari analisis konteks yang relevan.

f. Kerapuhan dan konflik (*Fragility and conflict*)

Kerapuhan serta konflik kekerasan menghadirkan beberapa tantangan yang paling sulit dalam kaitannya dengan kemakmuran, stabilitas serta pengurangan kemiskinan. Meski tidak identik dan sering terkait, di kawasan Asia-Pasifik memiliki kecenderungan bermanifestasi sebagai konflik subnasional di kawasan Asia Selatan dan Tenggara, serta kerapuhan di kawasan negara-negara Pasifik yang cenderung rapuh terhadap guncangan. Mengatasi konflik dan kerapuhan membutuhkan lebih dari sekedar respons bantuan, kerapuhan serta konflik merupakan masalah-masalah politik yang membutuhkan solusi politik. Strategi serta intervensi harus peka terhadap kerapuhan dan konflik, namun juga harus bersikap holistic, dengan memasukkan respons diplomatic, perdagangan, pembangunan dan keamanan yang tepat.

g. Membangun ketahanan : Perubahan iklim dan pengurangan resiko bencana (*Building resilience : Climate change and disaster risk reduction*)

Australia berkomitmen untuk mengintensifkan upayanya untuk mengembangkan ketahanan iklim dan bencana di negara dan sektor yang rentan. *The 2015 Paris Agreement*

menetapkan program baru untuk aksi iklim global. *The 2030 Agenda for Sustainable Development* untuk mengintegrasikan resiko dan ketahanan setidaknya 10 dari 17 SDGs. Kerangka tersebut merupakan cetak biru global untuk mengurangi resiko bencana terkait iklim dan lainnya selama 15 tahun kedepan. Ketahanan tersebut digunakan untuk memahami isu adaptasi perubahan iklim dan pengurangan resiko bencana.

Program bantuan Australia mengadopsi perspektif dua jalur untuk membangun ketahanan iklim dan bencana, yang pertama dengan mengarusutamakan ketahanan iklim dan bencana di semua sektor di semua sektor yang relevan, termasuk sektor yang berisi negara-negara yang rawan bencana. Kedua, adalah dengan menggunakan perspektif yang ditargetkan, termasuk investasi yang membantu negara dan masyarakat dalam melakukan adaptasi perubahan iklim dan prioritas serta upaya pengurangan resiko bencana. AIP berkewajiban mempertimbangkan resiko dan peluang terkait iklim dan bencana lainnya. Pada tingkat desain, semua investasi terutama di sektor yang sangat rentan seperti pertanian, air, sanitasi serta kebersihan dan infrastruktur) harus berupaya mengurangi resiko yang ada dan menghindari menciptakan yang baru dan tersedia di web *Climate Change and Disaster Resilience Intranet Page*.

h. Pembangunan inklusif-disabilitas (*Disability-inclusive development*)

Pemerintah Australia berkomitmen untuk memperluas peluang pengembangan sosial dan ekonomi bagi personal, bisnis dan masyarakat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Australia mengakui hal tersebut tidak dapat terjadi secara efektif jika rang yang paling dirugikan mengalami ketertinggalan. Penyandang disabilitas merupakan satu berbanding tujuh dari populasi global dan merupakan minoritas terbesar yang paling dirugikan

didunia. Agar upaya pembangunan Australia menjadi efektif, penting bagi para penyandang cacat untuk menjadi mitra dan penerima manfaat dari Program Bantuan Australia.

Australia telah meratifikasi *United Nation Convention* mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas yang membutuhkan kerjasama internasional dan aksi kemanusiaan untuk membuat bantuan inklusif-disabilitas. Selama siklus pengelolaan bantuan termasuk selama kebijakan bantuan serta kegiatan pengarahan , program tersebut harus melibatkan penyandang cacat beserta organisasi perwakilan mereka untuk mengidentifikasi dan mengatasi hambatan inklusi. Hal tersebut dirincikan dalam *DFAT Development for All 2015-2020 Strategy and the Disability-Inclusive Development Guidance Note*.

i. Masyarakat adat (*Indigenous peoples*)

Pemerintah Australia berkomitmen untuk meberikan program yang meningkatkan hasil bagi masyarakat adat. Masyarakat adat memegang konsep perkembangan yang beragam, berdasarkan nilai-nilai tradisional mereka, visi, kebutuhan, serta prioritas yang mungkin berbeda dari populasi yang lebih luas. Masyarakat adat juga memiliki resiko yang lebih besar untuk dikucilkan, marjinalisasi serta diskriminalisasi. Semisal sosial, ketidakseimbangan ekonomi, politik dan kekuasaan dapat mencegah masyarakat adat mencapai akses dan manfaat yang setara, atau dapat secara aktif menyebabkan kerugian bagi mereka.

DFAT memberikan dorongan para petugasnya untuk menggunakan panduan operasional. Melakukan pencapaian orang pribumi dalam *Australia Aid Program : guidance note to ensure the aid program is effectively reaching-and not inadvertently harming-Indigenous peoples in partner countries*. Hal tersebut juga berlaku untuk etnis minoritas serta kelompk minoritas lainnya.

DFAT harus menggunakan terminology apa saja yang sesuai dalam setiap konteks negara. Panduan tersebut terdaftar pada *DFAT Indigenous Peoples Strategy 2015-2019 : A Framework to Action*. Dalam strategi tersebut juga terdapat lebih banyak rincian mengenai kebijakan luar negeri DFAT, bantuan, perdagangan, diplomasi public dan prioritas perusahaan untuk masyarakat adat di Australia dan di seluruh dunia.

j. Strategi sektor (*Sector strategies*)

DFAT mengembangkan strategi sektor dan panduan berkelanjutan termasuk catatan praktik yang baik dalam bidang-bidang seperti infrastruktur, pertanian, perikanan, dan perlindungan sosial, air, kesehatan, pendidikan, kemanusiaan, mobilisasi sumber daya domestic (kebijakan pajak dan administrasi), dan perubahan iklim, pengurangan resiko bencana, Australia Awards (beasiswa dan *fellowship*), dan manajemen keuangan public. (Trade D. o., 2017)

C. Tujuan Bantuan Australia

Sejak penetapan ideologi bantuan baru, Pemerintah Australia telah memangkas hampir seluruh anggaran bantuannya, sebagai pengurangan dana bantuan terendah atas dasar proporsi anggaran negara sejak tahun 1974 pada era kepemimpinan Perdana Menteri Whitlam lantaran permasalahan krisis ekonomi dan situasi birkorasi yang antipati. Sedangkan kebijakan pemangkasan paradigma bantuan baru ini menunjukkan model bantuan asing neo-liberal dengan perspektif *company-nation* sebagai “diplomasi ekonomi” dengan meniadakan konsep bantuan tradisional sebagai wujud bantuan pembangunan.

Pada bulan Juni 2014, Pemerintah Australia mengeluarkan “*Australia Aid : promoting prosperity, reducing poverty, enhancing stability, it’s comprehensive new policy for the Australia aid program*” mengenai janji-janji Pemerintah tentang stabilitas pemrograman bantuan. Lalu

Desember 2014, Joe Hockey selaku Bendahara DFAT mengumumkan pemangkasan dana bantuan berkelanjutan sebanyak \$ 3,7 miliar untuk program bantuan selama tiga tahun sebagai bagian dari *2014-15 Mid-Year Economic and Fiscal Outlook (MYEFO)*.

Gejolak efek ketidakpastian program bantuan telah menghambat pengambilan keputusan program bantuan. Dibawah *framework* kebijakan bantuan baru, semua program negara dan regional mengembangkan *Aid Investment Plans (AIPs)* untuk mengatur investasi bantuan individu di suatu wilayah atau negara. Keadaan diperparah dengan permasalahan yang dialami oleh mitra program bantuan Australia yakni LSM, dimana mereka mengalami keterbatasan terhadap pengambilan keputusan program mereka sendiri. Beberapa hal mengenai kebijakan dana bantuan baru, yakni :

- Bantuan Australia dialihkan dengan prioritas kepentingan nasional terlebih dahulu dan baru setelahnya pengurangan kemiskinan.
- Bantuan didistribusikan langsung oleh Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (DFAT).
- Program bantuan diarahkan sebagai “diplomasi ekonomi” atas efektivitas bantuan.
- Dana bantuan merupakan “*aid investment*” dan bukan merupakan *Official Development Assistance (ODA)*
- Tidak ada target untuk meningkatkan bantuan, dan ini merupakan sumber pemangkasan anggaran resmi.

- Bantuan berada di posisi terendah dalam kaitannya dengan pendapatan sejak tahun 1974 era Perdana Menteri Whitlam.
- Ketika dana bantuan didiskreditkan, disalurkan ulang dan dipangkas, Pemerintah koalisi kehilangan dukungan publik
- Australia mengharapkan paradigma baru bantuan dengan mengutamakan solidaritas. (Goodman & dkk, 2016)

Dibawah Pemerintahan Abbott dan Turnbull, tujuan dan sasaran bantuan tidak pernah terlepas dari penekanan atas pentingnya “national interest” sebagai pembenaran dari merger AusAID-DFAT. Kebijakan tersebut memperoleh beberapa kritik lantaran Australia merupakan salah satu penandatangan *Paris Declaration of Aid Effectiveness* dengan kata lain Australia mengakui bahwa bantuan tidak boleh didorong oleh prioritas Negara donor, sehingga kebijakan bantuan tidak seharusnya didasarkan pada pertimbangan komersial maupun domestic Australia.

Seperti yang telah tercatat bahwa koalisi partai oposisi mendapat pengecaman dugaan penggunaan program bantuan sebagai cara mengejar tujuan-tujuan luar negeri seperti tawaran keanggotaan Dewan Keamanan PBB. Pada tahun 2010 Jolie Bishop berpendapat bahwa Pemerintahan Rudd memberikan peningkatan anggaran ODA secara besar-besaran sebelum pemilu dan diawatirkan akan digunakan untuk membeli suara. Terutama adanya keikutsertaan PBB terhadap bantuan ke Afrika dan Amerika Latin. Indikator penting dari hal tersebut adalah bahwa tawaran sebagai anggota Dewan Keamanan PBB diberikan pada DFAT bukan ke AusAID. Hal tersebut menunjukkan keterkaitan antara tujuan kebijakan luar negeri Australia dan program bantuan kala itu, meskipun pada kenyataannya keduanya merupakan dua lembaga yang terpisah.

Dibawah Pemerintahan Koalisi Partai Liberal pada tahun 2013, tujuan dari program bantuan adalah untuk mempromosikan kepentingan nasional Australia dengan berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan pengurangan kemiskinan dengan upaya mempromosikan kesejahteraan, dan meningkatkan stabilitas dengan penguatan fokus di wilayah Indo-Pasifik. (Australia Government, 2014)

Setiap tahun Pemerintah Australia mempromosikan kepentingan nasional Australia dengan menginvestasikan sekitar \$ 4 miliar untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan serta pengurangan kemiskinan di negara-negara berkembang, terutama di kawasan Indo-Pasifik. Investasi tersebut diberikan melalui serangkaian program bantuan negara, regional, global dan tematik melalui Pemanduan Pemrograman Bantuan.

Kepentingan Nasional Australia

Kepentingan Nasional Australia melalui program bantuan ditekankan dalam strategi bantuan maupun portofolio kebijakan baik dari Australia sendiri maupun dunia internasional. Tujuan program bantuan Australia pada dasarnya mementingkan desain, implementasi dan evaluasi Dalam dokumen bantuan terbaru yang dikeluarkan, Pemerintah Australia semakin memberikan penekanan terhadap hubungan bantuan dan kepentingan nasional yang telah disepakati secara bipartisan oleh Partai Koalisi dan Oposisi yang lebih meluas meskipun dalam nuansa yang berbeda. Dalam Review Efektivitas Bantuan tahun 2011 dan 2012 menyatakan bahwa tujuan mendasar dari bantuan Australia adalah membantu pengentasan kemiskinan, hal tersebut

juga dimaksudkan sebagai kepentingan nasional Australia dalam mempromisikan stabilitas dan kemakmuran.

Pada tahun 2014, bantuan Australia ditujukan sebagai mempromosikan kemakmuran, mengurangi kemiskinan, meningkatkan stabilitas yang telah ada namun memprioritaskan kepentingan nasional sebagai tujuan utama program bantuan Australia. Dengan kata lain tujuan utama program bantuan Australia adalah mempromisikan kepentingan nasional Australia dengan berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan pengurangan kemiskinan.

Mendekati pemilu federal tahun 2016, partai-partai besar menegaskan kembali fokus tersebut dengan bercermin terhadap kebijakan yang dilakukan Inggris sebagai negara induk Australia dan juga Amerika Serikat. Dimana Inggris menempatkan bantuan pembangunan sebagai tanggungjawab terhadap kewajiban moral terhadap orang-orang miskin didunia dan juga mendukung kepentingan nasional negaranya. Sedangkan Amerika Serikat yang telah memiliki sejarah panjang dalam bantuan telah memberikan analisis rinci terhadap bantuan asing dalam kepentingan nasional negaranya sejak tahun 2002.

Kepentingan nasional sendiri secara tradisional telah dipahami sebagai rangkuman terhadap dua area yang luas yakni kepentingan strategis (keamanan) dan kepentingan ekonomi. Dan dalam masa kini terdapat kepentingan lain mengenai asumsi agar terlihat menjadi warga internasional yang baik. Beberapa kepentingan Australia melalui program bantuan adalah :

1. Kepentingan Ekonomi

Pengurangan kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi merupakan bagian penting dari program bantuan Australia, sebagai garis besar dari strategi perdagangan hal tersebut akan membantu mencapai koherensi antara pemahaman tentang perdagangan dan pengembangan

perhubungan yang akan melengkapi hubungan perdagangan luar negeri Australia. Contoh hubungan yang saling menguntungkan antara pertumbuhan ekonomi dan pendidikan, sebagaimana yang tertera dalam *Australia in The Asian Century White Paper* dimana pertumbuhan ekonomi di Asia menciptakan peluang untuk mengirim tenaga pendidik dari Australia yang menguntungkan universitas-universitas dan sekolah-sekolah di Australia yang akan memungkinkan penciptaan terhadap jaringan regional dan pengetahuan tersebut memiliki manfaat diplomatic dan keamanan jangka panjang.

2. Kepentingan Strategis dan Keamanan

Hubungan diantara kemiskinan dan ketidakamanan dalam satu sisi juga tantangan transnasional yang termasuk didalamnya kejahatan, terorisme, serta arus imigrasi dikaitkan dengan logika bahwa mengurangi kemiskinan dan ketidakamanan di luar negeri akan memberikan keuntungan bagi Australia. Semisal di Asia Tenggara yang makmur dimana marginalisasi dan kemiskinan di minimalisir serta peluang peningkatan pendidikan pada akhirnya membantu peningkatan keamanan di Australia itu sendiri. Contohnya dalam Strategi Kesehatan Untuk Pembangunan 2015-2020 menegaskan bahwa bantuan kesehatan membantu melindungi Australia dan wilayah sasaran dari penyakit menular serta tantangan kesehatan lainnya yang akan menjadi ancaman utama bagi kepentingan ekonomi, perdagangan dan politik Australia.

3. Kewarganegaraan Internasional yang Baik

Kerangka kerja konseptual yang lebih berguna ialah gagasan mengenai kewarganegaraan internasional yang baik menunjukkan bahwa pemahaman mengenai hubungan antara keterlibatan internasional Australia dan kepentingan nasionalnya harus saling mencakupi. Gareth Evans selaku Menteri Pertanian Australia menyatakan bahwa menjadi warga internasional yang baik seperti

dengan mempromosikan hak asasi manusia internasional atau tindakan kontrol senjata serta memberikan bantuan pengembangan memberikan manfaat terhadap Australia dengan dua cara, yakni melalui peningkatan reputasi yang membawa keuntungan ekonomi dan keamanan yang positif dan melalui timbale balik dengan negara lain lebih mungkin membantu Australia karena telah membantu mereka. (Evans, 2015)

Seperti yang ditegaskan oleh *Aid Effectiveness Review*, dapat dirumuskan bahwa program bantuan dapat meminimalisir kemiskinan serta membuat dunia menjadi tempat yang lebih baik, sementara berkontribusi secara signifikan terhadap kepentingan Australia itu sendiri. Tujuan-tujuan tersebut tidak menempati posisi saling eksklusif melainkan disejajarkan melalui cara yang sangat mendasar. Diluar konteks tersebut, upaya berkelanjutan diperlukan agar secara efektif mengintegrasikan dan mengkomunikasikan pertimbangan tersebut dalam seluruh program bantuan untuk mengejar tujuan ganda tersebut dengan cara yang saling menguatkan, transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan. (Byfield, 2016)

Penggabungan AusAid dan DFAT mewakili penguatan bobot yang diberikan untuk tujuan kebijakan luar negeri dan perdagangan, hal tersebut ditandai dengan beberapa pergeseran besar terhadap kebijakan bantuan yang lebih dari perubahan simbolis ataupun *rebranding*. Menurut Profesor Stephen Howes dari *the Development Policy Centre* menyatakan bahwa keseluruhan pembicaraan mengenai diplomasi ekonomi dan dan kepentingan nasional disinyalir menjadi cara untuk mengubah program bantuan, hal tersebut merupakan langkah untuk menjualnya pada khalayak Australia yang skeptis, dalam kata lain seluruh kekuasaan ada pada Menteri Luar Negeri.

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Menteri Luar Negeri Julie Bishop yang menjelaskan bahwa inti dari pendekatan Pemerintah Koalisi dalam program bantuan adalah penggunaan bantuan untuk "*aid-for-trade*" untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan menarik

investasi sector swasta di Negara berkembang yang menggunakan bantuan asing untuk menghubungkan bisnis di Negara berkembang ke regional dan global. (Bruere & Hill, 2016)

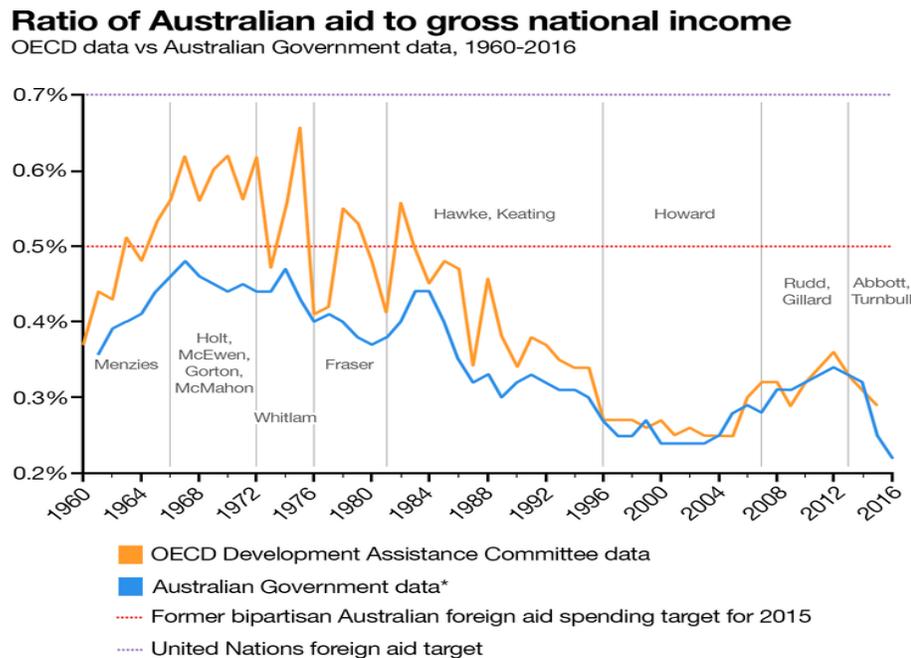
D. Anggaran Dana Bantuan Australia

Pengeluaran Bantuan Pembangunan Pemerintah (ODA) Australia mengalami peningkatan selama periode 2005-2013, sebagai bagian dari Pendapatan Nasional Bruto (PNB). Sementara pada tahun 2001, Australia melakukan kesepakatan dengan PBB untuk mengadopsi *Millenium Development Goals* (MDGs) dan menyatakan diri sebagai negara yang berkomitmen untuk berperan terhadap keanggotaan Australia sebagai pemimpin dunia. Hal tersebut menunjukkan bahwa Australia sejak saat itu memiliki kewajiban untuk memberikan bantuan pembangunan internasional kepada negara-negara yang membutuhkan terutama pada negara-negara berkembang yang diawasi oleh OECD. (Carr, 2013)

Perdana Menteri John Howard berjanji pada konferensi PBB tahun 2005, bahwa pemerintahannya akan melipatgandakan dana program bantuan Australia 2010 dari \$ 2 miliar menjadi \$ 4 miliar per tahun. Komitmen tersebut diawali dari sejarah pemberian dana senilai \$ 1 miliar untuk membantu rekonstruksi dan pembangunan Indonesia pasca Tsunami kawasan Samudera Hindia 2004 silam.

Kampanye pemilu di tahun 2007 merupakan ajang komitmen yang dilakukan Partai Buruh untuk mencapai 0,5 persen dari dana bantuan asing GNI pada 2015-2016. Target tersebut mendapat dukungan dari kedua partai (bipartisan). Hal tersebut merupakan pertamakalinya dalam sejarah Australia bahwa program bantuan mendapatkan perhatian lebih selama kampanye pemilihan. Pada tahun 2007, Perdana Menteri Kevin Rudd menyatakan bahwa pada 2008-2009 AusAid akan mulai berkomitmen pada pelaksanaan jangka panjang Pemerintahan untuk

meningkatkan Bantuan Pembangunan Resmi Australia ke angka 0,5 persen dari GNI pada 2015-2016. Target tersebut ditegaskan kembali oleh kedua belah pihak pada kampanye pemilu tahun 2010. (Australia, 2008)



Gambar 1 : Rasio Perbandingan Dana Bantuan Australia terhadap GNI dari tahun 1960-2016 versi Pemerintah Australia dan OECD (Davies, 2017)

Robin Davies yang merupakan penulis dan pengajar di *Australia National University* menyatakan bahwa diperlukan langkah yang terperinci untuk menganalisis angka-angka bantuan Australia. Hal tersebut tidak mudah, lantaran terdapat perbedaan rasio, periode dan bulan serta terdapat perbedaan dan data-data yang tidak diterbitkan serta sulit ditemukan. Sumber-sumber yang digunakan seperti Buku Tahunan ABS yang sudah dihentikan, Statistik dari seri buku biru AusAid yang sudah dihentikan juga dan Statistik dari buku hijau DFAT.

Meskipun komitmen untuk menstabilkan pendanaan dan meningkatkan anggaran bantuan sejalan dengan inflasi, dalam *Outlook Ekonomi dan Fiskal Pertengahan Tahun (MYEFO)*

Desember 2014 terkandung isyarat penambahan pemangkasan pada anggaran ODA Australia dengan perkiraan senilai \$ 3,7 miliar. Hal tersebut diisyaratkan sebagai pemangkasan dana bantuan terbesar sepanjang sejarah yang akan dilakukan Australia. Hal tersebut direalisasikan pada anggaran tahun 2015-2016, ODA Australia akan turun sekitar \$ 1 miliar atau 20 persen dan akan menjadi pemangkasan dana bantuan terbesar sepanjang sejarah Australia sejak periode 1986-1987 yang pernah mengalami pemangkasan sebesar 12 persen, yakni hampir dua kali lipatnya.

Dalam debat Menteri Luar Negeri dan Perdagangan Australia yakni Stephen Smith dengan Jolie Bishop selaku Wakil Pimpinan Dewan Oposisi, Bishop menyatakan pihak koalisi akan menghargai komitmen pemberian dana bantuan senilai 0,5 persen pada tahun 2015. (Smith, 2010) Meskipun penegasan mengenai target program bantuan 2011 ditunda satu tahun pada masa pemerintahan Julian Gillard dari Partai Buruh, untuk periode tahun 2012-2013 dan kembali ditunda tahun 2013-2014 untuk anggaran tahun 2017-2018 dengan alasan komitmen terhadap anggaran ODA senilai \$ 5,66 miliar atau sebesar 0,37 persen dari GNI dan harapan untuk dapat meningkatkannya menjadi sekitar 0,39 persen pada 2013-2014, lalu 0,41 persen pada 2015-2016 dan 0,45 persen pada periode 2016-2017. (Government, Summary of Australia's Overseas Aid Program 2013-14, 2013)

Periode Pemangkasan	Komitmen	
	Koalisi	Memangkas Dana Bantuan Asing (\$)
2012-13		3,9
2013-14		4,0
2014-15		4,0
2015-16		4,1
2016-17		4,2

Tabel 1 : Asumsi Koalisi Mengenai Kenaikan ODA melalui Indeks Harga Konsumen (MP, 2013)

Pada 18 September 2013, *dateline* mengenai kebijakan 0,5 persen dana ODA sama sekali tidak dihiraukan dan justru mengalami pengurangan secara signifikan dari sebelum-sebelumnya. Pembaharuan terakhir yang diberikan oleh komitmen kebijakan pemilihan koalisi federal menyatakan bahwa dana yang diproyeksikan untuk peningkatan ODA tidak akan dilanjutkan lantaran keadaan ekonomi Australia yang terus mengalami penurunan. Australia dikatakan memerlukan ekonomi yang lebih kuat sehingga bisa lebih banyak memberikan bantuan di masa

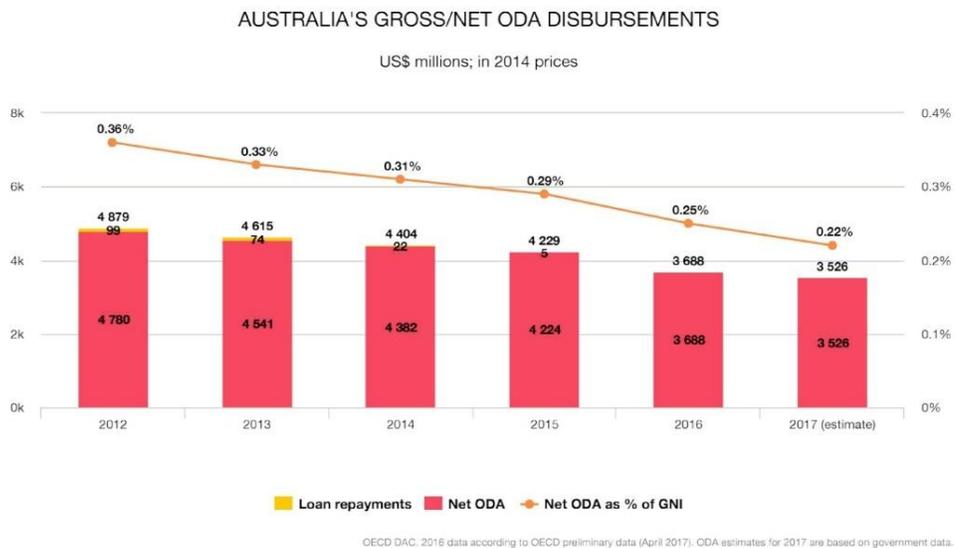
mendatang. Koalisi menyatakan akan memangkas dana bantuan asing dan akan menggunakan indeks kenaikan melalui Indeks Harga Konsumen.

Pengurangan dana bantuan asing sebesar \$ 4,5 miliar dialokasikan untuk prioritas lain dari kebijakan koalisi, termasuk infrastruktur produktif seperti Melbourne *Link East West* (\$ 1,5 miliar), Sydney *WestConnex* (\$ 1,5 miliar) dan untuk melakukan *upgrade* pada Brisbane *Gateway Motorway* (\$ 1 miliar). Meski begitu koalisi tetap berkomitmen pada SDGs dengan meningkatkan dana bantuan asing senilai 0,5 persen dari PNB dari waktu ke waktu, namun tidak dapat berkomitmen terhadap waktu tertentu lantaran melihat keadaan anggaran federal pasca enam tahun utang Tenaga Kerja dan keadaan defisit. Koalisi juga akan kembali memprioritaskan alokasi bantuan asing terhadap LSM yang memberikan dukungan *on-the-ground* pada pihak-pihak yang paling membutuhkan.

Pada Januari 2014 Pemerintahan Koalisi mengumumkan bahwa mereka akan memangkas dana bantuan asing senilai \$ 656 juta atau hampir sebesar 12 persen dari anggaran bantuan 2013-2014. Total perkiraan anggaran ODA tahun 2014-2015 diperkirakan senilai \$ 5,032 miliar. Menteri Luar Negeri Julie Bishop menegaskan bahwa anggaran akan stabil pada \$ 5 miliar di tahun 2015-2016. Meski begitu anggota parlemen pemerintah Australia mengharapkan mampu mempertahankan ODA senilai \$ 7,7 miliar selama lima tahun kedepan.

Anggaran ODA Australia mengalami kemerosotan dari \$ 5,4 miliar pada tahun 2012-2013 menjadi sekitar \$ 3,8 miliar pada anggaran 2016-2017. Dari gambar kedua proyeksi yang dilakukan oleh Pusat Kebijakan Pembangunan dalam hal melihat proporsi pemangkasan dana bantuan akan jatuh ke rekor terendah pada GNI 2019-2020 ke rekor terendah yakni 0,21 persen. Sejak September 2013, proyeksi anggaran bantuan Australia telah mengalami pengurangan kurang lebih sebanyak \$ 11 miliar, lalu pada anggaran federal periode tahun 2015-16 pemerintah Australia

mengambil kebijakan perputaran baru dengan memangkas lebih banyak sekitar \$ 3,7 miliar, lalu dalam tahun-tahun berikutnya mengalami penurunan sebanyak \$ 1 miliar atau lebih dari 20% dari anggaran bantuan dan lebih dari \$ 4 miliar.



Gambar 2 : Penurunan ODA Australia dari periode 2012-13 sampai 2017-18

Meskipun pemangkasan tersebut hanya sebesar 1% dari anggaran federal, namun kebijakna tersebut merupakan sumber dari 25% agenda penghematan anggaran federal Australia. Hal tersebut menandakan bahwa Australia telah secara substansial mengurangi kontribusinya terhadap bantuan dan pengembangan. Meskipun tidak membuat kebijakan yang sejalan dengan komitmen terhadap Indeks Harga Konsumen (CPI), Menteri Luar Negeri Australia menganggap bahwa hal

tersebut merupakan pendekatan rasional yang akan memberikan stabilitas dan prediktabilitas untuk mitra negara berkembang Australia.

Anggaran Federal periode tahun 2015-16 merupakan puncak pemangkasan bantuan Australia pasca Pemilu Federal tahun 2013. Lebih dari \$ 11 miliar dana anggaran telah dipangkas setelah dilakukan realisasi pertama pada Januari 2014 ketika Pemerintah Australia mengumumkan pemangkasan sebanyak \$ 600 juta pada anggaran tahun 2013-14. Pemangkasan berkelanjutan yang lebih substansial dikonfirmasi dalam Anggaran Federal tahun 2014-15 hingga periode tahun 2017-18 dengan target pengurangan \$ 7 miliar.

Sebagai hasil dari Anggaran Federal 2014-15, anggaran bantuan dibatasi pada \$ 5 pada tahun 2013-14 dan 2014-15 meskipun pada awalnya Pemerintah Australia berkomitmen untuk mengembangkannya sesuai dengan CPI dari tahun 2016-17 dan seterusnya. DFAT menilai bahwa kebijakan ini merupakan pendekatan yang masuk akal yang akan memberikan stabilitas dan prediktabilitas kepada mitra negara berkembang Australia.

Bendahara Australia, Joe Hockey mengatakan bahwa penghematan \$ 3,7 miliar dalam program bantuan Australia selama empat tahun kedepan akan mengimbangi komitmen baru dalam pertahanan dan keamanan nasional. Pemangkasan yang tercermin dalam Anggaran 2015-16 tersebut menyatakan bahwa anggaran bantuan Australia mengalami penurunan \$ 5,6 miliar dari periode tahun 2012-13.

Menurut perhitungan dari Pusat Kebijakan Pembangunan (ANU), kebijakan tersebut merupakan pemangkasan bantuan multi-tahunan terbesar yakni sebesar 33% yang artinya bantuan Australia jatuh ke 0,22% dari PNB untuk periode 2017-18. Keputusan tersebut lebih bisa dikatakan dibuat dari sudut pandang geografis dan politik daripada melalui penilaian terhadap efektifitas

program-program pembangunan dari masing-masing negara. Dengan pengecualian Kamboja, Nepal dan Timor Leste, negara-negara di Asia mengalami pemangkasan bantuan sebanyak 40% .

Papua Nugini hanya dipangkas 5% dan pemangkasan 10% untuk pendanaan Wilayah Pasifik. Kawasan Asia dan Sub-Sahara mengalami pemangkasan bantuan sebesar 70% dan bantuan ke Timur Tengah dikurangi hingga 43%. Dengan kata lain, Papua Nugini menggantikan Indonesia menjadi negara penerima bantuan Australia terbesar dengan penerimaan sebanyak 477,4 juta pada periode 2015-16. Kebijakan pemangkasan dana bantuan Australia tersebut mengisyaratkan bahwa Australia akan keluar dari 10 besar donor OECD dengan kata lain, Australia akan kehilangan pengaruh dengan beberapa mitra pembangunan dan dengan rekan-rekannya dalam bingkai global mengenai pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Australia Government. (2014). Australian aid: promoting prosperity, reducing poverty, enhancing stability. *Department of Foreign Affairs and Trade*, 9.
- Australia, C. o. (2008). Portofolio Budgets Statements 2008-2009. *Foreign Affairs and Trade Portofolio*, 93-94.
- Bruere, W., & Hill, C. (2016). Changes to Australia's Overseas Aid Program Under the Abbott and Turnbull Governments 2013-2016 : key policies and responses. *Parliament of Australia*, 4-5.
- Byfield, S. (2016). Aid and National Interest - Bridging Idealism and Realism. <https://acfid.asn.au/sites/site.acfid/files/Byfield,%20Sam%20-%20Aid%20and%20the%20National%20Interest.pdf>, 1-5.
- Carr, H. B. (2013). *Australia's International Development Assistance Program 2013-14*. Canberra: Departmennt Foreign Affairs and Trade.
- Davies, R. (2017). Methodology : finding the numbers of Australia's foreign aid spending over time. <https://theconversation.com/methodology-finding-the-numbers-on-australias-foreign-aid-spending-over-time-71470> (diakses pada 4 Agustus 2018 pukul 18.34 WIB).
- Davis, D. T. (2006). Does Australia have an international development assistance policy? : National interest and foreign aid policy making. *Second Oceanic Conference on International Studies* (pp. 18-29). Melbourne: University of Melbourne.
- Evans, G. (2015). Good International Citizenship : Values and Interests in Foreign Policy Making. *Sydney University Law School*. Sydney : <http://gevans.org/speeches/speech580.html>.

- Goodman, J., & dkk. (2016). Australia's New Aid Paradigm' : Beyond ODA? *AID Watch*, 1.
- Government, A. (2013). Summary of Australia's Overseas Aid Program 2013-14. *Department of Foreign Affairs and Trade*.
- MP, H. J. (2013). *Final Update On Federal Coalition Election Policy Commitment*. Canberra: Liberal Party of Australia.
- Risasta, B. (2015). Motivasi Australia Memberikan Bantuan Pendidikan Kepada Madrasah di Indonesia melalui AusAid Tahun 2011-2014. *Jurnal Hubungan Internasional Universitas Riau* , 1-2.
- Smith, S. (2010). *Transcript : Foreign Affairs Debate at The National Press Club Canberra*. Canberra: Australian Labour.
- Statistics, A. B. (2001). *Year Book Australia*. Canberra: Australian Bureau of Statistics.
- Trade, D. o. (2017). Aid Programming Guide . *Australian Government*, 11.