

# Bantuan Luar Negeri sebagai Bentuk Implementasi *Economic Persuasion* Amerika Serikat ke Sudan

*Foreign Aid as a Form of Implementation of United States Economic Persuasion to Sudan*

Sindy Yulia Putri<sup>a,1</sup>

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta<sup>a</sup>  
sindyulia@upnvj.ac.id<sup>1</sup>

---

## ABSTRAK

Bantuan luar negeri (BLN) yang dikucurkan oleh Amerika Serikat (AS) di konflik Darfur, Sudan memperoleh sorotan dari masyarakat global. Bantuan ini mencerminkan kebijakan persuasi ekonomi sebagai bentuk kepentingan ekonomi-politik AS di Sudan. AS diasumsikan tidak konsisten, karena tetap berkomitmen memberikan bantuan ke Sudan meski pada saat yang sama memberlakukan sanksi ekonomi ke Sudan. Berbagai bantuan yang didistribusikan AS mencakup bantuan kemanusiaan, pangan, sanitasi, bantuan teknis, pinjaman bersyarat, hibah, dan sebagainya. Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, karena penelitian ini hanya menggambarkan kepentingan AS di balik pendistribusian BLN di saat melakukan sanksi ekonomi ke Sudan. Hasil penelitian ini yaitu AS memberdayakan BLN sebagai bentuk realisasi economic persuasion khususnya structural economic linkage. Maka meskipun AS memberlakukan sanksi ekonomi ke Sudan, AS tetap menyalurkan BLN ke negara tersebut, dengan maksud untuk tetap memperoleh akses energi seperti minyak dan gas. Terlebih lagi, di saat yang sama AS tetap mengedepankan stabilitas politik di kawasan Afrika untuk mencapai kepentingan ekonominya. AS berperan dalam meminimalisir konflik Darfur dengan penyaluran beragam bentuk BLN untuk menormalisasi hubungan diplomatik dengan Sudan dan sekaligus menjaga keberlangsungan kemitraan dengan berbagai negara di kawasan Afrika.

*Kata Kunci : Amerika Serikat, Sudan, Bantuan Luar Negeri, Persuasi Ekonomi*

## ABSTRACT

The foreign aid provided by the United States in the Darfur's conflict, Sudan has received attentions from the global community. This assistance reflected on the policy of economic persuasion as a number of the United States' political and economic interests in Sudan. The US was assumed to be inconsistent. The US still committed to provide aids to Sudan whereas it imposed economic sanctions on Sudan. A wide variety of aids included humanitarian assistance, food, sanitation, technical assistance, conditional loans, grants, and so forth. This paper has used a descriptive qualitative approach, because this study only described the US interests behind a number of foreign aid's distributions, when the US carried out economic sanctions against Sudan. The result of this study is that the US empowered foreign aid as a form of realization of economic persuasion, especially a structural economic linkage. Although the US enforced economic sanctions on Sudan, the US still had distributed foreign aid to that country. The US had ambitions to obtain an access to energies such as oil and gas, as well as to maintain a political stability in the African region. The US played a role in minimizing the Darfur's conflict by providing a range of foreign assistances not only to normalize diplomatic relations with Sudan, but also to maintain sustainable partnerships with among countries in an African region.

*Keywords : The United States, Sudan, Foreign Aid, Economic Persuasion*

---

Disubmit: 06 Maret 2022

Info Artikel :  
Direview: 19 Maret 2022

Diterima: 30 Maret 2022

Copyright © 2022 – PIR Journal. All rights reserved.

---

## 1. PENDAHULUAN

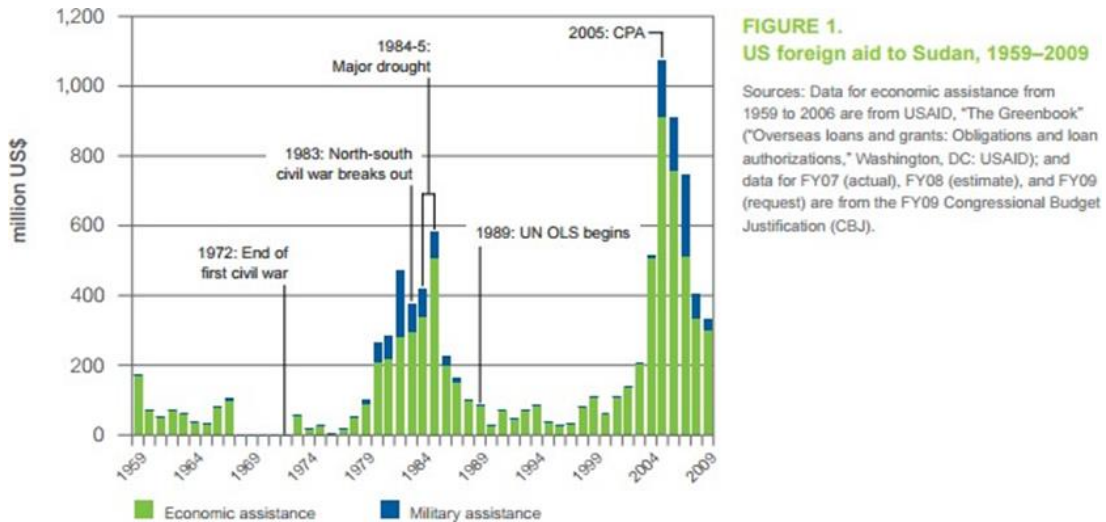
Bantuan luar negeri (BLN) ditilik sebagai peran negara donor dalam memberikan sejumlah dana ataupun merealisasikan berbagai program di negara mitra yang kerap dikategorikan sebagai negara miskin

dan berkembang (Redelet, 2006:4). Selanjutnya, Komite Bantuan Pembangunan (DAC) OECD memaknai BLN sebagai bantuan pemerintah yang secara khusus menargetkan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan negara-negara berkembang dan absah jika BLN dianggap sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. OECD membagi BLN ke dalam tiga bentuk, yaitu pinjaman bersyarat, hibah, dan bantuan teknis dengan tujuan untuk pembangunan ekonomi dan kesejahteraan bersama. Sementara bagi Klingebiel (2014:1), BLN digunakan untuk menjaga catatan kuantitatif kontribusi negara-negara maju untuk pembangunan global dan menjadi bahan komparasi, negara-negara mana sajakah yang paling berperan dalam aksi pembangunan global secara kolektif. Bahkan di era revolusi industri 4.0 ini, BLN semakin mengarah pada kerjasama selatan selatan (KSS), karena dinilai masih di bawah payung yang sama dalam mempererat kemitraan multilateral antara donor dan mitra dengan muara pembangunan global (Li, 2018:17). Praktik BLN pertama kali dicontohkan oleh AS melalui Marshall Plan sebagai upaya untuk merekonstruksi pembangunan Eropa pasca Perang Dunia II. Dalam rangka distribusi BLN, AS kemudian membentuk dua institusi yang berperan sebagai agen pembangunan internasional, yaitu *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) yang berkembang menjadi *World Bank* dan *United Nations Development Program* (UNDP). Awalnya, sasaran BLN AS adalah Yunani dan Turki dalam rangka mempertahankan rezim dan stabilitas keuangan. Lalu kemudian meluas hingga Asia dan memperoleh dukungan dana tambahan dari negara donor lainnya, mencakup Perancis, Jepang, dan Inggris (Lancaster, 2007:28-29).

BLN sejatinya merupakan komponen terbesar dari anggaran urusan internasional dan dipandang oleh banyak Anggota Kongres sebagai instrumen krusial dari kebijakan luar negeri AS. Atas dasar alasan keamanan nasional, komersial, dan kemanusiaan, bantuan AS mengalir melalui banyak lembaga federal untuk mendukung beragam tujuan dalam kerangka diplomatik (*diplomatic purpose*). Berbagai tujuan tersebut termasuk mempromosikan pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan, perbaikan tata kelola, perluasan akses ke perawatan kesehatan dan pendidikan, peningkatan stabilitas di wilayah konflik, melawan terorisme, mempromosikan HAM, memperkuat aliansi, dan merestriksi produksi dan perdagangan obat-obatan terlarang. Pada tahun fiskal 2019, BLN AS semakin mengalami eskalasi hingga lebih dari USD 48 miliar. Sekitar 41% dari bantuan ini dialokasikan untuk perluasan dan penguatan program-program ekonomi bilateral (termasuk bantuan ekonomi strategis) dan 35% untuk bantuan keamanan militer dan nonmiliter, 20% untuk kegiatan kemanusiaan, dan 4% untuk mendukung kerja lembaga multilateral. Sebagian besar BLN dapat berbentuk transfer tunai, peralatan dan komoditas, infrastruktur, pendidikan, pelatihan, dan bantuan teknis. Bahkan dalam beberapa dekade terakhir, BLN yang didistribusikan secara eksklusif lebih banyak porsi atas dasar hibah daripada pinjaman. Hingga saat ini, AS adalah donor bantuan asing terbesar di dunia, menyumbang hampir 23% dari total bantuan pembangunan resmi dari pemerintah donor utama di tahun 2019 (Morgenstern & Brown, 2022:2).

Seiring berjalannya waktu, jangkauan BLN AS mengalami perkembangan geografis dan Afrika merupakan sasaran baru bagi AS dalam mengalokasikan dananya, karena dinamika ekonomi-politik internal Afrika yang belum mampu diselesaikan oleh pemerintah negara-negara yang bersangkutan. Salah satu negara di kawasan Afrika yang intens memperoleh BLN dari AS adalah Sudan. AS telah menjalin hubungan diplomatik dengan Sudan pada tahun 1956, setelah kemerdekaannya dari administrasi bersama oleh Mesir dan Inggris. Realitanya, Sudan pernah memutuskan hubungan diplomatik dengan AS pada tahun 1967 setelah dimulainya Perang Arab-Israel. Kemudian normalisasi hubungan dibangun kembali pada tahun 1972. Namun hal tersebut tidak berlangsung lama, setelah Brigadir Jenderal Omar al-Bashir mengambil alih kekuasaan dalam kudeta tahun 1989 yang didukung oleh kelompok Islam, Sudan dianggap menjalin hubungan dengan organisasi teroris internasional, yang mengakibatkan AS menandai Sudan sebagai State Sponsor of Terrorism di tahun 1993 dan penangguhan operasionalisasi Kedutaan Besar AS pada tahun 1996. Kemudian Kedutaan Besar AS dibuka kembali pada tahun 2002. Al-Bashir mempertahankan kekuasaan selama hampir tiga dekade, hingga protes meluas hingga penggulingannya pada April 2019. Pasang surut hubungan diplomatik AS-Sudan merefleksikan tarik menarik kepentingan di antara kedua belah pihak, karena sebetulnya keduanya juga saling membutuhkan satu sama lain (US

Department of State, 2022). BLN ke Sudan didistribusikan oleh *United States Agency for International Development* (USAID). BLN disalurkan AS sejak tahun 1959 dan difokuskan pada program-program pembangunan, ekonomi, kesehatan, dan keamanan/militer (Dagne, 2011:1). Bantuan militer disinyalir sebagai konsekuensi konflik terhadap perebutan akses minyak yang terjadi antara Sudan Utara dan Sudan Selatan. Secara umum, alokasi BLN AS dan negara-negara OECD lainnya ke Sudan dapat digambarkan melalui grafik berikut.



Grafik 1. Jumlah BLN AS untuk Sudan 1959-2009  
Sumber: Oxfam America hlm. 3

Berdasarkan grafik di atas, BLN yang diberikan AS ke Sudan cenderung fluktuatif. BLN cenderung menurun dari tahun 1959-1969 dan mulai meningkat kembali pada tahun 1980-an akibat perang saudara antara Sudan Utara dan Sudan Selatan. Sayangnya, bantuan AS kembali turun pada tahun 1987 hingga 2004. Kemudian pada tahun 2005 bantuan tersebut sempat meningkat, namun tidak dapat dipertahankan hingga tahun 2009 dikarenakan krisis finansial global. Sejak tahun 2000, bantuan AS telah bergeser jauh, karena beberapa daerah miskin atau rawan. Di kawasan Sub-Sahara Afrika sendiri, dari tahun 2000 hingga 2019 terdapat 15 negara penerima bantuan terbesar dan Sudan hingga kini masih masuk dalam *top 15 countries* tersebut. Terlebih lagi, bantuan tersebut biasanya difokuskan pada reduksi epidemi HIV/AIDS dan beberapa inisiatif kebijakan untuk upaya penyesuaian masyarakat secara lebih menyeluruh, mencakup *Power Africa*, *Feed the Future*, dan *Prosper Africa* (Morgenstern & Brown, 2022:20).

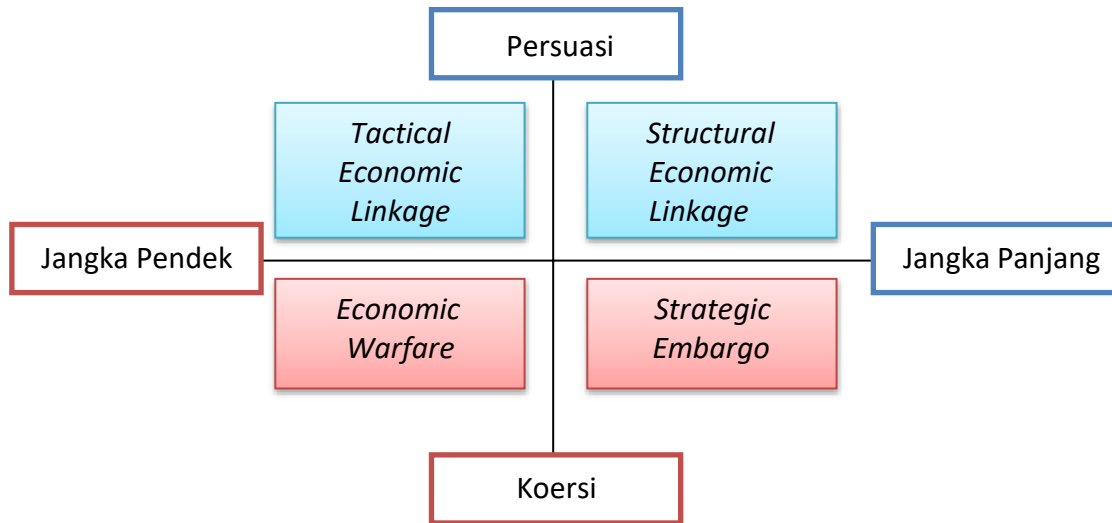
Realitanya, terdapat fakta menarik terkait BLN AS ke Sudan. Meskipun AS memberikan BLN ke Sudan, di waktu yang sama AS juga memberikan sanksi ekonomi (Development Initiatives, 2006:2). Adapun sanksi ekonomi yang diberikan AS berupa embargo perdagangan dan blokade terhadap aset pemerintah Sudan. Sanksi secara ekonomi dan politik diberikan pemerintah AS karena Sudan dianggap telah mendukung terorisme dan pelanggaran terhadap HAM seperti perbudakan dan perampasan hak beragama terkait dengan konflik Darfur (Office of Foreign Asset Control, 2013:3-4). Maka dari itu timbul pertanyaan "Mengapa AS menyalurkan BLN ke Sudan, padahal AS memberikan sanksi ekonomi ke Sudan pada waktu yang sama?"

## 2. PEMBAHASAN

Tulisan ini akan ditelaah dengan konsep *economic persuasion* dan menggunakan pendekatan kualitatif bersifat deskriptif. Sementara pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur. Nassaji (2015:130) mengeksplorasi, bahwa penelitian dengan pendekatan deskriptif menonjolkan beragam data naturalistik dan peneliti biasanya meminimalisir intervensi variabel yang digunakan. Penelitian jenis ini juga membutuhkan pemahaman dan perspektif peneliti untuk menginterpretasikan deskripsi fenomena yang sedang diteliti.

Baldwin (1985:35) di dalam bukunya yang berjudul *Economic Statecraft* mengelaborasi logika *economic persuasion*. Baldwin mendefinisikan strategi *economic statecraft* sebagai upaya yang dilakukan pemerintah untuk mempengaruhi negara lain dengan cara mengandalkan sumber daya yang memiliki kesamaan dengan harga pasar. Menurut Baldwin, dalam berbagai kasus, pemberian sanksi positif memang lebih efektif dibandingkan sanksi negatif. Sanksi positif merupakan imbalan yang diberikan kepada negara lain, sementara sanksi negatif adalah hukuman berupa ancaman atau tindakan. Baldwin menerangkan, bahwa pemberian sanksi positif lebih berhasil untuk membujuk negara lain melakukan suatu tindakan daripada pemberian sanksi negatif yang sifatnya memaksa dan koersif. Hal ini disebabkan karena pemberian sanksi positif akan memicu keinginan negara target untuk melakukan kerjasama dengan negara pemberi sanksi. Sebaliknya, pemberian sanksi negatif akan cenderung membuat negara target enggan bekerja sama. Dalam hal ini, insentif ekonomi merupakan sebuah fungsi dari situasi politik, yakni memberikan pengaruh pada preferensi negara lain, bukan untuk mengerahkan *power*.

Sementara itu, studi yang dilakukan oleh Mastanduno juga mengulas *economic persuasion*. Mastanduno (1999:25) menjabarkan empat strategi ekonomi yang bisa diaplikasikan suatu negara untuk berdiplomasi, yaitu *economic warfare*, *strategic embargo*, *tactical economic linkage*, dan *structural economic linkage*. Istilah *linkage* bukan berarti menolak atau melemahkan target, melainkan adanya pertukaran ekonomi yang saling menguntungkan. Strategi tersebut juga dimaksudkan untuk mempengaruhi perilaku atau kebijakan pemerintah negara target. Hal tersebut sejalan dengan konsep *economic statecraft* yang dikemukakan oleh Baldwin. Perbedaan antara *tactical economic linkage* dan *structural economic linkage* terletak pada tingkat persyaratan yang diberikan kepada negara target. Strategi *tactical economic linkage* dapat menyesuaikan dengan perubahan perilaku target dengan memberikan imbalan pada negara target jika berperilaku baik. Sebaliknya, jika negara target berperilaku buruk, maka ia akan memperoleh ancaman dan sanksi. Sementara itu, *structural economic linkage* mengandalkan peningkatan intensitas hubungan ekonomi, sehingga dalam jangka panjang, negara yang berdiplomasi dapat membujuk negara target atau mendorong perubahan yang diinginkan muncul dalam kebijakan negara target.



Gambar 1. Strategi Ekonomi Menurut Mastanduno  
Sumber: Diolah sendiri oleh penulis dari Mastanduno (1999:25)

Selanjutnya Mastanduno (1999:26) mengemukakan, bahwa *economic persuasion* melalui pemberian insentif memiliki beragam tujuan politik, mulai dari yang bersifat sederhana seperti mengirim sinyal tertentu, hingga tujuan yang lebih kompleks seperti menciptakan stabilitas politik. Terdapat beberapa sanksi positif yang dapat diberikan kepada target untuk tujuan politik, seperti pemberian pinjaman, hibah, kebijakan pajak yang menguntungkan, memberikan status *most-favored-nation* (MFN), pengurangan tarif, jaminan investasi, dan lain sebagainya. Sementara itu, Baldwin (1985:36) menekankan, bahwa terdapat dua instrumen utama dalam *economic persuasion*, yaitu pembelian atau pembayaran langsung dan perdagangan bebas. Dalam hal ini, penghapusan utang dan hibah yang tidak menuntut pengembalian bisa termasuk ke dalam pembelian (*purchase*). Sementara perdagangan bebas dapat menjadi instrumen dalam *economic persuasion*, karena komitmen di dalamnya diberdayakan untuk mencapai tujuan politik luar negeri, mencakup mendorong pemulihan ekonomi, menjamin ketersediaan akses SDA, menstimulasi pembangunan ekonomi, menciptakan pasar untuk ekspor, atau bahkan menciptakan situasi yang kondusif bagi keamanan dan perdamaian dunia.

Terkait dengan konflik Darfur di Sudan, respon komunitas internasional dapat dikatakan lambat dan tidak efektif, karena pemerintah Sudan berkali-kali menolak untuk mengizinkan pekerja pemberi bantuan memasuki Darfur. Hampir satu tahun setelah konflik pecah, beberapa anggota dari komunitas internasional mulai membicarakan keadaan kekerasan HAM dan penyebaran krisis kemanusiaan di Darfur. Berdasarkan hasil dari beberapa analisis, AS di bawah pemerintahan Presiden Bush tidak menganggap konflik Darfur sebagai suatu prioritas, bahkan pemerintah lebih berfokus pada pembicaraan antara pemerintahan Sudan dan *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM). Pernyataan resmi mengenai Darfur pertama kali dikeluarkan pihak Gedung Putih pada awal April 2004. Pernyataan tersebut baru dikeluarkan setelah USAID dikirim untuk menyelesaikan krisis kemanusiaan di Darfur pada akhir 2003. Beberapa pejabat PBB telah menegaskan tujuan dan memperlihatkan perhatian ke publik mengenai kondisi kemanusiaan yang semakin memburuk di Darfur. *Resident Humanitarian Coordinator* untuk PBB secara berkala telah melaporkan ke kantor pusat mengenai kekerasan HAM di Darfur. Di akhir tahun 2004, *United Nations Human Rights Committee* (UNHRC) menunjukkan pandangannya terhadap situasi Darfur dengan mengadopsi pendapat Ketua Umum UNHRC yang didukung oleh sebagian besar anggota komisi. Delegasi AS berusaha mencari resolusi terbaik untuk Darfur. Akan tetapi, baik dari pihak AS maupun PBB saat itu sempat menunda pemberian kritik dan laporan kekerasan HAM Darfur agar dapat

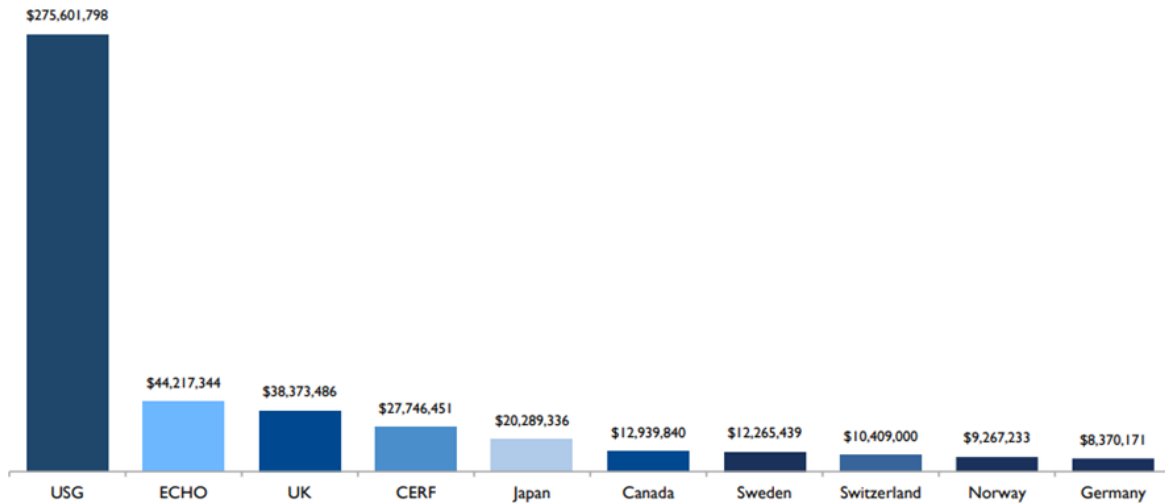
mengamankan akses ke wilayah Sudan dan tidak semakin memanaskan situasi di sana (International Crisis Group/ICG:2004).

Selanjutnya di akhir April 2004, delegasi PBB diizinkan mengunjungi Sudan untuk melihat kondisi kemanusiaan di wilayah tersebut. Berdasarkan laporan PBB dan pemerintah AS, situasi di Darfur dianggap menjadi salah satu kasus kemanusiaan dan krisis HAM terburuk di dunia. Sebagian besar masyarakatnya terlantar, lebih dari 140.000 orang diusir paksa, dan 10.000 penduduk telah dibunuh. Sejak Februari 2003, USAID telah memberikan bantuan kemanusiaan untuk Darfur hampir sebesar USD 100 juta dan pemerintahan Bush telah berjanji untuk memberikan bantuan dana pada Juni 2004 sebesar USD 188 juta. USAID juga membentuk tim yang disebut *Disaster Assistance Response Team* (DART) untuk Darfur, walaupun pemerintah Sudan menunda peluncuran tim tersebut selama beberapa minggu. Pemerintah Sudan menilai bahwa USAID terlalu bersimpati kepada para pemberontak. Sementara itu, kondisi kemanusiaan semakin memburuk di seluruh wilayah akibat restriksi yang selalu dilancarkan oleh pemerintah sendiri. Restriksi ini berupa larangan izin perjalanan dan operasi bantuan ke Darfur juga ke banyak wilayah lainnya yang terkena dampak konflik. Pada tahun 2004, Kongres AS akhirnya menerbitkan beberapa resolusi terkait Sudan dan Konflik di Darfur (USAID:2004). Bahkan terbaru di tahun 2022, PBB memperkirakan bahwa hingga 9,8 juta orang mengalami kerawanan pangan akut tingkat tinggi pada tahun 2022 karena hasil panen di bawah rata-rata, konflik terus-menerus, meningkatnya harga pangan, dan berkurangnya daya beli rumah tangga. Terlebih, sekitar 70.000 warga sipil mengungsi akibat konflik yang semakin memanaskan di wilayah Darfur. Kemudian terdapat sedikitnya 81 kasus kematian dan cedera pada lebih dari 2.000 orang. Protes juga acap kali berlangsung di tengah isu ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintahnya (Konrad Adenauer Stiftung, 2021:9-10).

#### A. Penyaluran BLN AS ke Sudan

Konflik Darfur di Sudan mengakibatkan tingginya jumlah pengungsi (*refugee*). Para pengungsi biasanya memanfaatkan jalur Sungai Nil untuk menyeberang dari Sudan Selatan ke Sudan Utara. Pada Desember 2013, ada sekitar 350.000 orang yang mengungsi dari Sudan Selatan dikarenakan konflik Darfur. Gelombang pertama pengungsi sebanyak 66.500 orang tiba di Sudan Utara pada awal tahun 2013. Lalu sisanya mengungsi pada gelombang kedua yaitu di akhir tahun 2013. Dalam menyikapi masalah pengungsi, Pemerintah Sudan menyepakati sebuah MoU dengan UNHRC. Kesepakatan tersebut mengatur mekanisme perpindahan orang dari Sudan Selatan ke Sudan Utara. Pemerintah mengeluarkan kartu identitas baru bagi warga Sudan Selatan yang ingin bermigrasi ke Sudan Utara. Mereka harus membawa kartu identitas baru tersebut, jika mereka ingin pindah (ICG:2004).

Konflik Darfur mengundang sorotan dari banyak pihak domestik dan internasional. Institusi internasional yang berperan dalam penyaluran bantuan adalah UN melalui UNHRC, UNICEF, OCHA, dan *United Nations Central Emergency Response Fund* (CERF). Sementara bantuan dari pihak NGO berasal dari *Médecins Sans Frontières-Belgium* (MSF-B), *Sudanese Red Crescent Society* (SRCS), *International Organization for Migration* (IOM), dan *Emergency Children Health Organization* (ECHO). Kemudian terdapat beberapa negara yang juga memberikan BLN dalam bentuk bantuan humaniter, seperti UK, Jepang, Norwegia, Swedia, Swiss, Kanada, Denmark, dan AS. Berikut dijelaskan secara detail persentase bantuan dari beberapa negara dan institusi internasional (USAID:2015).



Grafik 2. Total Bantuan Humaniter Negara-Negara di Dunia ke Sudan 2015  
Sumber: USAID, 2015:4

Berdasarkan grafik di atas, AS adalah negara donor dengan jumlah bantuan humaniter terbesar pada tahun 2015. Bantuan humaniter AS mengalahkan beberapa negara besar lainnya, seperti UK, Swiss, Kanada, Swedia, dan Jepang. Grafik menunjukkan total keseluruhan bantuan yang diberikan AS kepada Sudan sebesar USD 311,7 juta. AS mengucurkan bantuan dalam penyelesaian konflik Darfur melalui USAID. Bantuan AS terdiri dari beberapa area di antaranya kesehatan (28%), air dan sanitasi (18%), nutrisi (13%), logistik (13%), agrikultur dan ketahanan pangan (11%), pengelolaan informasi (10%), pemulihan ekonomi (4%), perlindungan (2%), permukiman (1%). Masalah pengungsi Sudan berimbas pada masalah ketahanan pangan. USAID membentuk jaringan bernama *Famine Early Warning Systems Network* (FEWS NET) untuk membantu sektor agrikultur Sudan, khususnya budidaya gandum dan padi. Hal ini berkontribusi positif pada eskalasi kedua produk agrikultur tersebut. Menurut *Crop and Food Supply Assessment Mission*, pada November 2014 pertumbuhan gandum dan padi meningkat hingga 50% dalam 5 tahun terakhir. Selain bantuan pada pangan, USAID juga mengucurkan bantuan untuk membangun tempat pengungsian atau permukiman sementara pada 57.500 orang pengungsi. Tempat pengungsian tersebut dibangun di Otash, Darfur Selatan, sehingga disebut dengan kamp Otash (USAID, 2015:4).

Pada tahun 2014, USAID bersama dengan *UN World Food Program* (WFP) menyediakan uang tunai USD 3 juta untuk 150.000 orang yang terkena dampak konflik di Darfur. Dana tersebut digunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan para pengungsi di pinggiran Sungai Nil, Kordofan Selatan, Kordofan Barat, dan wilayah-wilayah di Darfur yang dipenuhi konflik. FEWS NET melaporkan, bahwa konflik Darfur menyebabkan masalah pangan selama 3 bulan di daerah Kordofan Selatan. Selain itu, konflik tersebut juga mengakibatkan stres dan gejala sosial lainnya pada masyarakat. Total keseluruhan masyarakat Sudan yang mengalami kerawanan pangan akut sekitar 3 juta orang. Bantuan humaniter selanjutnya juga diberikan oleh Pemerintah AS pada warga Sudan dan Nairobi sebesar USD 6,2 juta karena Nairobi mengalami efek domino sebagai implikasi dari konflik Darfur di Sudan (USAID, 2015:5).

Hingga di tahun 2022, Pemerintah AS menerbitkan respon kebijakan untuk membantu penanganan konsekuensi yang terjadi akibat konflik Darfur, yaitu (USAID, 2022):

1) Keamanan Pangan

USAID's Bureau for Humanitarian Assistance (USAID's BHA) mendukung beberapa divisi dan mitra seperti UN Food, FAO, UNICEF, dan WFP untuk memberikan bantuan pangan darurat kepada masyarakat yang mengalami kerawanan pangan akut di Sudan, terutama melalui transfer

tunai untuk bahan pangan olahan, sereal, kacang-kacangan, dan minyak sayur dari AS, dari kawasan sekitar, dan lokal. Dengan dukungan Pemerintah AS dan beberapa donor multilateral lainnya, WFP mampu menjangkau sekitar 9 juta orang di Sudan dengan bantuan makanan kemanusiaan pada tahun 2021, termasuk hampir 1,5 juta anak-anak dan hampir 278.000 wanita hamil dan menyusui.

2) Bidang Kesehatan

USAID's BHA juga turut mendukung IFRC, IOM, UNICEF, UNFPA, WHO, dan 10 organisasi non-pemerintah (NGO) internasional untuk menyalurkan perawatan kesehatan untuk warga Sudan. BHA juga telah menyediakan obat-obatan esensial, mendukung fasilitas kesehatan, dan melatih tenaga kesehatan untuk dapat memenuhi kebutuhan kesehatan kritis, serta upaya respons Covid-19. Selain itu, mitra NGO, *Bureau of Population, Refugees, and Migration* (PRM) negara-negara bagian AS, dan UNHCR mendukung intervensi kesehatan penting untuk pengungsi dan populasi rentan lainnya di Sudan.

3) *WASH Program*

Selain dua bidang sebelumnya, Pemerintah AS juga menginisiasi *Water, sanitation and hygiene (WASH) Program*. PRM dan USAID's BHA mendukung program WASH di seluruh Sudan untuk mencegah dan mengatasi wabah penyakit menular tak terkecuali Covid-19. Selain itu, program ini bermuara pada ketersediaan akses air sebagai kebutuhan dasar untuk beraktivitas dan dikonsumsi secara aman. Pendanaan juga berasal dari FAO, IFRC, IOM, UNICEF, WHO, dan 15 mitra NGO yang turut memberikan dukungan WASH darurat, termasuk sesi kesadaran kebersihan dan air minum yang aman bagi populasi yang terkena dampak konflik dan populasi lain yang membutuhkan.

4) Gizi

Terakhir, USAID's BHA mendukung mitra di garis depan dalam upaya untuk mengidentifikasi, mencegah, dan mengobati kekurangan gizi akut melalui penerapan pendekatan intervensi terpadu multisektor, terutama intervensi kesehatan, WASH, penyediaan suplemen gizi, pertanian, dan ketahanan pangan. Program gizi mendukung manajemen malnutrisi berbasis masyarakat dan berbasis bukti dengan berfokus pada anak-anak dan ibu hamil dan menyusui serta mendukung pendidikan gizi (USAID, 2022).

### B. *Kepentingan AS di Sudan*

Eksistensi AS di Sudan merupakan manifestasi upaya demi mencapai kepentingan nasional AS. Dalam hal ini, AS lebih condong berusaha untuk menggapai berbagai kepentingan konkret, bukan hanya terkait kebijakan kemanusiaan. Kepentingan esensial AS di Sudan lebih mengarah pada penyebaran kepentingan strategis. Seperti yang diketahui, AS merupakan negara demokrasi yang menjunjung prinsip dasar negaranya, sehingga kebijakan luar negeri masih berkelindan pada promosi demoktasi, perlindungan hak-hak warga negaram terlebih pada hak perempuan dan anak, mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih inklusif, dan memprioritaskan ilmu pengetahuan, edukasi, dan akses kesehatan yang dimiliki oleh Pemerintah AS (US Department of State, 2019). Kebijakan inilah yang juga dimanifestasikan AS di Darfur, Sudan. Pemberian bantuan kemanusiaan dan berbagai bentuk BLN lainnya dalam konflik Darfur sejatinya tidak terlepas dari kepentingan AS yang secara eksplisit terlihat ingin mempromosikan implementasi demokrasi yang lebih baik di Sudan agar normalisasi hubungan diplomatik AS-Sudan bisa berlangsung lebih baik kedepannya. Namun, *mistrust* warga Sudan turut mewarnai relasi kedua belah pihak. Bagi masyarakat Sudan, AS hanya sekedar hadir dan menunjukkan sedikit kiprahnya di tengah gejolak ekonomi-politik Sudan (Verjee, 2018:3). Sementara DiRienzo (2017:63) menilik *spillover effect* di negara-negara tetangga Sudan yang disebabkan oleh instabilitas politik Sudan. AS melihat bahwa instabilitas di Sudan akan mengganggu negara-negara yang menjadi mitra dagang utama (*key trading partners*) AS selama ini, yakni Mesir, Ethiopia, Kenya, dan Uganda. Hal tersebut akan mengakibatkan



mitra utama AS tidak lagi memiliki abilitas untuk membantu AS dalam melawan terorisme, menjaga keamanan, dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Instabilitas ekonomi dan politik negara-negara yang menjadi mitra utama AS akan berimbas pada perekonomian AS, terutama Mesir yang memang sudah menjalin kerjasama ekonomi yang erat dengan AS. Terlebih lagi, Mesir merupakan salah satu pasar AS dengan nilai perdagangan yang tinggi. Selain itu, AS dan Mesir juga telah menandatangani berbagai kesepakatan kerjasama dagang dan skema investasi (*U.S. Department of State*, 2016). Kawasan Afrika dikenal sebagai kawasan yang kaya sumber minyak dan energi dengan kuantitas cadangan minyak sebesar 129,1 miliar barel. Afrika menghasilkan 8,4 juta barel minyak mentah per hari, menyumbang 12% dari total produksi minyak dunia dan menyumbang 7% dari produksi gas dunia (Sullivan & Nasrallah, 2010:3). Selanjutnya, lebih dari 77% produksi minyak di Afrika berasal dari Nigeria, Aljazair, Mesir, dan Angola. Sementara Sudan memiliki cadangan minyak 5-6,7 miliar barel. Sebagian besar cadangan ini terletak di Muglad dan Melut. Sudan (baik utara maupun selatan) memproduksi sekitar 600.000 barel minyak per hari. Minyak merupakan komoditas krusial untuk menjaga stabilitas ekonomi Sudan. Minyak menyumbang 60% dari pendapatan Pemerintah Sudan. Sekitar 70% sumber minyak berada di daerah selatan. Sebagian besar cadangan minyak dan gas alam Sudan berlokasi di Muglad dan Melut (KPMG, 2014:12). Menurut *Statistical Review of World Energy*, Sudan memiliki 1,5 miliar barel cadangan minyak dan 3,5 miliar barel gas alam hingga 1 Januari 2017. Namun eksplorasi minyak dan gas alam di Sudan mengalami limitasi karena konflik etnis dan kerusakan masyarakat sipil yang berkepanjangan terjadi di Sudan (*US. Energy Information and Administration/EIA*: 2017).

Selanjutnya, meskipun 75% dari produksi minyak berada di Sudan Selatan, bagaimanapun juga, Sudan masih memiliki control untuk pipa pendistribusian minyak. Minyak yang diproduksi di Sudan Selatan diekspor melalui dua pipa utama yang dijalankan melalui utara ke terminal ekspor di Port Sudan, di Laut Merah. Sudan Selatan berusaha bernegosiasi dengan mengatakan bahwa berdasarkan norma internasional, pembayaran untuk distribusi minyak sekitar USD 1 per barrel. Namun, Sudan menuntut untuk mendapatkan keuntungan sebesar USD 23 per barrel dan konflik ini belum mencapai kesepakatan hingga saat ini (Lunn & Thompson, 2012). Untuk mengatasi permasalahan yang ada, AS memberikan alternatif untuk Sudan Selatan dengan membangun jalur pipa melalui Kenya untuk sampai ke Laut Hindia. Pembangunan jalur pipa ini dapat mengurangi ketergantungan Sudan Selatan terhadap jalur pipa di Sudan (News National Post, 2016).

*National Oil Company* (NOC) Pemerintah Sudan telah menjalin kemitraan dengan Pemerintah AS. AS mengembangkan teknologi perminyakan di Sudan. Kebijakan ini didasari pada kebutuhan AS terhadap minyak Sudan. Rata-rata nilai impor minyak AS dari Afrika mulai tahun 2012 sebesar 4 juta barel per hari. Secara keseluruhan, AS tetap membutuhkan migas dari negara-negara di kawasan Afrika. Jika dikaitkan dengan pemberian BLN AS ke Sudan, BLN tersebut mencerminkan tendensi ekonomi-politik AS ke Sudan. AS menginginkan konflik yang mengakibatkan ketidakstabilan beberapa negara mitra utamanya segera berakhir. Oleh karena itu, AS memiliki beberapa strategi untuk menyelesaikan masalah tersebut, salah satunya dengan implementasi *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) yang bertujuan untuk menciptakan kedamaian di Sudan (*US. Energy Information and Administration/EIA*:2017). Jika ditelaah lebih jauh, bantuan kemanusiaan dan berbagai bentuk bantuan lainnya yang telah diberikan AS di Sudan terlihat direalisasikan untuk mengakomodasi kepentingan strategis yang menjadi prinsip AS. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa bantuan AS di Sudan tidak hanya berorientasi kemanusiaan tetapi berorientasi kepentingan strategis. Bahkan jika dihubungkan dengan BLN, AS cenderung ingin menjaga kepentingan demokrasi di negara penerima bantuan atau negara mitra, terciptanya lapangan kerja yang mendukung perdagangan bebas, dan memberikan pelayanan serta edukasi terkait permasalahan gender yang masih memperoleh atensi dari AS. Selain itu, AS juga mendukung pendidikan anak-anak dan wanita untuk menumbuhkan generasi mandiri. Sementara di sisi Sudan, hubungan diplomatik dengan AS juga dinilai efektif untuk memajukan kepentingan ekonomi dan kepentingan keamanan. Para pemangku

kepentingan di Sudan menilai bahwa mereka sudah seyogyanya memperbaiki kesenjangan sipil-militer dalam keputusan kebijakan luar negeri. Sudan juga berupaya untuk mereduksi kepemilikan militer untuk aset sektor ekonomi Sudan. Lebih jauh, Sudan sadar bahwa polarisasi yang tercipta turut merestriksi reformasi domestic yang lebih kritis. Maka dari itu, Sudan memprioritaskan Cina dan AS dalam kebijakan luar negerinya (Fajar, 2019).

Penyaluran bantuan AS ke Sudan Selatan merupakan salah satu bentuk *economic persuasion*. AS menggunakan bantuan sebagai instrumen untuk mengubah perilaku Sudan sesuai dengan apa yang ia inginkan. Hal tersebut sejalan dengan argumen Baldwin bahwa insentif ekonomi dalam *economic persuasion* merupakan sebuah fungsi dari situasi politik, yakni memberikan pengaruh pada preferensi negara lain. Dalam kasus ini, AS menginginkan Sudan untuk segera menyelesaikan konflik internalnya agar tidak berdampak berat ke negara-negara yang menjadi *key partners* AS sebagaimana yang telah dianalisis sebelumnya. Instabilitas negara-negara *key partners* yang disebabkan oleh konflik Sudan akan membuat perekonomian AS terganggu. Ditambah lagi, AS telah lama menjalin hubungan ekonomi yang kuat dengan Mesir yang dianggap tidak lagi bisa mendapatkan akses air dari Sungai Nil (Warner, 2011:201).

Strategi yang direalisasikan AS dalam mengedepankan *economic persuasion* adalah *structural economic linkage*. Dalam hal ini, AS memang memiliki strategi untuk membantu penyelesaian konflik melalui CPA dan bantuan kemanusiaan, namun AS tidak memiliki persyaratan tertentu. Berbeda dengan strategi *tactical economic linkage*, negara pemberi bantuan (donor) memang memberikan *reward* ketika negara sasaran melakukan apa yang diinginkan negara donor dan memberikan hukuman ketika negara tidak melakukannya. Pendistribusian bantuan yang direalisasikan AS secara sekilas tampak seperti bantuan yang didasarkan pada moralitas dan kemanusiaan. Namun, sebenarnya AS memiliki tendensi untuk meningkatkan intensitas hubungan dan membangun kepercayaan di sisi Pemerintah Sudan. Hal tersebut selaras dengan asumsi Mastanduno mengenai tujuan *structural economic linkage*, yakni meningkatkan intensitas hubungan dan derajat diplomatik, sehingga negara yang berdiplomasi dapat membujuk negara target atau mendorong perubahan yang diinginkan muncul dalam kebijakan negara target. Perubahan yang diinginkan tersebut adalah penyelesaian konflik yang dianggap akan mengganggu stabilitas negara-negara mitra kerjasama ekonomi AS di Afrika.

Selanjutnya terkait dengan sanksi yang dilakukan AS ke Sudan, terdapat beberapa pre-rekomendasi kebijakan untuk para pembuat kebijakan AS dengan tujuan mengidentifikasi dan mengatasi kesenjangan ataupun kesalahpahaman. AS sebaiknya turut berdiskusi dan bekerja sama dengan dengan aktor pemerintah dan non-pemerintah di Sudan untuk mengembangkan serangkaian indikator jangka pendek dan jangka panjang yang lebih jelas dan terukur. Sementara untuk *democratic matters*, masih perlu dibentuk peta jalan politik dan pengawasan pemilu perlu ditingkatkan untuk meningkatkan kredibilitas pemerintah dan elit politik. Selanjutnya selama masa normalisasi, Pemerintah AS dan Sudan perlu sama-sama mendukung pembentukan panel independen yang terdiri dari para pakar dan pengawasan yang melibatkan pihak eksternal. Panel tersebut sebaiknya dapat menjaring aspirasi dan pendapat dari masyarakat Sudan untuk rekomendasi kebijakan nasional dan luar negeri yang lebih baik dan bisa dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Selanjutnya, jenis diplomasi publik perlu diimplementasikan dengan lebih modis dan kreatif di media sosial yang tidak terbatas kaku hanya pada Kementerian Luar Negeri, sehingga informasi bisa lebih dapat diterima masyarakat Sudan secara lebih luas (Verjee, 2018:8).

### 3. KESIMPULAN

Sudah sejak lama BLN diberdayakan untuk menjadi *diplomatic tool* bagi suatu negara untuk memajukan berbagai kepentingan negara donor di negara mitra, tak terkecuali AS. Meski hubungan diplomatik AS dan Sudan mengalami *up-and-down*, dalam perjalanannya AS tetap mengalokasikan dana

untuk membantu Sudan. AS menyalurkan BLN ke Darfur, Sudan terkait dengan konflik yang terjadi antara Sudan Utara dan Sudan Selatan akibat perebutan akses minyak dan gas, tetapi realitanya BLN yang diberikan AS ternyata tidak semata-mata karena alasan moralitas dan kemanusiaan. Berdasarkan telaah yang telah dilakukan, terlihat bahwa AS memiliki kepentingan ekonomi-politik di Sudan dengan memberdayakan BLN sebagai bentuk *economic persuasion* ke Sudan. Melalui konsep *economic persuasion* yang dikemukakan Mastanduno dan dua ekspertis lainnya seperti Davis dan Baldwin, AS secara tendensius menggunakan BLN sebagai *structural economic linkage*. Konflik yang berkecamuk di Darfur mengakibatkan instabilitas di Sudan dan tentunya akan menyulitkan AS untuk memperoleh akses dan ekspansi migas di wilayah Sudan. Konflik tersebut juga turut mendistorsi pergerakan ekonomi-politik di berbagai negara mitra utama AS yang secara *geographical proximity* merupakan tetangga Sudan, seperti Mesir, Ethiopia, Kenya, dan Uganda. Maka, meskipun AS memberlakukan sanksi ekonomi ke Sudan, dalam waktu bersamaan AS juga menyalurkan BLN ke Sudan, karena sentralitas Sudan untuk kebutuhan AS pada komoditas migas dan SDA lainnya di kawasan Afrika. Oleh karena itu, strategi *structural economic linkage* yang diimplementasikan dengan cara memberikan bantuan diharapkan dapat mendorong perubahan yang diinginkan oleh AS di Sudan, yaitu demokratisasi yang lebih baik dengan hilirisasi eskalasi liberalisasi perdagangan di sektor-sektor strategis termasuk industri dan energi. Kemudian dari sisi politik, AS kembali membangun kepercayaan Sudan terhadap kebijakan luar negerinya dan mereduksi *mistrust* ataupun kesalahpahaman persepsi di antara keduanya. AS juga berupaya mengurangi ketegangan dan menormalisasi hubungan diplomatik dengan Sudan dan berbagai negara mitra di kawasan Afrika secara lebih holistik.

## REFERENSI

- [1] CRS Report for Congress: Sudan: The Crisis in Darfur, Style sheet, retrieved from [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PCAAB208.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB208.pdf)
- [2] Dagne, Ted. (2011). Africa: U.S. Foreign Assistance Issues, retrieved from <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33591.pdf>
- [3] Davis, Patricia A. (1999). The Art of Economic Persuasion. Michigan: The University of Michigan Press.
- [4] Development Initiatives. (2006). Sudan Aid Fact Sheet 1995-2009, retrieved from <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/Sudan-Aid-Factsheet-2011.pdf>
- [5] "Darfur Rising: Sudan's New Crisis". (2004). International Crisis Group (ICG). Report 76/Africa.
- [6] DiRienzo, Cassandra & Jayoti Das. (2017). "The Spillover Effects of Country Fragility in Africa". Developing Country Studies. Vol. 7, No. 1, retrieved from <https://core.ac.uk/download/pdf/234683131.pdf>
- [7] "Discover Diplomacy". (2019). US Department of State, retrieved from <https://www.state.gov/discoverdiplomacy/diplomacy101/issues/170609.html>
- [8] Fajar, Febrianto Muhammad. (2019). "Kehadiran Amerika Serikat di Kasus Sudan Selatan pada tahun 2011-2015: Bantuan Kemanusiaan atau Kepentingan Strategis", Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Journal of International Relations, Vol 5, No 2, pp 424-432.
- [9] Klingebiel, Stephan. Dr., (2014). The Future of the ODA Concept: The Political Dimensions of a Seemingly Technical Discussion. Briefing Paper. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- [10] Lancaster, Carol. (2007). Foreign Aid, Diplomacy, Development, and Domestic Politics. Chicago: The University of Chicago Press.

- [11] Li, Yuefen. 2018. Assessment of South-South Cooperation and the Global Narrative on the Eve of BAPA+40. South Centre. Research Paper. November 2018, retrieved from [https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/11/RP88\\_Assessment-of-South-South-Cooperation-and-the-Global-Narrative-on-the-Eve-of-BAPA40\\_EN-2.pdf](https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/11/RP88_Assessment-of-South-South-Cooperation-and-the-Global-Narrative-on-the-Eve-of-BAPA40_EN-2.pdf)
- [12] Lunn, J & Thompson, G. (2012). "Sudan and South Sudan: All-out war?", UK House of Common Library Research Paper, House of Common Library, UK.
- [13] Mastanduno, Michael. (1999). "A realist view: three images of the coming international order". In *International Order and the Future of World Politics*, edited by T.V. Paul and John A. Hall, 19-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- [14] McParland, K (2016), Special treatment given to Kenyan pipeline flies in the face of U.S. position on Keystone, National post, retrieved from <http://news.nationalpost.com>
- [15] Morgenstern, Emily M. & Brown, Nick M. "Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy". Congressional Research Service. 10 January 10 2022, retrieved from <https://sgp.fas.org/crs/row/R40213.pdf>
- [16] Nassaji, Hossein. (2015). Qualitative and descriptive research: Data type versus data analysis. *Language Teaching Research*. SAGE. Vol. 19 (2), 129-132.
- [17] Office of Foreign Asset Control. (2013). Sudan Sanction Program, retrieved from <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/sudan.pdf>
- [18] Redelet, Steven. (2006). A Primer on Foreign Aid, retrieved from [https://www.files.ethz.ch/isn/36066/2006\\_07\\_24.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/36066/2006_07_24.pdf)
- [19] Sullivan, Paul J. & Nasrallah, Natalie. (2010). Improving Natural Resource Management in Sudan. Special Report of United States Institute of Peace.
- [20] "Spotlight on Sudan". Konrad Adenauer Stiftung. Juni 2021, retrieved from <https://www.kas.de/documents/282499/282548/Spotlight+on+Sudan+-+June+2021.pdf/ff50aef8-3de1-3c29-12a6-d838a1165937?version=1.1&t=1623752034766>
- [21] "Sudan-Complex Emergency". (2015). USAID From the American People, retrieved from [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/sudan\\_ce\\_fs06\\_09-30-2015.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/sudan_ce_fs06_09-30-2015.pdf)
- [22] "Sudan and South Sudan". (2017). US. Energy Information and Administration (EIA), diakses melalui <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=SDN>
- [23] "Sudan-Complex Emergency". (2004). U.S. Agency For International Development (USAID) Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (DCHA), Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), retrieved from [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2A424F4A8BFBD9A349256F390\\_0092428-usaid-sud-25oct.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2A424F4A8BFBD9A349256F390_0092428-usaid-sud-25oct.pdf)
- [24] "Unlocking the potential of Africa's NOCs". (2014). KPMG Global Energy Insitute, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2014/11/unlocking-potential-africas-NOCs.pdf>
- [25] "U.S. Relations with Egypt". (2016). U.S. Department of State, retrieved from <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5309.htm>
- [26] "U.S. Relations With Sudan: Sudan-Complex Emergency". Bilateral Relations Fact Sheet Bureau of African Affairs. US Department of State. 4 February 2022, retrieved from <https://www.state.gov/u-s-relations-with-sudan/>

- [27] Verjee, Aly. (2016). The Future of South Sudan and the Peace Agreement. Africa Programme Transcript. Chatham House: The Royal Institute of International Affairs, retrieved from <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/events/2016-10-26-future-south-sudan-peace-agreement-transcript.pdf>
- [28] Verjee, Aly. 2018. "Sudan after Sanctions Sudanese Views of Relations with the United States". Special Report. United States Institute of Peace, retrieved from <https://www.usip.org/sites/default/files/2018-05/sr427-sudan-after-sanctions-sudanese-views-of-relations-with-the-united-states.pdf>
- [29] Warner, Lesley Anne. (2011). Southern Sudan: Understanding US Interests and Equities at the End of the Comprehensive Peace Agreement. Institute for Security Studies.