

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menjelaskan mengenai alasan kenapa peneliti memilih judul *Kebijakan Pemerintah Sudan dalam Menyelesaikan Konflik Sudan Selatan*, memaparkan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesis, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

A. Latar Belakang Masalah

Sudan merupakan salah satu negara terbesar dan memiliki keanekaragaman baik secara geografis ataupun demografis di benua Afrika. Luasnya sebesar 2,5 juta kilometer, kira-kira hampir seperempat luas Amerika Serikat. Negara ini berbatasan dengan Libia, Mesir dan laut Merah di sebelah utara, Etiopia dan Eritrea di sebelah timur, Kenya dan Uganda di sebelah selatan, Republik Demokrasi Kongo, Sentral Republik Afrika dan Chad di sebelah barat.¹

Pada 1 Januari 1956 Sudan memperoleh kemerdekaan. Sudan merupakan wilayah Afrika pertama yang dikelola oleh Britania yang diakui kemerdekaannya paska Perang Dunia Dua.² Secara garis besar Sudan terbagi dalam dua bagian yakni Utara dan Selatan. Negara ini menjadi negara yang sarat dengan perpecahan paska kemerdekaan disebabkan oleh pembagian kekuasaan dan populasi yang

¹ Lombe Simon James Lojogo, *Sudan: Partition or Unity*. College of the Atlantic Left, Right, and Future: Alternative Political Philosophies Winter-2006.

² Douglas H Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil War*, Kampala: The international African institute. 2003. hal 21.

dianggap tidak merata, Sudan utara mengalami laju pertumbuhan penduduk yang baik sedangkan bagian selatan dipenuhi dengan keputusasaan. Penduduk Muslim di bagian utara menjadi dominan dari sudut pandang populasi, kendali politis, dan kekuasaan ekonomi. Penduduknya menikmati taraf kekayaan yang layak. Disisi lain, ketegangan, kemelaratan dan rasa lemah di wilayah selatan menjadikan penduduk di daerah ini menentang kuasa dan dominasi dari wilayah utara. Akibatnya, Sudan terperangkap dalam dua dekade perang sipil antara kebanyakan Muslim di utara dan non-muslim di selatan, dimana sebagian besar menganut animisme dan Kristen. Perang sipil utara-selatan ini berlangsung selama 22 tahun, dan menewaskan kira-kira 1,5 juta penduduk. Dari perang sipil pertama terjadi pada tahun 1955 hingga 1972 dipicu oleh konflik etnis, agama dan ekonomi. Perang ini terus berlanjut hingga terjadinya perang sipil ke dua tahun 1983-2005, karena perjuangan politik dan militer yang terus berlangsung, Sudan terperangkap dalam kudeta tak berdarah yang dilakukan oleh Omar al-Bashir pada tahun 1989 yang kemudian memproklamirkan diri sebagai presiden Sudan. Perang sipil terparah meletus di daerah Darfur di awal tahun 2003. PBB memperkirakan terdapat dua juta penduduk meninggalkan rumah mereka dan sekitar 200.000 orang terbunuh. Perang sipil ini berakhir pada tahun 2005.³

Perang saudara yang bertahun-tahun ini berakhir dengan adanya penandatanganan Perjanjian Perdamaian Komprehensif (*Comprehensive Peace Agreement*) yang memberikan otonomi kepada wilayah selatan negara ini. Setelah itu diikuti dengan adanya referendum yang diadakan pada Januari 2011, Sudan

³Joseph R. Oppong, *Modern World Nation: Sudan*, hal.11-12.

wilayah Sudan Selatan semakin memperumit hubungan antara utara dan selatan serta temuan ini memainkan suatu peranan utama dalam memicu-ulang perang sipil Sudan kedua pada tahun 1983.⁵

Pada dasarnya penyebab konflik di Sudan meliputi adanya berbagai *input* (tuntutan dan dukungan) internal dan eksternal. Tuntutan internal meliputi perkara ras, agama, ekonomi, perbatasan, sumberdaya, sedangkan tuntutan eksternal contohnya adanya ketidakpuasan penduduk yang mendiami wilayah selatan terhadap sistem pemerintahan yang diberlakukan di Sudan karena negara Sudan memberlakukan hukumnya sesuai dengan syariat Islam yang ditolak penduduk selatan yang beragama pagan dan Kristen.⁶ Dukungan terhadap penduduk di wilayah Sudan Selatan mencakup gerakan separatis seperti *Anyanya, South Sudan Liberation Movement*. Juga adanya campur tangan kepentingan dari Israel, Amerika Serikat, Cina terhadap sumber minyak di Sudan Selatan dan juga kepentingan dari Uni Afrika.

Segudang alasan yang ada ini berakibat dengan adanya upaya dari pemberontakan-pemberontakan di wilayah Sudan bagian selatan dengan tujuan melepaskan wilayah selatan dari Sudan. Konflik senjata pertama dalam perang sipil ini diprakarsai oleh pemberontakan *Anyanya* atau *Anyanya I* (sesuai nama para pemberontak) yang berlangsung dari 1955 hingga 1972 antara Sudan bagian utara dan daerah Sudan bagian selatan yang menuntut otonomi dan perwakilan yang lebih. Konflik ini disebut dengan perang sipil 1. Setengah juta orang tewas

⁵Ismail S.H. Ziada, *Oil in Sudan: Facts and Impact on Sudanese Domestic and International Relations*. Hal. 8.

selama tujuh belas tahun peperangan, yang terbagi dalam tiga tingkatan: perang gerilya awal, Anyanya, dan *South Sudan Liberation Movement*(SSLM).⁷ Perang sipil pertama ini diakhiri dengan *Addis Ababa Agreement* (Perjanjian Addis Ababa) yang ditanda tangani oleh Nimeira dan Joseph Lagu.

Tahun 1983 perang sipil kedua kembali berkejolak dan terjadi lebih dari dua puluh tahun. Perang sipil paling pahit meletus pada tahun 2003 yang dikenal dengan krisis Darfur. Akibatnya, upaya-upaya perdamaian pun mulai digagas kembali. Pembicaraan damai yang dibuat antara pemberontak-pemberontak selatan dan pemerintah membuahkan kemajuan pada tahun 2003 dan diawal tahun 2004. Perdamaian ini dikuatkan dengan penandatanganan secara resmi dari kedua pihak pada *Nairobi Comprehensive Peace Agreement* (Perjanjian Damai Komprehensif/CPA) pada 9 Januari 2005, yang memberikan otonomi kepada Sudan Selatan selama enam tahun, yang selanjutnya diikuti dengan suatu referendum mengenai kemerdekaan.⁸

Referendum ini dinegosiasikan dibawah perlindungan *Intergovernmental Organization Authority for Development* (IGAD), organisasi regional dimana Sudan menjadi anggotanya. Selain perannya dalam penyelesaian proses perdamaian, debat seputar masalah ini menjadi pertentangan. Menurut informasi dari wikileaks, Pemerintah Khortoum bersama pemerintah Mesir telah berupaya menunda atau menangguhkan referendum dalam waktu tidak tertentu. Pun

⁷*First Sudanese Civil War*. http://en.wikipedia.org/wiki/First_Sudanese_Civil_War. Diunduh pada 8 Februari 2012.

⁸ Disaripatkan dari kronologi peristiwa-peristiwa penting negara Sudan Selatan (*Chronology of important events in South Sudan Nation*) dari <http://www.southsudannation.com/chronology.htm>

demikian, pemimpin selatan, PBB, dan keseluruhan daerah bersikukuh mengadakan pemungutan suara sesuai jadwal. Hasilnya, pemungutan suara tersebut tetap akan dilanjutkan. Pada 9 Januari 2011, referendum dilakukan diseluruh dunia; penduduk Sudan Selatan yang tersebar ikut serta dalam pemungutan ini termasuk yang ada di AS, Britania Raya, Australia, Eropa dan Afrika Timur. Dari hasil yang diperoleh menunjukkan 98, 9% setuju memisahkan diri dari Pemerintah Sudan. Wilayah Sudan Selatan merdeka pada 9 Juli 2011, dengan nama Sudan Selatan. Pun begitu, masih banyak isu krusial belum dipecahkan, banyak diantaranya memerlukan keterlibatan internasional.⁹

Dalam fakta sejarah, biarbagaimanapun kebijakan suatu pemerintahan untuk melakukan referendum merupakan tindakan yang merugikan suatu negara yang berdaulat. Misalnya, akibat kebijakan menggunakan referendum yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan gejolak di Timor-Timur pada 30 Agustus 1999, NKRI harus kehilangan salah satu propinsinya. Berikut ini negara-negara yang memperoleh kemerdekaannya yang diraih dari proses referendum: 1905 Norwegia; 1944 Iceland; 1958 Guine; 1990 Slovenia; 1991 Kroasia; 1992 Bosnia dan Herzegovina; 1993 Eritrea; 1994 Maldova; 1999 Timor Timur; 2005 Kurdistan; 2006 Montenegro; 2009 Tamile Eelam.¹⁰

Langkah serupa juga dilakukan oleh pemerintah Sudan dalam menangani konflik perang sipil puluhan tahun di negaranya, akibatnya, pemerintah Sudan harus kehilangan Sudan bagian selatan pada tahun 2011 kemarin. Pengambilan

⁹ Diunduh dari <http://en.wikipedia.org/wiki/Sudan> tanggal 8 Februari 2012.

¹⁰ *Independence Referendum*, disari patikan dari http://en.wikipedia.org/wiki/Independence_referendum. Diunduh pada 11 Februari 2012.

1. Referendum

Referendum merupakan suatu tipe pemilihan, dimana seluruh penduduk diminta memberikan suara terhadap suatu usulan atau sejumlah usulan yang terkait.¹¹

Suatu referendum kemerdekaan (*independence referendum*) merupakan salah satu jenis referendum dimana warga negara dari suatu wilayah memutuskan apakah wilayah tersebut harus menjadi suatu negara yang merdeka. Referendum kemerdekaan dianggap berhasil jika warga negara memberikan suara dengan tujuan merdeka atau sebaliknya tidak terwujud jika mereka tidak memberikan suara. Referendum kemerdekaan yang menuai sukses tidak selalu menghasilkan kemerdekaan, bergantung apakah faktor-faktor politis diluar teritori mengakui hasil-hasil tersebut.¹²

Menurut David Easton, munculnya suatu kebijakan dipengaruhi oleh adanya input yang berupa tuntutan serta dukungan, tanpa dukungan dan tuntutan tidak akan bisa dipenuhi atau konflik mengenai tujuan tidak akan terselesaikan. Easton menjelaskan bahwa proses pembuatan kebijakan dapat digambarkan dengan diagram sebagai berikut.¹³

¹¹ Peter Holmes. *Dictionary of Politics and Government*. Bloomsbury Publishing Plc. 2004. Hal. 207.

¹² http://en.wikipedia.org/wiki/Independence_referendum

¹³ *Ibid.*

2. Teori Pembuatan Keputusan (*Decision Making Theory*)

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, atau dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan juga *governance*, yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.¹⁴

Kebijakan merupakan pedoman, acuan, strategi, dan kerangka tindakan yang dipilih atau sebagai garis besar atau “*roadmap*” pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan yang tujuannya melindungi dan mensejahterakan masyarakat luas. Menurut Hogwood dan Gunn, Brigman dan Davis, kebijakan sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum yang ingin dicapai
- b. Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah.
- c. Teori yang menjelaskan bahwa jika ada X, maka akan diikuti oleh Y.

Sedangkan menurut James Anderson, aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan adalah.¹⁵

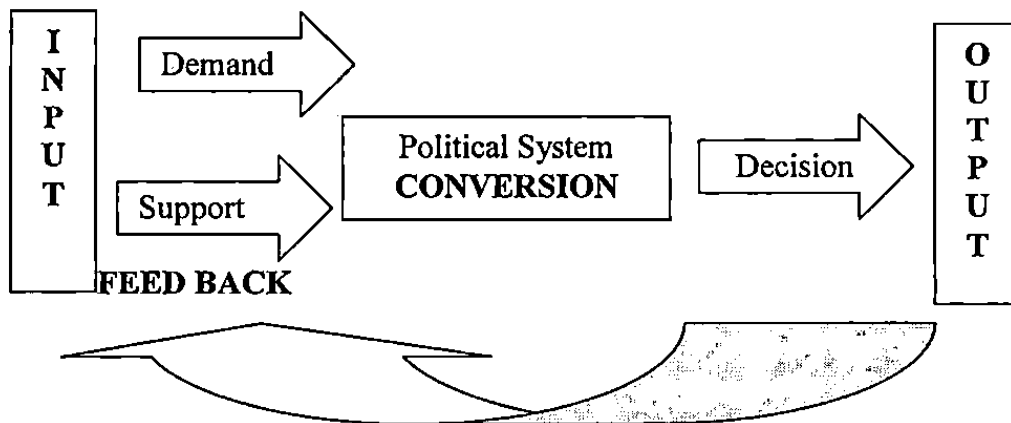
¹⁴Edi suharto, *Modal Sosial dan Kebijakan Sosial*, <http://www.policy.hu/>. Diunduh pada 11 Februari 2012.

¹⁵ Ulul Albab., *Makalah Kebijakan Publik: tahap penyusunan kebijakan publik*, Yogyakarta, diunduh pada : <http://www.docstoc.com/docs/36660525/TAHAPAN-PENYUSUNAN-KEBIJAKAN-PUBLIK> diakses pada 12-03-2012 pukul 22.00 WIB.

Gambar No. 1

Proses Pengambilan Kebijakan

Environment

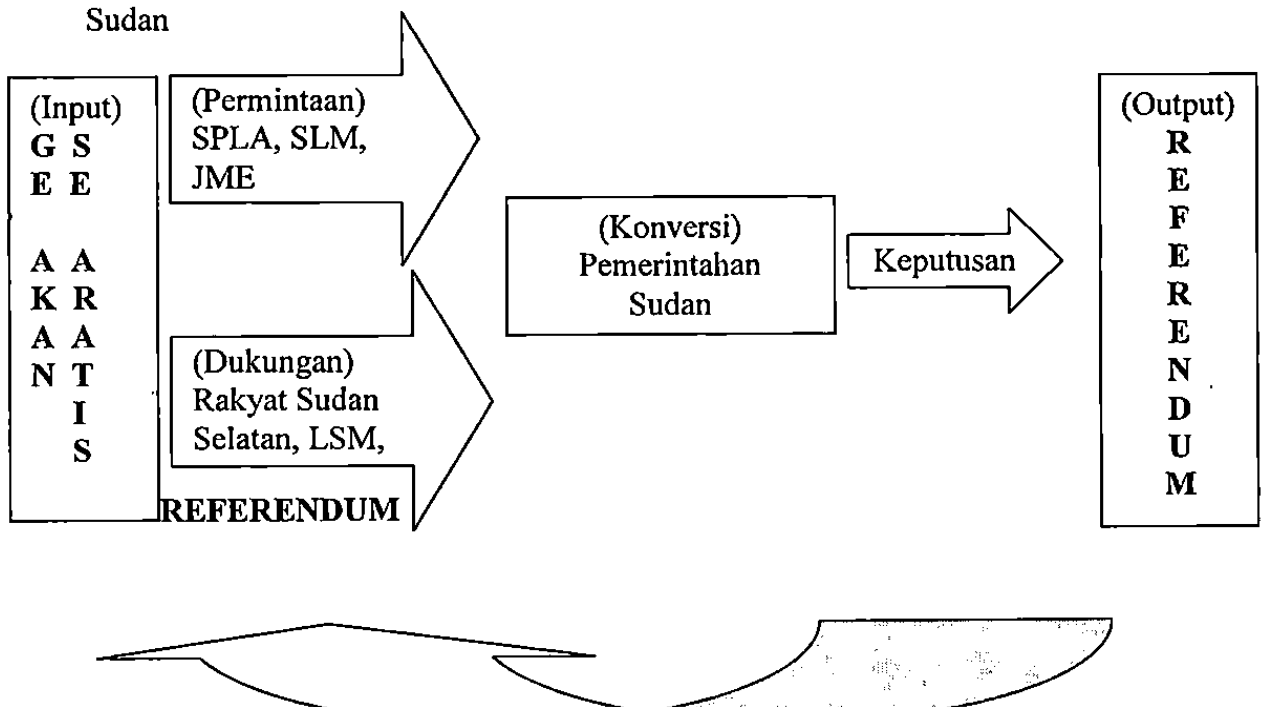


Sumber : Mohtar Mas'oe'd dan Colin Mac Andrews " *Perbandingan Sistem Politik* ", Yogyakarta, 2008,hal.5

Gambar No.2

Proses Aplikasi Teori

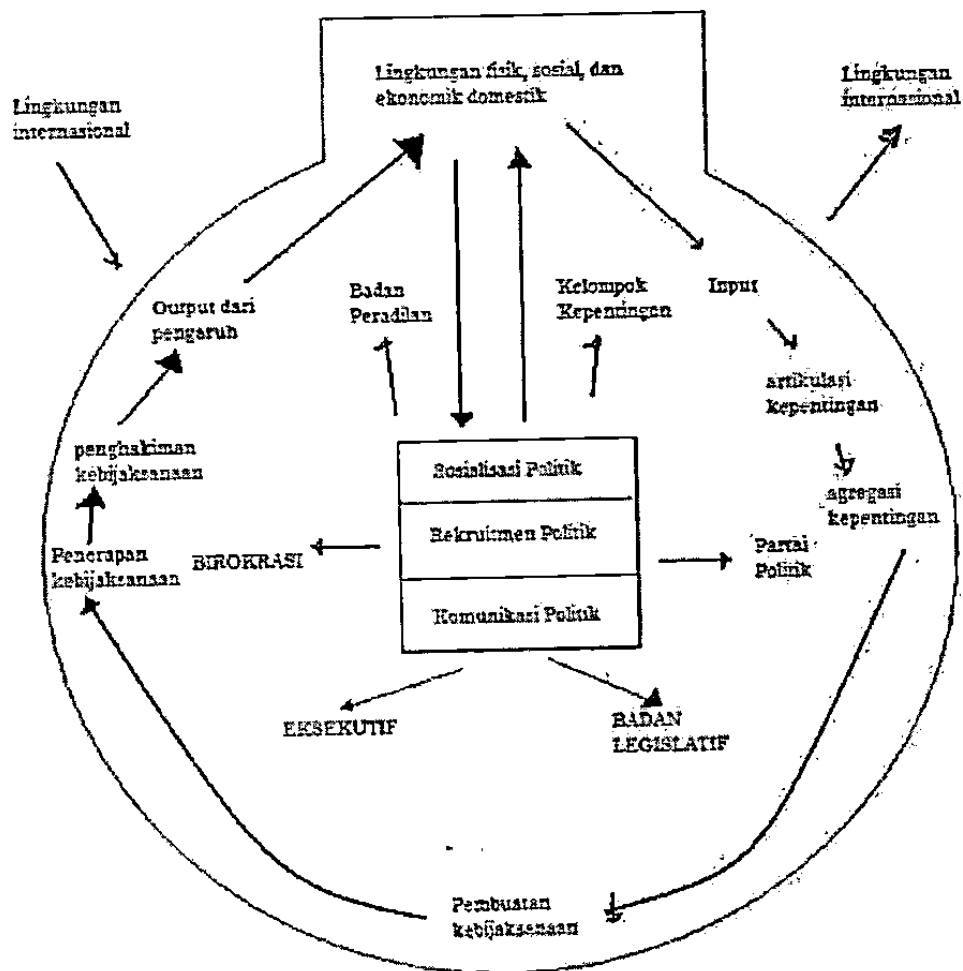
Sudan



Dan untuk mempertajam konsep David Easton tersebut maka digunakanlah struktural fungsional dari Gabriel.A. Almond.

Gambar No.3

sistem politik (struktur dan fungsi) oleh Gabriel A. Almond:



Sumber : <http://sefasdesak.wordpress.com/teori-politik/komparasi-pemikiran-david-easton-dan-gabriel-almond-bag-4/>

Ciri sistem politik menurut Gabriel A. Almond:

1. Semua sistem politik mempunyai struktur politik
2. Semua sistem politik, baik yang modern maupun primitif, menjalankan

perbedaan struktur. Kemudian sistem politik ini strukturnya dapat diperbandingkan, bagaimana fungsi-fungsi dari sistem-sistem politik itu dijalankan dan bagaimana pula cara/gaya melaksanakannya.

3. Semua struktur politik mempunyai sifat multi-fungsional, betapapun terspesialisasinya sistem itu.
4. Semua sistem politik merupakan sistem campuran apabila dipandang dari pengertian kebudayaan.

Input, merupakan bahan baku dalam sistem politik. Dengan adanya *input* inilah sistem politik dapat berlangsung, *input* dapat berupa dukungan ataupun tuntutan, dukungan merupakan *input* yang mampu mendorong sistem politik untuk dapat menghasilkan suatu kebijakan. Sedangkan tuntutan merupakan input yang merupakan hasil reaksi dari hasil akhir sistem politik atau lingkungan (*environment*). Sehingga sistem politik ini seperti siklus yang tidak terputus. Dalam penelitian ini *input* bisa dikatakan dari sebab utama kesenjangan Sudan utara dengan Sudan selatan nyata sekali yaitu perbedaan kelompok etnis, religius, ras dan suku yang pada akhirnya memicu konflik. *Input* bisa saja berasal dari masyarakat maupun kelompok atau bahkan dari lingkungan internasional, dan dalam masalah ini *input* berasal dari kelompok *Sudanese People Liberation Army* (SPLA) yang menuntut pemisahan wilayah dari Sudan Utara dan *Sudanese Liberation Movement/Army* (SLM/A) yang semula menuntut pemisahan wilayah Darfur dari Sudan menjadi menjadi Negara persatuan demokratis Sudan yang

budaya dan politik, serta kesejahteraan moral dan material bagi seluruh rakyat Sudan dan yang terakhir *Justice and Equality Movement (JEM)* yang menuntut penghentian kekejaman yang dilakukan oleh milisi Arab terhadap penduduk etnis Afrika serta marginalisasi politik and ekonomi di Darfur.

Conversion atau pembuatan kebijakan, merupakan bagian dari sistem politik yang berfungsi untuk mengkonversikan *input* yang ada dalam suatu sistem politik menjadi hasil akhir atau *output* yang berupa keputusan atau kebijakan. Banyak yang menyebut bahwa *conversion* seperti *black box* karena tidak dapat diketahui oleh pihak luar. Pada tahap ini, apa yang dihasilkan dari input dibahas, dipecahkan dan dicari solusi alternatif terbaiknya. Dalam penelitian ini mereka adalah pemerintah pusat Sudan, Dewan Gereja Dunia (*World Council of Churches*) yang menyponsori dibentuknya perjanjian Addis Ababa (*Addis Ababa Agreement-AAA*), perjanjian itu diantaranya kesepakatan untuk menghentikan perang setidaknya selama sepuluh tahun dan adanya pemberian otonomi kepada Sudan Selatan. Perjanjian ini tidak mendapat dukungan penuh dari kelompok-kelompok di Sudan. Disamping itu juga pada tahun 1993 pemimpin Eritrea, Etiopia, Uganda dan Kenya merancang prakarsa perdamaian di Sudan melalui IGAD (*Intergovernmental Authority for Development*). Diantara hasil terpenting dari IGAD adalah dihasilkannya rancangan *Declaration of Principle (DOP)* pada tahun 1994. DOP mengidentifikasi element dasar yang diperlukan bagi penciptaan perdamaian di Sudan, yaitu: hubungan agama dan negara, pembagian kekuasaan, pembagian kekayaan dan hak untuk menentukan nasib sendiri bagi Sudan Selatan.

Diperkirakan Sudan tidak menandatangani DOP pada tahun itu. Dengan adanya

beberapa perjanjian tersebut, mengindikasikan adanya penyelesaian yang dilakukan terhadap konflik yang terjadi di Sudan Utara dan Selatan, tetapi selalu berujung gagal.

Output, merupakan hasil dari pengkonversian *input* yang berupa kebijakan atau keputusan yang akan diterapkan dalam lingkungan atau masyarakat. Kebijakan-kebijakan untuk menjawab *input* yang dihasilkan dari konversi inilah yang disebut *output*, yang nantinya akan dikembalikan dan diterapkan pada masyarakat. Pada penelitian ini, *output* atau kebijakan yang dihasilkan dari proses *conversion* adalah dengan diadakannya referendum pada tanggal 9 Januari 2011 sebagai hasil dari perjanjian Naivasha pada tahun 2005 antara pemerintah pusat di Khartoum dengan Sudans People's Liberation Movements/Army (SPLM/A)

Feedback output tidak selalu dapat diterima oleh lingkungan, tetap ada penerimaan dan penolakan. Reaksi tersebut, terutama penolakan dari masyarakat ini kemudian menjadi *feedback* dalam sistem politik yang kemudian menjadi input baru dalam sistem politik.

Environment, merupakan tempat kebijakan itu diterapkan atau awal dari input. Lingkungan ini dapat berupa lingkungan dalam negeri dan luar negeri (sistem internasional). Pada tahapan ini, kebijakan atau *output* yang dihasilkan dari *conversion* yang diterapkan dalam perjanjian-perjanjian dalam upaya perdamaian yang akhirnya hasil atau keputusan akhir dari perjanjian itu adalah

D. Hipotesa

Dari latar belakang penulisan yang telah dipaparkan, penulis memberikan hipotesa bahwa pemerintah Sudan mengambil kebijakan melakukan referendum dalam menyelesaikan konflik di Sudan Selatan dikarenakan adanya:

1. Adanya kesenjangan di bidang pembangunan, kesetaraan politik, ekonomi, dan perbedaan kepercayaan antara Sudan Utara dan Sudan Selatan.
2. Adanya tekanan kuat dari negara-negara lain atas konflik yang terjadi di wilayah Sudan yang memaksa pemerintah Sudan mengadakan referendum kemerdekaan Sudan Selatan.

E. Jangkauan Penelitian

Batasan penelitian penting ditetapkan dengan tujuan menjadikan penelitian ini lebih terfokus. Dengan alasan tersebut, penulis membatasi kajian penelitian mulai dari perjanjian Naivasha pada tahun 2005 yang menghasilkan keputusan untuk melaksanakan referendum pada Januari 2011, hingga hasil referendum Sudan telah diperoleh.

F. Metode Penelitian

Dalam penulisan karya ilmiah ini, sebuah penelitian merupakan suatu proses

yang dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah yang mendalam untuk

mengetahui fenomena-fenomena yang akan diteliti dan pada akhirnya berkembang menjadi sebuah gagasan, teori, konseptualisasi, pemilihan metode yang sesuai serta seterusnya. Jadi hal yang paling penting dilakukan oleh seorang peneliti adalah adanya minat untuk melakukan penelitian terhadap sebuah fenomena tersebut. Dari penelitian yang akan diangkat peneliti menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dari penjelasan diatas peneliti menggunakan jenis penelitian dengan menggunakan penelitian *kualitatif* (deskriptif). Penelitian deskriptif analisis yakni penelitian yang menggambarkan suatu persoalan atau permasalahan yang terjadi untuk dicari sebuah kesimpulan yang akurat terhadap kasus yang telah terjadi. Penelitian deskriptif juga sebuah metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu subyek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun kilas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk untuk membuat diskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

2. Jenis Data

Jenis data yang akan dipakai oleh penulis adalah data sekunder yang memiliki arti data yang diperoleh dari hasil atau bahan-bahan dokumenter tentang obyek penelitian. Lebih tepatnya data sekunder yang penulis gunakan yakni data yang didapatkan dari *library research* (Studi Kepustakaan).

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang coba penulis lakukan adalah dengan cara Studi Pustaka yakni mengumpulkan data diambil dari buku-buku, majalah, koran, website, serta referensi lain yang mendukung.

G. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami lebih jelas kenapa Pemerintah Sudan melakukan kebijakan referendum untuk menyelesaikan konflik di Sudan Selatan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadikan Pemerintah Sudan melakukan referendum untuk menyelesaikan konflik di Sudan Selatan.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini akan dibagi kedalam lima bab dengan urutan sebagai berikut:

BAB I Bab pertama merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka teori, hipotesa, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Bab dua memaparkan latar belakang sejarah Sudan Secara keseluruhan dan wilayah Sudan yang terbagi antara Sudan Selatan dan Sudan Utara.

BAB III Bab ketiga berisi proses menuju referendum, tuntutan dilakukanya referendum, dukungan dilakukanya referendum, referendum Sudan Selatan.

BAB IV Bab keempat merupakan pembahasan faktor-faktor yang menyebabkan Sudan Utara mengambil langkah menerima referendum.

BAB V Bab terakhir akan membahas kesimpulan penulis dari bab-bab