



Analisis Kegagalan Consociational Approach dalam Perjanjian Naivasha Sudan

Dina Yulianti

Universitas Padjadjaran, Indonesia; email: dina14@unpad.ac.id

Windy Dermawan

Universitas Padjadjaran, Indonesia; email: windy.dermawan@unpad.ac.id

M. Alfiandra Yudistira

Universitas Padjadjaran, Indonesia; email: alfiandra18001@mail.unpad.ac.id

| Submit: 19-07-2023 | Accept: 18-01-2024 | Publish: 31-01-2024 |

Keywords

Conflict, Conflict Resolution, positive peace, consociational approach, South Sudan, Sudan.

ABSTRACT

The Second Sudanese Civil War was a conflict between the Sudanese government and a separatist group from South Sudan, namely the Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A). It was the most prolonged violent conflict in African history (1983-2005). The conflict officially ended after the signing of the Comprehensive Peace Agreement or Naivasha Agreement in 2005. In this agreement, there was an effort to resolve the conflict with a consociational approach that carried out project sharing between the conflicting parties. However, this agreement did not succeed in making Sudan free from conflict. This article will present an analysis of the failure to implement the consociational approach in creating positive peace in Sudan and South Sudan. The findings of this research are that the power-sharing carried out in this agreement only involves elites. Apart from that, the distribution of resources other than oil has yet to be carried out, which should also be divided, taking into account identity factors. That's why the peace achieved is still negative and gives rise to conflict again.

Kata Kunci

Konflik, Resolusi Konflik, Sudan Selatan, Sudan, pendekatan *consociational*, perdamaian positif.

ABSTRAK

Perang Sipil Sudan yang kedua merupakan konflik antara pemerintah Sudan dan kelompok separatis dari Sudan Selatan yaitu *Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A)*, dan merupakan konflik kekerasan terpanjang dalam sejarah Afrika (1983-2005). Konflik tersebut berakhir secara resmi setelah ditandatanganinya *Comprehensive Peace Agreement* atau Perjanjian Naivasha tahun 2005. Dalam perjanjian ini ada upaya meresolusi konflik dengan *consociational approach* yang melakukan *power sharing* di antara pihak-pihak yang bertikai. Namun, perjanjian ini tidak berhasil membuat Sudan terbebas dari konflik. Artikel ini akan menyajikan analisis atas kegagalan implementasi *consociational approach* dalam menciptakan perdamaian positif di Sudan dan Sudan Selatan. Temuan riset ini adalah bahwa *power sharing* yang dilakukan dalam perjanjian ini hanya melibatkan elit. Selain itu, pembagian sumber daya alam selain minyak yang seharusnya memperhatikan faktor identitas, juga tidak tersentuh dalam perjanjian. Karena itulah perdamaian yang tercapai masih bersifat negatif dan memunculkan konflik kembali.

PENDAHULUAN

Sudan adalah sebuah negara di Afrika yang sejak tahun 1955 hingga hari ini masih terus dilanda perang saudara. Salah satu periode konflik Sudan adalah “Perang Saudara Kedua” yang berlangsung sejak 1983 hingga 2005. Perang ini disebut sebagai salah satu perang terlama dan terbrutal di Afrika. Perang berakhir tahun 2005 dengan penandatanganan perjanjian damai antara oleh pemerintah Sudan dan kelompok separatis dari Sudan selatan, *Sudan People’s Liberation Movement/Army (SPLA)*. Perjanjian damai ini dinamai *The Comprehensive Peace Agreement (CPA)* atau dikenal sebagai “Perjanjian Naivasha” karena prosesnya dirundingkan dan ditandatangani di kota Naivasha, Kenya.

Dalam laporan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Bank Dunia berjudul *Pathways for Peace Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, perjanjian damai didefinisikan sebagai penyelesaian politik yang berusaha untuk “mengelola risiko kekerasan dan mencapai beberapa bentuk stabilitas” sedangkan penyelesaian politik dipahami sebagai “perjanjian eksplisit atau implisit di antara para elit atas distribusi hak dan pemberian (*rights & entitlements*)” (Bello-Schunemann, 2019). Dengan demikian, dalam perjanjian damai terdapat penyelesaian politik dimana di dalamnya ada *power sharing* di antara pihak-pihak yang bertikai.

Perjanjian damai dapat menjadi titik balik dari perang menuju perdamaian. Namun, perjanjian tersebut pada dasarnya masih berupa “kata-kata di atas kertas” yang perlu diimplementasikan. Oleh karena itu, adanya perjanjian perdamaian tidak bisa dipastikan akan membawa kepada perdamaian jangka panjang atau “perdamaian positif” karena sangat bergantung pada bagaimana pihak-pihak yang berkonflik mengimplementasikan isi perjanjian (Bello-Schunemann, 2019).

Perdamaian positif (*positive peace*) adalah situasi dimana terjadi pemulihan hubungan dan penyelesaian konflik yang konstruktif. Ini berbeda dengan dengan *negative peace* yang sekedar menghentikan kekerasan, namun karena hal-hal struktural yang menjadi akar konflik tidak diselesaikan maka sangat mungkin konflik terjadi lagi (Grewal, 2003).

Dalam *negative peace*, masyarakat pascaperang menghadapi situasi yang bukan perang, tetapi juga belum tercipta perdamaian, dimana mereka masih mengalami kekerasan, menghadapi ketidakamanan, dan kebuntuan politik. Bahkan terkadang, akibat adanya reorganisasi kekuasaan di antara para aktor konflik pasca-perjanjian damai, pelaku kekejaman malah mendapatkan posisi kekuasaan (Bello-Schunemann, 2019).

Kondisi *negative peace* inilah yang terjadi di Sudan pasca-Perang Saudara Sudan yang kedua. Dalam Perjanjian Naivasha diletakkan fondasi menuju kemerdekaan Sudan Selatan. Salah satu poin dalam perjanjian tersebut adalah pemberian otonomi kepada SPLM/A dan rakyat Sudan Selatan atas wilayah mereka selama 6 tahun dan dilanjutkan dengan referendum setelah periode tersebut berakhir. Kemudian, pada tahun 2011 mayoritas Sudan Selatan memilih untuk memisahkan diri dari Republik Sudan dan berdirilah Republik Sudan Selatan (Bredlid, 2012).

Namun, hanya setahun setelah Republik Sudan Selatan berdiri, muncul lagi perang antara RSS dan Republik Sudan (RS). Meskipun RS menyatakan menerima hasil referendum, tetapi fakta bahwa RS menjadi kehilangan sepertiga wilayahnya dan tiga perempat dari penghasilan minyaknya, telah memunculkan ketidakpuasan. Sementara itu, di Republik Sudan Selatan pun muncul perang saudara internal (Ottaway & El-Sadany, 2012).

Dalam Perjanjian Naivasha telah dilakukan *power sharing* yang disarankan oleh *consociational approach* (pendekatan konsosiasional) di mana pihak-pihak bertikai didamaikan melalui pembagian kekuasaan. Artikel ini akan membahas mengapa *consociational approach* Perjanjian Naivasha tidak mampu menciptakan *positive peace* di Sudan, dimana konflik terus terjadi hingga sekarang.

Telah banyak riset yang membahas mengenai Perjanjian Naivasha, antara lain.. studi kasus komparatif antara proses perdamaian Naivasha antara Pemerintah Sudan dan the *Sudan People’s Liberation Movement* yang menghasilkan Perjanjian Naivasha 2005 dengan proses perdamaian Abuja

antara Pemerintah Sudan dan pemberontakan Darfur yang menghasilkan Perjanjian Damai Darfur pada tahun 2006. Temuan riset ini adalah bahwa kehadiran pihak non-Afrika yang dikoordinasikan oleh pihak ketiga Afrika dalam proses mediasi akan meningkatkan keberhasilan mediasi itu. Tapi, jika pihak non-Afrika itu tidak terkoordinasi, pengaruhnya akan menggantikan pihak ketiga Afrika (Duursma, 2019). Sementara itu, Essoh (2021) meneliti kegagalan negara dalam krisis Sudan dan menemukan bahwa negara cenderung menyelesaikan konflik dengan menggunakan kekerasan. Satti (2021) menemukan bahwa mediator dalam konflik Sudan cenderung menerapkan pendekatan *salin dan tempel* (*copy-and-paste*) yang terkait dengan transformasi demokratis dan hak asasi manusia, tanpa menghiraukan keinginan nyata rakyat.

Dalam riset ini, secara khusus akan dibahas mengapa pendekatan *power sharing* (*consociational approach*) yang dipakai dalam Perjanjian Naivasha tidak memberikan hasil sesuai dengan yang diharapkan.

KERANGKA KONSEPTUAL

Resolusi Konflik

Resolusi konflik adalah sebuah proses fasilitasi solusi untuk sebuah konflik di mana persetujuan yang menguntungkan kedua belah pihak sudah dapat diterima oleh kedua aktor berkonflik (Nicholson, 1991).

Salah satu konsep dalam resolusi konflik yang sering muncul, khususnya dalam negosiasi, adalah pembagian kekuasaan dan kekayaan. Konsep pembagian kekuasaan sering digunakan untuk menyelesaikan konflik antara dua pihak yang berkonflik karena memperebutkan kekuasaan dan sumber daya alam. Konsep pembagian kekuasaan berakar pada teori demokrasi, menyiratkan bahwa prosedur yang dilembagakan yang menjamin partisipasi dan perwakilan dianggap penting untuk merundingkan konflik sosial (Grawert, 2010).

Dalam penyelesaian konflik di Sudan, digunakan pendekatan konsosiasional. Berbeda dengan teori demokrasi liberal, yang menganjurkan persaingan mutlak untuk kekuasaan, pendekatan konsosiasional (*consociational approach*) dibangun di atas representasi proporsional dari kelompok yang paling kuat, biasanya dalam bentuk partai politik, di pemerintahan. Alih-alih prinsip mayoritas, konsensus dan kompromi adalah prinsip-prinsip di mana keputusan politik didasarkan. Pola kelembagaan umum untuk mewujudkan demokrasi konsosiatif adalah pembentukan koalisi besar partai-partai politik utama, dengan tetap menjaga hak-hak minoritas. Metode ini menyerahkan kekuatan utama di tingkat nasional kepada elit politik. Di negara-negara multi-etnis, kebutuhan khusus dan hak-hak minoritas seringkali digabungkan melalui sistem pemerintahan yang terdesentralisasi (Grawert, 2010).

Dalam menganalisis Sudan, para pakar menyebutkan bahwa faktor identitas sangat berperan penting untuk dipertimbangkan. Identitas adalah dengan hal-hal yang terkait dengan karakteristik sosial dan budaya yang mengelompokkan para individu (apakah mereka bisa masuk kelompok tertentu, atau tidak). Karakteristik ini meliputi suku, ras, suku, agama, kekerabatan, jenis kelamin, dan lain-lain. Dengan demikian, identitas juga berbentuk pemahaman tentang 'kita' dan 'mereka', dan hal ini mempengaruhi pemikiran, sikap, dan perilaku para individu (John, 2010).

METODE RISET

Dalam artikel ini penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah proses penelitian dengan memanfaatkan pemahaman yang didapatkan dari makna dan proses yang membentuk sebuah pengetahuan. Dalam studi Hubungan Internasional, metode kualitatif dimanfaatkan untuk membentuk pemahaman peneliti akan dunia sekitar (Lamont, 2015).

Lamont juga mengatakan bahwa metode kualitatif digunakan untuk mendeskripsikan beragam perangkat dan sumber-sumber yang dikumpulkan serta analisis data dalam bentuk kata-kata, dan tidak

dalam bentuk rumusan angka. Metode ini bergantung kepada penalaran induktif karena sifatnya yang menghasilkan preposisi teoretis dari sebuah pengamatan empiris (Lamont, 2015).

Dalam penelitian ini, penulis melakukan pengumpulan data melalui studi pustaka, yaitu memanfaatkan berbagai sumber tertulis seperti dokumen, jurnal artikel, laporan resmi lembaga internasional, dan berita media massa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah Sudan Utara dan Selatan

Sudan meraih kemerdekaan dari pemerintahan *Anglo-Egyptian condominium* (yaitu: pemerintahan gabungan Inggris dan Mesir) pada tahun 1956. Negara ini memiliki penduduk sekitar 40 orang juta orang, terdiri dari lebih dari 500 suku yang berbeda dengan budaya, bahasa, dan agama yang berbeda. Secara politik, negara ini terbagi menjadi dua kelompok utama, yaitu Arab dan Afrika (non-Arab) dimana jumlah penduduk non-Arab adalah 80 persen dari populasi. Warga Sudan menganut agama Muslim, Kristen, dan agama-agama pribumi Afrika (Biel, 2010).

Masyarakat Sudan terdiri dari 597 suku atau kebangsaan yang berbeda dan lebih dari 100 bahasa. Secara etnis, penduduk Sudan mayoritasnya (yaitu 70%) adalah orang Afrika, 25 persen persennya adalah keturunan Arab, dan 5 persennya berasal dari Nubia (wilayah di tepi sungai Nil) (Biel, 2010).

Kebanyakan orang di Sudan Selatan menganggap diri mereka orang Afrika dan menyebut Sudan sebagai negara Afrika. Sebaliknya, banyak orang Sudan Utara yang bisa menelusuri asal usul mereka dari pihak ayah hingga ke Timur Tengah, sehingga mereka memandang diri mereka sebagai orang Arab dan menganggap Sudan adalah negara Arab dan Islam (Biel, 2010).

Akar konflik di Sudan sudah tertanam sejak masa kolonial. Sebagaimana banyak demarkasi teritorial lainnya di benua Afrika, garis perbatasan Sudan saat ini ditentukan oleh kekuatan kolonial pada abad ke-19 tanpa menghiraukan aspek etnografis dan demografisnya. Masyarakat Sudan Selatan dan Sudan Utara yang di antaranya terdapat etnis dan agama yang sangat beragam, dipertemukan untuk pertama kalinya di bawah pemerintahan dan administrasi terpusat selama pemerintahan kolonial Turko-Mesir yang berlangsung dari tahun 1820 hingga 1882 (Kebbede, 1997).

Pemerintahan Turko-Mesir (1821-1882) kemudian digantikan oleh pemerintahan Mohammed Ahmed bin al-Sayyid Abdallah yang dikenal juga sebagai Mahdiyya (1883-1889). Baik Turko-Mesir dan Mahdiyya mendukung diterapkannya aturan Islam dan Islamisasi terhadap warga Sudan. Pemerintahan Mahdiyya melakukan diskriminasi rasial terhadap non-Muslim, terutama yang berasal dari Sudan Selatan (Biel, 2010).

Pada tahun 1898 kekuasaan Mahdiyya tumbang dan Sudan berada dalam penjajahan *Anglo-Egyptian condominium*. Selama era tersebut (1898-1955), Inggris membagi Sudan dalam dua area, utara dan selatan. Wilayah utara dihuni oleh penduduk Arab dan Afrika-Muslim, diistimewakan Inggris karena kaya sumber daya alam sehingga Inggris mengkonsentrasikan pembangunan di wilayah ini. Sebaliknya wilayah selatan, yang dihuni warga Afrika (non-Muslim), dibiarkan tertinggal, diurus oleh para misionaris (Ottaway & El-Sadany, 2012).

Ketimpangan antara penduduk Sudan di utara dengan selatan semakin membesar akibat kebijakan kolonial. Sekolah untuk anak-anak yang berasal dari keluarga kelas atas dibangun di kota-kota di utara Sudan. Sistem irigasi dan skema agrikultural juga dibangun di utara untuk meningkatkan produktivitas barang ekspor. Hampir semua infrastruktur ekonomi dan proyek pembangunan terkonsentrasi di wilayah utara-tengah yang lebih kaya dengan hasil agrikultur. Sementara di selatan pembangunan struktur ekonomi, sosial, dan administrasi sangat sedikit (Kebbede, 1997).

Rakyat Sudan mencapai kemerdekaan dari penjajahan Anglo-Mesir pada tanggal 1 Januari 1956 sebagai Republik Sudan. Namun demikian, struktur politik warisan kolonial menjadi sumber perpecahan. Para elit Arab di utara, yang mengambil alih kekuasaan setelah berakhirnya masa

penjajahan dan membagi kekayaan negara dan kekuasaan di antara mereka sendiri, berusaha untuk mengasosiasikan diri mereka dengan dunia Arab. Periode Sudanisasi (1954-1956) adalah masa dimana elit Arab di Khartoum mulai membangun kekuatan politik dan keuangan dengan cara mendominasi negara. Di sisi lain, orang-orang Afrika di selatan tidak menerima kebijakan Arabisasi dan Islamisasi yang diberlakukan mereka oleh mitra Utara mereka. (Biel, 2010).

Biel (2020) menjelaskan perbedaan antara “Elit Arab” dan “Elit Afrika” di Sudan, sebagai berikut.

1. Elit Arab di sini tidak selalu berarti benar-benar orang Arab, melainkan juga merujuk pada suku-suku pribumi Afrika yang menerima budaya Arab. Mereka disebut juga “Afrika yang terarabisasi” dimana budaya dan darah mereka campuran antara Arab dan Afrika. Proses Arabisasi ini dilanjutkan oleh kebijakan pemerintah Khartoum pasca kemerdekaan, dimana budaya dan bahasa Arab didorong untuk terus berkembang di Sudan.

Elit Arab di Sudan Utara adalah kelas terdidik yang menerima kekuasaan keuangan, politik, dan militer dari eks-penjajah Sudan (Anglo-Mesir), pasca kemerdekaan tahun 1956.

2. Elit Afrika umumnya adalah kalangan terdidik yang menerima pendidikan di sekolah-sekolah misionaris pada era penjajahan Inggris dan setelahnya. Sebagian dari mereka juga menerima pendidikan di luar negeri sebagai pengungsi. Orang-orang di selatan mengidentifikasi diri mereka sendiri sebagai orang Afrika; mereka beragama Kristen dan penganut agama tradisional Afrika. Namun sebagian elit juga ada yang bukan berasal dari kalangan terdidik. Mereka mendapatkan kekuasaan dan uang setelah menjadi pimpinan di organisasi militer, misalnya Lt. Jenderal Matip dari SPLA yang dikenal sebagai salah satu orang terkaya di Sudan.

Di bawah penjajahan Inggris, terdapat batas internal resmi antara utara dan selatan. Ketika Sudan merdeka pada tahun 1956 dan pembatas antara kedua wilayah tersebut dicabut, wilayah selatan berada dalam posisi yang sangat dirugikan (Ottaway & El-Sadany, 2012).

Perpecahan kedua wilayah ini memiliki beberapa dimensi yang semakin mengeskalasi konflik:

1. Pasca kemerdekaan, pemerintahan Sudan dikuasai Utara (elit Arab) yang sangat tidak stabil secara politik. Kekuasaan beralih bolak-balik antara militer, pemerintahan interim, dan pemerintahan sipil. Pemerintah Sudan juga kerap kali memaksakan ideologi Islam kepada seluruh rakyat, termasuk non-Muslim di Sudan Selatan.
2. Warga Sudan Selatan pada umumnya membenci kebijakan pemerintah pusat, namun di saat yang sama mereka juga sangat terpecah berdasarkan garis kesukuan. Akibatnya, di antara mereka pun terjadi konflik. Perpecahan ini juga dieksploitasi secara sistematis oleh pemerintah pusat untuk melemahkan gerakan pemberontakan warga di selatan.
3. Elit Arab yang menguasai pemerintahan memiliki pondasi keuangan yang sangat besar, berasal dari investasi negara-negara Arab, ekspatriat Sudan di Teluk dan, pendapatan minyak dari tahun 1999. Itulah sebabnya mereka mampu terus mendominasi kekuasaan di Sudan. Selain itu orang-orang Arab Sudan memiliki budaya dan ideologi yang sangat Islamis, serta memiliki agenda mendirikan negara Islam berdasarkan syariah (Ottaway & El-Sadany, 2012, Kebbede 1997, Biel 2010)

Sebaliknya, di Selatan, pemikiran yang berkembang adalah pemikiran yang dipengaruhi Barat (yang diperkenalkan Inggris di masa kolonial). Kurikulum pendidikan yang dilakukan di Sudan selatan berkontribusi pada menguatnya perpecahan/konflik antara Selatan dan Utara karena kurikulum tersebut menggunakan epistemologi dan sains Barat yang bertentangan dengan kebijakan dan praktik nonsektuler dan fundamentalis di Utara (Breidlid, 2012).

Perang-Perang Saudara di Sudan

Dalam periode pasca-kemerdekaan hingga tahun 2005 (ketika ditandatangani Perjanjian Naivasha) Sudan mengalami dua perang saudara yang berkepanjangan. Perang saudara yang pertama berlangsung dari bulan Agustus 1955 hingga Maret 1972. Perang ini berakhir dengan penandatanganan Perjanjian Addis Ababa. Namun, tahun 1983, perjanjian itu tidak lagi dipatuhi dan pecah lagi perang saudara hingga tahun 2005.

1. Perang Saudara Sudan Pertama (1956-1972)

Perang dimulai pada tahun 1955, beberapa bulan sebelum kemerdekaan Sudan, ketika Equatoria Corps (atau disebut juga “pemberontak Anya Nya”) memulai pemberontakan di Torit, sebuah kota di wilayah selatan Sudan. Pemberontakan dan perang berlanjut karena pemerintahan Sudan pasca-kemerdekaan yang dikuasai oleh militer (Jend. Ibrahim Abboud) melakukan kebijakan represif terhadap warga Sudan Selatan. Antara lain, pemerintah menekan raktik budaya asli, memaksakan Islam dan bahasa, serta misionaris Kristen. Pemerintah juga memberikan semua jabatan-jabatan utama pemerintahan daerah kepada orang-orang dari Utara (Kebbede, 1997).

Perang terus berlanjut, antara lain karena keterlibatan pihak asing. Pada tahun 1969, para pemberontak Selatan memperoleh senjata dan perbekalan dari luar negeri. Di antaranya, Israel melatih milisi Anya Nya dan mengirimkan senjata kepada mereka melalui Ethiopia dan Uganda. Anya Nya juga membeli senjata dari pemberontak Kongo (Pike, 2000).

Perang berlanjut hingga tahun 1972 dengan menjatuhkan korban setengah juta orang tewas. Dengan semakin membesarnya jumlah korban dan sumber daya yang dikeluarkan akhirnya perang ini diakhiri dengan disetujuinya Addis Ababa Agreement tahun 1972 yang memberikan otonomi kepada Sudan Selatan.

2. Perang Saudara Sudan Kedua (1983-2005)

Perang ini terjadi antara pemerintah Sudan yang berpusat di Khartoum melawan kelompok-kelompok pemberontak di selatan, yang terkuat adalah *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM). Pada tahun 1983, SPLM membentuk sayap militer, yaitu *Sudan People's Liberation Army* (SPLA).

Kedua pihak memperebutkan kekuasaan dan sumber daya, peran agama dalam negara, dan penentuan nasib sendiri. Selain merenggut korban jiwa akibat petempuran bersenjata, warga juga tewas akibat kelaparan dan penyakit. Total korban diperkirakan mencapai dua juta jiwa. Perang diakhiri pada bulan Januari 2005, setelah Pemerintah Republik Sudan dan SPLM/A menandatangani *The Comprehensive Peace Agreement* - CPA (Bello-Schünemann, 2019).

Sebenarnya, perjanjian Addis Ababa 1972 telah berhasil menghentikan pemberontakan orang-orang Sudan Selatan. Sudan menjadi negara federal dimana orang-orang Selatan diberi kekuasaan di pemerintahan pusat dan mereka juga mendapatkan otonomi. Namun, pada tahun 1983, Jafaar Nimeiri, seorang jenderal militer meraih kekuasaan dan menjadi Presiden Sudan. Deklarasi Presiden Jaafar Nimeiri pada tahun 1983 menghancurkan konstitusi sekular yang semula ada di Sudan dan membatalkan komitmen yang menjanjikan kesetaraan hak bagi pria dan wanita, dan juga untuk semua kelompok agama yang ada di Sudan (Kebbede, 1997).

Perubahan kebijakan negara ini memunculkan konflik serius, karena mendapatkan penentangan dari populasi non-Muslim, terutama penduduk Sudan Selatan yang mayoritasnya beragama Kristen. Selanjutnya, Nimeiri mulai membatalkan poin-poin perjanjian Addis Ababa, dimana dulu sebenarnya dialah yang berperan dalam mencapai perjanjian itu. Ia menghapuskan majelis perwakilan rakyat Sudan Selatan yang dipilih melalui pemilu. Ia juga membagi Sudan Selatan menjadi tiga provinsi terpisah dan langkah ini dipandang rakyat Selatan sebagai upaya

untuk memecah-belah. Karena itulah, mulai tahun 1983, negara ini kembali dilanda perang saudara (Ottaway & El-Sadany, 2012).

Masa kekuasaan Nimeiri hanya berusia dua tahun karena pada tahun 1985 ia terguling, lalu digantikan beberapa pemerintahan silih berganti. Melalui kudeta tahun 1993, Omar Bashir menjadi presiden dan berkuasa hingga 26 tahun kemudian. Peperangan terus terjadi, dimana pemerintahan pusat mengeluarkan kebijakan yang mengobarkan perpecahan, sementara di Selatan terjadi persetujuan antarsuku (Ottaway & El-Sadany, 2012).

Awalnya, SPLM berkampanye untuk Sudan Bersatu, mengkritik pemerintah pusat atas kebijakan yang mengarah pada "disintegrasi" nasional. Pemimpin SPLM, John Garang, menyerukan ide sebuah negara Sudan yang demokratis-sekuler, dimana setiap warga negara Sudan, baik Muslim, Kristen, atau tidak beriman, adalah orang yang sama pentingnya dan harus diperlakukan sama, tanpa memandang asal-usul atau agama. Dengan cara ini, kekuasaan dan sumber daya harus dibagi secara merata (Biel, 2010). Namun, ide ini tidak bisa terwujud sehingga konflik berlanjut.

Di dalam tubuh kubu pemberontak di Selatan, juga muncul perpecahan. SPLA sejak awal sudah terpecah menjadi 3 faksi: SPLA Torit dipimpin oleh John Garang; SPLA Bahr-al-Ghazal yang dipimpin oleh Carabino Kuany Bol; dan *South Sudan Independence Movement* (SSIM) yang dipimpin oleh Rick Machar. Perpecahan internal ini telah meningkatkan pertempuran di wilayah selatan dan menghambat potensi penyelesaian perdamaian.

Pada tahun 1996, AS mencampuri konflik ini dengan mengirim peralatan tempur senilai 20 juta USD kepada pemberontak Selatan, melalui Ethiopia, Eritrea, dan Uganda, untuk membantu mereka menggulingkan pemerintahan Khartoum (Presiden Omar Bashir) (Pike, 2000)

Perang Sudan Kedua ini berlangsung selama 22 tahun (1983-2005) dan menjatuhkan korban jiwa sebanyak dua juta orang, baik akibat pertempuran maupun kelaparan dan wabah penyakit, serta empat juta warga harus menjadi pengungsi. Perang berakhir dengan ditandatanganinya perjanjian damai antara rezim Omar Bashir dan SPLM yang dipimpin John Garang (France24, 2023).

Sudan dan Sudan Selatan Pasca Perjanjian Naivasha (The Comprehensive Peace Agreement)

Pada bulan Januari 2005, setelah negosiasi yang intens selama bertahun-tahun, Pemerintah Republik Sudan dan SPLM/A menandatangani *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), yang juga dikenal sebagai Perjanjian Naivasha karena dinegosiasikan di kota Naivasha, Kenya. Perjanjian CPA ditengahi oleh Otoritas Antarpemerintah untuk Pembangunan (IGAD) dan Troika yang terdiri dari Amerika Serikat, Inggris, dan Norwegia. Hal ini didahului oleh empat perjanjian gencatan senjata yang ditandatangani pada bulan Januari 2002, Oktober 2002, Februari 2003 dan Desember 2004 (Bello-Schunemann, 2019). Namun demikian, hanya dalam setahun pasca CPA, konflik sudah pecah kembali.

Satti (2021) dalam analisisnya menilai bahwa salah satu faktor kelemahan dalam proses perdamaian ini adalah IGAD yang terlibat dalam proses perdamaian Sudan tidak memiliki pengalaman sebelumnya dalam mediasi atau resolusi konflik. IGAD (Intergovernmental Authority on Development) didirikan sejak 1996 dengan tujuan untuk menangani manajemen pembangunan di Tanduk Afrika, beranggotakan Djibouti, Ethiopia, Eritrea, Kenya, Somalia, Sudan, South Sudan, dan Uganda.

Selanjutnya Satti menjelaskan bahwa kemampuan penyelesaian konflik masih sangat terbatas pada saat itu, sekretariat IGAD juga kekurangan sumber daya dan staf, serta kurang mampu beradaptasi untuk melaksanakan tugas berat untuk memediasi berbagai konflik. Kenya dipilih untuk memimpin proses negosiasi karena dianggap sebagai satu-satunya negara yang memiliki hubungan yang dapat diterima dengan kedua pihak yang bertikai (Satti, 2021).

Awalnya, Pemerintah Sudan-lah yang meminta IGAD untuk menjadi mediator, namun ketika proses mediasi berjalan, segera terlihat bahwa di antara negara-negara IGAD tidak ada kesepakatan mengenai akar penyebab konflik dan cara mengatasinya (Satti, 2021).

Perjanjian Naivasha mulai berlaku secara resmi pada 9 Januari 2005 dan mengandung poin-poin perjanjian yang memiliki dampak yang sangat besar kepada nasib Sudan dan Sudan Selatan. Poin-poin dalam perjanjian ini disebut sebagai protokol. Protokol tersebut, seperti yang tercantum dalam berkas resmi yang tersedia di internet, ditulis dalam 6 bab dan 2 lampiran tambahan. Rangkuman dari perjanjian tersebut adalah sebagai berikut (CPA, 2005);

1. Protokol Machakos (atau Bab I), ditandatangani di Machakos, Kenya pada 20 Juli 2002. Kesepakatan tentang prinsip-prinsip umum pemerintahan dan pemerintahan.
2. Protokol Pembagian Kekuasaan (atau Bab II), ditandatangani di Naivasha, Kenya pada 26 Mei 2004
3. Perjanjian Pembagian Kekayaan (atau Bab III), ditandatangani di Naivasha, Kenya pada 7 Januari 2004
4. Protokol Penyelesaian Konflik di Daerah Abyei (atau Bab IV), ditandatangani di Naivasha, Kenya pada 26 Mei 2004
5. Protokol tentang Resolusi Konflik di Kordofan Selatan dan Negara Bagian Nil Biru (atau Bab V), ditandatangani di Naivasha, Kenya pada 26 Mei 2004
6. Perjanjian Pengaturan Keamanan (atau Bab VI), ditandatangani di Naivasha, Kenya pada tanggal 25 September 2003
7. Modalitas dan Lampiran Pelaksanaan Pengaturan Gencatan Senjata dan Keamanan Permanen (atau Lampiran I), ditandatangani di Naivasha, Kenya pada tanggal 30 Oktober 2004
8. Modalitas Implementasi dan Matriks dan Lampiran Implementasi Global (atau Lampiran II), ditandatangani di Naivasha, Kenya pada tanggal 31 Desember 2004

CPA mencakup ketentuan pembagian kekuasaan politik, teritorial, militer dan ekonomi. Ini menetapkan masa transisi tujuh tahun dengan pembentukan Pemerintah Persatuan Nasional di Khartoum dan Pemerintahan semi-otonom Sudan Selatan. Kesepakatan ini menetapkan perbatasan utara-selatan dan mencakup referendum pemisahan diri bagi wilayah selatan yang akan diadakan pada tahun 2011. Berdasarkan ketentuan pembagian kekuasaan militer, kesepakatan tersebut menyerukan integrasi semua angkatan bersenjata dan kelompok bersenjata lainnya ke dalam Angkatan Bersenjata Sudan (SAF) (Bello-Schunemann, 2019).

CPA juga mengatur pembagian pendapatan minyak secara merata antara wilayah utara dan selatan dengan bagian 2% dialokasikan kepada negara-negara penghasil minyak. CPA juga memasukkan ketentuan untuk administrasi tiga wilayah yang diperebutkan (Abyei, Kordofan Selatan/Pegunungan Nuba dan Blue Nile) dan misi pemantauan penjaga perdamaian PBB. Berdasarkan konstitusi baru yang muncul dari CPA, pemilihan umum nasional akan diadakan pada tahun 2009, diikuti dengan referendum kemerdekaan Sudan Selatan pada tahun 2011 (Bello-Schunemann, 2019)

Otonomi atas sumber daya dan dalam sistem pembagian kekuasaan dan kekayaan sangat penting. Berbeda dari pendelegasian tugas administratif murni dari tingkat pusat ke unit desentralisasi, jenis desentralisasi yang ditetapkan oleh CPA bersifat demokratis dan menyiratkan pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah yang dipilih secara lokal (Grawert, 2010).

Dalam penyelesaian konflik di Sudan, digunakan pendekatan konsosiasional. (*consociational approach*) dimana kekuasaan dibagi-bagi di antara representasi proporsional dari kelompok yang paling kuat, biasanya dalam bentuk partai politik, dan keputusan politik diambil berdasarkan konsensus dan kompromi. CPA sebenarnya telah melakukan *power sharing*, dengan menetapkan demokrasi

perwakilan melalui pembentukan partai politik demokratis, pemilihan umum yang kompetitif, dan beberapa komisi utama yang terdiri dari perwakilan pemerintah Sudan (utara) yang didominasi oleh Partai NCP (National Congress Party), SPLM (pihak selatan), dan para ahli (Grawet 2010).

Para kritikus berpendapat isi CPA terlalu banyak mengakomodasi kehendak perwakilan pemerintah asing yang berpartisipasi dalam negosiasi (Grawet 2010). Faktor kehadiran asing juga disinggung oleh Satti (2021). Sebenarnya, di kedua pihak yang berseteru masing-masing memiliki masalah identitas. Pihak yang berkuasa di Sudan utara yang memaksakan ideologi Islam sebenarnya tidak hanya ditentang pihak Selatan (SPLM/A), tapi juga oleh sebagian warga Utara. Sebaliknya, ideologi di selatan pun tidak terlalu jelas, awalnya diilhami oleh ideologi Marxis-Leninis, namun kemudian direformasi menjadi apa yang dianggap sebagai gerakan pembebasan dengan kepemimpinan yang oportunistik. Di tengah kesimpangsiuran ideologi apa yang sebenarnya dikehendaki rakyat Sudan, media Barat, lembaga pemikir, dan kelompok kepentingan membaca situasi dari sudut pandang Barat, dan mengabaikan dampak jangka menengah dan panjang dari resolusi yang ditawarkan.

Banyak kelompok masyarakat Sudan yang cenderung diabaikan dalam proses negosiasi sehingga mereka memandang CPA hanyalah kesepakatan di antara elit Utara dan Selatan. Para perunding internasional dalam proses perdamaian hanya melibatkan Partai NCP dan SPLM/A karena khawatir bahwa partisipasi lebih banyak kekuatan sosial akan mempersulit proses, memperpanjang proses dan membuat mustahil untuk mencapai kompromi (Grawert, 2010).

Dengan demikian, kesepakatan ini tidak menjadi aspirasi mayoritas rakyat Sudan, baik di utara dan Selatan; bahkan juga mengabaikan rakyat di Barat dan Timur. Yang menjadi faktor terbesar ketidakpuasan adalah pembagian kekayaan selain minyak, seperti tanah dan air. Akibat dari kekurangan-kekurangan dalam CPA ini, kemudian Perang Darfur terjadi (di utara). Di Selatan pun, setelah pada tahun 2011 terbentuk Sudan Selatan, terjadi konflik berkepanjangan antarsuku-suku karena memperebutkan hewan ternak. Konflik terus meluas menjadi perang sipil antara pemerintah dengan pihak oposisi yang semula bergabung dengan SPLM/A kemudian membentuk SPLM/A in Opposition (RA, Dermawan, & Akim, 2019).

Dari sudut pandangan demokrasi konsosiasional, yang terpenting adalah pembentukan koalisi besar partai-partai politik utama, dengan tetap menjaga hak-hak minoritas. Kekuasaan utama di tingkat nasional diberikan kepada elit politik dan mereka berkewajiban memberikan hak-hak khusus kelompok minoritas. Namun, Sudan memiliki problem perpecahan yang berakar pada antagonisme identitas. Pembagian kekuasaan dan kekayaan seharusnya menyentuh persoalan identitas dengan mengalokasikan kekuasaan dan sumber daya secara proporsional sesuai identitas tertentu dan hal ini belum terakomodasi dalam CPA.

KESIMPULAN

Perjanjian Naivasha tahun 2005 secara resmi telah menghentikan Perang Sipil Sudan Kedua yang berlangsung 22 tahun. Perang yang terjadi di antara pemerintah Sudan dan kelompok separatis dari Sudan Selatan yaitu Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A), sangat banyak melibatkan identitas, dimana pihak pemerintah Sudan menghendaki ideologi Islam dan identitas Arab menjadi ideologi dan identitas yang dimiliki bangsa Sudan, sebaliknya, pihak SPLM/A yang mayoritasnya memandang diri mereka sebagai Afrika (bukan Arab) dan beragama Kristen atau agama tradisional, menolak hal tersebut. Dalam perjanjian *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) yang diistilahkan juga dengan "Perjanjian Naivasha" dilakukan upaya meresolusi konflik dengan *consociational approach* yang melakukan *power sharing* di antara pihak-pihak yang bertikai. Namun, perjanjian ini tidak berhasil membuat Sudan terbebas dari konflik.

Hal ini antara lain disebabkan karena isi CPA terlalu banyak mengakomodasi kehendak perwakilan pemerintah asing yang berpartisipasi dalam negosiasi, sehingga kesepakatan ini tidak menjadi aspirasi mayoritas rakyat Sudan, baik di utara dan Selatan; bahkan juga mengabaikan rakyat di

Barat dan Timur. Selain itu, *power sharing* yang dilakukan dalam perjanjian ini hanya melibatkan elit. Pembagian sumber daya alam selain minyak yang seharusnya memperhatikan faktor identitas, juga tidak tersentuh dalam perjanjian. Kondisi ini memunculkan *negative peace* yang akhirnya memunculkan konflik di kemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

- Duursma, A. (2019) He who pays the piper, calls the tune? Non-African involvement in Sudan's African-led mediation processes, *Journal of Eastern African Studies*, 13:3, 428-444, DOI: 10.1080/17531055.2019.1599246
- Bello-Schunemann, J. (2019). Sudan and South Sudan: Violence trajectories after peace agreements. *Institute for Security Studies*.
- Beshir, M. O. (1984). Ethnicity, Regionalism and the National Cohesion in Sudan. *Bayreuth African Studies Series*.
- Biel, M.R. (2010). *The Role of African & Arab Elites in Building a New Sudan*. Dalam Grawert, E. (ed) *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*. London: James Currey.
- Breidlid, A. (2012). The role of education in Sudan's civil war. *Prospects*, 35-47.
- CPA. (2005). *The Comprehensive Peace Agreement*. Naivasha: IGAD.
- Essoh, G. E. . (2021). State Failures in Conflict Resolution: Case Study of the Crisis in the Sudan (1956-2011). *Journal of International Relations Security and Economic Studies*, 1(4), 35-45. Retrieved from <http://journals.rcmss.com/index.php/jirses/article/view/589>
- France24 (2023). Sudan: decades of conflict and coups. Retrieved from <https://www.france24.com/en/live-news/20230426-sudan-decades-of-conflict-and-coups>
- Grewal, B.S. (2003) " Johan Galtung: positive and negative peace " . School of Social Science, Auckland University .
https://www.academia.edu/744030/Johan_Galtung_Positive_and_Negative_Peace
- Grawert, E. (2010). *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*. London: James Currey.
- John, O.O. (2010). Identity, Citizenship & Reintegration Sudanese Returnees from Kenya. in Grawert, E. (ed) *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*. London: James Currey
- Kebbede, G. (1997). Sudan: The North-South Conflict in Historical Perspective. *Contributions in Black Studies*.
- Lamont, C. (2015). *Research Methods in International Relations*. London: SAGE.
- Nicholson, M. (1991). *Negotiation, agreement and conflict resolution: The role of national approaches and their criticism*. London: Sage Publication.
- Ottaway, M. & El-Sadany, M. (2021). *SUDAN: From Conflict to Conflict*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pike, J. (2000). Sudan People's Liberation Army (SPLA) Sudan People's Liberation Movement (SPLM). Retrieved from <https://irp.fas.org/world/para/spla.htm>
- RA, F., Dermawan, W., & Ebih, A. (2019). Resolusi Konflik di Sudan Selatan. *Jurnal ICMES*, 3(1), 53-74. <https://doi.org/10.35748/jurnalicmes.v3i1.44>
- Satti, N. (2021). Lessons to be learned from IGAD's involvement in the Sudan peace process (1993–2005) in Adetula, V., Bereketab, R., & Obi, C. (ed). *Regional Economic Communities and Peacebuilding in Africa: Lessons from ECOWAS and IGAD*. Taylor & Francis.

BIOGRAFI

Dina Yulianti merupakan pengajar pada Departemen Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran dengan minat pada kajian Timur Tengah.

Windy Dermawan pengajar pada Departemen Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran dengan minat pada kajian paradiplomasi.

M. Alfiandra Yulistira merupakan mahasiswa program studi Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran.