

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bantuan luar negeri atau bantuan pembangunan, merupakan salah satu instrumen ekonomi yang umum digunakan oleh negara-negara maju untuk mencapai tujuan kebijakan luar negeri, terutama sejak akhir Perang Dunia II. Bantuan sebagian besar terdiri dari transfer uang, barang atau jasa dari satu negara ke negara lain. Bantuan militer dan bantuan pangan adalah salah satu bentuk awal dari bantuan luar negeri. Di dekade terakhir proyek bantuan dengan tujuan meningkatkan infrastruktur di negara penerima telah menjadi semakin umum.¹

Dalam banyak kasus, instrumen ekonomi dalam suatu kebijakan digunakan untuk mengubah perilaku dan sikap target baik kebijakan domestik maupun kebijakan luar negerinya dengan suatu tujuan yang jelas.² Instrumen ekonomi tersebut dapat berupa *rewards* (hadiah) dan *coercion* (paksaan). Salah satunya dengan memberikan hibah atau bantuan tertentu, termasuk hibah militer. Ketika sikap target sesuai dengan yang diharapkan oleh pendonor, maka pendonor akan memberi *rewards* (hadiah) berupa bantuan yang berkesinambungan atau ketika sikap target tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh negara pendonor, negara pendonor akan mengeluarkan sikap *coercion* (paksaan) seperti dengan menghentikan bantuan tersebut dengan harapan negara penerima akan mempertimbangkan sikapnya kembali. Melalui cara

¹ Sara Lengauer. *China's foreign aid policy: Motive and method.* (The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies, 2011), hal 2

² R. Soeprapto. *Hubungan Internasional Sistem, Interaksi dan Perilaku.* (Jakarta: Raja Grafindo Persada,1997), Hal 167

ini, negara pendonor dapat memanipulasi bantuan luar negeri untuk tujuan politik atau aspek lain untuk mencapai kepentingan nasional negara pendonor.³

Negara-negara di benua Afrika memiliki ketergantungan terhadap bantuan luar negeri. Hal ini dikarenakan kemiskinan, keterbelakangan pengetahuan, kesehatan yang sangat buruk dan juga konflik etnis yang berkepanjangan di hampir semua negara-negara di Afrika. Negara-negara Afrika menerima 36%, dari total bantuan global daripada bantuan ke negara lainnya.⁴ Ketergantungan negara-negara Afrika terhadap bantuan luar negeri kemudian dimanfaatkan oleh negara donor tradisional, seperti Amerika Serikat dan negara-negara Eropa untuk memperkokoh pengaruhnya dan juga untuk mengeksploitasi sumber daya alam di benua tersebut. Hal ini dikarenakan hampir semua negara-negara di Afrika memiliki sumberdaya alam yang melimpah, seperti Afrika Selatan dengan cadangan emas, logam platinum, bijih krom dan bijih mangan, dan cadangan terbesar kedua dari sumberdaya zirkonium, vanadium dan titanium⁵ dan negara Afrika lainnya yakni Nigeria, Angola, Algeria, Congo, Gabon dan juga Sudan⁶.

Sudan dikenal sebagai salah satu negara di benua Afrika dengan perekonomian yang sangat bergantung kepada bantuan luar negeri dengan rata-rata bantuan 50%

³Ibid. Hal 170

⁴ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). *DAC statistic 2010*, <http://www.oecd.org/dac/stats/> (terakhir diakses 23 September 2013)

⁵ *National Planning Commission, Departement The Presidency Republic Of South Africa*, diakses dari <http://www.npconline.co.za/pebble.asp?relid=163> (terakhir diakses 18 Juni 2013)

⁶ Henry Lee dan Shalmon, *China into (Africa ,Trade, Aid and Influence)*, Ed. Robert I Rotberg . (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008)

perkapita.⁷ Bantuan luar negeri Sudan berasal dari berbagai sumber, seperti dari Amerika Serikat, Uni Eropa (Belanda, Italia, Jerman dan Inggris), negara Arab (Saudi Arabia, Kuwait), Cina, *World Bank*, *International Monetary Fund* (IMF), dan *United Nations*. Bantuan luar negeri yang diberikan kepada Sudan tidak terlepas dari kepentingan terhadap kekayaan sumberdaya alam negara tersebut. Sudan memiliki lahan subur sekitar 80 juta hektar, kemudian lahan peternakan yang diperkirakan yang dapat menampung 132 juta ekor domba, kambing, sapi dan unta, lalu Sudan juga memiliki padang rumput yang luasnya sekitar 24 juta hektar, kemudian daerah hutan sekitar 64 juta hektar, juga memiliki sumber daya air yang cukup besar yang berasal dari sungai dengan jumlah tahunan 109 miliar meter kubik air, air tanah (sekitar 39 juta meter kubik) dan juga pertanian wijen, kapas, kacang tanah dan *gum arabic*. Selain pertanian dan sumber daya hewan, Sudan juga memiliki kekayaan mineral potensial yaitu minyak bumi, terbukti dengan 900 juta barel cadangan dengan prospek cadangan tambahan.⁸

Bantuan luar negeri terhadap Sudan sebagian besar pada bantuan kemanusiaan dan bantuan pembangunan berupa pinjaman luar negeri. Ketergantungan Sudan akan bantuan luar negeri ini dikarenakan oleh ketidakstabilan pemerintahan Sudan yang disebabkan adanya kondisi lingkungan yang merugikan akibat terjadinya perang sipil yang berlangsung selama 21 tahun dari tahun 1983 hingga tahun 2004, dimana perang tersebut dipicu antara pemberontak SPLM (*Sudan People Liberty Movement*)

⁷ Ali Abdel Gadir Ali dan Ibrahim A. Elbadawi, *Explaining Sudan's Economic Growth Performance* (Kenya: Working paper 9, 2004), hal 9

⁸ Technology Integration Division. *Sudan In Perspective: An Orientation Guide*, (Defense Language Institute Foreign Language Center, 2012), hal 5

dengan pemerintah Sudan yang dilatarbelakangi oleh kesenjangan sosial dan ekonomi serta perbedaan perlakuan pemerintah terhadap penduduk mayoritas kristiani di wilayah Selatan dengan penduduk mayoritas muslim-Arab di wilayah Utara.⁹ Maka, bantuan pinjaman yang seharusnya digunakan untuk pembangunan ekonomi banyak digunakan untuk keperluan militer dan persenjataan untuk melawan pemberontak SPLM. Faktor lainnya adalah karena buruknya manajemen keuangan sehingga pinjaman tidak bisa dikelola dengan baik, seperti penyalahgunaan dana karena pemerintahan yang korup¹⁰, dan pada akhirnya kondisi ini membawa Sudan kepada tunggakan hutang yang besar hingga mencapai 13 milyar dollar Amerika (1970-1990)¹¹ atau 174% dari GDP pada tahun 1990¹². Oleh karena itu, untuk menjalankan pemerintahan dan melanjutkan pembangunan ekonomi negara, Sudan harus bergantung pada bantuan negeri berupa pinjaman dan juga hibah dari luar negeri.

Pada pertengahan 1970-an, *World Bank* merupakan sumber tunggal terbesar bantuan luar negeri Sudan. Pada tahun 1975 *World Bank* meminjamkan dana sebesar 300 juta dolar Amerika dan meningkat pada 1981 sebesar 786 juta dollar Amerika untuk proyek pertanian, transportasi, dan listrik. Amerika Serikat dan negara Uni Eropa seperti Inggris juga berkontribusi dalam bantuan luar negeri terhadap Sudan. Dalam periode lima tahun 1977-1981, Amerika Serikat memberikan bantuan

⁹ Marina ottaway dan Mai El-Sadany. *Sudan: From Conflict to Conflict*. (Middle East: The Carnegie Papers, 2012)

¹⁰ Sudan berada pada posisi 173 dari 183 negara dengan tingkat kebersihan negara terhadap tindak korupsi. Dikutip dalam U4 Expert Answer. *Corruption And Anti-Corruption In Sudan*. (Anti-Corruption Resource Centre, 2012)

¹¹ Technology Integration Division. Hal 3

¹² *Sudan's Report For Third United Nations Conference On The Least Developed Countries Presented To ECOSOC*, (Geneva; 2003)

ekonomi berupa pinjaman sebesar hampir 270 juta dollar Amerika dimana dua pertiga dari bantuan tersebut merupakan hibah¹³. Bantuan luar negeri Amerika Serikat juga berupa bantuan terhadap perkembangan industri agrikultur dan juga tekstil. Hal ini terlihat dari bantuan pelatihan keahlian dan juga pembangunan pada *Agricultural Research and Corp Development, Livestock and Poultry development, Industrial Development Bank, Sudan-America Textile Industry, dan juga Sudan Chemichal Loan*¹⁴. Selain itu, dari industri agrikultur tersebut kemudian diimpor ke Amerika Serikat, terutama *Gum Arabic* yang merupakan bahan utama pembuat minuman Coca-cola.¹⁵ Di sektor energi, Perusahaan minyak asal Amerika Serikat, yaitu *Chevron* juga melakukan eksplorasi dan produksi minyak yang semakin memperkuat hubungan kedua negara.¹⁶

Uni Eropa juga memberikan kontribusi bantuan besar untuk Sudan, seperti Inggris, terutama bantuan proyek listrik sebesar 140 juta dollar Amerika pada tahun 1980. Selain itu, negara-negara Uni Eropa juga merupakan tujuan impor Sudan terbesar pada sektor-sektor pertanian. Bantuan keuangan besar lainnya datang dari negara-negara Arab, terutama dari Arab Saudi. Bantuan Arab Saudi secara berturut-

¹³ CIA World Factbook. *Sudan Foreign Aid*. diakses dari (http://www.photius.com/countries/sudan/economy/sudan_economy_foreign_aid.html) (terakhir diakses 24 Juli 2013)

¹⁴ F. Dennis Conroy. *United States Economic Aid to Africa: 2. Aid Program in the Sudan.*, Vol. 7. No. 1.(African Studies Association. 1964), hal 1-5

¹⁵ Dianne E. Rennack , *Sudan: Economic Sanctions*, (CRS Reput for Congress, 2005)

¹⁶ Henry Lee dan Shalmon. *China into (Africa ,Trade, Aid and Influence)*, Edit by Robert I Rotberg. (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008), hal 5

turut mencapai 215 juta dollar Amerika pada tahun 1985 dan 208 juta dollar Amerika pada tahun 1986 serta 228 juta dollar Amerika pada 1987.¹⁷

Tidak hanya Arab Saudi, Cina juga merupakan negara yang memberikan bantuan luar negeri terhadap Sudan. Hubungan diplomatik Cina-Sudan dimulai sejak 1962 dengan penandatanganan *Agreement in Economic and Technical Cooperation* dan juga *Cultural, Scientific and Technical Protocol* pada tahun 1970 yang memperkuat hubungan perdagangan, dan meningkatkan bantuan Cina dalam bentuk pinjaman tanpa bunga sebesar 100 juta dollar Amerika. Perjanjian ini mendorong proyek berbasis bantuan di bidang infrastruktur dan bangunan publik dan mendatangkan staf profesional.¹⁸ Berbeda dari donor asing lainnya ke Sudan, Cina menawarkan bantuan terutama berfokus pada bantuan proyek infrastuktur, termasuk teknis bantuan dan juga pelatihan. Selain itu, bantuan Cina potensial untuk dimanfaatkan dalam pembiayaan proyek-proyek dan bangunan megah, misalnya pembangunan istana presiden, *Friendship Hall* di Khartoum, pembuatan jalan aspal (*Medani-Gadariiff Road*), rekonstruksi jembatan, rumah sakit (*Friendship Hospital*), proyek pembangunan industri (*Textille and Weaving Factory di Hassa-Heissa*) yang tidak didukung dan dianggap sebagai investasi "tidak produktif" oleh donor tradisonal.¹⁹

Namun, pemberian bantuan kepada Sudan mulai mengalami penurunan semenjak tahun 1990-an terutama dari negara-negara Barat. Seperti, pada pertengahan tahun 1991 *World bank* mengumumkan keputusan untuk menutup

¹⁷ Ibid. Hal 5

¹⁸ Kabbashi M. Suliman. *An assessment of the Impact of China's Investments in Sudan*. (University of Khartoum, 2010)

¹⁹ Institute for The Analysis of Global Security. Hal 7

kantor di Khartoum pada tanggal 31 Desember 1991. Keputusan ini dihasilkan dari memburuknya hubungan antara Sudan dan badan-badan moneter internasional setelah penghentian pembayaran utang oleh Khartoum ke *World Bank* dan IMF sehingga dana pembangunan ditangguhkan hingga jangka 10 tahun²⁰.

Pada bulan Januari tahun 1991, Inggris membatalkan bantuan pembangunan ke Sudan, sebesar US \$ 58 juta pada tahun 1989, namun tetap memberikan bantuan kemanusiaan. Perubahan kebijakan ini disebabkan oleh sejumlah faktor, termasuk dugaan kegiatan teroris oleh agen Sudan melawan Sudan ekspatriat di Inggris. Bantuan dari negara Arab juga mengalami kemunduran pada 1990-an ketika Sudan mendukung Irak dalam Perang Teluk Persia. Penurunan bantuan luar negeri juga datang dari Amerika Serikat, namun seperti halnya Inggris, Amerika Serikat tetap memberikan bantuan kemanusiaan terhadap Sudan. Pada tahun 1988, Amerika Serikat menolak untuk memberikan bantuan kepada Sudan karena pemerintah Sudan gagal dalam pembayaran hutang eksternal. Perkembangan selanjutnya, pemberian bantuan juga dihentikan ketika pada tahun 1993 Amerika Serikat menetapkan Sudan sebagai “*state-sponsors terrorism*” dimana Sudan dikatakan memberikan dukungan tindak terorisme internasional oleh pemerintahan diktator Sudan. Amerika Serikat telah menuduh Sudan menyembunyikan anggota al-Qaeda, Hizbullah, Hamas, Jihad Islam Palestina, Organisasi Abu Nidal, Jamaat al-Islamiyyah, dan Jihad Islam Mesir, masing-masing diklasifikasikan sebagai organisasi teroris. Sepanjang 1990-an, Sudan juga dituduh mendukung pemberontakan lokal di Uganda, Tunisia, Kenya, Ethiopia,

²⁰ Technology Integration Division. Hal 7

dan Eritrea.²¹ Pemerintah Amerika Serikat juga memberikan tekanan kepada perusahaan minyak Chevron untuk menghentikan eksplorasi dan juga produksi minyak di wilayah Sudan.

Pada tahun 1997, Pemerintah Amerika Serikat juga memberlakukan sanksi ekonomi kepada pemerintahan Sudan dengan pemutusan hubungan perdagangan preferensial bilateral, membatasi ekspor komersial dan impor, menghentikan ekspor peralatan pertahanan dan jasa pertahanan, dan menolak untuk mendukung permintaan Sudan untuk pendanaan atau program dukungan di lembaga keuangan internasional. Sebagai negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, Amerika Serikat, juga menghentikan penjualan atau pasokan senjata, menolak visa, dan membekukan aset dan juga pembekuan investasi Amerika Serikat di Sudan dan juga melarang transaksi perbankan dengan Sudan. Selain itu, Amerika Serikat juga menutup akses Sudan untuk mendapatkan dana bantuan dari lembaga-lembaga keuangan Internasional²²

Sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat diperpanjang ketika terjadinya konflik Darfur pada tahun 2003, dimana pemerintah Sudan dituduh telah mendukung terjadinya genosida yang dilakukan oleh milisi Janjaweed atau “*men on horses with guns*” yang merupakan pelanggaran hak asasi manusia berat di wilayah Darfur yang menewaskan lebih dari 300.000 orang²³. Sanksi ini merupakan upaya Amerika Serikat untuk memberikan hukuman kepada pemerintah Sudan karena

²¹ Preeti Bhattacharji. *State Sponsors: Sudan* .(Coouncil on Foreign Relations, 2008) diakses dari <http://www.cfr.org/sudan/state-sponsors-sudan/p9367>. (terakhir diakses pada 17 Juni 2013)

²² Asteris Huliaras. *Evangelists, Oil Companies, and Terrorists: The Bush Administration's Policy towards Sudan* , BilgiUniversity: Istanbul . 2005

²³ Tilman Dralle, *Sudan, Angola and China: Oil, Power and the Future of Geopolitics* (TU Dresden: Zentrum für Internationale Studien, 2010)

Amerika Serikat menilai bahwa kebijakan dan tindakan dari Pemerintah Sudan yang mendukung terorisme internasional, upaya-upaya untuk mengacaukan pemerintah tetangga, dan pelanggaran hak asasi manusia, termasuk perbudakan dan penolakan kebebasan beragama yang merupakan ancaman terhadap keamanan nasional dan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Akibatnya, Sudan sempat mengalami guncangan ekonomi pada 1990-an setelah Amerika Serikat dan pendonor lainnya membatalkan bantuan luar negeri, lalu membekukan aset dan investasi Sudan dan menolak untuk memberikan pinjaman kembali kepada pemerintahan Sudan. Pertumbuhan ekonomi Sudan juga mengalami penurunan hingga menjadi 1%, dari semula 4.5% ditahun 1993²⁴ juga kenaikan inflasi hingga 109.23% pada tahun 1992 dan meningkat hingga 159.27% pada tahun 2004.²⁵ Maka, pemerintah Sudan mencari alternatif bantuan ke Cina, karena pada tahun 1990-an Cina mengalami peningkatan ekonomi yang pesat. Hal ini ditandai dengan kedatangan Presiden Sudan, Omar Al-Bashir, ke Cina pada tahun 1995 untuk membahas penguatan hubungan kerjasama kedua negara.²⁶

Cina yang juga merupakan salah satu negara pendonor Sudan menyambut baik hal tersebut, meskipun bantuan tersebut merusak citra Cina di dunia Internasional, karena mendukung negara yang mendapat kecaman dari berbagai pihak. Cina membela diri dengan memilih sikap yang berbeda dengan negara Barat lainnya dengan mengeluarkan kebijakan “*non interference*”, dimana Cina tidak ikut

²⁴ Sudan's Report For Third United Nations Conference. Hal 3

²⁵ Index Mundi, Sudan-Inflation: *Inflation, GDP deflator (annual %*. Diakses melalui <http://www.indexmundi.com/facts/sudan/inflation> pada 1 Juli 2013

²⁶ China National Petroleum Company, *Review of 15 years Sino-Sudanese Petroleum Cooperation*, (China; 2009)

campur pada masalah internal Sudan dan hanya befokus pada kerjasama ekonomi. Bahkan, besarnya tekanan barat terhadap Sudan menyebabkan Cina semakin memperbesar bantuan untuk memperkuat hubungan kerjasama antara kedua negara terutama pada bantuan infrastuktur. Peningkatan bantuan luar negeri Cina ini sejalan dengan peningkatan ekonomi Cina yang berkembang pesat pada tiga dekade terakhir dengan pertumbuhan industri yang meningkat pesat. Industri Cina yang berkembang pesat ini kemudian menjadikan Cina muncul sebagai raksasa ekonomi baru dengan cadangan devisa terbesar di dunia, yakni 2,3 triliyun dollar AS pada September 2009.²⁷ Seiring dengan penurunan bantuan luar negeri dan sanksi ekonomi pada tahun 1990-an terhadap Sudan tersebut, dalam dua dekade terakhir, Cina semakin meningkatkan bantuan luar negeri terhadap pemerintahan Sudan. Berbeda dengan bantuan luar negeri negara Barat, bantuan Cina adalah berupa pinjaman dengan bebas bunga untuk proyek-proyek infrastruktur. Peningkatan ini ditandai dengan perjanjian *Economic, Trade and Technical Cooperation* pada tahun 1992. Perjanjian ini menghasilkan proyek-proyek bantuan Cina untuk pembangunan Sudan seperti, pembangunan jembatan di Sungai Nil Putih pada tahun 1996, pembangunan jalan raya, pendirian Pusat Informasi Minyak pada tahun 1997, proyek irigasi, rehabilitasi dan meningkatkan kapasitas *Sudan Airways* melalui pinjaman sebesar 180 juta dollar Amerika, pembentukan *Gari Power Station* dengan kapasitas 210 kw, pembuatan Sel Surya dengan Departemen Energi²⁸ dan juga pada 2007 Cina memberikan bantuan

²⁷ Wayne M. Morisson. *China-US Trade Issue*. (Congressional Research Service Report for Congress. 2011

²⁸ Nour Eldin A. Maglad. *Scoping Study on Chinese Relation with Sudan* (Tanzania: 2007), hal 14

pinjaman pengembangan jalur rel antara Khartoum dan Port Sudan senilai 1.15 milyar dollar Amerika dan juga pembangunan proyek *hydropower (Merowe Dam Kajbar Dam)*.²⁹ Proyek bantuan ini juga diiringi dengan bantuan dalam pemberian bantuan, Cina tidak hanya memberikan dana untuk pembangunan, tetapi juga membantu dalam hal transfer teknologi dan juga pengembangan *skill* dari tenaga kerja Sudan seperti memberikan beasiswa dan pelatihan-pelatihan terutama pada bidang teknik dan juga konstruksi untuk pembangunan infrastruktur tersebut serta bantuan kesehatan berupa perbaikan rumah sakit dan pengiriman dokter-dokter ahli ke wilayah Sudan.³⁰

Peningkatan bantuan Cina terhadap meningkat di sektor-sektor infrastruktur minyak Sudan.³¹ Sektor minyak Sudan menjadi sangat strategis bagi Cina karena tidak adanya persaingan dengan perusahaan negara-negara barat seperti Exxon, Chevron, Total dan perusahaan Barat lainnya yang telah menarik investasi di wilayah Sudan, tidak seperti negara Afrika lainnya seperti Angola, Nigeria, Algeria dan negara lainnya, dimana Cina harus bersaing dengan perusahaan-perusahaan tersebut. Oleh karena itu, sektor minyak Sudan hampir seluruhnya dikuasai oleh Cina dengan kepemilikan saham terbesar perusahaan *Greater Nile Petroleum Company* yang merupakan perusahaan yang mengelola eksplorasi dan produksi minyak di Sudan. Perusahaan ini merupakan gabungan dari *China National Petroleum Company*

²⁹ Human Right First. *Investing in Tragedy: China's Money, Arms, and Politics in Sudan* (New York, 2008)

³⁰ China National Petroleum, "Review of 15 years of Sino-Sudanese Petroleum Cooperation,," Publishes CNPC in Sudan . 2009

³¹ Xiao Wan - China Daily, *China depending more on imported oil*, 20 January 2010. Diakses melalui http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-01/20/content_9346446.htm pada 5 Mei 2013

(Cina), Petronas (Malaysia), *Oil and Natural Gas Corporation* (India), dan Sudapet (Sudan) dimana Cina memiliki 40% saham di perusahaan tersebut. Cina bahkan menguasai 8 dari 9 ladang minyak produktif Sudan.³² Hal ini menandai kembali berproduksinya sektor minyak Sudan setelah beberapa tahun tidak berproduksi dan bahkan pada tahun 1999 Sudan pertama kali menjadi negara pengeksport minyak dengan sekitar 66% dari total produksi minyak di ekspor ke Cina.³³ Hal ini menandai untuk pertama kalinya Sudan mengalami *trade surplus* dalam perdagangan internasional dan juga peningkatan GDP mencapai 5.9 % pada 2003³⁴ dan juga inflasi menurun drastis pada angka 32.56% di tahun 1996 bahkan hingga pada angka 1.93% di tahun 2001.³⁵

Untuk meningkatkan produksi minyak di Sudan, pada tahun 2008, Cina bahkan memberikan bantuan berupa pembangunan *pipeline* 1,500 kilometer dari ladang Blok 1, dan 1000 kilometer dari ladang Blok 3/7 menuju *Port Sudan* dengan 1000 pekerja asal Cina yang dikerahkan untuk menyelesaikan proyek tersebut melalui CNPC³⁶ dan juga pembangunan kilang minyak Khartoum yang merupakan kilang minyak dengan teknologi modern di Khartoum Sudan dengan 100,000 bbl/d .³⁷

³² Human Right First. Hal 3

³³ Energy Information Administration, *Country Analysis: Sudan and South Sudan*, 2011

³⁴ Library of Congress-Federal Research Division, *Country Profile: Sudan*, Sudan. 2004

³⁵ Index Mundi

³⁶ Human Right First. Hal 3

³⁷ *China National Petroleum Company*. (Diakses melalui <http://www.cnpc.com.cn/en/cnpcworldwide/sudan/> pada 5 Mei 2013)

Oleh karena itu, berdasarkan fenomena yang dipaparkan di atas, maka penting untuk melihat sejauh mana motif Cina dalam pemberian bantuan infrastruktur terhadap Sudan.

1.2 Rumusan Masalah

Sudan merupakan negara yang memiliki ketergantungan terhadap bantuan luar negeri. Hal ini dikarenakan kondisi lingkungan yang merugikan akibat terjadinya perang sipil, buruknya manajemen keuangan dan juga penyalahgunaan dana pinjaman oleh pemerintah Sudan. Sudan mendapatkan bantuan luar negeri dari berbagai sumber seperti *World Bank*, IMF, Amerika Serikat, Uni Eropa, Arab Saudi dan Cina. Namun, bantuan luar negeri terhadap pemerintah Sudan diberhentikan terutama oleh negara-negara Barat karena tunggakan hutang luar negeri, pelanggaran HAM oleh pemerintah Sudan dan juga ditetapkannya Sudan sebagai *state-sponsor terrorism*. Di sisi lain, Cina memilih sikap yang berbeda dengan donor Sudan lainnya dengan tidak memberhentikan bantuan luar negeri terhadap Sudan, bahkan meningkatkan jumlah bantuan luar negeri terutama pada bantuan pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu, penting untuk diteliti apa motif Cina dalam memberikan bantuan infrastruktur terhadap Sudan.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan dari penelitian ini adalah *apa motif Cina dalam pemberian bantuan infrastruktur terhadap Sudan?*

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apa motif pemerintah Cina dalam pemberian bantuan infrastruktur terhadap Sudan

1.5 Manfaat Penelitian

- a. Aspek teoritis (keilmuan): Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi bahan masukan atau referensi dalam membuka wawasan pembaca terutama para penstudi Hubungan Internasional yang berniat lebih dalam untuk mengetahui kebijakan luar negeri Cina terhadap Sudan yang ternyata dapat diimplementasikan dalam bentuk pemberian bantuan luar negeri, salah satunya melalui pemberian bantuan infrastruktur.
- b. Aspek praktis (guna laksana): Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan gambaran dan informasi serta memungkinkan sebagai masukan bagi pemerintah Indonesia terkait topik yang dibahas agar Indonesia menggunakan strategi melalui bantuan luar negeri untuk mencapai kepetingan nasional dan untuk memajukan perekonomian negara

1.6 Studi Pustaka

Dalam tinjauan pustaka ini akan dipaparkan berbagai penelitian yang telah dilakukan sebelumnya untuk memberikan signifikansi pada topik penelitian yang diambil. Secara umum, penulis membagi tinjauan pustaka berdasarkan penelitian sebelumnya mengenai motif-motif bantuan luar negeri negara-negara pendonor.

Pertama, dalam penelitian Meira Sabila, "Motif Bantuan Luar Negeri Australia Untuk Indonesia: Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Padang Pariaman Pasca Gempa

2009 Melalui AUSAID”,³⁸ menyatakan bahwa motif pemberian bantuan tersebut tidaklah murni untuk kemanusiaan. Namun, ada kepentingan nasional Australia yang ingin dicapai oleh negara tersebut. *Australian Agency for International Development* (AusAID) merupakan salah satu lembaga kerjasama yang dibentuk oleh pemerintah Australia untuk membantu pembangunan neara-negara berkembang, sekaligus menjadi perwakilan untuk pencapaian kepentingan nasionalnya. Dalam kegiatannya, AusAID banyak memberikan bantuan pada Indonesia yang salah satunya merupakan bantuan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa di Kab. Padang Pariaman pasca gempa yang cukup besar tahun 2009.

Australia telah berupaya untuk membantu terwujudnya rehabilitasi dan rekonstruksi di Padang Pariaman melalui AusAID. Hal ini sesuai dengan usaha untuk mengamankan kepentingannya terkait posisi strategis Indonesia bagi Australia. Australia sendiri termasuk negara yang banyak memberikan bantuan luar negerinya di Indonesia.

Bantuan yang diberikan oleh Australia pasca gempa 2009 di Padang Pariaman mendatangkan efek timbal balik. Indonesia diuntungkan dengan adanya bantuan yang meringankan proses rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana. Bencana alam yang sering dialami oleh Indonesia yang jika tidak ditanggapi secara cepat dan serius akan mendatangkan ketidakstabilan dalam negara. Untuk itu Indonesia juga tidak dapat menghindarkan diri dari bantuan yang diberikan oleh pihak asing. Bantuan ini digunakan untuk mengembalikan kondisi daerah Padang Pariaman akibat gempa yang

³⁸ Meira Sabila, *Motif Bantuan Luar Negeri Australia Untuk Indonesia: Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Padang Pariaman Pasca Gempa 2009 Melalui AUSAID*, (Universitas Padjajaran. 2012)

terjadi pada 30 September di Sumatera Barat. Sementara itu Australia memenangkan prestis dan memperkuat posisinya dalam hubungannya dengan Indonesia.

Bantuan dijadikan oleh negara donor sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan lainnya di luar dari konteks bantuan yang diberikan. Dalam hal ini, Australia memberikan bantuan terhadap Padang Pariaman sebagai pendekatan parsial untuk mengembangkan pengaruhnya di Indonesia dengan memperkuat citra dan prestisnya sebagai negara yang memiliki nilai kemanusiaan. Jika dilihat lebih lanjut, Indonesia memiliki posisi penting bagi Australia sebagai tetangga yang dekat, di mana kondisi tidak stabil yang mungkin saja terjadi akibat bencana alam yang jika tidak ditanggapi dengan cepat juga akan menjadi ancaman bagi kawasan di sekitarnya, tidak terkecuali Australia. Melalui bantuan yang diberikan pasca bencana di Padang Pariaman, Australia meningkatkan prestisnya sebagai negara yang peduli terhadap kemanusiaan, mendapatkan keuntungan strategis dan memiliki motif politik.

Pasca bencana Tsunami di Aceh, Australia menjadi partner tetap yang senantiasa memberikan bantuan pada Indonesia. Hal ini terkait dengan komitmen Australia terhadap Indonesia yang salah satunya adalah mengurangi risiko yang diakibatkan oleh bencana alam dalam rangka menjaga stabilitas kawasan. Karena itulah bantuan ini ada. Hal ini juga dalam rangka menjaga hubungan baik di mana Australia membutuhkan Indonesia dalam kerjasama penanganan pengungsi asal Timur Tengah yang sering melewati Samudra Hindia menuju Australia, dan Indonesia akan menjadi *barrier* atau garis depan Australia dalam menghadapi masalah ini.

Selanjutnya, pada penelitian Sara Lengauer, *China's foreign aid policy: Motive and method*.³⁹ Sara menjelaskan motif-motif apa saja yang mendasari Cina memberikan bantuan, terutama ke negara-negara yang memiliki sumberdaya alam yang melimpah. Sara membagi motif tersebut ke dalam tiga bidang; motif ekonomi : mengamankan sumber daya alam, seperti minyak, gas, tembaga dan mineral lainnya serta mencari pasar dan konsumen baru sehingga dapat meningkatkan nilai perdagangan; motif politik: pembentukan diplomasi strategis; motif ideologi : menyebarkan pengaruh komunis, saat menyebarkan nilai-nilai Cina sehingga meningkatkan *soft power* Cina.

Penelitian selanjutnya adalah Moisés Naím pada tahun 2007 melalui tulisannya yang berjudul "*Rogue Aid*"⁴⁰ yang membahas mengenai bantuan tanpa syarat yang diberikan Cina kepada Nigeria juga memiliki motif tertentu yang tentu saja menguntungkan bagi pihak Cina. Pada dasarnya bantuan tersebut bukanlah bantuan yang murni bersifat cuma-cuma dan tanpa syarat, walaupun yang diperlihatkan adalah hal seperti itu. Cina berusaha untuk menyebarkan mata uangnya di negara-negara Afrika sehingga kedepannya dapat digunakan sebagai alat tukar internasional seperti dolar pada saat ini. Sebagai negara yang mengalami perkembangan industri yang pesat, Cina tentu saja membutuhkan pasokan bahan baku yang berasal dari luar negaranya. Sejalan dengan hal ini, Nigeria merupakan salah satu negara Afrika yang memiliki sumber daya alam yang melimpah yang bisa

³⁹ Sara Lengauer, *China's foreign aid policy: Motive and method*, (The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies, 2011)

⁴⁰ Moisés Naím, "*Rogue Aid*". (Diakses melalui http://www.foreignpolicy.com/articles/2007/02/14/rogue_aid?page=full, pada 20 Juni 2013)

menguntungkan Cina. Selain itu, penyebaran politik juga menjadi hal yang penting bagi Cina yang telah diprediksi menjadi kekuatan baru di dunia.

Negara pendonor maupun negara yang mendapatkan bantuan pada dasarnya mendapatkan keuntungan dari serah terima bantuan yang dilaksanakan. Bantuan luar negeri memiliki azas timbal balik, di mana secara historis sulit untuk ditemukan fakta bahwa bantuan yang diberikan hanya berdasarkan kebaikan negara pendonor semata. Alasan pemberian bantuan oleh suatu negara atau institusi tertentu terutama ialah *self-interest* politik, strategi dan ekonomi, sekalipun pada umumnya alasan itu berupa moral atau kemanusiaan. Jadi sulit ditemukan adanya bantuan yang diberikan tanpa dilandasi oleh kepentingan.

Selanjutnya pada penelitian Juichi Inada, ” *Aid To Vietnam: Japan’s Policy* ⁴¹. Seperti negara-negara berkembng lainnya, Vietnam merupakan negara yang menjadi sasaran politik negara-negara maju, tak terkecuali Jepang. Bantuan Jepang di Vietnam sangat signifikan dalam pembangunan ekonomi negara karena besarnya bantuan yang diberikan oleh Jepang terutama di proyek infrastuktur dan juga pengentasan kemiskinan. Pada oktober 1975, saat Vietnam masih terpecah menjadi dua, jepang memberikan bantuan 8.5 milyar yen untuk pengadaan buldozer, truk dan juga exvacators. Dan pada September 1976 jepang memberikan 5 milyar yen lagi untuk pengadaan material pembangunan.

Pada April dan July 1978 jepang telah memberikan bantuan dengan total 14 milyar yen kepada Vietnam untuk pinjaman komoditas infrastuktur melalui ODA.

⁴¹ Juichi Inada, *Aid to Vietnam; Japan’s Policy*, Indochina Report. 1989

Kerjasama bantuan ini semakin meningkatkan hingga 20 tahun terakhir yang menandai Jepang –Vietnam hubungan kerjasama kedua negara yang semakin erat dan juga penambahan bantuan infrastruktur 500 juta dolar amerika. Bantuan jepang di Vietnam tentu saja berdampak sangat signifikan terhadap Vietnam sehingga menjadikan Jepang sebagai *partner strategic* Vietnam yang paling signifikan. Jepang juga investor asing langsung terbesar di Vietnam, donor resmi pembangunan terbesar Vietnam, dan mitra perdagangan terbesar ketiga negara itu. Pada November 2012, Jepang telah menginvestasikan dalam 1.827 proyek di Vietnam, dengan modal terdaftar total US\$ 29,14 miliar. Pada tahun fiskal 2012-2013, Jepang berjanji untuk memberikan ODA senilai US\$ 2,6 miliar kepada Vietnam.

Pada tahun 2012, perdagangan dua arah mencapai hampir US\$ 25 miliar dibanding US\$ 21 miliar pada 2011, dan diperkirakan akan meningkat menjadi 30 miliar dolar pada 2013. Vietnam dan Jepang membuat 2013 Tahun Persahabatan Vietnam-Jepang untuk menandai ulang tahun ke-40 hubungan diplomatik mereka.

Bantuan Jepang ke Vietnam ini tidak terlepas dari kepentingan nasional jepang. Selain untuk bersaing pengaruh dengan negara maju lainnya seperti Cina, kepentingan Jepang di Vietnam juga berupa hubungan dagang kedua negara. Ekspor Vietnam ke Jepang diperkirakan mencapai 13 milyardollar Amerika. Ekspor andalan Vietnam ke Jepang sejauh ini terutama adalah minyak mentah, garmen dan produk tekstil, makanan laut, kayu dan produk kayu. Sementara untuk impor, Vietnam kebanyakan mendatangkan kebutuhannya dari Jepang untuk produk mesin dan peralatan, peralatan elektronik dan suku cadang serta produk plastik. Jepang saat ini

telah juga berhasil menjadi investor asing terkemuka di Vietnam dengan 1.900 proyek, senilai 31,84 milyar dollar Amerika.

Dan kemudian pada penelitian Teresa Hayter,⁴² *French Aid*. Bantuan luar negeri Perancis di Algeria paling menonjol lebih kepada kepentingan terhadap minyak. Hal ini dikarenakan cadangan minyak yang besar berada di ladang-ladang Algeria, merupakan cadangan keempat terbesar di benua Afrika. Hal ini ditandai dengan adanya *Oil Agreement* tahun 1965. Hal ini terlihat dari hampir 37% total impor minyak Prancis berasal dari Algeria. Dan juga kepemilikan 50% Saham Perusahaan patungan bersama perusahaan pemerintah Algeria. Bantuan luar negeri Perancis di Algeria terdiri dari beberapa sektor:

- a. *Financial Aid*, Bantuan ini lebih kepada pendanaan proyek-proyek potensial seperti di sektor perminyakan dan agrikultur
- b. *Technical Assistance*, Bantuan ini lebih kepada bantuan pendidikan dan budaya seperti pengiriman guru ke Algeria untuk meningkatkan mutu pendidikan dan juga program pendidikan untuk anak-anak di Algeria

Bantuan ini juga berdampak pada semakin kuatnya pengaruh Perancis di Algeria. Seperti pada konflik Mali dimana pemerintah Algeria memberikan izin kepada Prancis untuk menggunakan wilayahnya untuk menyerang Mali.

⁴² Teresa Hayter, *French Aid*, Overseas Development Institute. 2000

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Bantuan Luar Negeri

Bantuan luar negeri merupakan salah satu instrumen kebijakan yang sering digunakan dalam hubungan luar negeri. Secara umum bantuan luar negeri dapat didefinisikan sebagai transfer sumber daya dari satu pemerintah ke pemerintah lain yang dapat berbentuk barang atau dana.

Dalam membahas bantuan luar negeri, pengertian bantuan luar negeri diartikan oleh sejumlah pakar. Dalam arti sempit, bantuan luar negeri diartikan oleh Robert Gilpin dalam bukunya *“The Political Economy of International Relations”* yakni bantuan luar negeri diartikan sebagai sejumlah dana yang diberikan oleh negara yang relatif maju atau kaya kepada negara yang secara ekonomi lebih miskin.⁴³ Sedangkan dalam arti luas, K.J. Holsti dalam bukunya *“International Politics: Framework of Analysis”* mengartikan bantuan luar negeri sebagai transfer uang, teknologi, ataupun nasihat-nasihat teknis dari negara donor ke negara penerima.⁴⁴

Secara historis, kebanyakan bantuan luar negeri telah diberikan sebagai bantuan bilateral langsung dari satu negara ke negara lain. Para donor juga memberikan bantuan secara tidak langsung sebagai bantuan multilateral, di mana sumber dayanya berasal dari beberapa donor.⁴⁵ Terkait dengan kebijakan luar negeri yang memiliki nilai kepentingan (*interest*) negara, maka salah satu bentuk kebijakan

⁴³ K.J. Holsti, *International Politics : Framework of Analysis*, (New Jersey, 1995), hal 180

⁴⁴ Ibid. Hal 181

⁴⁵ Steven Radelet, *A Primer for s Foreign Aid*, (Working paper number 92, 2006), hal. 4

itu dapat dituangkan dalam bentuk bantuan luar negeri. ⁴⁶ Pada masa Perang Dingin, kecenderungan ini sangat umum dilakukan oleh negara-negara besar seperti Amerika Serikat maupun Uni Sovyet.

Bantuan luar negeri (*foreign aid*) didefinisikan sebagai semua jenis bantuan yang diberikan oleh negara atau lembaga donor internasional, baik berupa pinjaman atau hibah dengan persyaratan tertentu. ⁴⁷ Bantuan ini tidak hanya terbatas dalam bentuk material kebendaan saja, namun juga bisa disalurkan dalam bentuk jasa.

Bantuan luar negeri tersebut digolongkan ke dalam tiga jenis bantuan, yaitu:⁴⁸

1) Bantuan Program (*Program Aid*)

Bantuan Program (*Program Aid*) adalah bantuan berupa devisa yang diperlukan untuk menutupi kekosongan neraca pembayaran, yang digunakan untuk mengimpor barang-barang yang diperlukan masyarakat, seperti bantuan pangan dan komoditas.

2) Bantuan Proyek (*Project Aid*)

Project Aid adalah bantuan yang diberikan kepada pemerintahan berupa valuta asing yang ditukarkan ke dalam mata uang negara penerima dan digunakan

⁴⁶ World Bank, *Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why*, (A World Bank Policy Research Report. Oxford: Oxford University Press. 1998), hal 7

⁴⁷ John D. White, *The Politics of Foreign Aid*. (The Bodley Head. London, Sydney, Toronto. 1974), hal 188

⁴⁸ Biro Perencanaan Departemen Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia, *Peluang dan Prosedur Pemanfaatan Bantuan Luar Negeri*. 1999, hal 4

untuk membiayai berbagai kegiatan proyek-proyek pembangunan baik dalam rangka rehabilitasi, pengadaan barang atau peralatan dan jasa, serta perluasan atau pengembangan proyek-proyek pembangunan baru.

3) Bantuan Teknik (*Technical Assistance*)

Bantuan yang diberikan adalah berupa tenaga ahli, pelatihan, dan peralatan. Inti daripada bantuan teknik ini adalah dimungkinkannya ahli teknologi, yakni dengan mengisi kekosongan dalam bidang-bidang keahlian tertentu dan sekaligus memindahkan keahlian para tenaga ahli internasional kepada tenaga kerja di dalam negeri.

Negara pendonor maupun negara yang mendapatkan bantuan pada dasarnya mendapatkan keuntungan dari serah terima bantuan yang dilaksanakan. Bantuan luar negeri memiliki azas timbal balik, di mana secara historis sulit untuk ditemukan fakta bahwa bantuan yang diberikan hanya berdasarkan kebaikan negara pendonor semata. Alasan pemberian bantuan oleh suatu negara atau institusi tertentu terutama ialah *self-interest* politik, strategi dan ekonomi, sekalipun pada umumnya alasan itu berupa moral atau kemanusiaan.⁴⁹ Jadi sulit ditemukan adanya bantuan yang diberikan tanpa dilandasi oleh kepentingan.

Dalam konteks penelitian ini, jenis bantuan yang dimaksud adalah bantuan berupa pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur didefinisikan sebagai fasilitas kapital fisik dan termasuk juga kerangka kerja organisasional, pengetahuan

⁴⁹ Yanuar Ikbar. Hal 190.

dan teknologi yang penting untuk organisasi masyarakat dan pembangunan ekonomi masyarakat. Menurut Familoni, pembangunan infrastruktur dibedakan menjadi 2 yaitu ; infrastuktur ekonomi dan sosial. Infrastruktur ekonomi diantaranya sarana publik seperti tenaga listrik, telekomunikasi, suplai air bersih, sanitasi dan saluran pembuangan dan gas. Kemudian juga termasuk pula pekerjaan umum, seperti jalan, kanal, bendungan, irigasi dan drainase serta proyek transportasi seperti jalur kereta api, angkutan kota, waterway, dan bandara⁵⁰. Sedangkan infrastruktur sosial mengacu kepada fasilitas dan mekanisme yang menjamin pendidikan, kesehatan, pengembangan masyarakat, distribusi pendapatan, pekerjaan, dan kesejahteraan sosial.⁵¹

Bantuan infrastruktur Cina kepada Sudan yang digolongkan sebagai *Project Aid dan Technical Assistance*. Hal ini dikarenakan bantuan yang diberikan oleh Cina digunakan untuk pembiayaan proyek-proyek pembangunan sarana dan prasarana umum Sudan dan juga Cina tidak hanya memberikan dana untuk pembangunan saja , tetapi juga membantu dalam hal transfer teknologi dan juga pendidikan, pengembangan dan pelatihan *skill* dari tenaga kerja Sudan seperti memberikan beasiswa dan pelatihan-pelatihan terutama pada bidang teknik dan juga konstruksi.

Bantuan luar negeri merupakan konsep yang rumit. Terkadang bantuan luar negeri bisa dilihat sebagai sebuah kebijakan, tetapi bukan hanya kebijakan melainkan

⁵⁰ Tanjung Hapsari, "Pengaruh Infrastruktur terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia, (Universitas Uni Syarif Hidayatullah: Jakarta. 2011)

⁵¹ Gianpiero Torrasi, *Public Infrastructure : Definition ,Classification, and Measurement Issues*, (Univesity of Catania. 2009)

alat dari kebijakan.⁵² Kerumitan ini terjadi ketika membahas mengenai mengapa suatu negara memberikan bantuan luar negeri karena bantuan luar negeri tidak hanya dapat dijadikan sebagai suatu ketergantungan negara-negara penerima tetapi justru merupakan proses pembelajaran melalui proses modernisasi yang dinamis. Dalam praktiknya, bantuan luar negeri tidak hanya menyangkut masalah ekonomi, tetapi juga masalah politik yang sulit untuk dipisahkan meskipun bantuannya berbentuk hibah dalam artian negara yang mendapat bantuan tidak harus mengembalikannya. Kepentingan atau motif yang ada di dalam bantuan luar negeri menjadi hal yang menarik untuk diteliti.

1.7.2 Motif Bantuan Luar Negeri

Pembahasan mengenai motif bantuan luar negeri masih menjadi perdebatan di kalangan sarjana Hubungan Internasional karena belum ada perkembangan operasi terpisah mengenai teori bantuan luar negeri. Sebagai alternatif, analisis teoritis dapat dilakukan dengan menerapkan berbagai teori hubungan Internasional. Ada dua kutub berbeda dalam melihat motif bantuan luar negeri, yaitu *altruism* dan *self-interest*. Dari kedua kutub ini, memunculkan satu paradigma sebagai penengah dari kedua kutub ini yaitu; *enlightened self-interest*. Pembahasan mengenai ketiga paradigma ini akan dijelaskan secara rinci pada Bab selanjutnya.

Paradigma *altruism* yang merupakan ide perspektif idealisme dan liberalisme. Paradigma ini menyatakan bahwa bantuan luar negeri merupakan

⁵² Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. (Chichago: The University of Chichago Press. 2007), hal 9.

kewajiban moral untuk membantu mensejahterakan negara-negara miskin dengan meminimalkan kepentingan nasional sedangkan *self-interest* yang diwakili oleh perspektif realisme, neorealisme menyatakan bahwa bantuan luar negeri merupakan instrumen kebijakan luar negeri yang digunakan untuk mencapai kepentingan nasional.

Dari kedua perdebatan ini, muncul sebuah konsep yang menyatakan bahwa donor tidak memberikan bantuan semata-mata berdasarkan kepentingan atau *altruism*. Ada ruang yang luas yang menempati posisi tengah antara *altruism* dan *self-interest*. Ruang ini diambil oleh konsep yang disebut *enlightened self-interest*. Paradigma ini menggabungkan antara dua motif sebelumnya, yaitu *altruism* dan *self-interest* bahwa bantuan luar yang diberikan, selain menjadi kewajiban moral, bantuan luar negeri juga sebagai hubungan saling menguntungkan antara kedua belah pihak.

Dalam melakukan analisa terhadap motif penting untuk menentukan aktor yang akan diperiksa. Pernyataan mereka dalam pidato, artikel dan materi dalam setiap interaksi diplomatis serupa yang dipublikasikan akan menjadi dasar analisis untuk menentukan motif apa yang mendasari negara memberikan bantuan luar negeri.

Di bawah ini merupakan kerangka analisis yang menjadi indikator yang digunakan untuk mencari motif apa yang mendasari negara memberikan bantuan luar negeri.

Tabel 1. 1: Tabel Indikator Motif bantuan Luar negeri

Motif		Implikasi	Keterangan
<i>Altruism</i>	<i>Idealisme</i>	<p>Mengacu pada kewajiban moral atau solidaritas untuk membantu negara lain dengan menyumbang bantuan dan tidak dalam perhitungan kepentingan strategis</p> <p><i>(Lumsdaine David Halloran, Moral Vision in International politic, Carl-Magnus Forsud, The Motives of Aid Donors – A comparative study of the aid allocation of Denmark, Peter J. Schraeder, Steven W. Hook, and Bruce Taylor, Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows)</i></p>	Jika materi dari instansi / pemerintah merujuk dan menunjukkan bahwa bantuan yang disumbangkan untuk membantu karena rasa kewajiban moral ini seperti bantuan kemanusiaan
	<i>Liberalisme</i>	<p>Mengacu pada penciptaan <i>good-governance</i> dan diberikan dalam bentuk bantuan multilateral</p> <p><i>(Lumsdaine David Halloran, Moral Vision in International politic , Moore M. and Robinson, Can Foreign Aid Be Used to Promote Good Government in Developing Countries. In Rosenthal, J. H.)</i></p>	Jika materi dari instansi / pemerintah mengacu dan menunjukkan bahwa bantuan yang disumbangkan untuk mencapai tujuan seperti pemberantasan kemiskinan, meningkatkan kesehatan masyarakat di lain negara dan meningkatkan demokrasi dan hak asasi manusia.

<i>Self-interest</i>	Realisme <i>Politic, Power</i>	Bantuan sebagai alat kebijakan untuk keamanan negara, pengaruh / kekuasaan untuk negara donor <i>(Hans Morgenthau, A political of Foreign Aid)</i>	Jika materi dari lembaga negara / pemerintah mengacu pada alokasi bantuan dalam hal peningkatan keamanan / <i>power</i> dan juga pengaruh secara politik sehingga keuntungan yang didapat lebih kepada keuntungan non-komersial
		untuk memainkan peran penting dalam komunitas donor dan status internasional negara. <i>(Carl-Magnus Forsud, The Motives of Aid Donors – A comparative study of the aid allocation of Denmark)</i>	
	Neorealisme <i>Economic Benefit</i>	Mengacu kepada bantuan berupa pembangunan ekonomi <i>(Peter J. Schraeder, Steven W. Hook, and Bruce Taylor, Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows, Carl-Magnus Forsud, The Motives of Aid Donors – A comparative study of the aid allocation of Denmark, Sarah Fuller A Question of Motivations: Determining Why Donor Countries Give Aid)</i>	Jika materi menunjukkan bahwa bantuan donor memiliki keinginan untuk membangun hubungan ekonomi dengan penerima bantuan dengan cara yang bermanfaat bagi diri mereka sendiri.
		Mengacu untuk perjanjian perdagangan, dan manfaat ekonomi	Jika materi dari instansi / pemerintah menunjukkan bahwa bantuan mengarah

		<p>sebagai hasil (Alesina Alberto & Dollar David, <i>Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?.</i>, Wood Robert E., <i>From Marshal Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy</i>, Robert Gilpin, <i>Global Political Economy Understanding Theinternational Economic Order</i>)</p>	<p>pada keinginan untuk membangun hubungan perdagangan dan kerjasama ekonomi Sehingga keuntungan yang didapat dari pemberian bantuan berupa keuntungan secara komersial</p>
<i>Enlightened Self-interest</i>	<p>Mengacu pada hubungan saling menguntungkan.</p> <p>(Brandt dalam <i>Commission report, "North-South: A Program for Survival", by the Independent Commission on International Development Issues</i>, Burnell Peter, <i>ForeignAid in a Changing World.</i>)</p>	<p>Jika materi dari instansi/pemerintah menunjukkan adanya upaya untuk memperbaiki kondisi sosial negara penerima karena adanya hubungan saling ketergantungan satu sama lain serta adanya keseimbangan keuntungan yang didapatkan oleh negara penerima dengan negara donor</p>	

Di rangkum dari berbagai literatur: David Halloran Lumsdaine ; Charles W. Kegley, Jr ; Opeskin Brian R ; Hans Morgenthau; Samuel Huntington,; Riddell, Peter J. Schraeder ; Hook Steven W. ; Meernik , Krueger ,dan Poe , Meernik James, Krueger Eric L., and Poe Steven C; Peter J. Schraeder, Steven W. Hook, and Bruce Taylor; Carl-Magnus Forsudd

Dari indikator diatas, peneliti menggunakan konsep *self-interest* sebagai konsep yang peneliti gunakan dalam menganalisa motif bantuan luar negeri Cina terhadap Sudan. Hal ini didasarkan pada gejala-gejala yang telah dijelaskan dalam latar belakang. Keterlibatan Cina di Sudan, telah menimbulkan pertanyaan, karena Cina memberikan bantuan luar negeri ketika negara-negara Barat dan lembaga keuangan Internasional lainnya memberhentikan bantuan tanpa mempermasalahkan isu domestik yang menjadi penyebab pemberhentian bantuan oleh negara-negara Barat.. Sehingga, kegiatan Cina di Sudan paling baik dipahami dalam konteks proses pembangunan politik dan ekonomi Cina sendiri dengan kebijakan luar negerinya. Perbedaan sikap yang dipilih oleh Cina terhadap Sudan memperlihatkan kalau ada kepentingan pribadi Cina yang membuat Cina terus meningkatkan bantuan luar negeri ke Sudan terlepas dari semua isu domestik Sudan. Bantuan juga tidak menimbulkan ketergantungan yang seimbang antara Cina dan Sudan, namun bantuan memunculkan ketergantungan Sudan terhadap Cina karena adanya sanksi ekonomi dan isolasi Sudan di dunia Internasional yang menyebabkan Cina menjadi donor Sudan yang paling krusial bagi Sudan.

Oleh karena itu, motif *self interest* peneliti gunakan sebagai landasan kerangka konseptual dalam menjawab pertanyaan dalam penelitian ini. Motif *Self interest* secara umum diwakili oleh dua perpektif yaitu realisme dan neorealisme. Sistem internasional yang anarki menciptakan kebebasan otonomis diantara negara-negara. Hal tersebut membuat sebuah sistem internasional yang terdesentralisasi dimana setiap Negara adalah berdaulat, menggunakan *power* mereka diatas sebuah

“*defined territory, a population and a government*”, saat terlibat pada hubungan/permainan *power* politik dengan Negara lainnya. Bantuan internasional dianggap sebagai sebuah instrumen kebijakan sejak adanya kepentingan luar negeri yang tidak dapat di amankan dengan penanganan militer dan untuk mendukung metode diplomasi yang sebenarnya “tradisional” namun dalam bungkus yang lebih pantas. Dalam *setting* seperti ini, bantuan internasional/bantuan luar negeri (*foreign aid*) praktis hanya menjadi sebuah alat kebijakan untuk mencapai kepentingan nasional. Alat kebijakan ini dalam pandangan realis dilihat sebagai sebuah hasil dari perang dingin yang digunakan dalam kompetisi diantara kekuatan *great power*.⁵³

Morgenthau, salah satu tokoh *central realism*, dalam artikelnya yang berjudul *A Political Theory of Foreign Aid* berargumen bahwa bantuan luar negeri tidak bisa dilihat sebagai sesuatu yang lain selain alat kebijakan luar negeri untuk melayani kepentingan nasional. Ia melihat enam jenis bantuan luar. Enam memiliki satu kesamaan: transfer uang, barang dan jasa dari satu negara ke yang lain. Keenam jenis bantuan menurut Morgenthau adalah bantuan kemanusiaan, subsisten, militer, penyusunan, prestise dan bantuan untuk pembangunan. Dari jenis yang berbeda, hanya bantuan kemanusiaan yang bersifat non politik.

Morgenthau menyamakan kepentingan nasional dengan usaha negara untuk mengejar *power*, yaitu apa saja yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara diatas negara lain yang bisa diciptakan melalui teknik-

⁵³ Hans J Morgenthau, *Politics Among Nation*(A. Knopf, 1978) dikutip dari Mohtar Mas' oed Ilmu Hubungan Internasional; disiplin dan metodologi, hal 140

teknik paksaan maupun kerjasama⁵⁴. Alat untuk mewujudkan tujuan nasional suatu negara adalah kekuatan (*power*). Neo-realisme, menurut Tuman, memiliki pandangan yang sama dengan Realisme dalam motif bantuan luar negeri, yaitu kepentingan yang berkaitan dengan kepentingan nasional. Realisme berbicara mengenai kepentingan terkait dengan *power* sedangkan neorealisme menambahkan pertimbangan ekonomi dalam motif negara-negara memberikan bantuan. Menurut neorealis, kepentingan nasional dikejar oleh pemerintah donor tidak hanya sebagai kepentingan terhadap *power*, melainkan juga memerlukan pertimbangan kepentingan ekonomi karena pada akhirnya *power* akan sangat ditentukan oleh kekuatan ekonomi suatu negara.⁵⁵ Kepentingan nasional masih membentuk dasar dari bantuan luar negeri, tetapi fokus bergeser dari *national security* dan pemeliharaan diri untuk kepentingan ekonomi. Neo-realiss berpendapat bahwa negara-negara donor menggunakan bantuan dengan cara yang mempromosikan kepentingan ekonomi mereka.⁵⁶ Robert Gilpin mengungkapkan bahwa bantuan luar negeri, misalnya, tidak pernah menyerap persentase kecil dari PDB suatu negara, dan dengan beberapa pengecualian seperti bantuan telah diberikan dan untuk alasan keamanan nasional atau ekonomi (dibandingkan dengan kemanusiaan). Sistem kesejahteraan modern telah benar-benar membuat negara lebih memperhatikan kepentingan ekonomi mereka sendiri.⁵⁷

⁵⁴ Hans J Morgenthau, hal 140

⁵⁵ Sarah Fuller, *A Question of Motivations: Determining Why Donor Countries Give Aid*, (Illinois Wesleyan University, 2002), hal 79

⁵⁶ Tuman, John P., Craig F. Emmert and Robert E. Sterken., *Explaining Japanese Aid Policy in Latin America: A Test of Competing Theories*. (Political Research Quarterly 54.1, 2001), hal 89

⁵⁷ Robert Gilpin, *Global Political Economy Understanding Theinternational Economic Order* (Princeton University Press, 2001), hal 92

Dengan demikian, donor akan memberi lebih banyak bantuan ke negara-negara yang memiliki potensi paling menguntungkan dalam konteks ekspor, akses ke bahan baku, dan daya saing industri. Singkatnya, negara-negara donor memberikan bantuan asing untuk menciptakan peluang dan investasi ekspor. Dalam penelitian mereka, para sarjana menantang teori idealis, mengklaim bahwa banyak negara-negara donor telah menunjukkan bahwa, dalam alokasi bantuan mereka, mereka juga mengambil kepentingan nasional mereka sendiri seperti mempertahankan lingkungan yang berpengaruh atau hanya mempromosikan perdagangan ekspor mereka sendiri⁵⁸

Dalam penelitian ini aktor yang akan diperiksa adalah pemerintah Cina serta Kemntrian Cina yang diwakili oleh *Ministry of Commerce* sebagai lembaga pengelola bantuan luar negeri Cina serta lembaga lainnya yang ikut dalam pembuatan kebijakan bantuan luar negeri Cina. Alasan mengapa mereka dipilih adalah karena, seperti perspektif realisme dan neo-realisme yang menyatakan bahwa bantuan luar negeri merupakan instrumen yang digunakan untuk mencapai kepentingan nasional. Oleh karena itu, untuk menganalisa kepentingan apa yang ingin dicapai oleh aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan bantuan luar negeri Cina tersebut merupakan kunci dalam menentukan motif Cina dalam memberikan bantuan luar negeri. Mereka yang paling mungkin memiliki dampak dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan luar negeri.

⁵⁸ Maizels, Alfred and Machiko K. Nissanke, *Motivations for Aid to Developing Countries*. (World Development 12.9, 1984) dalam Sarah Fuller, *A Question of Motivations: Determining Why Donor Countries Give Aid* (Illinois Wesleyan University, 2002), hal 80

1.8 Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif itu sendiri ialah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, berfokus pada proses-proses yang terjadi dan khususnya berusaha memahami bagaimana sesuatu itu muncul.⁵⁹

Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif ini, peneliti akan berusaha membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang alami. Penelitian ini juga memandang obyek sebagai sesuatu yang dinamis, dan utuh (holistik) karena setiap aspek dari objek itu mempunyai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Penelitian kualitatif sesuai dengan penelitian yang dilaksanakan karena peneliti dapat membangun proses penelitian secara keseluruhan dan berada dalam keadaan yang sebenarnya dan alami, selain itu, dengan sifat metode kualitatif yang pada dasarnya interpretatif dan tidak terpaku pada desain awal penelitian, peneliti memiliki keleluasaan dalam mengeksplorasi serta mengembangkan penelitian ini. .

1.8.1 Batasan Penelitian

Untuk lebih memahami sasaran dalam penelitian ini penulis membatasi pada prioritas kebijakan yang mengarah kepada kebijakan bantuan berupa pembangunan infrastruktur yang dikeluarkan oleh pemerintah Cina mulai dari 1997, tahun dimana adanya posisi strategis Cina dalam kerjasama dengan Sudan dengan

⁵⁹ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. (Thousand Oaks: Sage Publications. 2009), hal 293

sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat terhadap pemerintah Sudan, hingga 2010, waktu dimana belum ada pemisahan antara Sudan Utara dan Sudan Selatan. Dalam konsep *self-interest* terdapat dua motif bantuan; politik dan ekonomi. namun, dalam penelitian ini, akan difokuskan pada motif ekonomi seperti apa yang menjadi motif Cina dalam memberikan bantuan laur negeri terhadap Sudan.

1.8.2. Tingkat Analisa

Dalam penelitian hubungan Internasional, menganalisa sebuah fenomena yang di teliti haruslah dengan sasaran penelitian yang tepat. Peneliti harus mampu menunjukkan ketelitiannya dalam melakukan analisa, termasuk dalam menentukan tingkat analisa dalam penelitiannya. Dalam memilih tingkat analisa, kita menetapkan unit analisa, yaitu yang perilakunya hendak kita deskripsikan, jelaskan dan ramalkan (karena itu juga bisa disebut variabel dependen), dan unit eksplanasi, yaitu yang dampaknya terhadap unit analisa hendak kita amati (bisa juga disebut variabel independen). Unit analisa dalam penelitian ini adalah negara dengan tingkat analisa level Internasional. Fokus penelitian pada aktor negara. Sekalipun begitu aktor non negara merupakan sesuatu yang tidak bisa diabaikan.

1.8.3 Teknik Pengumpulan, Pengolahan, dan Analisa Data

Data dan informasi yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah *secondary data* yaitu data terpercaya yang telah terlebih dahulu dikumpulkan oleh peneliti lain. Data ini didapat dari situs-situs *shareholder* yang terlibat, situs-situs utama yang akan dijadikan sumber informasi yaitu situs *Ministry of Commerce China*, situs resmi pemerintah Cina dan Sudan, situs-situs media masa nasional Cina dan Sudan , serta

situs-situs lainnya. Penulis juga akan menggunakan referensi dari penelitian-penelitian, buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, artikel-artikel, dan juga situs-situs yang membahas tentang objek penelitian. Mengingat keanekaragaman sumber informasi yang dapat diperoleh, maka dalam penulisan ini dilakukan seleksi dan pemilihan atas sumber yang dianggap paling relevan dengan tujuan penulisan. Data-data diolah untuk menghasilkan serangkaian jawaban atas permasalahan penelitian.

Sebelum pada akhirnya menganalisa data yang telah terkumpul, penulis melakukan pengumpulan *literature* untuk memahami konsep motif bantuan luar negeri terlebih dahulu. Konsep bantuan luar negeri masih menjadi perdebatan dalam ilmu hubungan internasional dan merupakan konsep turunan sehingga baru sedikit ilmuwan yang membahas konsep ini. Bantuan luar negeri bersifat kompleks, hal ini terlihat dari penelitian akademik dan perdebatan para sarjana hubungan internasional. Secara umum, para sarjana lebih fokus pada perspektif tertentu dari bantuan dan kerangka kebijakan daripada mengembangkan teori bantuan luar negeri secara konsisten sehingga belum ada perkembangan operasi terpisah mengenai teori bantuan luar negeri. Sebagai alternatif, analisis teoritis dapat dilakukan dengan menerapkan berbagai teori hubungan Internasional. Beberapa penelitian sebelumnya menggunakan teori-teori yang berbeda-beda dalam merumuskan motif bantuan luar negeri. Perdebatan-perdebatan inilah yang kemudian menyebabkan belum adanya teori khusus yang menjelaskan mengenai motif bantuan luar negeri secara khusus.

Penulis tidak menemukan bahan berbahasa Indonesia baik journal atau buku yang membahas konsep motif bantuan luar negeri, sehingga penulis harus memahami

konsep ini dalam sumber-sumber berbahasa Inggris. Buku-buku berbahasa Inggris ini tidak bisa ditemukan pada toko buku di Padang ataupun perpustakaan pusat UNAND.. Kemudian penulis mencari beberapa journal melalui situs resmi sage publication (<http://www.sagepub.com/>) dan j-stor (www.jstor.org), penulis menemukan beberapa tulisan pendukung untuk membahas konsep yang menjadi sumber penulis untuk kerangka konseptual pada bab I dan II. Setelah memahami konsep motif bantuan luar negeri secara mendalam, serta perdebatan dalam kalangan sarjana ilmu hubungan Internasional, menemukan bagaimana cara berpikir dan proses kerja peneliti mengenai motif bantuan luar negeri kemudian penulis baru merangkum perdebatan-perdebatan dalam sebuah tabel indikator sebagai alat untuk menganalisa motif bantuan luar negeri sebuah negara. Dari indikator-indikator ini kemudian peneliti melakukan analisa melalui kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Cina untuk melihat ke indikator mana kebijakan bantuan luar negeri Cina mengacu.

Penulis menemukan kesulitan dalam menemukan data resmi mengenai jumlah bantuan luar negeri Cina terhadap Sudan secara detail dari tahun ke tahun. Hal ini dikarenakan ada beberapa data dari situs pemerintah Sudan yang tidak dapat diakses terkait adanya pemisahan antara Sudan Utara dan Sudan Selatan dan juga penulis menemukan kesulitan ketika adanya situs resmi Kementrian Perdagangan Sudan yang tidak memilki akses untuk diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, mengingat bahwa situs resmi tersebut menggunakan bahasa Arab. Mengenai pedoman umum kebijakan bantuan luar negeri Cina, penulis dapatkan melalui *tracing* di situs departemen perdagangan, pada situs ini penulis juga menemukan beberapa informasi pendukung yang berguna bagi penelitian.

Penulis juga melakukan pengumpulan informasi melalui situs xinhua.cn yaitu media Cina yang mempublikasikan *White paper Foreign Aid China* secara resmi. Penulis juga membuka situs on-line beberapa media masa nasional Sudan diantaranya *Sudandaily.com* untuk melakukan *tracing* informasi. Setelah itu penulis melakukan *searching keyword* tertentu melalui google untuk menemukan pembahasan lebih lanjut mengenai motif bantuan luar negeri, keyword utama yang penulis gunakan yaitu *foreign aid, foreign aid motives, China's foreign aid policy, China's foreign aid in Sudan*. Melalui pencarian menggunakan *keyword* ini setelah beberapa kali melakukan *tracing* informasi yang membutuhkan waktu cukup lama maka penulis meramu data-data tersebut ke dalam bab III dan IV. Selain itu penulis mendapatkan informasi melalui beberapa referensi yang diungkapkan dalam buku dan artikel yang sebelumnya penulis gunakan. Referensi-referensi tersebut penulis telusuri kembali melalui pencarian di internet.

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

BAB ini merupakan Bab Pengantar yang berisi latar belakang masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, teori dan konsep yang akan dipakai dalam penelitian, metodologi penelitian, pembatasan masalah dan sistematika penulisan. Menggambarkan secara keseluruhan tentang penelitian yang akan dilakukan.

BAB II Perdebatan Paradigma Motif Bantuan Luar Negeri

BAB ini akan menggambarkan perdebatan paradigma dalam motif bantuan luar negeri di kalangan sarjana Hubungan Internasional

BAB III Kebijakan Bantuan Luar Negeri Cina Terhadap Sudan

BAB ini akan menggambarkan kebijakan bantuan Cina secara umum hingga bantuan ke Sudan secara khusus untuk memnjelaskan dasar kebijakan Cina dalam memberikan bantuan luar negeri terhadap Sudan.

BAB IV Motif Cina dalam Pemberian Infrastruktur Terhadap Sudan

BAB ini akan menganalisa motif Cina dalam pemberian bantuan infrastuktur terhadap Sudan . Motif-motif yang berhasil diidentifikasi inilah yang kemudian dikaitkan dengan kepentingan Cina dalam pemberian bantuan, sehingga pertanyaan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini dapat dijawab.

BAB V Kesimpulan

BAB ini akan disimpulkan berbagai temuan dari analisa yang telah dilakukan selama penelitian untuk menjawab pertanyaan permasalahan yang diajukan menyuguhkan hasil terpenting dari penelitian, kesimpulan dan kontribusi yang didapat dari penelitian ini.