

BAB II

KARAKTERISTIK MEDIASI TIONGKOK DI SUDAN SELATAN

Setelah memahami latar belakang masalah serta penjabaran mengenai kerangka konsep yang digunakan, pada bab ini penulis akan meng-eksplorasi karakteristik mediasi Tiongkok dengan menggunakan kerangka yang dijelaskan oleh Degang Sun dan Yahia Zoubir, bab ini juga akan dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama akan menjelaskan mengenai kepentingan komersial, politik dan diplomatik dari Tiongkok di kawasan Sudan Selatan. Bab tersebut akan mengeksplorasi secara utuh mengenai kepentingan komersial Tiongkok di Sudan Selatan, pencarian legitimasi politik hingga kepentingan ekonomi-politik Tiongkok dalam memediasi konflik tersebut. Bagian kedua pada bab ini akan menjelaskan tentang partisipasi Tiongkok dalam proses mediasi di Sudan Selatan. Bagian ini akan membuktikan beberapa karakter lain dari *quasi-mediation* yang disebutkan oleh Sun dan Zoubir, diantaranya ialah pihak ketiga bersifat ‘partisipatif’, berfokus pada de-eskalasi ketimbang resolusi konflik, menghindar untuk mendominasi proses mediasi hingga cenderung ‘mengikuti’ proses mediasi ketimbang ‘memimpin’ proses tersebut.

Pada bab ini penulis berupaya untuk membuktikan bahwa proses mediasi yang dilakukan Tiongkok sesuai dengan pola pendekatan *quasi-mediation* yang menjadi landasan awal penulis dalam meng-analisis proses mediasi Tiongkok di Sudan Selatan.

2.1 Kepentingan Komersial, Politik dan Diplomatik Tiongkok

Karakteristik pertama yang ditunjukkan oleh Tiongkok dalam proses mediasi konflik menurut Degang Sun dan Yahia Zoubir ialah kecenderungannya untuk lebih

mementingkan kepentingan komersial, politik dan diplomatiknya ketimbang stabilitas kawasan dan isu keamanan pada area konflik itu sendiri. Dalam hal ini, berbagai literatur mengungkapkan tentang tujuan utama Tiongkok berpartisipasi aktif dalam proses perdamaian di Sudan dan Sudan Selatan bersumber pada kepentingan komersial serta pembentukan legitimasi politik di kawasan tersebut. Shannon Tiezzi menyampaikan argumennya bahwa tindakan ‘tak-biasa’ yang dilakukan Tiongkok untuk me-mediasi konflik internal Sudan Selatan didorong oleh kepentingan komersialnya. Hal ini juga didukung oleh artikel yang ditulis oleh Patey dengan melihat dari salah satu sektor utama kepentingan komersial Tiongkok yaitu sektor industri Migas (Tiezzi, 2014; Patey, 2017).

Terlepas dari hal itu, upaya Tiongkok untuk memperkuat legitimasi politik di kawasan Afrika juga menjadi alasan dibalik upaya aktif penyelesaian konflik di beberapa kawasan Afrika, termasuk Sudan Selatan. Peningkatan keterlibatan Tiongkok dalam proses perdamaian telah di prediksi oleh Courtney J. Richardson. Dalam artikelnya yang dipublikasikan tahun 2011, ia menyebut bahwa terdapat peningkatan pengaruh Tiongkok yang semakin terasa dalam hal mempromosikan perdamaian, ia juga menambahkan bahwa keterlibatan aktif Tiongkok dalam upaya penyelesaian konflik akan berpengaruh pada perhatian serta ekspektasi masyarakat internasional terhadap eksistensi Tiongkok dalam pembentukan tatanan internasional (Richardson, 2011, pp. 286-287). Sejalan dengan Richardson, Mordechai Chaziza melihat upaya Tiongkok untuk turut serta dalam proses perdamaian memiliki dampak yang signifikan terhadap pembangunan citra dan profil Tiongkok sebagai negara yang peduli terhadap isu perdamaian dunia, hal ini

juga mendorong Tiongkok untuk berperan sebagai *responsible power* (Chaziza, 2018, pp. 29-30; Linping, 2001, pp. 17-18).

2.1.1 Kepentingan Komersial

Melihat dari sejarah, Sudan Selatan bukanlah negara yang asing bagi Tiongkok dalam konteks kerjasama bilateral antar negara. Sudan Selatan merupakan bagian penting dari pertumbuhan ekonomi Tiongkok pada era *open policy* yang di prakarsai oleh Deng Xiaoping. Kerjasama kedua negara bertumpu pada sektor energi, dimana perusahaan minyak nasional Tiongkok melakukan ekspansi perusahaan ke negara tersebut. Sudan Selatan yang kala itu masih bagian dari negara Sudan, telah memberikan kesempatan bagi perusahaan minyak nasional Tiongkok *China National Petroleum Corporation* (CNPC) untuk mengembangkan perusahaannya menjadi salah satu perusahaan Migas terkemuka di dunia. Peningkatan daya saing CNPC sebagai perusahaan minyak internasional juga dikembangkan di Sudan, anak perusahaan CNPC yakni *Great Wall Drilling Company* serta pionir perusahaan jasa Migas Tiongkok yakni *Bureau of Geophysical Prospecting* pertama kali dikembangkan di Sudan. (Patey, 2017, pp. 5-6).

Perkembangan perusahaan CNPC sebagai industri Migas terkemuka telah menjadi salah satu elemen penting dalam hubungan ekonomi Tiongkok-Sudan dan Sudan Selatan, mengingat CNPC pada kemudian hari bertumbuh sebagai perusahaan energi yang menguasai industri perminyakan di Sudan Selatan. Lebih dalam lagi, dominasi CNPC dalam industri perminyakan di Sudan Selatan tidak dapat dipisahkan dari karakteristik hubungan bilateral Tiongkok yang enggan memerhatikan isu hak asasi dan hukum internasional. Terlihat dari bagaimana

Tiongkok melakukan ekspansi perusahaan minyak ke Sudan pada tahun 1996 dimana pada saat itu Sudan tengah di embargo oleh Amerika Serikat dengan alasan membantu gerakan terorisme dan adanya tindakan pelanggaran HAM di negara tersebut (Bodetti, 2019). Hal tersebut membuat hubungan bilateral antara Tiongkok dengan Sudan dan Sudan Selatan mampu terealisasi hingga saat ini.

Seiring dengan perubahan dinamika politik di Sudan, negara tersebut pada akhirnya harus terpisah melalui proses referendum pada tahun 2011 dimana 99% warga negara Sudan Selatan memilih untuk membentuk negara independen dan melepaskan diri dari Sudan. Situasi ini segera di respon oleh Tiongkok dengan mendekati Sudan Selatan guna menjadi mitranya. Setelah hasil referendum tersebut, Tiongkok mendeklarasikan pengakuannya terhadap negara baru Sudan Selatan, hal ini membuat Tiongkok menjadi salah satu negara awal yang mengakui kedaulatan negara Sudan Selatan. Tidak lama berselang, Tiongkok juga menjadi negara awal yang membuat konsulat diplomatik di Sudan Selatan (Embassy of People's Republic of China in South Sudan, 2012).

Pasca berdirinya Sudan Selatan sebagai negara berdaulat, pertumbuhan kerjasama Tiongkok-Sudan Selatan semakin meningkat dalam bidang ekonomi. Perusahaan nasional dan swasta secara berkala mulai menaruh perhatian pada Sudan Selatan dalam pengembangan investasinya. Sebuah laporan yang dibuat oleh *International Crisis Group* menunjukkan bahwa terdapat lonjakan investasi yang signifikan dari perusahaan Tiongkok ke Sudan Selatan. Selain mengembangkan investasi Migas, perusahaan Tiongkok banyak menginvestasikan dalam bidang infrastruktur. Menurut laporan tersebut, Sudan Selatan membutuhkan banyak pembangunan dalam sektor-sektor publik seperti: pembangunan jalan, jembatan,

pembangkit listrik, rumah sakit, sistem irigasi, bendungan dan lain sebagainya. Pemerintah pusat Tiongkok memainkan peran yang cukup signifikan dalam mengamankan akses pasar serta keterlibatan Tiongkok dalam proses pengembangan ekonomi di Sudan Selatan (Internatioal Crisis Group, 2012).

Dalam hal industri Migas, pada tingkat produksi tertinggi Sudan Selatan mampu berkontribusi terhadap pemenuhan kebutuhan minyak Tiongkok sebesar 5% sebelum terjadinya konflik. Perusahaan minyak nasional Tiongkok (CNPC) juga mengakusisi 40% saham dari konsorsium minyak terbesar di Sudan Selatan, hal ini menjadikan CNPC sebagai pemegang saham tertinggi bagi konsorsium minyak Sudan Selatan (Hruby, 2018). Sudan Selatan yang 98% pendapatannya berasal dari Migas memiliki keinginan kuat bahwa Tiongkok akan menjadi partner dagang utama mereka dalam industri tersebut (Mbah, 2018). Disisi lain, meskipun Sudan Selatan bukanlah mitra dagang minyak utama bagi Tiongkok, dimana Sudan Selatan hanya berkontribusi sebesar 5% kebutuhan minyak, namun argumen dari Luke Patey menjelaskan pentingnya industri Migas Sudan Selatan bagi Tiongkok. Ia menjelaskan bahwa Sudan Selatan sangat mempengaruhi perkembangan CNPC dalam hal peningkatan daya kompetensi perusahaan tersebut (Patey, 2017, pp. 5-6).

Perusahaan CNPC telah menginvestasikan dana senilai \$20 miliar dalam bidang Migas, hal ini telah memberikan dampak signifikan terhadap Sudan Selatan dalam hal pendapatan negara. Seiring dengan pecahnya konflik di Sudan Selatan pada tahun 2013, BBC melaporkan bahwa Tiongkok telah mengalami penurunan produktifitas minyak di Sudan Selatan hingga mencapai 20%, hal ini memberikan kekhawatiran bagi Tiongkok akan hilangnya profit mereka dalam industri Migas tersebut. Lebih dari itu, Tiongkok juga harus memindahkan lebih dari 300

pekerjanya dari kota Juba sebagai akibat dari kondisi konflik tersebut (Yu, 2014). Kondisi ini mengingatkan Tiongkok pada kerugian mereka dalam investasi minyak di Libya. Pecahnya konflik di kawasan Timur-Tengah dengan adanya gerakan *Arab Spring* telah berimbas pada stabilitas politik dan sosial di Libya. Hal ini kemudian berdampak pada investasi Migas Tiongkok di kawasan tersebut yang mengalami kerugian hingga \$20 milyar (Yu, 2014; Ho, 2011). Pengalaman tersebut menjadi dasar dari keinginan Tiongkok untuk membantu stabilitas politik di Sudan Selatan guna mengamankan investasinya di negara tersebut.

Upaya untuk membantu penyelesaian konflik tersebut sejalan dengan kepercayaan pemerintah Sudan Selatan terhadap Tiongkok. Hal ini disebabkan oleh karena konsistensi Tiongkok dalam melakukan investasi di Sudan Selatan. Pada saat Sudan Selatan mengalami konflik sipil, perusahaan CNPC tetap menempatkan sebagian kecil dari tim-nya untuk terus mengoperasikan perusahaannya meskipun hanya mendapat hasil yang sangat minim. Hal ini membantu terjaganya stabilitas ekonomi Sudan Selatan yang sedang mengalami krisis politik (Lu, 12). Konsistensi tersebut yang memengaruhi pemerintah Sudan Selatan dalam mempercayai Tiongkok untuk melaksanakan penyelesaian konflik serta menjadikannya sebagai mitra dalam melaksanakan pembangunan negara.

2.1.2 Perluasan Pengaruh dan Kepentingan Ekonomi Politik Tiongkok

Kebangkitan ekonomi Tiongkok sejak dekade terakhir telah menjadi tonggak penting dalam perubahan strategi kebijakan luar negeri Tiongkok. Kekuatan ekonomi tersebut membentuk pola kebijakan luar negeri Tiongkok menjadi lebih aktif dalam mempromosikan nilai-nilai ideologis hingga strategi politik luar negeri-nya. Salah satu strategi kebijakan luar negeri Tiongkok

dijelaskan dalam *2011 Peaceful Development White Paper*, didalam dokumen tersebut Tiongkok menjelaskan mengenai salah satu kepentingan utamanya dalam hal pembangunan, yakni menjaga akses terhadap sumber daya dan kegiatan komersial yang berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi Tiongkok. Dalam hal ini Tiongkok juga memetakan ancaman terhadap strategi pembangunan tersebut, diantaranya ialah ketidakstabilan sosial politik di dekat sumber daya tersebut, yang mampu menyebabkan efek negatif terhadap akses ekonomi Tiongkok (Information Office of The State Council, 2011; Michael J. Mazarr, 2018, pp. 14-15).

Pada kasus yang terjadi di Sudan Selatan, Tiongkok berupaya untuk melindungi akses terhadap sumberdaya dengan melakukan cara-cara politis dalam mencapai kepentingannya tersebut. Hal ini yang kemudian membawa Tiongkok untuk melakukan proses mediasi konflik Sudan Selatan. Disamping itu, Richardson berargumen bahwa meningkatnya motivasi Tiongkok untuk berperan dalam menjaga perdamaian ditengarai oleh keinginan Beijing untuk bertransformasi menjadi negara 'kekuatan dunia yang bertanggungjawab' seiring dengan bertumbuhnya ekonomi di negara tersebut (Richardson, 2011, pp. 1-2). Hal serupa disampaikan oleh Mordechai Chaziza yang secara eksplisit berargumen bahwa upaya mediasi yang dilakukan oleh Tiongkok mampu menanamkan citra positif baik secara domestik maupun secara internasional. Chaziza menambahkan bahwa proses mediasi mampu membuktikan kemampuan Tiongkok dalam menciptakan stabilitas dan perdamaian bagi kawasan, hal ini kemudian akan meningkatkan status Tiongkok pada kawasan tersebut (Chaziza, 2018, pp. 29-30).

Melanjutkan apa yang disebutkan oleh Chaziza, ia menambahkan bahwa Tiongkok menggunakan proses mediasi untuk memudahkan tercapainya kepentingan ekonomi dan persebaran pengaruh politiknya. Ia juga menambahkan bahwa sifat dari proses mediasi yang berdasar atas ‘upaya sukarela’, serta rekomendasi yang dihimpun bersifat ‘tidak mengikat’, maka proses mediasi Tiongkok adalah ‘cara yang terlegitimasi’ untuk mengintervensi dan mempengaruhi politik domestik dari negara lain, serta mempertahankan kepentingan ekonominya sekaligus mempromosikan kepentingan politik Tiongkok di kawasan yang di mediasikan. Hal ini disebutkan oleh Chaziza dalam menanggapi upaya Tiongkok yang terkesan menyimpang dari prinsip non-intervensi (Chaziza, 2018, pp. 31-32).

Upaya Tiongkok untuk menampilkan citra positif juga disinggung oleh NED dalam laporannya yang mengindikasikan adanya upaya Tiongkok untuk menyebarkan nilai-nilai autoritarianisme dengan melakukan berbagai investasi di bidang media informasi (National Endowment for Democracy, 2017, pp. 13-14). Dalam artikel lain, Dittgen juga ber-argumen bahwa ada upaya dari Tiongkok untuk melegitimasi sistem autoritarianisme, hal ini terlihat dari hubungan antara kepentingan bisnis Tiongkok dengan pemerintah di berbagai negara Afrika, dimana tak jarang kepentingan bisnis Tiongkok melegitimasi tindakan kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah. Sehingga dalam beberapa hal Dittgen menganggap bahwa Tiongkok mendukung kekerasan politik dan penggunaan kekerasan oleh negara (Roman Dittgen, 2016, pp. 3-4). Hal ini juga ditambah dengan sikap Tiongkok dalam mempertahankan kepentingan ekonominya yang tidak jarang

melakukan lobi politik dalam upaya menciptakan iklim kebijakan yang bersahabat bagi kepentingan ekonomi mereka (Shullman, 2019).

Terlepas dari hal tersebut, secara umum dapat dilihat bahwa pendorong utama keikutsertaan Tiongkok di berbagai konflik di latar belakang oleh kepentingan para petinggi Tiongkok untuk melihat negaranya diakui sebagai ‘kekuatan besar dunia yang bertanggungjawab’, tercatat para petinggi Tiongkok seringkali menggunakan terminologi ‘kekuatan dunia yang bertanggungjawab’ untuk menggambarkan upaya Tiongkok dalam isu-isu perdamaian (Xiaoming, 2014; Chinese Embassy in South Sudan, 2017). Hal ini yang kemudian membawa Tiongkok untuk terus berperan dalam proses penyelesaian konflik, dalam upaya memberikan kesan bahwa Tiongkok memiliki kemampuan untuk melakukan stabilitas politik serta berperan dalam proses pembangunan negara-negara di Afrika.

Dalam hal lain, proses mediasi di Sudan Selatan juga memiliki pengaruh terhadap kepentingan Tiongkok di beberapa negara lain. Hal ini dimungkinkan oleh karena letak geografis Sudan Selatan yang berdekatan dengan Uganda, Kenya dan Ethiopia, dimana Tiongkok memiliki kepentingan ekonomi yang besar pada area tersebut. Hodzi ber-argumen bahwa salah satu alasan dari upaya Tiongkok untuk menstabilkan perang sipil di Sudan Selatan adalah karena mereka tidak menginginkan adanya ‘*spillover*’ konflik pada negara-negara tetangga, hal ini dikhawatirkan akan mengganggu kepentingan ekonomi dan pengaruh politik Tiongkok pada kawasan tersebut. Pada artikelnya Hodzi juga memberikan data investasi Tiongkok pada beberapa negara tersebut yang mencapai lebih dari US\$6

miliar melalui projek yang disebut sebagai *East African Railway Network* (Hodzi, 2017, p. 3; Sun Y. , 2017).

'*Spillover*' konflik memiliki dampak yang signifikan bagi iklim investasi Tiongkok pada kawasan Afrika Timur dimana terdapat banyak perusahaan Tiongkok yang beroperasi pada kawasan tersebut. Hal ini ditambah dengan model investasi Tiongkok yang selalu berupaya membawa sendiri pekerjanya dalam menjalankan proyek pembangunan (Xiaoyang, 2016, pp. 110-111). Jika dilihat lebih dalam, kebijakan '*go out policy*' yang kembali diprakarsai oleh Xi Jinping ini telah menciptakan lapangan kerja baru bagi sebagian warna negara Tiongkok. Tercatat bahwa jumlah pekerja Tiongkok di Afrika mencapai puncaknya pada tahun 2015 dengan total 263.659 pekerja, dimana 5.828 diantaranya bekerja di Sudan Selatan (China-Afrika Research Initiative, 2019). Hal ini memberikan insentif bagi Tiongkok yang mendapatkan keuntungan dari situasi tersebut. Namun demikian, situasi konflik mampu membawa kekhawatiran dimana para pekerja Tiongkok seringkali menjadi sasaran dari pihak yang berkonflik (Barton, 2018, p. 4). Situasi inilah yang membuat Tiongkok tidak ingin adanya '*spillover*' konflik di kawasan Afrika Timur.

Mengamati lebih dalam mengenai upaya Tiongkok dalam menyebarkan pengaruhnya di kawasan, Presiden Xi Jinping seringkali mengemukakan gagasannya tentang visi dan misi pemerintahannya yang dihimpun dalam sebuah slogan yang ia sebut sebagai "*the Chinese dream*". Slogan ini merupakan manifestasi dari kepentingan nasional Tiongkok dalam melihat tatanan internasional. Pada pidatonya di PBB tahun 2015, Xi Jinping pernah mengungkapkan bahwa "*the Chinese dream*" tidak akan mampu tercapai tanpa

terciptanya lingkungan dunia yang stabil dan damai (Jinping, 2015; Michael J. Mazarr, 2018, p. 16). Hal ini merefleksikan tindakan Tiongkok yang semakin berperan dalam proses penyelesaian konflik di berbagai negara dalam rangka menciptakan tatanan internasional yang stabil dan damai, hal tersebut dilakukan guna mencapai kepentingan nasional Tiongkok yang menginginkan iklim investasi yang stabil dan sehat diberbagai belahan dunia, termasuk kawasan Afrika Utara.

2.2 Partisipasi Tiongkok Dalam Proses Mediasi

Setelah mengamati kepentingan Tiongkok dalam memediasi konflik, pada bagian ini akan dijelaskan mengenai partisipasi Tiongkok dalam proses penyelesaian konflik di Sudan Selatan. Pada bagian ini penulis berupaya untuk mengelaborasi proses mediasi Tiongkok di Sudan Selatan dengan menggunakan konsep *quasi-mediation* yang ditulis oleh Degang Sun dan Yahia Zoubir. Beberapa karakteristik yang dijelaskan dalam artikelnya diantaranya ialah: Sifat Tiongkok yang lebih partisipatif dalam penyelesaian konflik, ‘mengikuti’ berjalannya proses perdamaian, memberikan ide-ide konstruktif, serta seringkali menghindar untuk berperan sebagai mediator utama dalam proses penyelesaian konflik dengan bertumpu pada aktor lain sebagai mediator utama (Sun & Zoubir, 2017). Dalam hal ini penulis berupaya membuktikan karakteristik tersebut dengan melihat pola mediasi Tiongkok di Sudan Selatan pada tahun 2014-2018.

Melihat pola interaksi Tiongkok dalam memediasi konflik di Sudan Selatan, para petinggi Tiongkok seringkali menyatakan bahwa konflik yang terjadi di Afrika harus diselesaikan oleh orang-orang Afrika sendiri dan dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga Afrika (FMPRC, 2013; FMPRC, 2014). Dalam kesempatan tersebut, para petinggi Tiongkok mengekspresikan harapannya sekaligus

mempercayai bahwa *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) dapat menciptakan stabilitas sebagai mediator utama dari proses konflik di Sudan Selatan. Dalam rangka mendalami peran Tiongkok dalam memediasi konflik di Sudan Selatan, penulis akan mengelaborasi peran Tiongkok sebagai *quasi-mediator* dengan menitik beratkan pada proses mediasi yang di atur oleh IGAD.

2.2.1 Mediator Utama Konflik Sudan Selatan

Dalam artikel Degang Sun dan Yahia Zoubir, karakteristik mediasi Tiongkok ditandai dengan minimnya partisipasi ‘langsung’ Tiongkok dalam proses mediasi. Sun dan Zoubir mengindikasikan bahwa Tiongkok tidak menginginkan untuk bertindak sebagai aktor utama dalam proses mediasi serta cenderung mengikuti dan berpartisipasi pada proses mediasi tanpa mendominasi proses tersebut. Dalam kasus Sudan Selatan, Tiongkok memperkenalkan prinsip ‘cara Afrika untuk menyelesaikan masalah Afrika’. Prinsip ini merupakan upaya dari Tiongkok yang mendorong proses penyelesaian konflik di Sudan Selatan harus diselesaikan oleh aktor yang berasal dari Afrika sendiri, serta menggunakan nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat Afrika. Dalam hal ini, IGAD menjadi organisasi regional utama dalam memimpin berjalannya proses mediasi konflik tersebut (Xinhua, 2018).

IGAD merupakan organisasi regional yang meliputi beberapa negara di Afrika Timur dan Afrika Utara, organisasi ini dibentuk dalam rangka merekatkan hubungan antar negara di Afrika Timur dan Utara melampaui batas-batas negara. Pada dasarnya IGAD merupakan organisasi regional yang mencakup proses integrasi kawasan dengan berfokus pada capaian pembangunan yang damai. Cakupan peran IGAD sangat beragam, beberapa peran yang dimainkan oleh

IGAD adalah memfasilitasi kerjasama perdagangan, teknologi, keamanan pangan hingga perlindungan lingkungan. Dalam perjalanannya IGAD juga menjadi promotor perdamaian dalam menciptakan iklim dan kondisi yang stabil dikawasan Afrika, hal ini seiring dengan kerentanan situasi sosial-politik yang terjadi pada beberapa negara di Afrika Timur dan Utara. Hal ini memberikan dorongan bagi IGAD untuk juga mengkampanyekan perdamaian kawasan (UNECA, 2019).

Sebagai mediator utama dalam proses mediasi konflik di Sudan Selatan, IGAD telah merancang berbagai pertemuan guna melancarkan proses resolusi konflik antara kedua belah pihak. Salah satu progress signifikan dari resolusi konflik Sudan Selatan ialah adanya perjanjian resolusi konflik antara kedua belah pihak yang disebut sebagai *Agreement on The Resolution Of The Conflict In The Republic Of South Sudan (ARCSS)*. Perjanjian ini mempertemukan antara *Sudan People's Liberation Army in Government (SPLM/A-IG)* yang dipimpin oleh Presiden Salva Kiir dengan *Sudan People's Liberation Armry in Opposition (SPLM/A-IO)* yang dipimpin oleh Riek Machar. Beberapa poin penting dalam perjanjian tersebut diantaranya ialah pengangkatan kembali Riek Machar sebagai Wakil Presiden Sudan Selatan mendampingi Salva Kiir. Hal lain yang menjadi agenda utama dalam perjanjian ini ialah pembentukan tim transisi pemerintahan serta pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi untuk menginvestigasi kejahatan hak asasi manusia (HAM) yang terjadi selama konflik berlangsung (BBC, 2015; IGAD, 2015, p. 6).

Sebelum kesepakatan ARCSS dilakukan pada 17 Agustus 2015, IGAD lebih dulu membentuk koalisi penyelesaian konflik Sudan Selatan yang disebut sebagai IGAD-PLUS. Hal ini dilakukan oleh IGAD dalam rangka memberikan

iklim yang inklusif terhadap proses penyelesaian konflik. Disisi lain, badan ini juga memberikan kesempatan bagi aktor lain untuk memberikan gagasan-gagasan konstruktif pada proses mediasi. Beberapa anggota IGAD-PLUS diantaranya ialah negara anggota IGAD (Djibouti, Ethiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Uganda), perwakilan Uni Afrika (Algeria, Chad, Nigeria, Rwanda, Afrika Selatan), Tiongkok, Uni Eropa, Mitra IGAD, Troika (Norwegia, Britania Raya, Amerika Serikat) dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) (IGAD, 2015).

Pada perjanjian ini juga telah disepakati mengenai pembentukan beberapa mekanisme untuk memonitor implementasi dari perjanjian ARCSS. Salah satu mekanisme yang dibentuk ialah adanya *Ceasefire and Transitional Security Arrangements Monitoring Mechanism* (CTSAMM), mekanisme ini dibentuk dalam upaya untuk memonitor pihak yang berkonflik dalam melaksanakan perjanjian *Permanent Ceasefire and Transitional Security Arrangements* (PCTSA). Pendirian mekanisme lainnya juga dilakukan dengan membentuk *Joint Monitoring and Evaluation Commission* (JMEC) yang memiliki mandate untuk memonitor hasil dari keseluruhan perjanjian yang telah disepakati, dalam hal ini CTSAMM juga memiliki tanggung jawab untuk memberikan laporan mengenai implementasi PCTSA kepada JMEC (IGAD, 2015, pp. 20-23). Pada akhirnya JMEC akan memberikan laporan mengenai status dari implementasi keseluruhan perjanjian ARCSS secara berkala.

Meskipun demikian, Perjanjian ARCSS tidak berjalan dengan baik, pasca kembalinya Riek Machar ke Juba untuk berperan sebagai Wakil Presiden Utama, konflik kembali terjadi antara pemerintah dengan pemberontak. Salah satu penyebab dari konflik ini ialah adanya ketidakpercayaan Riek Machar terhadap

kredibilitas dari *transitional government of national unity* (TGoNU), pembentukan TGoNU sendiri merupakan hasil dari perjanjian ARCSS pada tahun 2015 (IGAD, 2015, p. 6; Mogae, 2017, p. 4). Hal ini yang membuat Riek Machar keluar dari Juba dan kembali menentang pemerintahan Salva Kiir (CFR, 2019; Winsor, 2018). Beberapa pendapat mengatakan bahwa ketidak berhasilan proses resolusi konflik ini berasal dari minimnya pengalaman serta pengetahuan IGAD dalam memediasi konflik. Prof. Peter Tingwa mengatakan bahwa kurangnya pengetahuan mengenai dinamika politik di Sudan Selatan menjadi salah satu sebab dari kegagalan ARCSS. Menurutnya, IGAD gagal memahami akar konflik Sudan Selatan yang bertumpu pada masalah politik etnisitas. Selain itu Prof. Tingwa juga melihat bahwa ketiadaan kekuatan besar di IGAD serta kurangnya kesamaan tujuan antara anggota IGAD telah membuat proses berjalannya konflik menjadi tidak asertif (Tingwa, 2018).

IGAD sebagai pelopor proses perdamaian utama dalam konflik sipil Sudan Selatan menanggapi krisis yang terjadi di Juba pada Juli 2016. Sebagai respon dari kejadian tersebut, IGAD melalui hasil investigasi dari JMEC memutuskan untuk me-revitalisasi perjanjian ARCSS dengan mengadakan beberapa pertemuan dengan para pemegang kepentingan. Sebagai persiapan dalam pembentukan revitalisasi ARCSS (R-ARCSS), IGAD menyelenggarakan konvensi pada desember 2017 (IGAD, 2017). Kemudian pada 18 Desember dilangsungkan pertemuan tingkat tinggi dalam pembahasan revitalisasi ARCSS yang diselenggarakan di Ethiopia. Hasil dari pertemuan ini ialah tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak untuk menghentikan permusuhan, memproteksi masyarakat sipil dan memberikan

akses pada bantuan kemanusiaan (IGAD, 2017). Pertemuan ini dihadiri oleh anggota dari IGAD-PLUS.

Proses negosiasi dan konsultasi terus dilangsungkan oleh IGAD dalam rangka mencapai proses kesepakatan perjanjian damai untuk kedua kalinya serta mendalami situasi terbaru mengenai konflik di Sudan Selatan (IGAD, 2018; IGAD, 2018). Beberapa pertemuan tersebut terus dilangsungkan hingga mencapai proses penandatanganan perjanjian R-ARCSS pada bulan September 2018 (IGAD, 2018; IGAD, 2018). Salah satu hasil dari kesepakatan ini ialah adanya pembagian kekuasaan antara pihak-pihak yang berkonflik, perjanjian ini mengindikasikan bahwa struktur pemerintahan Sudan Selatan terbagi menjadi Presiden, Wakil Presiden Utama, serta empat Wakil Presiden. Posisi Presiden diduduki oleh Salva Kiir dan Wakil Presiden Utama diduduki oleh Dr Riek Machar. Sementara Wakil Presiden akan dipilih oleh pihak yang berkepentingan (IGAD, 2018).

Perjanjian ini pada akhirnya membawa Riek Machar kembali ke Juba sebagai Wakil Presiden Utama di Sudan Selatan. Meskipun demikian, perjanjian ini juga dianggap masih berpotensi gagal mengingat situasi di akar rumput tidak benar-benar disentuh dalam perjanjian ini. Hal ini berpotensi untuk adanya konflik etnis yang belum terselesaikan pada perjanjian tersebut. R-ACRSS ini dianggap sebagai rekonsiliasi politik namun tidak menyentuh aspek etnisitas seperti yang diungkapkan oleh Prof. Peter Tingwa dalam pembahasan sebelumnya.

2.2.2 Peran Tiongkok Pada Proses Mediasi Konflik Sudan Selatan

Pada bagian ini penulis ingin menjelaskan mengenai peran Tiongkok dalam proses mediasi di Sudan Selatan. Beberapa karakteristik mediasi Tiongkok yang akan dijabarkan pada bagian ini diantaranya ialah sikap partisipatif Tiongkok dalam

memediasi konflik, berperan sebagai aktor yang pasif dalam penyelesaian konflik, mengemukakan ide-ide konstruktif serta menghindari untuk menjadi aktor utama dalam penyelesaian konflik. Bagian ini juga menyoroti mengenai keterlibatan Tiongkok dalam mekanisme penyelesaian konflik yang di inisiasi oleh IGAD pada tahun 2015.

Pasca pecahnya konflik yang terjadi di Sudan Selatan pada tahun 2013, Tiongkok memiliki inisiatif yang kuat untuk kembali menciptakan stabilitas negara tersebut dan berharap pihak yang berkonflik dapat menyelesaikan permasalahan melalui jalur dialog. Zhong Jianhua yang merupakan perwakilan spesial pemerintah Tiongkok di Afrika, mengekspresikan kekhawatirannya akan situasi konflik di Sudan Selatan akan berdampak pada kepemilikan properti Tiongkok di negara tersebut (FMPRC, 2013). Tidak lama setelah konflik terjadi di Sudan Selatan, Menteri Luar Negeri Tiongkok, Wang Yi, menugaskan Zhong Jianhua untuk hadir di Sudan Selatan guna mengetahui situasi konflik serta berkomunikasi pada beberapa pihak terkait (FMPRC, 2013).

Dalam melihat proses mediasi yang dilakukan oleh Tiongkok, laporan yang dibuat oleh ICG menyebutkan bahwa aktivitas mediasi Tiongkok berfokus pada *setting the table* ketimbang mencari hasil konkret dalam pertemuan tersebut. Dengan memanfaatkan pengaruh politik dan ekonominya, Tiongkok mampu mempertemukan kedua belah pihak yang berkonflik. Fleksibilitas Tiongkok dalam memberikan bantuan ekonomi juga memberikan kesempatan yang besar bagi Tiongkok untuk membiayai segala macam administrasi dalam proses pertemuan kedua belah pihak tersebut (International Crisis Group, 2017, p. 11). Pada saat pertemuan tersebut dilaksanakan, Tiongkok lebih banyak berperan di belakang

layar, dengan beberapa kali memberikan gagasan-gagasan konstruktif pada pihak yang berkonflik.

Peran Tiongkok dalam proses mediasi Sudan Selatan juga dapat dilihat dari partisipasi Tiongkok dalam beberapa mekanisme pengawasan perjanjian ARCSS, diantaranya ialah partisipasi Tiongkok sebagai anggota dari JMEC yang kemudian berubah menjadi *Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission* (RJMEC) dan CTASMM yang berubah menjadi *Ceasefire and Transitional Security Arrangements Monitoring and Verification Mechanism* (CTSAMVM). Badan ini merupakan bentukan IGAD yang diinisiasi pada tahun 2018 melalui perjanjian *Revitalised Agreement on The Resolution Conflict In The Republic of South Sudan* (R-ACRSS), mandate dari badan ini adalah untuk mengawasi dan memastikan bahwa hasil perjanjian ARCSS pada tahun 2018 dapat diimplementasikan oleh kedua belah pihak.

Dalam hal ini Tiongkok berperan sebagai anggota dari kedua mekanisme pengawasan tersebut, pemilihan Tiongkok sebagai anggota berlandaskan pada kesepakatan dari pembentukan mekanisme baru yang dinamakan sebagai IGAD-PLUS. IGAD-PLUS dibentuk pada Maret 2015 pasca kegagalan proses mediasi selama 15 bulan. IGAD-PLUS terdiri dari Uni Afrika (UA), Uni Eropa (UE), Troika (AS, Britania Raya dan Norwegia), Tiongkok serta mitra forum IGAD (IPF). Pembentukan IGAD-PLUS dilatarbelakangi oleh keengganan kedua belah pihak untuk berpartisipasi dalam perundingan perdamaian. Oleh karenanya, IGAD mengajak masyarakat internasional untuk memberikan tekanan bagi kedua pihak yang bertikai untuk melaksanakan perundingan damai (International Crisis Group, 2015).

Pada bagian sebelumnya, penulis telah memberikan gambaran komperhensif mengenai proses mediasi yang dilakukan oleh IGAD. Dalam prosesnya dapat dilihat bahwa IGAD telah berkontribusi sebagai mediator yang memimpin jalannya proses mediasi, diantara upaya mediasi IGAD adalah dengan membentuk berbagai mekanisme pengawasan untuk memastikan perjanjian ARCSS dapat di implementasikan oleh kedua pihak yang bertikai. Beberapa mekanisme pengawasan perjanjian ARCSS ialah dibentuknya JMEC dan CTSAMM. Dalam prosesnya IGAD membentuk dan melaksanakan mekanisme tersebut secara independen. Meskipun demikian, kehadiran IGAD-PLUS membuat mekanisme penyelesaian konflik tersebut juga harus berjalan dengan inklusif. Oleh karenanya, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh JMEC dan CTSAMM juga melibatkan anggota-anggota dari IGAD-PLUS, salah satunya ialah Tiongkok.

Dalam hal ini penulis melihat bahwa Tiongkok menikmati posisinya sebagai anggota dari JMEC dan CTSAMM atas beberapa faktor. Hal pertama yang membuat Tiongkok nyaman sebagai anggota ialah karena Tiongkok mampu mendapatkan legitimasi politik bahwa Beijing berkontribusi terhadap proses penyelesaian konflik di Sudan Selatan. Hal ini terjadi oleh karena Tiongkok merupakan anggota resmi dari IGAD-PLUS yang kemudian menjadikannya sebagai anggota dari JMEC/RJMEC dan CTSAMM/CTSAMVM. Hal kedua ialah bahwa Tiongkok memiliki akses untuk mengikuti proses berjalannya konflik tanpa harus berperan sebagai mediator utama. Hal ini dirasa menguntungkan bagi Tiongkok oleh karena mereka mampu mengawasi proses berjalannya konflik tanpa harus mengeluarkan banyak sumberdaya. Hal terakhir mengapa Tiongkok menikmati posisinya sebagai anggota dari mekanisme penyelesaian konflik ialah

karena Beijing memiliki alasan untuk mengatakan bahwa mereka tidak mengintervensi Sudan Selatan. Tiongkok berlindung pada prinsip “solusi dari Afrika untuk masalah Afrika” dengan bertindak sebagai aktor dibelakang mekanisme yang dijalankan IGAD.

Selain berperan sebagai pendorong proses perdamaian, Tiongkok juga memberikan ide-ide konstruktif bagi berjalannya proses perdamaian. Salah satu gagasan Tiongkok adalah dengan mendorong adanya pemberhentian permusuhan antara kedua pihak yang berkonflik. Hal tersebut diucapkan tidak lama pasca pecahnya konflik pada desember 2013. Wakil Menteri Luar Negeri Tiongkok, Zhang Ming, mendorong upaya kerjasama dan memprioritaskan perdamaian kawasan (FMPRC, 2013). Pada kesempatan tersebut Zhang Ming juga menambahkan bahwa permusuhan harus segera dihentikan dan proses negosiasi harus terus dilakukan guna menyatukan perbedaan kepentingan politik. Gagasan-gagasan ini pada akhirnya memunculkan upaya pembuatan Perjanjian Penghentian Permukiman dan Gencatan Senjata Permanen pada kemudian hari (Sudan Tribune, 2017).

Disisi lain, Tiongkok seringkali melakukan pertemuan dengan berbagai pihak guna mendiskusikan dan mengkonsultasikan perihal konflik yang terjadi di Sudan Selatan. Salah satu pihak utama dalam proses penyelesaian konflik ialah IGAD, beberapa kali Beijing melakukan koordinasi dengan IGAD melalui Seyoum Mesfin yang merupakan pemimpin dari proses mediasi IGAD di Sudan Selatan (FMPRC, 2014; FMPRC, 2013; Embassy of PRC in The USA, 2015). Tiongkok juga beberapa kali berperan dalam proses perundingan internal IGAD, seperti *council of ministers* dan *committee of ambassadors*. Dalam pertemuan-pertemuan

tersebut Tiongkok mendorong pihak yang berkonflik untuk segera melakukan rekonsiliasi konflik guna mencegah terjadinya eskalasi konflik lebih lanjut. Hal ini mengindikasikan karakteristik Tiongkok dalam proses mediasi yang lebih berfokus pada de-eskalasi konflik ketimbang resolusi konflik.

Tabel dibawah merupakan gambaran mengenai karakteristik *quasi-mediation* yang dilakukan oleh Tiongkok dalam memediasi konflik di Sudan Selatan. Tabel ini juga menyoroti beberapa temuan mengenai pendekatan *quasi-mediation* yang Tiongkok gunakan dalam proses mediasi dengan Sudan Selatan.



Tabel 2.1: *Quasi-mediation* Tiongkok di Sudan selatan

	Karakteristik <i>Quasi-Mediation</i>	<i>Quasi-Mediation</i> Tiongkok di Sudan Selatan
Basis kepentingan mediator	Kepentingan komersial, politik dan diplomatic	Tiongkok berupaya mendominasi sektor ekonomi Sudan Selatan.
Prilaku mediator	Selektif terhadap beberapa kasus	Tiongkok hanya mengikuti proses mediasi yang mementingkan kepentingan komersialnya
Posisi mediator	‘Berpartisipasi’ dalam proses mediasi	Tiongkok berpartisipasi sebagai anggota dari IGAD-PLUS, RJMEC dan CTSAMM
Peran mediator	‘Mengikuti’ proses mediasi	Tiongkok mengikuti beberapa mekanisme internal IGAD dalam pembahasan mengenai Sudan Selatan
Proses mediasi	Merevisi/mengkonsultasikan kesepakatan	Tiongkok menginisiasi konsultasi sebelum dan sesudah kesepakatan ARCSS
Komitmen mediator dalam pengerahan sumber daya	Memiliki komitmen yang rendah	Tiongkok tetap menginginkan adanya kontribusi aktor besar lainnya, untuk memberikan perdamaian di Sudan Selatan
Tujuan	De-eskalasi konflik	Tiongkok fokus pada upaya rekonsiliasi dan pemberhentian permusuhan antara kedua belah pihak