

Alasan Amerika Serikat Menyalurkan Kontribusi Dana Multilateral Untuk Sudan Selatan Melalui WFP (*World Food Programme*) Tahun 2014-2017

Novellita Pavilia¹⁾, Ni Wayan Rainy Priadarsini²⁾, Putu Ratih Kumala Dewi³⁾

^{1,2,3)}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: novellita94@gmail.com¹⁾, rainypriadarsini@yahoo.com²⁾, ratihkumaladewi@unud.ac.id³⁾

ABSTRACT

Foreign aid is one example of an issue that often appears in a study of International Relations. Countries like the United States often use foreign aid to respond some issues like conflict which is happening in South Sudan. The United States has supported those country since the beginning of its independence and when the civil war struck again in mid-December 2013, those country committed to continue its support through the provision of foreign aid. On one side, congress then questioned about the circumstances of South Sudan whose has not shown any progress yet. Some member of congress has suggested that the United States should prioritize the humanitarian aid to helping South Sudan society, one of the example is could be through the international institutions such as WFP. This study aims to see the reason of United States channels its multilateral funding contribution for South Sudan through WFP (World Food Programme).

Keywords: *State, United States, World Food Programme (WFP), Foreign Aid, South Sudan, Civil War, Multilateral Contribution*

1. PENDAHULUAN

Bantuan luar negeri merupakan salah satu contoh isu yang kerap muncul dalam sebuah studi Ilmu Hubungan Internasional. Pihak yang memberikan bantuan luar negeri pun dapat berasal dari beragam aktor, salah satu contohnya adalah negara. Negara yang notabene adalah aktor berdaulat dalam sebuah perpolitikan internasional umumnya menggunakan bantuan luar negeri untuk sebuah tujuan tertentu yang mana telah menjadi agenda di dalam kebijakan luar negeri miliknya.

Salah satu contoh negara yang kerap melakukan kegiatan pemberian bantuan luar negeri adalah Amerika Serikat. Menurut Clair Apodaca (2005),

para pembuat kebijakan luar negeri Amerika Serikat telah menggunakan bantuan luar negeri untuk merespon hal-hal yang berkaitan dengan masalah keamanan dan kemanusiaan di seluruh dunia. Selama masa perang dingin, Amerika Serikat telah memberikan bantuan luar negeri sebagai bentuk upaya dalam melawan komunisme, menjaga kepentingan strategis dan ekonomi, mendorong pemerintahan yang demokratis serta mempromosikan hak asasi manusia (Apodaca, 2005: 64). Selanjutnya, pasca perang dingin Amerika Serikat pun memberikan bantuan dengan tujuan melawan serangan terorisme yang kian berkembang terutama sejak kejadian pada September 2001 lalu (Apodaca, 2005: 75).

Berbicara mengenai isu keamanan dan kemanusiaan, Afrika menjadi salah satu contoh wilayah yang kerap dilanda oleh krisis karena dianggap masih buruknya kinerja pemerintahan di wilayah tersebut. Menurut Deborah A. Brautigam & Stephen Knack (2004) ada beberapa hal yang menyebabkan krisis di Afrika terus berlanjut dan tidak kunjung usai yang pertama adalah mengenai persoalan ekonomi. Sejumlah negara di wilayah Afrika kerap mengalami permasalahan neraca pembayaran (*balance of payment*) dan harus meminjam pada lembaga dana moneter internasional (International Monetary Fund (IMF)) untuk menutupi kekurangan dalam nilai valuta asingnya karena guncangan dari melonjaknya minyak dunia (Brautigam & Knack, 2004: 259).

Selanjutnya, faktor kedua adalah berkaitan dengan kapasitas dari pemerintah di dalam negara itu sendiri. Deborah A. Brautigam & Stephen Knack (2004) menambahkan bahwa kapasitas institusi dan pemerintahan di sejumlah negara di Afrika dianggap belum begitu kuat. Negara-negara di Afrika yang baru saja merdeka dinilai belum begitu matang dalam mempersiapkan pemerintahan mereka sendiri serta juga masih rentan dengan isu ketegangan etnis. Hal tersebutlah yang pada akhirnya menimbulkan ketidakstabilan politik di dalam negaranya yang berujung pada perang sipil maupun kudeta bersenjata (Brautigam & Knack, 2004: 260). Dalam beberapa tahun terakhir, disebutkan bahwa hampir seperempat dari negara-

negara di kawasan tersebut dilanda oleh persoalan konflik yang dalam hal ini salah satu contohnya adalah Sudan Selatan.

Sudan Selatan merupakan sebuah negara yang terbilang baru saja memperoleh kemerdekaannya atas Sudan setelah melalui proses referendum pada tahun 2011 lalu. Setelah merdeka dan berdiri sendiri sebagai sebuah negara, rupanya negara tersebut dihadapkan pada tantangan lainnya. Dua tahun setelah merdeka, negara tersebut kembali dilanda perang sipil tepatnya pada pertengahan Desember 2013. Akibatnya kondisi di negara tersebut menjadi tidak stabil sehingga pada tahun 2014 lalu, Sudan Selatan berada pada posisi pertama dalam *the Fragile States Index* versi *the Fund for Peace* sebagai negara dengan kategori peringatan sangat tinggi (*very high alert*) akibat kondisi negaranya yang kembali dilanda perang (FFP, 2014).

Kondisi yang terjadi di Sudan Selatan tersebut rupanya juga menjadi perhatian bagi Amerika Serikat. Seperti yang diketahui bahwa Sudan Selatan merupakan salah satu contoh negara yang cukup mendapat sorotan dari Amerika Serikat, baik ketika negara tersebut masih menjadi bagian dari Sudan maupun setelah resmi merdeka pada 2011. Hubungan yang terbentuk antara kedua negara tersebut terbilang cukup baik dan dalam hal ini Sudan Selatan pun juga mendapat dukungan di dalam kongres Amerika Serikat. Sejak Sudan Selatan merdeka, Amerika Serikat sendiri telah menganggarkan bantuannya sebagai bentuk upaya dalam mendukung sektor

pemerintahan di negara tersebut. Hingga pada akhirnya perang sipil kembali terjadi di Sudan Selatan pada pertengahan Desember 2013, Amerika Serikat berkomitmen untuk tetap memberikan bantuan kepada negara tersebut yang mana hal ini seperti diungkapkan oleh *U.S Special Envoy to Sudan and South Sudan* yang pada saat itu dijabat oleh Donald Booth berbunyi:

“The United States has and will continue to support peace in South Sudan, but our funding for implementation will be commensurate with the seriousness of the commitment of both parties to realizing peace.” (Committee on Foreign Relations United State Senate, 2015)

Seiring perkembangan waktu, kondisi di Sudan Selatan terlihat belum menunjukkan adanya perubahan. Muncul pertanyaan dari kongres mengenai kepemimpinan di Sudan Selatan terkait dengan konflik yang terjadi disana serta bantuan yang selama ini telah diberikan untuk mendukung pemerintah di negara tersebut. Di tengah pertanyaan yang muncul mengenai sejauh mana bantuan yang diberikan oleh Amerika Serikat telah membantu Sudan Selatan, salah satu perwakilan dari anggota kongres mengajukan agar Amerika Serikat lebih mengutamakan bantuan kemanusiaan untuk membantu masyarakat di Sudan Selatan yang mengalami rawan pangan yakni dengan lebih meningkatkan kolaborasinya bersama lembaga internasional seperti WFP.

Salah satu bentuk yang dilakukan yakni dengan menyalurkan kontribusi

multilateralnya kepada organisasi tersebut. Bila dilihat dari sejarah hubungan kedua belah pihak, Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang sejak lama terlihat aktif berpartisipasi dalam WFP dan merupakan negara yang menginisiatifkan terbentuknya lembaga multilateral pangan tersebut. Oleh karena itulah melalui penelitian ini, penulis nantinya ingin mencoba mengetahui alasan Amerika Serikat menyalurkan kontribusi multilateralnya untuk Sudan Selatan melalui dukungan dana yang diberikan kepada WFP selaku lembaga bantuan pangan.

2. KAJIAN PUSTAKA

Jurnal penelitian pertama milik Helen V. Milner & Dustin Tingley (2012) yang berjudul: *The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy*. Dalam jurnalnya, Milner & Tingley (2012) menuliskan penelitiannya yang mencoba melihat sebuah negara dalam memilih bentuk bantuan luar negeri yang akan dikirimkan yakni melalui bentuk bantuan bilateral ataupun bentuk bantuan multilateral. Untuk mengetahui hal tersebut, maka Milner & Tingley (2012) lalu membagi pembahasannya ke dalam beberapa bagian yakni menyoroti tentang multilateralisme dilihat dari perspektif *principal-agent model* dan menghubungkannya dengan fenomena yang muncul dalam pemberian bantuan luar negeri Amerika Serikat (Milner & Tingley, 2012).

Dalam jurnalnya tersebut, disebutkan bahwa *principal-agent model*

dalam hubungan internasional digambarkan yakni pemerintah adalah sebagai pelaku (*principal*) yang mana memiliki kebijakan apakah akan mendelegasikan kebijakannya kepada agen, yang dalam hal ini adalah lembaga internasional. Mendelegasikan dalam hal ini diperjelas dalam jurnal Milner & Tingley (2012) tersebut yakni melibatkan koordinasi kebijakan di dalam internal pemerintahannya (Milner & Tingley, 2012: 316). Selanjutnya, dalam jurnal tersebut Milner & Tingley (2012) pun memaparkan manfaat dari multilateralisme bila dilihat dari perspektif *principal-agent model* yakni pendelegasian pada sebuah lembaga internasional baik itu dalam bentuk kebijakan ataupun sebuah bantuan akan dapat meminimalisir adanya politisasi oleh segelintir pihak. Manfaat lainnya yang juga disebutkan dalam jurnal tersebut yakni mengenai pembagian beban (*burden sharing*). *Principal-agent model* melihat bahwa dengan multilateralisme maka dapat mengurangi biaya yang akan dikeluarkan oleh para pembuat kebijakan karena berkat adanya pembagian beban (*burden sharing*) secara kolektif dengan pihak lainnya, misalnya mengenai keputusan yang melibatkan tentang penyediaan barang publik (*public goods*) dalam menyikapi sebuah isu (Milner & Tingley, 2012: 316-318).

Jurnal penelitian milik Helen V. Milner & Dustin Tingley (2012) memiliki kemiripan dengan penelitian yang akan dilakukan kali ini yang mana melihat keputusan sebuah negara yang memilih langkah multilateralisme dalam

menentukan pemberian bantuan luar negerinya. Dalam jurnal penelitian tersebut Helen V. Milner & Dustin Tingley (2012) telah menyertakan beberapa alasan dibalik pilihan sebuah negara yang memilih multilateralisme karena dinilai memiliki manfaat bagi negara dan hal tersebut menurut penulis memberikan inspirasi untuk menganalisis penelitian kali ini. Namun dari beberapa penjelasan dalam jurnal penelitian Helen V. Milner & Dustin Tingley (2012) ini, penulis tidak akan menggunakan poin tentang adanya unsur penentangan dari oposisi domestik sebuah negara seperti yang dimuat dalam jurnal tersebut karena penulis hanya akan mencoba fokus pada poin *burden sharing* dan *less politicized* untuk nantinya melihat alasan yang kemudian muncul dibalik penyaluran kontribusi multilateral yang Amerika Serikat berikan melalui WFP dengan tujuan membantu Sudan Selatan yang mengalami krisis karena kembali dilanda perang sipil sejak Desember 2013.

Jurnal kedua yakni milik Romilly Greenhill & Gideon Rabinowitz (2016) yang berjudul: *Why Do Donors Delegate to Multilateral Organisations ?*. Pada jurnal tersebut, Greenhill & Rabinowitz (2016) meneliti mengenai fenomena pendelegasian ke organisasi multilateral di dalam sebuah studi kasus enam negara yakni: Australia, Belgia, Brasil, Perancis, Norwegia, dan Amerika Serikat. Dalam hal ini ada beberapa poin yang dimuat oleh Greenhill & Rabinowitz (2016) pada jurnal penelitiannya ketika melihat perbedaan di masing-masing negara tersebut, yakni: bagaimana negara pendonor membuat

keputusan dalam hal pendelegasian kepada organisasi multilateral, prioritas negara pendonor, faktor tujuan dan *voting shares*, serta opini publik dalam pendelegasian pada organisasi multilateral di keenam negara yang menjadi studi kasusnya tersebut (Greenhill & Rabinowitz, 2016).

Jurnal milik Romilly Greenhill & Gideon Rabinowitz (2016) dapat membantu penulis dalam memberikan pandangan untuk penelitian kali ini. Romilly Greenhill & Gideon Rabinowitz (2016) telah memaparkan beberapa faktor yang melatarbelakangi keputusan sebuah negara mendelegasikan baik kebijakan maupun bantuan luar negerinya kepada sebuah lembaga multilateral. Hanya saja untuk konteks penelitian kali ini, penulis nantinya akan lebih memfokuskan tentang alasan negara menyalurkan bantuan multilateral dengan melihatnya melalui sudut pandang dari *principal agent model* yang mana fokus pada poin mengenai adanya kemungkinan *burden sharing* dan *less politicized* yang melatarbelakangi sebuah negara memilih mendelegasikan bantuan luar negerinya kepada sebuah lembaga multilateral. Dalam konteks ini negara yang dimaksudkan adalah Amerika Serikat yang menyalurkan kontribusi multilateralnya kepada WFP yang mana difungsikan untuk membantu kondisi di Sudan Selatan sejak perang sipil kembali melanda negara tersebut.

Jurnal terakhir yakni milik Sandy Ross (2007) yang berjudul: *The World Food Programme: A Case of Benign US Policy*. Tulisan tersebut menganalisa

tentang karakteristik politik dan normatif dari WFP yang membawa kontribusi pada keefektifitasannya sebagai organisasi internasional yang bergerak di bidang bantuan pangan dunia. Pada tulisannya tersebut, Ross (2007) menyebutkan bahwa dibalik karakteristik dari WFP, tampak pula adanya kepentingan dari Amerika Serikat yang tertafsirkan melalui norma-norma politik domestik yang dibawa oleh negara tersebut ke dalam WFP, yang mana hal ini secara tidak langsung menunjukkan dukungan kuat yang diberikan oleh Amerika Serikat untuk organisasi tersebut (Ross, 2007).

Ross (2007) membahas mengenai struktur dan fungsi dari WFP yang kemudian dilanjutkan dengan efektifitas yang dimiliki oleh organisasi tersebut. Selanjutnya, Ross (2007) juga menyebutkan bahwa kemunculan WFP sebagai organisasi internasional yang bergerak dalam bantuan pangan sesungguhnya tidak lepas dari adanya dorongan dari kepentingan domestik Amerika Serikat. Ross (2007) mengungkapkan bahwa pada saat itu Amerika sedang mengalami surplus produksi pertanian dalam domestiknya dan mencoba memanfaatkan hasil tersebut untuk tujuan lain. Dalam hal ini, Amerika memiliki sebuah gagasan baru terkait dengan perlu dibentuknya sebuah lembaga khusus yang menangani persoalan bantuan pangan dan berawal dari hal itulah maka muncul WFP. Pada awal WFP berdiri, Amerika Serikat pun menunjukkan keterlibatan aktifnya dengan memberikan dukungan dana untuk

organisasi tersebut (Ross, 2007: 273).

Tulisan milik Sandy Ross (2007) ini dapat membantu penulis dalam penelitian yang akan dibahas kali ini. Hal ini dikarenakan bahwa penulis melihat bahasan yang diangkat oleh Sandy Ross (2007) mengenai karakteristik WFP sebagai organisasi bantuan pangan dan dukungan penuh dari Amerika Serikat dapat membantu memberikan pandangan pada penulis untuk melihat seperti apa hubungan antara Amerika Serikat dengan WFP yang menjadi alasan bagi Amerika Serikat untuk mendelegasikan bantuannya pada organisasi tersebut. Namun yang perlu digarisbawahi dari tulisan milik Sandy Ross (2007) tersebut adalah penulis melihat bahwa pembahasan yang termuat didalamnya lebih berkaitan dengan kepentingan sebuah negara dalam suatu organisasi internasional, sedangkan dalam tulisan kali ini penulis lebih melihat tentang alasan dari sebuah negara yang memilih mendelegasikan bantuannya pada suatu organisasi dalam menyikapi sebuah permasalahan dibandingkan dengan menggunakannya secara bilateral.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif deskriptif yakni mendeskripsikan secara detail dan jelas setiap data yang diperoleh, dalam hal ini terkait alasan Amerika Serikat menyalurkan kontribusi dana multilateral untuk Sudan Selatan melalui WFP tahun 2014-2017. Sumber data yang diperoleh dalam penelitian kali ini menggunakan sumber data sekunder yaitu

data diperoleh secara tidak langsung melalui beberapa sumber seperti buku atau dokumen tertulis, jurnal ilmiah, foto, statistik dan beberapa sumber dari internet mengenai informasi mengenai penelitian kali ini dan menggunakan level analisis yakni negara (Amerika Serikat).

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini bersifat studi kepustakaan yang mana peneliti mencoba mencari data lebih tulisan dan angka yang menunjukkan keterkaitan dengan objek penelitian kali ini. Data yang diperoleh bisa bersumber dari media elektronik seperti web resmi dari instansi terkait ataupun media cetak elektronik dan jurnal-jurnal ilmiah lainnya. Terakhir dalam menganalisis dan menyajikan data, peneliti menggunakan teknik narasi yaitu menguraikan dengan jelas setiap data yang diperoleh sesuai dengan hasil interpretasi peneliti terkait dengan alasan Amerika Serikat menyalurkan kontribusi dana multilateral untuk Sudan Selatan melalui WFP tahun 2014-2017.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Bantuan Bilateral Amerika Serikat kepada Sudan Selatan

Sudan Selatan merupakan sebuah negara yang terletak di daratan Sub-Sahara Afrika yang berbatasan langsung dengan Ethiopia di arah Barat serta Uganda, Kenya dan Sudan di arah utara (CIA, 2017). Sebelum berdiri sebagai sebuah negara, negara tersebut merupakan salah satu bagian dari wilayah

Republik Sudan sebelum pada akhirnya memutuskan untuk merdeka pada 9 Juli 2011. Beberapa negara pun telah mengakui kemerdekaan Sudan Selatan sejak negara tersebut memproklamkan kemerdekaannya dan mulai membangun hubungan bilateral dengan Sudan Selatan salah satu contohnya adalah Amerika Serikat. Amerika Serikat mengakui Sudan Selatan sebagai negara yang merdeka dan berdaulat tepat saat itu juga setelah negara tersebut memproklamkan kemerdekaannya (*US embassy website*, 2018). Hasil dari referendum Sudan Selatan yang pada akhirnya memilih kemerdekaan rupanya disambut baik oleh kongres Amerika Serikat (Dagne, 2011: 2).

Amerika Serikat pun lalu memberikan bantuan sebagai bentuk dukungan yang ditunjukkan oleh negaranya dengan fokus saat itu adalah pada pembangunan internal serta transparansi dan tata kelola pemerintahan yang baik dalam melawan segala bentuk tindak korupsi (Garang, 2015). Dua tahun setelah kemerdekaannya itu rupanya Sudan Selatan harus menerima kenyataan bahwa negara tersebut kembali dihadapkan pada perang sipil yang membuat kondisi internalnya menjadi kembali tidak stabil.

Memasuki tahun kedua pasca perang sipil pecah, Amerika Serikat kembali menambahkan anggaran bantuan untuk Sudan Selatan karena kondisi kemanusiaan di negara tersebut terlihat semakin memburuk yang mana telah tergolong ke dalam *Level 3 (L3) emergency* (ODI Report, 2017: 10). Berdasarkan sumber dari kongres, adapun total

keseluruhan anggaran bantuan yang telah disediakan oleh pemerintah Amerika Serikat untuk Sudan Selatan kurang lebih telah berjumlah US\$ 1,9 milyar (Blanchard, 2016: 21).

Dalam pertemuan kongres yang dilakukan pada Desember 2015, agenda tersebut membahas mengenai kinerja yang telah dilakukan dalam upaya menstabilkan kondisi di Sudan Selatan yang diterpa krisis kemanusiaan sejak perang sipil pecah di negara tersebut (*Committee on Foreign Relations*, 2015). Muncul pertanyaan mengenai bantuan yang telah diberikan oleh pemerintah untuk membantu Sudan Selatan dalam hal ini terkait dengan pengiriman dan sasaran yang dituju karena kongres melihat bahwa walaupun Amerika Serikat telah menyediakan bantuan namun kondisi disana terlihat masih belum menunjukkan adanya kemajuan. Bob Leavitt selaku asisten deputi administrator dari *Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance* USAID mengungkapkan dalam pertemuan kongres tersebut bahwa ada hambatan yang ditemui selama pengiriman bantuan dalam mengakses populasi penerimanya (*Committee on Foreign Relations*, 2015).

Di satu sisi, kondisi di Sudan Selatan seiring perkembangan waktu menjadi semakin memburuk yang mana diperparah dengan krisis ketiadaan pangan di negara tersebut karena efek dari konflik yang tidak kunjung usai. Hal demikian rupanya langsung mengundang respon dari beberapa anggota kongres salah satunya berasal dari representative Karen Bass yang menyebutkan bahwa Amerika Serikat

perlu meningkatkan bantuannya dalam meringankan permasalahan kelaparan di Sudan Selatan (*Press releases*, 2017).

Berkaitan dengan hal tersebut lalu dikeluarkanlah sebuah resolusi dengan judul H. Res. 187 (*Congress Resolution Document*, 2017). Melalui resolusi tersebut, representative Karen Bass dan didukung oleh sejumlah 41 pendukung yang berada di parlemen (*Countable website*, 2017). Para pendukung bipartisan tersebut mendukung jika Amerika Serikat meningkatkan pendanaan darurat lembaga bantuan USAID dalam mengatasi kelaparan di Sudan Selatan dan lebih meningkatkan kolaborasi dengan organisasi bantuan internasional lainnya seperti *World Food Programme* (WFP) dalam menjangkau populasi rentan yang membutuhkan (*Congress Resolution Document*, 2017).

Amerika Serikat dalam WFP (*World Food Programme*)

Hubungan antara WFP dengan Amerika Serikat sesungguhnya sudah terbentuk sejak dari awal organisasi tersebut berdiri. Kemunculannya pun kerap dihubungkan dengan kepentingan domestik yang dibawa oleh negara tersebut. Sebelumnya pada tahun 1960, Amerika Serikat memiliki sebuah program bantuan pangan bilateral yang bernama *Food for Peace Programme*. Program tersebut sebelumnya bernama *Public Law 480 (PL480)* yang kemudian mengalami perubahan nama ketika John F. Kennedy mulai menjabat. Program bantuan tersebut berfokus pada penggunaan surplus

pertanian pangan untuk mendorong pembangunan (Jones, 2015). Program bantuan ini dikelola langsung dibawah lembaga penyaluran bantuan luar negeri milik Amerika Serikat yang bernama USAID (*United States Agency for International Development*). Program *Food for Peace* sendiri memiliki tiga kategori di dalamnya yakni: *Title I*, *Title II*, dan *Title III*, namun sejak tahun 1994 *Title I* dan *Title III* sudah tidak menerima pendanaan lagi sehingga hanya menyisakan *Title II* saja (Jones, 2015: 9).

Posisi Amerika Serikat sendiri sesungguhnya menjadi perhatian khusus dalam WFP. Bagi organisasi tersebut, Amerika Serikat adalah salah satu negara yang menjadi mitra penting selama menjalankan program-programnya. Hal tersebut dikarenakan bahwa Amerika Serikat merupakan salah satu negara kontributor terbesar di dalam organisasi tersebut (Ross, 2007). Seperti yang diketahui bahwa pada masa-masa awal WFP resmi berdiri, setengah sumber daya yang tersedia di dalam organisasi tersebut berasal dari kontribusi yang diberikan oleh Amerika Serikat (Shaw, 2011: 29). Ini dikarenakan bahwa pada saat itu, pendanaan program *Food for Peace* yang dikelola oleh USAID sedang meningkat sehingga WFP juga ikut mendapat banyak sumbangan kontribusi untuk organisasinya tersebut (Jones, 2015: 10). Menurut Ernest Francis Jones (2015), kontribusi yang Amerika Serikat berikan untuk WFP dianggap menjadi bentuk lain yang Amerika Serikat lakukan dalam meningkatkan visibilitasnya sebagai negara

yang peduli terhadap persoalan yang muncul dalam ranah internasional seperti kemiskinan dan kelaparan (Jones, 2015: 4).

Bentuk kontribusi yang biasanya dialokasikan oleh Amerika Serikat untuk WFP secara keseluruhan berada di bawah program *Title II* dan untuk program yang bersifat darurat, bantuan nantinya akan ditargetkan pada populasi yang mengalami malnutrisi, bencana alam, perselisihan sipil dan beberapa kondisi lainnya yang dirasa membutuhkan bantuan sesegera mungkin (*emergency*) (Schnepf, 2014: 6). Dalam hal ini, Amerika Serikat kerap terlihat memberikan sumbangan kontribusinya untuk WFP ketika sedang melaksanakan operasi kemanusiaannya di negara-negara yang membutuhkan, seperti yang dilakukan oleh organisasi tersebut ketika sedang menjalankan misinya di Sudan Selatan untuk merespon situasi kemanusiaan yang sedang memburuk di negara tersebut karena perang sipil yang kembali terjadi pada pertengahan Desember 2013.

Alasan Amerika Serikat Menyalurkan Kontribusi Multilateralnya untuk Sudan Selatan melalui WFP

Amerika Serikat adalah salah satu contoh negara pengguna terbesar lembaga multilateral (Kharas, 2017). 36 persen dari penyaluran bantuannya banyak disalurkan melalui multilateral, yang mana 16 persen diantaranya disalurkan untuk kontribusi inti dan 20 persen sisanya diperuntukkan

untuk penyaluran kontribusi sukarela yang ditujukan untuk beberapa program tertentu (Kharas, 2017: 2). Pada konteks penelitian ini Amerika Serikat yang notabene merupakan salah satu negara pendonor yang sejak lama telah banyak membantu Sudan Selatan, dalam hal ini juga menyalurkan bantuan multilateralnya yang didelegasikan melalui WFP.

Melalui lembaga bantuan negaranya yakni USAID Amerika Serikat kemudian memberikan kontribusinya kepada WFP, yang mana negara tersebut mendonasikan dananya untuk hal-hal yang bersifat teknis, seperti terkait dengan bantuan makanan dan yang berhubungan dengan logistik ketika organisasi tersebut sedang menjalankan programnya di Sudan Selatan (USAID website, 2018). Bila mengaitkan pada pembahasan konsep *principal-agent model* sebelumnya, disebutkan bahwa ada beberapa hal yang membuat negara pada akhirnya memilih langkah multilateralisme, yakni berkaitan dengan spesialisasi serta mengurangi eksternalitas kebijakan (*policy externalities*) (Hawkins, 2006).

Pada bagian konsep, Hawkins (2006) telah memperjelas bahwa *policy externalities* biasanya dikarakterisasikan baik dalam bentuk dilema koordinasi dan dilemma kolaborasi yang mana keduanya kerap berhubungan dengan bentuk penyediaan *public goods*, salah satu contohnya adalah mengenai isu pemberian bantuan luar negeri (Hawkins, 2006: 16). Pada konteks penelitian ini, penulis melihat bahwa *public goods* yang kemudian dimaksudkan adalah berbicara mengenai Amerika Serikat ketika melakukan

pemberian bantuan luar negerinya melalui WFP dalam membantu kondisi kemanusiaan di Sudan Selatan, yakni dengan menyalurkan kontribusi multilateralnya kepada lembaga tersebut. Ada dua manfaat yang kemudian didapatkan dari hal tersebut yakni: meminimalisir tindakan politisasi dan adanya pembagian beban (*burden sharing*).

a) Meminimalisir Tindakan Politisasi (*Less Politicized*)

Selama ini bantuan yang diberikan oleh Amerika Serikat untuk Sudan Selatan ditujukan langsung untuk membantu institusi pemerintah dalam mendukung pembangunan di negara tersebut. Permasalahan yang kemudian muncul adalah masih minimnya transparansi di negara tersebut. Departemen luar negeri Amerika Serikat melaporkan bahwa korupsi di Sudan Selatan hampir semuanya muncul di cabang pemerintahan, salah satu contohnya seperti yang dilakukan oleh mantan menteri Perminyakan dan Pertambangan Sudan Selatan yang telah menggunakan dana dari perusahaan minyak nasional untuk mendanai kegiatan perang (*Verite website*, 2018).

Oleh dikarenakan adanya isu mengenai politisasi bantuan dalam kasus di Sudan Selatan tersebut, pada bagian ini penulis melihat bahwa alasan yang kemudian muncul terkait dengan penyaluran kontribusi dari Amerika Serikat melalui WFP ini salah satunya adalah agar dapat meminimalisir bentuk-bentuk

politisasi terhadap penggunaan bantuan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis lalu mencoba mengaitkan dengan argument dari Milner (2006) yang menyebutkan bahwa organisasi multilateral akan cenderung memberikan bantuan untuk hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan kemanusiaan dan dalam hal ini keberadaan WFP di Sudan Selatan adalah hanya sebagai lembaga yang menyalurkan bantuan kemanusiaan dalam menangani permasalahan pangan dan tidak ada keterkaitan dengan konflik yang terjadi di negara tersebut (Milner, 2006). Hal demikian sesuai dengan komitmen WFP yang mana berpegang teguh pada prinsip inti kemanusiaan (*humanity*), imparialitas (*impartiality*), dan netralitas (*neutrality*) dalam melakukan pemberian bantuan (WFP report, 2018).

Dengan mendelegasikan kontribusi multilateralnya tersebut, penulis melihat bahwa Amerika Serikat dalam hal ini berupaya agar kedepannya bantuan yang diberikan benar-benar dapat langsung tersampaikan kepada masyarakat yang membutuhkan melalui WFP karena dinilai dapat menjadi langkah yang lebih efektif dalam menjangkau masyarakat.. Hal demikian didukung dengan pendapat yang datang dari Duta besar Amerika Serikat untuk Badan-Badan PBB di Roma (*U.S Ambassador to the UN Agencies in Rome*) yakni David Lane dalam memandang bagaimana lembaga tersebut beroperasi yang mana mengungkapkan bahwa:

“In South Sudan, WFP is acting courageously and creatively, using every

means in its power to get food to the hungry, despite personal risk and the challenges caused by conflict, weather, and limited infrastructure.” (U.S Mission to the UN Agencies in Rome website, 2015).

b) Adanya Pembagian Beban
(*Burden Sharing*)

Di tengah kondisi kemanusiaan di Sudan Selatan yang masih belum menunjukkan adanya perubahan, Amerika Serikat mengungkapkan kebijakannya yang akan memotong bantuan luar negerinya untuk Sudan Selatan bila konflik masih terus terjadi di negara tersebut (*Denver Post, 2017*). Menurut Nancy Lindborg selaku *president of the United States Institute of Peace*, efek dari pemotongan bantuan luar negeri Amerika Serikat tersebut akan memunculkan pendonor lainnya yang mana dapat berbagi beban dana kemanusiaan dengan Amerika Serikat (*Denver Post, 2017*). Amerika Serikat dalam hal ini berupaya untuk mengurangi jumlah pemberian bantuannya untuk Sudan Selatan dan memberikan kesempatan bagi pendonor lainnya untuk memberikan porsi bantuannya khususnya dalam menanggapi krisis yang terjadi di negara tersebut (*Los Angeles Times website, 2017*).

Ketika memasuki tahun 2017, ada beberapa donor yang dalam hal ini juga terlihat berkontribusi banyak dalam mendukung operasi kemanusiaan WFP di Sudan Selatan selain Amerika Serikat yakni: UK, *European Commission*, Jerman, Kanada, Jepang, dan *Central Emergency*

Response Fund (CERF) (*WFP Insight website, 2017*). UK tercatat telah memberikan kontribusinya sejumlah US\$ 243,948,111, *European Commission* sejumlah US\$ 208,818,471, Kanada sejumlah US\$ 124,611,814, Jerman sejumlah US\$ 76,128,510, Jepang sejumlah US\$ 30,622,931 serta *Central Emergency Response Fund (CERF)* sejumlah US\$ 27,326,112 (*WFP Report, 2017*).

Spesialisasi

WFP menjadi lembaga yang Amerika Serikat percaya sebagai pihak penyaluran bantuan karena memiliki keahlian dalam merespon pemberian bantuan pangan yang difungsikan untuk tujuan-tujuan kemanusiaan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Milner (2006) yang mana menilai lembaga internasional dianggap memiliki kapasitas yang tepat dalam hal pemberian bantuan yang berbasis kebutuhan (*needs-based aid-giving*) (Milner, 2006: 120).

Spesialisasi yang dimiliki oleh WFP serta hubungannya dengan Amerika Serikat yang memilih mendelegasikan bantuannya pada lembaga tersebut adalah karena WFP dalam hal ini dianggap mampu menjangkau masyarakat khususnya dalam kondisi darurat sebab lembaga tersebut memiliki mekanisme respon cepat tanggap (*Rapid Response Mechanisms (RRM)*) (*WFP Report, 2016*). Dengan adanya bentuk mekanisme respon cepat tanggap tersebut memungkinkan WFP untuk dapat bergerak langsung dalam mencapai para penerima bantuan bahkan di lokasi yang

dianggap kurang begitu aman (WFP *Report*, 2016). WFP memiliki fasilitas transportasi udara yakni UNHAS yang mampu membantu ketika melakukan pendistribusian bantuan dan dalam hal ini beberapa pendonor termasuk Amerika Serikat mendonasikan dana sebagai bentuk dukungannya pada layanan operasi tersebut.

Dengan ikut memberikan kontribusi multilateralnya melalui WFP ini, Amerika Serikat dapat terbantu dalam hal pengoperasian bantuan yang akan dituju terutama saat menemui kendala dalam mencapai suatu wilayah karena terbatasnya akses jalan (*Committee on Foreign Relations*, 2015). Salah satu contohnya yakni ketika petugas kemanusiaan dari lembaga bantuan USAID saat hendak menjangkau masyarakat pengungsi di daerah terpencil di wilayah Upper Nile untuk memberikan bantuan yang mana hal tersebut didukung dengan bantuan dari layanan UNHAS (*Committee on Foreign Relations*, 2015).

Sebagai lembaga yang yang notabene sumber pendanaannya berasal dari kontribusi sukarela para pendonor, WFP merangkul keseluruhan kegiatan yang telah dilakukannya ke dalam sebuah bentuk laporan yang mana berfungsi untuk memperlihatkan kinerja dari lembaga tersebut selama menjalankan program-programnya di negara penerima bantuan, khususnya untuk program-program yang dijalankan juga di Sudan Selatan (WFP Website, 2018). Dengan adanya bentuk publikasi laporan dari program-program kegiatan WFP tersebut, dapat mendukung

argumen dari Milner (2006) yang menyebutkan bahwa lembaga multilateral dapat membantu menyediakan informasi yang dapat berguna juga untuk negara pendonor dalam memantau bantuan yang diberikan untuk negara penerima.

5. KESIMPULAN

Amerika Serikat memiliki keterlibatan yang terbilang aktif dengan Sudan Selatan baik saat negara tersebut belum merdeka hingga telah merdeka seperti sekarang. Hal demikian digambarkan dengan Sudan Selatan yang notabene banyak mendapat dukungan bantuan dari pemerintah Amerika Serikat terutama ketika negara tersebut dilanda perang sipil yang kembali terjadi pada Desember 2013.

Pada saat itu Amerika Serikat menganggarkan kembali jumlah bantuannya untuk merespon kondisi yang *chaos* akibat perang sipil. Bila berbicara mengenai pemberian bantuan luar negeri, dalam penjelasan pada bab-bab sebelumnya disebutkan bahwa ketika memberikan sebuah bantuan luar negeri suatu negara dapat memilih untuk menyalurkan bantuannya tersebut baik dalam bentuk bilateral maupun multilateral (Apodaca, 2017).

Suatu negara yang memilih untuk menyalurkan bantuannya melalui bentuk multilateral tentunya memiliki beberapa alasan tersendiri dibalik keputusannya tersebut. Salah satu hal yang kemudian menjadi poin menarik dalam penelitian kali ini adalah adanya pemberian bantuan

dalam skema multilateral yang juga disalurkan oleh Amerika Serikat kepada sebuah lembaga internasional yang pada saat itu juga sedang bertugas menjalankan program kemanusiaannya di Sudan Selatan, yakni: WFP.

Penulis menggunakan konsep *dari principal-agent model* yang mana poin-poin didalamnya mengungkapkan ada beberapa manfaat yang akan didapat oleh suatu negara bilamana mendelegasikan wewenangnya kepada lembaga internasional, yakni diantaranya demi mencegah *policy externalities* dalam penyediaan *public goods* yang dalam hal ini berkaitan dengan penyediaan bantuan luar negeri serta adanya spesialisasi yang dimiliki oleh sebuah lembaga multilateral. Dengan memilih multilateralisme maka negara dapat meminimalisir tindakan politisasi serta adanya *burden sharing* sebagai perwujudan dari bentuk mencegah *policy externalities* tersebut.

Penulis melihat bahwa dengan mendelegasikan bantuannya kepada WFP, Amerika Serikat berusaha agar meminimalisir tindakan politisasi yang muncul dari penggunaan bantuan yang ditujukan untuk Sudan Selatan karena selama ini isu transparansi dalam negara tersebut masih sangat minim yang mana bantuan disalahgunakan oleh beberapa pihak untuk tujuan lain. WFP dalam hal ini dianggap menjadi lembaga yang mampu mengkoordinir hal tersebut dikarenakan bahwa fokus dari WFP di Sudan Selatan adalah hanya menjalankan misi kemanusiaan dalam membantu masyarakat yang mengalami kesulitan

pangan.

Selain demi meminimalisir adanya tindakan politisasi, adanya manfaat *burden sharing* yang ada dalam WFP juga membantu Amerika Serikat ketika negara tersebut berupaya untuk mengurangi jumlah pemberian bantuannya untuk Sudan Selatan yang mana nantinya akan memunculkan pendonor lainnya yang dapat berbagi beban dana kemanusiaan dengan Amerika Serikat terutama dalam mendukung operasi kemanusiaan WFP di negara tersebut. Manfaat terakhir yang penulis temukan terkait dengan penyaluran bentuk kontribusi multilateral Amerika Serikat kepada WFP adalah karena hal tersebut dianggap dapat menjadi langkah yang lebih efektif dan efisien karena adanya spesialisasi yang dimiliki oleh WFP. Dalam hal ini WFP dapat bergerak cepat dalam merespon kondisi darurat melalui respon cepat tanggapnya yang menjadikan lembaga tersebut sebagai pilihan yang efektif dalam penyaluran bantuan. Hal ini menunjukkan bahwa secara tidak langsung bantuan yang akan Amerika Serikat tujukan untuk masyarakat yang membutuhkan dapat terbantu tersalurkan karena berkat adanya kemitraan dengan organisasi tersebut di lapangan.

6. DAFTAR PUSTAKA

Buku.

- Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L., & Tierney, M. J. (Eds.). (2006). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge University Press.
- Shaw, D. J. (2011). *The World's Largest Humanitarian Agency: The Transformation of The UN World*

Food Programme and of Food Aid.
New York: Palgrave Macmillan.

Jurnal

Apodaca, C. (2005). *US Human Rights Policy and Foreign Assistance: A Short History*. Ritsumeikan International Affairs, Vol.3. p.63-80.

Blanchard, L. P. (2016). *Conflict in South Sudan and The Challenges Ahead*. Diakses pada 25 Juli 2018 dari Congressional Research Service: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43344.pdf>

Brautigam, D. A., & Knack, S. (2004). *Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa*. Economic Development and Cultural Change, 255-285.

Greenhill, R., & Rabinowitz, G. (2016). *Why Do Donors Delegate to Multilateral Organisations*. ODI Working Paper. London: Overseas Development Institute.

Haken, N., Messner, J. J., Hendry, K., Taft, P., Lawrence, K., Brisard, L., et al. (2014). *Fragile States Index 2014*. Washington, D.C.: The Fund for Peace Publication.

H.Res.187: *Relating to efforts to respond to the famine in South Sudan*. (2017). Diakses pada 20 Desember 2018 dari: <https://bass.house.gov/sites/karenba ss.house.gov/files/Final%20HRES%20187%20Language.pdf>

Jones, E. F. (2015). *Influences and Motivations of U.S. Foreign Policy within Food Assistance Programming: A Review of The World Food Programme and Its Funding*. Diakses pada 30 Juni 2018 dari: <http://www.ernest-francis-jones.it/wp-content/uploads/2018/01/Influences-and-Motivations-of-U.S.-Foreign-Policy-within-Food-Assistance-Programming-A-Review-of-the-World-Food-Programme-and-its-Funding.pdf>

Kharas, H. (2017). *Multilateralism Under Stress*. Diakses pada 29 Maret 2019 dari: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/08/global-20170731-blum-homikharas-brief-5.pdf>

Milner, H. V. (2006). *Why Multilateralism ? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems*. In Delegation and Agency in International Organizations (p. 107).

Milner, H. V., & Tingley, D. (2012). *The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy*. The Review of International Organizations, 8(3), 313-341.

Ross, S. (2007). *The World Food Programme: A Case of Benign US Policy?*. Australian Journal of International Affairs, 61(2), 267-281.

Schnepf, R. (2014). *International Food Aid Programs: Background and Issues*. Diakses pada 29 Mei 2018 dari Congressional Research Service: https://www.everycrsreport.com/files/20140528_R41072_dbc4e9f5205a97260326bce75c45d6c8141836c5.pdf

WFP. (2017). *Country Portfolio Evaluation: South Sudan: An evaluation of WFP's Portfolio (2011 - 2016)*. World Food Programme. Diakses pada 30 Desember 2018 dari World Food Programme: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000022545/download/?_ga=2.77723410.741917064.1554562489-1344939853.1554045373

WFP. (2018). *Evaluation of WFP Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts*. World Food Programme. Diakses pada 29 Maret 2019 dari: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000072044/download/>

Situs Website

CIA. (2017). *The World Factbook: South Sudan*. Diakses pada 10 Mei 2018 dari Central Intelligence Agency (CIA):

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/od.html>

Dixon, R. (2017). *With 20 million people facing starvation, Trump's foreign aid cuts strike fear*. Diakses pada 2 April 2019 dari : <https://www.latimes.com/world/africa/la-fg-us-africa-aid-2017-story.html>

HPN. (2017). *Special Feature: The Crisis in South Sudan*. Diakses pada 7 Maret 2018 dari Humanitarian Practice Network (HPN): <https://odihpn.org/wp-content/uploads/2017/01/HE-68-web.pdf>

Lynch, J. (2017). *Worst humanitarian crisis hits as Donald Trump slashes foreign aid*. The Associated Press. Diakses pada 3 April 2019 dari The Denver Post: <https://www.denverpost.com/2017/03/28/humanitarian-crisis-trump-slashes-foreign-aid/>

Senate, C. o. (2015). *Independent of South Sudan : A Failure of Leadership*. Diakses pada 28 November 2018 dari U.S Government Information: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/121015_Transcript_Independent%20South%20Sudan%20A%20Failure%20of%20Leadership.pdf

Should More Humanitarian Aid Go to Famine-Stricken South Sudan ? (2017). Diakses pada 17 Januari 2019 dari Countable Website: <https://www.countable.us/bills/hres-187-115-relating-to-efforts-to-respond-to-the-famine-in-south-sudan>

Trafficking Risk in Sub-Saharan African Supply Chains. (n.d.). Diakses pada 19 Januari 2019 dari Verite: <https://www.verite.org/wp-content/uploads/2018/01/SSA-Verite-Country-Report-South-Sudan.pdf>

USAID. (2018). *About South Sudan*. Diakses pada 19 Desember 2018 dari

USAID Website:

<https://www.usaid.gov/south-sudan>

U.S. Mission. *On the Ground in South Sudan: Delivering Humanitarian and Food Assistance Against the Odds*. (2015). Diakses pada 2 Maret 2019 dari U.S. Mission to The UN Agencies in Rome Website: <https://usunrome.usmission.gov/ground-south-sudan-delivering-humanitarian-food-assistance-odds-2/>

WFP. (2018). *Pushing the boundaries of humanitarian assistance: How rapid response teams are saving lives in some of the hardest-to-reach places in South Sudan*. Diakses pada 4 April 2019 dari World Food Programme Insight: <https://insight.wfp.org/pushing-the-boundaries-of-humanitarian-assistance-49bed9588443>