

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.7 Model Analitik Kebijakan Sudan Menyepakati Perjanjian Abraham Accords dengan Israel 2021..... 17



**DAFTAR TABEL**

**Tabel 4.2 Variabel Data Analisis Kasus dengan Teori**

**82**



## DAFTAR SINGKATAN

BIS	: <i>Commerce Department's Bureau of Industry and Security</i>
CPA	: <i>Comprehensive Peace Agreement</i>
FFC	: <i>Forces of Freedom and Change</i>
HIPC	: <i>Heavily Indebted Poor Country</i>
IDA	: <i>International Development Association</i>
JEM	: <i>Justice and Equality Movement</i>
MoU	: <i>Memorandum of Understanding</i>
NSRCC	: <i>National Salvation Revolutionary Command Council</i>
NIF	: <i>National Islamic Front</i>
NISS	: <i>National Intelligence Security Service</i>
OKI	: <i>Organisasi Kerjasama Islam</i>
OFAC	: <i>Treasury Department's Office of Foreign Assets Control</i>
SAF	: <i>Sudan Armed Forces</i>
SLM	: <i>Sudan Liberation Movement</i>
SPLA	: <i>Sudan People's Liberation Army</i>
TMC	: <i>Transitional Military Council</i>





# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pada tanggal 6 Januari 2021, Sudan secara resmi menandatangani *Abraham Accords* yang berupaya untuk menormalisasi hubungan diplomatik antara Israel dan negara-negara Arab yang ditengahi oleh Amerika Serikat.<sup>1</sup> Penandatanganan kesepakatan tersebut dilakukan oleh Menteri Pertahanan Sudan, Nasreddin Abdulbari bersama dengan Menteri Keuangan Amerika Serikat, Steven Mnuchin di Kedutaan Besar Amerika Serikat di Khartoum.<sup>2</sup> Kesepakatan ini muncul setelah pertemuan yang dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat, Donald Trump bersama dengan Perdana Menteri Israel Benjamin Netanyahu dan Perdana Menteri Sudan Abdalla Hamdok.<sup>3</sup> Dengan demikian, Sudan menjadi negara Arab ke enam setelah Turki, Mesir, Yordania, Uni Emirat Arab dan Bahrain yang membuka hubungan dengan Israel.<sup>4</sup>

Proses normalisasi tersebut tergolong sebagai sebuah perubahan yang cepat. Hal ini dikarenakan pada tanggal 26 Agustus 2020, Perdana Menteri Sudan, Abdalla Hamdok mengatakan kepada Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Mike Pompeo saat berkunjung ke Sudan bahwa pemerintahnya tidak memiliki mandat untuk melakukan normalisasi hubungan dengan Israel.<sup>5</sup> Namun, hanya berselang dua bulan, tepatnya pada tanggal 23 Oktober 2020,

<sup>1</sup> Larissa Amelinda Soeryana, Reni Windiani dan Satwika Paramasatya, "Analisis Kepentingan Sudan dalam Pembukaan Hubungan Diplomatik dengan Israel Tahun 2020", *Journal of International Relations* 8, No. 2, (2022): 110 – 119.

<sup>2</sup> Muhammad Bachrul Ulum, "Pro-Kontra Normalisasi Hubungan Diplomatik Israel-Sudan: antara Kepentingan Nasional dengan Solidaritas Pembebasan Palestina", *Jurnal ICMES* 5, No. 1, (2021): 90.

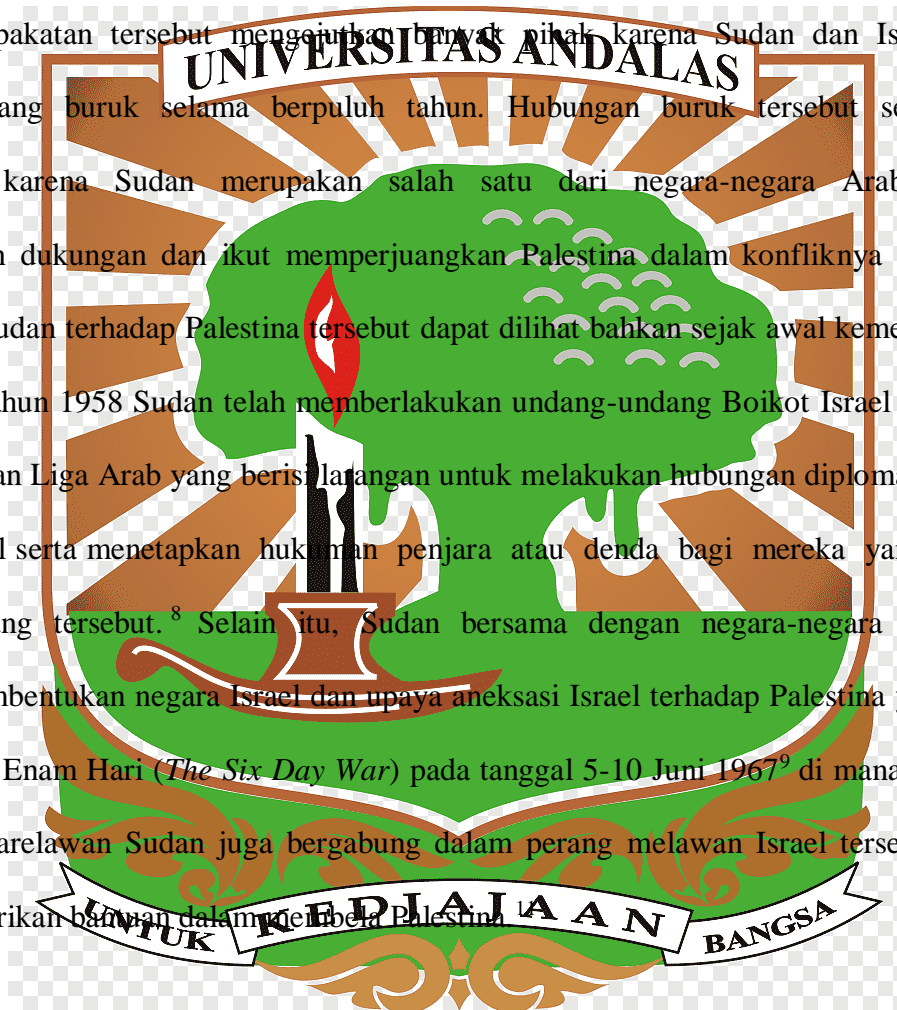
<sup>3</sup> "Sudan Sepakat Normalisasi Hubungan dengan Israel", CNN Indonesia, Oktober 24, 2020, diakses pada Mei 15, 2022, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20201024002331-120-562224/sudan-sepakat-normalisasi-hubungan-dengan-israel>

<sup>4</sup> "Trump: Saudi dan 4 Negara Arab Akan Berdamai dengan Israel," CNN Indonesia, Oktober 24, 2020, diakses pada Mei 15, 2022, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20201024031031-134-562226/trump-saudi-dan-4-negara-arab-akan-berdamai-dengan-israel>

<sup>5</sup> "Sudan PM: Government has 'no mandate' to normalise Israel ties", Aljazeera, Agustus 25, 2020, diakses pada Mei 14, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/25/sudan-pm-government-has-no-mandate-to-normalise-israel-ties>

Presiden Amerika Serikat Donald Trump menyatakan bahwa Sudan dan Israel telah bersedia dan sepakat untuk melakukan normalisasi hubungan.<sup>6</sup> Kesepakatan *Abraham Accords* ini memuat beberapa poin hubungan dan kerja sama antara Sudan dengan Israel dalam berbagai aspek yaitu pertanian, penerbangan, imigrasi, kesehatan, kebudayaan, pendidikan, teknologi, perkembangan demokrasi dan komitmen untuk meningkatkan perdamaian di kawasan.<sup>7</sup>

Kesepakatan tersebut mengejutkan banyak pihak karena Sudan dan Israel memiliki hubungan yang buruk selama berpuluh tahun. Hubungan buruk tersebut sebagian besar disebabkan karena Sudan merupakan salah satu dari negara-negara Arab yang terus menyuarakan dukungan dan ikut memperjuangkan Palestina dalam konfliknya dengan Israel. Dukungan Sudan terhadap Palestina tersebut dapat dilihat bahkan sejak awal kemerdekaan Sudan yaitu pada tahun 1958 Sudan telah memberlakukan undang-undang Boikot Israel yang diadopsi dari keputusan Liga Arab yang berisikan larangan untuk melakukan hubungan diplomatik dan bisnis dengan Israel serta menetapkan hukuman penjara atau denda bagi mereka yang melanggar undang-undang tersebut.<sup>8</sup> Selain itu, Sudan bersama dengan negara-negara Arab lainnya menolak pembentukan negara Israel dan upaya aneksasi Israel terhadap Palestina yang berujung pada Perang Enam Hari (*The Six Day War*) pada tanggal 5-10 Juni 1967<sup>9</sup> di mana dalam hal ini pasukan sukarelawan Sudan juga bergabung dalam perang melawan Israel tersebut<sup>10</sup> dan ikut serta memberikan bantuan dalam perjuangan Palestina.<sup>11</sup>



<sup>6</sup> “Sudan agrees to normalise relations with Israel, Trump says”, Aljazeera, Oktober 23, 2020, diakses pada Mei 15, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/23/sudan-agrees-to-normalise-relations-with-israel-trump-says>

<sup>7</sup> “Joint Statement of the United States, the Republic of Sudan, and the State of Israel,” White House, Oktober 23, 2020, diakses pada Mei 22, 2022, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-republic-sudan-state-israel/>

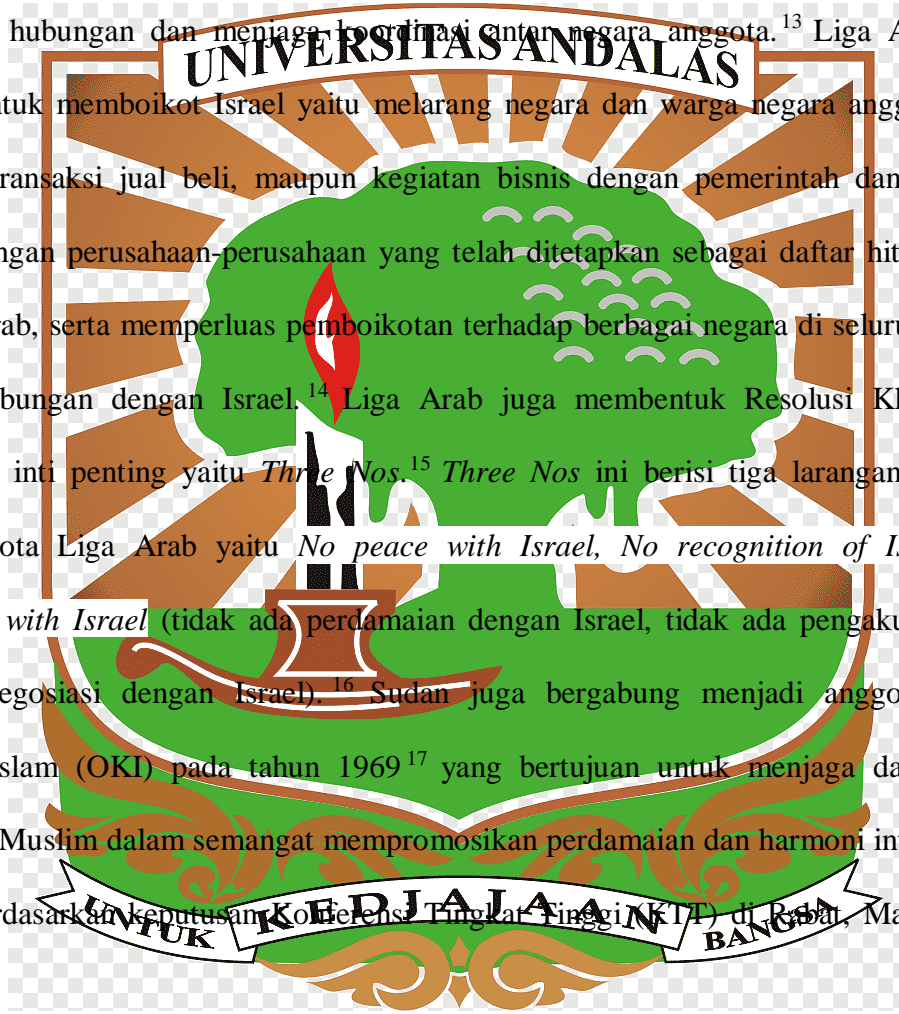
<sup>8</sup> Ulum, 90.

<sup>9</sup> Michael B. Oren, “Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East”, New York: Oxford University Press. (2002): 4.

<sup>10</sup> Oren, 4.

<sup>11</sup> Akhmad Iqbal, *Perang Perang Paling Berpengaruh Di Dunia*, (Yogyakarta: Bangkit Publisher, 2010): 6.

Tidak hanya itu, bentuk solidaritas Sudan terhadap Palestina juga dapat dilihat dari berbagai keanggotaan Sudan dalam organisasi yang memperjuangkan hak-hak Palestina, seperti Liga Arab yang didirikan 23 tahun setelah kemerdekaan Israel yaitu pada tahun 1971 dan menjadi negara ke sembilan yang bergabung pada tanggal 19 Januari 1956.<sup>12</sup> Liga Arab dibentuk pada bulan Maret 1945 oleh 22 negara Arab bersama dengan Palestina yang bertujuan untuk memperkuat hubungan dan menjaga koordinasi antar negara anggota.<sup>13</sup> Liga Arab memiliki kebijakan untuk memboikot Israel yaitu melarang negara dan warga negara anggotanya untuk melakukan transaksi jual beli, maupun kegiatan bisnis dengan pemerintah dan warga Israel termasuk dengan perusahaan-perusahaan yang telah ditetapkan sebagai daftar hitam (*blacklist*) oleh Liga Arab, serta memperluas pemboikotan terhadap berbagai negara di seluruh dunia yang memiliki hubungan dengan Israel.<sup>14</sup> Liga Arab juga membentuk Resolusi Khartoum yang mengandung inti penting yaitu *Three Nos*.<sup>15</sup> *Three Nos* ini berisi tiga larangan bagi negara-negara anggota Liga Arab yaitu *No peace with Israel, No recognition of Israel and No negotiations with Israel* (tidak ada perdamaian dengan Israel, tidak ada pengakuan Israel dan tidak ada negosiasi dengan Israel).<sup>16</sup> Sudan juga bergabung menjadi anggota Organisasi Kerjasama Islam (OKI) pada tahun 1969<sup>17</sup> yang bertujuan untuk menjaga dan melindungi kepentingan Muslim dalam semangat mempromosikan perdamaian dan harmoni internasional ini didirikan berdasarkan keputusan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) di Rabat, Maroko pada 25



<sup>12</sup> Malachi Elisha Brown dan Grace Malachi Brown “The Arab League and Other Organisations in the Arab States: A Comparative Analysis”, *SCSR Journal of Law and Diplomacy (SCSR-JLD)* 1, Issue 2, (2014): 2

<sup>13</sup> Arab League, “Charter of Arab League”, diakses pada Mei 17, 2022, <http://www.arableagueonline.org/category/arab-league/>

<sup>14</sup> Martin A. Weiss, Arab League Boycott Israel, *Journal of Congressional Research Service*, (2007): 2

<sup>15</sup> League of Arab States, diakses pada Mei 18, 2022, <https://www.arableagueonline.org/>

<sup>16</sup> Yoram Meital, “The Khartoum Conference and Egyptian Policy after the 1967 War: A Reexamination”, *Middle East Journal* 54, No.1, (2000): 63

<sup>17</sup> Organisation of Islamic Cooperation, diakses pada Mei 20, 2022, <http://www.oic-oci.org/oicv2/states/>,

September 1969 untuk merespon pembakaran Masjid Al-Aqsa di Yerusalem yang diduduki oleh Israel.<sup>18</sup>

Namun, hubungan tersebut mengalami perubahan saat Presiden Omar al-Bashir yang cenderung membangun hubungan dengan negara-negara Arab dan mendukung HAMAS yang menjadi kelompok perlawanan terhadap Israel digulingkan oleh pihak militer pada tanggal 11 April 2019.<sup>19</sup> *Transitional Military Council (TMC)* yaitu junta militer yang memerintah Sudan mengumumkan keadaan darurat, adanya masa transisi dua tahun<sup>20</sup>, membentuk perjanjian politik terkait pembagian kekuasaan (*country power sharing-government*) dengan *Forces of Freedom and Change (FFC)* yang merupakan koalisi partai politik dan organisasi masyarakat sipil.<sup>21</sup> Berdasarkan perjanjian tersebut, pada tanggal 20 Agustus 2019 badan *Sovereign Council* dibentuk dan akan memerintah Sudan selama masa transisi yang diikuti dengan pembubaran TMC dan mengalihkan kekuasaan sepenuhnya ke badan tersebut.<sup>22</sup> Adanya perubahan dan transisi kekuasaan dari pihak sipil menjadi militer ini mengakibatkan ketidakstabilan di Sudan.

Perjanjian *Abraham Accords* yang dibentuk oleh Israel bersama Amerika Serikat sebagai negara penengah ini menawarkan beberapa poin penting yang dapat menguntungkan Sudan seperti memperkuat hubungan bilateral dengan Israel dan Amerika Serikat, membuka peluang kerja sama dan bantuan dari negara lain, termasuk Amerika Serikat dan sekutunya, penghapusan Sudan dari daftar *state sponsor of terrorism* oleh Amerika Serikat<sup>23</sup> di mana penghapusan ini dapat membuka peluang hubungan, kerja sama dan bantuan dari negara-negara sekutu Israel dan Amerika Serikat serta adanya dukungan politik dari Israel dan Amerika Serikat. Bergabungnya

<sup>18</sup> Organization of Islamic Cooperation, "History of OIC", diakses pada Mei 19, 2022, [https://oic-oci.org/page/?p\\_id=52&p\\_ref=26&lan=en](https://oic-oci.org/page/?p_id=52&p_ref=26&lan=en)

<sup>19</sup> Abdulgani Bozkurt dan Mayada Kamal Eldeen, 337.

<sup>20</sup> Abdulgani Bozkurt dan Mayada Kamal Eldeen, 337.

<sup>21</sup> Tubiana, 5.

<sup>22</sup> Tubiana, 6.

<sup>23</sup> "Sudan and Terrorism, Hearing Before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, One Hundred Fifth Congress", First Session, U.S Department of State.



Sudan dalam kesepakatan ini diharapkan dapat membantu Sudan dalam menghadapi permasalahan domestiknya.

Meski pun Perjanjian *Abraham Accords* sebagian besar memberikan peluang yang positif, namun normalisasi hubungan antara Sudan dengan Israel ini dianggap keputusan kontroversial seperti yang diungkapkan oleh Presiden Palestina Mahmoud Abbas bahwa Palestina menolak dan mengutuk langkah Sudan untuk menormalisasi hubungan dengan Israel.<sup>24</sup> Ia mengungkapkan kekecewaannya atas keputusan normalisasi beberapa negara Arab terhadap Israel yang dianggap melanggar resolusi KTT Liga Arab dan OKI, Prakarsa Perdamaian Arab (*The Arabs Peace Initiative*) dan Resolusi DK PBB nomor 1515 tahun 2003 tentang penyelesaian konflik Israel-Palestina.<sup>25</sup> Selain itu, Sekjen OKI Yusuf Al-Utsamin juga menolak karena normalisasi tidak bisa dilakukan sebelum Israel menghentikan penjajahan atas Palestina.<sup>26</sup>

Kesepakatan ini juga menimbulkan kecemasan dari luar dan dalam negeri seperti penolakan partai politik Sudan yang membentuk oposisi menentang perjanjian tersebut.<sup>27</sup> Rakyat Sudan berdemonstrasi di Khartoum menyusul pernyataan ketiga negara terkait normalisasi.<sup>28</sup> Selain itu, menurut jajak pendapat *Palestinian Center for Policy and Survey Research*, 80 persen orang Palestina menganggap normalisasi tersebut adalah pengkhianatan terhadap cita-cita Palestina bersama negara Arab.<sup>29</sup> Selain itu, adanya perubahan dan transisi kekuasaan dari pihak sipil menjadi militer telah mengakibatkan ketidakstabilan di Sudan. Oleh karena itu, terdapat alasan

<sup>24</sup> “Palestinian President Abbas condemns Israel-Sudan ties”, Reuters, Oktober 24, 2020, diakses pada Mei 4, 2022, <https://www.reuters.com/article/us-usa-sudan-israel-palestinians-abbas-idUSKBN2782HK>

<sup>25</sup> Security CGAouncil of United Nations, “Resolution 1515”, November 19, 2003, diakses pada Mei 4, 2022, <https://undocs.org/S/RES/1515>

<sup>26</sup> Ulum, 101.

<sup>27</sup> “‘Ignition of new war:’ Sudan political parties reject Israel deal”, Aljazeera, Oktober 24, 2020, diakses pada Mei 5, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/24/sudans-political-parties-reject-israeli-normalisation-deal>

<sup>28</sup> “‘Ignition of new war:’ Sudan political parties reject Israel deal”, Aljazeera.

<sup>29</sup> Palestinian Center for Policy and Survey Research, “Public Opinion Poll No (77)”, September 15, 2020, diakses pada Mei 2, 2022, <https://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2077%20English%20full%20text%20September2020.pdf>

tertentu yang menyebabkan perubahan keputusan Sudan tersebut, karena selama ini Sudan telah menunjukkan pertentangan terhadap Israel, namun secara tiba-tiba membuka hubungan diplomatik dengan Israel, sehingga hal ini menarik untuk diteliti.

## 1.2. Rumusan Masalah

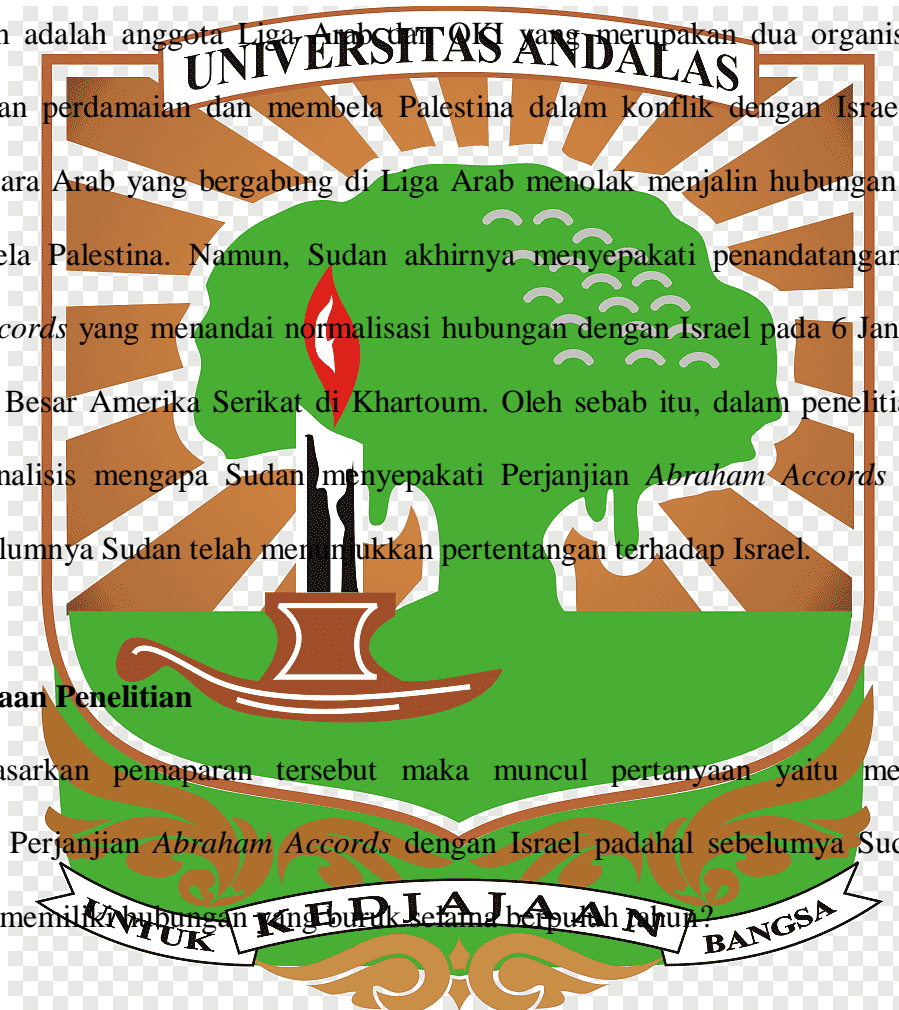
Sudan adalah anggota Liga Arab dan OIC yang merupakan dua organisasi yang ikut mengupayakan perdamaian dan membela Palestina dalam konflik dengan Israel. Selama ini, berbagai negara Arab yang bergabung di Liga Arab menolak menjalin hubungan dengan Israel demi membela Palestina. Namun, Sudan akhirnya menyepakati penandatanganan Perjanjian *Abraham Accords* yang menandai normalisasi hubungan dengan Israel pada 6 Januari 2021 lalu di Kedutaan Besar Amerika Serikat di Khartoum. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini peneliti akan menganalisis mengapa Sudan menyepakati Perjanjian *Abraham Accords* dengan Israel padahal sebelumnya Sudan telah menunjukkan pertentangan terhadap Israel.

## 1.3. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan pemaparan tersebut maka muncul pertanyaan yaitu mengapa Sudan menyepakati Perjanjian *Abraham Accords* dengan Israel padahal sebelumnya Sudan dan Israel sendiri telah memiliki hubungan yang buruk selama bertahun-tahun?

## 1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu untuk menjelaskan mengapa Sudan menyepakati Perjanjian *Abraham Accords* dengan Israel.



## 1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini yaitu:

1. Sebagai proses pembelajaran bagi peneliti dalam melakukan penelitian yang baik dan benar.
2. Sebagai sumbangsih ilmu pengetahuan mengenai kebijakan Sudan menormalisasi hubungan dengan Israel.
3. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam Ilmu Hubungan Internasional terkait dengan kebijakan luar negeri Sudan.

## 1.6. Studi Pustaka

Sebagai bahan rujukan dalam proses analisis, penelitian yang baik mengacu kepada literatur yang relevan dan penelitian-penelitian sebelumnya untuk memperkuat argumentasi yang disampaikan.

Kajian pustaka pertama adalah *Normalization of Sudanese and Israeli Relations: From Hostility to Pragmatic Conciliation* yang ditulis oleh Abdulgani Bozkurt dan Mayada Kamal Eldeen dalam jurnal *Journal of Social Sciences*.<sup>30</sup> Bozkurt dan Eldeen membahas hubungan antara Sudan dan Israel yang secara historis mengalami perpecahan, namun mengalami perubahan menjadi kerja sama setelah peristiwa kudeta di Sudan yang menggulingkan rezim Omar al-Bashir. Transformasi kebijakan luar negeri Sudan yang menunjukkan kedekatannya dengan Israel dapat terlihat dari penandatanganan perjanjian yang berupaya untuk menarik negara-negara Arab untuk menjalin hubungan diplomatik dengan Israel, yaitu Perjanjian *Abraham Accords*.

---

<sup>30</sup> Bozkurt, A. dan Eldeen, M, "Normalization of Sudanese and Israeli relations: From hostility to pragmatic conciliation", *Journal of Social Sciences* 6, No.1, (2022): 327-343.

Meskipun dikenal sebagai negara yang anti terhadap Israel, namun Israel dan Sudan pernah memiliki hubungan yang cukup baik pada tahun 1950an yaitu beberapa tahun sebelum kemerdekaan Sudan dari Mesir pada tahun 1956. Kedekatan tersebut berawal dari pengiriman delegasi perdagangan Israel sebanyak 50 orang ke Khartoum, Sudan pada tahun 1951 yang bertujuan untuk pembelian produk Sudan dan mengimpornya ke Israel yang kemudian membuat Israel berkesempatan untuk melakukan komunikasi dengan berbagai partai politik Sudan. Namun hubungan ini berubah total ketika Ibrahim Abboud merebut kekuasaan pada tahun 1958 karena ia berfokus pada kebijakan Arab (*Arab-centered policy*) dan menjalin hubungan dekat dengan Mesir yang dianggap sebagai acuan oleh Israel.

Abboud juga memberlakukan visi kebijakan luar negeri negara, yaitu embargo dan boikot terhadap Israel. Kudeta Sudan di bawah pemerintahan Omar al-Bashir pada tahun 1989 juga telah menyebabkan peningkatan ketegangan dengan Israel, karena setelah Bashir berkuasa, Sudan cenderung membangun hubungan dengan negara-negara Arab dan mendukung HAMAS yang menjadi kelompok perlawanan terhadap Israel.

Kajian ini membantu penulis untuk memahami sejarah hubungan Sudan dengan Israel sebelum kemerdekaan, selama masa pemerintahan beberapa rezim di Sudan, alasan ketegangan dalam hubungan antara Sudan-Israel setelah kudeta pada tahun 1989 serta memaparkan keadaan Sudan pasca rezim Omar Al-Bashir. Tulisan ini juga menekankan bahwa Israel dapat bekerja sama atau bermusuhan dengan Sudan tergantung pada individu yang merebut kekuasaan atau rezim yang sedang berlaku di Sudan pada saat itu.

Perbedaannya dengan penelitian ini adalah terletak pada fokus pembahasan. Tulisan ini berfokus pada sejarah hubungan Sudan-Israel yang membawa mereka terhadap normalisasi dengan Israel yang dianggap Bozkurt dan Eldeen sebagai kelanjutan hubungan mereka karena

kedua negara ini sebelumnya telah memiliki hubungan yang baik sebelum kemerdekaan Sudan. Namun tidak dijelaskan alasan Sudan menyepakati Perjanjian *Abraham Accords*, sedangkan penelitian ini berfokus untuk mencari tahu alasan Sudan bersedia perjanjian dengan Israel.

Kajian pustaka kedua adalah *The UAE-Israel Normalization: Political and Social Implications* yang ditulis oleh Dr. Hala Mulki dan Gökhan Erelı dalam Jurnal *Center for Middle Eastern Studies*.<sup>31</sup> Penelitian ini membahas tentang implikasi normalisasi hubungan Uni Emirat Arab terhadap segi politik dan sosial, seperti perubahan kebijakan luar negeri Uni Emirat Arab yang cenderung berporos pada Amerika Serikat-Israel dan berubah menjadi Anti-Iran; penyelesaian dan solusi terhadap konflik Palestina-Israel kemungkinan besar akan sulit dicapai setelah normalisasi tersebut; perjanjian tersebut kemungkinan akan dijadikan oleh Donald Trump dan Benjamin Netanyahu sebagai bentuk kemenangan pada masa pemerintahannya karena pemilihan di kedua negara tersebut diadakan pada bulan November; serta Amerika Serikat berupaya untuk membujuk beberapa negara seperti Arab Saudi, Qatar, Maroko, Bahrain, dan Oman untuk menormalisasi hubungan dengan Israel.

Kajian ini membantu penulis untuk memahami apa saja dampak dan implikasi yang timbul dari adanya perubahan hubungan Uni Emirat Arab sebagai salah satu negara yang berpengaruh di Timur Tengah dengan Israel menjadi hubungan yang baik dan kerja sama yang kooperatif. Hubungan normalisasi tersebut secara tidak langsung berpengaruh pada sisi politik sisi dan politik negara tersebut serta negara-negara Arab. Ada pun perbedaannya dengan penelitian ini yaitu berfokus pada implikasi membaiknya hubungan Sudan dan Israel yang akan berkaitan dengan kepentingan Sudan menyepakati Perjanjian *Abraham Accords* tersebut.

---

<sup>31</sup> Dr. Hala Mulki dan Gökhan Erelı, “*The UAE-Israel Normalization: Political and Social Implications*”, Center for Middle Eastern Studies, No. 261, (2020): 1-28.

Studi pustaka ketiga adalah tulisan Muhammad Bachrul Ulum yang berjudul “*Pro-Kontra Normalisasi Hubungan Diplomatik Israel-Sudan: antara Kepentingan Nasional dengan Solidaritas Pembebasan Palestina*” dalam Jurnal ICMES.<sup>32</sup> Perubahan besar dalam perpolitikan Sudan ditandai dengan kudeta terhadap Presiden Omar Al-Bashir oleh pihak militer Sudan pada tahun 2019 lalu. Menurut Ulum, lengsernya Bashir ini menjadi faktor penting perubahan arah kebijakan luar negeri Sudan.

Dalam masa kepemimpinannya, Bashir menunjukkan sikap yang keras terhadap intervensi Israel dalam mendukung pemberontakan Sudan Selatan dimana menurut Omar secara tidak langsung Israel telah melakukan adu domba sehingga Sudan Selatan memutuskan untuk memisahkan diri dari Sudan. Tumbanganya Omar Al-Bashir dimanfaatkan oleh Israel dan Amerika Serikat untuk membangun kerja sama dengan Sudan yang saat ini tengah mengalami krisis ekonomi. Krisis ekonomi tersebut juga dipengaruhi keputusan Amerika Serikat untuk memasukkan Sudan dalam daftar hitam negara-negara yang diduga mendukung terorisme sehingga membuat Sudan diembargo secara ekonomi dalam lingkup internasional.

Berbagai penolakan yang muncul akibat normalisasi dengan Israel tersebut merupakan resiko yang harus diterima Sudan. OKI mengecam keputusan tersebut, karena dianggap mengingkari janji bersama yang tercantuk dalam Piagam OKI, Prakarsa Perdamaian Arab, dan Resolusi DK PBB 1325. Masyarakat Sudan juga melakukan protes dan berbagai aksi demo. Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan nasional dalam persepsi pemerintah belum tentu sejalan dengan kepentingan nasional dalam pandangan rakyat.

Kajian ini membantu penulis untuk melihat perubahan kebijakan Sudan untuk menormalisasi dan menjalin hubungan dengan Israel dari berbagai sisi. Perbedaannya dengan

---

<sup>32</sup> Muhammad Bachrul Ulum, “Pro-Kontra Normalisasi Hubungan Diplomatik Israel-Sudan: antara Kepentingan Nasional dengan Solidaritas Pembebasan Palestina”, *Jurnal ICMES* 5, No. 1, (2021): 88-107.

penelitian ini yaitu kerangka konsep yang digunakan. Ulum menggunakan konsep Kepentingan Nasional oleh Burchill dan Kissinger sedangkan penelitian ini menggunakan konsep *Rational Actor Model* oleh Graham T. Allison.

Kajian pustaka keempat adalah *Analisis Kepentingan Nasional Uni Emirat Arab Dalam Normalisasi Hubungan Dengan Israel* yang ditulis oleh A Rizki Tahmi, Mohamad Rosyidin, dan Muhammad Faizal Alfian dalam *Journal of International Relations*.<sup>33</sup> Tulisan ini membahas tentang kepentingan nasional Uni Emirat Arab yang kemudian mendorong perubahan terhadap politik luar negeri Uni Emirat Arab terhadap Israel, yaitu untuk menormalisasi hubungan diplomatik dengan Israel. Ada pun kepentingan tersebut adalah kepentingan keamanan, kepentingan politik, kepentingan perdamaian, dan kepentingan ekonomi.

Kepentingan politik dan keamanan Uni Emirat Arab termasuk *defense of homeland* dengan status *vital* karena sangat berpengaruh terhadap keamanan dan kedaulatan negara. Lalu, kepentingan ekonomi Uni Emirat Arab termasuk *economic well-being* dengan status *major* karena dapat menyokong perekonomian Uni Emirat Arab menjadi lebih baik. Kepentingan perdamaian Uni Emirat Arab termasuk *favorable world order* dengan status *peripheral* karena setelah normalisasi ini, Uni Emirat Arab dapat menjadi mediator atas konflik Palestina dan Israel. Berbagai kepentingan tersebut menjadi dasar perubahan politik luar negeri Uni Emirat Arab yang diterapkan pada saat ini terhadap Israel.

Tulisan ini membantu penulis untuk memahami bahwa dalam setiap perubahan kebijakan, biasanya terdapat kepentingan nasional yang diperjuangkan oleh negara bersangkutan, termasuk perubahan kebijakan Uni Emirat Arab dalam menormalisasi hubungan dengan Israel. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah negara yang dianalisis, yakni kepentingan Sudan

---

<sup>33</sup> A Rizki Tahmi, Mohamad Rosyidin dan Muhammad Faizal Alfian, “Analisis Kepentingan Nasional Uni Emirat Arab Dalam Normalisasi Hubungan Dengan Israel”, *Journal of International Relations* 8, No. 3, (2022): 325-333

dalam menormalisasi hubungan dengan Israel dan kerangka konsep yang digunakan, yaitu *Rational Actor Model*.

Terakhir, penelitian kelima adalah *Abraham Accords: A Journey From Arab-Israeli to Palestinian-Israeli Conflict* yang ditulis oleh Huma Baqai dan Sabiha Mehreen dalam jurnal *JISR-MSSE*.<sup>34</sup> Baqai dan Mehreen membahas tentang adanya pergeseran aliansi setelah penandatanganan normalisasi hubungan diplomatik antara negara-negara Arab dengan Israel melalui *Abraham Accords*. Upaya Israel untuk menjalin hubungan dengan negara-negara Arab tersebut mengindikasikan bahwa Israel membentuk aliansi untuk melawan kekuatan Turki dan Iran.

Mereka juga memaparkan matriks keamanan Timur Tengah yang sering berkaitan dengan konflik agama dan etnis serta persaingan sumber daya, kepentingan geopolitik, geostrategis, dan geo-ekonomi yang kompleks dimana hal ini membuat kawasan Timur Tengah tidak lepas dari berbagai konflik. Penandatanganan *Abraham Accords* yang menormalisasi hubungan negara-negara Arab dengan Israel ini telah mengubah konflik yang awalnya melibatkan negara Arab-Israel menjadi konflik yang hanya melibatkan Palestina-Israel saja.

Tulisan ini membantu penulis untuk memahami bahwa apabila satu negara Arab menjalin hubungan baik dengan Israel, maka kebijakan tersebut secara tidak langsung akan mempengaruhi pemikiran dan pandangan negara-negara Arab lain mengenai eksistensi Israel tersebut. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah fokus pembahasan, yakni kepentingan Sudan dalam perjanjian *Abraham Accords*.

## 1.7. Kerangka Konseptual

---

<sup>34</sup> Huma Baqai dan Sabiha Mehreen, "Abraham Accords: A Journey From Arab-Israeli to Palestinian-Israeli Conflict", *JISR-MSSE* 19, No. 1, (2021): 113-126



### 1.7.1. *Rational Actor Model*

Dalam hubungan internasional, setiap negara akan memiliki kepentingan nasionalnya untuk menjaga kelangsungan negaranya. Kepentingan nasional adalah tujuan, visi, misi maupun ambisi baik dalam berbagai bidang seperti ekonomi, militer maupun budaya yang ingin dicapai oleh suatu negara.<sup>35</sup> Kepentingan nasional juga merupakan dasar dan alasan suatu negara dalam melakukan interaksi dengan negara atau aktor lain sehingga kebijakan luar negeri suatu negara harus berpatokan pada kepentingan nasional yang telah ditentukan. Oleh sebab itu, kepentingan nasional menjadi salah satu faktor penting yang digunakan suatu negara dalam merumuskan kebijakan dan politik luar negerinya.

Dalam pengambilan kebijakan, kepentingan tersebut tidak selalu berasal dari negara itu sendiri, karena pengambilan kebijakan luar negeri sering ditumpangi oleh kepentingan kelompok maupun individu tertentu. Oleh sebab itu, pada penelitian mengenai kepentingan Sudan dalam menormalisasi hubungan dengan Israel ini, peneliti menggunakan teori '*Rational Actor Model*' oleh Graham T. Allison. Menurut Allison, setiap aktor akan melakukan pertimbangan rasional dalam mengambil keputusan agar meraih keuntungan secara maksimal. Teori *Rational Actor Model* (Model Aktor Rasional) merupakan teori yang menjelaskan proses terbentuknya suatu keputusan atau kebijakan untuk mencapai tujuan secara maksimal.<sup>36</sup>

Pada teori ini pemerintah sebagai instrumen kebijakan yang dianggap sebagai seorang individu yang memiliki pemikiran dan nalar yang rasional dalam membentuk, menentukan dan mengubah kebijakan. Pemikiran dan nalar tersebut didasarkan pada berbagai fakta yang memperkuat pembentukan dan perubahan kebijakan luar negeri, meskipun kebijakan tersebut

<sup>35</sup> Arry Bainus dan Junita Budi Rachman, "Kepentingan Nasional Dalam Hubungan Internasional," *Intermestic: Journal of International Studies* 2, No. 2, (2018): 109

<sup>36</sup> Elinor Ostrom, "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997", *American Political Science Review* 92, No 1, (1998): 3

terkadang bertentangan dengan peraturan internasional. Pembentukan atau perubahan kebijakan luar negeri suatu negara tersebut akan selalu beriringan dengan kepentingan nasionalnya, sehingga diperlukan berbagai jalan dan alternatif kebijakan dalam pelaksanaannya agar tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai.<sup>37</sup>

Pada model ini, pemerintah merupakan *decision maker* dan kebijakan beserta alternatifnya dibentuk berdasarkan konsep *cost and benefits*. Pemilahan *cost and benefits* kebijakan tersebut akan menentukan tingkat keberhasilan dalam pencapaian kepentingan nasional negara, sehingga kebijakan yang dibentuk akan sesuai dengan kepentingan nasional suatu negara. Ada pun tahap pertama dalam proses pembentukan kebijakan suatu negara adalah menentukan tujuan dan sikap negara dalam menghadapi serta memberikan reaksi terhadap suatu isu dimana kemudian pembuat kebijakan akan membuat pertimbangan dan memeriksa semua aspek, seperti dari segi keuntungan, manfaat dan preferensi. Menurut Allison, dalam model ini terdapat tiga variabel analisis yaitu sebagai berikut.

Terakhir, ada *action as rational choice* atau rancangan kebijakan yang sudah melewati beberapa indikator pertimbangan dari beberapa variabel rinci dan dipilih menjadi solusi oleh negara.<sup>29</sup> Pertama ada *goals and objectives* atau tujuan utama serta persepsi negara terhadap masalah yang dihadapi, lalu ada *options* atau alternatif kebijakan lain yang dapat dipilih oleh negara, *consequences* sebagai resiko yang dihadapi negara apabila memilih kebijakan tersebut, terakhir ada *choice* atau keputusan yang paling memungkinkan untuk dipilih dengan pertimbangan memaksimalkan keuntungan dan meminimalisir konsekuensi. Allison juga memasang standar untuk mengasumsikan mana kebijakan yang paling memaksimalkan keuntungan bagi negara, yakni relevansi pada tujuan utama negara, anggapan mengenai

---

<sup>37</sup> Graham T. Allison dan Morton H. Halper, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. Theory and Policy in International Relations", *The Johns Hopkins University Press* 24, (2015): 41

kebijakan alternatif, perkiraan mengenai rangkaian konsekuensi di samping beberapa alternatif kebijakan, serta penilaian negara dari setiap rangkaian konsekuensi.<sup>30</sup>

### 1. *Goals dan objectives*

Menurut Allison, dalam proses menentukan dan pembentukan kebijakan luar negeri suatu negara akan melibatkan banyak pihak dan aktor seperti aktor domestik, mancanegara dan institusi serta dipengaruhi oleh berbagai faktor. Allison menyatakan bahwa “*governments select the action that will maximize strategic goals and objectives*” yang berarti tindakan suatu negara adalah untuk memaksimalkan tujuan dan objektifnya. *Goals and objectives* atau tujuan utama serta persepsi negara terhadap masalah yang dihadapi di mana membentuk *goals* dan *objectives* dari kebijakan luar negeri ini akan memudahkan negara dalam menentukan preferensi yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Tahapan ini digambarkan Allison sebagai proses *decision making*.

### 2. *Alternatives & Consequences*

Menurut Allison, tujuan negara dapat dicapai melalui penerapan kebijakan luar negeri dan dalam mencapai tujuan tersebut negara atau aktor membutuhkan beberapa pilihan dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi di negaranya pada saat itu. Berbagai pilihan tersebut akan memudahkan dalam menentukan tindakan yang tepat dan minim resiko sebagai alternatif yang sesuai dengan tujuan. Dalam tahapan ini, Allison menyederhanakannya dengan mengubah data berdasarkan fakta menjadi suatu kebijakan untuk mempermudah proses pembentukan keputusan dan menginterpretasikan solusi di mana *Alternatives* adalah alternatif kebijakan lain yang dapat dipilih oleh negara.

Selain itu, para pembuat kebijakan akan memilih alternatif yang memungkinkan dan mengarah dengan tujuan dan kepentingan negara. Penjelasan dari poin *consequences*

berhubungan dengan poin *alternatives*, dimana tahapan *alternatives* berfokus dalam menjabarkan hambatan dan manfaatnya. Hal ini memudahkan aktor dalam melakukan pengambilan keputusan, karena tahapan ini menjelaskan terlebih dahulu *consequences* melalui pilihan yang telah diambil, sehingga aktor negara dapat memprediksi kebijakan yang akan diambil.

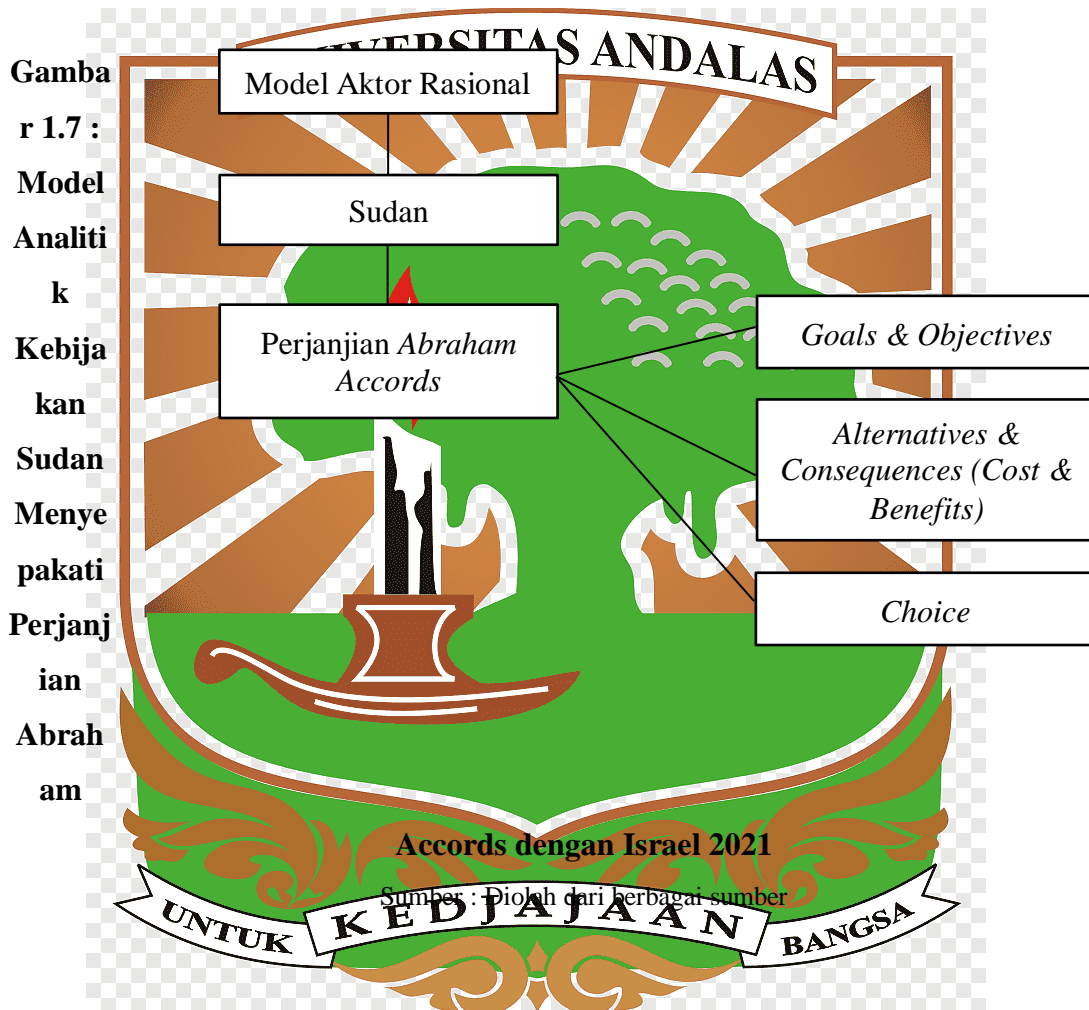
Melalui penjabaran *consequences*, aktor negara dapat memprediksi konsekuensi yang akan terjadi dengan mempertimbangkan *cost and benefits* yang disesuaikan dengan kepentingan dan tujuan negara tersebut. *Consequences* merupakan resiko yang dihadapi negara apabila memilih kebijakan tersebut. Pada teori ini, rasionalitas aktor dapat dilihat saat aktor dapat mengidentifikasi tindakan sesuai dengan tujuan dan menilai pilihan pengambilan keputusan dari sisi *cost* dan *benefits* beserta kemungkinan berhasil. Dengan demikian, kerja sama suatu negara dapat terbentuk jika terdapat keuntungan, namun sebaliknya jika tidak ada, maka kerja sama tersebut tidak dapat terwujud atau gagal.

### 3. Choice

Ada pun tahap akhir dari bagian analisis ini adalah *choice*. Pembuat kebijakan akan menentukan pilihan sesuai dengan tujuan negara. Kebijakan juga akan dipertimbangkan berdasarkan rasionalitas demi mencapai tujuan. *Choice* merupakan keputusan yang paling memungkinkan untuk dipilih dengan pertimbangan memaksimalkan keuntungan dan meminimalisir konsekuensi.

Melalui pendekatan model aktor rasional, peneliti akan menganalisis bagaimana kepentingan nasional Sudan dalam menormalisasi hubungan dengan Israel. Keputusan Sudan tersebut dianggap sebagai sebuah pilihan rasional dengan mempertimbangkan *cost and benefits* dari keputusan yang diambil. Melalui pendekatan aktor rasional, peneliti akan melihat bagaimana Sudan merumuskan kebijakan luar negerinya melalui normalisasi hubungan dengan Israel

dengan mempertimbangkan berbagai kemungkinan untung dan rugi yang akan didapatkan setelah menyepakati perjanjian dan meraih kepentingan nasionalnya secara maksimal. Berdasarkan asumsi peneliti, peneliti menggunakan model analitik dalam menjawab pertanyaan “Mengapa Sudan menormalisasi hubungan dengan Israel?” yaitu sebagai berikut:



## 1.8. Metodologi Penelitian

### 1.8.1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode kualitatif untuk menganalisis data kualitatif yang diperoleh dari bahan tertulis berupa tulisan yang diperoleh dari pernyataan resmi, jurnal, dokumen dan penelitian sebelumnya ataupun data sekunder lainnya. Menurut

Boogdan dan Taylor, pendekatan kualitatif merupakan sebuah metode penelitian yang menghasilkan data-data deskriptif yaitu berupa kata-kata tertulis dan lisan dari orang-orang serta perilaku yang diamati.<sup>38</sup> Menurut Zohraby, pendekatan kualitatif merupakan sebuah bentuk penelitian untuk memahami fenomena sosial dengan cara menafsirkan atau memaknainya melalui materi visual dan tekstual seperti wawancara, observasi, dan studi kepustakaan.<sup>39</sup>

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian eksplanatif di mana penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan, menyelidiki, dan menganalisis fenomena yang terjadi berdasarkan hubungan sebab-akibat antara variabel dependen dan variabel independen yang bertujuan menelaah penyebab suatu fenomena terjadi.<sup>40</sup> Dalam hal ini, peneliti berusaha untuk mengetahui alasan Sudan menandatangani Perjanjian *Abraham Accords* yang berisi upaya untuk menormalisasi hubungan dengan Israel padahal sebelumnya Sudan dan Israel sendiri telah memiliki hubungan yang buruk selama berpuluh tahun.

Qatar menormalisasi hubungan diplomatik dengan Iran di tengah terjadinya krisis diplomatik dengan negara GCC.

### 1.8.2. Batasan Penelitian

Dalam sebuah penelitian diperlukan batasan masalah agar fokus penelitian dapat dipersempit dan tidak melebar sehingga hasil penelitian akan relevan dengan latar belakang dan rumusan masalah. Batasan waktu dalam penelitian ini adalah pada tahun 2019-2021. Tahun 2019 merupakan tahun Presiden Sudan, Omar al-Bashir digulingkan dari jabatannya. Penggulingan Omar al-Bashir tersebut dimanfaatkan Israel untuk membangun hubungan karena selama Bashir

<sup>38</sup> Lexo Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, (2004), hal.14.

<sup>39</sup> Haradan Mohajan, "Qualitative Research Methodology in Social Sciences and Related Subjects," *Journal of Economic Development, Environment, and People* 7, No. 1, (2018): 1.

<sup>40</sup> Moleong, 17.

berkuasa, Sudan cenderung membangun hubungan dengan negara-negara Arab dan mendukung HAMAS yang menjadi kelompok perlawanan terhadap Israel yang dianggap mengancam eksistensi Israel. Alasan pemilihan tahun 2021 adalah tahun penandatanganan Perjanjian *Abraham Accords* oleh Sudan yang ditengahi oleh Amerika Serikat.

### 1.8.3. Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis diartikan sebagai objek yang perilakunya hendak diteliti atau disebut juga dengan variable dependen. Dalam penelitian ini, unit analisisnya adalah Sudan menyepakati Perjanjian *Abraham Accords* dengan Israel. Kemudian, tingkat atau level analisis adalah entitas yang menjadi target dalam penelitian. Ada pun level analisis dalam penelitian ini adalah level Negara. Terakhir, terdapat unit eksplanasi atau disebut juga dengan variabel independen yaitu objek yang mempengaruhi dan menjelaskan perilaku unit analisis yang diamati.<sup>41</sup> Ada pun unit eksplanasi dalam penelitian ini adalah adanya perubahan kebijakan Sudan sehingga menyepakati Perjanjian *Abraham Accords* dengan Israel.

### 1.8.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yaitu dengan melakukan telaah ~~atau literatur-literatur dengan mengklasifikasikan sumber~~ yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri Sudan dan hubungan antara Sudan dan Israel yang diambil dari artikel jurnal, buku, media massa yang diakses melalui internet. Untuk mengakses informasi melalui internet, penulis menggunakan kata kunci seperti *Sudan – Israel Relations*, *Sudan Foreign Policy*, dan sebagainya yang berhubungan dengan penelitian ini.

<sup>41</sup> Mochtar Mas' oed. 1994. Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi. Jakarta: LP3ES, 36

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data sekunder. Data sekunder merupakan data yang dikumpulkan dari penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian tersebut yang bersumber dari buku cetak maupun online, situs berita dan artikel, serta sumber data lainnya yang berkaitan dengan hubungan Sudan dengan Israel yang pada akhirnya menuju sebuah normalisasi hubungan.<sup>42</sup>

### 1.8.5. Teknik Analisis Data

Menurut Miles dan Huberman, terdapat beberapa tahapan dalam analisis data, diantaranya:<sup>43</sup>

#### 1. Pengumpulan data

Pengumpulan data merupakan tahapan awal di mana peneliti mengumpulkan informasi terkait penelitian. Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan data sekunder dari dokumen, publikasi terkait, jurnal, artikel ilmiah, berita dan data lainnya mengenai Perjanjian *Abraham Accords*. Data yang terkumpul akan dianalisis berdasarkan sebuah konsep yang digunakan. Data yang terkumpul akan dianalisis berdasarkan sebuah konsep yang digunakan.

#### 2. Reduksi data

Penulis akan merangkum data tersebut menjadi hal yang penting untuk penelitian. Pada tahapan ini, data yang ada akan dikelompokkan ke dalam beberapa pembagian sehingga akan terlihat data yang dibutuhkan dan data yang tidak dibutuhkan.

#### 3. Penyajian data

<sup>42</sup> John W. Creswell, *Research Design Pendekatan Kualitatif, dan Mixed*, Edisi Ketiga, Bandung: Pustaka Pelajar, (2012)

<sup>43</sup> Miles dan Huberman, "Analisis Data Kualitatif," dalam Fachrudin, "Teknik Analisis Data Kualitatif," UIN Syarif Hidayatullah, (Jakarta: 2013), hal. 5.



Penyajian data dilakukan dengan mengolah dan menyusun data setengah jadi ke dalam tulisan yang lebih runtut dan jelas sehingga lebih mudah dipahami.

#### 4. Kesimpulan

Pada tahap ini akan dilakukan proses analisis akhir yang mencantumkan kesimpulan dari keseluruhan data yang didapatkan. Kesimpulan tersebut akan memperkuat tulisan dan membantu penulis dalam menjawab pertanyaan penelitian.

### 1.9. Sistematika Penelitian

#### **BAB I Pendahuluan**

Pendahuluan berisi latar belakang masalah yang menggambarkan fakta-fakta penting mengenai isu yang akan diteliti, selanjutnya terdapat rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, dan metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Pendahuluan akan memberikan gambaran umum mengenai penelitian yang akan diteliti.

#### **BAB II Dinamika Hubungan Sudan dengan Israel**

Bab ini akan menjelaskan bagaimana hubungan antara Sudan dengan Israel sebelum melakukan normalisasi hubungan, beberapa tahun sebelum kemerdekaan Sudan hingga pasca kudeta yang disertai penggulingan jabatan mantan Presiden Sudan, Omar al-Bashir yang menurut peneliti merupakan masa-masa krusial dalam hubungan Sudan dan Israel.

#### **BAB III Kesepakatan dalam Perjanjian *Abraham Accords***

Bab ini akan menjelaskan tentang kesepakatan dalam *Abraham Accords* dengan menguraikan tujuan utamanya serta manfaat, hasil dan peluang Sudan melalui kesepakatan tersebut.



## **BAB IV Kebijakan Sudan Menyepakati Perjanjian *Abraham Accords* dengan Israel**

**Tahun 2021**

Bab ini akan menyajikan hasil analisis mengenai kebijakan Sudan menyepakati Perjanjian *Abraham Accords* dengan Israel menggunakan Teori '*Rational Actor Model*' oleh Graham T. Allison dengan menggunakan tiga variabel analisis yaitu *Goals & Objectives*, *Alternatives & Consequences* dan *Choice*.

## **BAB V Penutup**

Bab ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian, saran untuk penelitian ini dan rekomendasi untuk penelitian berikutnya.

