

Sebuah Ironi: Kegagalan Amerika Serikat dan Bank Dunia dalam Upaya Menyelesaikan Konflik Bendungan GERD

Bernadeta Nindhita Herdianti dan Rr. Hermini Susiatiningsih
Universitas Diponegoro

Abstrak

Keterlibatan pihak ketiga kerap kali dijumpai di sejumlah konflik. Kehadirannya ini bagai pedang bermata dua. Pihak ketiga dapat mendamaikan pihak yang berkonflik, tapi tidak jarang justru memperkeruh suasana yang sudah kelim sebelumnya. Tidak terkecuali keterlibatan Amerika Serikat serta Bank Dunia dalam upaya menyelesaikan konflik Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) yang menjadi sengketa selama beberapa tahun terakhir antara Mesir, Sudan, dan Etiopia. Sumber daya yang terbatas dan ketergantungan banyak pihak akan sumber daya tersebut telah menciptakan konflik kepentingan yang sampai saat ini tak kunjung mencapai kata sepakat. Kehadiran pihak ketiga ini nyatanya tidak menyelesaikan konflik dan justru berujung pada kegagalan negosiasi. Artikel ini hendak menganalisis faktor penyebab kegagalan negosiasi internasional yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Bank Dunia dalam konflik Bendungan GERD. Penelitian ini akan dianalisis menggunakan teori kegagalan negosiasi internasional serta menggunakan metode kualitatif eksplanatif sebagai landasan penelitian dalam mengupas faktor yang melatarbelakangi kegagalan negosiasi ini. Penelitian ini menemukan bahwa aktor yang terlibat, proses formulasi dalam negosiasi, dan strategi yang dipilih negosiator merupakan faktor penyebab kegagalan negosiasi tersebut.

Kata Kunci: *Bendungan GERD; Resolusi Konflik; Negosiasi; Amerika Serikat; Bank Dunia*

Abstract

The involvement of third parties is often encountered in several conflicts. Its presence is like a double-edged sword. Third parties can reconcile the conflicting parties, but not infrequently it complicates the previously dark atmosphere. In addition to the involvement of the United States and the World Bank in efforts to resolve the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) conflict which has been a settlement for the last few years between Egypt, Sudan, and Ethiopia. Limited resources and the dependence of many parties on these resources have created a conflict of interest that has yet to reach an agreement. The presence of this third party did not resolve the conflict and failed the negotiations. This article would explain the factors causing the failure of international negotiations conducted by the United States and the World Bank in the GERD Dam conflict. This topic will be analyzed using the theory of failure of international negotiations as well as using qualitative explanatory methods as a research basis in exploring the factors behind the failure of these negotiations. This study argues that the actors involved, the formulation process in the negotiation, and the strategy chosen by the negotiator are assumed to be the causes of the failure of the negotiation

Keywords: *GERD Dam; Conflict Resolution; Negotiation; United Nations; World Bank*

Pendahuluan

Pada tahun 2011, Etiopia mengumumkan pembangunan *Grand Ethiopian Renaissance Dam* (GERD). GERD sendiri merupakan bendungan yang terletak di hulu Sungai Nil (The Grand Ethiopian Renaissance Dam: A Timeline 2020). Setelah pembangunan dan pengisian waduk selesai, GERD akan menjadi bendungan pembangkit listrik terbesar di Afrika, dengan kapasitas listrik mencapai 6.000 megawatt (Fantini 2020). Pembangunan ini kemudian menciptakan konflik antara Etiopia, Mesir, dan Sudan. Kekhawatiran akan durasi pengisian waduk yang dapat mengurangi bagian Mesir akan air Sungai Nil dan akan mempengaruhi keamanan air Mesir, begitu juga dengan Sudan yang sama-sama berada di hilir (El-Nashar & Elyamany 2018). Dalam jangka panjang, masalah utamanya adalah mengenai bagaimana pengelolaan dan pengoperasian GERD di bawah skenario iklim yang tidak pasti, terutama dipengaruhi perubahan iklim yang semakin menjadi tiap tahunnya (Fantini 2020). Kekhawatiran ini menjadi fokus utama yang selalu dibawa Mesir dan Sudan dalam setiap perbincangan mengenai GERD. Sehingga, walaupun pembangunan bendungan telah selesai, perundingan mengenai pengisian dan pengoperasian bendungan tidak kunjung menemui kata sepakat.

Gambar 1. Letak Geografis Bendungan GERD



Sumber: BBC 2011

Guna mencegah konflik berkepanjangan, pihak asli yang terlibat dalam konflik kemudian mengundang pihak ketiga yakni Amerika Serikat dan Bank Dunia untuk menjadi pengamat dalam negosiasi. Perundingan kemudian dilakukan mulai dari November 2019 hingga Februari 2020, difasilitasi oleh Kementerian Keuangan Amerika Serikat dengan dukungan teknis dari Bank Dunia. Menteri Luar Negeri dan Menteri Perairan dari Mesir, Sudan, dan Etiopia bertemu dengan Menteri Keuangan Amerika Serikat, Steven Mnuchin, dan Presiden Bank Dunia, David Malpass, untuk menyelesaikan perselisihan atas bendungan GERD (Helal 2020). Negosiasi panjang yang melibatkan ketiga pihak nyatanya tidak menemui kata sepakat. Pada pertemuan terakhir ketika kesepakatan dijadwalkan untuk ditandatangani kedua pihak, Etiopia menarik diri dari negosiasi (Attia & Saleh 2021). Berakhirnya pembicaraan tersebut tanpa menghasilkan kesepakatan mengindikasikan kegagalan negosiasi internasional. Berbanding terbalik dengan indikator keberhasilan suatu negosiasi yaitu terciptanya suatu kesepakatan antar pihak yang berkonflik (Faure 2012).

Berkaca dari latar belakang tersebut, tulisan ini mencoba untuk menjelaskan mengapa upaya penyelesaian konflik Bendungan GERD yang dilakukan pihak ketiga yakni Amerika Serikat dan Bank Dunia berakhir dengan kegagalan. Sejumlah penelitian terdahulu telah dilakukan dalam rangka memahami Konflik Bendungan GERD. Namun, tidak banyak penelitian yang menganalisis kegagalan negosiasi dalam konflik Bendungan GERD. Tulisan terdahulu banyak menganalisis kegagalan resolusi konflik yang diupayakan pihak asli yang berkonflik yakni Mesir, Sudan, dan Etiopia (Fantini 2020; Attia & Saleh 2021). Maka dari itu, tulisan ini bermaksud meneliti upaya negosiasi internasional yang difasilitasi oleh pihak ketiga yaitu Amerika Serikat dan Bank Dunia yang akhirnya berakhir dengan kegagalan menggunakan teori konflik dari Wallensteen, resolusi konflik dari Swanstrom & Weissman 2005 dan teori kegagalan negosiasi internasional dari Faure 2012. Penelitian ini menemukan bahwa kegagalan negosiasi *Washington Round* disebabkan oleh tiga hal yakni aktor yang terlibat, proses formulasi dalam negosiasi, dan strategi yang dipilih negosiator.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan analisis yang bersifat eksplanatif guna menemukan kesimpulan mengenai hubungan sebab-akibat di antara kegagalan negosiasi yang dilakukan Amerika Serikat dan Bank Dunia dalam menyelesaikan Konflik Bendungan GERD. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan *internet research* berupa buku, jurnal internasional, press release, dan berita dari media massa. Data tersebut diolah menggunakan teknik kongruen melalui penarikan kesimpulan antara teori dan data yang telah dihimpun dan kesesuaiannya dengan teori terkait

Landasan Teoritis

Teori Konflik

Konflik merupakan situasi sosial dimana minimal dua aktor (pihak) saling berusaha mendapatkan sumber daya langka pada waktu yang sama. Wallensteen menitikberatkan definisinya akan konflik pada kata sumber daya. Sumber daya dalam hal ini bukan hanya yang bersifat ekonomis, melainkan juga sumber daya yang bersifat tidak ekonomis layaknya politik dan kekuasaan (Wallensteen 2002). Konflik dibedakan menjadi dua jenis yaitu konflik nilai (*conflict of values*) dan konflik kepentingan (*conflict of interest*). Konflik nilai didasarkan pada perbedaan disensus akan status normatif suatu objek sosial. Terdapat perbedaan kepercayaan di antara pihak yang berkonflik (Aubert 1963). Konflik kepentingan terjadi ketika para pihak yang berkonflik menginginkan hal yang sama, tetapi yang mereka inginkan tidak cukup untuk dimiliki masing-masing, dalam kata lain berarti langka (Aubert 1963).

Resolusi Konflik

Resolusi konflik berarti bahwa pihak yang terlibat berusaha menggarisbawahi ketidaksesuaian yang mendasari konflik dan berusaha menyelesaikan konflik dengan menerima keberadaan masing-masing pihak (Swanstrom & Weissman 2005). Metode penyelesaian konflik antara lain negosiasi dan mediasi. Negosiasi adalah proses dimana pihak yang terlibat dalam konflik berusaha menyelesaikan permasalahan mereka (Miall et al 1999). Penting untuk membangun kepercayaan dan meletakkan dasar untuk hubungan sosial dan politik dalam masyarakat. Faktor ini menggarisbawahi kenyataan bahwa terdapat kecenderungan besar dimana pihak yang berkonflik meminta bantuan pihak ketiga ketika mereka memutuskan untuk bernegosiasi. Ketika pihak ketiga bergabung dalam negosiasi maka dimulailah proses mediasi. (Webel & Galtung 2007). Menurut Philip (2005), mediasi sebetulnya merupakan sebuah negosiasi terstruktur antara para pihak yang berkonflik dengan difasilitasi oleh mediator. Mediasi didasarkan pada lima prinsip utama yakni partisipasi secara sukarela (*voluntary participation*), netralitas (*neutrality*), kerahasiaan (*confidentiality*), ketidakberpihakan dan konflik kepentingan (*impartiality and conflicts of interest*), serta penentuan diri (*self-determination*) (Aubert 1963).

Teori Kegagalan Negosiasi Internasional

Teori Kegagalan Negosiasi Internasional mengacu pada buku yang ditulis Guy Olivier Faure (2012) berjudul "*Unfinished Business: Why International Negotiations Fail?*" merumuskan faktor yang melatarbelakangi kegagalan

negosiasi. Istilah kegagalan berarti bahwa negosiasi yang diadakan untuk mencapai kata sepakat justru berhenti karena ketidaksepakatan yang terus terjadi. Negosiasi ini berakhir pada kegagalan karena tidak membuahkan suatu kesepakatan yang menjadi indikator keberhasilan suatu negosiasi. Negosiasi dikatakan gagal ketika hasil yang diharapkan berupa kesepakatan tidak berhasil tercapai. Lebih lanjut, terdapat tujuh bentuk kegagalan negosiasi. Pertama, perundingan menemui jalan buntu (*deadlock*) karena salah satu pihak tidak bersedia untuk melanjutkan negosiasi. Kedua, kesepakatan hanya tercapai sebagian sedangkan yang lain gagal. Ketiga, kesepakatan tidak berhasil diimplementasikan oleh pihak-pihak yang telah menyetujui kesepakatan. Keempat, salah satu pihak tidak bersedia berkomitmen terhadap hasil kesepakatan. Kelima, salah satu pihak atau secara bersamaan memutuskan menolak bersepakat. Keenam, salah satu pihak menuntut kehendaknya kepada pihak lain sehingga negosiasi batal. Ketujuh, negosiasi merupakan alat untuk menutupi niat terselubung.

Merujuk pada kerangka analisis *Process of International Negotiations* (PIN), terdapat empat penyebab negosiasi internasional gagal: aktor, struktur, proses, dan strategi. Aktor merujuk pada tokoh yang terlibat dalam proses negosiasi. Struktur negosiasi terdiri dari pihak-pihak yang terlibat, isu yang dinegosiasikan, serta kekuasaan antar pihak yang bernegosiasi, Proses pemilihan formula yang tidak tepat akan mengarah pada kegagalan negosiasi. Strategi sendiri merujuk pada seperangkat perilaku dan tindakan yang direncanakan dan dirancang untuk mencapai tujuan tertentu (Faure 2012).

Hasil dan Diskusi

Konflik Bendungan GERD

Konflik kepentingan yang diakibatkan perebutan akan sumber daya langka yakni sumber daya air Sungai Nil ini bermula ketika Etiopia pertama kali mengumumkan rencananya untuk membangun Bendungan GERD pada tahun 2011, baik Mesir maupun Sudan menolak penuh keputusan tersebut. Sungai terpanjang di dunia ini selama bertahun-tahun telah menjadi sumber hidup banyak orang. Hal ini menimbulkan ketergantungan, terutama bagi negara-negara yang berada di hilir seperti Sudan dan Mesir. Mesir bahkan telah masuk ke dalam daftar sepuluh negara yang terancam kebutuhan airnya mulai tahun 2025 karena pesatnya pertumbuhan penduduk. Sumber daya air yang mengalir di Mesir berasal dari Sungai Nil, air tanah di Delta, Gurun Barat, dan Sinai, serta curah hujan dan banjir bandang. Air dari Sungai Nil digunakan untuk berbagai tujuan termasuk air minum, keperluan rumah tangga, pertanian, perikanan, transportasi air, pariwisata, dan tenaga pembangkit listrik. Sungai Nil sendiri mendapatkan sebagian besar pasokan air dari dataran tinggi

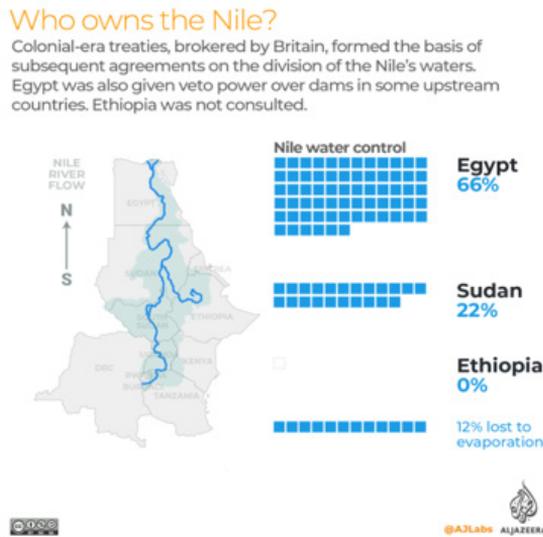
Etiopia melalui The Blue Nile dan Atbara selama periode tingginya intensitas curah hujan mulai bulan Agustus hingga Desember. Belum lagi, anak-anak Sungai yang berada di Etiopia memasok sekitar 86% air Sungai Nil (El-Nashar & Elyamany 2018).

Tidak berbeda dengan Mesir, Sudan juga memiliki ketergantungan akan sumber daya air Sungai Nil. Tercatat tiap tahunnya, 73% air tawar di Sudan berasal dari Sungai Nil dan anak-anak sungainya. Sebagian besar air ini berasal dari The Blue Nile yang bersumber dari Etiopia lalu mengalir ke Sudan dan Mesir. Sudan merupakan wilayah irigasi terbesar kedua di Afrika setelah Mesir. Irigasi ini digunakan untuk sektor pertanian, terutama dengan meningkatnya kekeringan dan berfluktuasinya curah hujan selama beberapa tahun terakhir. Irigasi mengonsumsi sekitar 96,2% dari total bagian Nil ke Sudan. Tingginya tingkat produksi pertanian berdampak buruk terhadap lingkungan, diantaranya seperti penggundulan hutan, erosi tanah, dan degradasi lahan (Fanack Water 2022).

Keadaan tidak jauh berbeda dengan mereka yang berada di hulu Sungai Nil, Etiopia. Lebih dari 62 juta orang terkena dampak krisis air di Etiopia, bahkan 7,5 persen krisis air di dunia terjadi di Etiopia (Lifewater 2019). Negara ini telah mengalami serangan kekeringan dan banjir yang berulang setiap tahunnya. Keadaan ini diperburuk oleh fakta bahwa kurang dari setengah populasi memiliki akses ke pasokan air yang memadai. Selama masa kekeringan, penyakit yang berhubungan dengan air merajalela. Wanita dan anak-anak harus berjalan jauh untuk mencari air yang tersisa karena sebagian besar sumber air yang berada di permukaan seperti mata air dan kolam mengering. Sumber air yang tersisa pun sangat tercemar oleh limbah lingkungan, seperti kotoran manusia dan hewan yang terbawa air saat turun hujan (Water.org 2022). Buruknya kualitas air ini menjadi salah satu alasan pemerintah Etiopia menginisiasi pembangunan Bendungan GERD.

Ketergantungan tinggi banyak negara akan sumber daya air dari Sungai Nil menimbulkan perdebatan di negara-negara yang berada di tepi Sungai Nil. Berpuluh-puluh tahun sebelum adanya pembangunan bendungan GERD, pada tahun 1929, Mesir dan Inggris membuat kesepakatan mengenai pemanfaatan air Sungai Nil, *The Anglo-Egyptian Treaty*. Perjanjian ini mencakup jawaban terhadap masalah yang berkaitan dengan Sungai Nil dan anak sungainya. Perjanjian tersebut memberi Mesir alokasi air tahunan sebesar 48 miliar meter kubik, sedangkan Sudan memperoleh 4 miliar meter kubik, dari perkiraan hasil tahunan rata-rata Sungai Nil sejumlah 84 miliar meter kubik. *The Anglo-Egyptian Treaty* juga memberikan hak veto kepada Mesir atas proyek konstruksi di Sungai Nil atau anak sungainya, ini dilakukan guna meminimalkan gangguan terhadap aliran air ke Sungai Nil.

Gambar 2. Konsumsi Sumber Daya Air Sungai Nil ke Mesir, Sudan, dan Eutopia



Sumber: AlJazeera, 2021

Selanjutnya pada tahun 1959, Mesir dan Sudan yang telah merdeka menandatangani perjanjian bilateral yang semakin memperkuat *The Anglo-Egyptian Treaty* 1929. Perjanjian 1959 ini meningkatkan alokasi air ke Mesir dan Sudan. Alokasi air ke Mesir ditingkatkan dari 48 miliar meter kubik menjadi 55,5 miliar meter kubik dan alokasi Sudan ditingkatkan dari 4 miliar meter kubik menjadi 18,5 miliar meter kubik, menyisakan 10 miliar meter kubik untuk memperhitungkan rembesan dan penguapan yang terjadi. Sama seperti perjanjian sebelumnya, perjanjian 1959 tidak mengizinkan negara yang berada di tepi sungai untuk memanfaatkan air Sungai Nil guna mencukupi kebutuhan mereka terhadap air, termasuk Etiopia yang dataran tingginya menyuplai lebih dari 80 persen air Sungai Nil (Kimenyi & Mbaku 2015). Kedua perjanjian tersebut secara tidak langsung telah melahirkan aliansi antara dua negara hilir yakni Sudan dan Etiopia (Salman 2012).

Mesir kemudian menyerukan pembentukan sebuah komite untuk meninjau bendungan dan kerusakan yang mungkin ditimbulkan oleh bendungan tersebut serta dampaknya terhadap negara-negara hilir. Kementerian Perairan Mesir bahkan mengklaim bahwa negaranya akan kehilangan 20%-30% bagiannya akan air Sungai Nil. Hal ini juga akan berpengaruh pada Bendungan Aswan yang berada di Mesir, dimana listrik yang dihasilkan bendungan tersebut akan mengalami penurunan sekitar 30% (McGrath 2014). Pada tahun 2011-2013, Mesir bahkan memobilisasi publik secara ekstrim dan mengancam akan berperang jika Etiopia tetap melanjutkan pembangunan bendungan (Hashim 2014).

Perdebatan antar 3 negara ini tidak kunjung mencapai kata sepakat walaupun dengan sejumlah strategi penyelesaian konflik yang mengiringinya. Permasalahan utama terletak pada ketidaksepakatan terkait waktu pengisian waduk dan aliran air yang harus dialirkan ke negara-negara hilir. Mesir meminta jangka waktu tujuh tahun yang memungkinkan untuk melepaskan 40 miliar meter kubik air setiap tahun (Farouk 2019). Sementara Etiopia mengusulkan waktu tiga tahun agar tidak menunda rencana pembangunannya. Apalagi bendungan ini dibuat untuk menjadi pembangkit listrik yang digunakan untuk kepentingan domestik dan ekspor. Dalam jangka panjang, masalah utamanya adalah mengenai bagaimana pengelolaan dan pengoperasian GERD di bawah skenario iklim yang tidak pasti, terutama dipengaruhi perubahan iklim yang semakin menjadi tiap tahunnya. Negara-negara tersebut belum menyetujui data yang akan menjadi pedoman dan definisi konsep dari kekeringan parah yang dapat terjadi di wilayah itu. Kekhawatiran ini meningkat terutama karena pembangunan GERD. Selain itu, koordinasi dengan bendungan lainnya di hilir, seperti *High Aswan Dam* di Mesir juga diperlukan (Fantini 2020).

Kegagalan Negosiasi Washington Round

Sejumlah pembicaraan yang dilakukan antara Mesir, Sudan, dan Etiopia guna mengupayakan penyelesaian Konflik Bendungan GERD nyatanya tidak kunjung menemui kata sepakat. Maka dari itu, Mesir mengundang AS dan Bank Dunia untuk bergabung dalam negosiasi guna membantu ketiga negara mencapai kesepakatan tentang Bendungan GERD (Helal 2020). Persetujuan AS dan Bank Dunia kemudian mengarah pada negosiasi intensif yang mencakup 12 pertemuan dan berlangsung dari November 2019 hingga Februari 2020 (U.S. Department of the Treasury 2019).

Tabel 1. Negosiasi *Washington Round*

Tanggal	Lokasi	Pembahasan dan Pencapaian
6 November 2019	Washington D.C.	Penetapan komitmen negosiasi dan peran pihak ketiga.
15-16 November 2019	Addis Ababa	Kesepakatan durasi pengisian waduk.
2-3 Desember 2019	Kairo	Perdebatan antara Mesir dan Sudan; konsensus untuk memfinalisasi negosiasi pada 15 Januari 2020.
9 Desember 2019	Washington D.C.	Definisi kondisi kekeringan serta mitigasi kekeringan.
21-22 Desember 2019	Khartoum	Definisi kondisi kekeringan serta mitigasi kekeringan.

8-9 Januari 2020	Addis Ababa	Pengisian bendungan di bawah skenario kekeringan di masa depan; Mesir mengusulkan durasi pengisian selama 12-21 tahun.
13-15 Januari 2020	Washington D.C.	Menghasilkan enam poin draft kesepakatan.
22-23 Januari 2020	Khartoum	Ketiga negara mencapai kesepakatan awal terkait pengisian dan pengoperasian serta mekanisme penyelesaian perselisihan.
28-31 Januari 2020	Washington D.C.	Menghasilkan draft kesepakatan akhir berisi jadwal pengisian bendungan dan mekanisme mitigasi kekeringan.
3-10 Februari 2020	Washington D.C.	Perbincangan draft kesepakatan akhir bersama <i>technical and legal team</i> di tiap negara.
12-13 Februari 2020	Washington D.C.	Peninjauan draft kesepakatan akhir.
27- 28 Februari 2020	Washington D.C.	Ethiopia tidak hadir dalam pertemuan; Mesir menandatangani kesepakatan akhir.

Sumber: Olahan Penulis dari U.S. Department of The Treasury

Pada 26 Februari 2020, dua hari sebelum kesepakatan seharusnya terjadi, Etiopia meminta AS untuk menunda putaran akhir pembicaraan tersebut. Juru Bicara Kementerian Air, Irigasi, dan Energi Etiopia, Bizuneh Tolcha menyatakan: “*We have asked that we need more time for consultation*”. Pernyataan ini mengutarakan permohonan Etiopia untuk menunda pembicaraan akhir serta meminta tambahan waktu untuk melakukan pembicaraan di dalam negerinya (Reuters, 2020). Pemerintah Etiopia tidak menerima bahwa negosiasi *Guidelines and Rules* tentang Pengisian Pertama dan Operasi Tahunan GERD yang disusun selama *Washington Round* telah selesai dan ditandatangani Mesir di Washington D.C. Etiopia menyatakan bahwa teks tersebut bukanlah hasil negosiasi atau diskusi teknis dan hukum dari ketiga negara. Etiopia memperjelas bahwa Pedoman dan Aturan tersebut harus disiapkan oleh ketiga negara. Negara-negara tersebut belum menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan finalisasi *Guidelines and Rules* (fanabc 2020). Negosiasi ini mencapai kebuntuan dan berakhir dengan kegagalan karena tidak menghasilkan kesepakatan akhir.

Pengaruh Aktor dalam Kegagalan Negosiasi

Negosiasi internasional untuk mengupayakan resolusi konflik tidak lepas dari peran penting aktor yang terlibat di dalamnya. Berdasarkan teori kegagalan negosiasi internasional, aktor disini merujuk pada tokoh yang terlibat dalam proses negosiasi (Faure, 2012). Aktor yang terlibat dalam negosiasi *Washington Round* terbagi menjadi dua pihak, yakni pihak asli yang terlibat dalam konflik (Mesir, Sudan, dan Etiopia) serta pihak ketiga yakni AS yang diwakili oleh Menteri Keuangannya, Steven Mnuchin dan Bank Dunia yang diwakili David Malpass (U.S. Department of the Treasury 2019). Baik pihak asli yang terlibat dalam konflik maupun pihak ketiga merupakan bagian dari negosiator individual yang mewakili pemikiran kolektif pemerintah atau organisasi yang ia wakili (Faure 2012). Keputusan Presiden Trump mengutus Steven Mnuchin yang ia sebut sebagai “*good offices of Mnuchin*” diharapkan dapat membawa hasil baik bagi negosiasi. *Good offices* sendiri merupakan salah satu peran yang dimiliki pihak ketiga sebagai *messages sender* yang bertindak sebagai perantara kedua pihak yang berselisih (Widakuswara 2020).

Pada pertemuan pertama telah disepakati bahwa pihak ketiga dalam negosiasi ini akan mendukung dan menghadiri pertemuan sebagai pengamat (*observer*) (U.S. Department of the Treasury 2019). AS dan Bank Dunia memainkan peran sebagai pihak yang mengamati proses berlangsungnya negosiasi. Sebagai pengamat, AS dan Bank Dunia memiliki keterlibatan minim terkait proses pemecahan masalah, mengarahkan proses negosiasi, atau memberikan saran kepada pihak yang berkonflik terkait rumusan kesepakatan akhir (Jeong 2010).

Peran AS dan Bank Dunia sebagai pengamat nyatanya berubah seiring berjalannya waktu. Dimana pada tahap akhir, pihak ketiga tersebut mengubah perannya dari pengamat menjadi perumus kesepakatan (*drafter*). Etiopia beranggapan bahwa AS telah melangkahi perannya sebagai pengamat setelah AS mengatakan bahwa pengujian akhir dan pengisian tidak boleh dilakukan tanpa kesepakatan (BBC 2020). Menteri Luar Negeri Etiopia, Gedu Andargachew menyatakan hal ini dalam konferensi pers setelah Steven Mnuchin menyampaikan pernyataan tersebut. Andargachew juga menanggapi pernyataan tersebut dengan mengatakan bahwa:

“The recent statement by the US we believe is undiplomatic and does not reflect a great nation like this,”

“We want Americans to play a constructive role. Any other role is unacceptable.” (Ahram Online 2020)

Andargachew juga menambahkan:

“Then U.S. officials drafted and sent us an agreement which we also opposed because the U.S only has an observer status,” “We are of the opinion that an agreement reached under pressure is not in the best interest of anyone party to the talks.”

Andargachew kembali menekankan bahwa draft kesepakatan yang dihasilkan dari negosiasi tidak dapat mereka sepakati karena perubahan perandantekanan yang dialami Etiopia selama perbincangan. Andargachew sebagai wakil negara dalam perbincangan ini juga menyampaikan bahwa Etiopia tidak akan menyetujui kesepakatan hanya karena AS dan Bank Dunia mengajukannya (VOA 2020).

Hal ini mengindikasikan bahwa pihak ketiga telah melenceng dalam menjalankan perannya sebagai pengamat karena memberikan sejumlah tekanan pada pihak lain yang terlibat dalam konflik. Teori kegagalan negosiasi internasional menyebutkan bahwa ketika satu pihak berada dalam kondisi tertekan maka ia tidak akan berusaha mencapai hasil positif di akhir negosiasi (Faure 2012). Selain itu pihak ketiga juga telah melanggar prinsip mediasi dimana menurut teori resolusi konflik, mediasi harus bersifat netral dan bebas. Pihak ketiga dalam hal ini hadir untuk menyampaikan pandangan objektif dan tidak mendukung salah satu pihak, apalagi membentuk aliansi dan bersama menyerang pihak lain (Aubert 1963). AS dan Bank Dunia sebagai pihak ketiga justru mendukung salah satu pihak dan bersikap tidak objektif dengan menekan Etiopia.

Pendapat lain terkait perubahan peran ini disampaikan Mantan Duta Besar AS untuk Etiopia, David Shinn. Shinn berpendapat bahwa perwakilan AS dalam negosiasi jelas berada di bawah tekanan, kemungkinan dari Presiden Trump untuk memberikan solusi permasalahan ini secepat mungkin. Akibatnya, Kementerian Keuangan mengeluarkan pernyataan yang tampaknya setuju dengan apa yang diinginkan Mesir terkait pengisian dan pengoperasian bendungan. Shin mengiyakan niat AS yang ingin mendapat dukungan maksimal terkait usulan AS dalam menangani masalah Palestina (Van Eyssen 2020).

AS memiliki kepentingan dalam hubungan politiknya di kawasan Timur Tengah, maka dari itu AS memutuskan untuk memihak Mesir dalam konflik Bendungan GERD. Mesir memiliki hubungan diplomatik yang erat dengan Israel, maka AS berharap Mesir dapat melobi negara-negara lain dalam kawasan untuk mendukung Israel. Hal ini tidak terlepas dari status Mesir sebagai salah satu negara berpengaruh di kawasan bersama Turki, Arab Saudi, Iran, dan Israel (El-Labbad 2014). W Gyude Moore, seorang *policy maker* di US-based Center for Global Development menyatakan bahwa *“So, the administration became a party in the dispute over the*

dam, on the side of Egypt,” (Chothia 2020). Terkait hal tersebut, Shinn berpendapat bahwa seorang mediator tidak bisa tiba-tiba memainkan peran sebagai arbiter dengan memutuskan tindakan yang harus dilakukan salah satu pihak. Hal tersebut akan menyimpang dari peran mediator sebagai *good offices* (Van Eyssen 2020).

Pengamat internasional lainnya yang juga berubah perannya seiring berjalannya proses negosiasi yakni Bank Dunia yang juga berpihak ke sisi Mesir. Hal ini bermula ketika *The Nile Basin Initiative* (NBI) terbentuk pada tahun 1999, dua tahun setelahnya, Presiden Bank Dunia saat itu, James Wolfensohn menaruh minat pribadi pada NBI. Wolfensohn percaya bahwa kerja sama seluruh wilayah yang berada di tepi Sungai Nil akan membantu mengurangi kemiskinan dan konflik di wilayah tersebut (Wolfensohn 2001). Sebagai tekanan dari Bank Dunia, Mesir akhirnya menyetujui perubahan dalam kebijakan luar negerinya atas masalah Sungai Nil. Saat itu perekonomian Mesir berada dalam kondisi genting, masalah menjadi semakin parah setelah Bank Dunia mengurangi pinjamannya ke Mesir dari \$550 juta pada tahun 1990 menjadi sekitar \$50 juta di tahun 2000. Keadaan ekonomi ini memaksa Mesir menyetujui kerjasamanya dengan Bank Dunia dan melepaskan kebijakan jangka panjangnya dalam mempertahankan konsumsi terhadap sumber daya air Sungai Nil (Swain 2002).

Bukti lain terlihat dalam keputusan Bank Dunia yang menolak memberikan dana untuk proyek pembangunan Bendungan GERD. Terlepas dari potensi bahwa bendungan ini dapat membebaskan lebih dari 100 juta penduduk Etiopia dari kemiskinan, Bank Dunia tetap menolak proposal Etiopia. Bank Dunia bahkan mengklaim bahwa pemberian dana tersebut harus berdasarkan persetujuan Mesir sebagai negara hilir (Addisu 2020). Sejumlah bukti di atas mengindikasikan bahwa pihak ketiga telah melenceng dari peran awalnya sebagai pengamat. Selain itu, AS dan Bank Dunia juga telah melanggar prinsip mediator untuk bersikap netral dalam menengahi konflik. Hal inilah yang seringkali menyebabkan kegagalan negosiasi, pihak lain akan menuduh aktor tersebut bias dan tidak lagi percaya terhadap netralitas negosiasi. Dalam kasus ini, Etiopia meyakini bahwa AS dan Bank Dunia bersikap bias dan berpihak kepada pihak Mesir, hal ini menyebabkan Etiopia tidak mempercayai netralitas negosiasi dan memilih keluar dari perbincangan.

Kegagalan dalam Proses Negosiasi *Washington Round*

Keberpihakan pihak ketiga juga terlihat dalam proses negosiasi pada tahap formulasi draft kesepakatan. AS dan Bank Dunia yang berstatus sebagai pengamat justru mengusulkan rencana untuk menyusun kesepakatan yang berisi operasi bendungan secara permanen. Pembicaraan terkait

operasi bendungan jangka panjang justru mengarah pada pengaturan alokasi air Sungai Nil yang seharusnya tidak masuk dalam agenda perbincangan. Berbanding terbalik dengan maksud awal perbincangan yang ditujukan untuk merumuskan kesepakatan terkait pengisian dan pengoperasian bendungan. Jika kesepakatan mengarah pada pengaturan alokasi air maka hal tersebut akan melindungi 55,5 miliar kubik air yang diklaim Mesir sebagai alokasi air tahunan Sungai Nil yang mengarah ke negaranya sebagai hasil *Nile Agreement* (Deribe 2020).

Aspek kesepakatan yang diusulkan dari perbincangan mengidentifikasi pelepasan dari bendungan tanpa mempertimbangkan arus air yang masuk ke bendungan. Jadi, berapapun jumlah debit air yang mengalir, Etiopia wajib melepaskan sejumlah debit air dengan dalih “mitigasi kekeringan”. Padahal aliran air yang mengalir tiap tahun berfluktuasi karena dipengaruhi curah hujan maupun perubahan iklim. Namun melalui kesepakatan ini terutama di bagian mitigasi kekeringan Etiopia harus melepaskan sejumlah debit air sesuai yang dicantumkan dalam kesepakatan. Hal ini memiliki kemiripan dengan kesepakatan pembagian alokasi air yang tidak berubah seiring curah hujan yang berfluktuasi dari tahun ke tahun. Etiopia sendiri menginginkan jumlah air yang dikeluarkan didasarkan pada aliran masuk ke waduk dikurangi penguapan dan penggunaan domestik tanpa menentukan angka spesifik.

Kesepakatan ini mengindikasikan kewajiban Etiopia sebagai negara yang membangun Bendungan GERD untuk memitigasi kekurangan air di hilir tanpa dukungan dari negara hilir. Dukungan disini seperti penerapan *water-saving technology*, menanam tanaman yang lebih sedikit mengkonsumsi air, atau merubah sumber mata pencaharian mereka dari pertanian ke sektor industri dan jasa (Ethiopia Insight 2020). Sejumlah hal di atas membuktikan bahwa Negosiasi *Washington Round* gagal karena proses perumusan kesepakatan yang diusulkan pihak ketiga. Menurut teori kegagalan negosiasi internasional, perbincangan ini gagal dikarenakan proses negosiasi, khususnya pada tahap formulasi. Tahap formulasi berusaha mengidentifikasi konflik serta merumuskan solusi dari konflik. Negosiasi ini berbuntut pada kegagalan karena pihak yang terlibat gagal merumuskan definisi permasalahan, solusi permasalahan, keadilan bagi semua pihak, serta kesepakatan yang akan disetujui (Faure 2012). Dalam hal ini, pihak-pihak yang bernegosiasi gagal menggarisbawahi poin mitigasi kekeringan. Solusi dari permasalahan ini juga merugikan salah satu pihak yakni Etiopia. Hal tersebut berimbas pada anggapan Etiopia bahwa pihak ketiga telah berpihak pada Mesir yang akan diuntungkan dari regulasi mitigasi kekeringan di masa depan. Kegagalan pihak ketiga dalam memimpin dan memilih formula yang tepat mengarah pada kegagalan negosiasi dan bermuara pada kebuntuan (*deadlock*) (Faure 2012). Begitu pula dengan yang terjadi dalam negosiasi *Washington Round* di mana AS

dan Bank Dunia gagal memimpin dan memilih formula negosiasi yang tepat sehingga menyebabkan kegagalan dan kebuntuan negosiasi. Etiopia meyakini bahwa draft kesepakatan akhir yang diusulkan pihak ketiga berpihak pada Mesir dan Sudan yang akan diuntungkan dari poin mitigasi kekeringan. Pihak ketiga dalam hal ini telah melanggar prinsip mediasi yakni ketidakberpihakan (*impartiality*). AS dan Bank Dunia telah mendukung dan mengutamakan Mesir serta Sudan dalam menyusun draft kesepakatan.

Kegagalan Strategi AS dalam Upaya Melanjutkan Negosiasi

Kebuntuan dalam negosiasi memang tidak dapat dihindari apalagi ketika pihak yang terlibat dalam negosiasi terus menemui ketidaksepakatan. Menurut Faure (2012) dalam bukunya yang berjudul "*Unfinished Business: Why International Negotiations Fail?*" ketika negosiasi mencapai kebuntuan bukan tidak mungkin negosiasi akan dilanjutkan. Pembicaraan bisa saja dilanjutkan, namun sudah memasuki babak baru dan terkadang juga menghadirkan pihak baru. Dalam hal ini, AS sebagai pihak ketiga menyampaikan komitmen mereka untuk tetap menjalin hubungan dengan Mesir, Etiopia, dan Sudan hingga mereka menandatangani kesepakatan yang akan mengakhiri perbedaan pendapat bertahun-tahun terkait Bendungan GERD (Reuters 2020).

Setelah pertemuan akhir di bulan Februari, AS tidak dapat menemukan cara lain dalam mencapai kesepakatan kecuali dengan menekan Etiopia. AS kemudian memutuskan untuk menekan Etiopia melalui pemotongan bantuan luar negerinya ke Etiopia (United World International 2020). Pada September 2020, Presiden Donald Trump memutuskan untuk memotong dana bantuan luar negeri ke Etiopia senilai \$100 juta. Dana tersebut akan ditahan sampai Etiopia menyetujui kesepakatan *Washington Round* (Solomon 2021). Konsekuensi terhadap pemotongan ini tidak lain yakni memperburuk hubungan antara Etiopia dan AS. Keputusan AS untuk memotong bantuan luar negeri ke Etiopia dianggap sebagai pengkhianatan. Padahal sebelumnya Etiopia sebagai negara terpadat kedua di Afrika merupakan sekutu utama AS dalam perang melawan militan Islamis di Afrika (Chothia 2020). Hal tersebut mengindikasikan keberpihakan AS kepada Mesir. Berdasarkan teori resolusi konflik, pihak ketiga cukup hadir untuk menyampaikan pandangan yang objektif dan tidak mendukung salah satu pihak, apalagi membentuk aliansi dan bersama menyerang pihak lain. Ketika pihak ketiga terlibat dalam konflik yang melibatkan dua pihak kemungkinan terbentuknya aliansi pun meningkat (Simmel 1950). Penerapan kebijakan ini membuktikan bagaimana AS dan Bank Dunia telah membentuk aliansi dengan Mesir. Apalagi jika melihat bahwa kebijakan ini hanya ditujukan pada Etiopia saja, tidak dengan Mesir maupun Sudan.

Strategi yang diambil AS dalam hal ini juga telah melanggar peran mediator sebagai pihak yang menanamkan kepercayaan bagi pihak yang berkonflik (Faure 2012). Melalui kebijakan ini, AS justru semakin menumbuhkan rasa tidak percaya yang dimiliki Etiopia terhadap mediator yang berusaha mengupayakan penyelesaian konflik Bendungan GERD. Maka dari itu, kegagalan negosiasi *Washington Round* dalam hal ini disebabkan oleh strategi yang diambil AS sebagai upaya melanjutkan perbincangan yang sebelumnya berakhir dengan kebuntuan. Perbincangan yang memiliki kemungkinan untuk dilanjutkan justru diputus kemungkinannya dengan kebijakan tersebut. Etiopia sebagai pihak yang dirugikan akan keputusan tersebut semakin menyangsikan peran AS sebagai negosiator perbincangan Bendungan GERD dan berimbas pada hilangnya kemungkinan dilanjutkannya negosiasi Bendungan GERD dengan bantuan AS dan Bank Dunia di dalamnya.

Kesimpulan

Kegagalan negosiasi *Washington Round* disebabkan oleh tiga hal yakni aktor, proses, dan strategi. Pertama, aktor, AS dan Bank Dunia telah melebihi perannya sebagai pengamat dan menjadi perumus kesepakatan (*drafter*). Pihak ketiga juga memberikan tekanan kepada Etiopia terutama pada pernyataan Mnuchin bahwa pengujian akhir dan pengisian bendungan tidak boleh dilakukan tanpa kesepakatan akhir. Perubahan peran pihak ketiga ini tidak terlepas dari kepentingan geopolitik AS di kawasan terkait konflik Israel-Palestina. Pengaruh Mesir di kawasan telah memotivasi AS untuk berpihak kepada Mesir dalam konflik Bendungan GERD. Kedua, proses, kegagalan terletak pada tahap formulasi kesepakatan dimana pihak yang bernegosiasi tidak dapat mendefinisikan dan mencari solusi terkait mitigasi kekeringan. Skema mitigasi kekeringan dirumuskan untuk melepaskan air waduk guna mengatasi kekurangan aliran air ke wilayah hilir. Namun, skema tersebut telah merugikan Etiopia terutama pada bagian dimana Etiopia harus mengganti kekurangan pelepasan air di periode sebelumnya pada tahun berikutnya. Skema ini akan merugikan Etiopia karena kewajiban untuk mengganti kekurangan aliran air tersebut akan menghambat operasi pembangkit listrik di Etiopia. Ketiga, strategi, keputusan AS untuk memotong bantuan luar negeri ke Etiopia justru memperkeruh hubungan AS dan Etiopia. Penerapan kebijakan ini membuktikan bagaimana AS dan Bank Dunia telah membentuk aliansi dengan Mesir. Apalagi jika melihat bahwa kebijakan ini hanya ditujukan pada Etiopia saja, tidak dengan Mesir maupun Sudan.

Referensi

Buku atau Artikel dalam Buku

- El-Labbad, M., 2014. *Egypt: A "Regional Reference" in the Middle East*. New York: Palgrave Macmillan.
- Faure, G. O., 2012. *Unfinished Business: Why International Negotiations Fail*. Athens: University of Georgia Press.
- Jeong, H. W., 2013. *Conflict Management and Resolution*. New York: Routledge.
- Miall, Hugh, et al., 1999. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management And Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Simmel, G., 1950. *The Sociology of G.S.* Glencoe: The Free Press.
- Wallensteen, P., 2002. *Understanding Conflict Resolution War, Peace and The Global System*. London: Sage Publishing.
- Webel, C., and Johan Galtung, 2007. *Handbook of peace and conflict studies*. New York: Routledge.

Artikel Jurnal

- Aubert, Vilhelm, 1963. "Competition and dissensus: Two types of conflict and of conflict resolution", *Journal of Conflict Resolution*. 7 (1): 28-35.
- El-Nashar, W. Y and Ahmed Elyamany, 2018. "Managing risks of the Grand Ethiopian Renaissance Dam on Egypt", *Ain Shams Engineering Journal*, 9 (4): 2383-2388.
- Salman, S., 2013. "The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: A Peacefully Unfolding African Spring?", *Water International*, 38(1): 17-29.

Laporan Penelitian

Hashim, M. J., 2013. "Resources, Peace and Conflict in the Horn of Africa", A Report on the 12th Horn of Africa Conference. Lund: Lund University.

Weissmann, M., & Swanstrom, N., 2005. "Conflict, Conflict Prevention, Conflict Management and Beyond", Concept Paper. Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program.

Publikasi Daring

Addisu, Z., 2020. "Why the U.S. lost its way on the Nile" [online], in <https://www.ethiopia-insight.com/2020/03/29/why-the-u-s-lost-its-way-on-the-nile/> [accessed July 20, 2023].

Ahram Online, 2023. "Ethiopia chides US for "undiplomatic" role in Nile Dam talks - Africa - World" [online], in <https://english.ahram.org.eg/News/364592.aspx> [accessed March 23, 2023].

Al Jazeera, 2021. "Egypt angry as it says Ethiopia has resumed filling GERD", [online], in <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/6/egypt-angry-ethiopia-resumes-filling-gerd> [accessed on March 7, 2023].

Attia, H., and Saleh Mona, 2021. "The Political Deadlock on The Grand Ethiopian Renaissance-Dam" [online], in <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/the-political-deadlock-on-the-grand-ethiopian-renaissance-dam> [accessed March 13, 2023],

BBC, 2020. "Nile Dam: Ethiopia calls US view totally unacceptable" [online], in <https://www.bbc.com/news/world-africa-51728405> [accessed March 15, 2023].

Chothia, F., 2020. "Trump and Africa: How Ethiopia was "betrayed" over Nile dam" [online], in <https://www.bbc.com/news/world-africa-54531747> [accessed July 15, 2023].

Deribe, M., 2020. "Opinion: The international media's misrepresentation of Ethiopia on the GERD" [online], in <https://addisstandard.com/opinion-the-international-medias-misrepresentation-of-ethiopia-on-the-gerd/> [accessed on July 15, 2023].

Fanabc, 2020. "Ethiopian Government Statement on GERD negotiations" [online], in <https://www.fanabc.com/english/ethiopian-government-statement-on-gerd-negotiations/> [accessed July 1, 2023].

- Fanack Water, 2021. "Shared Water Resources in Sudan" [online], in <https://water.fanack.com/sudan/shared-water-resources-in-sudan/> [accessed on July 13, 2023].
- Fantini, E., 2020. "The Grand Ethiopian Renaissance Dam: From Diplomatic Deadlock to Nationalistic Lockdown" [online], in <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/grand-ethiopian-renaissance-dam-diplomatic-deadlock-nationalistic-lockdown-26040> [accessed March 12, 2022].
- Helal, M., 2020. "So Close, Yet So Far: An Account of the Negotiations on the Grand Ethiopian Renaissance Dam (Part II)" [online], in <http://opiniojuris.org/2020/05/04/so-close-yet-so-far-an-account-of-the-negotiations-on-the-grand-ethiopian-renaissance-dam-part-ii/> [accessed March 12, 2022].
- Kimenyi, Mwangi S., and John Mukum Mbaku 2015. "*The limits of the new Nile Agreement.*" [online], in <https://www.brookings.edu/articles/the-limits-of-the-new-nile-agreement/> [accessed on January 23, 2023].
- Lifewater. 2019. "The Ethiopia Water Crisis: Facts, Progress, and How to Help" [online]. In <https://lifewater.org/blog/ethiopia-water-crisis/> [accessed on October 3, 2023].
- McGrath, C., 2014. "Egypt Gets Muscular Over Nile Dam", [online]. In <https://www.globalissues.org/news/2014/03/21/18407> [accessed on January 7, 2023].
- N.N., 2020. "The Grand Ethiopian Renaissance Dam: A Timeline" [online], in <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/grand-ethiopian-renaissance-dam-timeline> [accessed April 12, 2022].
- Reuters, 2020. "U.S. vows to remain engaged with Egypt, Ethiopia, Sudan on Blue Nile dam" [online], in [<https://www.reuters.com/article/ethiopia-egypt-idUSL2N2AT00B>] [accessed July 26, 2022].

- Solomon, S., 2021. "US Restoration of Foreign Aid to Ethiopia Signals New Course", [online], in https://www.voanews.com/a/africa_us-restoration-foreign-aid-ethiopia-signals-new-course/6202535.html [accessed July 24, 2023].
- Swain, A., 2002. "The Nile River Basin Initiative: Too Many Cooks, Too Little Broth" [online], in <https://doi.org/10.1353/sais.2002.0044> [accessed July 24, 2023].
- United World International, 2020. "The GERD Issue: a US diplomatic defeat" [online], in <https://uwidata.com/13585-the-gerd-issue-a-us-diplomatic-defeat/> [accessed July 23, 2023].
- U.S. Department of the Treasury, 2019. "Joint Statement Of Egypt, Ethiopia, Sudan, The United States, And The World Bank" [online], in <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm827> [accessed July 15, 2023].
- Van Eyssen, 2020. "Trump dives into the dispute over Ethiopia's mega-dam" [online], in <https://www.dw.com/en/trouble-as-trump-dives-into-the-dispute-over-ethiopias-nile-mega-dam/a-52663126> [accessed July 6, 2023].
- Water.org, 2022. "The Power Of Water In Ethiopia" [online], in <https://water.org/our-impact/all-stories/power-water-ethiopia/> [accessed on October 3, 2023].
- Widakuswara, P., 2019. "US Seeking to Mediate Feud Over Nile Dam" [online], in https://www.voanews.com/a/africa_us-seeking-mediate-feud-over-nile-dam/6178195.html [accessed July 20, 2023].
- Wolfensohn, J., 2001. "Rich Nations Can Remove World Poverty as a Source of Conflict" [online], in [<https://www.nytimes.com/2001/10/06/opinion/IHT-rich-nations-can-remove-world-poverty-as-a-source-of-conflict.html>] [accessed July 23, 2023].