

HAMBATAN UNI AFRIKA DALAM MENGATASI SENGKETA GRAND ETHIOPIAN RENAISSANCE DAM (GERD) DI ETHIOPIA

Tina Yuliani¹, Aisyah²✉

^{1,2}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman, Samarinda, Indonesia.

✉Corresponding author: aisyah.aisyah@fisip.unmul.ac.id

Article history

Received 2024-05-13 | Accepted 2024-06-10 | Published 2024-09-25

Abstrak

Pada tahun 1956-1964, Ethiopia merencanakan pembangunan Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) untuk mendorong pembangunan ekonomi dan menyediakan pembangkit listrik tenaga air. Proyek ini ditujukan untuk mengatasi krisis energi domestik, mengingat lebih dari 65 juta warga Ethiopia tidak memiliki akses listrik. Namun, rencana ini ditentang oleh Mesir dan Sudan. Mesir, sebagai negara hilir yang sangat bergantung pada Sungai Nil, menganggap GERD sebagai ancaman terhadap pasokan airnya. Sudan juga menolak proyek tersebut karena kekhawatiran akan kekurangnya pasokan air dan potensi risiko keamanan. Ketegangan meningkat saat Mesir membawa isu ini ke PBB, sementara Ethiopia menegaskan tidak memiliki kewajiban hukum untuk meminta persetujuan Mesir dalam pengisian bendungan. Sengketa ini kemudian coba diselesaikan melalui Nile Basin Initiative (NBI) pada tahun 1999, namun gagal, menyebabkan Mesir dan Sudan menangguhkan keanggotaannya. Pada tahun 2020, Uni Afrika (AU) turun tangan sebagai mediator, namun hingga kini belum ada kesepakatan yang dicapai. Kegagalan ini mencerminkan adanya hambatan struktural dalam penyelesaian konflik. Penelitian ini menggunakan pendekatan rezim internasional untuk menganalisis mengapa AU belum mampu menyelesaikan sengketa GERD, dengan fokus pada kelembagaan, kepentingan negara, serta kurangnya mekanisme penegakan yang efektif dalam kerangka kerja sama regional.

Kata Kunci: Hambatan Uni Afrika, Sengketa GERD, Rezim Internasional

AFRICAN UNION OBSTACLES IN RESOLVING THE ETHIOPIAN RENAISSANCE DAM (GERD) DISPUTE IN ETHIOPIA

Abstract

Between 1956 and 1964, Ethiopia planned the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) to promote economic development and generate hydroelectric power, aiming to address its severe energy shortage. However, Egypt and Sudan opposed the project, fearing it would reduce their Nile water supply and raise security concerns. Egypt brought the issue to the UN, claiming the dam threatened its vital water access. Ethiopia countered, asserting it had no legal obligation to seek Egypt's approval to fill the dam. The dispute escalated and was addressed through the Nile Basin Initiative (NBI) in 1999, but negotiations failed, leading to the suspension of Egypt and Sudan's membership. In 2020, the African Union (AU) attempted mediation, but no agreement was reached, reflecting persistent obstacles. This study uses international regime theory to analyze the AU's limitations in resolving the GERD dispute, highlighting institutional weaknesses, conflicting national interests, and the absence of effective enforcement mechanisms.

Keywords: African Union Obstacles, GERD Dispute, International Regime

This is an open-access article under the CC-BY-SA license.



Copyright @ 2024 Tina Yuliani, Aisyah

1. PENDAHULUAN

Sungai Nil adalah sungai terpanjang di dunia yaitu sekitar 6.650 km (4.132 mil) yang cekungan drainasenya melewati 11 negara, yaitu Burundi, Kongo, Tanzania, Uganda, Rwanda, Kenya, Eritrea, Ethiopia, Sudan, Sudan Selatan, dan Mesir (Oloo, 2007). Sungai Nil merupakan jantung bagi negara-negara yang dilintasinya, mulai dari pemanfaatan pertanian, peternakan, aktivitas transportasi, hingga konsumsi. Salah satu negara yang ingin memanfaatkan sumber dayanya ialah Ethiopia, yaitu pada tahun 1956-1964 merencanakan pembangunan *Grand Ethiopian Renaissance Dam* (GERD) dengan melakukan survei lokasi di Sungai Nil Biru melalui Biro Reklamasi Amerika Serikat (Mulat & Moges, 2014). Namun, saat itu Mesir dan Sudan melakukan penolakan dan mengancam akan menyerang dan melancarkan perang diplomatik terhadap Ethiopia hingga menghalangi akses keuangan untuk pembangunan bendungan GERD (Mbaku, 2020). Setelah itu perencanaan pembangunan tersebut dihentikan dan baru dilanjutkankembali pada Oktober 2009 sampai Agustus 2010. Kemudian proyek tersebut dipublikasikan pada 31 Maret 2011 dan pembangunan dimulai pada 2 April 2011 di wilayah Benshangul, Gumus, yakni sekitar 45km sebelah timur perbatasan Sudan.

Bendungan GERD dibangun dengan tujuan utama yaitu sebagai pembangunan ekonomi dan pembangkit listrik tenaga air dalam negeri, dimana produksi listrik yang dihasilkan digunakan untuk mengatasi kekurangan energi di Ethiopia karena lebih dari 65 juta warga Ethiopia tidak memiliki akses terhadap listrik (Mustaqim, 2023). Laporan dari World Bank juga menyatakan pada tahun 2019, hampir 30% penduduk Ethiopia hidup dalam kemiskinan dan hanya 48% penduduk yang memiliki akses terhadap listrik (World Bank, 2019). Oleh karena itu, selain dapat memberikan akses listrik terhadap lebih dari 60 juta warga Ethiopia, GERD juga diharap Mesir dan Sudan melihat hal ini sebagai ancaman yang nyata dikarenakan 98% persediaan air di Mesir berasal dari Sungai Nil. Mesir memiliki kekhawatiran bahwa bendungan GERD dapat mengurangi debit air tawar ke negara tersebut, serta mengurangi volume listrik yang dihasilkan oleh Bendungan Tinggi Aswan yang ada di Mesir. Selain itu, populasi yang terus bertambah dan konsumsi yang meningkat menambah kekhawatiran Mesir akan terjadinya kekurangan sumber daya air, terlebih PBB telah menyatakan bahwa Mesir akan kehabisan air pada 2025 (VOA Indonesia, 2023). Seperti Mesir, Sudan juga sangat bergantung pada Sungai Nil, dimana negara ini memiliki wilayah irigasi terbesar di sub-sahara Afrika yaitu sekitar 70% lahan irigasi yang membutuhkan air dari perairan Sungai Nil. Dalam penolakannya, sebenarnya Sudan lebih mengkhawatirkan pengoperasian GERD terkait keamanan dan dampaknya terhadap bendungan dan stasiun di negaranya.

Sebelum pembangunan GERD dimulai pada tahun 2011, beberapa upaya antar ketiga negara telah dilakukan, seperti pembentukan *Nile Basin Initiative* (NBI) tahun 1999 sebagai kemitraan antar pemerintah untuk pengelolaan sumber daya air secara adil dan berkelanjutan, kemudian pada tahun 2000 dibuat perjanjian *Cooperative Framework Agreement* (CFA) untuk menggantikan perjanjian tahun 1929 dan 1959, yang berujung pada penolakan penandatanganan dari Mesir dan Sudan. Kemudian dilanjutkan upaya kembali pada awal pembangunan GERD yaitu dari 2012-2019 dengan mendirikan beberapa panel yang berisikan para ahli internasional untuk menentukan dampak; menjadi konsultan; serta melakukan studi lebih dalam terkait GERD, ditandatanganinya *The Declaration of Principle* (DoP) antar ketiga negara mengenai pengelolaan Sungai Nil secara "bekerja sama, adil, dan bertanggung jawab" dan pada 2019, Amerika Serikat dan Bank Dunia menjadi negosiator dari ketiga negara, namun negosiasi ini tetap mengalami kegagalan (Attia & Saleh, 2021). Hingga pada Mei 2020, Mesir mengirim surat kepada DK PBB terkait permintaan intervensi mengenai bendungan GERD. Setelah ini keterlibatan Uni Afrika sebagai solusi regional dimulai dalam proses negosiasi.

Meskipun upaya-upaya tersebut terus dilakukan, proses yang dipimpin oleh AU tidak memberikan hasil yang signifikan, tidak ada perjanjian atau kerjasama yang dihasilkan dari ketiga negara, hingga 2022 tidak ada perundingan apapun dengan Uni Afrika, tidak ada keberlanjutan atau kemajuan terhadap proses penyelesaian sengketa tersebut. Hal ini sejalan dengan definisi dari hambatan itu sendiri yaitu adanya halangan atau rintangan dalam mencapai suatu tujuan.

Teori Rezim Internasional

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori rezim internasional berdasarkan pandangan realisme yang berbasis power, dengan kata lain menekankan pentingnya distribusi power diantara aktor-aktor internasional, dalam hal ini aktor tersebut ialah negara. Menurut realis, suatu rezim tidak akan berhasil ketika ada distribusi power yang tidak seimbang. Negara yang kuat akan melakukan apapun sesuka mereka dan menggunakan rezim dan institusi yang ada kearah kepentingan mereka. Hal ini sejalan dengan pendapat dari Stephen Krasner yang menyatakan bahwa negara memiliki sifat yang egois sehingga membentuk rezim dengan tujuan yang dekat dengan kepentingan domestiknya (Krasner, 2017).

Stephen Krasner mendefinisikan rezim internasional sebagai kumpulan prinsip, norma, aturan, dan prosedur pembuatan keputusan yang bersifat abstrak maupun terstruktur yang berkaitan dengan kepentingan aktor dalam hubungan internasional. Prinsip merupakan pegangan awal aktor tersebut dalam berperilaku, dengan kata lain ialah keyakinan pada fakta, sebab-akibat, dan kebenaran. Kemudian norma, yaitu standar perilaku yang didefinisikan dalam hal hak dan kewajiban. Prinsip dan norma menyajikan karakter dasar sebuah rezim, akan ada banyak aturan dan prosedur pengambilan keputusan yang konsisten dengan prinsip dan norma. Maka dari itu, prinsip dan norma tidak dapat diubah dan dipisahkan. Kemudian komponen ketiga, peraturan dimana komponen ini sangat mudah untuk berubah dan dianggap sebagai rujukan atau larangan khusus untuk bertindak. Terakhir, prosedur pembuatan keputusan ialah praktik untuk membuat dan menerapkan hasil pengambilan keputusan bersama dan membutuhkan pendapat dari banyak pihak yang semakin menambah sifat subyektivitasnya yang kemudian mempengaruhi perilaku para aktor sehingga berdampak pada hasil aturan yang baru dikeluarkan untuk menyikapi isu tertentu (Krasner, 2017). Susan Strange juga berpendapat bahwa bukan rezim yang mempengaruhi perubahan perilaku suatu negara dalam sistem internasional, melainkan power dan persepsi atas kepentingan nasionalnya. Mereka beroperasi dalam sistem atau lingkungan yang ditentukan oleh kepentingan, power, dan interaksi diantara mereka (Strange, 1982).

2. METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dalam menjawab pertanyaan penelitian dengan fokus penelitian pada hambatan yang dialami Uni Afrika dalam proses penyelesaian sengketa GERD di Ethiopia 2020 hingga 2021. Sumber data yang digunakan penulis adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Untuk teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan atau *library research*, sedangkan teknik analisis data menggunakan teknik data kualitatif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sungai Nil merupakan salah satu sungai terbesar di dunia yaitu sekitar 6.650 km (4.132 mil), cekungan drainasennya merupakan daerah aliran sungai internasional yang melewati 11 negara, yaitu Mesir, Eritrea, Sudan, Sudan Selatan, Ethiopia, Kenya, Uganda, Republik Congo, Rwanda, Burundi, dan Tanzania. Sungai ini memiliki dua anak sungai utama, yaitu Sungai Nil Putih yang bermula dari Danau Victoria di Uganda, yang kemudian disebut sebagai aliran hulu, serta Sungai Nil Biru yang berasal dari Danau Tana di Ethiopia yang disebut aliran hilir (Machado, 2009). Sungai Nil menjadi sungai yang paling rawan konflik terutama mengenai sengketa kepemilikan atas sumber daya air, seperti yang sedang terjadi antara Ethiopia, Mesir, dan Sudan.

Sengketa antara ketiga negara tersebut pada awalnya bermula dari Perjanjian 1929 dan perjanjian tahun 1959 yang kemudian menjadi dasar hukum dan sumber persengketaan Sungai Nil. Dimana, pada perjanjian tahun 1929 berisikan pemberian hak kepada Mesir atas penggunaan Danau Victoria dan badan air lainnya disekitar Sungai Nil serta merupakan perjanjian yang mengikat Sudan pada persetujuan Mesir sebelum melaksanakan proyek irigasi apapun di wilayah Sungai Nil. Kemudian

pada tahun 1952, Bendungan Tinggi Aswan dengan kapasitas penyimpanan sebesar 156 BCM/tahun diusulkan oleh pemerintah Mesir yang baru. Namun, perdebatan mengenai apakah bendungan tersebut dibangun sebagai proyek tunggal Mesir atau sebagai proyek kerjasama dengan Sudan membuat Sudan tidak ikut serta. Hingga pada 1954, dilakukan negosiasi dengan latar belakang perjuangan kemerdekaan Sudan dan membahas apakah bendungan tersebut merupakan metode yang paling efisien dalam memanfaatkan perairan Sungai Nil. Sehingga pada tahun 1959, perjanjian 1929 direvisi dengan mempertahankan klausul yang melarang negara-negara Lembah Nil menggunakan air tersebut untuk irigasi skala besar dan proyek-proyek lainnya tanpa izin dari Mesir (Lumumba, 2007).

Lalu pada sekitar tahun 1956-1964, Ethiopia memiliki rancangan pembangunan bendungan dikarenakan merasa bahwa mereka juga mempunyai hak kedaulatan untuk menggunakan perairan Nil untuk pembangkit listrik tenaga air dan irigasi, guna memenuhi kebutuhan listrik yang meningkat dalam keperluan rumah tangga dan industri. Oleh karena itu pihak Ethiopia bekerjasama dengan perusahaan Amerika untuk melakukan studi dampak pembangunan bendungan di Sungai Nil (Maru, 2020). Namun, tindakan ini membuat Mesir sangat marah sehingga mantan presiden, Anwar Sadat, mengancam akan menyerang Ethiopia dan negara manapun yang melanggar hak negaranya atas perairan Nil. Mesir juga mendukung gerakan separatis Eritrea pada perang Eritrea-Ethiopia, mendukung separatisme Ogaden dan juga mendukung Somalia pada perang Ogaden antara Ethiopia-Somalia (Carlson, 2013).

Disisi lain, penolakan Mesir dan Sudan kembali bergejolak, dua negara tersebut melihat hal ini tetap sebagai ancaman yang semakin nyata karena dikhawatirkan akan mengubah aliran air Nil serta meningkatkan risiko kekurangan air di negaranya. Dari dua perjanjian tahun 1929 dan 1959, Mesir menekankan bahwa perjanjian ini harus dihormati dan tidak ada proyek konstruksi apapun yang dilakukan di Sungai Nil maupun anak sungainya tanpa persetujuan dari Mesir.

Sejak saat itu dimulailah upaya penyelesaian sengketa. Upaya pertama adalah sebelum dibangunnya GERD tahun 1997-2011. Upaya-upaya tersebut dimulai pada 22 Februari 1999, yaitu ketika negara-negara anggota di wilayah cekungan Nil membentuk *Nile Basin Initiative* (NBI) yang bertujuan untuk mencapai dan memfasilitasi pembangunan sosial-ekonomi dan pengelolaan sumber daya air secara adil dan berkelanjutan dari kepentingan bersama, sekaligus mengelola hubungan antar negara di Sungai Nil (NBI, 2019). Kemudian pada awal tahun 2000, para negara NBI tersebut membuat teks *Cooperative Framework Agreement* (CFA) yang bertujuan untuk menggantikan perjanjian lama: Perjanjian 1929 dan Perjanjian 1959, dan menetapkan kerangka kerja baru untuk memanfaatkan Sungai Nil dengan cara yang saling menguntungkan, serta membentuk negosiasi yang membangun kepercayaan dengan tujuan untuk mengubah Sungai Nil dari penghalang ke jembatan NBI. Perjanjian ini dibuat untuk memberikan dasar hukum dan kelembagaan permanen untuk kerja sama Nil. Setelah satu dekade berdiskusi, pada 13 April 2010 tujuh negara setuju untuk membuka CFA agar ditandatangani namun saat itu Mesir dan Sudan menolak yang berujung dengan membekukan keanggotaan mereka dalam NBI. Hal ini dikarenakan Mesir dan Sudan mengusulkan amandemen terkait permintaan persetujuan seluruh proyek di DAS Nil, yaitu mendapatkan jaminan aliran air tahunan sebesar 55,5 miliar meter kubik dan keamanan air atas penggunaan DAS Nil saat ini (Mohammed, 2021).

Setalah itu ada upaya yang dilakukan setelah GERD dibangun tahun 2012-2019. Upaya-upaya ini adalah *The International Panel of Experts* (IPoE) di 2012, *The Tripartite National Council* (TNC) di 2014, *The Declaration of Principles* (DoP) di 2015, *The National Independent Research Scientific Group* (NIRSG) di 2018 dan *The Washington Round* di tahun 2019. Disamping upaya yang dilakukan ketiga negara kemudian keterlibatan dan upaya Uni Afrika juga menjadi bagian dalam penyelesaian sengketa.

Keterlibatan Uni Afrika sendiri bermula ketika Mesir yang diwakili oleh Menteri Luar Negeri Mesir, Sameh Shoukry mengirim surat yang ditujukan langsung kepada Presiden Dewan Keamanan PBB pada tanggal 1 Mei 2020. Dalam surat tersebut, Mesir menyatakan kekhawatirannya terkait GERD di Ethiopia yang mempunyai konsekuensi terbesar bagi Mesir. Menurut Mesir, situasi ini berpotensi

menimbulkan ancaman serius terhadap perdamaian dan keamanan di seluruh Kawasan Sungai Nil. Pengisian dan pengoperasian GERD secara sepikah, yang direncanakan menjadi bendungan pembangkit listrik tenaga air terbesar di Afrika, dapat menyebabkan kerugian yang signifikan bagi masyarakat di hilir. Hal ini akan membahayakan ketahanan air, ketahanan pangan, dan bahkan keberadaan lebih dari 100 juta warga Mesir, yang sepenuhnya bergantung pada Sungai Nil untuk penghidupan mereka. Kemungkinan terjadinya kerugian besar terhadap hak-hak dan kepentingan wilayah tepi sungai tidak dapat ditoleransi oleh Mesir.

Upaya yang dilakukan Uni Afrika menggunakan *prinsip "African Solutions for African Problems"* atau ASAP. Bentuk penerapan dari ASAP pada permasalahan sengketa GERD diwujudkan Uni Afrika melalui cara-cara diplomasi, negosiasi dan kompromi dalam beberapa kali pertemuan, yaitu:

Pertemuan I

Pertemuan ini berlangsung pada 26 Juni 2020 yang diadakan melalui rapat video- telekonferensi yang dipimpin oleh Presiden Matamela Cyril Ramaphosa dari Republik Afrika Selatan yang menjabat sebagai Ketua Uni Afrika. Selain ketua Uni Afrika, pertemuan tersebut juga dihadiri oleh Presiden Felix Thisekedi dari Republik Demokratik Congo, Presiden Abdel Fattah al Sisi dari Mesir, Presiden Uhuru Kenyatta dari Republik Kenya, Presiden Ibrahim Boubacar Keita dari Republik Mali, Perdana Menteri Abiy Ahmad dari Republik Demokratik Federal Ethiopia, dan Perdana Menteri Abdalla Hamdok dari Republik Sudan, serta Moussa Faki Mahamat sebagai Ketua Komisi Uni Afrika (AUC).

Pertemuan II

Kemudian pada tanggal 21 Juli 2020, Presiden Matamela Cyril Ramaphosa, Presiden Republik Afrika Selatan, dalam kapasitasnya sebagai Ketua Uni Afrika (AU), mengadakan Pertemuan Luar Biasa Biro Majelis Kepala Negara dan Pemerintahan Uni Afrika (AU) yang dilakukan secara video-telekonferensi kembali yang hasilnya dinyatakan dalam Komunike 24 Juli 2020. Pertemuan ini dilakukan untuk meninjau kemajuan terkait Perundingan Trilateral mengenai GERD dan merupakan tindak lanjut dari Rapat Luar Biasa 1 Biro AU tentang GERD yang dilaksanakan pada tanggal 26 Juni 2020.

Pertemuan III

Dalam pertemuan ini hanya menegaskan kembali bahwa para pihak setuju untuk segera melanjutkan perundingan tanpa syarat serta berupaya mengembangkan rencana kerja yang jelas dengan kerangka waktu dan hasil. Para pihak juga sepakat untuk melanjutkan negosiasi mengenai masalah teknis dan hukum yang tersisa yang akan dilaporkan kembali pada Pertemuan Tingkat Menteri Lanjutan dalam waktu tujuh hari (African Union, 2020c).

Pertemuan IV

Pertemuan terhenti selama beberapa bulan dikarenakan Ethiopia tengah mengalami peningkatan konfrontasi militer serta Uni Afrika memfokuskan permasalahan pada penanganan COVID 19. Kemudian dalam komunike yang dikeluarkan Uni Afrika pada 24 Juni 2021 menyatakan bahwa Ketua Majelis Uni Afrika mengadakan pertemuan tingkat Menteri di Kinshasa, Kongo pada tanggal 3-6 April 2021. Hasil dari pertemuan tersebut ialah bahwa Ethiopia menyatakan bahwa tidak dapat membuat perjanjian yang akan menghilangkan hak sahnya atas pemanfaatan Sungai Nil saat ini dan di masa depan yang diungkapkan oleh Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Air, Irigasi dan Energi Ethiopia. Pihak Ethiopia juga menegaskan bahwa perundingan tetap harus menggunakan kerangka AU dan menolak usulan Sudan yang telah disetujui Mesir untuk membentuk komite kuartet Internasional yang dipimpin oleh AU untuk menengahi konflik ketiga negara. Selain itu, Ethiopia juga menolak semua alternatif lain yang diusulkan Mesir untuk mengembangkan proses negosiasi, dimana para pengamat akan diundang untuk menawarkan solusi atas masalah hukum dan teknis yang kontroversial.

Namun semua proses yang telah dipimpin AU masih belum menghasilkan kemajuan yang nyata, tidak ada perjanjian yang berhasil ditandatangani terkait mitigasi kekeringan, keamanan bendungan GERD, dan mekanisme penyelesaian sengketa oleh ketiga negara. Sampai pada akhir tahun 2021-2022, tidak ada kelanjutan terkait perundingan yang dipimpin oleh Uni Afrika. Hal ini dikarenakan dua hambatan yaitu secara internal dan eksternal.

Hambatan Internal

Awal mula permasalahan GERD menjadi berkecamuk dan tidak menemukan titik temu atau solusi diantara ketiga negara dikarenakan isi dari perjanjian-perjanjian sebelumnya yang kurang jelas sehingga menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda dan tumpang tindihnya berbagai aturan yang isinya tidak menjelaskan secara terperinci. Sehingga hal ini yang menjadi salah satu alasan terbesar mengapa kesepakatan antara ketiga negara yang bersengketa sulit dicapai. Selain perjanjian 1929 dan perjanjian 1959, yang menjadi faktor penghambat paling besar dalam terciptanya kesepakatan mengenai sengketa Sungai Nil ialah kondisi dan kepentingan nasionalis dari masing-masing negara. Pada hambatan inilah banyak ditemukan tantangan-tantangan yang membuat perundingan menemui kegagalan. Dimana, menurut Uni Afrika sebagai mediator dalam proses negosiasi ini menyatakan bahwa terdapat kepentingan nasionalis yang berkelanjutan dalam proses negosiasi.

Sejauh ini proyek pembangkit listrik tenaga air terbesar di Sungai Nil adalah Bendungan Tinggi Aswan di Mesir yang telah berusia 60 tahun dan dianggap sebagai simbol dominasi dan kekuatan hegemonik Mesir di sungai tersebut. Selain itu, Bendungan Aswan menyediakan tenaga listrik dan memberikan keuntungan geopolitik yang strategis bagi Mesir (Mohammed, 2021). Setelah selesainya GERD, status quo yang ditetapkan pada Bendungan Aswan Mesir akan dialihkan ke Ethiopia. Hal ini dapat menjadi sumber pergeseran hegemonik regional di Kawasan Timur Laut dan Tanduk Afrika (Mbaku, 2020). Mengingat bahwa GERD telah selesai dibangun, pilihan Mesir menjadi terbatas, dari yang sebelumnya Mesir menyatakan penolakan total berubah menjadi kesediaan untuk memberikan konsesi. Mesir juga telah mengakui hak Ethiopia untuk memanfaatkan Sungai Nil untuk pembangunannya, namun Mesir tetap bersikeras untuk tidak membahayakan sumber airnya secara signifikan. Hal ini yang kemudian menjelaskan mengapa Mesir mencari tekanan internasional terhadap Ethiopia (Attia & Saleh, 2021).

Berbeda dengan Mesir yang memiliki pilihan yang terbatas, Sudan sendiri awalnya berpihak kepada Ethiopia dan tampak mengambil pendekatan yang lebih pragmatis dan melihat GERD sebagai potensi, termasuk impor listrik, pencegahan banjir, dan penjeratan sedimen besar yang dibawa oleh Sungai Nil Biru. Namun, sejak penggulingan al-Bashir tahun 2019 dan agresi milisi Ethiopia di wilayah al-Fashqa di Sudan yang berujung pada sengketa perbatasan, Sudan telah mengambil sikap yang lebih keras terhadap GERD dengan jelas menyatakan bahwa mereka tidak akan menerima tindakan sepihak apapun yang dilakukan Ethiopia. Selain itu juga, Sudan memiliki kekhawatiran pada keamanan bendungan dan sulitnya mempercayai Ethiopia terkait perselisihan di perbatasan al-Fashqa (Attia & Saleh, 2021).

Ketika Mesir dan Sudan menuntut adanya perjanjian yang melandasi kegiatan GERD dan jaminan atas hak historis milik mereka, Ethiopia sendiri menginginkan "tidak adanya perjanjian". Hal ini tentu saja bermaksud untuk tetap mempertahankan hak yang seharusnya didapatkan Ethiopia dari awal. GERD sendiri mempunyai potensi meliberalisasi Ethiopia secara signifikan, baik secara politik maupun ekonomi, dengan meningkatkan akses terhadap listrik, memfasilitasi pertumbuhan PDB, dan menarik investasi asing langsung dan pembangunan infrastruktur. Hal ini dapat membuka jalan bagi Ethiopia untuk mengembangkan dominasi regionalnya dan menggeser keseimbangan kekuatan antara negara-negara tepi sungai, sehingga menantang peran kepemimpinan tradisional Mesir di wilayah tersebut (Attia & Saleh, 2021).

Kepentingan Ethiopia, Mesir, dan Sudan yang sama-sama tidak ingin terciptanya suatu perjanjian yang akan menguntungkan salah satu pihak sejalan dengan teori yang dicetus oleh Arthur Stein yang menjelaskan mengenai suatu kondisi yang melatarbelakangi terbentuknya rezim internasional

pada dunia yang anarki. Kondisi tersebut diistilahkan oleh Stein sebagai suatu dilema, yaitu Dilemma of common interest dan Dilemma of common aversions. Perbedaan dari kedua dilema tersebut ialah pada situasi dilemma of common interest tiap-tiap aktor mempunyai kepentingan yang sama dalam memastikan tercapainya suatu hasil yang diingini bersama, tetapi pada dilemma of common aversions tiap-tiap aktor mempunyai kepentingan yang sama dalam menghindari hasil tertentu (Stein, 1982).

Pada permasalahan sengketa Sungai Nil, dilemma of common aversions adalah yang paling tepat untuk menganalisis kondisinya. Dimana dalam hal ini ketiga negara sama-sama tidak ingin mencapai suatu kesepakatan yang akan menguntungkan salah satu pihak, Mesir tetap ingin melanjutkan hegemoninya di Sungai Nil dan melindungi kepentingannya, Ethiopia ingin menggunakan haknya sebagai penghasil terbesar aliran sungai Nil, serta Sudan ingin keamanan negaranya terjamin karena letak dari konstruksi GERD berada di sekitar 14 km sebelah timur perbatasan Sudan. Untuk penanganannya sendiri, Stein telah menjelaskan secara jelas bahwa cara rezim mengatasi dilema yang terjadi, yaitu pada situasi dilemma of common interest penanganannya dilakukan dengan kolaborasi. Sementara, pada situasi dilemma of common aversions ditangani dengan cara koordinasi (Stein, 1982). Dalam hal ini, pada permasalahan sengketa GERD, pihak Ethiopia sendiri telah menyatakan dan percaya bahwa masalah yang dihadapi adalah masalah antara Ethiopia, Mesir dan Sudan dan tidak ada hubungannya dengan siapa mediatoriya, melainkan kompromi apa yang ditawarkan oleh para pihak (Ethiopian Embassy, 2021)

Hambatan Eksternal

Utamanya Amerika Serikat, yang menjadi salah satu hambatan bagi Uni Afrika dalam menangani Sengketa GERD. Dalam agenda keamanan, berbagai aktor internasional yang sebagian besar merupakan negara adidaya menaruh perhatian pada isu penanganan perselisihan antara berbagai negara yang bersengketa. Mereka berusaha untuk menggunakan pengaruhnya kembali di Afrika (European Parlement, 2021). Selain AS, Uni Eropa juga melibatkan diri dalam perundingan GERD sebagai pengamat dan mendukung

proses yang dipimpin AU, berbeda dengan AS yang sangat menonjolkan keberpihakan kepada salah satu pihak. EU juga tidak memberikan tekanan melalui pembekuan pendanaan ke Ethiopia seperti yang dilakukan AS pada masa pemerintahan Trump. Aktor asing lainnya yang berkepentingan dalam negosiasi GERD adalah Liga Arab, yang berpusat di Kairo, Mesir. Liga Arab menawarkan dukungannya terhadap Mesir dan Sudan dalam perselisihan GERD dan menganggap keamanan air Mesir dan Sudan sebagai bagian dari keamanan Arab. Namun, tiga negara anggota (Djibouti, Somalia, dan Qatar) telah menolak resolusi Liga Arab mengenai perselisihan GERD yang sebagian besar ditentukan oleh Mesir. Menurut sebagian negara anggota, Mesir sebagai tuan rumah Liga Arab menggunakan sebagai instrument untuk memanipulasi kepentingannya di Kawasan Arab (Daily News Egypt, 2020). Selain keterlibatan dari pihak asing, terbatasnya kemampuan sumber daya manusia pada Uni Afrika, serta kurangnya koordinasi di antara anggota organisasi Uni Afrika, juga menjadi salah satu faktor penghambat.

Dalam hal ini, sesuai dengan pemaparan data pada sub-bab sebelumnya bahwa Uni Afrika telah mengajukan berbagai konsensus dalam rangka memediasi ketiga negara yang berkonflik, namun yang menjadi tantangan ialah tidak adanya rasa kebersamaan antar masing-masing negara. Hal ini pun dilandasi dari permasalahan historis perjanjian 1929 dan 1959 yang mengakibatkan hubungan antar negara di DAS Nil diwarnai dengan ketidakpercayaan, perselisihan pendapat, dan isu air yang berkembang menjadi agenda keamanan regional dalam jangka waktu yang lama (Mohammed, 2021). Selain itu, tidak adanya badan arbitrase khusus mengenai penyelesaian sengketa sumber daya air, terbatasnya kemampuan sumber daya manusia di organisasi internasional tersebut, serta kurangnya koordinasi di antara anggota organisasi internasional, menjadi salah satu tantangan yang dihadapi Uni Afrika, dimana negara-negara yang bersengketa tidak memiliki kerangka hukum mengenai pengelolaan dan penggunaan aliran air lintas batas. Dikarenakan tidak memiliki

kerangka yang memandu proses mediasi, akhirnya negosiasi saat ini hanya didasarkan pada posisi masing-masing negara.

Selain itu, rekomendasi Biro AU mengenai perjanjian komprehensif terbatas pada Sungai Nil Biru, sementara tidak semua negara tepi Sungai Nil Biru terwakili dalam negosiasi tersebut. Uni Afrika juga kekurangan kapasitas kelembagaan dan hukum yang dapat memediasi sengketa perairan lintas batas. Perjanjian harus inklusif dan mencakup seluruh negara bagian tepi sungai karena sejauh ini perselisihan mengenai GERD hanya menyangkut tiga negara saja, sedangkan isu pemanfaatan Sungai Nil menjadi tujuan pembangunan dan perhatian seluruh negara hilir dan hulu. Tidak hanya hukum dan kelembagaan yang kurang, pengalaman dalam menangani masalah pengelolaan sumber daya air dan menyelesaikan sengketa sungai di benua Afrika juga kurang. Uni Afrika (AU) atau Organisasi Persatuan Afrika (OAU) sebelumnya tidak memiliki rekam jejak dalam menyelesaikan sengketa sumber daya air seperti Sengketa Sungai Nil yang sebagian besar disengketakan. Karena sengketa sumber daya air berpotensi menciptakan keamanan regional dan kontinental, kapasitas mediasi dan pengelolaan konflik yang mandiri di Afrika harus didukung oleh kapasitas kelembagaan yang kuat, contohnya seperti membentuk komite ad-hoc yang terdiri dari para ahli eksternal. Namun, menemukan ahli dari Afrika merupakan tantangan tersendiri karena tidak banyak ahli hidrologi Afrika dan ahli hukum air internasional (PSC Report, 2020).

4. KESIMPULAN

Uni Afrika sebagai organisasi regional yang menaungi ketiga negara tersebut terlibat dalam proses mencapai kerjasama terkait permasalahan GERD karena sesuai dengan pasal pada perjanjian DoP bahwa perselisihan yang timbul dapat dirujuk kepada ketua negara bagian atau Uni Afrika. Namun dalam prosesnya, Uni Afrika menghadapi beberapa hambatan yang berakhir dengan kegagalan dalam mencapai kesepakatan. Hambatan-hambatan tersebut, yaitu: 1) Hambatan Internal, yaitu rezim yang dibentuk oleh Mesir dan Inggris Raya melalui *Nile Waters Agreement in 1929* dan *the 1959 Nile Waters Agreement in Sudanese-Egyptian* yang isinya tidak menjelaskan mengenai penyelesaian perselisihan di masa depan sehingga membuka peluang tidak akan ada kesepakatan, kepentingan nasional yang terus berkelanjutan dalam setiap perundingan dan tindakan sepihak dari masing-masing negara anggota, serta hal yang paling menghambat ialah keengganannya dari ketiga negara itu sendiri untuk mewujudkan kesepakatan yang adil; 2) Hambatan Eksternal, dimana Uni Afrika tidak memiliki rekam jejak terkait penanganan sengketa konflik sumber daya air seperti Sungai Nil, AU juga kekurangan kapasitas kelembagaan dan hukum yang dapat memediasi sengketa perairan lintas batas, serta kurangnya sumber daya manusia dalam organisasi tersebut karena tidak memiliki ahli yang berkaitan dengan konflik, intervensi dari pihak-pihak asing seperti AS, EU, dan Liga Arab juga mempengaruhi proses penyelesaian sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

- African Union. (2020c). Statement on the Virtual Ministerial Meeting of the Negotiating Parties of the Ethiopian Renaissance Dam (GERD) held on 27 October 2020. <https://au.int/en/pressreleases/20201028/statement-virtual-ministerial-meeting-negotiating-parties-ethiopian>
- Attia, H., & Saleh, M. (2021). The Political Deadlock on the Grand Ethiopian Renaissance Dam. 4. Carlson, A. (2013). Who Owns the Nile? Egypt, Sudan, and Ethiopia's History-Changing Dam. Origins: Current Events in Historical Perspective. <https://origins.osu.edu/index.php/article/who-owns-nile-egypt-sudan-and-ethiopia-s-history-changing-dam> Daily News Egypt. (2020). Arab League Adopts Resolution Supporting Egypt, Sudan in GERD Talks. Daily News Egypt. <https://www.dailynegypt.com/2020/06/24/arab-league-adopts-resolution-supporting-egypt-sudan-in-gerd-talks/>
- Ethiopian Embassy. (2021). GERD Negotiations and Ungrateful Downstream Countries On the Trilateral Negotiations on the GERD. <https://ethiopianembassy.org/a-week-in-the-horn-april-9-2021/>
- European Parlement. (2021). New Ethiopian dam sparks controversy among Nile states. PE 659.412, 4.
- Krasner, S. D. (2017). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. International Organization, 36(2), 111–131. <https://doi.org/10.4324/9781315251981-5>

- Lumumba, P. L. O. (2007). The Interpretation of the 1929 Treaty and its Legal Relevance and Implications for the Stability of the Region. *African Sociological Review*, 11(1), 10–24. <https://doi.org/10.4314/asr.v1i1.51419>
- Machado, J. (2009). What's the Blue Nile and the White Nile? *The Times of India*.<https://web.archive.org/web/20170308001739/http://timesofindia.indiatimes.com/home/sunday-times/Whats-the-Blue-Nile-and-the-White-Nile/articleshow/4027990.cms>
- Maru, M. T. (2020). The Nile Rivalry and Its Peace and Security Implications : What Can the African Union Do ? 1(1), 1-14.
- Mbaku, J. M. (2020). The Controversy Over The Grand Ethiopian Renaissance Dam.<https://www.brookings.edu/articles/the-controversy-over-the-grand-ethiopian-renaissance-dam/>
- Mohammed, B. K. (2021). How the Concept of "African Solutions for African Problems" Can Be Applied to Resolve the GERD Dispute. *Open Journal of Political Science*, 11(04), 594- 613. <https://doi.org/10.4236/ojps.2021.114038>
- Mulat, A. G., & Moges, S. A. (2014). Assessment of the Impact of the Grand Ethiopian Renaissance Dam on the Performance of the High Aswan Dam. *Journal of Water Resource and Protection*, 06(06), 583–598.
- Mustaqim, A. H. (2023). 5 Fakta Bendungan Grand Renaissance Sungai Nil yang Dibangun Ethiopia. *Sindo News*. bendungan-grand-renaissance-sungai-nil-yang-dibangun-ethiopia-1694758176?showpage=all
- NBI. (2019). A Long River Journey 20 Years Of Cooperation Under The NBI. February. Oloo, A. (2007). The Quest for Cooperation in the Nile Water Conflicts: The Case of Eritrea. *African Sociological Review*, 11(1), 95–105. <https://doi.org/10.4314/asr.v1i1.51447>
- PSC Report. (2020). The AU's role beyond the GERD negotiations. <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/the-aus-role-beyond-the-gerd-negotiations>
- Stein, A. A. (1982). Coordination and Collaboration: Regimes in an anarchic world. *International Organization*, 36(2), 299–324. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018968>
- Strange, S. (1982). Cave! hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, 36(2), 479–496. <https://doi.org/10.1017/S0020818300019020>
- VOA Indonesia. (2023). Ethiopia, Mesir, Sudan Mulai Lagi Perundingan Bendungan Nil.<https://www.voaindonesia.com/a/etiopia-mesir-sudan-mulai-lagi-perundingan-bendungan-nil/7281544.html>