

**BAB II**

**DINAMIKA TATANAN KELOLA AIR LINTAS BATAS DAN  
PEMBANGUNAN GRAND ETHIOPIAN RENAISSANCE DAM (GERD)  
DI KAWASAN SUNGAI NIL**

Sungai Nil dipandang bukan hanya sebagai keajaiban geografis sebab panjang alirannya yang melewati sebelas negara, melainkan merupakan arena hidropolitik yang di dalamnya meliputi permainan dan persaingan kekuasaan negara-negara di kawasan Afrika Timur dan Afrika Utara. Selama berabad lamanya, Sungai Nil tak terelakkan telah menjadi penopang bagi persediaan kebutuhan ratusan juta manusia di sekitar wilayah cekungan Nil. Keperluan konsumsi air bersih, kebutuhan pertanian, hingga transportasi dan kebutuhan dasar lainnya menjadi contoh beberapa sektor yang dipenuhi oleh Sungai Nil. Dalam kerangka hubungan internasional, air, seperti misalnya di Sungai Nil, tidak hanya bernilai sebagai sumber daya alam yang menyokong kebutuhan pokok, tetapi juga dilihat sebagai aset strategis sebuah negara yang menjadi elemen penting bagi stabilitas kawasan terutama di area cekungan sungai lintas batas. Sungai Nil menjadi salah satu instrumen geopolitik yang digunakan sebagai alat untuk mengamankan kepentingan nasional, mempertahankan kekuasaan dan dominasi, hingga menantang kekuasaan dalam sebuah struktur internasional yang ada (Al-muqdadadi, 2022).

## 2.1 Keberlangsungan Legitimasi Perjanjian Lama

Asal kondisi tatanan kelola perairan lintas batas Nil saat ini banyak dipengaruhi oleh keberadaan perjanjian Anglo-Egyptian tahun 1929, dimana perjanjian ini dibuat untuk mengamankan kepentingan kolonial Inggris di wilayah Mesir atas kestabilan kawasan terkait mekanisme pemanfaatan Sungai Nil. Perjanjian air 1929 mengatur pengelolaan dan distribusi air Nil dengan memberikan angka pasti bagi ketersediaan air sungai yang melintas dan tiba di Mesir dengan menetapkan sebesar 48 miliar meter kubik (BMC) per tahun dari jumlah rata-rata aliran air Nil sebesar 84 BMC (Lumumba, 2007). Warisan perjanjian kolonial ini kemudian disusun ulang pada tahun 1959 atas tuntutan Sudan untuk meninjau ulang mengenai suplai sumber daya air Nil pasca-kemerdekaannya dari Inggris. Perjanjian lama direvisi dengan memberikan Sudan jatah penggunaan air Nil sebesar 18,5 BMC dan kuota air bagi Mesir meningkat menjadi 55,5 BMC (Yihdego, dkk., 2017). Selain itu, kedua perjanjian air Nil ini memberikan Mesir kuasa untuk tidak menyetujui pembangunan di atas Sungai Nil terutama yang berpotensi untuk mengganggu aliran sumber daya air Nil di hari mendatang. Pada akhirnya, perjanjian bilateral antara Mesir dengan Sudan inilah yang menjadi landasan dasar bagi aturan dan praktik pemanfaatan sumber daya air lintas batas di kawasan Sungai Nil.

Eksklusivitas perjanjian lama air Nil yang hanya mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan Mesir serta Sudan atas sumber daya air tentunya menanamkan rasa ketidakpuasan bagi negara hulu seperti Etiopia terhadap suasana tata kelola Sungai Nil pada saat itu yang tidak mencerminkan prinsip keadilan dan kesetaraan dalam

pemanfaatan sumber daya lintas batas. Sejak awal, perancangan dan pembuatan kedua perjanjian tidak pernah melibatkan negara-negara hulu termasuk Etiopia yang padahal merupakan kontributor terbesar di wilayah Nil Biru. Etiopia menolak legitimasi dari kedua perjanjian air Nil dengan menyatakan bahwa negaranya tidak memiliki kewajiban untuk mematuhi karena tidak pernah dilibatkan di awal perundingan dan pengambilan keputusan (Gebrehiwet, 2020). Ketidakadilan ini kemudian menjadi pemicu adanya dinamika konflik yang berulang di kawasan Sungai Nil. Ketegangan antara negara hulu dan hilir diciptakan dari asimetri distribusi hak dan akses pemanfaatan sumber daya yang berasal dari kerangka legal yang tidak inklusif tersebut (Kikoyo & Patricia, 2026). Hal itu menimbulkan kecenderungan kepentingan akan pembangunan dan keamanan nasional saling berbenturan antar negara sehingga memunculkan konflik di kawasan Sungai Nil. Konflik yang terjadi di kawasan Nil tidak selalu berbentuk konfrontasi terbuka juga perang kekuatan militer, melainkan dapat terlihat melalui persaingan politik yang alot, negosiasi yang kerap buntu, dan saling memberi tekanan di ruang internasional (Hussein & Grandi, 2017). Kedua perjanjian air Nil tersebut menjadi sumber ketidakstabilan yang terus dipelihara dalam hubungan bernegara di kawasan Sungai Nil.

Dinamika konflik yang terus berulang akibat pengelolaan sumber daya air lintas batas yang tidak adil menggerakkan negara-negara riparian Nil untuk menemukan sebuah mekanisme penyelesaian konflik yang lebih terstruktur dan diplomatik. Upaya ini salah satunya dilakukan dengan menyatukan kepentingan dalam satu wadah dialog dan kerja sama untuk mengurangi ketegangan politik.

Salah satu inisiatif awal forum kerja sama di kawasan Nil adalah Hydromet yang dibentuk pada tahun 1967. Hydrometeorological Survey of the Catchments of Lakes Victoria, Kyoga, and Albert atau disebut juga dengan “Hydromet” merupakan institusi kerja sama *ad-hoc* wilayah cekungan Nil yang pendiriannya melibatkan beberapa negara riparian seperti Mesir, Uganda, Tanzania, Kenya, dan Sudan serta didukung pula oleh lembaga internasional seperti United Nations Development Programme (UNDP) dan World Meteorological Organization (Jungudo, 2021; Kikoyo & Patricia, 2026; Mekonnen, 2010). Proyek kerja sama ini lebih bersifat teknis serta berbasis data dan ilmu pengetahuan dengan berfokus pada pengumpulan dan analisis data hidrologi di wilayah Danau Victoria dan bertujuan untuk memfasilitasi data bersama dan meningkatkan pemahaman bersama terkait hal-hal teknis seperti pola aliran air dan iklim di pangkal Sungai Nil (Mekonnen, 2010; Mohammed, 2025).

Selain Hydromet yang berfokus pada kerja sama teknis, pada tahun 1983 Mesir kembali memelopori pembentukan sebuah inisiatif kerja sama yang turut memfasilitasi dialog terkait pembangunan kawasan Sungai Nil, yaitu Undugu Group. Undugu dibentuk sebagai forum kerja sama ekonomi dan pembangunan yang melibatkan beberapa negara riparian seperti Mesir, Sudan, Uganda, dan Republik Demokratik Kongo. Forum ini bertujuan memperkuat hubungan antarnegara Nil melalui pendekatan teknis dan non-teknis seperti ekonomi, sosial, dan budaya, yang juga sejalan dengan makna kata “*undugu*” yang berarti “persaudaraan” dalam bahasa Swahili yang juga menjadi dasar normatif pembentukannya (Paisley & Henshaw, 2013). Meskipun demikian, Undugu tidak

berkembang menjadi mekanisme kerja sama kelembagaan yang kuat dan permanen dalam pengelolaan air, namun lebih berfungsi sebagai wadah dialog politik yang kapasitasnya terbatas dalam mendorong kebijakan air lintas negara (Mohammed, 2025).

Memasuki tahun 1990-an, negara-negara riparian Sungai Nil mulai mengembangkan inisiatif kerja sama yang lebih terstruktur sebagai keberlanjutan dari upaya institusionalisasi pengelolaan sumber daya air lintas batas kawasan Nil. Pada tahun 1992, diluncurkan *Technical Cooperation Committee for the Promotion of the Development and Environmental Protection of the Nile Basin* (TECCONILE) yang menandai pergeseran arah kerja sama teknis menjadi lebih terkoordinasi dan inklusif. Keanggotaan TECCONILE melibatkan lebih banyak negara riparian Nil dengan keanggotaannya terdiri dari lima negara utama seperti Mesir, Sudan, Uganda, Rwanda dan Tanzania dengan Etiopia, Burundi, Kenya, dan Eritrea sebagai negara pengamat (Jungudo, 2021). Inisiatif kerja sama ini berfokus pada isu pembangunan berkelanjutan, kualitas air, serta perlindungan lingkungan di kawasan Sungai Nil, termasuk melalui pertukaran data, perencanaan proyek bersama, dan penguatan kapasitas institusional (Jungudo, 2021; Paisley & Henshaw, 2013). Walaupun TECCONILE tidak berhasil menciptakan solusi jangka panjang untuk masalah pembagian air lintas batas Nil, namun melalui institusi tersebut program *Nile Basin Action Plan* lahir sebagai kerangka awal identifikasi proyek-proyek prioritas pembangunan pengelolaan air di tingkat regional dan membangunkan kesadaran negara-negara riparian akan pentingnya mekanisme

kerja sama institusional yang inklusif dan luas (Jungudo, 2021; Paisley & Henshaw, 2013).

Pada praktiknya berbagai inisiatif kerja sama tersebut memiliki keterbatasan hasil dan implementasi terutama karena sifat institusinya yang tidak menjangkau urusan politik dan keterikatan hukum. Walaupun begitu, hal ini tidak menjadikan negara-negara riparian berhenti berusaha menemukan kerangka kerja sama baru yang lebih inklusif dan komprehensif. Oleh karenanya, pada tahun 1999, sepuluh negara riparian Nil membentuk sebuah mekanisme kerja sama yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga menggabungkan masalah pembangunan dengan politik diplomatik antarnegara (Purnomo, 2022). Lembaga Nile Basin Initiative (NBI) ini dibentuk sebagai mekanisme kerja sama sementara dengan keanggotaannya meliputi Mesir, Sudan, Sudan Selatan, Etiopia, Uganda, Rwanda, Kenya, Tanzania, Burundi, dan Republik Kongo dengan Eritrea sebagai negara pengamat. Pembentukan NBI ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan negara riparian terhadap sebuah forum yang memfasilitasi dialog dan koordinasi bersama dalam hal pengelolaan sumber daya air Nil secara inklusif dan kolektif. Selain itu, NBI dibentuk dengan tujuan untuk menjadi mekanisme kerja sama yang mengedepankan pembangunan sosial-ekonomi melalui pengelolaan pemanfaatan sumber daya air lintas batas (Mohammed, 2025).

Selain menyediakan fasilitas struktur kelembagaan dalam upaya kerja sama, NBI pula mengembangkan berbagai program yang memadukan dialog mengenai penyusunan kebijakan dengan implementasi teknis di lapangan. Salah satu kerangka utama program NBI yaitu Shared Vision Program (SVP). SVP merupakan

program kerja sama dengan kerangka yang berfokus pada harmonisasi kebijakan, penyediaan dan pertukaran data informasi, pembangunan kapasitas, serta peningkatan kepercayaan antarnegara anggota untuk kerja sama jangka panjang. Contoh proyek yang dihasilkan berupa proyek manajemen dan perencanaan sumber daya air, pelatihan terapan, dan pemanfaatan air untuk agrikultur secara efisien (Nile Basin Initiative, 2019). Selain itu, NBI memiliki dua program sub-regional atau Subsidiary Action Program (SAP) yaitu Eastern Nile Subsidiary Action Program (ENSAP) yang melibatkan Mesir, Sudan, dan Etiopia, serta Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program (NELSAP) yang mencakup negara-negara sekitar kawasan Danau Victoria atau ekuator Nil (Cascão, 2009). Kedua program sub-regional ini disusun untuk mendorong pengembangan proyek pembangunan infrastruktur air dan energi serta lingkungan melalui mekanisme yang lebih praktis dan fokus sesuai dengan potensi dan kebutuhan masing-masing wilayah bagian (Paisley & Henshaw, 2013).

Selain dari keanggotaannya yang meliputi sepuluh negara cekungan Sungai Nil, Nile Basin Initiative (NBI) turut melibatkan aktor eksternal untuk keperluan pendanaan dan teknis. Salah satu instrumen berkaitan hal tersebut adalah Nile Basin Trust Fund yang dikelola oleh NBI dengan dukungan dari lembaga internasional seperti World Bank. Peran lembaga keuangan internasional dalam NBI ini bertujuan sebagai penyedia bantuan pinjaman atau pendanaan bagi proyek-proyek pembangunan bersama serta insentif bagi negara riparian sebagai kompensasi keterlibatan dalam kerja sama regional (Cascão & Nicol, 2016). Adanya

keterlibatan eksternal ini pula membantu NBI untuk memperkuat kapasitas NBI secara kelembagaan akibat tidak adanya kekuatan hukum formal.

Pembentukan NBI sebagai mekanisme kerja sama menggambarkan titik krusial dalam tatanan pengelolaan Sungai Nil dengan menandai adanya pergeseran kerja sama dari yang semula umumnya bersifat bilateral menuju multilateral. Selain itu, konsep kerja sama yang dibawa oleh NBI tidak berfokus pada pembagian jumlah volume debit air Nil semata melainkan mengedepankan bagaimana pemanfaatan sumber daya ini dapat didistribusikan secara lebih luas dan merata kepada seluruh negara anggota. Meskipun begitu, NBI bukan merupakan mekanisme yang dirancang sebagai organisasi kerja sama permanen. Tujuan dibentuknya NBI sebagai mekanisme temporer adalah untuk memfasilitasi pembentukan kerangka kerja sama yang lebih formal dan memiliki kapasitas hukum yang kuat dan mengikat (Kameri-Mbote, 2007; Woldetsadik, 2017). Tujuan tersebut direalisasikan dengan mengeluarkan Cooperative Framework Agreement (CFA) pada tahun 2010.

Kerangka perjanjian kerja sama atau Cooperative Framework Agreement (CFA) bertujuan untuk mewujudkan tatanan kelola sungai lintas batas Nil yang lebih inklusif dengan praktiknya terus mengedepankan prinsip “equitable and reasonable utilization” yang diadopsi dari hukum air internasional. Dalam arti lain, CFA dimaksudkan untuk menjadi instrumen tatanan kelola air Nil yang posisi dan perannya menggantikan tata kelola lama yang berasal dari dua perjanjian historis terdahulu. Dengan kerangka dari CFA, negara-negara riparian Nil memiliki peluang untuk terlibat dalam pengambilan keputusan secara lebih setara mengenai

pengelolaan dan pemanfaatan air Nil. Di tahun yang sama, yaitu 2010, NBI membuka proses penandatanganan dan ratifikasi untuk kerangka CFA dan mendapat respon yang baik terutama dari negara-negara hulu yang selama ini menerima ketidakadilan dari perjanjian historis. Sayangnya, prinsip yang dikedepankan oleh CFA berbenturan dengan kepentingan Mesir juga Sudan yang ingin hak historisnya tetap terjaga (Ramadhan, 2024).

Berbeda dengan negara hulu seperti Etiopia, Mesir menolak keras CFA sebagai kerangka tata kelola baru untuk air lintas batas di wilayah Sungai Nil. Negara hilir terutama Mesir melihat CFA sebagai ancaman bagi eksistensi hak historis yang telah diterapkan selama puluhan tahun. Prinsip pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya yang berasaskan pada keadilan dan kesetaraan memberikan peluang bagi negara hulu untuk membangun proyek-proyek pembangunan di atas Sungai Nil. Hal ini menjadikannya tumpang tindih dengan asas untuk tidak menimbulkan kerusakan, ancaman, dan bahaya bagi negara lain yang selalu Mesir tekankan. Kekhawatiran dan penolakan Mesir dan Sudan atas CFA mengakibatkan kedua negara menanggukhan partisipasi aktif dalam kegiatan negosiasi di NBI, terutama untuk proses dialog CFA sampai kepentingan Mesir dan Sudan dipertimbangkan ulang (Kikoyo & Patricia, 2026). Karena bagi kedua negara, terutama Mesir, Sungai Nil bukan hanya masalah ekonomi tetapi soal isu keamanan nasional mereka atas air Nil sebagai sumber daya utama negaranya.

Kegagalan CFA untuk memperoleh kesepakatan dari seluruh anggota NBI memperlihatkan adanya hambatan fundamental dalam menjembatani kepentingan antarnegara terutama negara hilir dengan negara hulu kawasan Sungai Nil.

Buntutnya keberlanjutan CFA akibat absennya partisipasi dan kesepakatan aktor kunci wilayah basin Sungai Nil, Mesir dan Sudan, mengakibatkan kekosongan kerangka aturan yang dimanfaatkan oleh Etiopia untuk menggerakkan kepentingannya ke dalam ruang politik internasional. Dalam konteks ini, Etiopia sebagai negara hulu yang gencar mendorong keadilan pemanfaatan air Nil untuk semua negara basin memutuskan untuk melakukan pembangunan bendungan di hulu Nil sebagai salah satu proyek infrastruktur air skala besar yang diharapkan akan menopang perekonomian dan pengembangan energi domestik juga menyeimbangkan kekuatan dan poros kesetaraan dalam pengelolaan sumber daya lintas batas Nil. Proyek bendungan Etiopia ini menandakan adanya dinamika baru yang mengubah tatanan politik, ekonomi, dan kelembagaan di wilayah air lintas batas Nil, serta menandai kegagalan institusi regional dalam mewisadahi kepentingan dari setiap negara anggota (Yihdego et al., 2017).

## **2.2 Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD): Motif dan Eskalasi Konflik**

Etiopia mengumumkan pelaksanaan proyek pembangunan nasional Grand Ethiopia Renaissance Dam (GERD) untuk pertama kalinya secara terbuka pada 31 Maret 2011 sebagai proyek infrastruktur air strategis di Kawasan Sungai Nil. Proyek pembangunan GERD merupakan agenda Etiopia untuk membangun sebuah bendungan raksasa yang memiliki kapasitas penyimpanan air sebesar 74 miliar meter kubik (BMC) di daerah aliran Nil Biru bagian Benishangul-Gumuz, Etiopia (Mohammed, 2025). Pembangunan Bendungan ini menjadi proyek infrastruktur pembangkit listrik tenaga air terbesar di kawasan Afrika setelah berhasil mengalahkan Bendungan Tinggi Aswan di Mesir dengan kapasitas produksi listrik

mencapai 5.150 megawatt. Dengan kapasitas listrik sebesar itu, Etiopia tidak hanya berencana untuk memenuhi kebutuhan energi domestik negaranya melainkan menjadi pusat produksi dan distributor sumber energi terbarukan di kawasan Afrika melalui sektor ekspor sumber daya energi listrik regional (Eldairy & Hossain, 2021).

Bendungan yang kini dikenal dengan nama Grand Ethiopian Renaissance Dam atau disingkat dengan GERD pada awalnya diresmikan dengan nama Millennium Dam pada tanggal 2 April 2011 saat proyek pembangunan bendungan diumumkan. Namun, nama bendungan tersebut diganti menjadi Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) pada 20 April dimana kata "Renaissance" menurut Meles Zenawi, Perdana Menteri Etiopia saat itu, dimaksudkan untuk menggambarkan cita-cita Etiopia akan kebangkitan nasional terutama mengenai kemajuan dan pembangunan ekonomi (Lavers, 2024; Rahma et al., 2024).

Pemerintah Etiopia sendiri merancang pembangunan bendungan GERD sebagai pembangunan nasional yang ditujukan untuk mengatasi krisis energi domestik, memacu proses industrialisasi, dan tentunya memajukan kesejahteraan masyarakat. Kepentingan ini didasarkan salah satunya pada kondisi dimana lebih dari setengah masyarakat Etiopia, yaitu sebesar 60 juta populasi, belum memiliki akses terhadap listrik ketika proyek GERD ini dilakukan (World Bank, 2011). Hal ini menjadi fokus pemerintah Etiopia untuk berupaya mengoptimalkan sumber energi terbarukan dari aliran utama air Nil yang berada di wilayahnya. Selain itu, rencana ekspor energi listrik yang akan ditawarkan kepada negara-negara sekitar seperti Sudan, Kenya, dan Djibouti juga diproyeksikan akan mendukung

pertumbuhan ekonomi nasional dan posisi tawar Etiopia sebagai kekuatan regional baru di kawasan Afrika Timur (Basheer dkk., 2021).

Selain untuk kepentingan ekonomi, GERD digunakan oleh Etiopia untuk memperkuat stabilitas nasional di tengah politik domestik yang bergejolak dengan membangun narasi persatuan nasional untuk pembangunan dan kemajuan negara. Proyek ini dilihat sebagai simbol kebangkitan, persatuan, dan kedaulatan serta pembebasan diri dari ketimpangan historis yang selama ini ada di dalam tata kelola air Nil. Hak ini diperkuat dengan kemandirian Etiopia dalam melakukan pendanaan bagi pembangunan GERD yang didapat sebagian besarnya berasal dari pembelian obligasi negara oleh rakyat, penggalangan dana, donasi, hingga pemotongan gaji sukarela sebagai bentuk dukungan masyarakat terhadap proyek nasional ini (Assefa & Gedifew, 2021). Maka dari itu, keberadaan dan keberlanjutan pembangunan GERD mengartikan harapan, kebanggaan, dan cita-cita kebangkitan nasional setelah ketidakberdayaan dari ketimpangan, ketergantungan eksternal, dan kemiskinan panjang yang dialami oleh Etiopia.

Meskipun terlihat menjanjikan dengan segala prospeknya, pembangunan GERD meningkatkan ketegangan politik di antara negara-negara riparian Nil dan berkembang menjadi sebuah sengketa regional. Bendungan ini dibangun di atas aliran utama Sungai Nil penyokong sebesar 85% air yang mengalir dari wilayah hulu menuju Mesir dan Sudan di bagian hilir sungai (Cascão & Nicol, 2016). Letak geografis tersebut mengakibatkan adanya potensi dampak langsung ke negara hilir dari setiap aktivitas bendungan seperti pengisian waduk dan mekanisme operasional bendungan yang memengaruhi perubahan aliran air Nil ke wilayah

Mesir serta Sudan. Terlebih bagi Mesir, pembangunan mega bendungan ini menyentuh aspek sensitif mengenai stabilitas air dan keamanan nasional sebagai negara beriklim kering dan bergantung pada Sungai Nil untuk 97% pemenuhan kebutuhan air nasionalnya (Rijntalder, 2025). Oleh karenanya, bagi Mesir, proyek pembangunan GERD bukan sekadar proyek pembangunan domestik negara tetangga melainkan ancaman nyata yang dapat mengganggu kepentingan dan keberlangsungan hidup masyarakat negaranya.

Ketegangan kawasan mulai meningkat ketika Etiopia memutuskan untuk melanjutkan pembangunan bendungannya secara sepihak pada tahun 2011 tanpa melalui persetujuan kesepakatan dengan negara-negara hilir, baik mengenai hukum maupun ketentuan teknis. Tindakan Etiopia saat itu merupakan refleksi atas rasa ketidakpuasan terhadap ketidakadilan dalam tata kelola Nil terlebih ketika upaya negara-negara hilir untuk mendesak prinsip pemanfaatan sumber daya yang adil dalam kerangka Cooperative Framework Agreement (CFA) tahun 2010 gagal mencapai kesepakatan. Negara-negara hilir Nil terutama Mesir tentu tidak menyetujui kerangka kerja sama ini dimana prinsip dan legitimasi “hak historis” miliknya tidak dipertimbangkan sehingga mengancam kepentingannya atas kepastian jumlah kuota air Sungai Nil (Aynalem & Zerai, 2025). Di luar konteks CFA, pembangunan GERD sepihak oleh Etiopia juga bertepatan dengan situasi politik domestik Mesir yang sedang ricuh akibat Arab Spring kala itu. Etiopia mengambil kesempatan ini dengan memanfaatkan momen kelemahan kekuasaan Mesir untuk merealisasikan langsung rencana pembangunan nasionalnya (BBC, 2023; Ramadhan, 2024). Karena bagi Etiopia, pembangunan GERD merupakan

rencana strategis yang bukan hanya sebagai upaya perbaikan krisis energi dan peningkatan ekonomi tetapi juga upaya untuk mengubah arah tatanan kelola Sungai Nil ke arah yang inklusif, setara, dan berkeadilan bagi seluruh negara riparian Nil.

Pembangunan unilateral oleh Etiopia menimbulkan ketidakpercayaan politik yang tinggi akibat minimnya transparansi data teknis terkait mekanisme pengisian dan operasional bendungan. Negara-negara hilir terutama Mesir berkali-kali menuntut adanya pertukaran data rinci mengenai kapasitas penyimpanan air, jadwal pengisian bendungan, serta skenario operasional bendungan saat musim kemarau panjang. Besarnya bangunan bendungan GERD yang mampu menampung air hingga 74 miliar meter kubik membuat Mesir khawatir akan proses pengisiannya jika dilakukan dengan cepat dan tanpa koordinasi karena akan berpengaruh pada penurunan debit air untuk keperluan pertanian, pengairan, pangan, dan keberlanjutan ketersediaan air domestik nantinya (Baradei, dkk., 2022; Whittington, 2025). Kekhawatiran Mesir menjadi semakin nyata karena hingga kini belum terdapat kesepakatan hukum yang bersifat mengikat terkait mekanisme pengisian dan operasional bendungan dalam kondisi normal maupun saat terjadi kekeringan ekstrim sedangkan proses pengisian sudah dilakukan Etiopia sejak tahun 2020.

Pengisian air untuk proyek GERD memberikan sedikit banyak dampak pada Bendungan Aswan di Mesir dan Bendungan Roseires di Sudan. Kecepatan pengisian dan jangka waktunya berpotensi memengaruhi jumlah air yang tiba pada kedua bendungan tersebut terutama pada waktu-waktu kemarau yang meningkatkan potensi kekeringan di Sungai Nil. Pengurangan aliran air sebesar

35% ke Bendungan Aswan akibat pengisian cepat GERD berdampak pada penurunan kapasitas irigasi dan produksi pertanian di wilayah Mesir (Baradei, 2022). Selain itu, penurunan volume air ini juga turut berdampak pada kapasitas produksi energi listrik di Bendungan Aswan. Tidak hanya Mesir, perubahan aliran air akibat fase pengisian GERD turut memengaruhi aktivitas Bendungan Roseires di Sudan. Pada fase pengisian waduk Etiopia tahap pertama tahun 2020, akibat penurunan volume air secara mendadak menyebabkan beberapa instalasi pengolahan air bersih di Khartoum sempat berhenti beroperasi. Hal ini tentunya mengundang kemarahan Sudan kepada Etiopia yang melakukan pengisian waduk secara sepihak tanpa adanya kesepakatan dengan negara di bawahnya. Selain itu, Bendungan GERD di wilayah hulu memengaruhi jumlah sedimen lumpur yang kerap terbawa pada aliran Sungai Nil terutama ketika banjir. Pengurangan sedimen ini akan mencegah pendangkalan waduk di Sudan namun pada waktu yang sama juga menyebabkan lahan-lahan pertanian di sepanjang sungai kehilangan pupuk alaminya.

Selama proyek pembangunan GERD berlangsung sejak 2011, respon dari negara hilir terutama Mesir dan Sudan berkembang dalam bentuk diplomatik, politik, dan keamanan. Walaupun begitu, pembangunan GERD sempat mendapatkan respon berupa ancaman keamanan secara implisit yang disampaikan oleh Mesir di ruang publik. Salah satu peristiwa tersebut adalah insiden Juni 2013 ketika sebuah pertemuan antara Presiden saat itu, Mohamed Morsi, dan sejumlah politisi Mesir disiarkan secara tidak sengaja, memperlihatkan diskusi terbuka mengenai kemungkinan opsi militer, termasuk sabotase bendungan dan dukungan

terhadap kelompok oposisi di Ethiopia. Peristiwa ini didokumentasikan luas oleh media internasional seperti *BBC News* dan *Al Jazeera*, dan menjadi indikasi bagaimana isu GERD mulai diposisikan dalam kerangka keamanan nasional Mesir (Al Jazeera, 2013; BBC News, 2013; Tekuya, 2020). Seiring waktu, pernyataan pejabat Mesir juga kerap menegaskan bahwa Sungai Nil merupakan “garis kehidupan” negara tersebut, mengingat sekitar 90–97% kebutuhan air nasional bergantung pada aliran sungai ini (Swain, 2011; Salman, 2021).

Di sisi lain, posisi Sudan menunjukkan dinamika yang lebih fluktuatif sepanjang periode sengketa. Pada tahap awal pembangunan GERD sekitar tahun 2011, Sudan menyuarakan kekhawatiran terhadap potensi dampak bendungan terhadap keamanan dan aliran air. Namun, dalam beberapa tahun berikutnya, Sudan mulai menunjukkan sikap yang lebih mendukung proyek tersebut, terutama karena potensi manfaat seperti pengendalian banjir, peningkatan irigasi, dan stabilitas aliran air untuk pembangkit listrik di Bendungan Roseires (Cascão & Nicol, 2016; Wheeler et al., 2020). Dukungan ini kemudian berubah kembali sejak tahun 2020, terutama setelah dimulainya pengisian waduk tanpa kesepakatan yang jelas, yang memunculkan kembali kekhawatiran terkait keselamatan bendungan dan koordinasi operasional antarnegara.

Perubahan sikap Sudan semakin terlihat dalam berbagai pernyataan resmi yang menyoroti aspek keamanan domestik. Beberapa pejabat Sudan menyatakan bahwa keberadaan GERD yang berjarak relatif dekat dengan Bendungan Roseires menimbulkan risiko langsung bagi jutaan penduduk. Dalam laporan dan pemberitaan internasional, pejabat Sudan menyebut bahwa hingga 20 juta warga

dapat terdampak jika terjadi kegagalan bendungan atau ketidakteraturan aliran air (Al Jazeera, 2021). Pernyataan ini memperlihatkan bagaimana isu GERD tidak hanya dipahami sebagai proyek pembangunan energi, tetapi juga sebagai potensi ancaman terhadap keselamatan manusia dan infrastruktur di wilayah hilir.

Dalam hal ini, Etiopia menanggapi ketegangan hubungan dengan Mesir dan Sudan dengan menegaskan posisi kedaulatan Etiopia atas Sungai Nil Biru. Pemerintah Ethiopia secara terbuka menolak berbagai bentuk intervensi internasional yang dianggap melampaui peran fasilitasi, termasuk dalam proses mediasi yang melibatkan Amerika Serikat dan World Bank pada periode 2019–2020. Penolakan ini disertai dengan pernyataan bahwa pengelolaan sumber daya air merupakan hak domestik yang tidak dapat ditentukan oleh pihak (nternational Crisis Group, 2019; Rijntalder, 2025). Narasi kedaulatan ini semakin terlihat dalam pernyataan para pemimpin Ethiopia, termasuk Abiy Ahmed, yang menegaskan komitmen pemerintah terhadap kelanjutan proyek GERD. Dalam salah satu pidatonya pada tahun 2019, Abiy Ahmed menyatakan bahwa tidak ada kekuatan yang dapat menghentikan Ethiopia membangun bendungan (Al Jazeera, 2019; BBC News, 2019).

Selain itu, Ethiopia juga menggunakan narasi historis yang merujuk pada konteks kolonial untuk menolak klaim Mesir yang didasarkan pada perjanjian tahun 1929 dan 1959. Pemerintah Ethiopia menegaskan bahwa perjanjian tersebut tidak mengikat secara hukum bagi negara-negara hulu karena dibuat tanpa partisipasi mereka pada masa kolonial (Cascão & Nicol, 2016). Dalam berbagai forum internasional, posisi ini disampaikan sebagai upaya untuk menegaskan prinsip

kesetaraan dan keadilan dalam pemanfaatan sumber daya air lintas batas. Narasi ini kemudian menjadi bagian dari diplomasi Ethiopia yang menekankan hak pembangunan serta penolakan terhadap struktur lama yang dianggap tidak inklusif.

Secara umum, respon Ethiopia terhadap dinamika sengketa GERD memperlihatkan penggunaan narasi kedaulatan, pembangunan nasional, dan anti-kolonialisme dalam menghadapi tekanan eksternal. Proyek GERD menunjukkan adanya hak negara untuk mengelola sumber daya alamnya sendiri, sekaligus sebagai perwujudan dari cita-cita pembangunan ekonomi domestik. Dengan demikian, posisi Ethiopia dalam sengketa ini tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pengelolaan air, tetapi juga mencerminkan bagaimana isu tersebut dipahami dalam kerangka kedaulatan negara dan legitimasi historis. Hal ini juga tercermin dari berbagai upaya Etiopia untuk terus berada di jalur diplomasi untuk menegosiasikan kesepakatan dan kepentingannya dengan Mesir serta Sudan.

## **2.3 Dinamika Negosiasi dan Institusionalisasi Sengketa (2011-2020)**

### **2.3.1 Fase Teknis (2011-2018)**

Selama periode pembangunan bendungan GERD oleh Etiopia, berbagai upaya diplomatik telah dilakukan untuk meninjau isu yang menjadi perhatian terutama bagi Mesir sebagai negara hilir yang menentang proyek pembangunan ini sejak awal. Pada fase awal pembangunan, Etiopia bersama dengan Mesir dan Sudan membentuk International Panel of Experts (IPoE) untuk mendiskusikan masalah teknis dari GERD seperti desain, dampak pembangunan dan keberadaannya terhadap lingkungan, serta keamanan

bendungan yang juga akan memengaruhi keamanan wilayah terutama hilir. Inisiatif ini disepakati pembentukannya pada tahun 2011 dengan 10 orang anggota yang terdiri dari dua pakar teknis perwakilan ketiga negara dan empat pakar internasional yang diutus dari Inggris, Jerman, Perancis, dan Afrika Selatan. Diskusi dan negosiasi dilakukan dalam serangkaian pertemuan hingga tahun 2013 di ibukota ketiga negara, yaitu Addis Ababa, Kairo, dan Khartoum (Helal & Bekhit, 2023). Hasil yang dicapai dari IPOE ini adalah laporan kerja yang menyatakan bahwa model rancangan dari bendungan GERD telah dibuat sesuai dengan standar internasional, namun ketiga negara masih perlu melakukan perundingan kembali untuk meninjau soal dampak hidrologis yang ditimbulkan terutama terhadap negara hilir.

Kebutuhan akan peninjauan lebih lanjut direalisasikan dengan pembentukan kerangka perjanjian kerja hukum yang disusun oleh masing-masing kepala negara, dari Mesir yaitu Abdel Fattah el-Sisi, Ethiopia oleh Hailemariam Desalegn, dan kepala negara Sudan Omar al-Bashir. Mesir yang pada awalnya menolak keras pembangunan GERD di bawah Presiden Morsi mulai melunak dan mengalihkan strateginya pada pembahasan manajemen dampak ketika dipimpin oleh el-Sisi. Hal ini membuka peluang bagi Etiopia dan Mesir untuk merancang sebuah landasan kesepakatan yang terikat hukum. Perembukkan Declaration of Principles (DoP) dilakukan tidak hanya dengan membahas rincian masalah teknis melainkan membentuk sebuah kerangka yang juga dapat dipakai di ranah politik.

Penandatanganan kerangka kerja hukum ini berhasil dilakukan pada 23 Maret 2015 dengan memuat sepuluh prinsip kerja sama yang menjembatani kepentingan ketiga negara sebagai negara hulu dan hilir, meliputi komitmen negara anggota, asas pemanfaatan sumber daya air secara adil dan wajar, serta mekanisme penyelesaian sengketa secara damai (Helal & Bekhit, 2023). Sayangnya, kerangka kerja sama yang telah ditandatangani tidak dapat diaplikasikan secara optimal akibat celah ketidakjelasan makna dari “kerugian signifikan” yang dipahami secara berbeda oleh Mesir dan Etiopia (Attia & Saleh, 2021). Mesir menganggap pengurangan volume air Nil yang diakibatkan dari bendungan GERD merupakan bentuk kerusakan signifikan sedangkan bagi Etiopia kerugian signifikan berbentuk bencana besar. Walaupun DoP pada akhirnya mengalami kebuntuan, penandatanganan deklarasi ini berhasil memberikan Etiopia pengakuan nyata atas keberadaan bendungan GERD di Kawasan Sungai Nil (Helal & Bekhit, 2023). Hal ini menjadi keberhasilan dan pencapaian diplomatik tertinggi bagi Etiopia.

Setelah penandatanganan DoP, proses negosiasi masih terus berjalan dengan berfokus pada area teknis dan prosedural. Pada periode 2015-2017, negosiasi berfokus pada prinsip ke-lima dan sepuluh dari DoP mengenai studi dampak lingkungan dan sosial sehingga dibentuklah Tripartite National Committee (TNC) yang terdiri dari perwakilan ahli ketiga negara bersama dengan dua perusahaan konsultan Perancis, yaitu Artelia dan BRL ingenerierie pada tahun 2016. Namun, proses negosiasi tersebut mengalami kebuntuan sebab kedua perusahaan tidak berhasil mengajukan dokumentasi yang mampu

mengakomodasi kepentingan hulu dan hilir soal penggunaan air Nil yang adil (Attia & Saleh, 2021).

Pada tahun 2018, negosiasi antara Etiopia, Mesir, dan Sudan menghasilkan sebuah komite bernama Nine-Party Committee dengan keanggotaan berisikan menteri luar negeri, menteri pengairan, dan kepala intelijen dari ketiga negara. Dalam forum komite ini, pembahasan negosiasi semakin menguat bukan lagi soal lingkungan melainkan bergeser ke arah isu keamanan nasional. Abiy Ahmed mengunjungi Kairo pada Juni 2018 dan bersumpah bahwa Etiopia tidak akan merugikan pasokan air Mesir. Dari komite ini, dibentuklah forum National Independent Scientific Research Group (NISRG) untuk mengkaji lebih dalam mengenai mekanisme pengisian waduk tanpa melibatkan konsultan asing (El-Said, 2018; Kebede, 2026).

NISRG fokus pada isu volume pengisian air per tahun dengan Mesir mengusulkan bagi Etiopia untuk menjamin ketersediaan 40 miliar meter kubik per tahun bagi pasokan air di Bendungan Aswan. Etiopia tentunya menolak karena menganggap Mesir sedang memaksakan kuota air dan melanggar agenda perjanjian air historis 1959. NISRG mengadakan pertemuan beberapa kali di ibukota ketiga negara dari tahun 2018 hingga 2019. Pada Oktober 2019, Mesir secara resmi menyatakan bahwa negosiasi telah mencapai titik kebuntuan dan menuduh Etiopia hanya mengulur waktu agar pembangunan bendungan dapat selesai tanpa adanya ketentuan yang mengikat hukum dalam sebuah pertemuan tingkat menteri di Khartoum (Kebede, 2026).

Kebuntuan hasil negosiasi ini tidak menghentikan Etiopia dan Mesir bersama Sudan untuk terus mengupayakan dialog diplomatik guna mencapai jalan tengah dari sengketa yang terus berjalan. Pada fase berikutnya, Mesir mencoba membawa upaya negosiasi ke arena yang lebih luas dengan melibatkan pihak ketiga seperti Amerika Serikat dan Bank Dunia. Internasionalisasi isu ini dilakukan dengan tujuan selain untuk menyediakan penengah dan mediator, juga untuk memberikan tekanan kepada pihak lawan dan meningkatkan daya tawar dalam negosiasi yang berlangsung.

### **2.3.2 Fase Internasionalisasi (2019-2020)**

Setelah berbagai upaya negosiasi yang bersifat teknis dan trilateral dilakukan, negosiasi sengketa bendungan Etiopia mulai mengalami perubahan dan perluasan dengan melibatkan adanya pihak ketiga pada periode tahun 2019 hingga 2020. Pada tahun 2019, Mesir mengupayakan proses internasionalisasi konflik dengan melakukan pendekatan diplomatik kepada pemerintah Amerika Serikat. Presiden Mesir, Abdel Fattah el-Sisi mengajak Presiden Amerika Serikat, Donald Trump untuk membantu secara administratif sebagai mediator dari perundingan sengketa dengan Etiopia (Helal & Bekhit, 2023; Yimer & Subaşi, 2021). Mesir membawa sengketa proyek bendungan ini ke arena global sebagai isu keamanan internasional dengan melibatkan Amerika Serikat sebagai negara kekuatan besar guna memberi tekanan kepada Etiopia agar menyepakati perjanjian yang terikat hukum. Selain itu, upaya ini juga bertujuan untuk meningkatkan daya tawar Mesir di dalam proses negosiasi.

Mediasi internasional ini berlangsung selama tiga bulan pada November 2019 hingga Februari 2020 dengan prosesnya dipimpin oleh Departemen Keuangan AS dan Bank Dunia sebagai pengamat proses negosiasi. Selama proses mediasi, AS dan Bank Dunia terlibat aktif dalam memandu Mesir, Etiopia, serta Sudan untuk menyepakati dokumen perjanjian dengan menyelenggarakan enam pertemuan mediasi tingkat ahli dan menteri. Negosiasi yang berisikan menteri luar negeri, menteri sumber daya air, dan ahli teknis memfokuskan pembahasannya pada tinjauan detail mengenai hal teknis dan hukum, seperti metode dan waktu pengisian waduk, mekanisme pencegahan kekeringan akibat kemarau panjang di Kawasan Nil, serta pembentukan perjanjian yang menuntut mekanisme penyelesaian sengketa bersifat mengikat secara hukum (Attia & Saleh, 2021; Helal & Bekhit, 2023).

Selama proses mediasi, konflik diplomatik di dalam forum tersebut meningkat dengan tuduhan Etiopia yang ditujukan kepada Amerika Serikat. Etiopia menganggap bahwa AS tidak bersikap netral dengan memberikan tekanan politik yang tidak seimbang terutama antara Etiopia dengan Mesir dan hanya menguntungkan pihak sekutunya. Tidak hanya itu, konflik memuncak ketika AS secara sepihak merilis dokumen final kesepakatan negosiasi pada Februari 2020 tanpa mendapat persetujuan di tingkat teknis yang mana membuat Etiopia merasa AS telah melanggar kedaulatan negaranya (Helal & Bekhit, 2023). Upaya internasionalisasi konflik melalui mediasi pihak ketiga ini menghasilkan kegagalan dan kebuntuan negosiasi. Etiopia menolak menandatangani draf kesepakatan final dengan tidak menghadiri pertemuan

akhir dari negosiasi tersebut. Sudan tetap mempertahankan posisinya sebagai pihak netral dengan ikut menolak penandatanganan draft tanpa kehadiran dan persetujuan semua pihak termasuk Etiopia. Berbeda dengan kedua negara tadi, Mesir sebagai inisiator mediasi internasional menyepakati dan menandatangani secara inisial kerangka perjanjian dari AS sebagai bentuk simbolik komitmen politik Mesir terhadap mekanisme penyelesaian sengketa internasional (Helal & Bekhit, 2023). Pada akhirnya, kegagalan kesepakatan tersebut berakhir dengan pemberian sanksi ekonomi oleh Presiden Amerika Serikat kepada Etiopia. Presiden Donald Trump menjatuhkan sanksi penangguhan sebagian bantuan dana luar negeri AS sebanyak sekitar seratus juta dolar Amerika Serikat sebagai hukuman atas pengisian waduk di bendungan GERD secara sepihak tanpa adanya kesepakatan yang disetujui (Helal & Bekhit, 2023; Zengerle, 2020).

Dalam periode waktu yang sama, Mesir dan Sudan membawa isu sengketa GERD ke arena multilateral yang lebih luas melalui United Nations Security Council (UNSC) pada tahun 2020 dan 2021 di New York, Amerika Serikat. Inisiatif ini berdasarkan pada kekhawatiran kedua negara terhadap dampak tindakan sepihak Etiopia dalam membangun dan mengisi bendungan terhadap keamanan regional Kawasan Nil. Pada sesi pertama proses mediasi sebelum pengisian waduk tahap satu, Mesir mendesak UNSC untuk mengeluarkan keputusan yang melarang Etiopia melakukan pengisian waduk secara sepihak. Kemudian pada pertemuan kedua saat Etiopia sudah memulai fase pengisian tahap dua, Mesir bersama dengan Sudan kembali mendesak

UNSC untuk menuntut Etiopia menghentikan pengisian waduknya. Tuntutan ini ditolak Etiopia dengan alasan proses pengisian terjadi secara alami dan tidak dapat dihentikan. Akhirnya, pada 15 September 2021, UNSC mengeluarkan Pernyataan Presiden yang merekomendasikan Mesir, Etiopia, dan Sudan untuk membawa proses negosiasi ini untuk dibicarakan di bawah naungan Uni Afrika. Selain itu, UNSC menekankan pentingnya pembuatan kerangka kesepakatan yang terikat secara hukum dan dapat diterima oleh semua pihak mengenai pengisian dan operasional GERD (Darwisheh, 2022).

### **2.3.3 Fase Regionalisasi**

Negosiasi di bawah naungan Uni Afrika menandai fase kembalinya sengketa GERD ke tingkat regional setelah upaya internasionalisasi di Washington dan New York menemui jalan buntu. Inisiasi negosiasi regional ini dimulai pada Juni 2020 sebagai respon terhadap ketegangan setelah adanya kegagalan mediasi oleh AS dan desakan dari UNSC (Attia & Saleh, 2021; Darwisheh, 2022). Etiopia mendorong agar negosiasi dikembalikan ke Uni Afrika untuk menghindari campur tangan kekuatan global yang hanya akan memperparah ketegangan dengan Mesir dan Sudan. Oleh karena itu, Afrika Selatan sebagai ketua Uni AFrika tahun 2020 secara resmi mengundang ketiga negara untuk melakukan mediasi di bawah payung organisasi regional .

Pertemuan pertama dilakukan pada Juni 2020 hingga Januari 2021 secara daring melalui beberapa Konferensi Tingkat Tinggi Luar Biasa saat masa pandemi Covid-19. Pertemuan ini melibatkan kepala negara dari Afrika

Selatan, Etiopia, Mesir, dan Sudan. Pada pertemuan ini perundingan difokuskan untuk mencapai kesepakatan sementara sebelum Etiopia melakukan pengisian waduk tahap pertama (Yuliani & Aisyah, 2024). Sayangnya, ketetapan gagal mencapai kesepakatan dan Etiopia tetap menjalankan agenda pengisian tahap pertamanya. Pada pertemuan kedua, negosiasi dilakukan oleh para menteri luar negeri serta menteri pengairan dari Mesir, Etiopia, dan Sudan juga Presiden Republik Demokratik Kongo sebagai ketua Uni Afrika tahun 2021. Pertemuan ini menjadi salah satu pertemuan penting dimana negara-negara hilir mengajukan proposal perluasan peran mediator untuk memecah kebuntuan yang terus terjadi, meliputi Uni Afrika, PBB, Uni Eropa, dan AS atau dikenal sebagai “Kuartet Internasional.” Hasilnya, Etiopia menolak keras pengajuan tersebut atas alasan tekanan asing dan otoritas Uni Afrika di wilayah regional (Zergaw, 2024).

Selama negosiasi terjadi di bawah naungan Uni Afrika, dinamika konflik berpusat pada bentuk mediasi, sifat perjanjian, dan ketentuan kekeringan. Hasilnya hingga saat ini negosiasi melalui Uni Afrika mengalami kebuntuan dengan tidak mampunya Uni Afrika menghasilkan dokumen hukum yang disepakati semua pihak walaupun berhasil mencegah eskalasi militer (Yuliani & Aisyah, 2024). Dampak mediasi Uni Afrika membuat Etiopia memiliki waktu lebih untuk melanjutkan konstruksi dan pengisian waduk tahap dua dan tiga secara sepihak tanpa terkena sanksi internasional. Mesir dan Sudan semakin kehilangan kepercayaan terhadap efektivitas Uni Afrika sebagai mediator tunggal di regional sehingga memicu kedua negara melobi PBB dan

Liga Arab (Attia & Saleh, 2021; Zergaw, 2024). Isu ini juga memperlihatkan keretakan solidaritas Afrika yang hanya bersimpati pada Etiopia dan mengisolasi diplomatik Mesir.

