

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konflik sumber daya yang terjadi di Benua Afrika ini melibatkan 3 negara yaitu Etiopia, Sudan, dan Mesir. Ketiga negara tersebut memiliki kepentingan yang sama untuk mengamankan pasokan akan sumber daya air yang mengalir dari Sungai Nil ke negaranya. Namun, inisiasi Etiopia untuk membangun bendungan di negaranya menciptakan konflik Bendungan GERD di antara Etiopia, Sudan, dan Mesir (Attia & Saleh 2021).

Pada tahun 2011, Etiopia mengumumkan pembangunan *Grand Ethiopian Renaissance Dam* (GERD). GERD sendiri merupakan bendungan yang terletak di hulu Sungai Nil dan berada tepat di hulu perbatasan dengan Sudan. Pembuatan bendungan ini didanai sepenuhnya oleh Etiopia, setelah negara tersebut menandatangani kontrak konstruksi senilai \$4,8 miliar dengan perusahaan Italia, Salini Costruttori (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). Nantinya bendungan ini akan digunakan sebagai pembangkit listrik tenaga air, baik untuk konsumsi domestik maupun untuk keperluan ekspor.

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). Mesir meminta jangka waktu tujuh tahun, sementara Etiopia mengusulkan waktu tiga tahun agar tidak menunda rencana pembangunannya. 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.

Guna mencegah potensi tereskalasinya konflik, pihak yang berkonflik kemudian berusaha menyelesaikan konflik. Terdapat 3 metode untuk menyelesaikan konflik yaitu unilateral, bilateral, serta keterlibatan pihak ketiga (Jackson, 2000). Hadirnya pihak ketiga dalam penyelesaian konflik seringkali dipilih sebagai upaya mencari jalan keluar melalui negosiasi internasional (Savun, 2008), seperti upaya PBB dalam rangka menyelesaikan konflik Vietnam dan Kamboja (Kompas, 2021), Amerika Serikat yang terlibat dalam perbincangan Yunani-Turki imbas sengketa Mediterania (Bercovitch, 1985), serta Indonesia yang melalui Jakarta Informal Meeting berupaya menyelesaikan konflik Kamboja dan Vietnam (Detikedu, 2021). Namun, keberhasilan tidak tercapai dalam negosiasi yang dilakukan pihak ketiga yaitu Amerika Serikat dan Bank Dunia ketika menengahi konflik bendungan GERD.

Sebelumnya, negara yang berkonflik memiliki inisiatif untuk duduk bersama guna mencapai suatu jalan keluar akan permasalahan ini. Namun, negosiasi yang tidak kunjung membuahkan hasil akhirnya dilanjutkan dengan Mesir yang mengundang Amerika Serikat dan Bank Dunia untuk menjadi pengamat dalam negosiasi *Washington Round* (Attia & Saleh, 2021). Keputusan Mesir mengundang AS tidak terlepas dari pengaruh negara adidaya tersebut di kawasan Timur Tengah, baik secara militer maupun ekonomi. Berkolaborasi dengan Bank Dunia, AS kemudian menyetujui undangan Mesir sebagai upaya penyelesaian konflik Bendungan GERD (Helal & Bekhit, 2023). Perundingan kemudian dimulai 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). Duta Besar Etiopia untuk Amerika Serikat mengutarakan niat tersebut dalam sebuah unggahan di akun Twitter pribadinya dengan mengatakan bahwa Etiopia tidak akan menghadiri pertemuan terakhir di Washington dan menolak menandatangani kesepakatan yang akan menyerahkan haknya terkait penggunaan air Sungai Nil (VOA, 2020). 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).

Metode negosiasi internasional memang sering dilakukan untuk menyelesaikan suatu konflik, pihak ketiga kemudian dilibatkan dalam prosesnya guna mencapai suatu keberhasilan. Namun, keberhasilan tidak selalu hadir dalam setiap negosiasi yang dilakukan. Seperti pada tulisan ini yang akan didasarkan pada studi kasus kegagalan negosiasi konflik bendungan GERD yang dilakukan pihak ketiga yaitu Amerika Serikat dan Bank Dunia. Melalui studi kasus tersebut, penulis akan mengupas faktor yang melatarbelakangi kegagalan upaya penyelesaian konflik yang dilakukan pihak ketiga. Pihak ketiga dalam hal ini, AS dan Bank Dunia, merupakan aktor yang berpengaruh di kawasan, namun hal tersebut tidak mampu membawa negara yang berkonflik menyepakati kesepakatan terkait pengisian dan pengoperasian Bendungan GERD.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berangkat dari pertanyaan utama: “Mengapa upaya penyelesaian konflik Bendungan GERD yang dilakukan pihak ketiga yakni Amerika Serikat dan Bank Dunia berakhir dengan kegagalan?”

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan menganalisis kegagalan yang terjadi dalam upaya penyelesaian konflik yang dilakukan oleh pihak ketiga yaitu Amerika Serikat dan Bank Dunia dalam konflik bendungan GERD di Etiopia.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi disiplin ilmu hubungan internasional, terutama terkait bidang studi resolusi dan negosiasi konflik. Penelitian ini diharapkan dapat membuka ranah penelitian baru terkait kegagalan upaya penyelesaian konflik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Kegagalan dalam studi kasus ini diharapkan dapat menjadi bahan refleksi dan pertimbangan suatu negara maupun organisasi internasional dalam upaya menyelesaikan konflik di seluruh penjuru dunia. Kasus ini dapat menjadi bahan pembelajaran bagi praktisi terkait, agar nantinya yang tercipta adalah keberhasilan bukan kegagalan.

1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

Sejumlah penelitian terkait konflik bendungan GERD berfokus pada hubungan pihak asli yang terlibat dalam konflik yaitu Mesir, Sudan, dan Etiopia. Sebagai contoh, Fantini yang memuat pendapatnya dalam *The Grand Ethiopian*

Renaissance Dam: From Diplomatic Deadlock to Nationalistic Lockdown mengenai kebuntuan diplomatik yang disebabkan oleh nasionalisme pihak yang terlibat dalam konflik. Ia menjelaskan bagaimana konflik ini tidak kunjung menemui kata sepakat karena faktor nasionalisme di ketiga negara. Etiopia misalnya yang memandang bendungan GERD sebagai ikon kemenangan rakyat dan bentuk kerjasama kolektif rakyat Etiopia (Fantini, 2020). Selain itu, Attia dan Saleh (2021) melalui tulisannya *The Political Deadlock on the Grand Ethiopian Renaissance Dam* membahas bagaimana sejumlah upaya untuk menyelesaikan konflik ini akhirnya menuju kebuntuan politik dengan berfokus pada Mesir, Sudan, dan Etiopia. Sementara penulis sendiri melakukan penelitian seputar bagaimana upaya negosiasi internasional yang difasilitasi oleh pihak ketiga yaitu Amerika Serikat dan Bank Dunia akhirnya berujung pada kegagalan.

Adapun teori yang akan digunakan dalam menganalisis dan mencari jawaban atas rumusan masalah di atas meliputi Teori Konflik, Resolusi Konflik, Teori Kegagalan Negosiasi Internasional, dan Teori Pihak Ketiga (*Third Party Theory*).

1.5.1. Teori Konflik

Konflik merupakan situasi sosial dimana minimal dua aktor (pihak) saling berusaha mendapatkan sumber daya langka pada waktu yang sama (Wallensteen, 2002: 16). 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: 16-17). Terdapat tiga mekanisme untuk menghubungkan sumber daya dan konflik, pertama, adanya ketidaksepakatan atas distribusi sumber daya alam sehingga memicu pemberontakan. Kedua, pendapatan dari sumber daya alam menciptakan peluang pendanaan bagi pemberontak. Ketiga, sumber daya alam dapat memperburuk konflik yang sedang berlangsung baik sebagai motivasi atau peluang bagi pemberontak (Rustad, 2012: 2).

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: 29). Ketika nilai atau kepercayaan menjadi sumber konflik, para pihak yang berkonflik seringkali menolak tawar-menawar atau berusaha memisahkan nilai tersebut dari kepentingan yang menjadi tujuan tawar-menawar. Konflik seperti ini sulit dinegosiasikan dan dapat menyebabkan eskalasi karena para pihak membawa identitas mereka pada nilai yang menjadi sumber konflik (Zartman & Faure, 2005: 189).

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. Konflik seperti ini biasanya akan diselesaikan melalui kompromi. Masing-masing pihak setuju untuk mengurangi tuntutan sampai tercapai kesepakatan (Aubert, 1963: 27-28). Penyelesaian konflik kepentingan dilakukan melalui proses resolusi konflik yang dilakukan oleh pihak yang berkonflik atau dengan melibatkan pihak ketiga (Webel & Galtung, 2007: 46).

1.5.2. Resolusi Konflik

Resolusi konflik mengacu pada situasi sosial dimana pihak yang berkonflik memutuskan untuk hidup damai secara sukarela dengan menerima keberadaan satu sama lain secara berkelanjutan dan menghentikan semua tindak kekerasan terhadap satu sama lain (Wallensteen, 2002: 50). Fase ini menyiratkan bahwa sumber konflik yang mengakar dan menjadi faktor penyebab konflik telah ditangani dan diselesaikan (Miall, dkk., 1999: 24). Resolusi konflik juga berarti pihak yang terlibat berusaha menggarisbawahi ketidaksesuaian yang mendasari konflik dan berusaha menyelesaikan konflik dengan menerima keberadaan masing-masing pihak (Weissmann & Swanstrom, 2005).

Penyelesaian konflik bisa bersifat formal dan informal. Proses ini dapat mengarah ke mengakhiri konflik dalam proses terbuka dan sesuai prinsip hukum atau fokus pada upaya meningkatkan kerjasama di antara pihak yang berkonflik dan memperdalam hubungan dengan mengatasi kondisi yang menyebabkan konflik. Pilihan kedua akan mengarah ke proses pembinaan hubungan yang positif dan menghilangkan ketidakpercayaan melalui rekonsiliasi serta memperkuat institusi melalui para pihak yang berinteraksi. Terlepas dari proses yang dipilih, tujuan akhir dari resolusi konflik adalah untuk menyelesaikan permasalahan antara pihak yang berkonflik (Weissmann & Swanstrom, 2005).

Metode penyelesaian konflik antara lain negosiasi dan mediasi. Negosiasi adalah proses dimana pihak yang terlibat dalam konflik berusaha menyelesaikan permasalahan mereka (Miall, dkk., 1999: 24). Negosiasi dapat menjadi pendekatan

utama dalam penyelesaian konflik dengan menekankan pentingnya komunikasi dan dialog. Hal ini ditujukan untuk membangun kepercayaan yang membantu mengubah persepsi pihak yang berkonflik dengan mengedepankan solusi kooperatif (Webel & Galtung, 2007: 40). Proses negosiasi melibatkan berbagai kelompok dalam masyarakat, bukan hanya elit. 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: 46).

Menurut Philip (2005), mediasi sebetulnya merupakan sebuah negosiasi terstruktur antara para pihak yang berkonflik dengan difasilitasi oleh mediator. Mediasi dalam perselisihan atau negosiasi mengacu pada intervensi pihak ketiga yang tidak terbiasa dengan konflik, dapat dipercaya, tidak memihak, dan bersikap netral. Menurut Moore (1986), mediator sebagai pihak ketiga yang memimpin mediasi akan membantu pihak yang berkonflik untuk mencapai kesepakatan terkait masalah yang menjadi sumber konflik.

Saat pihak ketiga bergabung dalam konflik mereka memiliki sejumlah alasan untuk terlibat di dalamnya. Pihak ketiga, baik individu, perwakilan negara, atau lembaga internasional dapat terlibat dalam konflik sebagai akibat dari inisiatif mereka sendiri atau menanggapi permintaan dari salah satu pihak atau kedua pihak. Mereka mungkin mendapat mandat konstitusional untuk campur tangan dalam sengketa

tertentu (seperti Pasal 5 dalam Liga Arab terkait kebijakan keterlibatan dalam sengketa regional). Mereka mungkin takut bahwa perselisihan yang berlarut-larut dapat menciptakan kemungkinan meluasnya kekerasan, sebagai akibat dari konflik. Pihak ketiga juga dapat melakukan intervensi atas keinginan sendiri ketika mereka menganggap minat dasar mereka terpengaruh (seperti intervensi Amerika Serikat di Timur Tengah). Mereka mungkin campur tangan untuk menjaga struktur tertentu dimana mereka menjadi salah satu anggotanya (seperti upaya Amerika Serikat dalam menengahi perselisihan antara dua anggota *the North Atlantic Treaty Organization*, Yunani dan Turki). Terakhir, pihak ketiga dapat ikut campur dalam perselisihan internasional karena mereka dapat berperan menjadi metode penyelesaian konflik yang damai, terjangkau, dan efisien (Bercovitch, 1985).

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*).

Prinsip pertama yakni partisipasi secara sukarela yang menekankan bahwa keterlibatan para pihak dalam mediasi harus berdasarkan keinginan mereka sendiri dan mereka dapat menarik diri kapan saja. Tidak seorang pun berhak memaksa keterlibatan para pihak dalam mediasi. Dalam prinsip ini, mediator memiliki hak untuk menginterupsi ketika merasakan bahwa mereka yang terlibat justru berpaling dari proses penyelesaian konflik atau bahkan menentang mediasi tersebut.

Prinsip kedua yakni netralitas merupakan prinsip terpenting yang menekankan bahwa proses mediasi harus netral dan bebas. Pihak ketiga hadir untuk menyampaikan pandangan yang objektif dan tidak mendukung salah satu pihak, apalagi membentuk aliansi dan bersama menyerang pihak lain (Aubert, 1963). Ketika pihak ketiga terlibat di antara konflik yang melibatkan dua pihak, kemungkinan terbentuknya aliansi semakin meningkat (Simmel, 1950). Mediator disini biasanya disebut sebagai pihak ketiga yang netral karena dalam prosesnya netralitas merupakan tanggung jawab mediator dalam menengahi konflik. Mediator harus bersikap netral dan objektif, terlepas dari identitas para pihak dan masalah yang dipersengketakan. Lebih lanjut, netralitas juga berarti bahwa mediator tidak mengharapkan keuntungan apapun dari salah satu pihak yang berkonflik sebagai imbalan atas hasil mediasi.

Prinsip ketiga yakni kerahasiaan, dimana tiap pihak yang terlibat dalam mediasi harus menjaga kerahasiaan berdasarkan hubungan kontraktual. Hubungan ini menggarisbawahi bahwa isi dan ruang lingkup mediasi hanya dapat ditentukan berdasarkan kesepakatan antara mediator dan pihak yang terlibat dalam konflik (Spencer & Brogan, 2007: 313).

Prinsip keempat yakni ketidakberpihakan menekankan bahwa mediator harus mampu memisahkan sikap pribadi terhadap proses, para pihak yang terlibat dalam konflik, dan kewajibannya. Selain itu, mediator harus membantu pihak yang berkonflik mencapai kesepakatan tanpa mengutamakan salah satu dari mereka (Moore, 1003: 52-53). Terkait dengan konflik kepentingan, mediator dalam hal ini

harus menekankan etika profesi dengan menghindari konflik tersebut. Asas netralitas erat kaitannya dengan hal ini, dimana mediator sebagai penengah tidak boleh memihak salah satu pihak yang berkonflik agar mediator tidak terperangkap dalam konflik kepentingan tersebut.

Prinsip kelima, penentuan diri. Hal ini mengacu pada pendekatan yang dipilih mediator dalam proses mediasi. Terdapat dua pendekatan dalam mediasi yakni pendekatan yang lebih berorientasi pada proses dan hasil. Jika mediator berfokus pada proses maka ia akan mendorong pihak yang berkonflik untuk melanjutkan proses. Ia akan menentukan struktur, agenda mediasi, bahkan alur pembicaraan dalam mediasi. Sedangkan jika mediator fokus pada pencapaian hasil maka ia akan mendorong pihak yang berkonflik untuk menyetujui kesepakatan akhir namun tidak mendikte apa yang seharusnya menjadi kesepakatan tersebut. Mediator juga dapat memberikan pandangannya akan kesepakatan akhir kepada para pihak yang berkonflik (Pilishvili, 2019).

Proses negosiasi sendiri terdiri dari tiga tahap yakni diagnosis, formulasi, dan spesifikasi. Pada tahap diagnosis atau disebut juga tahap pra-negosiasi, para pihak yang terlibat perlu memerhatikan beberapa hal berikut, pertama fungsi pra-negosiasi, termasuk penetapan biaya dan risiko, hal ini disusun sebagai suatu proyeksi akan apa yang akan mereka hadapi nantinya. Kedua, agenda, agar para pihak mengetahui aspek konflik apa saja yang dapat menjadi subyek negosiasi dan kesepakatan yang bisa atau harus dihindari. Ketiga, dalam pra-negosiasi para pihak juga harus mempertimbangkan peserta yang terlibat dalam negosiasi, sehingga mereka

mengetahui dengan siapa mereka membuat kesepakatan dan siapa yang dapat atau harus dikecualikan. Keempat, *support*, hal ini penting agar para pihak tahu bahwa mereka berbicara untuk kelompok klien dan dapat menyampaikan perjanjian mereka. Kelima, *bridge*, para pihak yang terlibat dalam perbincangan disarankan untuk menjalin hubungan dan bertemu dengan pihak lain sebelum negosiasi dimulai (Stein, 1989). Sebelum memulai perbincangan akan lebih baik jika tiap pihak membangun hubungan personal dengan pihak lain yang terlibat dalam negosiasi (Faure, 2012: 392).

Formulasi merupakan tahap selanjutnya dari negosiasi yang terdiri dari perumusan definisi umum dari masalah dan solusinya, keadilan, serta kesepakatan yang akan disetujui. Tahap ini dapat mengambil satu dari dua bentuk formula yaitu *agreeing formula* dan *resolving formula*. *Agreeing formula* atau biasa disebut kesepakatan prosedural dipilih untuk mengakhiri atau mengurangi permusuhan sebagai penyebab terbentuknya konflik. Formula ini dimaksudkan untuk mengurangi dampak konflik tapi tidak menyelesaikan konflik tersebut. Sedangkan *resolving formula* atau yang dikenal dengan kesepakatan substantif bertujuan mengatasi penyebab konflik atau kendala itu sendiri melalui kesepakatan resolusi konflik. Kegagalan menemukan formula yang tepat mengarah pada hasil yang tidak koheren, kegagalan negosiasi, atau memperlambat proses negosiasi (Faure, 2012: 306).

Tahap akhir yakni spesifikasi hanya bisa dilakukan ketika sebuah formula dipahami sepenuhnya. Pada tahap ini negosiasi sampai tahap penerapan *general framework* untuk menyelesaikan sengketa yang diperdebatkan. Selama fase ini, para

pihak memeriksa formula untuk melihat apakah hal tersebut bekerja dengan baik. Jika tidak, mereka kembali untuk merevisi formula. Tahapan negosiasi tidak harus berurutan, mereka dapat terus kembali ke fase diagnosis kapan pun mereka membutuhkan lebih banyak informasi untuk mencapai kesepakatan yang saling memuaskan, memahami proses sebagai prosedur. Kegagalan negosiasi dapat berasal dari penyelesaian yang tidak lengkap dari fase-fase yang diperlukan. Kerap kali pembicaraan dilanjutkan tanpa menyelesaikan suatu tahapan, mereka mengunci kegagalannya dengan melanjutkan ke fase spesifikasi tanpa kesepakatan tentang prinsip-prinsip menyeluruh yang mengatur alokasi detail negosiasi tersebut.

Mediasi diperlukan untuk mencegah eskalasi konflik atau menghindari *deadlock* (Webel & Galtung, 2007: 53). *Deadlock* atau kebuntuan dalam resolusi konflik terjadi ketika kepentingan pihak yang berkonflik menjadi semakin kuat sehingga mereka tidak siap untuk menyesuaikan keinginan mereka dengan keinginan pihak lain yang terlibat dalam konflik. Kecenderungan salah satu pihak yang berkonflik keluar dari perbincangan tanpa menghasilkan kesepakatan pun meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa negosiasi dan mediasi yang dijalankan berakhir dengan kegagalan (Persson, 1994: 1-2).

1.5.3. Teori Kegagalan Negosiasi Internasional

Selanjutnya dalam 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 (Faure, 2012: 4). Ketika mencapai *deadlock* bukan tidak mungkin negosiasi akan dilanjutkan. Pembicaraan bisa saja dilanjutkan tapi sudah memasuki babak baru dan terkadang juga menghadirkan pihak baru. Namun, kegagalan negosiasi dilihat dari babak pertama perbincangan tersebut yang tidak membuahkan hasil (Faure, 2012: 9).

Merujuk pada kerangka analisis *Process of International Negotiations* (PIN), terdapat empat penyebab negosiasi internasional gagal: aktor, struktur, proses, dan strategi (Faure, 2012: 14). Dalam kasus ini terdapat tiga faktor yang menyebabkan kegagalan yaitu aktor, proses, dan strategi. Aktor dibagi menjadi dua bentuk yaitu individu yang mewakili suatu negara maupun organisasi dan yang kedua berupa kelompok berpikir. Dalam hal negosiator individual, ia berperan sebagai perwakilan pemikiran kolektif pemerintah yang ia wakikan. Ia selalu bernegosiasi atas nama orang lain ketika menjalankan instruksi, negosiator akan menjalankan instruksi pemerintah jika ia mewakili negara. Pemerintah biasanya akan menghindari risiko ketika bernegosiasi di area yang tidak mereka ketahui karena ketidakyakinan dan berpotensi menimbulkan bencana. Penilaian risiko ini menjadi penting terhadap kelangsungan dan arah negosiasi. Kedua, kelompok berpikir dalam bentuk komite atau komisi. Kelompok ini biasanya akan mempengaruhi pembuat keputusan, dan tidak jarang pengaruh ini menimbulkan kebuntuan bukannya kesepakatan. Aktor juga

akan membentuk persepsi dan stereotip terhadap aktor lain yang terlibat dalam negosiasi. Bukan tidak mungkin karena hal tersebut, bias terhadap satu pihak kemudian muncul. Hal inilah yang seringkali menyebabkan kegagalan negosiasi, pihak lain akan menuduh aktor tersebut bias dan tidak lagi percaya akan netralitas negosiasi (Faure, 2012: 167-169). Antagonisme juga terjadi, suatu pihak yang terjebak dalam antagonisme sebetulnya telah merugikan diri mereka sendiri, menyalahkan pihak lain, menghubungkan kerugian pada pihak lain, serta mempolarisasikan pihak yang dianggap bersahabat untuk melawan pihak lain (Faure, 2012: 184).

Faktor kedua yang menyebabkan kegagalan negosiasi yakni proses negosiasi. Terdapat dua kemungkinan terhadap hal ini yakni kemungkinan prosedural dan kemungkinan substantif. Kemungkinan prosedural merujuk pada situasi dimana negosiasi berhasil ketika negosiator mampu melewati tiga tahap proses dalam memproduksi sebuah keputusan yang saling disepakati dan negosiasi gagal ketika mereka tidak menyelesaikan tahapan ini dengan benar. Proses negosiasi terdiri dari tiga tahap yakni diagnosis, formulasi, dan spesifikasi. Pada tahap diagnosis atau disebut juga tahap pra-negosiasi, para pihak yang terlibat perlu memerhatikan berusaha menyepakati hal-hal dasar yang menjadi landasan negosiasi seperti fungsi, agenda, peserta, dukungan, dan hubungan antar pihak. Formulasi sebagai tahap kedua negosiasi berusaha mengidentifikasi konflik serta merumuskan solusi dari permasalahan tersebut. Tahap akhir yakni spesifikasi hanya bisa dilakukan ketika

sebuah formula dipahami sepenuhnya. Pada tahap ini negosiasi sampai tahap penerapan *general framework* untuk menyelesaikan sengketa yang diperdebatkan.

Kemungkinan kedua yakni kemungkinan substantif dimana negosiasi berhasil ketika mereka dapat mempertahankan efek *Mutually Hurting Stalemate* (MHS) dan menyusun *Mutually Enticing Opportunity* (MEO) yang berisi formula penyelesaian konflik serta rancangan kerja sama di masa mendatang. Kegagalan pihak yang bernegosiasi dalam hal ini akan mengarahkan negosiasi pada kegagalan (Faure, 2012: 303-304). Proses substantif ini mengindikasikan isi pertemuan negosiasi serta komponen yang harus disepakati agar negosiasi tidak berujung pada kegagalan. Proses substantif terbagi menjadi dua elemen. Pertama, proses negosiasi dimulai dengan menanggapi kondisi konflik yang sudah mencapai tahap matang (*ripeness*), hal ini merujuk pada keberadaan *Mutually Hurting Stalemate* (MHS) dan *Way Out* (WO). MHS merupakan kondisi dimana para pihak menghadapi kebuntuan yang mengharuskan mereka melakukan negosiasi. Sedangkan WO merupakan kebijakan alternatif untuk mengakhiri konflik tanpa tindakan kekerasan. Proses negosiasi dimulai dengan asumsi bahwa MHS hadir untuk memotivasi pihak yang berkonflik untuk mencari solusi plurilateral atau multilateral dari konflik mereka. Jika pihak yang berkonflik tidak mencapai kebuntuan, mereka akan terus melanjutkan konflik mereka yang justru menyebabkan kerugian yang jauh lebih besar daripada menghentikan konflik. Singkatnya, tanpa berada di situasi kebuntuan, pihak berkonflik tidak akan merasa terdesak untuk mencari solusi yang lebih baik dari permasalahan mereka.

Elemen kedua yakni proses perumusan *Mutually Enticing Opportunity* (MEO) sebagai upaya penyelesaian konflik melalui kesepakatan yang dihasilkan dari proses negosiasi. MEO adalah situasi yang mendorong para pihak yang berkonflik untuk bernegosiasi karena didorong oleh perhitungan bahwa akan lebih banyak keuntungan yang didapat setelah melaksanakan negosiasi tersebut (Zartman & Faure, 2005). Berbeda dengan MHS yang dihasilkan sebagai tanggapan dari situasi eksternal, MEO lahir dari analisis internal antar pihak yang berkonflik dan mediator (Faure, 2012: 308).

Penyebab ketiga negosiasi internasional gagal adalah strategi. Istilah strategi merujuk pada seperangkat perilaku dan tindakan yang direncanakan dan dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam negosiasi internasional, tujuan tersebut adalah kesepakatan. Namun sayangnya ada beberapa faktor dalam strategi yang menyebabkan negosiasi gagal. Seringkali pihak yang terlibat mengalami suatu kontradiksi antara strategi yang paling menguntungkan bagi pihaknya dan apa yang diperlukan untuk mencapai keuntungan bersama. Lantas faktor apa yang melatarbelakangi pengambilan strategi negosiasi? Salah satunya adalah politik domestik. Banyak pihak setuju bahwa politik domestik merupakan faktor dominan dan lebih berpengaruh daripada apa yang diyakini negosiator secara individual. Selain itu, pihak yang berkonflik kerap kali membutuhkan bantuan internasional untuk hadir dalam negosiasi. Ia akan hadir sebagai pihak ketiga dan berperan sebagai mediator. Berkaitan dengan pihak ketiga, ia biasanya juga berperan sebagai aktor yang

menanamkan kepercayaan bagi pihak yang berkonflik. Hal ini tidak lepas dari ketidakpercayaan dapat menjadi penyebab negosiasi gagal (Faure, 2012: 273-274).

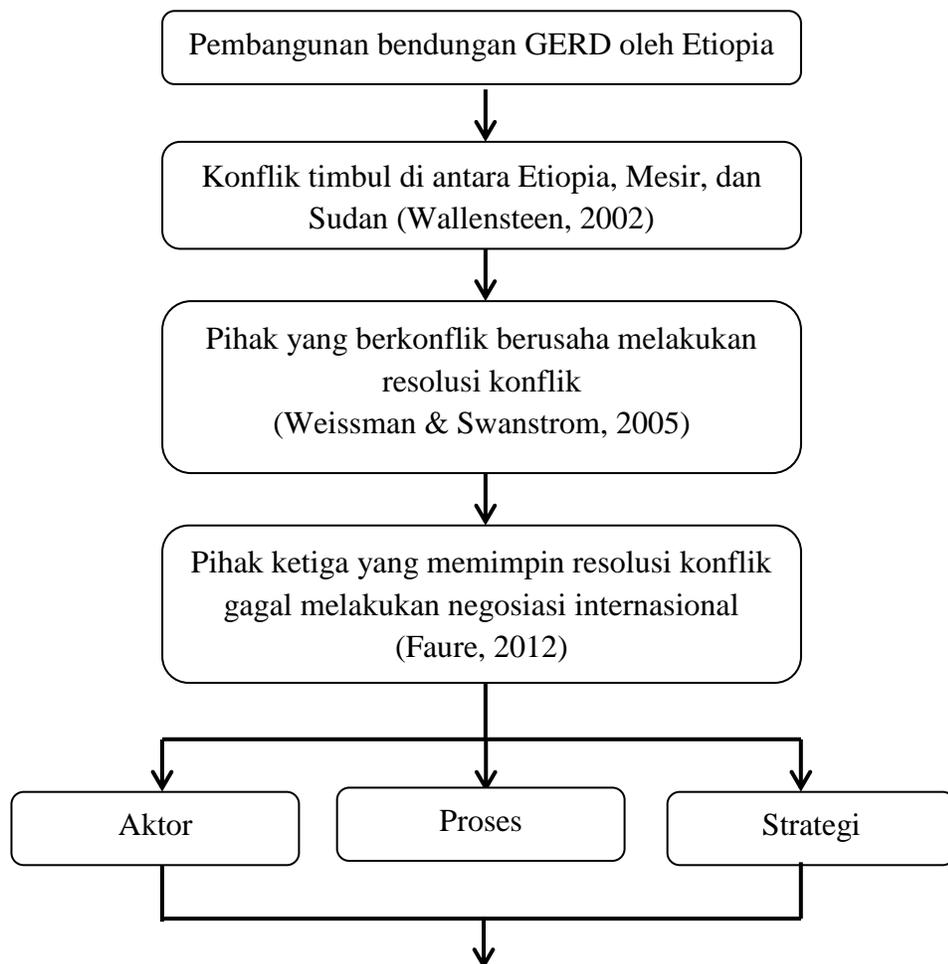
Ketidakpercayaan antar pihak yang berkonflik datang dari rasa curiga terhadap kemungkinan pihak lain tidak mematuhi hasil kesepakatan. Jika satu pihak tidak mematuhi dan pihak lain mematuhi, maka eksploitasi terjadi. Situasi akan lebih parah jika kedua pihak tidak mematuhi kesepakatan. Ini artinya, kesepakatan tidak berarti lagi untuk menyelesaikan konflik. Kondisi yang diinginkan semua pihak adalah ketika pihak yang berkonflik sama-sama mematuhi kesepakatan. Oleh karena itu, kepercayaan harus ditanamkan untuk mengeliminasi rasa curiga. Pihak ketiga akan lebih tepat dalam memainkan peran tersebut. Mediator yang memiliki informasi tentang kepercayaan salah satu pihak yang berkonflik akan mengkomunikasikan informasi ini kepada pihak lain yang berkonflik untuk menumbuhkan kepercayaan.

Kredibilitas pihak ketiga berperan penting dalam proses membangun kepercayaan. Mediator perlu memiliki preferensi kredibel untuk dapat dipercaya oleh kedua belah pihak yang berkonflik. Mediator yang bias terhadap satu pihak akan dianggap tidak kredibel dan tidak dapat dipercaya oleh pihak lain, sehingga tidak dapat saling meyakinkan. Untuk menjadi mediator yang kredibel, mediator harus dipandang sebagai pihak yang tidak suka dieksploitasi oleh salah satu pihak dan bersifat independen dalam memimpin negosiasi internasional (Faure, 2012: 292-299).

Guna membantu pembaca dalam memahami penelitian ini, maka penulis menyajikan bagan skema alur pemikiran sebagai berikut:

Bagan 1.1.

Skema Alur Pemikiran



Peran pihak ketiga yang sebaiknya dilakukan dalam upaya menyelesaikan konflik bendungan GERD (Aubert, 1963) dan (Moore, 1986)

1.6. Operasionalisasi Konsep

1.6.1. Definisi Konseptual

Dengan mempertimbangkan pendapat para ahli dalam kerangka pemikiran teoritis, penulis merumuskan definisi konseptual sebagai berikut:

1.6.1.1. Konflik

Penulis mendefinisikan konflik berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Peter Wallensteen (2002: 16) yakni konflik merupakan situasi sosial dimana minimal dua aktor (pihak) saling berusaha mendapatkan sumber daya langka pada waktu yang sama. Dengan demikian konflik dapat diartikan sebagai situasi sosial dimana Mesir, Sudan, dan Etiopia berusaha mendapatkan sumber daya langka, dalam hal ini yaitu air Sungai Nil pada waktu yang bersamaan.

1.6.1.2. Resolusi Konflik

Definisi resolusi konflik mengacu pada Weissmann & Swanstrom (2005) berarti berkonflik berusaha menggarisbawahi ketidaksesuaian yang mendasari konflik dan berusaha menyelesaikan konflik dengan menerima keberadaan masing-masing pihak. Maka dari itu, resolusi konflik dapat diartikan sebagai upaya Mesir, Sudan, dan Etiopia untuk menyelesaikan konflik dengan menggarisbawahi ketidaksesuaian yang mendasari konflik, yakni kebutuhan mereka akan air Sungai Nil.

1.6.1.3. Kegagalan Negosiasi Internasional

Penulis mendefinisikan kegagalan negosiasi internasional berdasarkan apa yang dikemukakan Faure (2012: 4-5) 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. Dengan demikian kegagalan terjadi ketika pihak ketiga, yaitu Amerika Serikat dan Bank Dunia, gagal mencapai kesepakatan (*agreement*) dalam proses penyelesaian konflik.

1.6.2. Definisi Operasional

1.6.2.1. Konflik

Konflik bendungan GERD merupakan jenis konflik kepentingan karena pihak yang berkonflik menginginkan hal yang sama. Keadaan tersebut menyebabkan konflik di antara ketiga negara tersebut. Dengan demikian penulis merumuskan definisi operasional konflik sebagai berikut:

- a. Apa yang menjadi sumber konflik antara Mesir, Sudan, dan Etiopia?
- b. Mengapa sumber konflik tersebut berperan penting bagi Mesir, Sudan, dan Etiopia?
- c. Bagaimana sumber konflik tersebut berpengaruh terhadap proses pembentukan konflik?

1.6.2.2. Resolusi Konflik

Penulis menggunakan konsep resolusi konflik dalam penelitian ini untuk melihat proses yang dilakukan oleh pihak yang berkonflik dalam menyelesaikan konflik bendungan GERD. Maka dari itu, definisi operasional resolusi konflik terdiri dari:

- a. Metode seperti apa yang digunakan oleh Mesir, Sudan, dan Etiopia dalam upaya resolusi konflik?
- b. Mengapa mereka memilih metode resolusi konflik tersebut?
- c. Bagaimana metode tersebut berjalan?

1.6.2.3. Kegagalan Negosiasi Internasional

Penulis menggunakan konsep kegagalan negosiasi internasional dalam penelitian ini untuk menganalisis faktor yang menyebabkan proses tersebut gagal. Dengan demikian penulis merumuskan definisi operasional kegagalan negosiasi internasional sebagai berikut:

- a. Bagaimana indikator kegagalan negosiasi internasional?
- b. Mengapa negosiasi internasional berakhir dengan kegagalan?

1.7. Argumen Penelitian

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah, serta kerangka pemikiran teoritis (teori konflik, resolusi konflik, teori kegagalan negosiasi internasional, dan teori pihak ketiga). Argumen dalam penelitian ini adalah pihak ketiga dalam upaya menyelesaikan konflik melalui proses resolusi konflik yaitu Amerika Serikat dan Bank Dunia gagal menjalankan perannya karena tiga faktor yang melatarbelakangi

kegagalan yaitu aktor, proses, dan strategi. Aktor merujuk pada tokoh yang terlibat dalam proses negosiasi, proses merupakan keberjalanan negosiasi, sementara strategi dipandang sebagai tindakan yang direncanakan untuk mencapai tujuan negosiasi itu sendiri.

1.8. Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang berfokus pada analisis. Menurut Sofaer (1999) metode penelitian kualitatif berfokus pada pengamatan yang mendalam sehingga kajian yang dilakukan terhadap suatu fenomena dapat menjadi lebih komprehensif. Maka dari itu, metode penelitian ini tidak hanya untuk memperoleh gambaran atau penjelasan, tetapi juga untuk membantu memperoleh penjelasan yang lebih mendalam. Selain itu, menurut Bhandari (2020) metode ini melibatkan pengumpulan dan analisis data non-numerik (misalnya teks, video, atau audio) untuk memahami konsep, pendapat, atau pengalaman.

1.8.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini bersifat eksplanatif. Dimana berdasarkan Suminto (2021), tipe penelitian eksplanatif mencoba menjelaskan suatu fenomena dengan mencari kejelasan hubungan antar gejala, fenomena, atau variabel.

1.8.2. Situs Penelitian

Situs penelitian menurut Al Muchtar (2015) merupakan tempat dimana penelitian akan dilakukan. Maka dari itu, situs penelitian berada di wilayah negara Indonesia. Penulis melakukan penelitian secara *desk research* sehingga data yang

diperlukan dapat dihimpun melalui jurnal, artikel, buku, portal berita, dan lainnya tanpa harus melakukan penelitian langsung ke lapangan.

1.8.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian menurut Moeliono (1993: 862) merujuk pada orang yang diamati sebagai sasaran penelitian. Dalam penelitian ini subjek penelitian akan berfokus pada pihak ketiga yaitu Amerika Serikat dan Bank Dunia yang gagal menjalankan perannya dalam mengupayakan penyelesaian konflik bendungan GERD di Etiopia.

1.8.4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu jenis data sekunder. Menurut Hasan (2002: 58) data sekunder merupakan data yang diperoleh atau dihimpun oleh pihak yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada.

1.8.5. Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini bersifat sekunder. Sumber ini mencakup teks-teks yang merupakan hasil wawancara pada berita, pendapat para ahli terkait fenomena, praktisi yang terlibat langsung dalam proses penyelesaian konflik yang tersebar di berbagai media seperti jurnal, artikel berita, portal berita, dan lainnya.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan (*library research*) dan *internet research*. Menurut Sarwono (2006: 26), studi kepustakaan merupakan proses mempelajari berbagai buku referensi serta hasil penelitian

sebelumnya yang sejenis. Selain itu, Nazir (2003) berpendapat bahwa studi kepustakaan berarti teknik pengumpulan data dengan menganalisis melalui buku, literatur, catatan, serta berbagai laporan yang berkaitan dengan pertanyaan yang ingin dipecahkan. Sedangkan *internet research* menurut Sarwono (2005) mengacu pada proses pencarian data menggunakan komputer yang dilakukan melalui internet dengan alat atau *software* pencarian tertentu pada server yang tersambung dengan internet yang tersebar di berbagai penjuru dunia (Sarwono, 2006: 229).

1.8.7. Teknik Analisis Data

Penulis menggunakan teknik kongruen dalam menganalisa data. Menurut Sinkler (2011), teknik kongruen berfokus menarik kesimpulan antara teori dan data, dimana data yang telah dihimpun dilihat kesesuaiannya dengan teori terkait. Teknik ini juga berfungsi untuk melihat hubungan sebab-akibat dari suatu fenomena.