

**BAB IV**

**KEGAGALAN PIHAK KETIGA**

**DALAM UPAYA MENYELESAIKAN KONFLIK BENDUNGAN GERD**

**4.1. Kegagalan Negosiasi Washington Round**

Persetujuan AS dan Bank Dunia kemudian mengarah pada negosiasi intensif yang mencakup 12 pertemuan dan berlangsung dari November 2019 hingga Februari 2020. Berikut merupakan kedua belas pertemuan tersebut, *pertama*, 6 November 2019. Pertemuan antar Menteri Luar Negeri dan Menteri Perairan di Washington D.C. Pihak AS mengutus Menteri Keuangan, Steven Mnuchin, sedangkan Bank Dunia diwakili oleh David Malpass. Presiden Trump kala itu juga hadir menyambut perwakilan ketiga negara di White House dan menyampaikan optimismenya terhadap pertemuan ini.

**Gambar 4.1 Presiden Trump dan Steven Mnuchin Menyambut Perwakilan dari Ketiga Negara**



*Sumber: The Arab Weekly, 2019*

Para Menteri dari ketiga negara berkomitmen mencapai kesepakatan yang komprehensif, kooperatif, adaptif, berkelanjutan, dan saling menguntungkan terhadap mekanisme operasi dan pengisian Bendungan GERD. Para Menteri juga sepakat bahwa Bank Dunia dan AS akan mendukung dan menghadiri pertemuan sebagai pengamat (U.S. Department of the Treasury, 2019).

Perjanjian yang nantinya dihasilkan dari pertemuan tersebut akan didasarkan pada sebuah kompromi dimana Etiopia dapat mengisi bendungan secepatnya setelah mempertimbangkan kondisi hidrologi dan kapasitasnya untuk memproduksi listrik *hydro power* secara berkelanjutan. Di sisi lain, Mesir dan Sudan akan dilindungi dari kerusakan akibat kekeringan berkepanjangan yang mungkin bertepatan dengan pengisian atau pengoperasian Bendungan GERD (Helal, 2020).

*Kedua*, 15-16 November 2019, pertemuan antar Menteri Perairan di Addis Ababa, Etiopia. Pertemuan ini dilaksanakan untuk menggarisbawahi sejumlah poin terkait pengisian waduk dan pengoperasian bendungan, ketiga negara mencapai konsensus terkait waktu pengisian waduk yakni selama 7 tahun. Menteri Perairan, Irigasi, dan Energi Sudan menyatakan bahwa pertemuan trilateral terkait pengisian dan pengoperasian bendungan pada 16 November 2019 menghasilkan progres berarti dan berhasil mengatasi rintangan terdahulu. Ketiga negara telah mengidentifikasi sejumlah poin kesepakatan dan ketidaksepakatan yang akan dikonsultasikan pada pertemuan mendatang. Pertemuan ini tidak menghasilkan kesepakatan spesifik

meskipun para pihak yang hadir dalam negosiasi menyebutnya sebagai pertemuan yang produktif (El-Din, 2019).

*Ketiga*, 2-3 Desember 2019, pertemuan antar Menteri Perairan di Kairo, Mesir. Pertemuan ini diwarnai dengan perdebatan dan penolakan argumen dari Etiopia yang berpendapat bahwa Mesir telah membawa kepentingannya terkait alokasi pembagian air Sungai Nil ke dalam negosiasi yang seharusnya terkait pengisian dan pengoperasian bendungan. Etiopia juga beranggapan bahwa Mesir menghalangi Etiopia untuk menggunakan haknya yang sah dan alami terkait pemanfaatan air Sungai Nil. Di akhir pertemuan, ketiga negara mencapai suatu konsensus untuk memfinalisasi diskusi teknis trilateral ini pada 15 Januari 2020 (Addis Standard, 2019).

*Keempat*, 9 Desember 2019, pertemuan antar Menteri Luar Negeri dan Menteri dan Perairan di Washington D.C. Pada pertemuan ini para Menteri Luar Negeri dari ketiga negara menghargai peran AS dan Bank Dunia sebagai pengamat. Kemajuan juga dicapai dalam pertemuan dimana para Menteri sepakat bahwa pertemuan strategis berikutnya akan mengarah pada pengembangan aturan teknis dan pedoman pengisian serta pengoperasian Bendungan GERD, definisi kondisi kekeringan, dan langkah-langkah mitigasi kekeringan yang akan diambil berdasarkan aliran air Sungai Nil pada tahun tertentu serta pelepasan air dari bendungan di tahun tersebut. Pelaksanaan aturan dan pedoman teknis pengisian dan pengoperasian bendungan akan dilakukan oleh Etiopia sedangkan negara lainnya dapat

menyesuaikan dengan kondisi hidrologi di tahun tersebut (U.S. Department of the Treasury, 2019).

*Kelima*, 21-22 Desember 2019, pertemuan antar Menteri Perairan di Khartoum, Sudan. Menteri Perairan Etiopia, Seleshi Bekele, mengumumkan dalam pidatonya selama sesi pembukaan pertemuan ini bahwa tahap pertama pengisian bendungan akan dimulai pada Juli 2020, ia juga mengharapkan semua pihak setuju akan hal ini. Pertemuan ini diagendakan untuk membicarakan hal-hal teknis seputar definisi kekeringan dan periode kekeringan berkepanjangan di Sungai Nil, termasuk sejauh mana kekeringan dapat diukur dan mekanisme serta tindakan yang diperlukan Etiopia untuk menjalankan pengoperasian bendungan ketika banjir atau kekeringan guna menghindari dampak negatif pada negara-negara hilir. Negosiasi ini masih memiliki banyak masalah tertunda yang perlu diselesaikan setelah menyepakati definisi kekeringan, yakni seperti manajemen darurat jika terjadi banjir dan kekeringan serta jaminan hak Mesir atas sumber daya air selama fase pengisian dan operasi Bendungan GERD. Tanggal 15 Januari 2020 telah ditetapkan sebagai tenggat waktu untuk menyelesaikan hal tersebut. Para pihak yakin bahwa ruang dialog menjadi pilihan untuk mencapai kesepakatan yang adil terkait pengisian dan pengoperasian Bendungan GERD dengan memenuhi kepentingan ketiga negara (Aman, 2019).

*Keenam*, 8-9 Januari 2020, pertemuan antar Menteri Perairan di Addis Ababa, Etiopia. Pertemuan ini dimaksudkan untuk membicarakan hal seputar pengisian

bendungan di bawah skenario kekeringan dan kekeringan berkepanjangan. Namun pertemuan ini berakhir tanpa kemajuan. Bekele menuduh Mesir datang ke pembicaraan tanpa niat mencapai kesepakatan. Pada pertemuan ini Mesir mengajukan proposal baru dimana mereka mengusulkan periode waktu pengisian selama 12-21 tahun. Hal ini tidak dapat diterima Etiopia dan Etiopia menegaskan akan melakukan pengisian pada Juli 2020 (Paravicini & Endeshaw, 2020).

*Ketujuh*, 13-15 Januari 2020, pertemuan antar Menteri Luar Negeri dan Menteri dan Perairan di Washington D.C. Pertemuan selanjutnya yang diadakan di Washington pada 15 Januari 2020 menghasilkan draft kesepakatan yang terdiri dari 6 poin, yakni:

- 1) Pengisian Bendungan GERD akan dilakukan secara bertahap, adaptif, dan kooperatif dengan mempertimbangkan kondisi hidrologis Sungai Nil dan potensi dampak pengisian waduk di hilir.
- 2) Pengisian akan dilakukan pada musim hujan sekitar bulan Juli sampai Agustus dan akan dilanjutkan pada bulan September dengan ketentuan tertentu.
- 3) Tahap pengisian awal GERD akan mencapai ketinggian 595 meter di atas permukaan laut (mdpl) bersamaan dengan produksi listrik dari bendungan untuk pertama kalinya, sambil merencanakan tindakan mitigasi yang tepat untuk Mesir dan Sudan jika terjadi kekeringan berkepanjangan selama tahap ini.

- 4) Tahap pengisian selanjutnya akan dilakukan sesuai dengan mekanisme pelepasan air yang telah disepakati berdasarkan kondisi hidrologis Sungai Nil dan target pengisian yang diinginkan Etiopia untuk pembangkit listrik serta tindakan mitigasi yang sesuai untuk Mesir dan Sudan selama musim kemarau dan periode kekeringan berkepanjangan.
- 5) Selama operasi jangka panjang, GERD akan beroperasi menurut mekanisme pelepasan air berdasarkan kondisi hidrologis Sungai Nil dan target pengisian yang diinginkan Etiopia untuk pembangkit listrik serta tindakan mitigasi yang sesuai untuk Mesir dan Sudan selama musim kemarau dan periode kekeringan berkepanjangan.
- 6) Mekanisme dan ketentuan koordinasi yang efektif untuk penyelesaian perselisihan akan ditindaklanjuti.

Lebih lanjut, para Menteri mengakui manfaat regional yang signifikan dapat dihasilkan dari kesepakatan tentang Bendungan GERD sehubungan dengan kerja sama lintas batas, pembangunan regional, dan integrasi ekonomi yang dapat dihasilkan dari pengoperasian bendungan (U.S. Department of the Treasury, 2020).

*Kedelapan*, 22-23 Januari 2020, pertemuan Kelompok Kerja Hukum dan Teknis di Khartoum, Sudan. Pada akhir pertemuan ini, ketiga pihak menyatakan bahwa mereka telah mencapai kesepakatan awal yang akan membantu membuka jalan bagi kesepakatan akhir tentang pengisian dan pengoperasian bendungan. Namun, Menteri Luar Negeri Mesir, Sameh Shoukri mengatakan bahwa

kesepahaman tersebut bukan merupakan rumusan kesepakatan akhir, melainkan hanya menyoroti isu-isu yang akan dimasukkan dalam kesepakatan akhir. Ketiga pihak sepakat bahwa bendungan harus diisi secara bertahap sampai ketinggian 595 meter di atas permukaan laut sehingga memungkinkan Etiopia memulai operasional pembangkit listrik lebih awal dari yang diharapkan, tetapi juga memberikan langkah-langkah mitigasi yang tepat untuk Mesir dan Sudan selama periode kekeringan. Kesepakatan awal ini penting mengingat Etiopia akan mulai mengisi bendungan dalam beberapa bulan ke depan. Ketiga pihak sepakat untuk bertemu di akhir Januari, jelang pertemuan yang diharapkan menghasilkan kesepakatan akhir, para menteri dari ketiga negara tersebut dijadwalkan melakukan pembicaraan teknis dan hukum. Hal ini termasuk pembahasan mengenai kerja sama tentang aturan dan mekanisme penyelesaian perselisihan yang mungkin timbul dari pengaturan ulang kebijakan operasi bendungan karena perubahan ketinggian banjir di masa depan.

*Kesembilan*, 28-31 Januari 2020, pertemuan antar Menteri Luar Negeri dan Menteri dan Perairan di Washington D.C. Pertemuan ini menghasilkan draft kesepakatan untuk penandatanganan akhir terkait isu-isu berikut:

- 1) Jadwal pengisian Bendungan GERD secara bertahap.
- 2) Mekanisme mitigasi pengisian Bendungan GERD selama musim kemarau dan periode kekeringan berkepanjangan.
- 3) Mekanisme mitigasi untuk operasi tahunan dan jangka panjang Bendungan GERD selama musim kemarau dan periode kekeringan berkepanjangan.

Ketiga negara juga membahas dan menyepakati mekanisme operasi tahunan dan jangka panjang bendungan dalam kondisi hidrologi normal, ketentuan penyelesaian sengketa, serta berbagi informasi terkait perkembangan bendungan. Selain itu, mereka juga sepakat untuk menangani keamanan bendungan dan menunggu studi dampak lingkungan dan sosial Bendungan GERD. Para Menteri dari ketiga negara telah menginstruksikan tim teknis dan hukumnya untuk menyiapkan kesepakatan akhir yang mencakup kesepakatan di atas untuk penandatanganan di akhir Februari 2020 (U.S. Department of the Treasury, 2020).

Draft kesepakatan yang dirumuskan dalam negosiasi juga mencakup mitigasi kekeringan yang terdiri dari tiga skenario. *Pertama*, Mitigasi (1): Kekeringan Tahunan. Jika aliran masuk tahunan ke bendungan kurang dari 37 bcm, maka Etiopia akan memberikan pelepasan air tambahan dari bendungan berdasarkan penyimpanan waduk yang berada di atas 603 mdpl. Di bawah skenario ini, pelepasan air akan berkisar antara 0 hingga 14 bcm per tahun. Lebih lanjut, jika diandaikan bahwa aliran masuk yang masuk ke bendungan sebesar 20 bcm (terendah sepanjang sejarah) dan ketinggian air berada pada 625 mdpl, maka Etiopia akan melepaskan  $20+14 = 34$  bcm/tahun. Jika diandaikan bahwa aliran air yang masuk pada tahun itu sebesar 20 bcm dan ketinggian air di waduk lebih rendah dari 615 mdpl, maka pelepasan air tahun itu sebesar  $20+9 = 29$  bcm/tahun.

*Kedua* (2): Kemarau Empat Tahun. Jika pelepasan tahunan rata-rata dari bendungan selama 4 tahun sebelumnya kurang dari 39 bcm, maka bendungan akan



melepaskan semua air yang disimpan dalam waduk pada ketinggian muka air di atas 603-640 mdpl (sekitar 50 bcm) selama 4 tahun berikutnya. Ini berarti guna mempertahankan ambang batas pelepasan di atas 39 bcm (muka air pada ketinggian 625 mdpl), maka Etiopia akan melepaskan  $39 + 6,251 + 1,52 = 46,75$  bcm/tahun. Jadi di bawah skenario ini, Etiopia harus melepaskan debit air sebanyak 46,75 bcm/tahun selama 4 tahun berikutnya.

*Ketiga (3):* Kemarau Lima Tahun. Jika pelepasan tahunan rata-rata bendungan selama 5 tahun sebelumnya kurang dari 40 bcm, maka waduk akan melepaskan semua penyimpanan air yang berada di atas 603 mdpl (sekitar 50 bcm) selama 5 tahun berikutnya terlepas dari kondisi hidrologi di masa mendatang. Maka dari itu, agar tetap berada di atas ambang batas tersebut, setiap tahunnya bendungan akan melepaskan  $40 + 53 + 1,54 = 46,5$  bcm/tahun. Jadi di bawah skenario ini, Etiopia harus melepaskan debit air sebanyak 46,75 bcm/tahun selama 5 tahun berikutnya.

Mesir menerima bahwa Etiopia akan menyita antara 5 hingga 12 bcm dalam dua tahun pertama. Berdasarkan kesepakatan ini, diusulkan bahwa mekanisme mitigasi kekeringan dimulai pada tahun ketiga. Hal ini didasarkan pada mekanisme mitigasi kekeringan untuk operasi jangka panjang (Ethiopia Insight, 2020).

---

1 Pengganti air berdasarkan mitigasi kekeringan empat tahun (25 bcm/4 tahun = 6,25 bcm)

2 Hilang karena penguapan

3 Pengganti air berdasarkan mitigasi kekeringan empat tahun (25 bcm/4 tahun = 6,25 bcm)

4 Hilang karena penguapan

*Kesepuluh*, 3-10 Februari 2020, pertemuan Kelompok Kerja Hukum dan Teknis di Washington D.C. Setelah pertemuan terakhir, ketiga pihak sepakat untuk membicarakan draft kesepakatan akhir bersama dengan tim teknis dan hukum masing-masing negara (U.S. Department of the Treasury, 2020).

*Kesebelas*, 12-13 Februari 2020, pertemuan antar Menteri Luar Negeri dan Menteri Perairan di Washington D.C. Pertemuan dilanjutkan di AS dimana para menteri melakukan peninjauan terhadap kemajuan yang dicapai oleh tim teknis dan hukum ketiga negara serta melanjutkan diskusi tentang isu-isu lain yang diperlukan untuk penandatanganan kesepakatan akhir. Para menteri juga menegaskan kembali pentingnya kerja sama lintas batas dalam pengembangan Sungai Nil untuk meningkatkan kehidupan rakyat Mesir, Etiopia, dan Sudan serta komitmen bersama untuk mencapai kesepakatan akhir (U.S. Department of the Treasury, 2020). Setelahnya, kesepakatan akhir yang telah dirumuskan dengan masukan teknis dari Bank Dunia dibagikan kepada ketiga negara pada 22 Februari 2020 (Reuters, 2020).

Pada 26 Februari 2020, dua hari sebelum kesepakatan seharusnya terjadi, Etiopia meminta AS untuk menunda putaran akhir pembicaraan tersebut. Juru Bicara Kementerian Air, Irigasi, dan Energi Etiopia, Bizuneh Tolcha menyatakan: *“We have asked that we need more time for consultation.* Pernyataan ini mengutarakan permohonan Etiopia untuk menunda pembicaraan akhir serta meminta tambahan waktu untuk melakukan pembicaraan di dalam negerinya (Reuters, 2020).

*Kedua belas*, 27-28 Februari 2020, pertemuan antar Menteri Luar Negeri dan Menteri Perairan di Washington D.C. Permintaan Etiopia untuk menunda pertemuan akhir tidak direspon oleh AS dan Bank Dunia. Pertemuan akhir ini tetap terjadi dimana Mesir muncul sebagai satu-satunya pihak yang menandatangani kesepakatan tersebut. Pada kesempatan ini, Steven Mnuchin, menyampaikan pernyataan yang menyebutkan bahwa:

Kami menghargai kesiapan pemerintah Mesir untuk menandatangani perjanjian yang membuktikan komitmennya. Kami juga menyadari bahwa Etiopia akan melanjutkan konsultasi nasionalnya dan berharap dapat menyelesaikan proses tersebut secepat mungkin untuk menandatangani perjanjian. Konsisten dengan prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam DoP, khususnya terkait prinsip tidak menimbulkan kerugian signifikan bagi negara-negara hilir, pengujian akhir dan pengisian tidak boleh dilakukan tanpa kesepakatan. Kami juga mencatat kekhawatiran penduduk hilir di Sudan dan Mesir karena pekerjaan yang belum selesai terkait pengoperasian Bendungan GERD yang aman, serta kebutuhan untuk menerapkan tindakan keamanan yang sesuai dengan standar internasional sebelum pengisian dimulai (U.S. Department of the Treasury, 2020).

Etiopia kemudian menanggapi pernyataan yang disampaikan Mnuchin melalui Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Air, Irigasi, dan Energi bahwa Etiopia kecewa dengan pernyataan yang dikeluarkan Kementerian Keuangan AS setelah pertemuan yang diadakan tanpa partisipasi Etiopia. Etiopia sebagai pemilik Bendungan GERD akan memulai pengisian pertama secara paralel dengan pembangunan bendungan sesuai prinsip pemanfaatan yang adil dan wajar serta tidak menimbulkan kerugian yang signifikan sebagaimana peraturan yang diatur dalam DoP.

Pemerintah Etiopia tidak menerima bahwa negosiasi *Guidelines and Rules* tentang Pengisian Pertama dan Operasi Tahunan GERD yang disusun selama *Washington Round* telah selesai dan ditandatangani Mesir di Washington D.C. Etiopia menyatakan bahwa teks tersebut bukanlah hasil negosiasi atau diskusi teknis dan hukum dari ketiga negara. Etiopia memperjelas bahwa Pedoman dan Aturan tersebut harus disiapkan oleh ketiga negara. Negara-negara tersebut belum menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan finalisasi *Guidelines and Rules* (fanabc, 2020).

Lebih lanjut, Duta Besar Etiopia untuk Amerika Serikat dalam unggahan di akun Twitter pribadinya mengatakan bahwa Etiopia menolak menandatangani kesepakatan yang akan menyerahkan haknya terkait penggunaan air Sungai Nil (VOA, 2020). Keesokan harinya, Menteri Luar Negeri Etiopia, Gedu Andargachew mengecam AS karena bersikap “tidak diplomatis” (Van Eyssen, 2020). Di sisi lain, AS melalui Mnuchin mengharapkan Etiopia mampu menyelesaikan konsultasi internasionalnya dan setuju untuk menandatangani kesepakatan akhir secepatnya. Mesir menyampaikan pendapat kerasnya melalui Kepala Dewan Revolusi Mesir, Dr Maha Azzam, ia mengkhawatirkan bahwa penolakan Etiopia untuk menghadiri pertemuan di Washington dapat menimbulkan eskalasi sengketa di antara kedua negara. Hal ini mengakhiri pembicaraan panjang tanpa menghasilkan jalan keluar bagi ketiga pihak yang berkonflik.

Negosiasi *Washington Round* yang terdiri dari 12 pertemuan dan dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan akhir terkait pengisian dan pengoperasian Bendungan GERD. Perbincangan tersebut membuahkan sejumlah hal terutama terkait upaya persamaan persepsi terkait masalah durasi pengisian waduk dan definisi serta mekanisme mitigasi kekeringan, namun kesepakatan akhir tetap tidak tercipta disini. Negosiasi ini mencapai kebuntuan dan berakhir dengan kegagalan karena tidak menghasilkan kesepakatan akhir.

#### **4.2. Penyebab Kegagalan Negosiasi**

Negosiasi yang telah berjalan berbulan-bulan serta telah melibatkan banyak pihak terkait nyatanya tidak membuahkan kesepakatan dan mengindikasikan kegagalan negosiasi. Bagian ini akan menganalisis penyebab kegagalan tersebut melalui pisau analisis teori konflik, resolusi konflik, dan kegagalan negosiasi internasional.

##### **4.2.1. Pengaruh Aktor dalam Kegagalan Negosiasi**

Negosiasi internasional untuk mengupayakan resolusi konflik tidak lepas dari peran penting aktor yang terlibat di dalamnya. Berdasarkan teori kegagalan negosiasi internasional, aktor disini merujuk pada tokoh yang terlibat dalam proses negosiasi (Faure, 2012: 168). Aktor yang terlibat dalam negosiasi internasional Bendungan GERD terbagi menjadi dua pihak, yakni pihak asli yang terlibat dalam konflik (Mesir, Sudan, dan Etiopia) serta pihak ketiga meliputi AS yang diwakili oleh Menteri Keuangannya kala itu yakni Steven Mnuchin dan Bank Dunia yang diwakili

David Malpass (U.S. Department of the Treasury, 2019). Baik pihak asli yang terlibat dalam konflik maupun pihak ketiga merupakan bagian dari negosiator individual yang mewakili pemikiran kolektif pemerintah atau organisasi yang ia wakili (Faure, 2012: 168). Dimana pihak asli yang diwakili oleh Menteri terkait dari ketiga negara, serta pihak ketiga yakni Mnuchin dan Malpass menjalankan perannya sebagai utusan negara.

Kehadiran pihak ketiga tersebut menanggapi permintaan salah satu pihak yang berselisih, dalam kasus ini yaitu Mesir. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Mesir melalui pemimpinnya, Abdul Fattah al-Sisi mengundang Amerika Serikat menjadi perantara pada November 2019. Presiden Trump kemudian mengutus Steven Mnuchin yang ia sebut sebagai “*good offices of Mnuchin*” untuk memimpin upaya negosiasi tersebut. *Good offices* sendiri merupakan salah satu peran yang dimiliki pihak ketiga sebagai *messages sender* yang bertindak sebagai perantara kedua pihak yang berselisih (Widakuswara, 2020).

Keterlibatan Kementerian Keuangan alih-alih Kementerian Luar Negeri menimbulkan kebingungan di antara banyak pihak, apalagi hal ini merupakan permasalahan antar negara. Selain itu, Kementerian Luar Negeri juga memiliki Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, sebuah badan yang bertugas melakukan pengelolaan air lintas batas yang melibatkan pemerintah asing melalui Office of Conservation and Water. Biro ini sebelumnya telah terlibat dalam proyek pembangunan bendungan sejak proyek tersebut dibangun

pertama kalinya pada tahun 2011. Biro tersebut bahkan telah berulang kali mendesak negosiasi tripartit untuk menyelesaikan konflik Bendungan GERD. Lebih lanjut, mereka juga memberi tahu Mesir bahwa setiap pertimbangan bantuan teknis terkait bendungan akan dijalankan berdasarkan kesepakatan yang dihasilkan dari negosiasi tripartit tersebut. Sejumlah keterkaitan Kementerian Luar Negeri dengan Bendungan GERD nyatanya tidak membuat Presiden Trump melibatkan lembaga tersebut dalam negosiasi *Washington Round* (Widakuswara, 2019).

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

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

pernyataan tersebut. Andargachew juga menanggapi pernyataan tersebut dengan mengatakan bahwa:

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

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

Pernyataan tersebut menggambarkan kekecewaan Etiopia sebagai negara yang menginisiasi pembangunan bendungan guna meningkatkan kualitas hidup warga negaranya.

Andargachew juga menekankan bahwa ketiga negara perlu menyelesaikan perbedaan di antara mereka tanpa tekanan luar, dalam hal ini AS dan Bank Dunia. Etiopia. Ia juga menambahkan:

*“In the talks held in Washington D.C., around mid-February, we were pressured to quickly reach an agreement and sign a deal before resolving outstanding issues,”*

Pernyataan Andargachew ini mengindikasikan tekanan yang diberikan pihak ketiga yang awalnya disepakati hanya berperan sebagai pengamat. Andargachew juga menambahkan:

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



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

Hal ini mengindikasikan bahwa pihak ketiga telah melenceng dalam menjalankan perannya sebagai pengamat karena memberikan sejumlah tekanan pada pihak lain yang terlibat dalam konflik. Teori kegagalan negosiasi internasional menyebutkan bahwa ketika satu pihak berada dalam kondisi tertekan maka ia tidak akan berusaha mencapai hasil positif di akhir negosiasi (Faure, 2012: 392). Selain itu mereka juga telah melanggar prinsip mediasi dimana menurut teori resolusi konflik, mediasi harus bersifat netral dan bebas. Pihak ketiga dalam hal ini hadir untuk menyampaikan pandangan objektif dan tidak mendukung salah satu pihak, apalagi membentuk aliansi dan bersama menyerang pihak lain (Aubert, 1963). AS dan Bank Dunia sebagai pihak ketiga justru mendukung salah satu pihak dan bersikap tidak objektif dengan menekan Etiopia.

Analisis Senior International Crisis Group, William Davison, berpendapat bahwa AS dan Bank Dunia telah melampaui perannya sebagai pengamat dan terlibat dalam penyusunan kesepakatan berdasarkan masukan negosiator dari ketiga negara. Pendapat lain terkait perubahan peran ini disampaikan Mantan Duta Besar AS untuk Etiopia, David Shinn. Shinn berpendapat bahwa perwakilan AS dalam negosiasi jelas

berada di bawah tekanan, kemungkinan dari Presiden Trump untuk memberikan solusi permasalahan ini secepat mungkin. Akibatnya, Kementerian Keuangan mengeluarkan pernyataan yang tampaknya setuju dengan apa yang diinginkan Mesir terkait pengisian dan pengoperasian bendungan. Hal ini menimbulkan pertanyaan terkait apakah AS mengambil posisi yang seimbang dalam konflik Bendungan GERD. Shin mengiyakan niat AS yang ingin mendapat dukungan maksimal terkait usulan AS dalam menangani masalah Palestina. Negara-negara di kawasan Timur Tengah memang belum banyak mendukung hal tersebut dan keputusan AS untuk beraliansi dengan Mesir dalam konflik ini bisa jadi merupakan sebuah *trade-off*. Hal ini merujuk pada situasi dimana AS harus membuat keputusan terhadap dua hal dengan mengorbankan salah satu pihak dalam upaya menyelesaikan konflik Bendungan GERD. AS harus memilih untuk bersikap netral atau memuluskan kepentingannya dalam konflik Israel-Palestina dengan mendukung Mesir (Van, Eyssen, 2020).

AS memiliki kepentingan dalam hubungan politiknya di kawasan Timur Tengah, maka dari itu AS memutuskan untuk memihak Mesir dalam konflik Bendungan GERD. Mesir memiliki hubungan diplomatik yang erat dengan Israel, maka AS berharap Mesir dapat melobi negara-negara lain dalam kawasan untuk mendukung Israel. Hal ini tidak terlepas dari status Mesir sebagai salah satu negara berpengaruh di kawasan bersama Turki, Arab Saudi, Iran, dan Israel (El-Labbad, 2014). Davison menyatakan pendapatnya terkait hal ini bahwa walaupun AS juga

memiliki hubungan yang kuat dengan Etiopia hal ini tidak menampik fakta bahwa bantuan luar negeri yang diberikan AS ke Mesir jauh lebih besar dan peran geopolitik Mesir lebih penting bagi AS (Van, Eyssen, 2020). W Gyude Moore, seorang *policy maker* di US-based Center for Global Development menyatakan bahwa “*So, the administration became a party in the dispute over the dam, on the side of Egypt,*” (Chothia, 2020). AS yang tadinya berperan sebagai pengamat dan seharusnya berperan netral justru berpihak ke sisi Mesir. Terkait hal tersebut, Shinn berpendapat bahwa seorang mediator tidak bisa tiba-tiba memainkan peran sebagai arbiter dengan memutuskan tindakan yang harus dilakukan salah satu pihak. Hal tersebut akan menyimpang dari peran mediator sebagai *good offices* (Van Eyssen, 2020).

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

memaksa Mesir menyetujui kerjasamanya dengan Bank Dunia dan melepaskan kebijakan jangka panjangnya dalam mempertahankan konsumsi terhadap sumber daya air Sungai Nil (Swain, 2002). Bukti lain terlihat dalam keputusan Bank Dunia yang menolak memberikan dana untuk proyek pembangunan Bendungan GERD. Terlepas dari potensi bahwa bendungan ini dapat membebaskan lebih dari 100 juta penduduk Etiopia dari kemiskinan, Bank Dunia tetap menolak proposal Etiopia. Bank Dunia bahkan mengklaim bahwa pemberian dana tersebut harus berdasarkan persetujuan Mesir sebagai negara hilir (Addisu, 2020).

Sejumlah bukti di atas mengindikasikan bahwa pihak ketiga telah melenceng dari peran awalnya sebagai pengamat. Selain itu, AS dan Bank Dunia juga telah melanggar prinsip mediator untuk bersikap netral dalam menengahi konflik. 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 (Faure, 2012: 169). Hal inilah yang seringkali menyebabkan kegagalan negosiasi, pihak lain akan menuduh aktor tersebut bias dan tidak lagi percaya terhadap netralitas negosiasi. Dalam kasus ini, Etiopia meyakini bahwa AS dan Bank Dunia bersikap bias dan berpihak kepada pihak Mesir, hal ini menyebabkan Etiopia tidak mempercayai netralitas negosiasi dan memilih keluar dari perbincangan.

#### **4.2.2. Kegagalan dalam Proses Negosiasi *Washington Round***

Keberpihakan pihak ketiga juga terlihat dalam proses negosiasi pada tahap formulasi draft kesepakatan. AS dan Bank Dunia yang berstatus sebagai pengamat

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

Aspek kesepakatan yang diusulkan dari perbincangan mengidentifikasi pelepasan dari bendungan tanpa mempertimbangkan arus air yang masuk ke bendungan. Jadi, berapa pun jumlah debit air yang mengalir, Etiopia wajib melepaskan sejumlah debit air dengan dalih “mitigasi kekeringan”. Padahal aliran air yang mengalir tiap tahun berfluktuasi karena dipengaruhi curah hujan maupun perubahan iklim. Namun melalui kesepakatan ini terutama di bagian mitigasi kekeringan Etiopia harus melepaskan sejumlah debit air sesuai yang dicantumkan dalam kesepakatan. Hal ini memiliki kemiripan dengan kesepakatan pembagian alokasi air yang tidak berubah seiring curah hujan yang berfluktuasi dari tahun ke tahun. Etiopia sendiri menginginkan jumlah air yang dikeluarkan didasarkan pada aliran masuk ke waduk dikurangi penguapan dan penggunaan domestik tanpa menentukan angka spesifik (Helal, 2020).

Kesepakatan ini mengindikasikan kewajiban Etiopia sebagai negara yang membangun Bendungan GERD untuk memitigasi kekurangan air di hilir tanpa dukungan dari negara hilir. Dukungan disini seperti penerapan *water-saving technology*, menanam tanaman yang lebih sedikit mengonsumsi air, atau merubah sumber mata pencaharian mereka dari pertanian ke sektor industri dan jasa. Etiopia juga berkewajiban melepaskan apa yang disebut sebagai “*natural flow*” tanpa mempertimbangkan penggunaan air di hulu untuk pasokan air di masa depan, mengisi bendungan *hydropower*, atau untuk kegunaan irigasi dalam negeri. Etiopia akan sulit melakukan pembangunan di hulu atau mengerjakan pembangkit listrik karena kewajibannya untuk melepaskan sejumlah air dalam skenario tertentu (Ethiopia Insight, 2020). Arah perbincangan menjadi terfokus pada pengaturan tingkat pelepasan air dari bendungan selama periode kekeringan. Setiap tahunnya mereka harus mempertahankan ambang batas pelepasan tahunan agar tidak kurang dari 37 bcm (Helal, 2020). Etiopia mengkritik hal ini karena berarti performa pembangkit listrik akan menurun dan Etiopia mungkin mengalami kesulitan untuk mempertahankan debit air di bendungan. Selain itu, jika pengembangan hulu mengharuskan Etiopia mengambil debit air tambahan sebanyak 5 bcm/tahun, maka kondisi pelepasan kurang dari 37 bcm/tahun akan sering terjadi. Hal ini akan berbuntut ke penurunan pelepasan debit air ke hilir.

Skema mitigasi kekeringan yang dirumuskan dalam kesepakatan seolah tampak seperti regulasi “berhutang” dimana (seperti yang telah ditunjukkan sub bab

3.1) pada bagian skema mitigasi kekeringan empat dan lima tahun yang mengharuskan Etiopia mengganti kekurangan pelepasan air di periode sebelumnya pada tahun berikutnya. Seandainya Etiopia melepaskan rata-rata debit air kurang dari 39 bcm selama empat tahun dan berada di bawah mitigasi Kekeringan Empat Tahun. Lalu, pada tahun berikutnya hal tersebut membuat rata-rata kumulatif pelepasan kurang dari 40 bcm sehingga menyebabkan Etiopia memasuki mitigasi Kekeringan Lima Tahun. Hal ini dikarenakan setiap aliran tambahan yang memasuki bendungan akan digunakan untuk membayar “hutang” imbas skema mitigasi Kekeringan Empat Tahun. Ini berarti Etiopia harus melepaskan semua air di atas 603 mdpl selama lima tahun ke depan. Jika situasi “jurang tanpa dasar” ini terjadi maka Etiopia memiliki dua pilihan. Pertama, menyimpan lebih banyak air untuk keperluan pembangkit listrik dan harus menanggung kewajiban mitigasi kekeringan karena kurangnya air yang dilepaskan ke hilir. Kedua, melepaskan lebih banyak air yang tersimpan untuk mitigasi dengan potensi mempertaruhkan penurunan debit air waduk di bawah tingkat operasi minimum yang akan mengganggu operasional pembangkit listrik (Ethiopia Insight, 2020).

Sejumlah hal di atas membuktikan bahwa Negosiasi *Washington Round* gagal karena proses perumusan kesepakatan yang diusulkan pihak ketiga. Menurut teori kegagalan negosiasi internasional, perbincangan ini gagal dikarenakan proses negosiasi, khususnya pada tahap formulasi. Tahap formulasi berusaha mengidentifikasi konflik serta merumuskan solusi dari konflik. Negosiasi ini

berbuntut pada kegagalan karena pihak yang terlibat gagal merumuskan definisi permasalahan, solusi permasalahan, keadilan bagi semua pihak, serta kesepakatan yang akan disetujui (Faure, 2012: 306). Dalam hal ini, mereka gagal menggarisbawahi poin mitigasi kekeringan. Solusi dari permasalahan ini juga merugikan salah satu pihak yakni Etiopia. Hal tersebut berimbas pada anggapan Etiopia bahwa pihak ketiga telah berpihak pada Mesir yang akan diuntungkan dari regulasi mitigasi kekeringan di masa depan.

*Draft* kesepakatan yang akan disetujui tersebut jelas terlihat telah merugikan Etiopia sebagai negara yang menginisiasi pembangunan bendungan dan berusaha memperbaiki kualitas hidup warga negaranya. Isi kesepakatan tersebut telah memperparah ketidakadilan ketika pihak ketiga menambahkan klausul yang menyatakan bahwa pengembangan Bendungan GERD di masa depan dapat dilakukan tanpa mengurangi kesepakatan ini. Klausul ini didasarkan pada prinsip *International Water Law* tentang *the equitable and reasonable utilization and the obligation against causing significant harm*. Dalam prinsip ini, kedua negara yang berada di tepi sungai biasanya memiliki pendapat yang berbeda. Negara yang berada di hilir lebih menyukai penekanan pada bagian “*no harm*” karena mereka percaya hal tersebut dapat melindungi penggunaan sumber daya air terhadap dampak yang dihasilkan dari proyek pembangunan yang dilakukan negara hulu. Sementara, negara hulu lebih menekankan pada bagian “*the equitable and reasonable utilization*” karena poin ini



memberikan lebih banyak peluang untuk memanfaatkan air yang bersumber dari hulu untuk pembangunan yang dapat berdampak ke negara hilir (Salman, 2021).

Kegagalan pihak ketiga dalam memimpin dan memilih formula yang tepat mengarah pada kegagalan negosiasi dan bermuara pada kebuntuan (*deadlock*) (Faure, 2012: 306). Begitu pula dengan yang terjadi dalam negosiasi *Washington Round* dimana AS dan Bank Dunia gagal memimpin dan memilih formula negosiasi yang tepat sehingga menyebabkan kegagalan dan kebuntuan negosiasi.

#### **4.2.3 Kegagalan Strategi AS dalam Upaya Melanjutkan Negosiasi**

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

Setelah pertemuan akhir di bulan Februari, AS tidak dapat menemukan cara lain dalam mencapai kesepakatan kecuali dengan menekan Etiopia. Hal ini merujuk pada keputusan AS untuk memotong bantuan luar negerinya ke Etiopia (United

World International, 2020). Pada September 2020, Presiden Donald Trump memutuskan untuk memotong dana bantuan luar negeri ke Etiopia senilai \$100 juta. Dana tersebut akan ditahan sampai Etiopia menyetujui kesepakatan *Washington Round* (Solomon, 2021).

Sebelumnya diketahui bahwa pada tahun 2019, AS memberikan total \$824,3 juta bantuan ke Etiopia, dimana sebanyak \$497,3 juta merupakan bantuan kemanusiaan. Pemotongan bantuan ini akan menjadi penghambat bagi sejumlah program termasuk bantuan keamanan, penanggulangan terorisme, pendidikan dan pelatihan militer, program anti perdagangan manusia, serta bantuan pembangunan. Namun pemotongan dana bantuan tersebut tidak akan mempengaruhi pendanaan AS untuk bantuan kemanusiaan darurat, bantuan makanan, dan program kesehatan yang ditujukan untuk menangani COVID-19 dan HIV/AIDS (Gramer, 2020). Langkah tersebut ditujukan untuk mengatasi kebuntuan antara Etiopia dan negara-negara hilir yang menentang pembangunan Bendungan GERD. Sejumlah pejabat Etiopia mengatakan mereka yakin pemerintahan Trump memihak Mesir dalam perselisihan tersebut. Presiden Trump memang telah menunjukkan kesukaannya pada Presiden Mesir, al-Sisi, ia bahkan memanggilnya dengan sebutan “diktator favorit” selama KTT G-7 tahun 2019 (Youssef dkk., 2019).

Berdasarkan teori kegagalan negosiasi internasional, strategi negosiasi sangat dipengaruhi politik domestik suatu negara (Faure, 2012: 273). Hal ini nampak pada strategi AS yang menyatakan bahwa negosiasi ini menandai salah satu inisiatif

diplomasi AS di Afrika. Presiden Trump telah memainkan peran pribadi yang aktif di dalamnya. AS juga akan melakukan apa saja untuk membantu memfasilitasi kesepakatan antara tiga negara yang berselisih guna menyeimbangkan kepentingan mereka (Gramer, 2020).

Pemerintah domestik AS kala itu memiliki perbedaan pendapat dalam menanggapi kebijakan pemotongan bantuan ke Etiopia, khususnya di Capitol Hill. Banyak yang meragukan apakah pemotongan tersebut dapat mengubah posisi Etiopia dalam negosiasi, mengingat pentingnya bendungan bagi masyarakat Etiopia. Pemerintah Etiopia menganggap bendungan tersebut sebagai simbol kedaulatan dan persatuan negara. Anggota Kongres AS keberatan akan pemotongan bantuan tersebut dan menyatakan bahwa: *“This is a really f\*\*\*\*\* illogical way to show a ‘friend’ you really care,”*. Menurut mereka, kebijakan yang dimaksudkan sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik di antara Mesir, Sudan, dan Etiopia justru tampak seperti kebijakan yang tidak logis untuk menunjukkan kepedulian AS terhadap pihak yang berkonflik (Gramer, 2020). Hal ini semakin menguatkan argumen Etiopia bahwa pihak ketiga telah beraliansi dengan Mesir.

Konsekuensi terhadap pemotongan ini tidak lain yakni memperburuk hubungan antara Etiopia dan AS. Keputusan AS untuk memotong bantuan luar negeri ke Etiopia dianggap sebagai pengkhianatan. Padahal sebelumnya Etiopia sebagai negara terpadat kedua di Afrika merupakan sekutu utama AS dalam perang melawan militan Islamis di Afrika (Chothia, 2020).

Hal tersebut mengindikasikan keberpihakan AS kepada Mesir. Berdasarkan teori resolusi konflik, pihak ketiga cukup hadir untuk menyampaikan pandangan yang objektif dan tidak mendukung salah satu pihak, apalagi membentuk aliansi dan bersama menyerang pihak lain. Ketika pihak ketiga terlibat dalam konflik yang melibatkan dua pihak kemungkinan terbentuknya aliansi pun meningkat (Simmel, 1950). Penerapan kebijakan ini membuktikan bagaimana AS dan Bank Dunia telah membentuk aliansi dengan Mesir. Apalagi jika melihat bahwa kebijakan ini hanya ditujukan pada Etiopia saja, tidak dengan Mesir maupun Sudan.

Strategi yang diambil AS dalam hal ini juga telah melanggar peran mediator sebagai pihak yang menanamkan kepercayaan bagi pihak yang berkonflik (Faure, 2012: 274). Melalui kebijakan ini, AS justru semakin menumbuhkan rasa tidak percaya yang dimiliki Etiopia terhadap mediator yang berusaha mengupayakan penyelesaian konflik Bendungan GERD. Maka dari itu, kegagalan negosiasi *Washington Round* dalam hal ini disebabkan oleh strategi yang diambil AS sebagai upaya melanjutkan perbincangan yang sebelumnya berakhir dengan kebuntuan.

#### **4.3 Upaya Pihak Ketiga dalam Mengupayakan Keberhasilan Negosiasi**

Pihak ketiga sebagai aktor yang terlibat dalam upaya menyelesaikan konflik harus berperan sesuai dengan prinsip mediator agar tercapai suatu keberhasilan, hal ini ditandai dengan penandatanganan kesepakatan antar pihak yang berkonflik (Faure, 2012: 4). Dalam kasus kegagalan negosiasi *Washington Round*, berdasarkan sejumlah temuan, dapat ditarik suatu benang merah bahwa kegagalan tersebut disebabkan oleh

sikap pihak ketiga yang berpihak pada salah satu pihak yang terlibat dalam konflik yakni Mesir. Hal ini menyebabkan Etiopia menaruh prasangka dan rasa tidak percaya terhadap esensi mediator dalam mengupayakan penyelesaian konflik Bendungan GERD.

Rasa percaya sejatinya memainkan peran krusial dalam proses negosiasi yang melibatkan pihak ketiga. Rasa percaya sendiri merupakan harapan yang dimiliki masing-masing pihak dalam menjalankan kepentingannya dengan tolak ukur kesopanan dan kredibilitas. Jika hal ini diabaikan, maka kecil kemungkinan negosiasi berujung pada keberhasilan. Maka dari itu, dalam suatu negosiasi yang melibatkan pihak ketiga unsur “*good faith*” menjadi hal yang esensial. Rasa tidak percaya salah satunya muncul karena adanya kompleksitas yang berakar dari perbedaan pandangan tiap pihak dalam memandang negosiasi. Satu pihak berusaha mengulur waktu dan tampak tidak tertarik dengan hasil yang akan mengubah status quo, sementara pihak lain berusaha mencapai suatu progres dalam kurun waktu tertentu. Ketika kedua pihak memiliki pandangan seperti itu, maka hasil negosiasi juga akan terbagi menjadi dua hal, yakni pihak pertama akan menganggap negosiasi berhasil jika perbincangan tidak menghasilkan kesepakatan, sementara pihak kedua akan menganggap hal tersebut sebagai suatu kegagalan. Situasi saling tuduh terkait aktor yang bernegosiasi dengan itikad buruk akan terjadi disini (Faure, 2012: 388-389).

Pihak-pihak yang terlibat dalam negosiasi harus membangun kepercayaan untuk menghilangkan opini terkait itikad buruk yang diklaim salah satu pihak. Hal ini

harus dimulai dengan menginformasikan pihak lain terkait tujuan negosiasi yang ingin dicapai. Setiap pihak paling tidak harus memberikan satu indikasi terkait hal yang dianggap “*non-negotiable*”. Melalui hal tersebut tiap pihak akan memiliki pemahaman yang sama terkait harapan dan ekspektasi di antara mereka sebelum memulai perbincangan di atas meja. Tuduhan yang tumbuh dari rasa tidak percaya juga akan berkurang atau bahkan hilang sama sekali ketika tiap pihak mengetahui apa yang diinginkan pihak lain dalam perbincangan (Faure, 2012: 389-390).

Pihak ketiga yakni AS dan Bank Dunia harus memainkan perannya sebagai mediator yang dapat dipercaya. Hal ini dapat mendorong keberhasilan negosiasi terutama karena pihak ketiga sebagai penengah tidak dipandang sebagai pihak yang memiliki itikad buruk atau memiliki kepentingan tertentu dalam perbincangan. Ketika pihak ketiga memiliki kredibilitas dan dapat dipercaya yang dibuktikan dengan tidak memihak salah satu pihak, maka pihak asli yang terlibat dalam konflik akan dengan terbuka menyambut upaya penyelesaian konflik yang dipimpin AS dan Bank Dunia. Rasa curiga akan terhapuskan dan terganti dengan rasa percaya terhadap pihak ketiga bahwa mereka tidak akan merugikan Etiopia dengan membela dan membantu Mesir dalam negosiasi.

Begitu pula dengan pihak asli yang terlibat dalam konflik, sebelum perbincangan dimulai akan lebih baik jika mereka menyampaikan pendapat terkait hal-hal yang dianggap “*non-negotiable*”. Negosiasi *Washington Round* dimaksudkan untuk menghasilkan kesepakatan terkait pengisian dan pengoperasian Bendungan

GERD. Maka dari itu, perbincangan di luar hal tersebut sebaiknya tidak perlu diangkat ke meja negosiasi atau bahkan dimasukkan dalam rumusan kesepakatan akhir. Hal ini merujuk pada pengaturan alokasi air dalam rumusan kesepakatan yang dipandang akan mengamankan 55,5 miliar meter kubik yang dimiliki Mesir berdasarkan *Nile Agreement*.

#### **4.4. Kesimpulan**

Negosiasi *Washington Round* yang dipimpin pihak ketiga yakni AS dan Bank Dunia dan dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan terkait pengisian dan pengoperasian Bendungan GERD justru berakhir dengan kegagalan. Setelah 12 pertemuan yang diadakan mulai dari November 2019 hingga Februari 2020 tidak menghasilkan suatu kesepakatan. Melalui teori resolusi konflik dan teori kegagalan negosiasi internasional dapat ditarik kesimpulan bahwa kegagalan ini dikarenakan tiga faktor, yakni aktor, proses, dan strategi. Pertama, sebagai aktor, pihak ketiga dalam hal ini justru melewati perannya sebagai pengamat dan terlibat dalam proses perumusan *draft* kesepakatan. Tidak hanya itu mereka yang seharusnya menjalankan peran sebagai pihak yang netral justru menekan Etiopia dan berpihak pada Mesir. Kedua, berdasarkan proses negosiasi, pihak ketiga gagal dalam tahap formulasi kesepakatan, dimana mereka gagal mendefinisikan dan menyusun solusi terkait poin mitigasi kekeringan yang akan merugikan Etiopia dan menguntungkan Mesir. Ketiga, strategi yang diambil AS dalam rangka mendorong Etiopia untuk menandatangani kesepakatan. Kebijakan pemotongan bantuan luar negeri ke Etiopia justru

menguatkan argumen bahwa AS beraliansi dengan Mesir dan meningkatkan rasa tidak percaya terhadap pihak ketiga. Maka dari itu, pihak ketiga harus berperan dalam proses membangun kepercayaan dengan tidak memihak salah satu pihak dan bersikap bias di meja perbincangan.

Selain itu, sebelum memulai perbincangan ada baiknya semua pihak menyampaikan argumennya terkait hal-hal yang termasuk dalam kategori “*non-negotiable*”, Etiopia harus mengingatkan bahwa perbincangan ini dilakukan untuk membahas pengisian dan pengoperasian bendungan. Hal-hal di luar konteks tersebut tidak perlu diangkat ke meja negosiasi agar perbincangan tetap pada tujuan awal sebagai upaya menyelesaikan konflik Bendungan GERD.