

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ethiopia merupakan salah satu negara yang berada di kawasan benua Afrika. Ethiopia dikenal sebagai negara tanduk Afrika, karena terletak persis di bagian tanduk Afrika, yaitu bagian Afrika Timur. Ethiopia berbatasan dengan Sudan di sebelah barat, dengan Somalia dan Djibouti di sebelah timur, sebelah selatan berbatasan dengan Kenya, dan Utara dengan Eritrea (Country Profile: Ethiopia, April 2005).

Ethiopia sebagai negara yang cukup unik dibanding negara-negara Afrika lainnya. Dimana Ethiopia merupakan satu-satunya negara yang tidak pernah dijajah oleh bangsa Barat selama perebutan Afrika (Jatmika, 2016, hal. 64). Selain itu, Ethiopia juga merupakan negara hulu sungai Nil Biru, yaitu negara yang dekat dengan sumber air sungai Nil Biru. Hal tersebut lantas tidak membuat perekonomian Ethiopia membaik. Negara merdeka yang tertua di Afrika tersebut masih termasuk ke dalam negara termiskin di dunia. Bank Dunia mengklasifikasikan Ethiopia sebagai negara yang sangat terbelakang dengan perkiraan pendapatan per kapita tahunan sekitar US \$ 100 (Country Profile: Ethiopia, April 2005) Dimana Ethiopia terus dikejutkan oleh kelaparan parah bahkan di masa sekarang dengan populasi penduduk yang tumbuh lebih cepat.

Sumber pendapatan perekonomian Ethiopia sebagian besar berasal dari pertanian. Pertanian menyumbang 40 persen dari GNP Ethiopia. Sektor pertanian besar Ethiopia terkonsentrasi di curah hujan tinggi, daerah dataran tinggi. Hampir 88 persen penduduk negara tersebut tinggal di dataran tinggi, yang hanya 44 persen dari luas daratan negara ini. Ethiopia memiliki sekitar 2,3 juta hektar lahan irigasi di bagian Lembah Sungai Nil, yang kurang dari 1 persen telah dikembangkan (Swain, Mission Not Yet Accomplished: managing Water Resources in the Nile River Basin, 2008, hal. 206).

Sungai Nil merupakan sungai yang memiliki aliran sungai terpanjang di dunia yang berada di kawasan Benua Afrika. Sungai Nil memiliki panjang sekitar 4,160 mil (6,670 km). Dimana Sungai Nil melewati melewati 11 negara, yaitu Rwanda, Burundi, Republik Demokratik Kongo, Tanzania, Kenya, Uganda, Eritrea, Ethiopia, Sudan, Sudan Selatan dan Mesir. Sungai Nil juga memiliki sungai – sungai anakan di bagian hulu yang panjangnya bisa mencapai lebih dari 6.990 km. Dimana kawasan sekitar sungai Nil terbagi menjadi negara hulu yang merupakan negara yang dekat dengan sumber air dan negara hilir yang merupakan negara tempat aliran sungai berakhir yaitu negara Mesir dan Sudan. Sungai Nil memiliki rata-rata debit sekitar 300 juta meter kubik per hari yang memiliki dua cabang, yaitu Nil Putih dan Nil Biru. Sungai Nil Putih berasal di Afrika Timur, dan Nil Biru berasal di Ethiopia.

Jumlah penduduk negara lembah sungai Nil sekitar 300 juta orang dan lebih dari setengah jumlah tersebut bergantung pada pasokan air. Terlebih lagi negara-negara tersebut sebagian besar merupakan negara yang memiliki tanah yang tandus dan kering, seperti Ethiopia. Karena kondisi tersebut membuat air menjadi kepentingan nasional yang harus dipenuhi, terutama negara-negara yang berada di sekitar sungai Nil. Terlebih lagi Sungai Nil memberikan banyak manfaat bagi negara-negara di sekitarnya. Hal tersebut menjadikan sungai Nil rawan akan timbulnya konflik. Konflik sering terjadi akibat perebutan kepemilikan pasokan air di sungai Nil.

Pada tahun 1929 dibentuklah suatu perjanjian pengelolaan air Sungai Nil antara Mesir dan Inggris. Inti dari isi Perjanjian 1929, yaitu bahwasanya Inggris akan menjamin bahwa tidak akan ada proyek yang akan mengancam kepentingan Mesir serta segala proyek yang akan dibangun harus atas izin Mesir (Lumumba, 2007, hal. 13).

Pada saat Sudan telah merdeka, perjanjian 1929 pun direvisi pada tahun 1959 dan telah disepakati oleh Mesir dan Sudan. Perjanjian 1959 merupakan perjanjian bilateral antara Sudan dan Mesir yang tentunya memberi banyak keuntungan bagi Sudan dan Mesir. Dimana dalam perjanjian tersebut

mengalokasikan 55,5 miliar meter kubik air setiap tahunnya sementara Sudan diizinkan 18,5 miliar meter kubik. 79 miliar meter kubik ini mewakili 99% dari rata-rata arus sungai tahunan yang dihitung (Carlson, 2013).

Perjanjian 1929 dan 1959 tersebut ditolak dan dianggap tidak adil oleh negara-negara lainnya yang juga dialiri oleh Sungai Nil, termasuk Ethiopia yang merasa sangat dirugikan sebagai negara hulu. Perjanjian tersebut hanya menguntungkan Mesir dan Sudan. Dimana Mesir dan Sudan memiliki hak atas pengelolaan sungai Nil lebih besar dibanding negara-negara Nil Basin lainnya serta tidak melibatkan mereka di dalamnya. Sehingga dibentuklah organisasi kerjasama antara negara yang dialiri sungai Nil yang dikenal dengan *Nile Basin Initiative* (NBI) pada 22 Februari 1999.

Nile Basin Initiative (NBI) merupakan kemitraan antar pemerintah dari 10 negara Nil Basins, yaitu Burundi, Kongo, Mesir, Ethiopia, Kenya, Rwanda, Sudan Selatan, Sudan, Tanzania dan Uganda. Eritrea berpartisipasi sebagai pengamat. Salah satu dibentuknya NBI ini yaitu untuk mengembangkan sumber air Sungai Nil dengan cara yang berkelanjutan dan setara untuk menjamin kemakmuran, keamanan dan perdamaian bagi seluruh masyarakatnya (Nil Basin Initiative).

Demi mewujudkan keadilan dalam pengelolaan sungai Nil sebagai tujuan dibentuknya NBI, maka negara-negara anggota NBI membentuk sebuah kesepakatan yaitu, *Cooperative Framework Agreement* (CFA) atau biasa dikenal dengan *Entebbe Agreement* pada tahun 2010. *Cooperation Framework Agreement* (CFA) merupakan hasil multilateral pertama guna menguraikan prinsip, hak dan kewajiban pengelolaan dan pengembangan air Sungai Nil. Sehingga secara otomatis CFA menggantikan perjanjian 1929 dan 1959 yang lebih menguntungkan Sudan dan Mesir. Salah satu isi dari CFA tersebut ialah segala bentuk proyek disekitar Sungai Nil tidak lagi dilaporkan ke Mesir, melainkan hanya dilaporkan kepada badan komisi yang telah dibentuk khusus, yaitu Nile River Basin Commission (NRBC) (Nil Basin Initiative).

Komisi tersebut dibentuk guna untuk mengawasi pembangunan proyek setiap negara anggota serta memastikan proyek tersebut tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap negara anggota lainnya .

Namun, semua anggota NBI belum meratifikasi kesepakatan CFA tersebut, termasuk Ethiopia. Meskipun belum adanya ratifikasi, terdapat enam negara yang sudah menandatangani CFA, yaitu Ethiopia, Uganda, Kenya, Rwanda, Tanzania disusul oleh Burundi pada tahun 2011. Akhirnya pada 13 Juni 2013, Ethiopia sebagai negara hulu sungai Nil Biru membuat keputusan untuk meratifikasi kesepakatan CFA. Dimana Ethiopia merupakan negara pertama yang meratifikasi CFA dan langkah Ethiopia tersebut pun mulai diikuti oleh beberapa negara anggota NBI lainnya kecuali Mesir dan juga Sudan sebagai negara hilir yang belum meratifikasi CFA. Mesir dan Sudan menentang CFA, karena mereka khawatir bahwa hal itu akan menghilangkan prioritas historis mereka di atas air Sungai Nil (Swain, *Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate*, 2011, hal. 696). Mesir juga tetap berpendapat bahwa satu-satunya mekanisme hukum untuk tata kelola Sungai Nil hanyalah Perjanjian Anglo-Mesir 1929, serta kesepakatan bilateral 1959 antara Mesir dan Sudan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis mencoba untuk meneliti permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut: Mengapa Ethiopia menyetujui untuk meratifikasi Nil Basin Cooperative Framework Agreement (CFA) pada tahun 2013?

C. Kerangka Teori

Untuk menjawab pokok permasalahan yang telah diuraikan, maka penulis perlu mendiskripsikan jawaban dengan menggunakan teori ataupun konsep sebagai kerangka dasar berfikir. teori ataupun konsep juga dapat mempermudah untuk

menjelaskan pokok permasalahan. Dalam hal ini, penulis memilih teori politik luar negeri dan konsep perjanjian internasional.

1. Teori Politik Luar Negeri

Menurut Jack C. Plano & Roy Olton, *foreign policy* merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional (Mas'ood, 1990, hal. 185).

Graham T. Allison, seorang teoritis internasional yang mempelajari politik luar negeri, mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri, yaitu: Model Aktor Rasional, Model Proses Organisasi, dan Model Politik-Birokratik. Dalam karya tulis ini, penulis mengambil model pertama yaitu Model Aktor Rasional sebagai alat analisa. Dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional dan para pembuat keputusan dalam melakukan pilihan atas alternatif-alternatif itu menggunakan kriteria "optimalisasi hasil". Dimana pilihan-pilihan tersebut berdasarkan atas perhitungan untung rugi yang didapat oleh suatu negara (Mas'ood, 1990, hal. 234-236).

Keputusan yang dibuat oleh Ethiopia untuk meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) tidak lain merupakan keputusan yang sudah diperhitungkan untung rugi yang akan di dapat oleh Ethiopia dan juga sebagai tindakan sebuah aktor rasional. Dimana Ethiopia sebagai negara hulu sungai Nil Biru, yang seharusnya dapat memanfaatkan air sungai nil lebih banyak dibanding negara hilir, dalam kenyataannya Mesir lah yang memiliki hak pemanfaatan air sungai Nil dalam jumlah yang lebih besar. Hal tersebut berdasarkan peraturan lama, yaitu perjanjian Anglo-Mesir 1929, serta kesepakatan bilateral 1959 antara Mesir dan Sudan yang merupakan satu-satunya mekanisme hukum untuk tata

kelola Sungai Nil dalam hal penggunaan air Sungai Nil bagi negara-negara di sekitarnya. *Cooperative Framework Agreement* (CFA) sebagai aturan baru dalam pengelolaan Sungai Nil secara tegas menggantikan peraturan lama.

Sehingga, dengan meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) tersebut, Ethiopia akan banyak mendapatkan keuntungan dari segi ekonomi maupun politik. Ethiopia dapat memanfaatkan air sungai Nil lebih banyak dari sebelumnya yang dianggap adil bagi Ethiopia sebagai negara hulu sungai. Selain itu, dengan meratifikasi CFA, sebagai bukti penolakan dan tidak mengakui peraturan lama yang lebih menguntungkan negara hilir, yaitu Mesir. Ethiopia juga mendapatkan hak untuk membangun proyek di sekitar sungai Nil tanpa harus meminta ijin negara lain termasuk Mesir.

Dimana pada tahun 2011, Ethiopia mengungkapkan rencananya untuk membangun bendungan raksasa, yaitu *Grand Ethiopia Renaissance Dam* (GERD). Tepatnya pada tanggal 2 April 2011, Perdana Menteri Ethiopia, Meles Zenawi, meletakkan dasar untuk pembangunan GERD yang terletak di Sungai Nil Biru (M & Deressa, 2013). Proyek GERD tersebut dikabarkan akan menjadi bendungan raksasa terbesar di Afrika.

Rencana Ethiopia membangun GERD tidak lain untuk meningkatkan perekonomiannya yang semakin memburuk. Ethiopia yang merupakan salah satu negara termiskin di dunia yang masih bergantung pada sektor pertanian yang tentu mengharuskan Ethiopia untuk memprioritaskan sektor perairan dalam kebijakan nasionalnya. Tercatat bahwa pertanian memberikan kontribusi PDB negara tersebut hampir separuhnya (46,2% untuk tahun 2012) serta menyerap lebih dari 80% tenaga kerja (KBRI Addis Ababa). Dimana GERD akan menampung sebanyak 74 miliar meter kubik air Sungai Nil serta menghasilkan tenaga listrik sebesar 6000 Megawatt yang diharapkan dapat memperbaiki kekurangan energi dalam negeri yang kronis, membantu rumah tangga negara (terutama yang berada di daerah pedesaan) beralih ke bentuk energi yang lebih bersih dan memungkinkan pemerintah memperoleh devisa melalui ekspor listrik ke negara lain di wilayah ini.

Namun, rencana pembangunan tersebut terhambat dikarenakan adanya penolakan keras dari Mesir serta lemahnya kekuatan hukum atas pembangunan GERD tersebut. Dimana dalam peraturan lama, segala bentuk pembangunan proyek haruslah mendapatkan ijin dari Mesir. Ethiopia yang saat itu tidak mengakui perjanjian lama tersebut serta belum meratifikasi CFA sebagai peraturan lama, tidak dapat berbuat banyak untuk melanjutkan pembangunan proyeknya. Sehingga, untuk dapat memiliki kekuatan hukum atas pembangunan GERD tersebut, Ethiopia pun meratifikasi CFA dan menjadi negara pertama yang meratifikasi CFA.

Keputusan Ethiopia untuk meratifikasi CFA guna mendapatkan kekuatan politik untuk membangun GERD menyebabkan hubungan bilateralnya dengan Mesir semakin merenggang. Dimana Mesir tetap beranggapan bahwa bendungan tersebut akan mempengaruhi debit air di Mesir dan tentu dapat mengganggu perekonomiannya mengingat Mesir sangat bergantung pada sungai Nil. Mesir pun dengan segala upaya membatalkan pembangunan bendungan tersebut. Dimana ia berhasil melobi beberapa Organisasi Internasional untuk tidak memberikan bantuan dana baik berupa pinjaman maupun investasi kepada Ethiopia dalam rencana pembangunan GERD. Namun Ethiopia tetap melanjutkan rencana pembangunan GERD yang direncanakan akan selesai pada awal tahun 2017.

Meskipun demikian, keputusan Ethiopia untuk meratifikasinya CFA pun diikuti oleh negara-negara anggota NBI lainnya. Hal tersebut tentu akan melemburkan perjanjian Anglo-Mesir 1929, serta kesepakatan bilateral 1959 antara Mesir dan Sudan yang merupakan satu-satunya mekanisme hukum untuk tata kelola Sungai Nil. Ketika semua negara anggota NBI telah meratifikasi CFA, secara tidak langsung menghapus perjanjian lama secara keseluruhan yang berarti Mesir dan Sudan tidak lagi memiliki hak jumlah air yang lebih besar. Sehingga seluruh negara disekitar sungai Nil mendapatkan hak yang adil atas pengelolaan sungai Nil, termasuk Ethiopia sebagai negara hulu yang seharusnya dapat memanfaatkan

sungai Nil semaksimal mungkin guna mendorong peningkatan perekonomiannya.

Sehingga terlihat jelas bahwa keputusan politik luar negeri yang dilakukan oleh Ethiopia tersebut diakibatkan oleh tindakan aktor rasional yang berdasarkan atas pilihan untung rugi yang akan didapat. Ada pun tabel indikator perbandingan untung rugi yang diperoleh Ethiopia sehingga memutuskan untuk meratifikasi CFA, yaitu:

Tabel 1.1 Untung-Rugi Ethiopia Meratifikasi CFA

Kepentingan	Untung	Rugi
Ekonomi	1.Dapat membangun bendungan raksasa guna meningkatkan perekonomian. 2.Dapat mengelola sungai Nil Biru semaksimal mungkin.	
Politik	1.Memiliki kekuatan politik sebagai negara hulu dalam pengelolaan sungai Nil. 2.Dapat melemahkan peraturan lama, yaitu: perjanjian 1929 dan 1959 dalam tata kelola Sungai Nil.	1.Hubungan bilateral Ethiopia-Mesir menjadi semakin renggang.

Dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa keputusan Ethiopia mmeratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) pada tahun 2013 atas pertimbangan rasional. Dimana Ethiopia lebih banyak mendapatkan keuntungan dalam hal kepentingan ekonomi dan politik, meskipun hubungan bilaterla Ethiopia dengan Mesir menjadi renggang. Dengan meratifikasi CFA, Ethiopia memiliki kekuatan politik untuk melanjutkan

proyek pembangunan bendungan raksasa, yaitu *Grand Ethiopia Renaissance Dam* (GERD) yang dapat meningkatkan perekonomian Ethiopia serta dapat menghapus perjanjian lama yang sangat merugikan Ethiopia sebagai negara yang dekat dengan sumber air Sungai Nil Biru.

D. Hipotesis

Dari permasalahan yang telah diuraikan diatas, Ethiopia menyetujui untuk meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) pada tahun 2013 atas pertimbangan rasional berupa beberapa kepentingan , yaitu:

1. Kepentingan ekonomi bahwa Ethiopia dapat membangun *Grand Ethiopia Renaissance Dam* (GERD) yang menghasilkan 74 miliar meter kubik air yang mampu membantu meningkatkan produksi pertanian Ethiopia dan menghasilkan 6000 megawatt listrik yang mampu menjadikan Ethiopia sebagai negara pengekspor listrik terbesar di Afrika. Sehingga dapat memperbaiki perekonomian Ethiopia.
2. Kepentingan politik bahwa Ethiopia dapat meningkatkan eksistensinya dalam organisasi NBI sebagai negara pertama yang meratifikasi CFA, memiliki kekuatan politik dalam pengelolaan air Sungai Nil serta membuka peluang untuk menggantikan Perjanjian 1929 dan 1959 dengan CFA sebagai kerangka dasar hukum permanen yang resmi dan lebih adil.

E. Tujuan Penelitian

Dalam penuisan skripsi yang berjudul “Kepentingan Ethiopia Meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA)” terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai penulis, diantaranya yaitu:

1. Menjelaskan kepentingan Ethiopia untuk meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) pada tahun 2013.
2. Untuk membuktikan bahwa keputusan Ethiopia meratifikasi CFA merupakan pilihan rasional bagi Ethiopia.

F. Jangkauan Penelitian

Pada penulisan skripsi ini, penulis akan membatasi jangkauan penelitian dari dibentuknya NBI pada tahun 1999 sampai dengan keputusan Ethiopia meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) pada tahun 2013. Pembatasan jangkauan penulisan ini guna untuk menghindari kompleksitas observasi dan analisis.

G. Metode Analisis dan Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan metode umum dalam mengolah data dari sumber-sumber sebagai berikut:

1. Studi literatur katau *Library research*, metode ini digunakan sebagai data sekunder untuk mempelajari sumber-sumber yang relevan dalam rangka menganalisis masalah.
2. Studi media massa atau *Media research*, yaitu mengumpulkan data dari berbagai media massa seperti internet, koran, majalah, jurnal dan lain sebagainya untuk menemukan referensi lain sebagai sumber data.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan dalam karya ilmiah ini, sebagai berikut:

Bab I Menjelaskan tentang Latar Belakang Masalah berisi gambaran masalah yang dijadikan penelitian, Rumusan Permasalahan berisi permasalahan yang akan dibahas; Landasan Teoritik untuk menganalisa permasalahan; Hipotesa

memuat jawaban umum dalam skripsi; Jangkauan Penelitian memuat batasan waktu dari permasalahan yang akan dibahas; Metode Pengumpulan dan Analisis Data memuat cara-cara yang digunakan; serta Sistematika Penulisan yang berisi tentang garis besar isi penulisan.

Bab II menjelaskan terlebih dahulu tentang negara Ethiopia dalam hal letak wilayah, jumlah penduduk, dan perekonomian Ethiopia yang sebagian besar di bidang pertanian. Setelah itu akan menjelaskan tentang Sungai Nil dalam hal letak geografisnya serta peran Sungai Nil dalam perekonomian setiap negara disekitarnya, khususnya Ethiopia. Dimana ketergantungan Ethiopia terhadap Nil, namun masih belum bisa memanfaatkannya secara maksimal.

Bab III Menjelaskan tentang perjanjian-perjanjian yang pernah dibentuk dalam pengelolaan Sungai Nil sebelum dibentuk sebuah kerangka sementara untuk mendukung pertukaran dialog antara negara riparian (negara sekitar Sungai Nil), yang disebut dengan Nil Basin Initiative (NBI). Setelah dijelaskna perjanjian-perjanjian sebelum NBI, bab ini juga akan menjelaskan bagaimana proses terbentuknya NBI itu sendiri. Setelah NBI terbentuk, dibentuklah sebuah kerangka permanen, yaitu *Cooperative Framework Agreement* (CFA) dalam upaya pengelolaan Sungai Nil secara adil antar negara riparian. Sehingga akan dijelaskan juga proses terbentuknya kerangka tersebut hingga akhirnya Ethiopia sebagai negara pertama yang meratifikasi kerangka tersebut.

Bab IV Menjelaskan mengenai keputusan Ethiopia meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) yang merupakan keputusan atas dasar aktor rasional dalam mencapai sebuah kepentingan ekonomi dan kepentingan politiknya. Dimana atas pertimbangan rasional, Ethiopia memperhitungkan untung rugi yang akan diterima jika memutuskan untuk

meratifikasi CFA tersebut. Sehingga akan dijelaskan beberapa keuntungan serta kerugian Ethiopia dalam mencapai kepentingannya melalui keputusan rasionalnya untuk meratifikasi CFA.

Bab V Berisi tentang kesimpulan-kesimpulan secara keseluruhan mengenai kepentingan Ethiopia meratifikasi CFA dari bab I hingga bab IV.

