

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Sungai Nil adalah salah satu sungai terpanjang di dunia yang juga disebut dengan “*father of African rivers*”. Sungai ini memiliki panjang 6.650 kilometer sampai ke Laut Mediterania. Aliran sungai nil mengalir dari selatan ke utara di sepanjang Afrika Timur yang berawal di Burundi dan Rwanda dengan melewati 10 negara di Afrika, yaitu Mesir, Tanzania, Burundi, Rwanda, Republik Demokratik Kongo, Kenya, Uganda, Sudan Selatan, Ethiopia dna Sudan (Smith, 2020). Sistem sungai ini terbagi menjadi dua anak sungai yang besar, yaitu Nil Putih dan Nil Biru. Nil putih berasal dari mata air yang berada di perbukitan Burundi dan Rwanda yang mana membentuk sungai Kagera. Aliran sungai Nil Putih bermula dari Danau Victoria ke Danau Kyoga dan Danau Albert yang terbagi oleh Tanzania, Uganda dan Kenya. Kemudian aliran tersebut melintasi Sudan yang disebut Bahr el Jebel yang mana diikuti dari barat oleh Bahr el Ghazal yang bermula di Sudan Selatan dan dari timur oleh Sungai Sobat yang bermula di Ethiopia yang disebut dengan Nil Biru. Nil Putih melewati Sudan Selatan menuju Sudan dan diikuti oleh Nil Biru di Khartoum, Sudan. Kedua sungai ini membentuk Sungai Nil yang mengalir melewati Mesir dan bermuara di Laut Mediterania. (Salman, 2013)



(Source: Wikimedia Commons/Yale Environment 360)

Sungai Nil menjadi sungai yang penting bagi negara-negara di sekitarnya, terutama Mesir. Selain untuk memenuhi kebutuhan air masyarakat Mesir, juga merupakan tempat historis yaitu sisa peradaban Mesir Kuno yang mana menjadi peradaban tertua di dunia. Sungai Nil sangat memberikan manfaat bagi negara-negara di sekitarnya sebagai sumber perairan utama. Oleh karena itu, setiap negara memiliki kepentingan terhadap Sungai Nil, sehingga akan memicu konflik bagi negara-negara yang dialiri oleh sungai Nil. Apalagi negara-negara di sekitarnya juga merupakan

negara yang tandus dan kering sehingga negara-negara tersebut juga bergantung kepada sungai Nil untuk mendapatkan sumber air. Hal inilah yang menjadikan sungai Nil menjadi kepentingan nasional bagi setiap negara yang dilewati sungai Nil.

Secara geografis, sebagian wilayah Mesir merupakan wilayah gurun dan memiliki iklim subtropis kering, sehingga sungai Nil menjadi sumber utama Mesir dalam memenuhi kebutuhan air warganya dan biasa dideskripsikan dengan '*Aut Nilus aut Nihil*' yang berarti 'Tidak ada Nil, tidak ada kehidupan di Mesir' (Ashebir, 2009). Kehidupan di Mesir bersumber dari Sungai Nil, mulai dari pembangkit listrik, pertanian dan bahkan rumah tangga yang juga mempengaruhi keamanan dan ekonomi di wilayahnya. Namun sayangnya, sungai Nil yang berada di Mesir merupakan hilir sungai dan bersumber di luar territorial negara Mesir. Oleh karena itu, Mesir sangat bergantung kepada ketersediaan air dari sungai Nil ini, sehingga Mesir menjadikan Mesir sebagai prioritas dalam kebijakan luar negerinya untuk menjamin agar sungai Nil tetap mengalir hingga ke Mesir (Aznor, Oktober 2015). Setiap negara Nile Basin tentu saja memiliki kepentingan dalam kontribusi dan penggunaan air sungai Nil yang sangat bervariasi. Ethiopia menyumbangkan sekitar 86% dari total aliran di sungai Nil, sedangkan Danau Khatulistiwa menyediakan 14 sisanya. Namun, di sisi lain, Mesir dan Sudan justru menggunakan hampir seluruh aliran sungai tersebut. Secara alami, disinilah perselisihan Sungai Nil dimulai. (Salman, 2013)

Sungai Nil melewati beberapa negara yang mana setiap negara tentu saja memiliki kepentingan terhadap Sungai Nil. Oleh sebab itu, seringkali di wilayah tersebut seringkali terjadi pertikaian antar negara. Apalagi negara-negara di sekitar

sungai Nil merupakan negara-negara gurun yang bergantung pada Sungai Nil. Maka dari itu, negara-negara tersebut membentuk sebuah perjanjian yang berkaitan dengan pengelolaan Sungai Nil untuk meminimalisir pertikaian di negara-negara tersebut. Perjanjian ini diawali sejak masa kolonial di wilayah Sungai Nil tersebut. Perjanjian mengenai Sungai Nil diawali pada saat Mesir dijajah oleh Inggris pada tahun 1929 antara Mesir dan Inggris yang saat itu menjajah Sudan, Tanzania, Uganda yang berisi:

- “1. Bahwa Mesir dan (Anglo-Mesir) Sudan menggunakan 48 dan 4 milyar meter kubik (BCM) aliran per tahun, yaitu, 92,3% untuk Mesir dan 7,7% (untuk Sudan) dari total aliran yang dapat digunakan. Diutamakan yang disebut 'bersejarah atau memperoleh hak.
2. Bahwa aliran sungai Nil antara tanggal 20 Januari sampai dengan 15 Juli (musim panas) disediakan untuk Mesir.
3. Bahwa Mesir berhak memantau aliran Sungai Nil di negara hulu.
4. Bahwa Mesir mengambil hak untuk melakukan yang terkait dengan Sungai Nil proyek tanpa persetujuan dari negara bagian tepi sungai bagian atas.
5. Bahwa Mesir memiliki hak untuk memveto setiap proyek konstruksi yang akan mempengaruhi kepentingannya secara negative. “(Lumumba, 2007, hal.14)

Kemudian pasca kemerdekaan Sudan, perjanjian ini direvisi pada tahun 1959. Kali ini adalah hubungan bilateral antara Sudan dan Mesir untuk mengalokasikan 55.5 milyar meter kubik air setiap tahunnya, sedangkan Sudan hanya memperoleh 18.5 milyar meter kubik air. Selain itu, perjanjian ini tidak mengizinkan negara-negara diluar kedua negara tersebut untuk membangun inrastuktur apapun di aliran Sungai Nil. Sehingga perjanjian ini dianggap tidak adil karena merugikan negara-negara lainnya. Perjanjian 1959 ini merupakan perjanjian bilateral yang dipatui oleh Mesir dan Sudan saja yang mana didominasi oleh Mesir dan merugikan negara-negara Nile Basin lainnya. Dalam perjanjian ini terdapat ketidakadilan yang menyebabkan negara-negara

lainnya membentuk *Nile Basin Initiative* (NBI) sebagai upaya menciptakan keadilan dalam pemanfaatan sungai Nil yang berkelanjutan dan menyediakan wada konsultasi dan koordinasi antar negara di sekitar Sungai Nil yang dibentuk pada 22 Februari 1999 (NBI, n.d.).

*Nile Basin Initiative* (NBI) adalah kemitraan yang terdiri dari 10 negara Nil Basin yaitu Burundi, Kongo, Mesir, Ethiopia, Kenya, Rwanda, Sudan Selatan, Sudan, Tanzania dan Uganda. Eritrea berpartisipasi dalam agenda ini sebagai pengamat yang akan mengembangkan agenda ini agar terwujud kemakmuran, keamanan, dan keadilan bagi masyarakatnya. Tujuan dibentuknya forum ini yaitu sebagai berikut:

- a) Mengembangkan sumber daya air di Cekungan Nil secara berkelanjutan dan berkeadilan untuk menjamin kesejahteraan, keamanan, dan perdamaian bagi semua rakyatnya.
- b) Mengembangkan sumber daya air di Cekungan Nil secara berkelanjutan dan berkeadilan untuk menjamin kesejahteraan, keamanan, dan perdamaian bagi semua rakyatnya.
- c) Untuk memastikan kerja sama dan aksi bersama antara negara-negara riparian, mencari keuntungan yang sama-sama menguntungkan.
- d) Untuk menargetkan pengentasan kemiskinan dan mendorong integrasi ekonomi.
- e) Untuk memastikan bahwa program menghasilkan perpindahan dari perencanaan ke tindakan. (NBI, n.d.)

Untuk merealisasikan tujuan tersebut, salah satu upaya yang dilakukan negara-negara Nile Basin adalah membentuk sebuah kesepakatan yaitu *Cooperative Framework Agreement* (CFA) atau biasa dikenal dengan *Entebbe Agreement* pada tahun 2010 yang berfungsi untuk menguraikan prinsip, hak dan kewajiban pengelolaan dan pengembangan air Sungai Nil. Perjanjian ini adalah lanjutan dari perjanjian tahun 1929 dan 1959 yang bertujuan untuk merancang dan menciptakan pengelolaan integrasi, pembangunan berkelanjutan, dan pemanfaatan yang harmonis dari sumber daya air di DAS, serta konservasi dan perlindungan untuk kepentingan negara dalam jangka waktu yang lama (NBI, n.d.). Isi dari perjanjian ini yaitu 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) NBI. Komisi tersebut dibentuk guna untuk mengawasi pembangunan proyek setiap negara anggota serta memastikan proyek tersebut tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap negara anggota lainnya (Anjasari, 2018).

Perjanjian CFA bermaksud untuk menetapkan prinsip, hak dan kewajiban untuk memastikan pengelolaan dan pengembangan jangka panjang dan berkelanjutan dari Sungai Nil bersama. Menurut ketentuannya, Negara-negara Lembah Nil akan memikul kewajiban untuk bekerja sama dalam konservasi, pengelolaan dan pengembangan lembah sungai dan perairannya. Perjanjian tersebut akan menjadi dasar hukum bagi Nile River Basin Commission (NRBC) NBI dalam mengawasi dan memastikan proyek pembangunan nasional setiap negara dikoordinasikan dengan pembangunan di seluruh wilayah yang dilalui sungai Nil, sehingga tercipta

penggunaan yang optimal dari sumber daya lembah sungai dan meningkatkan keuntungan nasional dari kerjasama regional. Perjanjian tersebut dapat memainkan peran kunci dalam mengkatalisasi pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan, memfasilitasi integrasi regional, dan mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional. Penerapannya oleh semua Negara Nile Basin akan menjadi tanda komitmen mereka untuk bekerja sama dalam pengembangan dan pemanfaatan sumber daya air bersama. Tanda komitmen tersebut dapat memfasilitasi akses ke keuangan internasional dan hubungan dengan mitra pembangunan dari sektor publik dan swasta (Nile Basin Initiative, n.d.). Seharusnya isi dari perjanjian ini sudah mewakili kepentingan nasional dari setiap negara dengan asas keadilan. Bahkan perjanjian ini memiliki komisi pengawas dari setiap negara, sehingga menjamin perjanjian ini akan berjalan dengan lancar.

Dalam ini setiap negara mendapatkan hak yang sama. Seluruh proses pembangunan dan pengembangan di Sungai Nil wajib dilaporkan NRBC yang juga diwakili oleh setiap negara, sehingga dapat lebih mudah terkontrol. Tujuan CFA yang telah disebutkan justru memberikan kesempatan kepada negara-negara Nile Basin untuk mengembangkan Sungai Nil secara bersama-sama dan dalam jangka waktu yang lama. Namun, Mesir memiliki riwayat historis yang sebelumnya memiliki hak dan kuasa penuh dalam pengawasan dan pengelolaan Sungai Nil dalam jangka waktu yang cukup lama merasa perjanjian ini tidak adil bagi negaranya. Pernyataan ini diperkuat dengan adanya konstitusi Mesir yang disebutkan dalam Pasal 44 tahun 2014 yaitu:

“Negara harus berkomitmen untuk melindungi Sungai Nil, melestarikan sejarah sejarah Mesir, retionaise dan memaksimalkan penggunaannya, dan menahan diri untuk tidak membuang-buang atau mencemari airnya. Negara juga harus melindungi air tanah; mengadopsi cara-cara yang diperlukan untuk memastikan keamanan air; dan mendukung penelitian ilmiah dalam hal ini. Setiap warga negara dijamin berhak menikmati Sungai Nil. Dilarang melewati cagar tepi sungai atau merusak lingkungan sungai. Negara harus menjamin penghapusan pelanggaran apapun terhadap Sungai Nil sebagaimana diatur oleh undang-undang” (Constitution of The Arab Republic of Egypt, 2021)

Dengan adanya CFA, maka perjanjian tersebut akan menggeser posisi Mesir yang memiliki hak historis pada perjanjian Inggris-Mesir 1929 dan perjanjian Sudan 1959.

Secara spesifik dalam penolakan Mesir untuk meratifikasi perjanjian ini yaitu karena adanya kejanggalan pada Pasal 14b mengenai keamanan air di lembah Sungai Nil. Mesir menolak Pasal 14 khususnya Pasal 14b yang membahas mengenai Water Security yang berbunyi:

“Memperhatikan ketentuan Pasal 4 dan 5, Negara-negara Nile Basin mengakui pentingnya keamanan air untuk masing-masing. Amerika Serikat juga mengakui bahwa pengelolaan dan pengembangan kerjasama perairan di Sistem Sungai Nil akan memfasilitasi pencapaian keamanan air dan manfaat lainnya. Oleh karena itu, Negara-negara Nile Basin setuju, dengan semangat kerja sama:

- (a) untuk bekerja sama untuk memastikan bahwa semua Negara mencapai dan mempertahankan keamanan air
- (b) tidak secara signifikan mempengaruhi keamanan air Negara Bagian Lembah Sungai Nil lainnya” (Nile Basin Initiative, 2007)

Pada Pasal 14b, Mesir menganggap hal ini sebagai ancaman bagi keamanan Sungai Nil di wilayahnya. Posisi Mesir yang berada di hilir Sungai Nil merasa dirugikan dengan adanya pasal tersebut, karena dengan adanya pasal tersebut memungkinkan adanya pembangunan yang mempengaruhi aliran Sungai Nil di Mesir. Mesir mengkhawatirkan CFA hanya akan menguntungkan negara-negara yang letak

geografisnya berada di hulu sungai Nil dan merugikan bagi negara-negara yang terletak di hilir sungai Nil, termasuk Mesir (Aznor, Oktober 2015).

Ancaman tersebut akan mempengaruhi kehidupan di Mesir yang sangat mengandalkan Sungai Nil dalam berbagai kepentingan, mulai dari keperluan rumah tangga, irigasi, dan kepentingan ekonomi lainnya. Sebelum memutuskan untuk tidak meratifikasi perjanjian tersebut, anggota NBI telah melakukan negosiasi untuk mencapai titik tengah pada Pasal 14b. Mesir mengusulkan agar redaksi dari pasal tersebut diubah menjadi:

b) untuk tidak mempengaruhi keamanan air dan penggunaan saat ini serta hak-hak Negara Bagian Lembah Sungai Nil lainnya.

Namun, negosiasi yang dilakukan tidak mencapai konsensus, oleh sebab itu Mesir memutuskan untuk tidak meratifikasi perjanjian tersebut pada tahun 2010. Apabila perjanjian CFA tetap disahkan, maka Mesir memiliki peluang yang cukup besar untuk menjadi posisi yang dirugikan oleh negara-negara hulu.

Namun, ada perjanjian ini tidak semua negara yang hadir ikut menandatangani perjanjian tersebut. Pada 14 Mei 2010 di Entebbe, Uganda, perjanjian CFA ditandatangani oleh beberapa negara, yaitu Ethiopia, Rwanda, Tanzania, dan Uganda. Pada 19 Mei 2010, Kenya menyusul negara-negara tersebut untuk menandatangani perjanjian tersebut. Perjanjian ini semakin mendapat banyak dukungan yang juga ditandatangani oleh perwakilan negara Burundi pada 28 Februari 2011 dan disusul oleh Republik Sudan Selatan pada 2012. Keputusan negara-negara tersebut menciptakan kekuatan baru untuk mendukung 'blok hulu'. Negara-negara tersebut telah berupaya

melakukan musyawarah dan diplomasi secara berlarut-larut kepada Mesir dan Sudan, namun tidak membuahkan hasil. Oleh sebab itu, negara-negara hulu memutuskan untuk menandatangani perjanjian tersebut. Dalam kasus ini, Mesir dan Sudan menolak meratifikasi perjanjian tersebut dan menganggap bahwa negara-negara tersebut melanggar aturan yang telah disepakati dalam NBI yang menyatakan bahwa keputusan harus diambil berdasarkan konsesus, tidak dengan keputusan mayoritas (Woldetsadik, 2017).

Apabila Mesir meratifikasi, maka Mesir akan memiliki hak suara untuk menolak proyek-proyek di negara hulu melalui perwakilannya di NRBC, namun apabila Mesir tidak meratifikasi perjanjian CFA, maka Mesir akan kehilangan hak dalam menyuarakan pendapatnya dan akan menghadapi kesulitan untuk mencegah proyek-proyek yang berada di hulu sungai. Selain itu, dengan tidak bergabungnya Mesir, maka negara-negara Nile Basin lainnya akan lebih tidak memperhatikan keamanan air di Mesir yang berada di hilir Sungai Nil. Hal tersebut menjadi ancaman bagi Mesir apabila tidak meratifikasi perjanjian tersebut. Meskipun begitu, Mesir tetap menolak untuk meratifikasi perjanjian CFA.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mencoba untuk meneliti permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut: Mengapa Mesir menolak untuk meratifikasi Cooperative Framework Agreement (CFA) negara-negara Nile Basin?

## **C. LANDASAN TEORI**

Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka penulis mendeskripsikan jawaban dengan teori dan konsep sebagai kerangka dasar sehingga mempermudah menjelaskan permasalahan tersebut dan menghindari kekeliruan persepsi. Landasan teoritik ini cukup relevan untuk menjelaskan rumusan masalah yang mana dalam hal ini, penulis menggunakan Konsep Kepentingan Nasional.

### **1. Konsep Kepentingan Nasional**

Konsep kepentingan nasional merupakan salah satu konsep yang sering digunakan dalam menganalisis kebijakan luar negeri. Kepentingan nasional menurut Hans J. Morgenthau adalah kapabilitas negara untuk melindungi dan mempertahankan identitas politik, dan kultur dari negara lain secara minimal. (Morgenthau, 1952). Negara adalah aktor realis yang dominan dalam sebuah hubungan internasional. Dalam menjalankan hubungan internasional, negara-negara cenderung mengedepankan kepentingan nasionalnya (Rudy, 2002).

Dalam setiap politik luar negeri sebuah negara, tentu saja memiliki kepentingan nasional yang berupaya dicapai untuk memenuhi kebutuhan negara tersebut. Pada umumnya, kepentingan nasional bisa mengenai banyak hal, misalnya melindungi martabat negara, membangun kekuasaan, dan integritas nasional (Carlton, 2000). Menurut Jack C. Plandi dan Roy Olton, kepentingan nasional adalah tujuan yang mendasar dan faktor penentu yang memandu para pembuat kebijakan dalam merumuskan kebijakan luar negerinya yang mana menjadi kebutuhan yang sangat

penting bagi setiap negara, seperti kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi (Jack C. Plano, 1982)

Sedangkan, definisi kepentingan nasional menurut Paul Seabury terbagi menjadi dua sudut pandang, yaitu secara deskriptif dan normative. Dalam sudut pandang deskriptif, kepentingan nasional diartikan sebagai tujuan yang harus dicapai oleh sebuah negara melalui pemerintahan. Sedangkan dalam sudut pandang normatif, kepentingan nasional merupakan gabungan dari cita-cita sebuah bangsa yang berusaha diraih dengan cara berinteraksi dengan negara lain (Budyanto Putro Sudarsono, Desember 2008).

Dalam studi kasus ini, Mesir mengeluarkan kebijakan luar negerinya dengan menolak meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA). Keputusan yang ditetapkan oleh Mesir yang mana merupakan aktor rasional tentu saja telah melewati berbagai pertimbangan dan proses perumusan yang matang. Dalam pengambilan keputusan tersebut, Mesir memiliki kepentingan nasional tersendiri yang ingin dicapai untuk melindungi negaranya. Sungai Nil yang menjadi sumber air utama bagi Mesir menjadi prioritas utama dalam setiap kebijakan luar negerinya. Pada kasus ini, pihak pemerintahlah yang menentukan keputusan tersebut dengan melalui berbagai upaya untuk mencapai kepentingan nasional Mesir dalam mempertahankan keamanan Sungai Nil di wilayahnya dengan melakukan interaksi berupa negosiasi dan diskusi dalam forum NBI. Seharusnya, perjanjian tersebut juga mewakili kepentingan nasional dari setiap negara dengan asas keadilan. Namun, Mesir memiliki kepentingan nasional lainnya sehingga menolak untuk meratifikasi perjanjian tersebut.

#### **D. HIPOTESA**

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan diatas, maka penulis dapat mengambil hipotesis:

Mesir menolak untuk meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) negara-negara Nile Basin yaitu karena kepentingan nasional Mesir, khususnya kepentingan ekonomi Mesir yang bertumpu pada Sungai Nil akan terancam apabila perjanjian CFA diratifikasi.

#### **E. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kepentingan Mesir menolak untuk meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) negara-negara Nile Basin dimana Mesir pernah meratifikasi dalam perjanjian-perjanjian sebelumnya mengenai pengelolaan Sungai Nil selama bertahun-tahun.

#### **F. JANGKAUAN PENELITIAN**

Pada penulisan skripsi ini penulis menjabarkan mengenai kepentingan Mesir menolak untuk meratifikasi *Cooperative Framework Agreement* (CFA) pada tahun 2010 hingga 2015 karena perjanjian tersebut diratifikasi secara bertahap di tahun-tahun tersebut oleh negara-negara Nile Basin lainnya, kecuali Mesir.

#### **G. METODE PENELITIAN**

Dalam penelitian skripsi ini, penulis menggunakan metode studi kasus dengan pendekatan kualitatif yang ditulis secara deskriptif. Data-data di dalam tulisan ini diperoleh dari data primer dan sekunder. Data primer diambil dari situs resmi negara Mesir dan Cooperative Framework Agreement (CFA). Kemudian, data sekunder diambil dari buku, jurnal, media massa dan lain sebagainya. Data-data yang telah diperoleh akan dikumpulkan dan diolah secara kualitatif dengan menganalisa permasalahan, tujuan dan kerangka teori. Setelah itu, data-data tersebut akan dijelaskan secara deskriptif dalam bentuk skripsi.

## **H. SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk membahas permasalahan ini secara sistematis, skripsi ini akan ditulis dalam beberapa pembagian bab, sebagai berikut:

**Bab Pertama,** Bab ini adalah bab pendahuluan yang berisi mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teori, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metodologi penelitian, sistematika penulisan.

**Bab Kedua,** Bab ini akan menjelaskan faktor-faktor yang menjadikan Sungai Nil penting bagi Mesir sehingga Mesir untuk menolak untuk meratifikasi *Cooperative Framework Agreement (CFA)*

**Bab Ketiga,** Bab ini akan membahas alasan Mesir menolak untuk meratifikasi *Cooperative Framework Agreement (CFA)* lebih spesifik mengenai ekonomi Mesir yang bersumber dari sungai Nil akan terancam karena adanya proyek di negara-negara yang berada di hulu sungai Nil.

**Bab Keempat,** Bab ini akan menjelaskan kesimpulan yang diambil dari penggabungan Bab 1,2 dan 3.