



**Dinamika Kerja Sama  
Subregional  
di Asia Tenggara:**

***GREATER  
MEKONG  
Subregion***

**Editor: Awani Irewati**

Dinamika Kerja Sama  
Subregional  
di Asia Tenggara:

***GREATER  
MEKONG***  
*Subregion*

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

*All Rights Reserved*

**Dinamika Kerja Sama  
Subregional  
di Asia Tenggara:**

***GREATER  
MEKONG  
Subregion***

**Editor: Awani Irewati**

LIPI Press

© 2018 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)  
Pusat Penelitian Politik

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Dinamika Kerja Sama Subregional di Asia Tenggara: *Greater Mekong Subregion/Awani Irewati*  
(ed.)—Jakarta: LIPI Press, 2018.

xiii hlm. + 244 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN 978-979-799-992-6 (cetak)  
978-979-799-993-3 (elektronik)

1. ASEAN

2. Regional

352.1159

*Copy editor* : Tantrina Dwi Aprianita  
*Proofreader* : Fadly Suhendra dan Martinus Helmiawan  
Penata isi : Astuti Krisnawati dan Dhevi E.I.R. Mahelingga  
Desainer sampul : Rusli Fazi

Cetakan pertama : November 2018



Diterbitkan oleh:  
LIPI Press, anggota Ikapi  
Jln. R.P. Soeroso No. 39, Menteng, Jakarta 10350  
Telp: (021) 314 0228, 314 6942. Faks.: (021) 314 4591  
*E-mail*: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
*Website*: [lipipress.lipi.go.id](http://lipipress.lipi.go.id)  
 LIPI Press  
 @lipi\_press



# DAFTAR ISI

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>DAFTAR GAMBAR</b> .....                                                                                                                       | vii |
| <b>PENGANTAR PENERBIT</b> .....                                                                                                                  | ix  |
| <b>PRAKATA</b> .....                                                                                                                             | xi  |
| <br>                                                                                                                                             |     |
| <b>BAB I</b> <i>Dinamika Kerja Sama Subregional di Lembah Mekong<br/>Awani Irewati dan Sandy Nur Ikfal Raharjo</i> .....                         | 1   |
| <b>BAB II</b> <i>Kerja Sama Mekong River Commission dan Kerja Sama<br/>Greater Mekong Subregion: Makna dan Perbedaan<br/>Awani Irewati</i> ..... | 35  |
| <b>BAB III</b> <i>Peran dan Kepentingan Tiongkok dalam Greater<br/>Mekong Subregion<br/>Hayati Nufus dan CPF Luhulima</i> .....                  | 71  |
| <b>BAB IV</b> <i>Kepentingan Myanmar dan Thailand dalam Kerja Sama<br/>di Subregional Mekong<br/>Sandy Nur Ikfal Raharjo</i> .....               | 109 |

|                         |                                                                                                                                 |     |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>BAB V</b>            | Pertaruhan Laos, Kamboja, dan Vietnam dalam<br>Membangun Kesalingterhubungan di GMS<br><i>Agus R Rahman</i> .....               | 147 |
| <b>BAB VI</b>           | Kepentingan ASEAN dalam Subregional Mekong<br><i>Tri Nuke Pudjiastuti</i> .....                                                 | 167 |
| <b>BAB VII</b>          | <i>Greater Mekong Subregion</i> sebagai Kerja Sama<br>Subregional di ASEAN Utara<br><i>Hayati Nufus dan Awani Irewati</i> ..... | 207 |
| <b>INDEKS</b>           | .....                                                                                                                           | 233 |
| <b>DAFTAR SINGKATAN</b> | .....                                                                                                                           | 237 |
| <b>BIOGRAFI PENULIS</b> | .....                                                                                                                           | 241 |

# DAFTAR GAMBAR

|                   |                                                                                            |     |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Gambar 1.1</b> | Peta Aliran Sungai Mekong yang Melewati Tiongkok dan Negara-Negara ASEAN Bagian Utara..... | 4   |
| <b>Gambar 1.2</b> | Waduk Xiaowan di Tiongkok.....                                                             | 7   |
| <b>Gambar 1.3</b> | Bagan Kompleksitas Kerja Sama Perbatasan antara Tiongkok dengan ASEAN Bagian Utara .....   | 28  |
| <b>Gambar 2.1</b> | Peta Aliran Sungai Mekong .....                                                            | 36  |
| <b>Gambar 2.2</b> | Peta Kondisi Aliran Sungai Mekong Per Lokasi di ASEAN utara .....                          | 38  |
| <b>Gambar 2.3</b> | Kerangka Rencana Strategis MRC.....                                                        | 46  |
| <b>Gambar 2.4</b> | Struktur Organisasi MRC.....                                                               | 49  |
| <b>Gambar 2.5</b> | Kerangka Strategis GMS (2012–2022) .....                                                   | 59  |
| <b>Gambar 2.6</b> | Struktur Institusi <i>Greater Mekong Subregion</i> .....                                   | 60  |
| <b>Gambar 2.7</b> | Peta GMS dan MRC.....                                                                      | 65  |
| <b>Gambar 3.1</b> | Peta Koridor Ekonomi GMS .....                                                             | 78  |
| <b>Gambar 3.2</b> | Peta <i>Greater Mekong Subregion</i> .....                                                 | 80  |
| <b>Gambar 3.3</b> | Peta Inisiatif “Satu Sabuk Satu Jalur” Tiongkok.....                                       | 98  |
| <b>Gambar 4.1</b> | Peta Kawasan Khusus No. 4, Mong La .....                                                   | 115 |

|                   |                                                                             |     |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Gambar 4.2</b> | Grafik Perdagangan Lintas Batas Thailand Periode 2007–2012 .....            | 134 |
| <b>Gambar 4.3</b> | Peta Proyek Pembangunan Keterhubungan Thailand dengan Negara Tetangga ..... | 136 |
| <b>Gambar 5.1</b> | Peta GMS Economic Corridors di Laos, Kamboja, dan Vietnam .....             | 153 |
| <b>Gambar 6.1</b> | Peta <i>the Kunming-Singapore Railways</i> .....                            | 180 |
| <b>Gambar 6.2</b> | Rute Penyelundupan dan Perdagangan Orang ke Thailand.....                   | 199 |



# PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk ikut serta dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Buku bunga rampai ini merupakan hasil penelitian dari Pusat Penelitian Politik (P2P-LIPI) yang menyoroti fenomena subregionalisme di Asia Tenggara melalui kerja sama perbatasan di subregional Mekong. Subregionalisme sendiri menjadi *building blocks* dalam pembangunan konektivitas ASEAN, tetapi buku mengenai hal ini masih jarang.

Buku ini mengangkat beberapa isu penting subregionalisme. *Pertama*, identifikasi kerja-kerja sama perbatasan yang hadir di subregional Mekong beserta karakteristiknya masing-masing. *Kedua*, kepentingan negara-negara anggota, baik dari internal Asia Tenggara maupun dari eksternal, dan bagaimana mereka memperjuangkan kepentingannya. *Ketiga*, sinergitas program-program dalam kerja sama

Subregional Mekong dan ASEAN dalam membangun konektivitas. *Keempat*, potensi konsekuensi politik dari kedekatan antara negara-negara ASEAN di Subregional Mekong dan Tiongkok bagi keutuhan dan sentralitas ASEAN.

Pada akhirnya, buku ini diharapkan dapat menginspirasi sekaligus menjadi referensi dalam mengelola perbatasan bersama di antara negara-negara anggota ASEAN melalui kerja sama subregional, terutama Indonesia yang juga terlibat dalam kerja sama subregional sehingga pengelolaan perbatasan bersama dibangun dalam pendekatan kerja sama yang konstruktif, bukan pendekatan konflik yang destruktif. Selain itu, pembangunan koridor ekonomi di subregional Mekong juga dapat menjadi acuan bagi pembangunan koridor ekonomi serupa di kerja sama subregional yang lain dalam mendukung terwujudnya konektivitas ASEAN.

Akhir kata kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini. Semoga buku ini dapat memperkaya kajian kerja sama perbatasan dalam kerangka subregionalisme untuk mendukung pembangunan di kawasan Asia Tenggara dan sekitarnya.

LIPI Press



# PRAKATA

**B**uku berjudul *Dinamika Kerja Sama Subregional di Asia Tenggara: Greater Mekong Subregion* ini merupakan salah satu dari 10 penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI). Penulisan buku ini didasarkan pada hasil penelitian, berbagai diskusi dengan pakar, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, khususnya di Khong Kaen (Thailand), Hanoi dan Mukdhahan (Vietnam), serta Savannakhet (Laos), juga tinjauan lapangan.

Buku ini mengulas tantangan yang dihadapi dalam kerja sama perbatasan di Subregional Mekong, atau lebih dikenal dengan istilah *Greater Mekong Subregion* (GMS) 1992, yang merupakan kerja sama ekonomi Subregional meliputi enam negara (Thailand, Vietnam, Laos, Kamboja, Myanmar, Tiongkok). Bentuk kerja sama lain bernama *Mekong River Commission* (MRC) 1995 yang berfokus pada pemanfaatan dan pengelolaan air di sepanjang Sungai Mekong antara Thailand, Laos, Kamboja, dan Vietnam.

Kerja sama MRC tidak menyertakan Tiongkok dan Myanmar meski telah ditawarkan kepada kedua negara ini. Adanya nuansa politis yang lebih kuat serta kepentingan Tiongkok atas pembangunan beberapa waduk air di Sungai Mekong bagian hulu menjadikan kepentingannya itu menjadi berseberangan dengan tujuan kerja sama MRC. Negara anggota MRC memiliki kepentingan dalam manajemen sumber daya air yang terintegrasi agar debit air bisa tetap terjaga demi kelangsungan sumber daya alam di Sungai Mekong serta kepentingan hidup masyarakat di sepanjang sungai dari negara-negara yang dilalui.

Kerja sama GMS bertujuan lebih luas daripada MRC, yaitu pembangunan ekonomi yang terintegrasi dan terhubung antara satu dengan lainnya, khususnya dalam kepentingan pembangunan infrastruktur, kelembagaan dan masyarakatnya dalam konteks keterhubungan (*connectivity*) yang menjadi dasar terciptanya kerja sama ekonomi terintegrasi. Kerja sama ini terkesan lebih menonjol karena keikutsertaan Tiongkok dan *Asia Development Bank* (ADB) yang turut berperan besar. Buku ini juga mengulas bagaimana pertaruhan ASEAN dalam kerja sama subregional GMS, termasuk sikap ASEAN menghadapi Tiongkok dalam GMS dan *ASEAN China Free Trade Arrangement* (ACFTA).

Bentuk kerja sama Subregional GMS yang membangun saling keterhubungan antarnegara anggotanya antara lain dilakukan melalui pembangunan jalan *Asean Highway* (AH). Pembangunan jalan ini menawarkan kemudahan mobilitas perdagangan, kapital, jasa, dan masyarakatnya. Namun, pencapaian kemajuan di masing-masing negara berbeda-beda, bergantung kecukupan sumber daya manusia dan lainnya.

Penulisan buku ini tentu tidak dapat berjalan tanpa dukungan penuh dari semua pihak. Berkenaan dengan itu, kami menghaturkan terima kasih, utamanya kepada lembaga-lembaga pemerintah dan

nonpemerintah, dan berbagai institusi serta individu yang telah membantu kelancaran proses penyusunan buku.

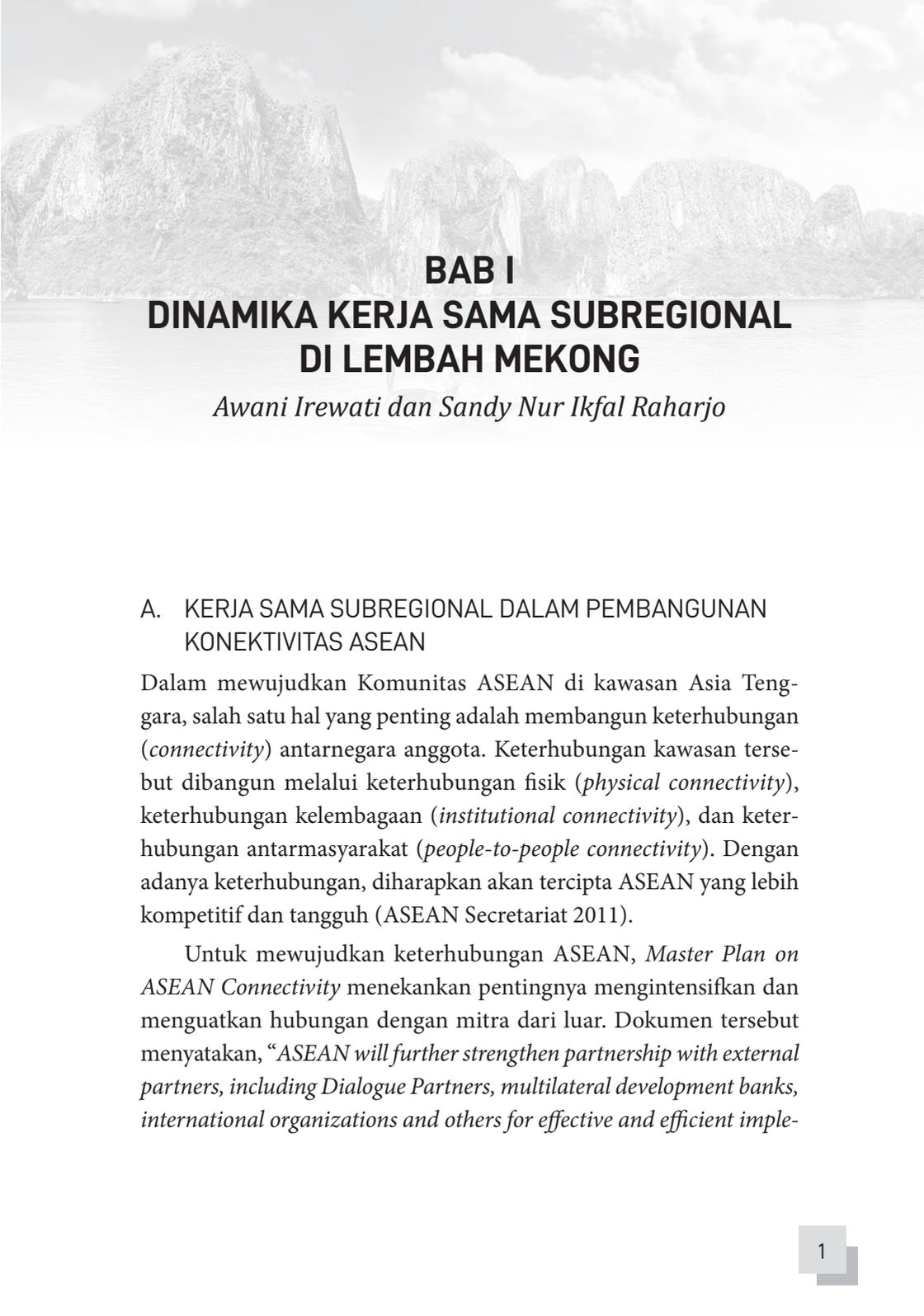
Kami memahami bahwa buku ini tak lepas dari berbagai kekurangan. Dengan tangan terbuka, kami menerima saran dan masukan dari pembaca demi penyempurnaan penulisan buku-buku kami berikutnya. Selamat membaca.

Jakarta, Desember 2016

Editor,

Awani Irewati





# BAB I

## DINAMIKA KERJA SAMA SUBREGIONAL DI LEMBAH MEKONG

*Awani Irewati dan Sandy Nur Ikfal Raharjo*

### A. KERJA SAMA SUBREGIONAL DALAM PEMBANGUNAN KONEKTIVITAS ASEAN

Dalam mewujudkan Komunitas ASEAN di kawasan Asia Tenggara, salah satu hal yang penting adalah membangun keterhubungan (*connectivity*) antarnegara anggota. Keterhubungan kawasan tersebut dibangun melalui keterhubungan fisik (*physical connectivity*), keterhubungan kelembagaan (*institutional connectivity*), dan keterhubungan antarmasyarakat (*people-to-people connectivity*). Dengan adanya keterhubungan, diharapkan akan tercipta ASEAN yang lebih kompetitif dan tangguh (ASEAN Secretariat 2011).

Untuk mewujudkan keterhubungan ASEAN, *Master Plan on ASEAN Connectivity* menekankan pentingnya mengintensifkan dan menguatkan hubungan dengan mitra dari luar. Dokumen tersebut menyatakan, “*ASEAN will further strengthen partnership with external partners, including Dialogue Partners, multilateral development banks, international organizations and others for effective and efficient imple-*

mentation of the Master Plan” (ASEAN Secretariat 2011). Artinya, selain diperlukan pembangunan keterhubungan di dalam kawasan, diperlukan juga pembangunan keterhubungan ASEAN dengan wilayah lain di luar Asia Tenggara (kesalingterhubungan/*interconnectivity*).

Salah satu media yang dapat digunakan untuk membangun kesalingterhubungan adalah kerja sama perbatasan. Aspek perbatasan penting untuk dijadikan fokus kerja sama mengingat selama ini kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi pembangunan keterhubungan adalah isu-isu lintas batas, seperti migrasi ilegal, degradasi lingkungan, kejahatan transnasional, dan lain-lain (ASEAN Secretariat 2011). Selain itu, kerja sama perbatasan juga dapat mendatangkan keuntungan lain, yaitu dapat dijadikan media pengelolaan sengketa perbatasan yang masih menjadi isu signifikan di kawasan ini. Kerja sama perbatasan diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam menghilangkan hambatan fisik dan psikologis sehingga memperkuat kesejahteraan sosial-ekonomi menuju integrasi wilayah (Sangsoo dan Forss 2011).

Dalam implementasi di lapangan, kerja sama perbatasan ini sudah dilakukan oleh Tiongkok dan negara-negara ASEAN bagian utara yang terdiri atas Thailand, Vietnam, Kamboja, Laos, dan Myanmar. Negara-negara itu melakukan kerja sama dalam pengelolaan dan pemanfaatan daerah aliran Sungai Mekong melalui *Greater Mekong Subregion* (GMS). Kerja sama tersebut unik karena tidak hanya melibatkan aspek kepentingan ekonomi, tetapi juga aspek kepentingan politik negara-negara anggotanya. Awalnya, pembentukan GMS pada 1992 diutamakan untuk pembangunan ekonomi negara-negara sekitar Sungai Mekong. Faktor utama yang mendorong negara-negara tepi sungai (*riparian states*) bergabung dalam kerja sama GMS adalah kebutuhan domestik untuk memajukan pembangunan ekonomi masing-masing negara. Sementara itu, Tiongkok juga memiliki kepentingan besar terhadap kerja sama tersebut, yakni membangun

jaringan kepentingan ekonominya di wilayah Sungai Mekong. Sebagai contoh, keterlibatan dua provinsi Tiongkok di Selatan, yaitu Yunan dan Guanxi Zhuang Autonomous Region (Asian Development Bank 2015). Dua provinsi ini relatif kurang maju secara ekonomi apabila dibandingkan dengan beberapa provinsi lain yang berada di tepi pantai. Oleh karena itu, Tiongkok melibatkan dua provinsi ini dalam *Greater Mekong Subregion* untuk pembangunan ekonominya. Selain itu, Tiongkok ingin membuka akses menuju kawasan ASEAN dan Laut Cina Selatan.

Di samping adanya dorongan kepentingan ekonomi, masing-masing negara anggota *Greater Mekong Subregion* (GMS) juga memiliki kepentingan politik, terutama dikaitkan dengan keberadaan Sungai Mekong yang mengalir sejauh 4.350 km, mulai dari wilayah Tibet hingga Vietnam yang berakhir ke Laut Cina Selatan (lihat Tabel 1.1). Dengan aliran sungai yang begitu panjang dan melewati lima negara ASEAN ini, tidak janggal apabila negara-negara itu, termasuk Tiongkok, mengoptimalkan keberadaan Sungai Mekong dalam agenda politik internasional, baik dalam basis bilateral, regional, maupun multilateral.

Selain GMS, ada pula kerja sama yang menjadikan Sungai Mekong sebagai objeknya dan kerja sama yang melibatkan sebagian atau seluruh negara-negara anggota GMS. *Pertama*, kerja sama *Mekong River Commission* (MRC) yang melibatkan Thailand, Laos, Kamboja, dan Vietnam. *Kedua*, kerja sama *ASEAN-China Free Trade Area* (ACFTA) yang melibatkan seluruh negara anggota ASEAN dan Tiongkok. *Ketiga*, kerja sama pembentukan Komunitas ASEAN (*ASEAN Community*) yang cakupan wilayahnya juga meliputi wilayah negara-negara ASEAN bagian utara yang menjadi anggota GMS dan MRC. Fokus penulisan buku ini adalah pada kerja sama GMS karena melihat perkembangan koridor-koridor ekonominya yang pesat di Asia Tenggara. Pembangunan koridor-koridor ekonomi ini untuk

mewujudkan implementasi konsep konektivitas (sesama negara ASEAN utara), sesuai dengan *Master Plan on ASEAN Connectivity* yang ingin dicapai maupun implementasi konsep interkonektivitas (ASEAN utara dan Tiongkok). Tumpang tindih peran dalam berbagai bentuk kerja sama ini sedang diupayakan untuk disinergikan.

## B. PENTINGNYA SUBREGIONAL MEKONG

Kerja sama MRC dan GMS secara khusus dan kerja sama AEC secara umum menjadikan Sungai Mekong sebagai wilayah cakupannya. Hal ini menandakan bahwa Sungai Mekong memiliki arti penting bagi negara-negara yang dilalui oleh alirannya, baik secara ekonomi maupun politik (lihat Gambar 1.1 terkait aliran Sungai Mekong).



Keterangan: Garis panjang berwarna biru menunjukkan aliran Sungai Mekong

Sumber: Chiang Rai Times (2016)

**Gambar 1.1** Peta Aliran Sungai Mekong yang Melewati Tiongkok dan Negara-Negara ASEAN Bagian Utara

Selain menawarkan berbagai peluang untuk kerja sama ekonomi, keberadaan Sungai Mekong juga memiliki makna politis yang ikut menentukan kestabilan di kawasan sekitar Sungai Mekong. Penjelasan tentang ini dirangkum dalam Tabel 1.1 Salah satu contohnya adalah Laos, negara anggota GMS yang dilalui oleh aliran Sungai Mekong terpanjang (1.898 km) (Kementerian Informasi, Kebudayaan, dan Pariwisata Laos 2012). Kondisi ini memberikan makna geoekonomi dan geopolitik tersendiri bagi Laos. Posisi Laos sebagai *land-locked state* diuntungkan dengan adanya Sungai Mekong. Laos memanfaatkan perbatasannya dengan Thailand di sepanjang Sungai Mekong untuk melakukan kerja sama dengan membangun beberapa jembatan persahabatan (*Friendship Bridge*).

Keterhubungan Laos dan Thailand melalui jembatan persahabatan tersebut tentu membawa keuntungan ekonomi bagi kedua negara. Thailand mulai melihat Laos sebagai pasar bagi barang-barang produksi dan investasi. Sebagai timbal balik, Laos mendapat insentif ekonomi dari bantuan dan investasi dari Thailand. Hubungan yang baik juga coba dipelihara Laos dengan negara lain. Dengan Vietnam, Laos bergantung pada kerja sama ekonomi dan perdagangan. Hal ini dilakukan demi kepentingan jalur rantai suplai ekonomi (*economic supply chain*) dari dan ke Vietnam untuk menuju Laut Cina Selatan. Selain itu, menjangkau Laut Cina Selatan melalui Vietnam yang bersentuhan langsung dengan laut ini juga menjadi kepentingan politik Laos.

Contoh lainnya adalah Vietnam, negara paling hilir yang dilalui oleh aliran Sungai Mekong (terlihat pada Gambar 1.1). Kondisi yang dihadapi tentu tidak sama dengan Laos, jika dilihat dari konteks panjangnya sungai yang melewati kedua negara. Namun, posisi geografis Vietnam yang berbatasan langsung dengan dua provinsi Tiongkok di

**Tabel 1.1** Profil Sungai Mekong

| No. | Indikator                                            | Keterangan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Panjang                                              | 4.350 km, mulai dari Tibet hingga Vietnam yang bermuara di Laut Cina Selatan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2.  | Negara-negara ASEAN bagian utara yang dialiri sungai | Thailand, Myanmar, Kamboja, Laos, Vietnam                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 3.  | Negara non ASEAN yang dialiri sungai                 | Tiongkok (Provinsi Yunnan dan Provinsi Guangxi Zhuang)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4.  | Kerja sama                                           | <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>The Mekong Committee</i> 1957→<i>the Mekong River Commission</i> (MRC) 1995</li><li>• <i>The Greater Mekong Subregion</i> (GMS) 1992, dan lainnya.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 5.  | Profil fisik                                         | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cekungan Sungai Mekong bagian atas (<i>The Upper Mekong Basin</i>); terdiri atas Plato Tibet, Tiga Area Sungai, dan Lembah Lancang</li><li>• Cekungan Sungai Mekong bagian bawah (<i>The Lower Mekong Basin</i>); terdiri atas Dataran Tinggi bagian Utara, Plato Khorat, Cekungan Tonle Sap, dan Delta Mekong.</li></ul>                                                                                                          |
| 6.  | Makna ekonomi                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Kandungan sumber daya alam di Sungai Mekong mendorong negara-negara ini untuk melakukan kerja sama pembangunan. Contoh <i>North South Economic Corridor</i> (<i>Kunming-Bangkok Road</i>), <i>East West Economic Corridor</i>, <i>Southern Economic Corridor</i>(<i>Bangkok-Phnom Penh -Ho Chi Minh</i>), dan lainnya.</li></ul>                                                                                                   |
| 7.  | Makna politik                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Wilayah Mekong yang berpotensi memunculkan konflik, disatukan dalam sebuah kerja sama yang lebih positif.</li><li>• Sungai Mekong menjadi perbatasan politik dengan tingkat sensitivitas yang cukup tinggi antara negara-negara Thailand, Laos, Kamboja, Myanmar, Vietnam dan Tiongkok. Tiongkok, misalnya, memainkan “kunci” dalam mengontrol aliran Sungai Mekong, yang bisa berakibat fatal bagi negara-negara hilir.</li></ul> |

Sumber: dikompilasi dari beberapa sumber oleh Tim Perbatasan 2015.

sebelah utara Vietnam ini memberikan peluang tersendiri bagi pembangunan kerja sama perbatasan antara Vietnam dengan Tiongkok.<sup>1</sup>

Hal lain yang masih terkait dengan keberadaan aliran Sungai Mekong ialah adanya bangunan waduk Xiaowan di Tiongkok yang berposisi di hulu. Keberadaan waduk ini memiliki makna ekonomi, politik, sosial budaya yang dapat memengaruhi negara-negara di bawahnya (ASEAN utara) atau disebut juga *downstream countries* (lihat Gambar 1.2). Fakta yang tengah terjadi adalah krisis aliran sungai bagi negara-negara ASEAN, terlebih pada musim kemarau. Hal ini berakibat pada berkurangnya pasokan air di aliran sungai yang melewati negara-negara ASEAN utara tersebut.



Sumber: China HuaNeng (2009)

**Gambar 1.2** Waduk Xiaowan di Tiongkok

<sup>1</sup> Perbatasan Vietnam dengan Tiongkok sepanjang 2.363 km, dengan rincian perbatasan antara Vietnam-Yunnan sepanjang 1.343 km sebagian besar berupa pegunungan; sementara perbatasan Vietnam-Guangxi sepanjang 1.020 km berupa pegunungan dan perairan. Perdagangan Vietnam dengan Tiongkok di wilayah perbatasan sekitar 80%-nya dilakukan di perbatasan Vietnam dan Guangxi.

Perbatasan antarnegara di Sungai Mekong berpotensi menimbulkan sengketa yang dapat berujung pada konflik. Berdasarkan penelitian tim Perbatasan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia tahun 2013 tentang masalah perbatasan Thailand-Laos, perbatasan antarnegara di Sungai Mekong umumnya ditentukan melalui pembagian garis tengah sungai. Masalahnya, ketika air sungai surut, muncul beberapa daratan kecil di tengah Sungai Mekong sehingga menyulitkan untuk dilakukan penentuan garis tengahnya. Berdasarkan wawancara tim peneliti dengan salah satu peneliti dari Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pada 30 Mei 2013 di Bangkok, hal ini sempat memicu konflik, seperti yang terjadi pada 1975, di mana Thailand dan Laos berebut Daratan Don Taeng.

Konteks Sungai Mekong menjadi lebih menarik karena ada keterlibatan Tiongkok sebagai negara di luar ASEAN—yang mempunyai kekuatan ekonomi yang lebih besar dibandingkan negara-negara lainnya dan berpengaruh dalam dinamika kerja sama perbatasan di Sungai Mekong. Apabila masalah perbatasan di antara negara-negara itu tidak dikelola dengan baik, tentu bisa memicu timbulnya konflik yang memengaruhi kerja sama ekonomi dan kestabilan di sekitar kawasan. Untuk itu, secara geopolitik, negara-negara di sekitar Sungai Mekong perlu mengelola masing-masing wilayahnya—yang saling berbatasan satu sama lain, dan membentuk kerja sama yang baik demi meredam kemungkinan terjadinya konflik di kawasan.

### C. KOMPLEKSITAS KERJA SAMA PERBATASAN DI SUBREGIONAL MEKONG

Sebagai konsekuensi dari penting dan strategisnya Subregional Mekong, aktor-aktor yang berkepentingan perlu mengelola Subregional tersebut secara kooperatif dan damai demi mencapai kepentingan bersama. Sampai saat ini, sudah ada beberapa kerja sama antarnegara yang cakupan wilayah kerjanya melingkupi Subregional tersebut.

## 1. *Mekong River Commission*

Jika ditelusuri jauh sebelum dibangunnya GMS, beberapa negara Asia Tenggara bagian utara (Thailand, Laos, Kamboja, dan Vietnam Selatan) telah merintis kerja sama bernama *Mekong Committee* pada 1957. *Mekong Committee* merupakan bagian dari *the United Nations' Economic Commission for Asia and the Far East* (UNECAF) yang melakukan koordinasi atas pembangunan sumber air di antara negara-negara tepi Sungai Mekong (Summers 2008, 69). Pada saat itu, Myanmar tidak ikut bergabung karena belum memiliki kepentingan yang tinggi terhadap pengelolaan Sungai Mekong. Tiongkok juga tidak bergabung karena alasan politis dan lebih berfokus pada upaya untuk menjadi anggota PBB. Dalam perkembangannya, *Mekong Committee* yang dibentuk pada 1957 mengalami pasang surut sehingga sebagian anggotanya (Laos, Thailand, dan Vietnam) mereformasi komite tersebut pada 1978. Hal ini karena lemahnya kontribusi donatur untuk meneruskan proyek-proyek besar, seperti pembangunan pembangkit listrik dan proyek lain yang terkait dengan masalah lingkungan. Program yang sudah dicanangkan pun terhenti, kecuali proyek berskala kecil yang dibangun di Thailand. Selain itu, kondisi politik dalam negeri Kamboja dan Vietnam menjadikan kedua negara tersebut tidak sepenuhnya berfokus pada program yang ada.

Pada 1995, komite baru yang disebut *the interim Mekong Committee* ini mengubah namanya menjadi *the Mekong River Commission* (MRC), dan Kamboja kembali menjadi bagian dari komite baru ini. MRC bertujuan mengupayakan pembangunan berkelanjutan atas *Mekong River Basin*. Wilayah ini penting bagi negara-negara hilir Sungai Mekong (*downstream states*), namun tidak penting bagi negara-negara hulu Sungai Mekong (*upstream states*) (Jacobs 1995, 354). Baik Myanmar maupun Tiongkok tidak begitu tertarik dengan komite ini dan hanya berperan sebagai mitra dialog. Alasan yang mendasarinya adalah kepentingan dua negara ini untuk membangun waduk-waduk

di hulu Sungai Mekong dapat berpengaruh pada keseimbangan lingkungan air dan sumber kekayaan alam wilayah hilir sungai.

MRC bergerak dengan program kerja yang berfokus pada pengelolaan sumber-sumber air di Sungai Mekong. Program kerjanya berorientasi pada sejumlah proyek pembangunan di sekitar sungai dan belum menyentuh pemeliharaan lingkungan, sumber-sumber alam, dan pertumbuhan penduduknya. Negara-negara tepi sungai mulai merasakan permasalahan lingkungan ini ketika suplai air dan distribusi hasil-hasil sumber air mulai menurun dan berdampak terhadap mata pencaharian penduduk. Apabila tidak segera diambil sebuah kebijakan baru bagi anggota MRC, hal ini dapat mengeskalasi potensi konflik antarnegara tepi sungai. Oleh karena itu, program kerja MRC 2001 mengubah orientasi dari yang berorientasi proyek menuju program yang berorientasi lingkungan dengan manajemen dan preservasi sumber-sumber yang lebih baik. Hal ini dilakukan demi keamanan regional, pemeliharaan lingkungan, dan pertumbuhan populasi. Semuanya didasarkan pada sifat kerja yang lebih bijak dengan pemanfaatan ilmu pengetahuan.

Sebagaimana sudah disebutkan, Tiongkok dan Myanmar tidak tergabung dalam MRC dan berperan sebagai mitra dialog saja. Namun dalam kerja sama GMS, kedua negara tersebut menjadi anggota. Masalahnya kemudian menjadi menarik ketika kita mendudukkan kedua bentuk kerja sama ini, MRC dan GMS, yang sama-sama memanfaatkan keberadaan Sungai Mekong dalam kepentingan Tiongkok dan Myanmar.

## 2. *Greater Mekong Subregion*

Kerja sama *Greater Mekong Subregion* (GMS) dibangun pada 1992 berdasarkan perjanjian antara Kamboja, Laos, Burma, Vietnam, dan Tiongkok (yang kemudian disebut dengan *GMS members*), dan didukung oleh *Asian Development Bank* (Summers 2008, 70). Keanggotaan Tiongkok dalam GMS diwakili oleh Provinsi Yunnan yang

wilayahnya dilintasi Sungai Mekong. Pada 2005, keanggotaan GMS bertambah dengan masuknya wilayah otonomi Guangxi Zhuang. Secara keseluruhan, populasi yang ada di area GMS pada 2007 mencapai 320 juta orang. Tujuan utama GMS adalah menjalin kerja sama di sekitar Sungai Mekong (Thailand, Myanmar, Kamboja, Laos, Vietnam, dan dua provinsi Tiongkok) yang dilalui Sungai Mekong, khususnya dalam mengelola sumber daya alam yang ada di Sungai Mekong, serta memberikan prioritas perhatian pada infrastruktur energi dan jaringan transportasi (Summers 2008, 70). Perkembangan GMS ini kemudian terganggu karena krisis ekonomi pada 1997 dan kerja sama antara negara-negara anggota GMS terhenti.

Fase baru kerja sama GMS dimulai kembali pada 2001 yang ditandai dengan perjanjian antara kepala pemerintahan negara-negara anggota GMS dalam *Strategic Framework 2002–2012*. Inti dari program-program dalam Kerangka Strategis GMS adalah membentuk kawasan yang lebih terintegrasi, sejahtera, dan setara. Kerja sama dalam kerangka strategis GMS menysasar beberapa sektor, yaitu transportasi, komunikasi, energi, lingkungan, turisme, perdagangan, investasi, pembangunan sumber daya manusia, dan pertanian. Sejauh ini, program kerja sama ini sudah terealisasi, kemudian negara-negara anggota mencanangkan 10 tahun kerangka strategis kerja sama pada pertemuan GMS yang keempat di Nay Pyi Taw, Myanmar, pada Desember 2011 (Greater Mekong Subregion 2011).

Dalam perkembangannya, GMS menghadapi beberapa persoalan terkait pembentukan integrasi ekonomi di kawasan. Tujuan utama GMS mendorong perkembangan kerja sama ekonomi dihadapkan oleh kenyataan adanya perbedaan tingkat pembangunan masing-masing negara anggota GMS. Sementara itu, kerja sama perdagangan bebas antara Tiongkok dan ASEAN melalui *ASEAN-China Free Trade Agreement* dan kerja sama ekonomi bilateral antara masing-masing negara

anggota mendorong negara-negara tersebut mensinergikan program kerja samanya dengan program kerja sama kerangka GMS.

Permasalahan lain yang dihadapi GMS adalah perbedaan kepentingan antara negara-negara hulu (*upstream*) dan hilir (*downstream*) Sungai Mekong. Potensi konflik muncul terkait pembangunan *hydropower* oleh masing-masing negara di kawasan GMS. Tiongkok, sebagai negara yang berada di bagian hulu Sungai Mekong, membangun beberapa waduk yang mengakibatkan debit air yang mengalir ke hilir menjadi berkurang. Sebaliknya, negara-negara hilir perlu membangun sumber *energy hydropower* demi mendukung kegiatan industri dalam konteks koridor ekonomi-GMS. Hal ini menjadi potensi konflik di negara-negara yang berada di bagian hilir sungai, khususnya Vietnam dan Kamboja. Konflik pun terjadi ketika waduk Pak Mun milik Thailand menimbulkan masalah terkait dengan alokasi air dan hal-hal lain yang tidak merugikan negara sekitar (Jacobs 1995, 359).

### 3. Komunitas ASEAN

Komunitas ASEAN merupakan upaya realisasi Visi ASEAN 2020 dalam mewujudkan integrasi wilayah. Dalam Piagam ASEAN disebutkan bahwa Komunitas ASEAN haruslah kohesif secara politik, integratif secara ekonomi, dan bertanggung jawab sosial agar dapat efektif menanggapi tantangan dan kesempatan pada masa kini dan masa mendatang. Berdasarkan hal tersebut, dibentuklah tiga pilar yang menopang berdirinya Komunitas ASEAN, yaitu *ASEAN Political-Security Community* (APSC) atau Komunitas Politik-Keamanan ASEAN, *ASEAN Economic Community* (AEC) atau Komunitas Ekonomi ASEAN, dan *ASEAN Socio-Cultural Community* (ASCC) atau Komunitas Sosial-Budaya ASEAN.

Menyadari perbedaan tingkat pembangunan antarnegara anggotanya, Komunitas ASEAN memberikan perhatian khusus pada negara-negara anggota baru. Misalnya, dalam Cetak Biru Komunitas Ekonomi

ASEAN disebutkan bahwa AEC akan mengakomodasi kesenjangan pembangunan dan mempercepat integrasi antara Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam dengan negara-negara anggota lainnya yang lebih maju (ASEAN Secretariat 2011). Salah satu area kerja sama yang akan dikembangkan adalah meningkatkan konektivitas infrastruktur dan komunikasi (ASEAN Secretariat 2011). Area kerja sama inilah yang beririsan dengan area kerja sama MRC dan GMS yang melibatkan Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam.

Berdasarkan latar belakang tersebut, muncul beberapa problem yang menarik untuk dijawab dalam buku ini. *Pertama*, adanya kemungkinan tumpang tindih peran kerja sama-kerja sama yang ada di Subregional, terutama GMS dan MRC, yang menjadikan Sungai Mekong dan Subregional Mekong sebagai objek kerja sama. Hal ini bisa terjadi karena semua negara anggota yang terlibat dalam MRC juga menjadi negara anggota GMS. Walaupun Myanmar dan Tiongkok tidak menjadi negara anggota MRC, kedua negara itu menjadi mitra dialog dalam kerja sama ini. Dengan demikian, perlu dilakukan analisis mengenai perbedaan dua kerja sama itu.

*Kedua*, perbedaan profil masing-masing negara tepi sungai dalam kaitannya dengan aliran Sungai Mekong tentu menciptakan perbedaan kepentingan pula. Misalnya, ada beberapa negara yang terletak di bagian hulu, sementara ada beberapa negara lainnya yang terletak di bagian hilir. Negara bagian hilir berkepentingan agar negara bagian hulu tidak mengeksploitasi Sungai Mekong secara berlebihan, begitu pula sebaliknya. Hal ini tentu dapat menimbulkan potensi perselisihan. Contoh potensi perselisihan adalah paradoks kepentingan pembangunan bendungan untuk pembangkit listrik *vis a vis* kepentingan pemanfaatan sungai untuk perikanan dan irigasi pertanian. Pembangunan bendungan di hulu dapat mengurangi jumlah debit air di aliran sungai bagian bawah yang secara otomatis memengaruhi keberlangsungan pertanian dan perikanan negara-negara hilir. Perbedaan lainnya adalah tingkat perkembangan ekonomi

masing-masing negara, yaitu disparitas antara Thailand sebagai negara yang relatif lebih maju dibandingkan KMLV (Kamboja, Myanmar, Laos, Vietnam).

Keterlibatan Tiongkok sebagai satu-satunya negara di luar ASEAN dalam kerja sama GMS juga menimbulkan dilema tersendiri. Dengan adanya perbedaan kekuatan yang mencolok antara Tiongkok dan negara ASEAN bagian utara, muncul potensi dominasi Tiongkok dalam kerja sama ini. Oleh karena itu, diperlukan analisis terhadap kepentingan aktor-aktor yang terlibat—Tiongkok, negara-negara ASEAN bagian utara, dan lembaga ASEAN secara umum—dalam kerja sama perbatasan, baik secara politik maupun ekonomi.

*Ketiga*, perbedaan kepentingan negara-negara di kawasan Sungai Mekong menjadikan GMS dan kerja sama Subregional Mekong lainnya sebagai arena berkompetisi memperjuangkan kepentingan masing-masing negara. Hal ini justru membuka peluang terjadinya ketegangan di Subregional. Oleh sebab itu, upaya-upaya yang dilakukan masing-masing negara untuk memperjuangkan kepentingannya dalam forum-forum kerja sama Subregional tersebut perlu dikaji lebih lanjut.

*Keempat*, keberadaan berbagai forum kerja sama di Subregional Mekong di satu sisi dapat membantu pembangunan di Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam yang selama ini relatif tertinggal di ASEAN. Di sisi lain, muncul kekhawatiran bahwa kerja sama Subregional ini membuat negara-negara di Subregional Mekong relatif lebih dekat dan lebih terintegrasi dengan Tiongkok dibanding dengan ASEAN. Hal ini berpotensi menciptakan segregasi di dalam tubuh ASEAN sendiri. Dengan demikian, perlu ada analisis lebih lanjut tentang seberapa jauh GMS dan kerja sama Subregional Mekong lainnya bersinergi dengan ASEAN (Tabel 1.2 menyajikan ringkasan problematika yang dikemukakan dalam buku ini).

**Tabel 1.2** Problematika Kerja Sama Perbatasan di Subregional Mekong

| No. | Kondisi yang Ada                                                                                   | Problematika                                                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 1.  | Banyaknya kerja sama yang terbentuk di Subregional Mekong (GMS, MRC, AMBDC, ACMECS, dan lain-lain) | Potensi tumpang tindih antar kerja sama di Subregional Mekong |
| 2.  | Perbedaan letak geografis dan tingkat perkembangan ekonomi antarnegara di Subregional Mekong       | Perbedaan kepentingan antarnegara di Subregional Mekong       |
| 3.  | Perbedaan kepentingan antarnegara di Subregional Mekong                                            | Potensi ketegangan yang mengancam stabilitas Subregional      |
| 4.  | Kedekatan ASEAN bagian utara dengan Tiongkok                                                       | Potensi Segregasi ASEAN bagian Utara dengan ASEAN secara umum |

Dengan mengacu pada empat masalah tersebut, buku ini ingin menganalisis lebih jauh empat hal penting. Pertama, perbedaan antara kerja sama *Greater Mekong Subregion* dengan kerja sama *Mekong River Commission*. Kedua, kepentingan lima negara ASEAN bagian utara dan Tiongkok terhadap Subregional Mekong. Ketiga, persaingan negara-negara tersebut dalam memperjuangkan kepentingannya di dalam kerja sama-kerja sama Subregional Mekong. Keempat, sinergi antara kerja sama-kerja sama Subregional Mekong dengan ASEAN.

Secara teoretis, buku ini diharapkan dapat memperkaya kajian peran kerja sama perbatasan dalam mendukung pembangunan kesalingterhubungan di kawasan Asia Tenggara dan sekitarnya, sekaligus menjadi sarana mengelola potensi sengketa dan konflik perbatasan antarnegara. Secara praktis, buku ini diharapkan dapat menginspirasi pihak-pihak yang mendalami pembangunan kesalingterhubungan di kawasan Asia Tenggara, terutama Indonesia di ASEAN melalui kerja sama perbatasan.

#### D. KONSEP SUBREGIONALISME, KERJA SAMA PERBATASAN, PENGELOLAAN LEMBAH SUNGAI LINTAS BATAS, DAN KESALINGTERHUBUNGAN

Buku ini menyoroti empat konsep utama, yaitu subregionalisme sebagai gambaran besar dari kerja sama Subregional di Mekong, kerja sama perbatasan sebagai fokus yang ingin dianalisis dari kerja sama Subregional tersebut, pengelolaan lembah sungai lintas batas (*trans-boundary river basin management*) sebagai bentuk dari kerja sama tersebut, serta kesalingterhubungan sebagai hasil yang diharapkan dari pelaksanaan kerja sama.

##### 1. Regionalisme dan Subregionalisme

Subregional Mekong, seperti halnya Subregional dan kawasan lainnya, tidak hanya memiliki makna geografis, tetapi juga berkonotasi politis (Gochhayat 2014, 12). Oleh karena itu, konsep kawasan perlu dipahami secara lebih mendalam. Di dalam ilmu hubungan internasional, konsep yang sering digunakan untuk menjelaskan tentang kawasan dan Subregional adalah regionalisme dan subregionalisme.

Dalam berbagai literatur, masih belum dikemukakan definisi subregionalisme yang relatif mapan. Konsep subregionalisme seolah masih belum berdiri sendiri dan selalu dikaitkan dengan regionalisme, tetapi dalam lingkup ruang yang lebih kecil. Regionalisme sendiri dalam level internasional merujuk pada kerja sama transnasional untuk mencapai tujuan bersama atau untuk menyelesaikan masalah bersama, atau dapat pula berarti upaya meningkatkan hubungan antara negara-negara yang terhubung secara geografi, sejarah, dan ekonomi (Gochhayat 2014, 10). Regionalisme merujuk pada proses dan struktur pembangunan kawasan (*region building*), di mana beberapa negara dan masyarakat yang secara geografis berdekatan berusaha mempererat hubungan dalam bidang ekonomi, politik, keamanan, dan sosial-budaya. Regionalisme sering diimplementasikan dalam bentuk

kerja sama regional sehingga kedua istilah tersebut sering dianggap sama (Gochhayat 2014, 12).

Dalam diskursus tentang regionalisme dan integrasi regional, Grenade (2011, 4–5) merangkum empat perspektif dalam melihat regionalisme. *Pertama*, neo-fungsionalisme, yang berpendapat bahwa pemerintah di negara-negara kawasan tersebut menyerahkan ke-aulatan dalam beberapa aspek kepada institusi regional. *Kedua*, inter-governmentalisme yang memandang bahwa pemerintah-pemerintah nasional membangun institusi dan prosedur regional untuk mencapai kepentingan bersama, tetapi tetap memiliki otoritas tertinggi untuk menggapai kebijakan independen jika pemerintah tersebut menginginkannya. *Ketiga*, developmentalisme yang memandang integrasi regional sebagai kemandirian kolektif (*collective self-reliance*) dan menekankan bahwa integrasi regional bukanlah tujuan akhir dan dapat dievaluasi bergantung pada kontribusinya terhadap pembangunan. *Keempat*, teori regionalisme baru (*The New Regionalism Theory*) yang memandang bahwa integrasi regional adalah proses perubahan berkelanjutan yang kompleks, melibatkan negara dan aktor nonnegara, dan terjadi sebagai akibat dari kekuatan-kekuatan global, regional, nasional, dan lokal.

Lalu, bagaimana sebenarnya ukuran untuk mengatakan bahwa pembangunan sebuah kawasan berhasil? Tavares (2004, 4) menjelaskan ada empat tingkat intensitas sebuah kawasan, yaitu geografi, keteraturan dan keintensifan interaksi, persepsi regional bersama, dan agensi. Ukuran lain yang dapat digunakan adalah kehadiran rezim dan integrasi regional di kawasan tersebut. Rezim sendiri didefinisikan sebagai seperangkat aturan atau norma budaya atau sosial yang mengatur jalannya pemerintahan dan interaksinya dengan masyarakat. Adapun integrasi regional adalah sebuah proses di mana negara-negara memasuki perjanjian kawasan demi meningkatkan kerja sama regional melalui (penciptaan) institusi dan aturan-aturan (Gochhayat 2014, 11).

Selain melibatkan negara yang dilintasi Sungai Mekong, berbagai kerja sama subregional Mekong pun melibatkan *Asian Development Bank*, misalnya GMS dan MRC. Keterlibatan *Asian Development Bank* ini tidak terlepas dari regionalisme sebagai dasarnya. Ada tiga jenis regionalisme menurut *Asian Development Bank*. *Pertama*, regionalisme dalam bentuk kerja sama regional yang didefinisikan sebagai interaksi antara pemerintah-pemerintah nasional di mana implementasinya sepenuhnya diserahkan pada level nasional. Institusi kerja sama hanya membantu menyelesaikan masalah koordinasi, ketidakpercayaan, berbagi informasi, dan komitmen antarpemerintah. Bentuknya dapat berupa konferensi, pertemuan, forum, dan bentuk lain yang sejenis. Dalam jenis regionalisme ini, hasilnya dapat berupa perjanjian, deklarasi, strategi, dan rencana kerja yang biasanya disepakati akan dilakukan oleh pemerintah nasional masing-masing negara. Untuk menjamin pengawasan pelaksanaannya, berbagai perjanjian tersebut biasanya dilengkapi dengan mekanisme pengawasan, seperti pembentukan kelompok kerja dan komite (*Asian Development Bank dan Commonwealth Secretariat 2005, 53*).

*Kedua*, penyediaan layanan regional (*regional provision of services*), di mana negara-negara membentuk badan regional yang hanya menyediakan layanan-layanan tertentu, tetapi kekuasaan membuat kebijakan tetap berada di pemerintah nasional masing-masing. Badan/institusi regional ini dapat mendukung atau menggantikan kapasitas layanan nasional yang lemah/gagal. Jenis layanan yang disediakan dapat berupa layanan publik, seperti pendidikan dan kesehatan maupun layanan komersial, seperti transportasi dan layanan impor (*Asian Development Bank dan Commonwealth Secretariat 2005, 59*).

*Ketiga*, integrasi pasar regional (*regional market integration*), yaitu penghilangan hambatan-hambatan antarpasar negara-negara anggota, baik hambatan tarif maupun non-tarif. Dalam pelaksanaannya, negara anggota dapat memilih untuk menyediakan layanan dari satu atau

lebih badan regional tanpa menghilangkan hambatan pasarnya. Standardisasi biasanya dibutuhkan untuk memfasilitasi penyediaan layanan yang tersentralisasi, tetapi tidak perlu diikuti dengan liberalisasi pasar (Asian Development Bank dan Commonwealth Secretariat 2005, 70).

Terkait dengan peran subregionalisme, kajian Cottey (2009) tentang subregionalisme di Eropa memperlihatkan bahwa berbagai kerja sama Subregional di Eropa telah memainkan peran positif dalam memelihara keamanan dan kerja sama, baik di tingkat Subregional maupun di tingkat kawasan Eropa yang lebih luas. Hal itu dibangun melalui empat peran berbeda, yaitu membangun jembatan hubungan membantu mengintegrasikan negara anggota kerja sama Subregional dengan kerja sama kawasan induknya; menjadi kerangka dalam mengatasi tantangan kebijakan transnasional, dan memfasilitasi reformasi politik, ekonomi, dan kelembagaan di negara-negara yang berpartisipasi (Cottey 2009, 13–15).

Dari penjelasan tersebut, penulis menyimpulkan bahwa subregionalisme adalah kerja sama transnasional untuk meningkatkan hubungan antara negara-negara yang terhubung secara geografi, sejarah, dan ekonomi demi mencapai tujuan bersama. Dalam konteks kerja sama Greater Mekong Subregion, pengertian regionalisme menurut ADB tepat digunakan karena kerja sama subregional tersebut memang berada di bawah kesekretariatan ADB. Ketiga jenis tersebut menjadi tahapan perkembangan subregionalisme di subkawasan Mekong. Jenis subregionalisme ini terkait erat dan menentukan keberhasilan regionalisme. Sukses tidaknya kerja sama di tingkat subregional Mekong akan menentukan keberhasilan kerja sama di tingkat regional Asia Tenggara, yaitu ASEAN.

## 2. Kerja Sama Perbatasan

Kerja sama perbatasan atau tepatnya kerja sama lintas batas, yang dikenal dengan istilah *cross-border co-operation*, menurut Perkmann (2003) dapat didefinisikan sebagai kolaborasi yang terinstitusionalisasi antara otoritas-otoritas subnasional yang melintasi batas negara. Istilah kerja sama lintas batas ini, oleh tim peneliti, lebih diekspresikan dengan istilah kerja sama perbatasan. Hal ini karena kerja sama perbatasan memiliki daya jangkauan kerja sama yang lebih jauh dari sekadar aktivitas kerja sama di lintas batas.

Dalam konteks internasional, kerja sama perbatasan menurut Gerfert (2005) adalah salah satu bentuk kerja sama internasional yang dilakukan secara bilateral ataupun multilateral antarnegara atau antarkawasan, baik yang berbatasan langsung maupun yang tidak, untuk mencapai keuntungan atau tujuan bersama.

Menurut Järviö (2011), kerja sama perbatasan mulai berkembang seiring dengan adanya perubahan perspektif negara dan masyarakat dalam memandang perbatasan. Sebelumnya, perbatasan lebih sering dilihat sebagai penghalang/pemisah antara suatu negara dengan negara lain (pendekatan tradisional). Namun kini perbatasan juga dilihat sebagai peluang bagi pembangunan kawasan. Perbatasan tidak lagi dianggap sebagai wilayah yang harus tertutup atau terlindungi, tetapi justru dibuka sehingga membuka peluang ekonomi.

Dalam menginisiasi kerja sama perbatasan, Gerfert (2005) mengemukakan bahwa ada dua strategi umum yang digunakan. *Pertama, top-down strategy*, yaitu kerja sama perbatasan yang diinisiasi oleh aktor-aktor tingkat atas, yang biasanya dilatarbelakangi oleh kepentingan keamanan dan stabilitas kawasan. *Kedua, bottom-up strategy*, yaitu kerja sama perbatasan yang diinisiasi aktor-aktor tingkat bawah yang dilatarbelakangi oleh masalah-masalah spesifik di wilayah perbatasan. Adapun untuk tahapan dalam pembangunan kerja sama

perbatasan, Charles Ricq (2006) menawarkan enam tahapan dalam pembangunan hubungan lintas batas, yaitu 1) *total lack of relation* atau ketiadaan hubungan; 2) *information-exchange (andreciprocal assessment)* atau pertukaran informasi; 3) konsultasi (biasanya masih bersifat informal); 4) kerja sama atau dicapainya kesepakatan, 5) harmonisasi terhadap hukum dan peraturan; 6) integrasi.

Kerja sama perbatasan dapat dilakukan dalam berbagai bentuk. Berdasarkan pengalaman di wilayah Asia Timur dan Eropa Utara, Lee dan Forss mengemukakan tiga bentuk kerja sama perbatasan. *Pertama*, pembentukan zona demiliterisasi dan zona netral. *Kedua*, pembangunan taman perdamaian (*peace park*). *Ketiga*, kerja sama ekonomi lintas-batas (Lee dan Forss 2011).

Terkait dengan peranan kerja sama perbatasan, Lee dan Forss mengatakan bahwa kerja sama perbatasan dapat menghilangkan hambatan fisik dan psikologis sehingga memperkuat kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat lokal menuju integrasi wilayah (Lee dan Forss 2011). Hal ini sejalan dengan pendapat Charles Ricq (2006) bahwa tahapan akhir dari hubungan lintas batas, seperti kerja sama perbatasan, adalah integrasi.

Terkait dengan berhasil tidaknya kerja sama perbatasan, ada beberapa faktor yang dapat memengaruhi keberhasilannya. Faktor pertama, menurut Thao (1999), adalah kehendak politik yang kuat. Kehendak politik dari satu negara saja tidaklah cukup, tetapi harus dari semua negara yang terlibat (Thao 1999, 79–88). Sebagai contoh, hasil penelitian tim perbatasan P2P-LIPI tahun 2011 menemukan bahwa isu sengketa perbatasan terhadap candi Preah Vihear telah dimanfaatkan oleh partai oposisi di Thailand dan partai pemerintah di Kamboja untuk meraih dukungan dalam pemilu (Irewati 2015). Faktor kedua, masih menurut Thao, adalah kelembagaan dalam kerja sama perbatasan tersebut. Semakin baik kelembagaannya, akan semakin berhasil pula kerja sama perbatasannya (Thao 1999). Kelembagaan

yang baik tentu perlu didukung dengan sumber daya yang baik, mulai dari aturannya, keuangannya, hingga sumber daya manusianya. Faktor ketiga adalah tingkat kestrategisan wilayah perbatasan tersebut. Menurut Starr dan Thomas (2005, 123–139), jika wilayah perbatasan tersebut sangat strategis bagi negara-negara yang terlibat, akan terjadi interdependensi/integrasi antarnegara sehingga peluang keberhasilan kerja samanya semakin besar. Jika wilayah perbatasan tersebut kurang/tidak strategis bagi kedua negara, kedua negara tidak akan terlalu konfrontatif dan cenderung kompromi dalam mengejar kepentingannya di wilayah perbatasan tersebut sehingga peluang kerja sama untuk berhasil juga besar.

Dari paparan tersebut, dapat dirangkum bahwa kerja sama perbatasan adalah bentuk kerja sama yang dilakukan secara bilateral ataupun multilateral antarnegara atau antarkawasan, baik yang berbatasan langsung maupun yang tidak, untuk mencapai keuntungan atau tujuan bersama. Dalam konteks kerja sama di Lembah Mekong, kerja sama tersebut diwujudkan dalam bentuk kerja sama ekonomi lintas batas melalui pembangunan koridor ekonomi yang menghubungkan wilayah yang berbatasan langsung maupun yang tidak langsung. Kerja sama tersebut diharapkan dapat menstimulasi peningkatan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat lokal menuju integrasi wilayah. Berhasil tidaknya kerja sama perbatasan di Lembah Mekong ditentukan oleh faktor kehendak politik, kecanggihan kelembagaan, dan kestrategisan wilayah.

### 3. Pengelolaan Lembah Sungai Lintas Batas (*Transboundary River Basin Management*)

Kerja sama yang dilakukan oleh negara-negara ASEAN bagian utara dengan Tiongkok dalam GMS ataupun MRC menjadikan Sungai Mekong sebagai objeknya. Pengelolaan Sungai Mekong secara lintas batas ini dalam dunia akademik dikenal dengan konsep *Transboundary*

*Water Resources Management* atau *International Water Resources Management*. Konsep ini penting mengingat ada beberapa penelitian yang menunjukkan hubungan antara eksistensi sungai yang terletak di perbatasan antarnegara dengan sengketa/konflik, misalnya penelitian Toset, Gleditsch, dan Hegre (2000), juga Hensel, Mitchell, dan Sowers (2006).

Dalam mendefinisikan konsep tersebut, *International Network of Basin Organizations* (INBO) dan *Global Water Partnership* (GWP) mengatakan bahwa definisinya bervariasi bergantung pada kasusnya dan biasanya ditentukan dalam perjanjian internasional yang dibuat. Namun, GWP memberikan definisi umum untuk *integrated water resources management*, yaitu proses yang mempromosikan pembangunan dan pengelolaan yang terkoordinasi terhadap air, tanah, dan sumber daya lainnya guna memaksimalkan kesejahteraan ekonomi dan sosial secara adil tanpa mengompromikan keberlangsungan ekosistem vital.

Untuk menganalisis kerja sama lintas negara dalam pengelolaan sungai, ada tiga pendekatan dominan yang dapat digunakan. *Pertama*, pendekatan yang menganalisis proses negosiasi di mana konsep-konsep kuncinya meliputi aktor, kepentingan, dan sumber daya. *Kedua*, pendekatan yang menggunakan perspektif rezim untuk menganalisis kerja sama tersebut. Istilah rezim merujuk pada prinsip, norma, aturan, dan prosedur yang secara implisit ataupun eksplisit memandu interaksi di antara aktor-aktor kebijakan yang terlibat. Pendekatan ini menekankan pentingnya pembentukan serangkaian lembaga-lembaga lintas batas yang berkontribusi pada penyelesaian masalah-masalah pengelolaan air. *Ketiga*, pendekatan kognitif dan diskursif yang lebih berfokus pada isi, ide, konsep kebijakan, sistem kepercayaan atau definisi masalah dari para aktor. Pendekatan ini menyatakan bahwa kerja sama sangat dipengaruhi oleh kerangka dan konsep yang para aktor gunakan untuk memberikan makna

pada masalah-masalah yang dikonfrontasikan (Wiering, Verwijmeren, Lulofs, dan Feld 2010, 2.647–2.672).

Penjelasan mengenai pengelolaan limbah sungai lintas negara tersebut memberikan gambaran bahwa sebenarnya pengelolaan ini merupakan bentuk dari kerja sama antarnegara tepi sungai dalam mengelola air dan sumber daya lain yang ada di sungai dalam rangka mencapai tujuan bersama. Kerja sama ini tidak hanya dapat menguntungkan secara ekonomi saja, tetapi dapat pula mereduksi potensi konflik bersenjata antarnegara yang terlibat.

#### 4. Kesalingterhubungan (*Interconnectivity*)

Kajian mengenai kesalingterhubungan sebenarnya diawali fakta bahwa masyarakat dunia yang semakin modern telah menciptakan spesialisasi dan fragmentasi yang beragam. Akibatnya, untuk dapat mencapai kepentingan/tujuan bersama, sistem dan subsistem menjadi semakin saling bergantung dan saling terhubung. Perubahan pembangunan dalam satu sektor atau agensi tertentu akan berdampak besar terhadap sektor dan agensi yang lain. Misalnya, krisis kredit properti di Amerika Serikat pada 2007 yang berdampak pada terjadinya krisis di Uni Eropa tahun 2011 dan kawasan lainnya menunjukkan bahwa ternyata ekonomi negara-negara di dunia saling terhubung satu sama lain dengan kuat (Fenger dan Bekkers 2012).

Menurut Fenger dan Bekkers, kesalingterhubungan merujuk pada kondisi saling bergantung dan saling memengaruhi (*mutual influencing*) antara bagian-bagian yang relatif otonom di dalam sebuah sistem yang spesifik. Menurut mereka, keterhubungan antarsistem, baik secara langsung maupun tidak, memiliki makna bahwa hasil dari satu sistem dapat memengaruhi dinamika dalam sistem yang lain. Masih menurut Fenger dan Bekkers (2012), kesalingterhubungan juga dapat disebabkan oleh aktor-aktor yang secara spontan beradaptasi/menyesuaikan perilaku mereka karena kejadian yang terjadi di sistem lain.

Melalui kesalingterhubungan, energi dan informasi saling bertukar dan menyebabkan pembangunan dalam satu sistem akan berdampak pada sistem yang lain.

Ada beberapa tren penting yang menciptakan kesalingterhubungan dalam masyarakat modern. *Pertama*, internasionalisasi kegiatan, baik ekonomi, keuangan, politik, maupun budaya. Artinya, pembangunan suatu negara atau suatu kawasan menjadi penting bagi pembangunan di negara atau kawasan lain. Hal ini juga berarti bahwa para aktor/negara merasa semakin membutuhkan koordinasi di tingkat internasional. *Kedua*, penyebaran informasi (*informatization*) dalam masyarakat, di mana setiap orang/aktor dapat mengetahui kejadian dan pembangunan di tempat lain dan dapat menyesuaikan perilakunya dengan kejadian tersebut. Hal ini tidak lepas dari peran media dan internet yang dengan cepat memberitakan kejadian di satu tempat ke seluruh dunia. *Ketiga*, perkembangan teknologi yang memungkinkan adanya pembagian kerja secara detail dan saling tukar informasi, material, dan energi. *Keempat*, tren spesialisasi dan diferensiasi yang meningkatkan keinginan terhadap koordinasi dan integrasi dalam level rantai, jaringan, atau proses. *Kelima*, tren sosiologis dalam perkembangan jaringan, di mana jaringan tidak hanya semakin meluas, tetapi semakin bervariasi yang membuat peluang salingterhubung menjadi lebih besar. *Keenam*, tren yang melatarbelakangi perkembangan jaringan yang kompleks di mana persebaran sumber daya antaraktor yang memiliki nilai berbeda menyebabkan semakin meningkatnya interdependensi yang rumit/kompleks. *Ketujuh*, tekanan yang semakin meningkat terhadap ruang yang tersedia menyebabkan terjadi peningkatan kesalingterjalinan fungsi-fungsi spasial dan kompetisi pada distribusi ruang yang langka. Pada akhirnya, kesalingterhubungan akan menciptakan proses yang simultan (Fenger dan Bekkers 2012).

Sejalan dengan pendapat tersebut, tetapi dalam konteks yang lebih spesifik, Betts (2006) mengemukakan bahwa isu-isu yang berkembang dalam hubungan internasional umumnya terhubung oleh struktur kelembagaan, dan diterima oleh para pembuat kebijakan dan aktor politik lainnya sebagai sesuatu yang saling terhubung dengan cara yang beragam. Menurutnya, ada dua jenis kesalingterhubungan area-area isu dalam pemerintahan global. *Pertama, embeddedness* (keterikatan), yaitu hubungan struktural antara area-area isu tersebut yang memang sudah ada. *Kedua, linkages* (keterkaitan), yaitu penciptaan hubungan antara area-area isu melalui proses tawar-menawar. Keterkaitan tersebut dapat dibangun melalui empat konsep utama, yaitu rezim, organisasi, ide, dan identitas. Dalam konteks kerja sama *Great Mekong Subregion*, misalnya, kesalingterhubungan dibangun melalui rezim kerja sama yang memuat berbagai aturan yang mengikat negara anggotanya.

Dalam dokumen *The Master Plan on ASEAN Connectivity*, keterhubungan merujuk pada berbagai rencana aksi untuk menghubungkan (negara-negara anggota) ASEAN melalui tiga strategi. *Pertama*, pembangunan infrastruktur fisik (*physical connectivity*) melalui peningkatan infrastruktur yang sudah ada, pembangunan infrastruktur dan fasilitas logistik baru, harmonisasi kerangka peraturan yang ada, dan menumbuhkembangkan budaya inovasi. Strategi ini dititikberatkan pada pembangunan sistem transportasi, infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi, serta kerangka keamanan energi regional.

Strategi *kedua* adalah pembangunan lembaga, mekanisme, dan proses yang efektif (*institutional connectivity*) yang dilakukan melalui penyelesaian berbagai hambatan dalam pergerakan barang dan orang, fasilitasi perdagangan dan investasi intra-ASEAN, harmonisasi prosedur yang standar dan seragam, serta operasionalisasi berbagai kesepakatan untuk mengurangi biaya pemindahan barang secara lintas

batas. Selain itu, ASEAN juga harus secara progresif membuka diri untuk investasi, baik dari dalam ASEAN maupun dari luar kawasan.

Strategi *ketiga* adalah pembangunan masyarakat yang terberdayakan (*people-to-people connectivity*) dalam rangka mempromosikan interaksi sosial dan budaya intra-ASEAN yang lebih dalam melalui upaya pembangunan komunitas, serta mempromosikan mobilitas intra-ASEAN yang lebih besar melalui relaksasi progresif terhadap persyaratan visa dan pembangunan *Mutual Recognition Arrangements* (MRAs).<sup>2</sup>

Untuk menjalankan tiga strategi tersebut, dibutuhkan sumber daya finansial dan mekanisme kelembagaan yang terkoordinasi. Dengan keterhubungan tersebut, diharapkan jaringan produksi dan distribusi di kawasan ASEAN akan semakin mendalam, meluas, dan mengakar di dalam perekonomian Asia Timur dan global. Ketiga strategi/dimensi kesalingterhubungan dalam *Master Plan on ASEAN Connectivity* menjadi rujukan utama yang dipakai dalam buku ini. Karena Lembah Mekong terletak di wilayah kerja ASEAN, program-program dalam kerja sama subregional yang dibahas dalam buku ini juga diakui menjadi tulang punggung (*backbones*) bagi pembangunan Konektivitas ASEAN.

Dari pemaparan tiga konsep tersebut, dapat disimpulkan bahwa subregionalisme adalah kerja sama transnasional untuk meningkatkan hubungan antarnegara yang dekat secara geografi, sejarah, dan ekonomi. Subregionalisme tersebut diwujudkan dalam bentuk kerja sama perbatasan untuk membangun integrasi wilayah. Dampak yang

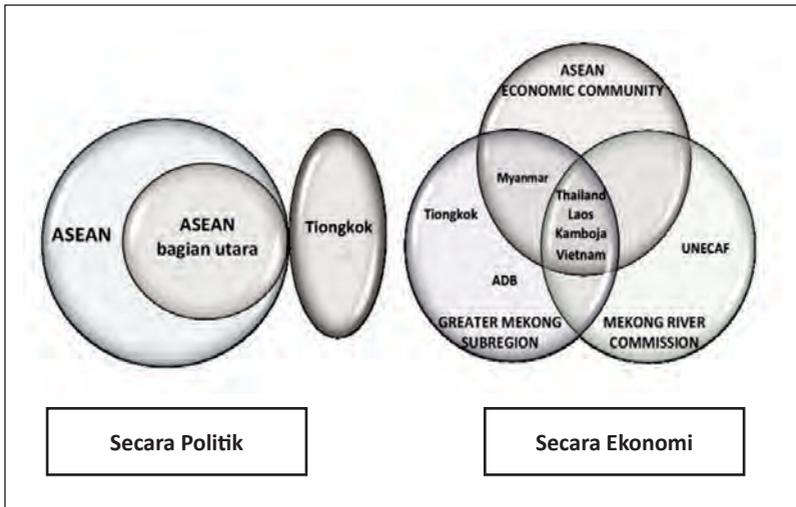
---

<sup>3</sup> *Mutual Recognition Arrangements* (MRAs) adalah merupakan kesepakatan untuk mengakui kualifikasi pendidikan, kualifikasi profesional, dan pengalaman. MRA dipergunakan untuk memudahkan perpindahan tenaga profesional antarnegara-negara ASEAN, khususnya dalam rangka integrasi pasar dengan tetap mempertahankan kekhususan masing-masing negara. Kesepakatan itu juga dipergunakan untuk pertukaran informasi mengenai best-practices dalam standar dan kualifikasi (Kementerian Luar Negeri RI 2015).

diharapkan dari kerja sama tersebut adalah terbangunnya kesaling-terhubungan di antara negara-negara anggotanya, baik secara fisik, kelembagaan, maupun antarmasyarakat.

Bila dikaitkan dengan kerja sama perbatasan GMS, MRC, dan Komunitas ASEAN (terutama pilar *ASEAN Economic Community*) yang dibahas dalam penelitian ini, kompleksitas kerja sama perbatasan tersebut dari aspek ekonomi dan politik keamanan dapat digambarkan pada Gambar 1.3.

Bagan sebelah kiri menunjukkan hipotesis hubungan dalam perspektif politik antara negara-negara ASEAN bagian utara, ASEAN secara keseluruhan, dan Tiongkok. Dalam bagan tersebut ditekankan bahwa ASEAN bagian utara tetap harus dilihat sebagai bagian dari ASEAN yang lebih besar, tetapi memiliki hubungan yang kuat dengan Tiongkok. Bagan sebelah kanan menggambarkan bagaimana hipotesis hubungan dan atau irisan secara ekonomi antara kerja sama *Greater*



Sumber: Disusun oleh Tim Perbatasan P2P LIPI (2015)

**Gambar 1.3.** Bagan Kompleksitas Kerja Sama Perbatasan antara Tiongkok dan ASEAN Bagian Utara

*Mekong Subregion/GMS* dengan kerja-kerja sama lainnya. *Pertama*, kerja sama GMS bersinggungan dengan Komunitas ASEAN karena lima negara anggota GMS juga merupakan negara anggota ASEAN. GMS juga bersinggungan dengan *Mekong River Commission/MRC* karena keempat negara anggota MRC juga merupakan negara anggota GMS.

## E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan buku ini disajikan dalam tujuh bab. Bab I yang berjudul Problematika Kerja Sama Perbatasan Sepanjang Sungai Mekong antara ASEAN Bagian Utara dan Tiongkok: Sebuah Pendahuluan berisi gambaran umum kerja sama perbatasan yang sudah terbentuk antara negara-negara ASEAN bagian utara dengan Tiongkok di sekitar Sungai Mekong. Bab ini juga memuat kompleksitas kerja sama di subkawasan Mekong, masalah-masalah utama yang menjadi fokus penelitian, dan kerangka konseptual.

Dalam Bab II yang berjudul Kerja Sama *Mekong River Commission* dan Kerja Sama *Greater Mekong Subregion*: Makna dan Perbedaan, dibahas mengenai perbedaan dua kerja sama yang sudah terbentuk di dalam pengelolaan Sungai Mekong. Meskipun sebagian besar negara yang terlibat adalah sama, dua kerja sama pengelolaan Sungai Mekong dalam kerangka MRC ataupun GMS memiliki latar belakang dan tujuan yang berbeda. Tulisan dalam bab ini tidak mengulas tentang perbandingan antara MRC dengan GMS, tetapi menelusuri perbedaan makna dan kepentingan kerja sama MRC dengan GMS. Hal ini karena seluruh anggota MRC merupakan anggota GMS juga. Uraian tentang MRC terkesan lebih panjang karena bagian ini secara tidak langsung melatari terbentuknya GMS.

Bab III yang berjudul Peran dan Kepentingan Tiongkok dalam Greater Mekong Subregion, membahas lebih dalam tentang kepentingan apa saja yang diperjuangkan oleh Tiongkok dan perannya di

dalam kerja sama GMS. Di antara negara-negara anggota GMS yang lainnya, Tiongkok merupakan negara dengan kekuatan ekonomi paling besar. Tiongkok juga memberikan bantuan cukup besar bagi negara anggota GMS yang lain terkait dengan pembangunan infrastruktur di wilayah sekitar Sungai Mekong. Selain itu, dalam bab ini juga dibahas mengenai peran kerja sama Tiongkok dengan ASEAN dalam kerangka ACFTA terkait dengan upaya menguatkan posisi Tiongkok dalam GMS. Rencana pembangunan Jalur Sutra maritim oleh Tiongkok juga dilihat sebagai faktor yang memengaruhi langkah Tiongkok di dalam melaksanakan kerja sama pengelolaan Sungai Mekong dengan negara-negara ASEAN bagian utara.

Kepentingan negara-negara ASEAN bagian utara di dalam kerja sama-kerja sama di subkawasan Sungai Mekong dipaparkan dalam Bab IV dan Bab V. Bab IV yang berjudul Kepentingan Myanmar dan Thailand dalam Pembangunan Kesalingterhubungan di Sub Kawasan Mekong mengulas kepentingan dua negara yang secara geografis terletak di hulu dan hilir Sungai Mekong, yaitu Myanmar dan Thailand. Dalam bab ini, dibahas bagaimana Myanmar sebagai representasi negara hulu dan Thailand sebagai representasi negara hilir memperjuangkan kepentingan mereka dalam wadah kerja sama GMS.

Dalam Bab V yang diberi judul Pertaruhan Laos, Kamboja, dan Vietnam dalam Membangun Kesalingterhubungan di GMS, diulas perbedaan kepentingan antara Laos, Kamboja, serta Vietnam dalam melaksanakan kerja sama perbatasan di wilayah sekitar Sungai Mekong melalui kerangka kerja sama GMS. Perbedaan kepentingan masing-masing negara ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti posisi geografis, gejolak politik dalam negeri, dan perbedaan tingkat perkembangan ekonomi masing-masing negara.

Dalam Bab VI yang berjudul Kepentingan ASEAN dalam Sub-Regional Mekong, dibahas tentang sejauh mana sinergitas yang terbangun antara kerja sama Tiongkok dan negara-negara ASEAN

bagian utara di dalam kerangka GMS dengan kepentingan ASEAN untuk membangun kesalingterhubungan dalam Komunitas ASEAN. Tulisan ini juga membahas perhatian ASEAN terkait dengan kelembagaan, pembangunan infrastruktur lintas perbatasan dan kerja sama lingkungan, serta dua isu utama kejahatan lintas negara, yaitu *trafficking in persons* (TIPs) dan narkoba.

Bab VII yang merupakan bab penutup, terdiri dari simpulan yang dapat diambil untuk mengetahui bagaimana pola kerja sama yang dilakukan oleh Tiongkok dengan negara-negara ASEAN bagian utara terkait kerja sama pengelolaan di wilayah Sungai Mekong, apa kepentingan masing-masing negara, dan bagaimana negara-negara ini memperjuangkan kepentingannya di dalam kerangka kerja sama-kerja sama yang ada di sub kawasan Mekong, serta bagaimana pengaruh kerja sama yang sudah ada di sub kawasan terhadap ASEAN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adhani, Rachmat. 2010. *Analisis: Bagaimana Kita Harus Menyikapi ACFTA?* Diakses pada 9 April 2015 dari [http://theglobal-review.com/lama/content\\_detail.php?lang=id&id=1266&type=4#.WxeGjTSFPcc](http://theglobal-review.com/lama/content_detail.php?lang=id&id=1266&type=4#.WxeGjTSFPcc)
- ASEAN Secretariat. 2008. *ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. 2008. *ASEAN Economic Community Blueprint*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. 2011. *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Asian Development Bank. 2015. *Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program*. Diakses pada 18 Mei 2015 dari <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29387/gms-ecp-overview-2015.pdf>.
- Asian Development Bank dan Commonwealth Secretariat. 2005. *Toward a New Pacific Regionalism*, Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Association of European Border Regions. 2000. *Practical Guide to Cross-border Cooperation* (3<sup>rd</sup> ed). European Commission.

- Bernauer, Thomas. 2002. "Explaining Success and Failure in International River Management." *Aquatic Sciences* 64: 1–19.
- Betts, Alexander. 2006. "Conceptualising Interconnections in Global Governance: the Case of Refugee Protection." *RSC Working Paper Series* 38. Oxford: University of Oxford.
- Chiang Rai Times. 2016. "Is China's Need for Power a threat to the Greater Mekong Subregion". Diakses pada 20 Januari 2016 dari <http://www.chiangraitimes.com/is-chinas-need-for-power-a-threat-to-the-greater-mekong-subregion.html>.
- China HuaNeng. 2009. "Operation of Huaneng Xiaowan Hydropower Station, a Key National Project and a Landmark Project of the "West-East Power Transmission" Program". Diakses pada 26 Januari 2016 dari <http://www.chng.com.cn/eng/n75863/n75941/c188236/content.html>.
- Cottey, Andrew. 2009. "Sub-regional Cooperation in Europe: An Assessment". *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers* 3. Bruges: United Nations University.
- Fenger, Menno, dan Victor Bekkers. 2012. "Creating Connective Capacities in Public Governance: Challenges and Contributions." Dalam H.J.M. Fenger dan V. J. J. M. Bekkers (Eds.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity*. Amsterdam: IOS Press.
- Gerfert, Sonya. 2005. *Cross-border Cooperation: Transforming Borders*. Diakses pada 4 Maret 2015 dari [http://essay.utwente.nl/60149/1/BSc\\_S\\_Getfert.pdf](http://essay.utwente.nl/60149/1/BSc_S_Getfert.pdf).
- Gochhayat, Artatrana. 2014. "Regionalism and Sub-regionalism: A Theoretical Framework with Special Reference to India", *African Journal of Political Science and International Relations* Vol. 8(1): 10-26.
- Greater Mekong Subregion. 2011. *Report on the Fourth Greater Mekong Subregion Summit*. Diakses pada 8 April 2015 dari <https://www.greatermekong.org/sites/default/files/in90-12.pdf>.
- Grenade, Wendy. 2011. "Regionalism and Sub-regionalism in the Caribbean: Challenges and Prospects - Any Insights from Europe?". *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* Vol. 11(4): 1-25.

- Guo, Rongxing. 2005. *Cross-border Resource Management: Theory and Practice*. Amsterdam: Elsevier.
- Hensel, Paul R., Sara McLaughlin Mitchell, dan Thomas E. Sowers II. 2006. "Conflict Management of Riparian Disputes." *Political Geography* 25: 383–411.
- Ingkhaninan, Tuke. 2013. "Mekong River, the Life-Giving River". Diakses pada 8 April 2015 dari [http://www.slideshare.net/tuke\\_ingkhaninan/mekong-river-part-1-26483336](http://www.slideshare.net/tuke_ingkhaninan/mekong-river-part-1-26483336).
- International Network of Basin Organizations (INBO) dan Global Water Partnership (GWP). 2012. *The Handbook For Integrated Water Resources Management In Transboundary Basins Of Rivers, Lakes And Aquifers*. Diakses pada 8 april 2015 dari <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/the-handbook-for-integrated-water-resources-management-in-transboundary-basins-of-rivers-lakes-and-aquifers-inbo-gwp-2012-english.pdf>
- Irewati, Awani (ed.). 2015. *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Jacobs, Jeffrey. 1995. "Mekong Committee History and Lessons for River Basin Development." *The Geographical Journal* 161 (2): 135-148.
- Järviö, Pekka. 2011. *Cross-border Cooperation-Benefiting from Borders*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs Finland.
- Kementerian Informasi, Kebudayaan, dan Pariwisata Laos. 2012. "Laos in Brief." Diakses dari [http://www.tourismloos.org/show.php?Cont\\_ID=41](http://www.tourismloos.org/show.php?Cont_ID=41) pada 6 Juni 2018.
- Kementerian Luar Negeri RI. 2015. *Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)*. Diakses pada 6 Juni 2018 dari [https://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Masyarakat-Ekonomi-ASEAN-\(MEA\).aspx](https://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Masyarakat-Ekonomi-ASEAN-(MEA).aspx).
- Kementerian Perdagangan RI. 2012. *ASEAN-China Free Trade Area*. Diakses pada 9 April 2015 dari <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2012/12/21/asean-china-fta-id0-1356076310.pdf>.
- Perkmann, Markus. 2003. "Cross-border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation." *European Urban and Regional Studies* 10(2):153–171.

- Raadgever, G.T., Erik Mostert, Nicole Kranz, Eduard Interwies, dan Jos G. Timmerman. 2018. "Assessing Management Regimes in Transboundary River Basins: Do They Support Adaptive Management?" *Ecology and Society* 13 (1): 14.
- Ricq, Charles. 2006. *Handbook of Transfrontier Co-operation (2006 Edition)*. Geneva: Council of Europe.
- Sangsoo, Lee, dan Forss, Alec. 2011. *Dispute Resolution and Cross-Border Cooperation in Northeast Asia: Reflections on the Nordic Experience (Asia Paper)*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy.
- Starr, Harvey, dan G. Dale Thomas. 2005. "The Nature of Borders and International Conflict: Revisiting Hypotheses on Territory." *International Studies Quarterly* 49: 123–139.
- Summers, Tim. 2008. "China and The Mekong Region." *China Perspective* 3: 68–77.
- Tavares, Rodrigo. 2004. "The State of the Art of Regionalism: The Past, Present and Future of a Discipline", *UNU- CRIS e-Working Papers No. 10*. Swedia: Department of Peace and Development Research, Gothenburg University.
- Thao, Nguyen Hong. 1999. "Joint Development in the Gulf of Thailand." *IBRU Boundary and Security Bulletin no?:* 79–88.
- Toset, Hans Petter Wollebæk, Nils Petter Gleditsch, dan Harvard Hegre. 2000. "Shared Rivers and Interstate Conflict." *Political Geography* 19: 971–996.
- Wiering, Mark, Joris Verwijmeren, Kris Lulofs, dan Christian Feld. 2010. "Experiences in Regional Cross Border Co-operation in River Management: Comparing Three Cases at the Dutch-German Border." *Water Resources Management* 24 (11): 2647-2672.



## **BAB II**

# **KERJA SAMA MEKONG RIVER COMMISSION DAN KERJA SAMA GREATER MEKONG SUBREGION: MAKNA DAN PERBEDAAN**

*Awani Irewati*

### **A. PROFIL SUNGAI MEKONG**

Pencantuman kata “Mekong” dalam dua bentuk kerja sama, *Mekong River Commission* dan *Greater Mekong Subregion*, mengacu pada bentuk kerja sama, baik yang bergerak di seputar Sungai Mekong maupun wilayah yang terdiri dari negara-negara yang dialiri Sungai Mekong. Penamaan Sungai Mekong atau *Mekong River* itu sendiri oleh negara-negara yang tercakup dalam wilayah Mekong pun berbeda-beda. Menurut *Encyclopedia Britannica*, sebutan *Mekong River* bervariasi, misalnya orang Kamboja menyebutnya Mékôngk; orang Laos menggunakan istilah Mènam Khong, orang Thailand menyebutnya dengan nama Mae Nam Khong; orang Vietnam memakai istilah Sòng Tiên Giang; dan orang Tiongkok (Pinyin) menyebutnya Lancang Jiang atau Lan-ts’ang Chiang (Jacobs, Owen, dan White 2017).

Sungai Mekong merupakan sungai terpanjang di Asia Tenggara, urutan ketujuh sungai terpanjang di Asia, serta urutan kedua belas sungai terpanjang di dunia. Sungai yang memiliki panjang 4.200 km

ini hulunya di sebelah tenggara Provinsi Qinghai, Tiongkok, turun melewati bagian timur Wilayah Otonomi Tibet (Tibet Plateau) dan Provinsi Yunnan.<sup>1</sup> Dari sini, aliran Sungai Mekong berlanjut melewati perbatasan internasional antara Myanmar dan Laos; antara Laos dan Thailand; berlanjut melewati wilayah Laos, Kamboja, Vietnam; dan akhirnya bermuara ke Laut Cina Selatan (lihat Gambar 2.1). Dengan aliran yang sangat panjang dan melintasi negara-negara ASEAN utara, Sungai Mekong menjadi sangat bermakna bagi kehidupan masyarakat di negara-negara tepi sungai ini.



Sumber: Jacobs, Owen, dan White (2017)

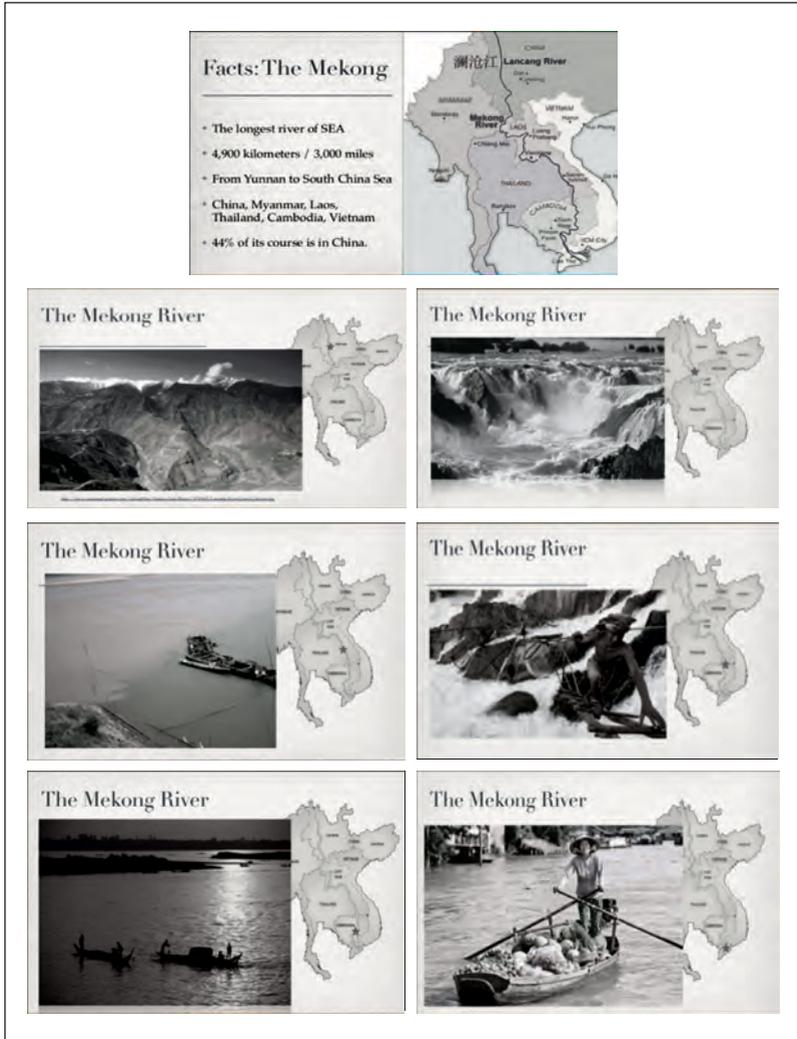
**Gambar 2.1** Peta Aliran Sungai Mekong

<sup>1</sup> Penyebutan panjang Sungai Mekong bervariasi antara satu sumber dengan sumber lainnya. Jacobs dkk. (2017) menulis panjang Sungai Mekong adalah 4.350 km (2.700 mil). Penulis mencantumkan panjang Sungai Mekong adalah 4.350 km berdasarkan sumber tersebut.

Lembah Sungai Mekong atau *the Mekong River Basin* menjadi perhatian dan kepentingan negara-negara yang tergabung dalam *the Greater Mekong Subregion* ataupun dalam *the Mekong River Commission*. Sungai sepanjang 4.350 km yang dikenal dengan sebutan *mother of river* ini memiliki makna sosial, ekonomi, budaya, dan politik bagi masyarakat di negara-negara itu. Sungai Mekong adalah sungai terpanjang di Asia Tenggara yang mengalir dari Lembah Tibet dan Yunnan hingga Laut Cina Selatan. Gambar 2.2 memperlihatkan aliran Sungai Mekong yang melewati Yunnan (Tiongkok), Myanmar, Thailand-Laos, Kamboja-Laos, Kamboja, Vietnam (pada peta searah dengan jarum jam). Pada gambar ini juga diperlihatkan penduduk masing-masing negara berbagi sungai (*shared river*) satu sama lain demi memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Kehidupan masyarakat negara-negara tepi sungai (*riparian states*) bergantung pada Sungai Mekong karena sungai ini sumber mata pencaharian mereka. Sebagai contoh, para nelayan di Laos memandangi kehadiran Sungai Mekong sebagai urat nadi hidup mereka. Dalam salah satu video berjudul *People of the River* di *Youtube*, diperlihatkan bahwa mereka sangat dekat dengan Sungai Mekong. Sehari saja tidak pergi ke sungai ini dan menyentuh airnya, mereka merasa ada sesuatu yang hilang.

Sama halnya dengan Laos, masyarakat di *Mekong Delta* Vietnam mengandalkan sungai ini sebagai pusat pergerakan ekonomi sehari-hari. Dengan luas 39.000 km<sup>2</sup>, Mekong Delta menjadi tumpuan masyarakat yang berkebun, bertani, menangkap ikan. Video *Mekong Delta Vietnam Vacation Travel Video Guide* memperlihatkan berbagai ukuran perahu dan kapal membuat lalu lintas air di tempat ini tidak pernah sepi. Aliran *Mekong Delta* yang menuju ke bawah (*downstream*) semakin lebar, menjadi tumpuan bagi 50% kota penghasil beras di Vietnam dan untuk Kota Phung Hiep yang terkenal dengan destinasi wisata “floating market”-nya.



Sumber: Ingkhaninan (2013)

**Gambar 2.2** Peta Kondisi Aliran Sungai Mekong Per Lokasi di ASEAN Utara

Masyarakat Kamboja pun bergantung pada sektor perikanan di Sungai Mekong. Menurut aktivis *World Wildlife Fund* (WWF) di Kamboja, Sungai Mekong yang mengalir di Kamboja merupakan habitat bagi ikan dolphin yang dikenal dengan sebutan *Irrawaddy Dolphin*. Menurut mantan direktur *Institute of Fisheries* Kamboja, dari Sungai Mekong-lah masyarakat di sana bisa mengonsumsi ikan yang banyak mengandung protein. Dalam film dokumenter *Mekong River Dolphins and People: Shared River, Shared Future*, sektor perikanan Kamboja nilainya sekitar 250 juta US\$ atau 8%–12% dari total GDP Kamboja.

Ada dua isu kritis yang mendapat perhatian khusus negara-negara tepi (*riparian states*). Isu tersebut tertuang dalam *Mekong Agreement* tahun 1995, yaitu pemeliharaan atas tingkat aliran air dan perlindungan lingkungan serta keseimbangan ekologi (GEF & World Bank 2014). Dua isu kritis inilah yang melatarbelakangi *riparian states* bersatu dalam MRC.

Perhatian dunia terhadap Sungai Mekong sebenarnya dimulai sejak tahun 1950-an. Hal ini terbukti dengan adanya survei yang dilakukan badan internasional untuk mengetahui seberapa besar potensi Sungai Mekong. Sebagai contoh, survei yang dilakukan *the Bureau of Flood Control of the United Nations Economic Commission for Asia and the Far East* (UNECAF) yang kemudian menjadi *the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, serta *the U.S. Bureau of Reclamation*. Lembaga-lembaga ini melakukan sejumlah kegiatan penting, seperti pemetaan dasar (*basic mapping*), observasi hidrologi (*hydrologi observation*), prakiraan banjir (*flood forecasting*), survei tanah (*soil surveys*), studi perikanan (*fisheries studies*), studi kesehatan (*health studies*), studi kelayakan *engineering* (*engineering-feasibility studies*), survei kekuatan pasar (*power-market surveys*), dan penelitian pertanian.

Sejumlah kegiatan itu menunjukkan bahwa keberadaan Sungai Mekong telah menyerap perhatian dunia. Perhatian tersebut semakin bertambah setelah tiga negara (Vietnam, Kamboja, dan Laos) yang semula semula tergabung dalam Indochina di bawah Prancis memperoleh kemerdekaan pada 1956. Ketiga negara baru itu menyambut tawaran politis<sup>2</sup> dan pembangunan ekonomi dari PBB untuk menindaklanjuti hasil kegiatan studi investigasi Sungai Mekong. Pada 1957, PBB melalui UNECAF kemudian mendorong *the Low Mekong states* (Thailand, Laos, Kamboja, dan Vietnam) membentuk sebuah komite bernama *the Mekong Committee* dengan dukungan dana<sup>3</sup> dari PBB.

Kerja sama pengaturan dan pemanfaatan sumber air Sungai Mekong yang bernama *The Mekong Committee* ini menjadi embrio bagi terbentuknya sebuah kerja sama yang lebih matang bernama *The Mekong River Commission* pada 1995. Dengan keanggotaan yang terdiri dari Thailand, Laos, Kamboja, Vietnam, kerja sama ini masih memberi penekanan pada pentingnya merajut kerja sama secara berkelanjutan. Artinya, berkoordinasi dalam pengaturan dan pemanfaatan sumber-sumber air dari Sungai Mekong demi kesejahteraan masyarakat negara-negara ini. Apabila pada awal terbentuknya *the Mekong Committee* (MC) tahun 1957, Tiongkok dan Myanmar tidak berpartisipasi, pada *the Mekong River Commission* (MRC) kedua negara ini berperan sebagai mitra dialog.

---

<sup>2</sup> Dikatakan politis karena ada kecenderungan kuat Amerika Serikat mengkhawatirkan tiga negara (Kamboja, Laos, Vietnam) miskin ini akan disusupi oleh kekuatan komunis. Oleh karena itu, AS dan PBB mendukung terbentuknya *the Mekong Committee* tahun 1957 yang mencakup tiga negara ini dan Thailand (Nakayama 2005).

<sup>3</sup> Dana terutama dari negara Eropa (Skandinavia) dan Jepang. Keterlibatan AS sebagai penyandang dana *the Mekong Committee* dihentikan pada 1975. AS lalu memberlakukan embargo perdagangan terhadap Kamboja hingga tahun 1992 dan Vietnam hingga 1996.

Negara-negara di *Mekong River Basin* sebelumnya sudah menjalin kerja sama yang lebih luas melalui beberapa bentuk pembangunan ekonomi subregional, salah satunya dikenal dengan nama *the Greater Mekong Subregion*. *The Greater Mekong Subregion* (GMS) dibentuk pada 1992 atau beberapa tahun lebih awal daripada MRC (1995). Anggota kerja sama GMS terdiri dari Thailand, Laos, Kamboja, Vietnam, Myanmar, dan Tiongkok (Provinsi Yunnan dan Provinsi Guangxi Zhuang). GMS didasarkan pada tiga konsep mendasar, yaitu *connectivity, competitiveness, and community*. Hal ini dipertegas Madhurja Kumar Duta (program Manager) Mekong Intitute diskusi Tim Perbatasan ASEAN P2P-LIPI dengan beberapa pakar *the Greater Mekong Subregion* di Thailand pada 28 September 2015 (Lihat juga Asian Development Bank 2011).

Pada kenyataannya, kerja sama GMS mengalami perkembangan pesat dan memainkan peran sebagai *driving force* dalam dinamika kawasan ekonomi, khususnya di subregional Mekong di ASEAN utara. Koridor-koridor ekonomi yang dibangun GMS terlihat nyata dan membuktikan keseriusan kawasan Mekong membangun konektivitas kawasan. GMS mendapat dukungan penuh dari *Asian Development Bank* (ADB) dengan Jepang sebagai donatur terbesar.

Bab ini mengurai makna dan perbedaan antara kedua bentuk kerja sama di *Mekong River Basin*, yaitu MRC dan GMS. Tentu keduanya memiliki makna masing-masing, sesuai dengan tujuan dibentuknya dua kerja sama ini. Tantangan yang dihadapi kedua bentuk kerja sama tersebut pun akan berbeda. Uraian analisis untuk menjawab problematika itu disajikan dalam beberapa kerangka sebagai berikut: 1) pembentukan kerja sama MRC; 2) kelembagaan MRC; 3) makna dan tantangan MRC; 4) terbentuknya kerja sama GMS; 5) program-program GMS; 6) perbedaan umum antara MRC dan GMS; 7) kesimpulan.

## B. PEMBENTUKAN KERJA SAMA *THE MEKONG RIVER COMMISSION*

Sebagaimana sudah dikemukakan, hasil survei UNECAF pada 1950-an mengusulkan pentingnya rencana pembangunan terintegrasi di *Lower Mekong River Basin* ini. Hasil survei mengemukakan bahwa pembangunan terintegrasi dibutuhkan, mengingat kesiapan irigasi yang tersedia saat itu di *Lower Mekong River Basin* hanya cukup mengairi 3% tanah pertanian empat negara seluas 57.000 km<sup>2</sup> (Nakayama 2005, 63). Saat itu, ketersediaan air diperkirakan kurang. Jika dibangun lima bendungan, diperkirakan mampu menghasilkan kapasitas tenaga listrik sebesar 13,7 GW hydropower (Nakayama 2005, 63), dan bisa memberi manfaat bagi masyarakat di sekitar Sungai Mekong.

### 1. *The Mekong Committee* (1957–1978)

Keempat negara Mekong kemudian membahas rekomendasi UNECAF ini, terutama tentang pembentukan komite koordinasi pada Mei 1957. Pada September 1957, keempat negara ini setuju mengadopsi sebuah statuta untuk menciptakan *the Mekong Committee* dengan kantor pusat di Bangkok, Thailand. Peranan *the Mekong Committee* sebagai berikut: (Nakayama 2005, 66)

- 1) mengoordinasi studi-studi dan membentuk skema pembangunan sumber-sumber air di lembah Sungai Mekong (*coordinate studies and develop a water resources development scheme for the lower Mekong River Basin*),
- 2) mencari bantuan keuangan dan teknis atas nama negara-negara lembah (*solicit technical and financial assistance on behalf of basin countries*), dan
- 3) secara individu menerima dan mengatur bantuan internasional yang diperoleh untuk membangun dan melindungi Mekong (*individually accept and manage international assistance provided to develop and protect the Mekong*) (Nakayama 2005).

Pada saat itu, empat negara serta organisasi internasional terlibat dalam pembangunan dan manajemen sumber air di sepanjang sungai. Kegiatan yang dilakukan adalah pembangunan hydropower, irigasi, dan pengontrolan banjir. Keempat negara dan organisasi internasional itu berkeyakinan bahwa kerja sama ini bisa mendorong negara-negara riparian untuk keluar dari jeratan kemiskinan (Nakayama 2005, 66). Upaya mengeluarkan *riparian states* dari jerat kemiskinan menjadi perhatian serius Amerika Serikat. Negara ini lalu memberi dukungan penuh atas dibentuknya skema pembangunan di *Mekong River Basin*. Dalam konteks peta politik internasional periode 1957–1978, Amerika Serikat mengantisipasi infiltrasi kekuatan komunis ke Indochina. Oleh sebab itu, dalam pembentukan *the Mekong Committee* ini, Tiongkok memang tidak ditawarkan untuk masuk sebagai anggota.

Pada 1970-an, komite ini terkendala konflik di IndoChina sehingga hampir tidak ada pertemuan dalam *the Mekong Committee* pada 1976 dan 1977. Namun pada akhirnya, hanya tiga negara (Thailand, Laos, Vietnam) yang membentuk kembali lembaga *ad hoc* tahun 1977. Pada saat itu, Kamboja masih berada di bawah kekuasaan Khmer Merah sehingga tak bisa berpartisipasi. Akhirnya, *the interim Mekong Committee* dibentuk pada Januari 1978 tanpa keikursertaan Kamboja. Artinya, pembentukan *the Mekong Committee* tidak berjalan sesuai yang diinginkan (Nakayama 2005, 66).

## 2. *The Mekong River Commission* (1995–sekarang)

Kerja sama *Mekong River Commission* yang dibentuk tahun 1995 berawal dari kerja sama *Mekong Committee* yang dibentuk oleh empat negara (Thailand, Kamboja, Laos, dan Vietnam) didukung PBB di bawah komisi ekonomi untuk Asia dan Timur Jauh (*the United Nations's Economic Commission for Asia and the Far East/UNECAF*). Menurut Summers, komite ini dibentuk sebagai wujud kesepakatan bersama untuk melakukan koordinasi pembangunan sumber air di

antara negara-negara tepi terhadap aliran dan potensi Sungai Mekong (Summers 2008, 69).

*The Mekong River Commission* (MRC) merupakan organisasi antarpemerintah yang bekerja secara langsung dengan pemerintah Thailand, Kamboja, Lao PDR, dan Vietnam demi kepentingan bersama. Tujuan pokok MRC adalah mendorong kerja sama di semua bidang yang mencakup pembangunan berkelanjutan, kemanfaatan, manajemen dan konservasi air serta sumber-sumber yang terkait dengan keberadaan *Mekong River Basin*, seperti irigasi, *hydropower*, kontrol banjir, perikanan, *timber floating*, turisme (John Harper Publishing 2007). Empat tujuan utama MRC pada 2006–2010 sebagai berikut.

- 1) Memperkenalkan dan mendukung pembangunan *pro-poor*, berkelanjutan, dan terkoordinasi dengan baik (*to promote and support coordinated, sustainable, and pro-poor development*).
- 2) Meningkatkan kerja sama regional yang efektif (*to enhance effective regional cooperation*).
- 3) Memperkuat penilaian atas dampak dan pengawasan lingkungan lembah dimaksud (*to strengthen basin-wide environmental monitoring and impact assessment*).
- 4) Memperkuat kapasitas manajemen sumber-sumber air terpadu dan dasar pengetahuan tentang badan-badan MRC, Komite Mekong Nasional, agen-agen setara, dan para pemangku kepentingan lainnya (*to strengthen the integrated water resource management capacity and knowledge base of the MRC bodies, National Mekong Committees, line agencies, and other stakeholders*) (John Harper Publishing 2007).

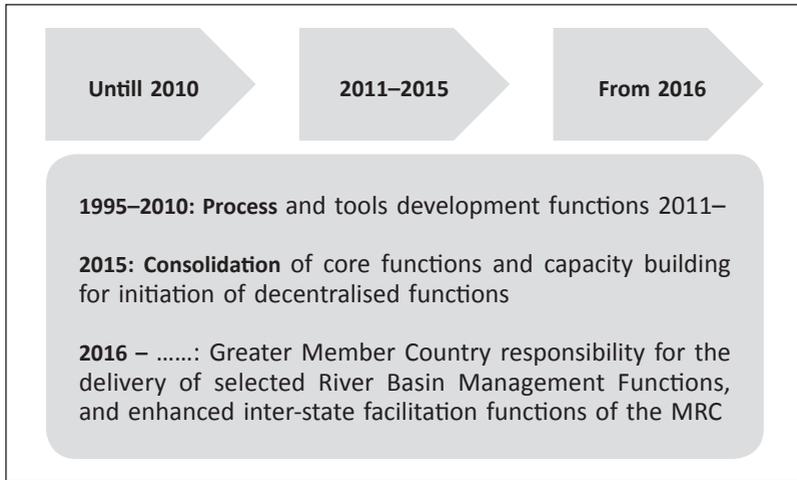
Keempat tujuan tersebut menyiratkan keinginan besar negara-negara anggota untuk bersama memperhatikan pengelolaan Sungai Mekong. Artinya, pentingnya upaya pengelolaan bersama dan pengawasan lingkungan atas Sungai Mekong menjadi agenda prioritas dalam

rencana strategis saat itu. Rencana Strategis MRC yang ditetapkan untuk tahun 2011–2015 sebagai berikut (MRC 2011).

- 1) Melanjutkan implementasi komprehensif atas manajemen sumber air terpadu (*Continuing the comprehensive implementation of IWRM integrated water resource management*).
- 2) Menstimulasi pembangunan untuk kelompok miskin (*Stimulating pro poor development*).
- 3) Melakukan penguatan kerja sama dengan pendekatan *whole of basin* dengan negara-negara tepi lembah atas (*Taking a “Whole of Basin” approach-strengthened cooperation with upstream riparian countries*).
- 4) Memperkuat partisipasi *stakeholder* dan arus utama gender (*Enhancing stakeholder participation and gender mainstreaming*).
- 5) Memperkenalkan transparansi dan keterbukaan (*Promoting transparency and openness*).
- 6) Mendorong efektivitas bantuan dan keselarasan donor (*Encouraging aid effectiveness and donor harmonization*).
- 7) Membangun kemitraan strategis dengan inisiatif regional dan international RBOs lainnya (*Building strategic partnerships with other regional initiatives and other international RBOs*).

Dalam rencana strategis itu terlihat bahwa pencapaian target-target yang ditetapkan sebelumnya (dalam tahun 2006–2010) kurang optimal. Perhatian atas pentingnya memperjuangkan *pro-poor development*, pentingnya transparansi dalam manajemen sumber-sumber air di Sungai Mekong, dan pendekatan intensif negara lembah atas (non-anggota MRC) terhadap kondisi kritis lingkungan Sungai Mekong menunjukkan rencana strategis ini lebih bersifat progresif.

Dalam rencana strategis ini, ada transisi kerja dari yang semula fokus pada fungsi pembangunan perangkat serta proses studi menjadi upaya monitoring, analisis, dan fasilitasi manajemen yang lebih



Sumber: MRC (2011)

**Gambar 2.3** Kerangka Rencana Strategis MRC

responsif dan mendukung pembangunan berkelanjutan. Untuk selanjutnya, rencana strategis tetap diarahkan pada pentingnya penguatan konsolidasi antarnegara anggota yang dituntut lebih bertanggung jawab atas pelaksanaan tujuan semula MRC.

### C. Kelembagaan *Mekong River Commission*

*The Mekong River Commission* mendasarkan komitmennya pada *the Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin* yang ditandatangani pada 5 April 1995. Negara-negara anggotanya menyetujui fokus kerja sama pada sektor yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan, pemanfaatan, manajemen dan konservasi air serta sumber-sumber alam terkait daerah aliran sungai (*Mekong River Basin*). Program yang dilakukan, misalnya dalam bidang navigasi, mitigasi banjir, perikanan, pertanian, *hydropower* dan perlindungan lingkungan. Koordinasi dan dialog yang dilakukan tidak saja antarpemerintah, tetapi juga antara sektor pemerintah-swasta-masyarakat sipil.

Latar belakang pembentukan MRC adalah perkembangan kritis yang tengah dihadapi *Mekong River Basin*. Sebagaimana hasil kesepakatan bersama, kerja sama MRC ini melengkapi bentuk kerja sama yang lain. Oleh karena itu, tumpang tindih program kerja sebisa mungkin dihindari. Konkretnya, tujuan yang hendak dicapai MRC sesuai Pasal 2 *Mekong Agreement* adalah

“...promote, support and coordinate in the development of the full potential of sustainable benefits to all riparian States and the prevention of wasteful use of Mekong River Basin waters, with emphasis and preference on joint and/or basin-wide development projects and basin programmes through the formulation of a basin development plan that would be used to identify, categorize and prioritise the projects and programmes to seek assistance for and to implement at the basin level.”

Semua anggota MRC memberi perhatian atas kemungkinan adanya tumpang tindih program kerja sama MRC dengan program-program kerja sama lainnya. Oleh karena itu, MRC terbuka untuk berkoordinasi dengan kerja sama ekonomi regional, misalnya ASEAN, GMS, dan *Mekong Water Resources Assistance Programme* (MWRAP) milik World Bank atau Asian Development Bank (ADB).

Untuk mencegah tumpang tindih itu, dibuatlah suatu upaya atas dasar *a mutual assessment of each partners' comparative advantages*. Hubungan itu dibangun atas dasar prinsip-prinsip kerja sama dan koordinasi serta kebutuhan MRC untuk menjaga status mandirinya sebagai *an impartial International River Basin Organisation*. Fokus kerja MRC diarahkan pada proyek-proyek dan program-program *transboundary* di lembah Sungai Mekong.

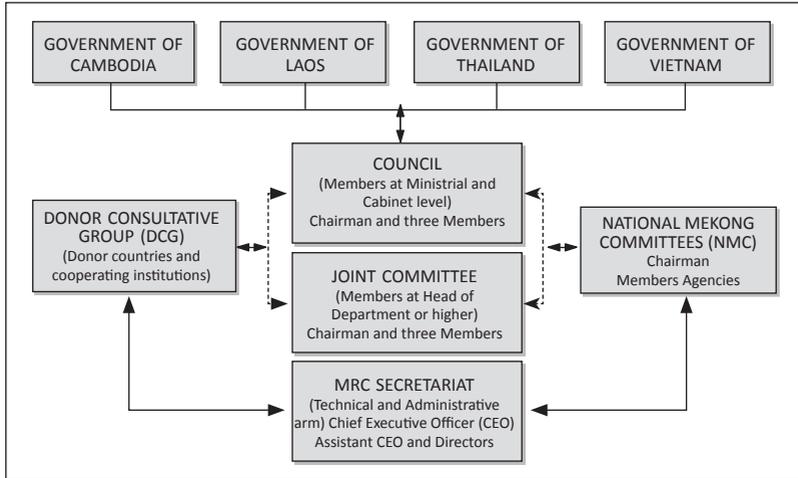
Struktur organisasi MRC yang tertera pada Gambar 2.4 meliputi: 1) perwakilan pemerintah tingkat kementerian/kabinet yang duduk dalam sebuah Dewan (*Council*); 2) perwakilan tingkat pimpinan departemen untuk level *Joint Committee*; 3) *MRC Secretariat* yang

mencakup instansi teknis dan administrasi. Secara vertikal struktur organisasi ini memiliki *Dialog Partners*, yaitu Tiongkok dan Myanmar. Secara horizontal, organisasi MRC ini memiliki *National Mekong Committees* (NMCs) dan *Donor Consultative Group (Development Partners & Cooperating Institutions)* (Ti dan Lien 2003).

Empat negara anggota duduk dalam dewan (*council*). Masing-masing negara mengirim perwakilan setingkat kementerian perairan dan lingkungan, dan para menteri ini melakukan pertemuan setiap tahun. Tugas dewan adalah membuat kebijakan dan pedoman untuk kepentingan promosi, dukungan, kerja sama, serta koordinasi aktivitas-aktivitas bersama sesuai program yang ditetapkan.

Lebih jauh dijelaskan dalam Gambar 2.4 bahwa tugas *Joint Committee* mengesahkan anggaran dan rencana-rencana strategis yang dibuat oleh para anggota serta melakukan pertemuan dua kali dalam setahun. Setiap hasil pertemuan harus disampaikan sebagai laporan ke Dewan (*Council*). Selain itu, *Joint Committee* berfungsi juga sebagai “a board of management.” Sementara itu, tugas *MRC Secretariat* mengatur dan melaksanakan kegiatan harian, serta memberi bantuan teknis, pendampingan dan jasa administrasi, termasuk memberi bantuan untuk kerja sama, koordinasi, dan perencanaan bersama.

*National Mekong Committees* berfungsi sebagai penghubung antara MRC dengan semua pemerintahan nasional serta melakukan koordinasi semua kegiatan terkait dengan MRC pada tingkat nasional melalui “Line Agencies.” Semua aktivitas dan tugas pokok masing-masing struktur sangat bergantung pada ketersediaan dana, dan menyediakan dana adalah tugas utama *Donor Consultative Group*. Dana didapat dari kontribusi negara anggota dan dari berbagai *stakeholders*, misalnya bank-bank pembangunan, agen-agen PBB, sektor swasta, organisasi-organisasi antarpemerintah (contohnya ASEAN), serta masyarakat sipil.



Sumber: Ti dan Lien (2003)

**Gambar 2.4** Struktur Organisasi MRC

Dalam seksi *MRC Dialogue Partner*, kerja sama intensif dilakukan dengan Myanmar. Meski Myanmar tidak menjadi anggota MRC, negara ini berpartisipasi aktif dalam kerja sama bidang kelangsungan transportasi serta aktif pada setiap pertemuan Badan Penasihat Navigasi (*Navigation Advisory Body*). Pada pertemuan *Second MRC Summit* di Ho Chi Minh City, Myanmar yang diwakili Menteri Luar Negeri Persatuan (*the Union Minister of Foreign Affairs*) sempat melakukan pertemuan bilateral dengan Sekretariat MRC untuk membicarakan bidang kerja sama prioritas untuk masa datang. Para delegasi yang hadir diminta menyerahkan proposal terkait dengan monitoring perikanan, manajemen kemarau, irigasi dan pertanian untuk dibicarakan pada pertemuan tahunan.

Bersama Myanmar juga telah dikembangkan pembangunan kapasitas (*capacity development*) di bawah “*the Junior Riparian Professional Project*” (JRP). Proyek ini bergerak di sektor pemanfaatan air sungai demi kepentingan perlindungan lingkungan dan telah berlangsung

mulai September 2013 hingga Maret 2014. Namun, setelah itu belum ada perwakilan dari Myanmar terkait JRP.

Dalam hal donatur *Development Partner*, ada 12 partner aktif yang menaruh perhatian pada program MRC, yaitu Australia, Belgia, Denmark, Uni Eropa, Finlandia, Jerman, Jepang, Luxembourg, Swedia, Swiss, Amerika Serikat, dan World Bank. Hingga kini sudah ada 27 *agreements* untuk 13 program kerja, dukungan kelembagaan, dan studi dewan. Negara anggota MRC diharapkan dapat mendanai program kerjanya secara mandiri pada 2030 (*Development Partners in Support of The MRC 2014*). Pada 2014, Jepang mendonasikan 3,4 juta US\$, dengan rincian 1,54 juta US\$ dialokasikan untuk program manajemen musim kemarau (*Drought Management Programme/ DMP*); 1,9 juta US\$ untuk program mitigasi dan manajemen banjir (*Flood Management and Mitigation Programme/FMMP*) (MRC 2014). Sementara itu, enam perjanjian pendanaan sudah berakhir dan hanya 12 perjanjian yang diperpanjang.

Mitra organisasi MRC terdiri dari *Asian and Development Bank* (ADB), ASEAN, *United Nations for Development Programme* (UNDP), *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (UNESCAP), *World Wide Fund for Nature* (WWF) (Mekong River Commission 2015). Untuk melaksanakan program-programnya, MRC terbuka untuk bekerja sama dengan para mitra dan donatur guna mengembangkan mekanisme bantuan anggaran yang sesuai dan baru. Hal ini dilakukan agar konteks dana yang semula sekadar “bantuan proyek” dapat berubah menjadi “bantuan program.” Dengan demikian, para donatur di luar negara anggota MRC akan lebih terdorong untuk memberi bantuan anggaran untuk keseluruhan program MRC. Sementara itu, negara-negara anggota MRC juga berkomitmen untuk selalu memberi kontribusi dana setiap tahun ke MRC.

Dari hasil MRC Summit kedua di Ho Chi Minh pada 5 April 2014, negara anggota bersepakat untuk secara serius mengalkulasi dampak perubahan iklim terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat di *Mekong Subregion Basin*, dan menjadikannya sebagai prioritas kepentingan nasional mereka. Kesepakatan itu berbunyi:

“We note that the development of water resources of the Mekong River Basin has contributed largely to the socio-economic development of the region, such as for navigation, energy and food production, but also has negative environmental and social impacts in the Basin that need to be fully and effectively addressed (MRC Summit and the Ho Chi Minh City Declaration 2014).”

#### D. MAKNA DAN TANTANGAN MRC BAGI NEGARA-NEGARA MEKONG

Perhatian terhadap Sungai Mekong bukan saja terkait dengan masalah terganggunya kualitas air Sungai Mekong, melainkan terkait pula dengan debit aliran sungai yang semakin berkurang. Bagi Laos, Kamboja, dan Vietnam, keberlangsungan aktivitas ekonomi sehari-hari di Sungai Mekong berperan penting terhadap kehidupan masyarakat. Baik buruknya kondisi Sungai Mekong yang melewati negara-negara Mekong berpengaruh pada besar kecilnya hasil yang bisa dimanfaatkan masyarakat masing-masing negara. Ada dua pendekatan yang digunakan dalam subbagian ini, yaitu pendekatan lintas batas terkait pembangunannya, yang dikemukakan oleh Ricq (2006), dan pendekatan yang terkait dengan berhasil tidaknya kerja sama lintas batas, yang dikemukakan oleh Thao (1999).

**Thailand:** Secara geografis, Thailand yang bersinggungan dengan lembah Sungai Mekong (*Mekong River Basin*) sebesar 36% tentu memiliki nilai geopolitik dan geoekonomi berbeda. Thailand merupakan negara dengan tingkat ekonomi yang lebih maju daripada tiga negara tetangganya (Laos, Vietnam, Kamboja), dan telah

membangun peluang dari keberadaan Sungai Mekong lewat pembangunan beberapa konektivitas fisik yang menghubungkan Thailand dengan Laos. Misalnya, Thailand membangun kedekatan dengan Laos dengan membangun tiga jembatan persahabatan (*friendship bridge*), yaitu Nong khai, Mukdahan, Phanom. Di samping untuk membangun kedekatan dengan Laos, jembatan di Sungai Mekong juga mempermudah pengembangan ekoturisme Thailand ke Laos. Demi kepentingan pengembangan wilayah wisata, Thailand pun mendukung pembangunan beberapa waduk di anak sungai di Laos. Pembangunan dilaksanakan oleh perusahaan konstruksi Thailand, dan hampir 95% sumber energi yang dihasilkan diekspor ke Thailand (Kong 2014).

Terkait dengan Sungai Mekong dalam konteks MRC, Thailand lebih membuka diri terhadap datangnya tawaran baik dari pihak pendonor maupun investor yang mau membangun sumber daya energi dan lainnya di Sungai Mekong. Bagi Thailand, kehadiran Tiongkok yang hanya sebagai *dialog partner* dalam MRC tidak menjadi masalah. Dari sudut pandang Thailand, adanya organisasi MRC lebih diminati perannya sebagai fasilitator daripada sebagai sebuah badan yang sarat dengan aturan-aturan (*a body imposing regulations*).

**Laos:** Secara geografis, Laos bersinggungan dengan Lembah Sungai Mekong sebesar 97%, dan memberi perhatian yang sangat besar atas sungai ini. Laos sangat sadar atas letaknya yang “terjepit” (*land-locked state*) sehingga menyambut baik dan terbuka atas tawaran dari pihak luar untuk membangun beberapa waduk air di anak Sungai Mekong (*tributaries*), yang berada di wilayahnya.

Tidak hanya yang ada di anak sungai, Laos juga menyambut dibangunnya waduk Xayaburi (Xayaburi Dam) tepat di atas Sungai Mekong di Laos Utara. Pembangunan waduk ini diminta dihentikan dalam ASEAN Summit ke-19 di Bali 2011 karena studi kelayakan belum dilakukan. Hal ini telah pula diusulkan oleh Pemerintah Jepang

dan pihak internasional lainnya sehingga pembangunan konstruksi waduk ini dihentikan untuk sementara waktu (Kong 2014).

Laos melihat betapa pentingnya memanfaatkan potensi anak sungai (*tributaries*) dan Sungai Mekong. Kebutuhan masyarakat akan protein, seperti yang terkandung pada ikan, lobster, dan lainnya banyak diperoleh dari sungai ini. Sungai Mekong juga menjaga kelangsungan sistem ekologi dan habitat lokal. Sebagai negara yang belum maju, Laos sangat terbuka bagi investor karena memiliki keterbatasan, baik SDM maupun birokrasi.

Dalam hal kehadiran MRC sebagai rezim dengan aturan-aturan di dalamnya, Laos tampaknya “menahan diri” sehubungan dengan keterbatasan SDM dan para birokrat yang dimilikinya. Dengan kata lain, dalam konteks retorik Laos menyetujui kebijakan-kebijakan MRC. Namun kenyataannya, Pemerintah Laos tidak setuju atas dihentikannya pembangunan waduk Xayaburi di Sungai Mekong (Kong 2014).

**Kamboja:** Kamboja yang secara geografis juga berada di lembah Sungai Mekong memiliki perhatian yang sama dengan negara tetangganya. Cabang dari Sungai Mekong membentuk danau Tonle Sap, dan danau ini memberi manfaat besar bagi kehidupan masyarakatnya serta menjadi daya tarik bagi wisatawan. Adanya danau ini jelas memberi keuntungan tersendiri karena ketersediaan air jadi melimpah. Namun ketika memasuki musim hujan, Danau Tonle Sap meluap dan mengakibatkan bencana banjir besar yang menelan banyak korban jiwa pada 2000 dan 2011.

Kamboja yang berlokasi di bawah Sungai Mekong menjadi negara yang sebenarnya tidak memiliki banyak pilihan apabila dibandingkan dengan Thailand dan Laos. Keanggotaannya dalam *Mekong River Commission* (MRC) disambut antusias mengingat harapan atas fungsi MRC sebagai institusi antarpemerintah bisa benar-benar efektif dalam mengelola pemanfaatan air Sungai Mekong. Hal ini karena 86%

wilayah Kamboja berada di Lembah Sungai Mekong yang berperan vital bagi sektor perikanan dan pertanian Kamboja (Wah 2017).

**Vietnam:** Sebagai negara yang berlokasi paling hilir di Sungai Mekong, Vietnam memiliki posisi penting sekaligus bergantung pada sungai ini. Empat delta yang dimilikinya, yaitu Tien, Ham Luong, Co Chien, dan Bassac yang bermuara ke Laut Cina Selatan, secara geopolitik memberi peran penting pada Vietnam sebagai *exit gates* bagi negara-negara di atasnya untuk menuju Laut Cina Selatan. Namun saat musim hujan, delta ini sering meluap dan mengakibatkan masuknya air laut yang dapat merusak area pertanian sepanjang delta. Oleh karena itu, Vietnam sangat berharap program-program MRC bisa dirasakan manfaatnya, terutama yang terkait dengan manajemen sungai.

Makna MRC sangat penting bagi Vietnam sebagai wadah memperjuangkan kepentingannya sebagai negara hilir yang dialiri Sungai Mekong. Dengan demikian, Vietnam tidak mempunyai pilihan lain kecuali bergabung dengan MRC untuk ikut mengendalikan eksploitasi Sungai Mekong.

Implementasi program MRC di satu sisi memberikan manfaat bagi kemajuan ekonomi negara, terutama sektor industri. Di sisi lain, muncul dampak negatif yang dirasakan langsung oleh masyarakat karena kondisi sungai yang mulai terganggu. Sejauh ini, bermunculan sikap anti eksploitasi Sungai Mekong, khususnya dari masyarakat negara riparian, seperti Kamboja dan Vietnam. Negara-negara tersebut melihat bahwa program-program kerja sama di Sungai Mekong—yang salah satunya adalah pembangunan waduk—dirasakan tidak menguntungkan masyarakat yang sehari-harinya bergantung penuh pada aliran Sungai Mekong. Mekong yang dikenal sebagai “Mother of Waters” memiliki makna dan filosofi hidup yang begitu mendalam bagi masyarakat di sekitarnya. Pada 5 April 2014, seluruh anggota MRC mengeluarkan “Ho Chi Minh Declaration” berdasarkan hasil

studi MRC Council (Mekong River Commission 2014). Namun, pada dasarnya berbagai kesepakatan dan keikutsertaan negara-negara anggota MRC mencerminkan adanya keinginan kuat untuk mewujudkan pengelolaan sungai dengan lebih baik demi membangun keterhubungan lintas batas melalui sungai.

Apabila dihubungkan dengan pendekatan lintas batas yang dikemukakan oleh Ricq (2006), ada enam tahapan pembangunan lintas batas sebagai berikut: 1) ketiadaan hubungan (*total lack of relation*); 2) pertukaran informasi dan saling memberi penilaian (*information-exchange and reciprocal assessment*); 3) konsultasi (biasanya masih bersifat informal); 4) kerja sama (dicapainya kesepakatan); 5) harmonisasi (terhadap hukum dan peraturan); dan 6) integrasi (Ricq 2006). Ditinjau dari pendekatan ini, MRC tampaknya belum mencapai semua tahapan ini. MRC telah melewati tahapan pertama sampai keempat mengingat kerja sama ini sudah berlangsung lama. Namun, untuk mencapai tahapan kelima dan keenam, MRC harus terlebih dahulu mensinergikan kepentingan-kepentingan yang kontradiktif antara satu negara dengan negara lainnya dalam hal pengelolaan di Sungai Mekong ataupun di anak sungainya.

Sebagai contoh, Laos sangat ambisius membangun beberapa bendungan air untuk sumber energi (*hydropower*). Di satu sisi, hal ini demi kepentingan nasionalnya dan untuk memenuhi kebutuhan pasokan listrik ke Thailand. Di sisi lain, beberapa bendungan yang dibangun berdampak kurang baik bagi dua negara di sebelah selatan Laos, yaitu Kamboja dan Vietnam. Dampak tersebut berupa berkurangnya debit air untuk irigasi, berkurangnya populasi ikan, dan rusaknya lingkungan air. Pembangunan dam-dam tersebut bahkan diprediksi menyebabkan kerugian tahunan sektor perikanan dan pertanian sebesar 760 juta US\$ untuk Vietnam dan 450 juta US\$ untuk Kamboja (Wright 2016). Akibatnya, terjadilah perbedaan kepentingan antaranggota, dan harus dicapai titik temu apabila ingin mencapai tahap harmonisasi dan integrasi.

Terkait dengan berhasil tidaknya kerja sama lintas batas ini, ada beberapa faktor yang memengaruhi. *Faktor pertama*, menurut Thao, adalah kehendak politik yang kuat (Thao 1999, 79–88). Dalam konteks ini, masuknya Vietnam, Laos, Kamboja, dan Thailand dalam kerja sama MRC sebenarnya sudah membuktikan komitmen dan kehendak politik negara-negara tersebut. Kehendak politik ini bermuara pada kepentingan bersama untuk menekan Tiongkok agar tidak mengeksploitasi aliran Sungai Mekong di bagian hulu melalui pembangunan beberapa bendungan raksasa, seperti Xiaowan (China HuaNeng 2009). Namun, harus diwaspadai pula kemungkinan adanya bentuk-bentuk kerja sama lintas batas demi kepentingan politis semata dari kelompok tertentu dalam MRC.

*Faktor kedua*, masih menurut Thao (1999), adalah kelembagaan dalam kerja sama perbatasan tersebut. Semakin baik kelembagaannya, akan semakin berhasil pula kerja sama perbatasannya. Dalam MRC, kelembagaannya cukup baik karena didukung sumber daya manusia, aturan, dan keuangan yang baik. MRC mendapat bantuan dari FAO, Bank Dunia, dan beberapa negara, misalnya Jepang, Australia (Mekong River Commission 2017).

*Faktor ketiga*, keberhasilan kerja sama perbatasan dipengaruhi oleh tingkat kestrategisan wilayah perbatasan. Menurut Starr dan Thomas, jika wilayah perbatasan tersebut sangat strategis bagi negara-negara yang terlibat, akan terjadi interdependensi/integrasi antarnegara sehingga peluang keberhasilan kerja samanya semakin besar, demikian juga sebaliknya (Starr dan Thomas 2005, 123–139).

Hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa proyek-proyek raksasa yang dibangun di Sungai Mekong ataupun di anak-anak sungainya (*tributaries*) yang begitu strategis itu menyimpan gesekan kepentingan. Gesekan kepentingan tersebut terjadi antara pemilik modal dan pemerintah dengan masyarakat tepi sungai di satu negara. Selain itu, dapat pula terjadi gesekan kepentingan antara negara yang berposisi

atas (*north-lower Mekong River*) dengan negara yang berposisi paling bawah (*south-lower Mekong River*).

#### E. TERBENTUKNYA *THE GREATER MEKONG SUBREGION*

Kerja sama *the Greater Mekong Subregion* (GMS) adalah bentuk kegiatan yang didasarkan pada program-program kerja sama ekonomi subregional yang terbentuk pada 1992. Adapun keanggotaannya terdiri dari enam negara, yakni Tiongkok, Myanmar, Thailand, Kamboja, Laos, dan Vietnam. Fokus kerja sama GMS tidak hanya terkait dengan pengelolaan ataupun pemanfaatan Sungai Mekong (sebagaimana kerja sama MRC), tetapi lebih luas dari itu. Sasaran utama GMS adalah membangun integrasi ekonomi dari semua negara yang terlibat melalui pembangunan keterhubungan (*connectivity*) fisik (*infrastructure*), kelembagaan (*institution*), dan antarmasyarakatnya (*people to people*).

Kegiatan *the Greater Mekong Subregion* (GMS) ditunjang oleh *Asian Development Bank* (ADB) yang berperan sebagai *financial backup* dan sebagai sekretariat. Oleh karena itu, segala aktivitas GMS sangat bergantung pada dukungan ADB. Selain sebagai sekretariat bagi GMS, ADB juga bisa berperan sebagai *a facilitator, financier, honest broker, technical adviser* (ADB 2008, 1). Orientasi kerja GMS berpijak pada integrasi ekonomi di kawasan, termasuk “cross border trade and investment” sehingga implementasi konsep *the spirit of community, improved connectivity, dan greater competitiveness* antarnegara yang tercakup dalam GMS bisa tercapai.

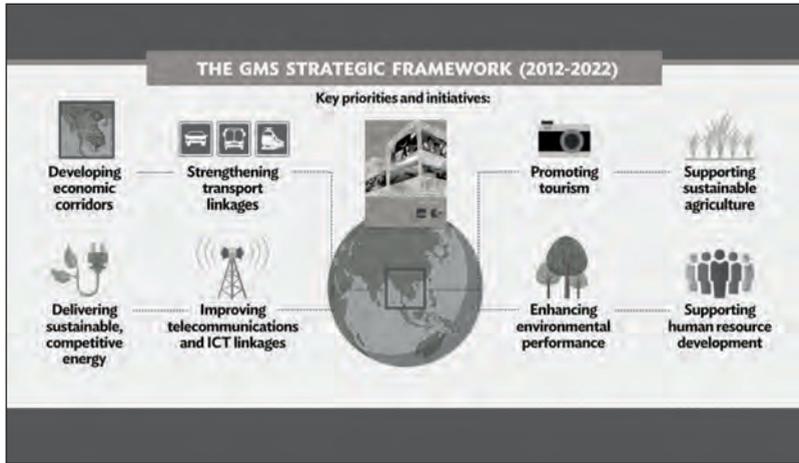
**Visi GMS** adalah membangun hubungan antarnegara melalui perbaikan infrastruktur, mempromosikan perdagangan dan investasi, serta menstimulasi pertumbuhan ekonomi berkelanjutan. Untuk mencapai visi itu, GMS menyusun Kerangka Strategis GMS yang berfokus pada lima poin sebagai berikut (Asian Development Bank/ADB 2012, 2).

- 1) Memperkuat hubungan infrastruktur (*strengthening infrastructure linkages*).
- 2) Memfasilitasi perdagangan lintas batas, investasi dan turisme (*facilitating cross-border trade and investment, and tourism*).
- 3) Meningkatkan partisipasi dan kompetisi sektor swasta (*enhancing private sector participation and competitiveness*).
- 4) Mengembangkan sumber daya manusia (*developing human resources*).
- 5) Melindungi lingkungan dan mengimbuai penggunaan berkelanjutan atas sumber-sumber alam bersama (*protecting the environment and promoting the sustainable use of shared natural resources*).

Lima poin tersebut tertuang dalam Gambar 2.5 yang ditetapkan untuk jangka waktu mulai 2012 hingga 2022. Kesiapan dalam keterhubungan fisik menjadi *backbone* dari target yang ingin dicapai GMS. Oleh karena itu, beberapa koridor ekonomi yang sudah terbangun antarnegara mendorong proyek-proyek pembangunan lainnya dan diberi jalan untuk proses pembangunannya.

Adapun tujuan GMS adalah sebagai berikut (Asian Development Bank/ADB 2012, 11).

- 1) Mewujudkan *Mekong Subregion* yang terintegrasi, makmur, dan layak sebagai sebuah kerja sama ekonomi.
- 2) Mewujudkan potensi subregion melalui kebijakan berwawasan lingkungan dan keterkaitan infrastruktur yang efektif, tentunya bisa memfasilitasi *cross border trade, investment, tourism*, dan bentuk kerja sama ekonomi lain, dan; pembangunan sumber-sumber manusia dan kompetensi dalam keterampilan.
- 3) Mencapai proses pembangunan yang layak dan berkelanjutan, serta kepentingan sosial dan lingkungan yang benar-benar dihargai dan diwujudkan dalam implementasi program GMS.



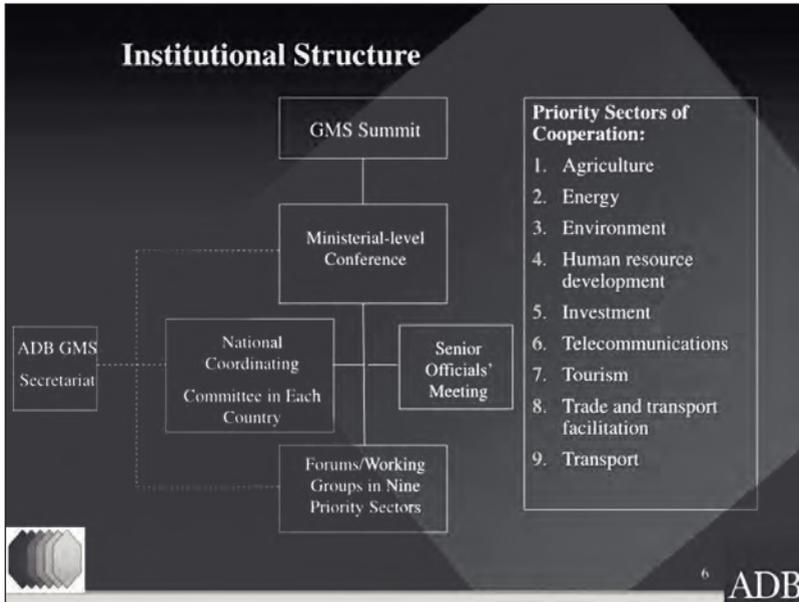
Sumber: ADB (2012)

**Gambar 2.5** Kerangka Strategis GMS (2012–2022)

### ***Kelembagaan GMS***

Gambar 2.6 menjelaskan struktur kelembagaan dalam *Greater Mekong Subregion* (GMS) yang tersusun dari beberapa tingkatan. Tingkatan yang paling tinggi ada di pertemuan Konferensi Tingkat Tinggi (*Summit*) yang berlangsung setiap tiga tahun. KTT pertama dilaksanakan di Kamboja pada 2002, satu dekade setelah GMS terbentuk (Tasha 2014). KTT kedua dilaksanakan di Kunming, Tiongkok, pada 2005, lalu KTT ketiga di Laos pada 2008, KTT keempat di Myanmar pada 2011, dan KTT kelima di Thailand pada 2014.

Agenda yang dibicarakan dalam KTT menyangkut semua persoalan sekaligus membahas *progress report* dari proyek-proyek yang sedang berjalan, memantau perkembangannya, permasalahan yang dihadapi, serta membahas solusi untuk penyelesaiannya. Sebagai contoh, KTT kelima pada 2014 yang mengambil tema “Committed to Inclusive and Sustainable Development in the GMS” dibagi menjadi dua sesi pada hari pertama. Sesi pagi membicarakan tentang pelaksanaan investasi di GMS dan kiprah pemuda GMS, sedangkan sesi siang



Sumber: Tasha (2014)

**Gambar 2.6** Struktur Institusi *Greater Mekong Subregion*

diisi diskusi oleh mitra pembangunan di GMS, forum bisnis di GMS, dan gugus tugas KTT yang telah dipersiapkan oleh *senior officials' meeting*. Pada hari kedua KTT, dilakukan Sidang Paripurna (*plenary session*) pada sesi paginya, dilanjutkan dengan sesi *leaders' retreat* pada siang harinya. Dalam sesi yang tertutup inilah para pemimpin negara anggota GMS mendiskusikan isu-isu penting, termasuk tantangan yang dihadapi GMS dan persiapan yang diperlukan untuk masa mendatang.

Guna mempersiapkan KTT (*summit*), Konferensi Tingkat Kementerian (*ministerial-level conference*) diselenggarakan setiap tahun. Dalam konferensi itulah disusun semua agenda masalah kerja dan *progress report* masing-masing kelompok kerja (*working groups*) yang berada di bawah komite nasional (*national coordinating committee*). Walaupun kantor pusat GMS berada di Filipina, masing-

masing negara anggota memiliki koordinator nasional (*GMS national coordinator*) yang melekat pada kementerian yang berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan negara bersangkutan. Misalnya, untuk Kamboja, koordinator nasionalnya bertempat di Kementerian Perdagangan, sementara di RRT menempel di Kementerian Keuangan, dan koordinator nasional Laos berlokasi di Kementerian Sumber Daya Alam dan Lingkungan.

Konferensi tingkat menteri diselenggarakan berdasarkan persiapan-persiapan yang dilakukan oleh *senior official meeting*. Pertemuan tingkat *senior official meeting* dilakukan beberapa kali dalam setahun. Hal ini juga sebagai tindak lanjut *progress report* yang diberikan masing-masing kelompok kerja di sembilan sektor. Kesembilan sektor kerja sama di GMS mencakup (ADB 2015): 1) pertanian, 2) energi, 3) lingkungan, 4) *human resource development*, 5) investasi, 6) telekomunikasi, 7) turisme, 8) fasilitasi transport dan perdagangan, 9) transportasi. Sektor-sektor kerja sama ini merupakan penjabaran dari yang ditetapkan dalam kerangka strategis GMS periode 2012–2022.

## F. PROGRAM YANG TENGAH DICAPAI *GREATER MEKONG SUBREGION*

Untuk mewujudkan kesembilan sektor kerja sama itu, dibutuhkan kerangka kerja sama dan instrumen untuk mewujudkan capaian dari sektor-sektor yang dikerjakan. Dari sekian program yang dicanangkan, ada 11 program yang menjadi fokus kerja, yaitu (Mekong Institute 2013):

- 1) Koridor Ekonomi Utara-Selatan (*the North-South Economic Corridor/NSEC*).
- 2) Koridor Ekonomi Timur-Barat (*the East-West Economic Corridor/EWEC*).
- 3) Koridor Ekonomi Selatan (*the Southern Economic Corridor*).
- 4) Tulang punggung telekomunikasi (*the telecommunications backbone*).

- 5) Pengaturan perdagangan dan interkoneksi listrik regional (*regional power interconnection and trading arrangements*).
- 6) Fasilitasi investasi dan perdagangan lintas batas (*facilitating cross-border trade and investment*).
- 7) Meningkatkan partisipasi dan kompetisi sektor swasta (*enhancing private sector participation and competitiveness*).
- 8) Mengembangkan kompetensi keterampilan dan sumber daya manusia (*developing human resources and skills competencies*).
- 9) Kerangka lingkungan strategis (*a strategic environment framework*).
- 10) Manajemen sumber air dan pengontrolan banjir (*flood control and water resource management*).
- 11) Pengembangan turisme GMS (*GMS tourism development*).

Semua implementasi program tersebut secara ideal ditujukan untuk mencapai target utama GMS mengentaskan kemiskinan dan mendorong pembangunan berkelanjutan di semua sektor untuk mewujudkan integrasi ekonomi. Target utama itu dikemas dalam jargon “*inclusive and equitable growth*” (Mekong Institute 2013).

Terlepas dari jargon pembangunan yang digunakan, sudah seleyaknya proyek-proyek yang berlangsung mampu memberi banyak keuntungan bagi kehidupan masyarakat GMS. Mengenai makna GMS bagi negara-negara anggotanya tidak dikemukakan dalam bagian ini, melainkan dikemukakan dalam bab-bab selanjutnya.

## G. PERBEDAAN UMUM ANTARA MRC DAN GMS

*Mekong River Commission* (MRC) dan *Greater Mekong Subregion* (GMS) merupakan dua bentuk kerja sama yang melibatkan negara-negara Mekong. Walaupun keduanya sama-sama memiliki visi dan misi berbalut kesejahteraan masyarakat, terdapat beberapa hal yang membedakan keduanya.

Pertama, perbedaan susunan keanggotaan akibat adanya perbedaan kepentingan. Dalam hal keanggotaan, Tiongkok dan Myanmar

tidak masuk MRC, tetapi hanya sebatas sebagai “dialog partner.” Peran sebagai “dialog partner” tidak didasarkan pada jalinan komitmen yang kuat seperti yang dimiliki anggota MRC. Artinya, apabila isu MRC saat itu tidak bertentangan dengan kepentingan kedua negara itu (terutama Tiongkok), peran sebagai “dialog partner” bisa dijalankan. Sebaliknya, apabila isu yang muncul berseberangan dengan kepentingan kedua negara itu,—terutama Tiongkok—maka peran “dialog partner” itu tidak digunakan. Sebagai contoh, pembangunan dam-dam oleh Tiongkok, seperti Xiaowan Dam, yang dibangun di *main river*, Sungai Mekong, mengakibatkan degradasi ekologi dan keseimbangan ekosistem. Hal ini akan berdampak pada rendahnya kualitas dan kuantitas aliran sungai menuju negara-negara di *downstream Mekong River Basin*. Apabila isu yang dilontarkan MRC terkait dengan hal ini, Tiongkok bisa bersikap *no response* sebagai mitra dialog.

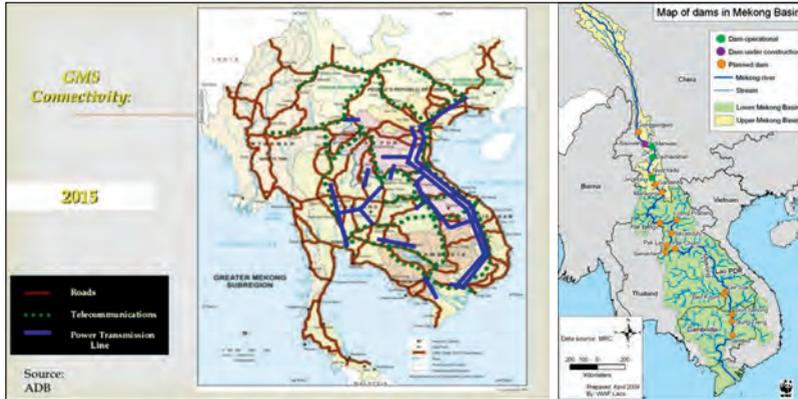
Kedua, perbedaan cakupan isu. Cakupan isu yang diperjuangkan GMS jauh lebih luas daripada yang diperjuangkan MRC. Fokus yang dibidik GMS tidak saja terkait masalah *flood control and water resource management*, tetapi lebih luas dari itu. Fokus GMS lebih pada pengembangan *integrated economic development* di subregional Mekong. Sementara itu, MRC lebih menekankan pada *water resource management* sebagai upaya melanggengkan kebutuhan *riparian states* atas pemanfaatan sumber-sumber air Sungai Mekong secara bersama (*shared water resources*) dan berkelanjutan. Jadi, MRC menggalang *common interests* antarnegara anggotanya berdasarkan kesadaran bersama bahwa semua kegiatan ekonomi, khususnya pembangunan industri yang terkait dengan Sungai Mekong, harus mempertimbangkan dampak ekologi dan keseimbangan lingkungan.

Ketiga, perbedaan isu yang kontradiktif dalam kedua bentuk kerja sama ini. Kerja sama MRC menghadapi kondisi kontradiktif. Di satu sisi, tujuan program-programnya selalu ditekankan pada pentingnya keseimbangan lingkungan dan ekologi. Di sisi lain, proyek-proyek

yang dibangun di Sungai Mekong ataupun di anak-anak sungainya (oleh Thailand, Laos) untuk kepentingan industri dan sumber energi (misalnya, bendungan air untuk sumber energi listrik) sering kali menimbulkan dampak sosial dan lingkungan yang cukup besar, yakni masyarakat harus pindah dan kehilangan lahan pertanian, degradasi hasil ikan, dan sebagainya. Dengan kata lain, terjadi pelanggaran terhadap tujuan utama MRC. Sebaliknya, di dalam GMS relatif tidak terdapat saling tabrak kepentingan. Sekalipun ada, dampak sosial yang dihasilkan lebih mencerminkan masyarakatnya belum siap menyambut *integrated economy*.

Keempat, perbedaan objek kerja seperti yang ditunjukkan dalam Gambar 2.7. Gambar sebelah kiri memaparkan pembangunan *connectivity* dalam sektor jalan, telekomunikasi, dan jalur transmisi listrik yang dilakukan dalam konteks GMS. Hal ini menunjukkan suasana *integrated economic cooperation* antarnegara ASEAN utara ditambah Tiongkok. Gambar sebelah kanan menjelaskan objek kerja sama hanya berkisar pada Sungai Mekong (yang ditunjukkan dengan garis lurus berwarna biru), yang dijejali dengan pembangunan bendungan-bendungan. Hal ini menunjukkan adanya *transboundary cooperation* yang dicapai melalui *water resource management*, meskipun upaya untuk menyamakan kepentingan keempat negara ASEAN utara tidak mudah.

Terlepas dari semua itu, muncul kekhawatiran akan adanya tumpang tindih antara program-program kerja MRC dan GMS. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, GMS terlihat lebih menonjol dalam aksi-aksi yang dihasilkan, termasuk pengaturan dan pemanfaatan Sungai Mekong, yang juga menjadi arena kerja MRC. Namun, adanya tumpang tindih ini tak perlu dikhawatirkan karena pelaksanaan program-program kerja sama MRC sebenarnya menimbulkan benturan kepentingan antara negara-negara anggota MRC (seperti Thailand, Laos, Kamboja, dan Vietnam) dengan negara-



Sumber: Tin (2015); WWF (2013).

**Gambar 2.7** Peta GMS dan MRC

negara non-MRC, (Tiongkok dan Myanmar) yang berkibat pada tersendatnya beberapa program kerja sama MRC. Misalnya, program pembangunan waduk Xayaburi di Sungai Mekong di wilayah Laos sebelah utara.

## H. KESIMPULAN

Dua bentuk kerja sama yang dikenal di Mekong, seperti *Greater Mekong Subregion* dan *Mekong River Commission*, memberi makna tersendiri bagi negara-negara ASEAN utara dan dua provinsi Tiongkok. Bagi negara-negara anggota *Mekong River Commission* (MRC), yaitu Thailand, Laos, Kamboja, dan Vietnam, kehadiran Sungai Mekong memiliki makna sosial ekonomi serta filosofi tersendiri. Sungai Mekong adalah *mother of water* bagi negara-negara tepi (*riparian states*) yang sangat dijaga dan dibutuhkan untuk kehidupan sehari-hari masyarakatnya. Keberlangsungan Sungai Mekong sebagai *shared water resource* menyatukan negara-negara ini dalam upaya *transboundary water resource management* dalam kerja sama MRC.

Namun, kerja sama MRC mencerminkan sikap yang kontradiktif. Maksudnya, proyek pembangunan MRC bisa berdampak positif dan

negatif bagi masyarakat di negara-negara ASEAN utara. Apabila diurai lebih jauh, jika melihat dampak sosial dan ekologi dari proyek pembangunan yang dilakukan MRC, masyarakat yang hidup dan tinggal di tepi sungai-lah yang paling memperoleh dampak negatif. Sementara itu, pengusaha, investor, dan pemerintah melihat proyek-proyek ini dalam konteks kepentingan yang lebih makro, yaitu penyediaan energi listrik untuk masyarakat, irigasi saat musim kemarau, dan sebagainya. Oleh karena itu, pemerintah negara-negara MRC mengambil tindakan bersama untuk mengevaluasi kondisi sungai.

Kerja sama yang dirintis GMS menekankan pada *integrated economic cooperation* antara negara ASEAN utara dan Tiongkok. Era globalisasi yang didukung dengan implementasi konsep *connectivity*, *competitiveness*, *community* menjadikan wilayah Mekong sebagai pusat kerja sama subregional yang sangat pesat. Penekanannya bukan lagi pada sisi *transboundary cooperation*, seperti MRC, tetapi pada sisi kerja sama ekonomi terintegrasi yang diharapkan mampu mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan merata. Oleh karena itu, sasaran kerja GMS bisa memangkas dimensi waktu dan ruang melalui *connectivity*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, 5 April 1995.
- Asian Development Bank. 2008. "Greater Mekong Subregion; Maturing and Moving Forward." *ADB Evaluation Study*. Manila: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. 2011. *The Greater Mekong Subregion, Economic Cooperation Program Strategic Framework 2012–2022*. Manila: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. 2011. *The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program, Strategic Framework 2012–2022*.

- Asian Development Bank. 2012. *The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program, Strategic Framework 2012–2022*. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2015. “Greater Mekong Subregion, Economic Cooperation Program”. Diakses pada 15 November 2015 dari <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29387/gms-ecp-overview-2015.pdf>.
- China HuaNeng. 2009. “Operation of Huaneng Xiaowan Hydropower Station, a Key National Project and a Landmark Project of the “West-East Power Transmission” Program.” Diakses pada 26 Januari 2016 dari <http://www.chng.com.cn/eng/n75863/n75941/c188236/content.html>.
- Fawthrop, Tom. 2014. “Madness on the Mekong.” *New Internationalist*, Issue 476, Oktober 2014.
- GEF dan World Bank. 2014. “Mekong River Commission Meeting the Needs-Keeping the Balance”. Diakses pada 2 Februari 2016.
- Haefner, Andrea. 2013. “Regional Environmental Security: Cooperation and Challenges in The Mekong Subregion.” *Global Change, Peace & Security* 25 (1): 27–41.
- Hensengertg, Oliver. 2008. “Vietnam’s Security Objectives in Mekong Basin Governance.” *Journal of Vietnamese Studies* 3 (2): 101–127.
- Ingkhaninan, Tuke. 2013. “Mekong River, the Life-Giving River”. Diakses pada 8 April 2015 dari [http://www.slideshare.net/tuke\\_ingkhaninan/mekong-river-part-1-26483336](http://www.slideshare.net/tuke_ingkhaninan/mekong-river-part-1-26483336).
- Jacobs, J.W., Owen, L., dan White, G.F. 2017. “Mekong River, River, Southeast Asia.” *Britannica, Encyclopaedia*. Diakses pada 26 Juni 2018 dari <http://www.britannica.com/place/Mekong-River>.
- Jacobs, Jeffrey W. 2002. “The Mekong River Commission: Transboundary Water Resources, Planning and Regional Security.” *The Geographical Journal* 168 (4): 354–364.
- John Harper Publishing. 2007. *Treaties and Alliances of the World*. London: John Harper Publishing.
- Kong, Chhuan. 2014. “Impact of Hydropower Projects in Mekong Countries: Controversial Xayaburi Dam.” Diakses pada 14 November 2015 dari <http://www.slideshare.net/kongchhuon/impact-of-hydropower-projects-in-mekong-countries-controversial-xayaburi-damsustainable-moment-kong#>.

- Mekong Institute. 2013. "Towards More Inclusive and Equitable Growth in the Greater Mekong Subregion." *Mekong Forum 2013 Proceedings*. Kong Khaen: International Institute for Trade and Development.
- Mekong River Commission. 2014. "Mekong Leaders Seek Sound Judgment on Development Risks." *MRC Media Release*. Diakses pada 15 November 2015 dari <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/mekong-leaders-seek-sound-judgment-on-development-risks/>.
- Mekong River Commission. 2015. "Development Partners dan Partner Organisations". Diakses pada 26 Juni 2018 dari <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/development-partners-and-partner-organisations/>.
- Mekong River Commission. 2017. *Mekong River Commission Earmarked Funds: Financial Statements and Independent Auditors' Report Year Ended 31 December 2016*. Vientiane: KMPG Lao.
- MRC. 2011. *MRC Strategic Plan 2011–2015*. Diakses pada 19 Oktober 2015 dari <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/Strategic-Plan-2011-2015-council-approved25012011-final-.pdf>.
- MRC. 2014. "Development Partners in Support of the MRC". Diakses pada 9 Juni 2015 dari <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/governance/MRC-Annual-Report-2014.pdf>.
- Nakayama, Mikiyasu. 2005. "China as Basin Country of International Rivers". Dalam Turner, J.L., dan Otsuka, K. *Promoting Sustainable River Basin Governance — Crafting Japan–US Water Partnerships in China*. Chiba: Institute of Developing Economies (IDE)-Jetro.
- Ratner, Blake D. 2003. "The Politics of Regional Governance in the Mekong River Basin." *Global Change, Peace & Security* 15 (1): 59–76.
- Ricq, Charles. 2006. *Handbook of Transfrontier Co-operation*. Geneva: Council of Europe.
- Starr, Harvey, dan G. Dale Thomas. 2005. "The nature of borders and international conflict: Revisiting hypotheses on territory." *International Studies Quarterly* 49: 123–140.
- Summers, Tim. 2008. "China and The Mekong Region." *China Perspective* 3: 68–77.

- Tasha. 2014. "Overview: The Greater Mekong Subregion (GMS) Economic Cooperation Project". Diakses pada 4 Februari 2016 dari <http://www.slideserve.com/tasha/overview-the-greater-mekong-subregion-gms-economic-cooperation-program>.
- Thao, Nguyen Hong. 1999. "Joint development in the gulf of Thailand." *IBRU Boundary and Security Bulletin*: 79–88.
- Ti, Le-Huu dan Nguyen Duc Lien. 2003. *PCCP Series: Mekong Case Study*. Paris: UNESCO-IHP.
- Tin, Htoo Naing. 2015. "Myanmar's Important Position to Enhance Regional Connectivity". Diakses pada 15 November 2015 dari <https://www.slideshare.net/kothn/chula-sept-asean-india>.
- Wah, Victoria. 2017. "Damned by Dam Construction? Laos, Vietnam, Cambodia and the Mekong River." Diakses pada 22 September 2017 dari <https://www.aseantoday.com/2017/02/damned-by-dam-construction-laos-vietnam-cambodia-and-the-mekong-river/>.
- Wong, Shue Tuck. 2007. "The Mekong Arranged and Rearranged." *Asian Affairs* 34 (3): 174–175.
- Wright, S. 2016. "Vietnam Warns of Dire Impact from Planned Mekong Dams". Diakses pada 22 September 2017 dari <https://apnews.com/9d406b611aec43e8bcaa9f2fe1689269/vietnam-warns-dire-impact-planned-mekong-dams>.
- WWF. 2013. "Emergency Meeting of the Mekong River Commission Urgently Needed-WWF". Diakses pada 15 November 2015 dari [http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?211093/Emergency-Meeting-of-the-Mekong-River-Commission-Urgently-Needed--WWF#](http://wwf.panda.org/wwf_news/?211093/Emergency-Meeting-of-the-Mekong-River-Commission-Urgently-Needed--WWF#).

#### **Video:**

- Expoza Travel. 2013. "Mekong Delta Vietnam Vacation Travel Video Guide." Diakses pada 14 November 2015 dari <https://www.youtube.com/watch?v=FJA6G9W0-0c>.
- MRC Water utilization Programme: GEF International Water Project (GEF/World Bank). 2014. "Mekong River Commission Meeting the Needs-Keeping the Balance." Diakses pada 15 November 2015 dari <http://www.slideshare.net/iwlpku/mekong-river-commission-meeting-the-needs-keeping-the-balance-pptt>.

Neljor, Kesang. 2010. "Mekong Diaries: People of the River." Diakses pada 14 November 2015 dari <https://www.youtube.com/watch?v=cYvSE3bLhRI>.

WWF-Cambodia. 2012. "Mekong River Dolphins and People: Shared River, Shared Future." Diakses pada 14 November 2015 dari <https://www.youtube.com/watch?v=XZ0vFL7ylEI>.

**Wawancara:**

Wawancara dengan Mekong Institute, GMS Intergovernmental Organization, Khong Kaen University, Khong Kaen, Thailand pada 28 September 2015, Pk. 13.00-14.30 waktu setempat.

Wawancara dengan Perwakilan Kedutaan Kerajaan Thailand untuk Indonesia di P2P-LIPI, Jakarta, Indonesia, 11 Juni 2015, Pk. 10.00–12.00 WIB.

Wawancara dengan Vietnam Academy of Social Sciences, Institute for Southeast Asian Studies di Kampus Vietnam Academy of Social Sciences, Hanoi, Vietnam, September 2015, Pk. 11.00–12.30 waktu setempat.



## **BAB III**

# **PERAN DAN KEPENTINGAN TIONGKOK DALAM *GREATER MEKONG SUBREGION***

*Hayati Nufus dan CPF Luhulima*

### **A. TIONGKOK SEBAGAI HULU SUNGAI MEKONG**

Posisi Tiongkok yang terletak di bagian hulu Sungai Mekong membuat negara ini berkepentingan menjaga keberlangsungan dan kestabilan pemberdayaan Sungai Mekong. Hal ini karena sebesar 16% dari total panjang Sungai Mekong berada dan mengalir di wilayah Tiongkok. Ini merupakan aliran terpanjang kedua setelah Laos. Di antara negara yang dilalui oleh Sungai Mekong, Tiongkok merupakan negara dengan kekuatan ekonomi yang paling besar. Dalam rangka menyokong pembangunan ekonomi, Tiongkok membutuhkan pasokan energi cukup besar. Pasokan energi ini salah satunya diperoleh dari bendungan-bendungan pembangkit tenaga listrik berskala besar yang dibangun di sepanjang Sungai Mekong. Di satu sisi, keberadaan Sungai Mekong membawa keuntungan yang cukup besar bagi Tiongkok. Di sisi lain, eksploitasi yang berlebihan pada akhirnya menyebabkan ketidakseimbangan lingkungan. Ketidakseimbangan lingkungan ini akan berakibat bencana bagi Tiongkok ataupun negara-negara ASEAN bagian utara yang terletak di hilir Sungai Mekong. Oleh karena itu,

Tiongkok memiliki kewajiban menjaga dan mengelola pemberdayaan Sungai Mekong.

Dari sekian banyak kerja sama di Subregional Mekong, yang aktif diikuti Tiongkok adalah *Greater Mekong Subregion* (GMS). Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, Tiongkok memang tidak bergabung dalam *Mekong River Commission* (MRC) yang lebih banyak berfokus pada pengelolaan sumber daya air Sungai Mekong. Hal ini dilandasi kekhawatiran Tiongkok bahwa kerja sama MRC hanya akan menjadi ancaman bagi pembangunan bendungan-bendungan yang direncanakan negara ini di hulu Sungai Mekong. Sebagai gantinya, Tiongkok lebih banyak terlibat dalam kerja sama pembangunan ekonomi dalam GMS.

Bab ini lebih jauh membahas kepentingan dan peran Tiongkok dalam kerja sama subregional GMS. Dalam memandang kerja sama regionalisme ataupun subregionalisme, kerangka teori pada bab pertama telah menjelaskan ada empat perspektif yang dikemukakan oleh Grenade (2011) yang dapat digunakan, yaitu perspektif neo-fungsionalisme, *intergovernmentalisme*, *developmentalisme*, dan teori regionalisme baru (Grenade 2011, 4–5). Bab ini menggunakan perspektif *intergovernmentalisme* sebagai landasan utama untuk mengkaji kepentingan dan peran Tiongkok dalam kerja sama GMS. Perspektif *intergovernmentalisme* yang berlandaskan paradigma realis menempatkan negara sebagai aktor utama dalam hubungan kerja sama. Hal mendasar yang mendorong sebuah negara bersedia berpartisipasi dalam kerja sama lintas perbatasan adalah untuk mempertahankan eksistensi dan kepentingan nasionalnya. Dengan kata lain, institusi yang dibangun, meskipun memiliki tujuan bersama, tetap dilandaskan pada prinsip bahwa masing-masing negara merupakan entitas yang berdaulat. Kepentingan entitas-entitas berdaulat tersebut yang kemudian menjadi landasan perilaku dan kebijakan negara dalam menunjukkan perannya di tengah pembangunan kerja sama regional

ataupun subregional. Oleh karena itu, analisis dalam bab ini dimulai dengan melihat sejarah keterlibatan Tiongkok sebagai sebuah entitas berdaulat dalam pembangunan kerja sama GMS, kemudian mengkaji lebih jauh mengenai kepentingan Tiongkok dalam kerja sama tersebut.

Untuk menganalisis kompleksitas peran dan kepentingan Tiongkok yang tecermin dalam kerja sama GMS, pembahasan dalam bab ini dibagi menjadi lima bagian utama, yaitu 1) pembahasan sejarah keterlibatan Tiongkok dalam GMS; 2) analisis kepentingan Tiongkok dari dua sisi, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah provinsi Yunnan dan Guangxi yang mewakili keanggotaan Tiongkok dalam GMS; 3) pembahasan investasi Tiongkok di negara-negara anggota GMS lainnya; 4) analisis dimensi hubungan diplomasi Tiongkok dengan negara-negara Sungai Mekong; dan 5) hubungan antara pembangunan kerja sama GMS dengan program Jalur Sutra Abad ke-21 yang dikembangkan Tiongkok. Pembahasan hubungan antara GMS dengan program Jalur Sutra Abad ke-21 Tiongkok menjadi penting karena program tersebut merupakan rencana strategis yang mencerminkan kepentingan Tiongkok di kancah internasional. Selain itu, pembangunan Jalur Sutra Maritim Abad ke-21 juga beririsan langsung dengan keberadaan kerja sama Subregional Sungai Mekong karena Sungai Mekong dapat menjadi penghubung antara Tiongkok dengan kawasan Asia Tenggara.

## B. KETERLIBATAN TIONGGOK DI DALAM GMS

Pada bagian pertama tulisan ini, dibahas mengenai keterlibatan dan peran Tiongkok di dalam kerja sama GMS. Pada 1992, *Asian Development Bank* (ADB) meluncurkan Proyek Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan *Greater Mekong Subregion* (GMS) serta perencanaan strategis bagi pembangunan ekonomi GMS. ADB mengharapkan bahwa dengan adanya pinjaman dan bantuan teknis, kemiskinan negara-negara di wilayah ini akan berkurang, tingkat hidup penduduk

dapat diperbaiki, dan pembangunan ekonomi serta sosial akan dapat didorong.

Pembentukan kerja sama Subregional GMS melalui inisiatif ADB juga dipengaruhi oleh kecenderungan pembentukan kerja sama Subregional di Asia Tenggara pada 1990-an. Kerja sama Subregional di Asia Tenggara pertama yang cukup berhasil menarik perhatian dan menunjukkan performa yang baik pada masa itu adalah kerja sama regional Singapura-Johor-Riau (SIJORI). Kerja sama subregional ini berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi anggotanya. Pertumbuhan ekonomi ini pun didukung oleh adanya kombinasi yang baik antara industri manufaktur yang canggih di Singapura, keunggulan industri elektronik di Johor, dan keunggulan industri padat karya di Pulau Batam. Setelah melihat keuntungan yang diperoleh melalui kerja sama ekonomi dalam kerangka pembentukan Subregional seperti SIJORI, pembentukan Subregional lain pun mulai menyusul, misalnya program kerja sama ekonomi Indonesia-Malaysia-Thailand *Growth Triangle* (IMT-GT), Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines *Economic Growth Area* (BIMP-EAGA), dan pembentukan GMS (Ishida 2012, 1). Ternyata, kerja sama internasional di wilayah Lancang-Mekong yang diluncurkan ADB ini menarik perhatian yang lebih luas. Jepang, Eropa, Amerika Serikat, ASEAN dan berbagai negara lain mulai melibatkan diri dalam kerja sama regional ini.

Berikut ini beberapa catatan penting terkait dengan kerja sama pengelolaan dan pengembangan di Subregional Mekong.

1. Program Kerja Sama Ekonomi GMS bermuara pada 12 Konferensi Menteri, yang mencanangkan tujuh bidang kerja sama, yaitu transportasi, energi, telekomunikasi, pariwisata, investasi dan perdagangan, pengembangan sumber daya manusia, dan perlindungan lingkungan. Untuk menangani bidang-bidang yang dicanangkan ini, dibentuklah berbagai kelompok kerja.

2. Pada 1996, Tiongkok memulai dialog dengan *Mekong River Commission* yang disponsori oleh *United Nations Development Program* (UNDP). Pertemuan-pertemuan dilakukan membahas tujuh bidang kegiatan, yaitu hidrologi, perkapalan laut, hydropower, pariwisata, pengembangan sumber daya manusia, lingkungan, dan pengembangan sumber daya air.
3. ASEAN meluncurkan *ASEAN-Mekong Cooperative Development Program*, dengan Tiongkok sebagai mitra kerja sama utama. Program ini mengidentifikasi delapan bidang kerja sama utama, yaitu pembangunan infrastruktur, perdagangan dan investasi, pertanian, pemrosesan sumber daya mineral dan pengembangannya, pengembangan UKM, pariwisata, pengembangan sumber daya manusia, serta ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Kerja Sama Regional Empat Pihak diluncurkan oleh empat negara yang berbatasan, yakni Laos, Myanmar, Thailand, dan Tiongkok.
5. Pembangunan Komprehensif Indochina yang diprakarsai Kementerian Luar Negeri Jepang. Pada 1993, pemerintah Jepang mengajukan "*Comprehensive Development of Indochina*."
6. Kelompok Kerja Sama Ekonomi di bawah pimpinan Sidang Menteri Ekonomi dan Kementerian Perdagangan Internasional dan Industri ASEAN.

Permasalahan yang dihadapi negara-negara tepi Sungai Lancang-Mekong adalah perencanaan terintegrasi bagi manajemen batas air yang efisien. Hambatan terbesar adalah kesulitan koordinasi antara negara-negara tepian sungai yang kebutuhannya berbeda dan saling bertentangan satu sama lain. Bila dibandingkan dengan lembah-lembah sungai internasional lainnya, seperti Sungai Rhein, negara-negara yang dilalui Sungai Mekong lebih banyak memiliki perbedaan daripada kesamaan. Namun, tidak ada perbedaan-perbedaan yang tajam antara negara-negara tepi sungai di bagian hulu yang banyak

airnya dengan negara-negara tepi di bagian hilir sungai yang kurang airnya, seperti yang terjadi di negara-negara sepanjang Sungai Nil. Manajemen bersama sungai Mekong dimulai dari kerja sama *foresight United Nations Economic Commission for Asia and the Far East* (UNECAF) oleh negara-negara tepi di bagian tengah dan hulu sungai, dalam bentuk *Mekong River Commission* (1995). Dalam kerja sama ini, Myanmar dan Tiongkok bukan sebagai anggota, melainkan hanya sebagai mitra dialog.

*Greater Mekong Subregion* (GMS) merupakan mekanisme kerja sama regional pertama yang diikuti Tiongkok. Keikutsertaannya ditandai dengan pelibatan Provinsi Yunnan sejak 1992 dan Daerah Otonom Guangxi Zhuang pada 2005 (Li dan Kwa 2011). *GMS Strategic Framework* menyetujui lima proyek pembangunan untuk mencapai tujuannya, yaitu

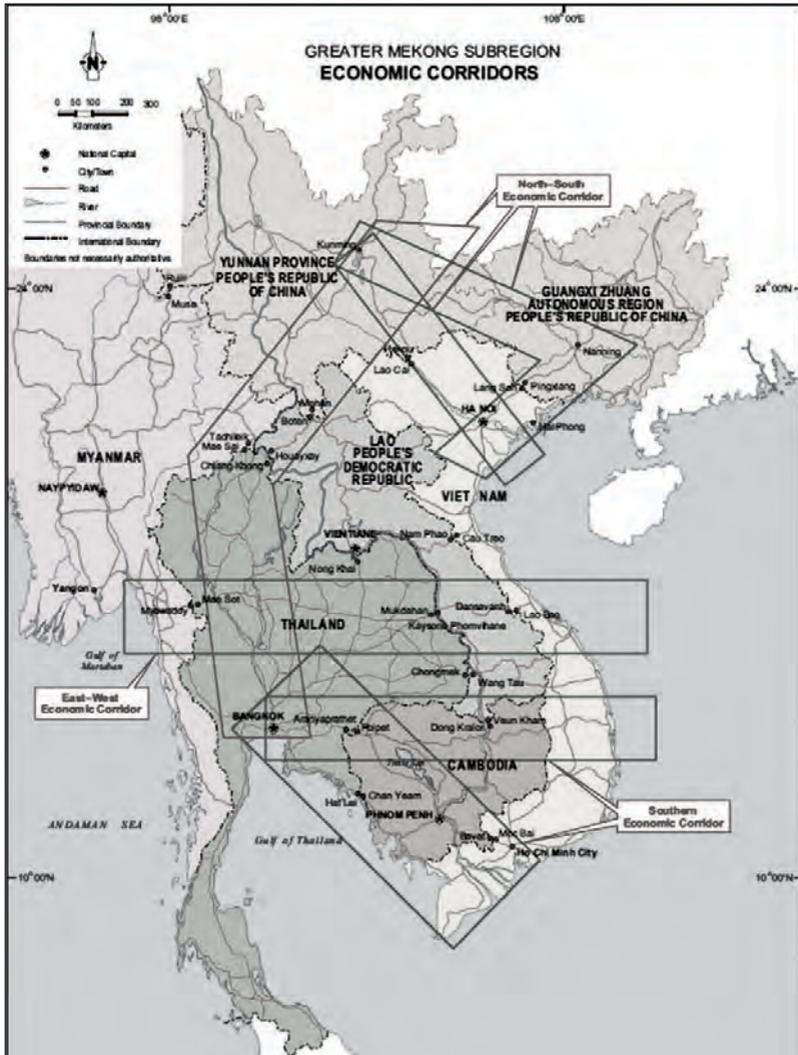
- 1) Memperkuat infrastruktur melalui pendekatan multisektoral;
- 2) Mempermudah perdagangan dan investasi lintas perbatasan;
- 3) Meningkatkan partisipasi sektor swasta dalam pengembangan dan perbaikan daya saing;
- 4) Mengembangkan sumber daya manusia dan tingkat keterampilannya;
- 5) Melindungi lingkungan dan mendorong pemanfaatan berkelanjutan dari sumber daya alam GMS;
- 6) Dalam program GMS, sektor transportasi menjadi prioritas dan merupakan kekuatan pendorong bagi tiga C (*enhanced connectivity; increased competitiveness and improved sense of community*).

Pada 1998, kebutuhan akan perluasan jangkauan lintasan transportasi berbuah rencana pembangunan tiga lintasan ekonomi, yaitu Lintasan Ekonomi Selatan (*Southern Economic Corridor*), yang menghubungkan Kamboja dan Vietnam dengan Thailand; Lintasan

Ekonomi Timur-Barat (*East-West Economic Corridor*), yang menghubungkan Vietnam-Laos dengan Thailand; dan Lintasan Ekonomi Utara-Selatan (*North-South Economic Corridor*), yang menghubungkan Yunnan dengan Laos dan Thailand. Walaupun sebagian besar dari bagian-bagian lintasan sudah dapat diselesaikan, pengembangan lintasan transportasi ke lintasan ekonomi masih harus dicapai.

Sebagaimana dibahas sebelumnya, menurut Fenger dan Bekkers (2012), keterhubungan sebuah sistem dapat memengaruhi dinamika sistem yang lain. Dalam konteks GMS, keterhubungan fisik yang dicapai melalui pengembangan lintas transportasi, kemudian menimbulkan beberapa masalah yang harus diatasi, terutama terkait kecukupan permintaan dalam bentuk pertumbuhan lalu lintas dan perdagangan lintas batas di lintasan-lintasan transportasi ini. Dalam kerja sama lintas batas, terutama yang berhubungan dengan ekonomi dan perdagangan, kendala terbesar yang dihadapi biasanya berupa perbedaan aturan, struktur hukum, politik dan administrasi yang berlaku di masing-masing negara (Lee dan Forss 2011). Dalam rangka mengatasi kendala-kendala itu serta untuk mendukung fasilitas transportasi dan perdagangan lintas batas, program GMS mencakup *Cross-Border Transport Agreement* (CBTA). Program ini merupakan instrumen GMS yang di dalamnya ada berbagai aspek fasilitasi transportasi lintas-batas, seperti pemeriksaan bea cukai, gerak manusia lintas batas, standar desain jalan dan jembatan (ADB 2008) (Lihat Gambar 3.1).

GMS merupakan mekanisme tonggak kerja sama ekonomi regional antara Tiongkok dan ASEAN. Setelah GMS, Tiongkok-ASEAN setuju bekerja sama menuju suatu wilayah perdagangan bebas *ASEAN-China Free Trade Area* (ACFTA) di antara 11 negara pada 2010 (ACFTA mulai berlaku pada 1 Januari 2010). Bagi ASEAN, AMBDC penting “*as a framework to enhance and sustain growth of the Mekong Basin and as a policy dialogue for ASEAN and China to foster*



Sumber: Tan (2014)

**Gambar 3.1** Peta Koridor Ekonomi GMS

*sub regional economic development and poverty reduction cooperation*” (Hew 2009).

ACFTA akan mewujudkan liberalisasi perdagangan dan investasi di antara kedua mitra dagang ini ke depan. Investasi Tiongkok dalam Strategi Ekonomi GMS telah memperbaiki infrastruktur transportasi komoditi. Hal ini tercapai melalui ADB GMS *Economic Corridors*, yakni jejaring yang menghubungkan semua negara GMS yang mencakup Vietnam, Kamboja, Laos, Thailand, Myanmar, dan Provinsi Yunnan. Konektivitas yang lebih luas dilakukan melalui perluasan pembangkit listrik regional dan jalur kereta api yang direncanakan dari Kunming ke Singapura, yang sebagian didanai oleh bantuan pembangunan dan investasi dari Tiongkok. Semua ini memungkinkan Tiongkok untuk membangun hubungan bilateral dan multilateral lebih lanjut melalui investasi, perdagangan dan bantuan untuk tetangganya di sebelah selatan, serta mengamankan wilayah perbatasannya melalui pengembangan lebih lanjut hubungan baik dengan negara-negara itu.

Tujuan partisipasi Tiongkok dalam GMS ialah menghubungkan jalan darat antara Tiongkok barat daya dan jazirah Indochina, membuka pasar antara bagi Tiongkok barat daya di Asia Tenggara, memperkuat kerja sama ekonomi dan teknologi, membuka kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan, mengentaskan kemiskinan, membangun hubungan ekonomi yang saling menguntungkan, serta menarik perdagangan dan investasi internasional. Dengan demikian, Tiongkok dapat sekaligus membangun hubungan yang stabil dan bersahabat dengan negara-negara Asia Tenggara.

Ada tiga makna di balik partisipasi Tiongkok dalam kerja sama GMS. *Pertama*, sebagai komponen penting dari strategi membuka diri oleh Tiongkok. Sejak abad ke-21, Tiongkok menganggap diplomasi persahabatan dan kemitraan dengan negara-negara tetangganya sebagai tugas yang sangat penting dan menguntungkan bagi penciptaan lingkungan internasional bagi modernisasi Tiongkok. *Kedua*, mem-



Sumber: ADB (2014)

Gambar 3.2 Peta Greater Mekong Subregion

bangun jejaring transportasi darat yang menghubungkan Tiongkok barat daya dan Asia Tenggara, mempermudah gerak orang dan barang di antara kedua belah pihak, dan meletakkan dasar bagi integrasi ekonomi di wilayah GMS. *Ketiga*, membuat Tiongkok barat daya dan negara-negara lembah Mekong mempercepat pembangunan ekonomi dan masyarakatnya sehingga dapat saling menarik keuntungan dari partisipasi masing-masing dalam kerja sama GMS (Zhu 2010).

Menurut Liu (2008), Tiongkok mengembangkan hubungan yang lebih mendalam dengan ASEAN atas dasar pertimbangan ekonomi, keamanan, diplomasi, dan militer. Pengembangan ini merupakan bagian integral dari *charm offensive* Tiongkok untuk membangun struktur regional yang baru dan lebih kondusif bagi kepentingan strategis negara itu. Tiongkok mendorong kerja sama regional di Asia Tenggara dan *China-driven mechanisms for regional cooperation look set to overwhelm all possible areas of economic and political cooperation*. Kerja sama Tiongkok-ASEAN membuka jalan bagi suatu tipe kerja sama regional intra-Asia dengan *China at its apex*. Regionalisme Asia yang baru ini distimulasi oleh ACFTA dan akan menguasai lanskap ekonomi masa depan Asia. Peran Tiongkok dalam lingkungan multilateral yang baru ini akan lebih menonjol dibandingkan Amerika Serikat.

Dengan membangun berbagai lintasan ekonomi di GMS, khususnya lintasan ekonomi Utara-Selatan, Tiongkok membangun dasar bagi perwujudan ACFTA dengan enam negara ASEAN pada 2010, dan dengan semua negara ASEAN pada 2015. Lintasan ini mencakup transportasi melalui Lancang/Mekong melewati Tiongkok, Laos, Kamboja, Myanmar, Thailand, dan Vietnam. Lintasan ini terdiri dari jalur kereta api dan jalan yang menghubungkan Provinsi Yunnan ke Chiang Rai di Thailand, lalu berakhir di proyek jalan kereta api ASEAN dari Singapura sampai ke Kunming (Liu 2008, 16).

Dari 1995 sampai 2002, berbagai proyek telah dilakukan dalam kerja sama GMS. Namun kerja sama itu mengalami kesulitan, khususnya setelah krisis keuangan melanda Asia Tenggara. Tiongkok berupaya keras menghilangkan dampak negatif krisis keuangan itu terhadap kerja sama GMS. Caranya, pemerintah Tiongkok menyediakan sejumlah uang yang cukup besar sebagai pinjaman ke Thailand dan negara-negara lain dan melawan tekanan untuk mendevalusi mata uangnya. Hal ini memproyeksikan citra Tiongkok sebagai negara besar yang bertanggung jawab untuk memenangkan penghargaan dan kepercayaan dari negara-negara Asia Tenggara (Liu 2008).

Pada 16 Desember 1997, Perdana Menteri Jiang Zemin dan para pemimpin ASEAN mengeluarkan *Joint Statement of the Meeting of the President of the People's Republic of China and Heads of State/Government of the Member States of ASEAN* yang menegaskan, "Tiongkok dan ASEAN menganggap pengembangan suatu kemitraan bertetangga baik dan saling kepercayaan di antara mereka sebagai sasaran kebijakan yang penting bagi hubungan antara Tiongkok dan ASEAN di abad ke-21." Selanjutnya dalam pernyataan bersama, "Mereka menegaskan kembali kepentingan bersama dalam mengembangkan Lembah Mekong dan berjanji untuk memperkuat dukungan bagi negara-negara tepi sungai dengan mendorong kegiatan di bidang perdagangan, pariwisata, dan transportasi." (ASEAN Secretariat 2015). Kerja sama GMS kemudian meluas ke bidang-bidang baru, seperti anti-narkoba, telekomunikasi, dan pertanian (Zhu 2010).

Pada April 2000, menteri-menteri transportasi Tiongkok, Laos, Myanmar, dan Thailand menandatangani *Lancang-Mekong River Commercial Navigation Agreement*. Sungai itu dibuka secara resmi untuk lalu lintas sungai pada 2001. Pada Sidang Menteri GMS ke-11, September 2001, negara-negara anggota GMS menyetujui suatu kerangka strategi bagi pengembangan GMS untuk dasawarsa berikutnya dan setuju untuk memberikan prioritas pada perwujudan

11 program di dalam kerangka itu. Sidang itu juga membahas dan menyetujui akses Tiongkok ke *Memorandum of Facilitation of Cross-boundary Passenger and Freight Transportation in the Greater Mekong Subregion* dan *Inter-governmental Agreement on Regional Power Trade in the Greater Mekong Subregion*. Kerja sama GMS memasuki tahapan baru pada 2002 saat KTT I GMS diadakan di Phnom Penh, Kamboja (Zhu 2010, 17–18) karena implementasi dan konsolidasi kerja sama GMS secara berjenjang baru mulai sesudah KTT tersebut.

Sebagian besar partisipasi Tiongkok dalam program kerja sama GMS terkonsentrasi di Lintasan Utara-Selatan (*North-South Corridor*) dan *Route 3* di Laos, dari Boten di perbatasan utara dengan Tiongkok ke Houayxay di selatan “coupled with the 2013 inauguration of the 4th Thai-Lao Friendship Bridge spanning the Mekong River”, berhasil diselesaikan pada Maret 2008. *Route 3* adalah sambungan terakhir di GMS *North-South Economic Corridor* dari Kunming, Tiongkok, melalui timur laut Laos ke Bangkok (Asian Development Bank 2014). Lintasan ini menghubungkan Kunming di Provinsi Yunnan sampai ke Bangkok, melewati Provinsi Luang Namtha di Laos utara yang jarang penduduknya, negara bagian Shan di Myanmar barat dan kota-kota Thailand Utara, yaitu Chiang Rai, Chiang Mai dan Phitsanulok. Lintasan Utara-Selatan ini juga mencakup wilayah sebelah tenggara Kunming sampai ke Hanoi. *Route 3* adalah sambungan terakhir dari jaringan jalan yang menghubungkan Beijing ke Singapura melalui daratan Asia Tenggara. Selain *Route 3*, ada *Route 4* yang menghubungkan Kunming-Lashio, *Route 5* yang menghubungkan Kunming-Hanoi-Haiphong, *Route 7* menghubungkan Lashio-Loilem-Kengtung, dan *Route 8* menghubungkan Luang Namtha-Hanoi. Tiongkok juga memberi bantuan untuk pembangunan transportasi air sepanjang sungai Lancang/Mekong dan pembangunan jalur kereta api untuk menghubungkan Yunnan dengan negara-negara di wilayah GMS dan akhirnya dengan Proyek Kereta Api Singapura-Kunming. Secara

kolektif, keterhubungan ini bertujuan mempermudah pemindahan barang dan orang lintas batas dan meletakkan dasar bagi integrasi GMS dengan *ASEAN Free Trade Area*, *ASEAN Investment Area* dan *ASEAN-China Free Trade Area*, serta Komunitas Ekonomi ASEAN.

### C. YUNNAN DAN GUANGXI DI DALAM GMS

Keterlibatan Tiongkok dalam GMS diwakili oleh dua provinsi yang berada di bagian barat daya, yaitu Yunnan dan Daerah Otonomi Guangxi Zhuang. Dua provinsi ini berbatasan langsung dengan beberapa negara ASEAN, seperti Vietnam, Laos, dan Myanmar, dan dianggap sebagai jembatan yang menghubungkan Tiongkok dengan wilayah Asia Tenggara. Secara geografis, kedua wilayah ini memang tidak dapat dipisahkan dari kawasan GMS. Sungai Mekong mengalir di wilayah Yunnan sepanjang 1.247 km (Zhu 2010, 2), sedangkan Guangxi secara langsung berbatasan darat dengan Vietnam sepanjang 1.020 km (Guo 2010, 135). Keterlibatan Yunnan dalam GMS sudah dimulai sejak 1992 ketika GMS pertama kali didirikan, sementara Guangxi baru bergabung dengan GMS pada April 2005 (Ministry of Finance of the Republic of China 2015). Keterlibatan Guangxi dianggap sebagai sesuatu yang wajar dalam GMS karena Guangxi merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Tiongkok, dan Tiongkok sendiri merupakan negara yang dilalui oleh Sungai Mekong.

Posisi Yunnan dan Guangxi yang menjadi batas wilayah Tiongkok di bagian barat daya membuat dua provinsi strategis untuk Tiongkok membangun basis keterhubungannya dengan negara-negara ASEAN. Selain GMS, dua wilayah ini juga menjadi wilayah percobaan untuk pengimplementasian ACFTA. GMS dan ACFTA menjadi peluang besar bagi dua wilayah ini untuk mengembangkan ekonominya (Summers 2013). Yunnan sendiri mulanya adalah wilayah terbelakang dan termasuk provinsi yang miskin di Tiongkok untuk kurun waktu yang

cukup lama (Zhu 2010, 10). Baru pada 1992 Yunnan mengalami titik perubahan yang besar, yaitu ketika Tiongkok menerapkan kebijakan Reformasi dan Keterbukaan (Summers 2008, 58). Yunnan menjadi salah satu area yang diberi kesempatan membuka diri, termasuk dengan berpartisipasi dalam kerja sama tingkat regional. Partisipasi dalam GMS berhasil membantu Yunnan meningkatkan ekonominya. Hingga tahun 2011 tingkat ekspor Yunnan mencapai 9,47 miliar US\$ dan meningkat sebesar 24,6%. Jumlah ini lebih tinggi 4,3% dari kenaikan rata-rata nasional. Sementara itu, perdagangan antara Yunnan dengan negara-negara ASEAN mencapai 6 miliar US\$ (People's Government of Yunnan Province 2011).

Keikutsertaan Yunnan dan Guangxi mewakili Tiongkok dalam kerja sama regional semesetinya memberi kebebasan yang lebih bagi pemerintah lokal provinsi tersebut. Namun, sistem kerja sama internasional sampai saat ini umumnya masih bersifat *national-centered*. Artinya, negara masih menjadi subjek yang berdaulat di dalam kerja sama internasional (Lu 2009), dan pemerintah lokal hanya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Pergerakan yang dilakukan pemerintah lokal harus berdasarkan aturan ataupun panduan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Meskipun keanggotaan Tiongkok di GMS diwakili oleh Yunnan dan Guangxi, pemerintah lokal dua provinsi ini tidak memiliki hak untuk bernegosiasi atau menandatangani kerja sama dengan pemerintah pusat negara lain yang menjadi partner kerja samanya (Chenyang dan Shengda 2011, 21). Keterbatasan ini menjadi tantangan sendiri bagi kerja sama Tiongkok dalam GMS. Diperlukan adanya mekanisme koordinasi yang jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal Tiongkok agar kerja sama ini mampu menghasilkan keuntungan maksimal.

Kecenderungan yang terjadi memperlihatkan bahwa pemerintah pusat Tiongkok mulai menganggap GMS sebagai kerja sama penting yang membutuhkan perhatian di tingkat nasional. Hal ini terlihat dari keterwakilan Tiongkok yang hadir di dalam pertemuan-pertemuan GMS. Pada awal bergabungnya Tiongkok dalam GMS, delegasi yang dikirim Tiongkok dalam pertemuan-pertemuan GMS adalah pejabat tingkat bawah. Pada tahun-tahun berikutnya, keterlibatan pemerintah pusat semakin terlihat. Misalnya, pada pertemuan tingkat tinggi GMS 2008 di Vientiane, Tiongkok diwakili oleh Perdana Menteri Wen Jiabao (Summers 2008, 72). Tiongkok juga mendirikan Kelompok Koordinasi Pembangunan Lancang-Mekong Nasional pada 1994 untuk mengoordinasi pemasaran kerja sama GMS. Yunnan secara aktif ikut serta dalam sidang menteri tentang kerja sama ekonomi GMS. Pada sidang pertama, wakil dari Yunnan sebagai wakil ketua delegasi Tiongkok membuat proposal untuk membangun “satu jalur kereta api, dua jalan raya dan satu bandara” (Li dan Kwa 2011). Empat sidang menteri kerja sama ekonomi GMS juga diadakan untuk meneguhkan kerangka kerja sama di bidang transportasi, energi, perlindungan lingkungan, perdagangan dan investasi, pariwisata, dan pengembangan sumber daya manusia.

Peran pemerintah pusat juga terlihat dengan diterbitkannya *Country Report on China's Participation in the Greater Mekong Sub-region Cooperation*. Selain itu, diterbitkan sejumlah rancangan yang menjadi panduan bagi Yunnan dan Guangxi dalam berpartisipasi di GMS. Setelah hampir satu dekade Guangxi bergabung di dalam GMS, pada 2014 pemerintah Tiongkok pusat mengeluarkan dokumen berjudul Program Partisipasi Guangxi dalam Kerja Sama *Greater Mekong Subregion* (2014–2022). Dokumen ini menjadi panduan bagi Guangxi dalam melakukan kerja sama GMS. Dalam rencana kerja sama tersebut dijabarkan mengenai posisi strategis Guangxi dalam GMS, tujuan pembangunan, distribusi pembangunan, dan program-program prioritas (Ministry of Finance of the Republic of China 2015).

Dari segi posisi strategis, Guangxi memainkan empat peran penting, yaitu sebagai hub penting bagi terbukanya keterhubungan antara Tiongkok dan negara-negara anggota GMS lainnya, wilayah percontohan dari tahap lebih lanjut ACFTA, daerah pertumbuhan perekonomian penting dalam integrasi GMS, dan sebagai contoh wilayah yang menerapkan hubungan bertetangga baik di kawasan GMS. Dalam hal tujuan pembangunan, sampai dengan tahun 2022, Guangxi harus bisa mengimplementasikan peran pentingnya secara penuh sebagai wilayah yang mendukung keterbukaan Tiongkok dan mampu mencapai terobosan sebagai daerah percontohan ACFTA. Tujuan pembangunan juga ditujukan pada terbentuknya integrasi ekonomi di GMS, keterlibatan Guangxi dalam kerja sama pengembangan sumber daya manusia, dan pencegahan penyakit berbahaya lintas perbatasan. Guangxi juga didorong untuk berpartisipasi dalam pembangunan poros kerja sama baru di tingkat regional dan internasional.

Sehubungan dengan distribusi pembangunan di wilayah Guangxi terkait kerja samanya dalam GMS, provinsi ini diharapkan dapat memanfaatkan wilayah pesisir di perbatasannya dalam rangka membentuk koordinasi yang baik dari “dalam” menuju “luar” Tiongkok untuk mencapai cita-cita “keterbukaan” Tiongkok. Guangxi juga harus memanfaatkan semaksimal mungkin koridor-koridor ekonomi di darat, laut, dan sungai untuk membentuk interkoneksi internasional dengan kota-kota penting di kawasan GMS.

Hal ini tentunya harus didukung dengan pembangunan infrastruktur, transportasi, komunikasi, energi, dan sebagainya. Untuk itu disusunlah proyek-proyek yang menjadi prioritas, yakni sebelas proyek transportasi, enam proyek pelabuhan, lima proyek pertanian, tujuh proyek pariwisata, tiga proyek industri strategis, tiga belas proyek pengembangan koridor ekonomi, tiga proyek lingkungan, tiga proyek utama pengembangan sumber daya manusia, empat proyek terkait

permasalahan sosial dan masyarakat. Proyek-proyek prioritas tersebut diharapkan dapat menaikkan taraf hidup masyarakat yang ada di sekitar kawasan.

Melalui rancangan program tersebut, dapat dilihat bahwa yang masih menjadi penekanan dalam kerja sama GMS adalah bidang ekonomi. Kerja sama ekonomi perlu dilakukan untuk menjamin pembangunan Provinsi Yunnan dan Guangxi agar dapat terus mengembangkan perekonomian di wilayahnya dan membantu menyokong perkembangan perekonomian nasional Tiongkok. Kerja sama ekonomi dalam GMS diharapkan mampu mendukung perdagangan bebas yang dilakukan Tiongkok dengan negara-negara Asia Tenggara dalam kerangka ACFTA. Upaya membangun integrasi ekonomi ini tentunya masih harus didukung keterhubungan secara fisik antarnegara anggota GMS. Oleh karena itu, pembangunan infrastruktur transportasi, komunikasi, serta informasi masih menjadi prioritas Tiongkok dalam kerja sama GMS.

Lebih lanjut, Provinsi Yunnan dan Guangxi juga membuka jalan bagi Tiongkok untuk menjalin hubungan baik dengan negara-negara Asia Tenggara. Untuk mewujudkan cita-cita kebangkitan Tiongkok secara damai, sebagaimana menjadi tujuan utama “Impian Tiongkok,” sangat penting bagi negara ini untuk menunjukkan citra sebagai negara yang berkembang tanpa membawa ancaman, melainkan membawa kemanfaatan bagi sekitarnya. Hal ini menunjukkan arah diplomasi Tiongkok dengan negara tetangganya menjadi semakin bersahabat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Xi Jinping, prinsip dasar dalam menjalin hubungan dengan negara tetangga adalah memperlakukan tetangganya sebagaimana seorang teman atau mitra. Selain itu, perlu juga membuat negara tetangga merasa aman dan membantunya berkembang (The Economic Times 2013).

Xi juga menyatakan bahwa Tiongkok harus bekerja sama dengan negara tetangganya untuk mempercepat kesalingterhubungan Tiongkok-

kok dengan negara lain. Keberadaan negara tetangga sangat diperlukan oleh Tiongkok sebagai fondasi dalam mempercepat pembentukan zona perdagangan bebas. Selain itu, Tiongkok juga perlu memperluas perdagangan dan investasi dengan negara tetangganya dalam rangka menciptakan pola baru dalam integrasi ekonomi di kawasan (The Economic Times 2013). Kebijakan bertetangga baik ini lalu diterapkan melalui kerja sama regional, misalnya GMS. Dengan membangun kerja sama yang menguntungkan dan membina hubungan baik dengan negara-negara yang berbatasan, Tiongkok menciptakan lingkungan strategis yang aman dan stabil guna mewujudkan kebangkitan nasionalnya.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Xi, tujuan strategis diplomasi Tiongkok dengan negara-negara tetangganya adalah mendukung terlaksananya kebangkitan nasional bangsa Tionghoa (The Economic Times 2013). Tiongkok perlu mengonsolidasikan hubungan persahabatan yang baik dengan negara-negara tetangganya, dan memanfaatkan peluang strategis semaksimal mungkin untuk dapat mewujudkan cita-cita impian Tiongkok.

#### D. INVESTASI TIONGKOK DI GMS

Negara-negara KLMV adalah negara-negara agraris dengan ekonomi peralihan, angka kemiskinan yang tinggi, kekurangan infrastruktur, dan lembaga-lembaga yang masih terlalu lemah untuk beralih ke ekonomi pasar. Walaupun ekonomi makro negara stabil sampai ke tingkat tertentu—dan dianggap sebagai negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang pesat di wilayah ini—tingkat pengangguran masih tinggi. Kamboja, Myanmar, Laos, dan Vietnam masih menghadapi tantangan-tantangan berat, seperti kemiskinan, kesenjangan kesejahteraan, dan kesenjangan pembangunan di wilayah mereka (Sotharith 2007).

Bantuan Tiongkok bukanlah ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi negara-negara ini, tetapi dilakukan di bidang energi dan transportasi, agrobisnis, dan pariwisata. *Ruifeng Rubber Company* menginvestasikan sekitar 20 juta US\$ untuk membangun perkebunan di Provinsi Luang Namtha, Laos, sejak 2004. Pemerintah Laos memberikan kontrak pembangunan kasino di Bo Ten, kota kecil di Provinsi Luang Namtha, pada suatu perusahaan Tiongkok untuk menarik wisatawan dengan memanfaatkan jalan raya Route 3.

Kemudian, *Suzhou Industrial Park Overseas Investment Co* diberikan hak oleh pemerintah Laos untuk membangun stadion olahraga yang digunakan untuk *Southeast Asian Games* pada 2009. Proyek ini dibiayai dengan pinjaman dari *China Development Bank*. Perusahaan yang sama bekerja sama dengan dua perusahaan Tiongkok lain untuk melaksanakan proyek pembangunan Kota Baru, yaitu proyek mentransformasi 4.000 *acres* sawah di Provinsi Luang Namtha menjadi kota modern dengan nama *Manhattan-like skyline* (Lim 2015).

Selanjutnya, perusahaan-perusahaan Tiongkok membiayai pembangunan empat hydropower plants di Kamboja, antara lain pembangkit tenaga listrik 193 MW di Kamchay yang dibangun *Sino-Hydropower Corp* seharga 280 juta US\$. Di samping itu, *China National Overseas Oil Corp* juga melakukan eksplorasi cadangan gas di sepanjang pantai Kamboja. Perusahaan-perusahaan Tiongkok ini juga melakukan investasi di sektor industri pertanian Kamboja, yakni *China Cooperative State Farm Group* dan *pulp-and-paper producer Pheapimex* Kamboja yang menginvestasi lebih dari 70 juta US\$ untuk membangun perkebunan *pulp* di Provinsi Kompong Chnang dan Pursat, dan perusahaan *Tiongkok Green Rich* membangun perkebunan *acacia* di Provinsi Koh Kong.

Perusahaan perikanan Tiongkok memasuki industri perikanan Myanmar di sepanjang Laut Andaman dan mengangkutnya ke pasar

di Provinsi Yunnan melalui Mandalay dan negara bagian Shan di timur laut negara itu melalui jalan dan jalur kereta api yang dibangun dengan bantuan Tiongkok tanpa ikatan (Lim 2015, 45). Selanjutnya, suatu konsorsium Tiongkok yang dipimpin oleh BUMN (*partly state-owned*) *Shanghai Jinqiao Export Processing Zone Development Company* membangun wilayah khusus ekonomi dekat pelabuhan Yangon Thilawa dan membantu membangun pelabuhan laut dalam di Tilawa dan Rahain. *China National Petrochemical Corp*, Petro China, dan *China National Offshore Oil Corp* membangun *joint ventures* dengan perusahaan minyak lokal dan menginvestasi miliaran dolar dalam mengeksplorasi minyak dan gas di Laut Andaman. Joint ventures ini juga membangun berbagai pipa saluran (*pipelines*) dari panggung (*platform*) lepas pantai ke Provinsi Yunnan, misalnya pipa gas seharga 2 miliar US\$ yang dibangun dari Sittwe.

Perusahaan Tiongkok yang lebih kecil, *Yunnan Machinery and Equipment Import and Export Company*, mendapatkan pinjaman dana dari pemerintah Tiongkok untuk membangun *hydropower plant* di Myanmar. Perusahaan-perusahaan ini juga membangun berbagai pabrik, toko, dan perkebunan di Mandalay dan Yangon.

Perusahaan-perusahaan swasta dan BUMN Tiongkok juga meningkatkan investasinya di Vietnam. Sama halnya dengan investasi Tiongkok di negara-negara GMS lainnya, strategi investasi di Vietnam lebih menitikberatkan pada sektor-sektor energi dan transportasi. Beberapa proyek dalam kategori ini ialah Cao Ngan *thermal-power station* seharga 710 juta US\$; proyek jalur kereta api Hanoi-Ha Dong seharga 340 juta US\$; dan proyek memperbaiki sistem signal kereta api di sebelah utara Vietnam dan di jalur kereta api Vinh-Ho Chi Minh City senilai 130 juta US\$. Selanjutnya, *China National Offshore Oil Corp* mendirikan *joint ventures* dengan perusahaan minyak Vietnam untuk mengeksplorasi minyak dan gas di Teluk Tonkin/Beibu (Lim 2015).

Selain meningkatkan investasinya di GMS, Tiongkok juga mengajukan berbagai inisiatif ekonomi di luar kerangka kerja sama ekonomi ADB. Tujuannya adalah membangun hubungan bilateral dan melengkapi pembangunan subregional dan integrasi dengan Tiongkok dan Asia Tenggara. Contoh inisiatif Tiongkok di luar kerangka kerja sama ekonomi ADB adalah pembangunan Kerja Sama Ekonomi Pan-Tonkin/Beibu antara wilayah otonomi Guangxi dan Vietnam, yang merupakan wilayah dengan pertumbuhan ekonomi paling cepat (Lim 2015, 47). Inisiatif ekonomi ini harus dilihat sebagai upaya menanamkan rasa saling percaya (*confidence-building measure*) antara Tiongkok dan Vietnam agar perbedaan dan persengketaan historis serta klaim kedaulatan dan sumber daya alam di Teluk Tonkin dan Beibu dapat teratasi.

Wilayah ekonomi Teluk Beibu atau Sabuk Ekonomi Beibu (*Huán Běi bù wān jīng jì quān*) atau dikenal di Vietnam sebagai Sabuk Ekonomi Teluk Tonkin (*Vành đai kinh tế vịnh Bắc Bộ*) adalah wilayah ekonomi yang melingkari wilayah pantai barat daya Tiongkok sekitar Teluk Beibu/Tonkin. Wilayah ini merupakan bagian dari strategi “Ke Barat” pemerintah Tiongkok untuk meningkatkan wilayah barat yang kurang berkembang. Kebijakan ini melahirkan berbagai proyek pembangunan di kota-kota di pinggiran Teluk Beibu, terutama di Guangxi. Lingkaran ekonomi Teluk Beibu/Tonkin muncul sebagai hal baru dalam kerja sama Tiongkok-ASEAN, terutama dengan Vietnam, yang juga terlibat dalam pembangunan GMS. Wilayah itu mencakup Guangdong, Hainan dan Guangxi serta Vietnam utara dan tengah.

Kerja Sama Ekonomi Beibu/Tonkin ini juga diharapkan dapat menurunkan ketegangan antara Tiongkok dan Vietnam melalui pendalaman perdagangan dan hubungan ekonomi Tiongkok-Vietnam. Pendalaman perdagangan dan hubungan ekonomi ini bertujuan mengintegrasikan sektor industri Vietnam ke dalam jejaring produksi regional yang lebih besar dan memperbaiki hubungan ekonomi

dengan Provinsi Yunnan dan wilayah otonomi Guangxi. Cetak biru kerja sama Teluk Beibu/Tonkin juga dimaksudkan untuk membantu Vietnam mengembangkan sektor-sektor elektronika, telekomunikasi, dan jasa dengan memperbaiki interkoneksi ekonomi Vietnam dengan Pearl River Delta.

Dalam rangka memperbaiki hubungan transportasi dan komunikasi antara Guangxi dan Asia Tenggara, pemerintah Guangxi mengusulkan strategi ekonomi regional yang berbentuk M (“M-shape”) dalam *1<sup>st</sup> Pan Beibu Gulf Cooperation Forum* pada Juli 2006. Strategi “M-shape” ini memiliki beberapa tujuan. *Pertama*, memperluas hubungan laut antara Guangxi dengan ASEAN 5 (Brunei, Indonesia, Filipina, Malaysia, dan Singapura). *Kedua*, membangun jalur ekonomi Nanning-Singapura melalui kota-kota utama Asia Tenggara, seperti Hanoi, Phnom Penh, Bangkok, dan Kuala Lumpur. *Ketiga*, memperbaiki dan meningkatkan jejaring komunikasi antara provinsi-provinsi di selatan Tiongkok dan negara-negara Asia Tenggara (Lim 2015).

## E. DIMENSI DIPLOMASI TIONGKOK DI GMS

Partisipasi Tiongkok di GMS mencerminkan politik luar negeri yang lebih bersifat ekonomi politik. Pemanfaatan intensif inisiatif ekonomi lebih berhasil dalam membangun hubungan yang lebih dekat menuju arsitektur regional yang baru. Strategi Tiongkok ini membuktikan bahwa untuk meredakan kekhawatiran negara-negara ASEAN, khususnya negara-negara *Greater Mekong Subregion*, atas peningkatan ekonomi Tiongkok dapat dilakukan dengan diplomasi ekonomi. Hal ini akan membuat Tiongkok tetap dapat mendemonstrasikan kebangkitannya yang damai, sekaligus membantu mengamankan perdamaian dan harmoni di halaman belakangnya melalui penciptaan pertumbuhan dan kesejahteraan untuk negara-negara tetangganya. “*This ... allowed China to demonstrate its ‘peaceful rise’, and more importantly, helped secure peace and harmony in its backyard by bringing growth and prosperity to neighbouring countries* (Wirsing, Stoll, dan Jaspardo 2013, 112)”

Tiongkok membawa paket investasi yang berbeda ke meja perundingan, yakni yang tidak dihubungkan dengan pemberlakuan hak asasi manusia, demokrasi, dan peraturan perlindungan lingkungan. Paket investasi itu dibangun atas hubungan baik dan pertemanan. Tiongkok juga dilihat sebagai kekuatan lunak (*soft power*) menggunakan budaya dan ide untuk membangun pertemanan. Dengan pertemanan itulah Tiongkok membangun kegiatan bisnis. Negara itu juga mendukung pembangunan berbagai bangunan kebudayaan dan pemerintah, seperti Balai Kebudayaan Nasional di Laos dan kantor baru Dewan Menteri Kamboja (Rutherford, Lazarus, dan Kelley 2008).

Kehadiran ekonomi Tiongkok di GMS yang meningkat mendapat kecaman dari pemerhati lokal. Mereka tidak melihat kehadiran ekonomi Tiongkok sebagai katalis bagi pembangunan, tetapi sebagai “invasi” yang mengancam kedaulatan negara-negara peserta GMS. Beberapa warga Laos bahkan menyebut “New City Development Project” di Vientiane sebagai pembangunan “kota Tionghoa” (*Chinese city*), atau kota satelit Tionghoa (*Chinatown satellite city*). *World Wide Fund for Nature* yang bermarkas di Swiss menyatakan bahwa proyek pembangunan kota baru akan merusak daerah rawa dan akan menyebabkan lebih banyak air bah dan kerusakan lingkungan lainnya.

Di Kamboja, penggiat lingkungan dan penduduk lokal menentang pembangunan pembangkit tenaga listrik dari air sungai. Penduduk yang hidup di dekat proyek pembangunan pembangkit listrik tenaga air menganggap bahwa pembangunan itu tidak perlu. Mereka mengatakan bahwa sejak zaman nenek moyang mereka terbiasa hidup tanpa listrik dan tidak hendak melihat tanah nenek moyangnya “dicuri” oleh proyek-proyek pembangunan itu karena proyek-proyek itu mengambil lahan pertanian yang selama ini menghidupi mereka (Lim 2015).

Peran Tiongkok ditanggapi secara berbeda di Kamboja, Laos, dan Vietnam dan di berbagai strata sosial. Masalah etnisitas Tionghoa

merupakan suatu subjek yang kompleks dan sensitif. “*Vietnam, naturally, carries the collective memory of China as a historical colonial power*” (Lamb dan Dao 2015). Berjuta-juta orang yang lahir dan dibesarkan di ketiga negara tepi Mekong ini menganggap diri sebagai keturunan Tionghoa. Pemerintah Kamboja menerima pengaruh dan modal Tiongkok, tetapi ada kekhawatiran tentang bendungan dan proyek pembangunan di daerah pedesaan yang dibiayai Tiongkok.

Perbedaan perspektif antara elite dan akar rumput tentang bertambah besarnya pengaruh Tiongkok merupakan tantangan yang besar bagi para pemimpin Kamboja, Laos, dan Vietnam. Gerakan swadaya bisa muncul di negara-negara tersebut. Misalnya, di Vietnam, warga mulai menyuarakan oposisinya terhadap kepentingan investasi Tiongkok dalam hal Kepulauan Spratly, daerah kaya minyak di Laut Cina Selatan. Di Laos, tidak ada protes terhadap masuknya imigran Tionghoa yang mendampingi investasi Tiongkok karena di sana tidak ada lembaga swadaya masyarakat yang resmi (Rutherford, Lazarus, dan Kelley 2008, 57). Namun, kekhawatiran tentang pembangunan kota satelit di Vientiane dimuat di berbagai surat kabar dan sumber berita.

Kritik-kritik ini tidak menghentikan langkah Tiongkok untuk meningkatkan hubungan dengan negara-negara sepanjang lembah Mekong, terbukti dengan diadakannya *First Senior Official's Meeting of Lancang Mekong River Dialogue and Cooperation*. Pertemuan ini dilaksanakan di Beijing pada 6 April 2015 untuk memperkuat kerja sama Subregional antara Tiongkok, Thailand, Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam. Pertemuan ini menegaskan pentingnya membangun suatu komunitas Asia yang memiliki kesamaan nasib dan mendorong Sabuk Ekonomi Jalur Sutra dan Jalur Sutra Maritim Abad ke-21. “Keenam negara ini harus menarik manfaat sebesar-besarnya dari kesempatan ini,” kata Menteri Luar Negeri Wang Yi, yang memimpin pertemuan itu (Wang 2015).

Kata-kata Wang Yi diperkuat pernyataan wakil menteri luar negeri Liu Zhenmin. Ia mengatakan bahwa Tiongkok dan negara-negara tepi Mekong harus dengan tegas membentuk tiga komunitas yang akan menjamin perdamaian dan stabilitas regional, mendorong pembangunan dan kesejahteraan, dan mendorong hubungan serasi di antara semua sektor sosial. Liu menegaskan bahwa Mekanisme Dialog dan Kerja Sama Lancang-Mekong tidak bertentangan dengan Komunitas ASEAN, seperti ASEAN dan Tiongkok, Program Kerja Sama Ekonomi GMS dan ASEAN *Mekong Basin Development Cooperation*. Liu selanjutnya menyatakan bahwa SOM Dialog dan Kerja sama *Lancang-Mekong River* diadakan pada pertengahan 2015 dan pertemuan pertama para menteri luar negeri juga dilakukan pada tahun yang sama (Wang 2015).

Pada KTT V *Greater Mekong Subregion (GMS) Economic Cooperation* di Bangkok Perdana Menteri Tiongkok Li Keqiang menyatakan:

*“All GMS members are in a crucial stage of development. Infrastructure construction projects can be a new driven force of regional economic development, as well as a key part of realizing the regional integration in GMS. The ideas of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road, promoted by China, bring new opportunities for deepening cooperation in the subregion”* (Zhao dan Qin 2014)

## F. GMS DAN PEMBANGUNAN JALUR SUTRA

Cita-cita terbesar Tiongkok di bawah pemerintahan Xi Jinping adalah merealisasikan Impian Tiongkok yang artinya kebangkitan nasional bangsa Tionghoa secara besar-besaran. Salah satu strategi yang dilakukan Tiongkok untuk mewujudkan cita-cita kebangkitan nasional itu ialah membangun kembali jalur sutra darat dan maritim yang pernah menjadi bukti kejayaan Tiongkok pada masa lampau. Rencana Pembangunan kembali jalur sutra Tiongkok dikenal sebagai program 一带一路 *yidai yilu* atau Satu Sabuk, Satu Jalur (*One Belt*,

*One Road*). Gagasan itu pertama kali disampaikan Xi Jinping saat mengadakan kunjungan kenegaraan di Kazakhstan pada 7 September 2013, dan ditekankan lagi ketika Xi mengunjungi Indonesia pada 3 Oktober 2013 (Sun 2014).

Melalui gagasan “Satu Sabuk, Satu Jalur,” Tiongkok akan membangun dua jalur perdagangan (darat dan laut) sebagaimana Jalur Sutra tradisional yang sudah ada. Jalur sutra tradisional telah dibuka sejak masa dinasti Han dan terus dipertahankan sebagai jalur perdagangan penting oleh dinasti-dinasti generasi setelahnya (Wang dan Guang 2014, 2–7). “Satu Sabuk” mengacu pada jalur sutra darat yang akan dibentuk melalui pembangunan sabuk ekonomi yang menghubungkan Tiongkok, Asia Tengah, Rusia, dan Eropa. Koridor-koridor ekonomi akan dibangun untuk menghubungkan Tiongkok dengan Teluk Persia dan Laut Mediterania melalui Asia Tengah dan Asia Barat. Sabuk ekonomi juga menghubungkan Tiongkok dengan Asia Tenggara, Asia Selatan, dan Samudra Hindia. Sementara itu, “Satu Jalur” mengacu pada Jalur Sutra Maritim Abad ke-21 yang akan didesain dengan dua jalur. Jalur pertama adalah jalur yang menghubungkan pelabuhan-pelabuhan penting yang ada di Tiongkok dengan benua Eropa melalui Laut Cina Selatan dan Samudra Hindia. Jalur kedua adalah jalur yang terbentang dari pantai atau pesisir Tiongkok menuju Samudra Pasifik melalui Laut Cina Selatan (Vision and Actions on Joint Building Silk road Economic Belt and 21<sup>st</sup> National Development and Reform Commission-People’s Republic of China 2015) (lihat Gambar 3.3) (Development and Reform Commission-People’s Republic of China 2015).

Rencana pembangunan Sabuk Ekonomi Jalur Sutra dan Jalur Sutra Maritim Abad ke-21 yang dicanangkan Tiongkok melibatkan lebih dari 60 negara serta membutuhkan banyak dana untuk membangun infrastruktur, transportasi, dan jaringan yang memadai dalam rangka kesalingterhubungan antara Tiongkok dengan negara-negara lain.



Sumber: Eyler (2015)

**Gambar 3.3** Peta Inisiatif “Satu Sabuk Satu Jalur” Tiongkok

Secara intensif, Tiongkok memberikan bantuan dan investasi dalam rangka pembangunan infrastruktur yang akan mendukung kelancaran perhubungan di sepanjang jalur sutra darat dan laut itu. Pada November 2014, Presiden Xi Jinping menjanjikan 40 miliar US\$ sebagai pendanaan pembangunan Jalur Sutra (China Daily 2014). Jalur yang ada, baik darat maupun laut, akan dimanfaatkan semaksimal mungkin demi melancarkan pembangunan jalur perdagangan Tiongkok ini.

Kawasan GMS juga tidak luput dari perhatian Tiongkok karena lewat jalur inilah Tiongkok dapat langsung terhubung dengan wilayah Asia Tenggara lainnya. Terlebih lagi, jalur aliran Sungai Mekong yang melalui lima negara ASEAN bagian utara ini berakhir di Laut Cina Selatan. Apabila kita perhatikan peta rencana pembangunan Jalur Sutra Maritim Abad ke-21, Laut Cina Selatan merupakan salah satu titik pertemuan penting bagi jalur sutra maritim tersebut. Posisi jalur yang melalui Sungai Mekong tentu sangat strategis bagi Tiongkok karena dapat menjadi jalur alternatif menuju Laut Cina Selatan. Di

tengah konflik berkepanjangan antara Tiongkok dengan beberapa negara ASEAN dalam sengketa kepemilikan sejumlah kepulauan di Laut Cina Selatan, negara itu memanfaatkan kerangka kerja sama GMS untuk menyokong kepentingannya terkait pemanfaatan jalur menuju Laut Cina Selatan.

Gagasan pembentukan kesalingterhubungan di antara negara-negara anggota GMS sebenarnya telah menjadi pertimbangan dan prioritas GMS sejak pertemuan tingkat tinggi negara-negara perwakilan GMS yang keempat pada 2011. Dengan adanya kesalingterhubungan maka integrasi secara ekonomi di kawasan ini akan dapat terbentuk dengan lebih cepat. Proyek-proyek pembangunan kesalingterhubungan di kawasan ini yang melalui jalur darat sudah dimulai sejak penanda-tanganan nota kesepahaman di antara negara anggota GMS untuk pembentukan *Greater Mekong Railway Association*.

Pembangunan infrastruktur yang mendukung kesalingterhubungan tampaknya menjadi prioritas utama dalam proyek-proyek kerja sama GMS. Hal ini terlihat dari *Regional Investment Framework Implementation Plan (2014–2018)* yang disetujui pada KTT V GMS tahun 2014. Dari 92 proyek investasi dan bantuan teknis yang mencapai 30 miliar US\$, sebesar 90%-nya merupakan sumbangan untuk pembangunan proyek transportasi. Perdana Menteri Tiongkok pada saat itu, Li Keqiang, menjanjikan 1 miliar US\$ untuk membiayai proyek-proyek saling keterhubungan GMS. Proyek-proyek tersebut diperlukan untuk memperbaiki pertumbuhan ekonomi wilayah dan menciptakan lebih banyak kesempatan kerja setempat sebagai bagian yang penting bagi proses integrasi regional.

Thailand dan Tiongkok juga menandatangani MoU tentang kerja sama yang memungkinkan Tiongkok menanam modal dalam *Thailand's first two dual-track standard-gauge railways* sepanjang lebih dari 800 km. Li mengatakan bahwa ia berharap jalur kereta yang berkaliber tinggi, berkualitas baik, dan berbiaya efektif akan bermanfaat bagi

negara-negara lain di wilayah itu. Tiongkok juga akan melakukan *dredge waterways* sepanjang Sungai Mekong dengan memberikan investasi dana sebesar 16,4 juta US\$. “Tiongkok selalu berpegang pada prinsip memberi perhatian pada perlindungan dan pembangunan, dan bersedia membagi sumber daya hidrologi dan meningkatkan kerja sama dalam pencegahan bencana,” kata Li (Zhao dan Qin 2014).

Tiongkok dan Presidennya, Xi Jinping, hendak merestrukturisasi ekonomi dan geopolitik Eurasia melalui pembangunan dua jalur sutra ini. Pendekatan Tiongkok dilakukan melalui fasilitas ekonomi. Artinya, mendorong perdagangan dan investasi, memperbaiki konektivitas antarpasar melalui pembangunan hubungan transportasi yang lebih efisien, serta menyediakan lebih banyak dana bagi perdagangan, investasi, dan meningkatkan hubungan antarmanusia (Arase 2015).

Tujuan Tiongkok ialah menciptakan koridor ekonomi transkontinental yang mencakup *Eurasian Landmass (Silk Road Economic Belt)* sebagai jalur ekonomi ke dan dari Tiongkok. Yunnan kini menjadi *China's Silk Road Economic Belt "strategic beachhead"* menuju Indochina. Yunnan, sebagai anggota GMS, juga menghadapi serangkaian masalah air Sungai Mekong, sedangkan Kunming, ibu kotanya, merupakan pusat jalur transportasi ke Tiongkok. “*An all-weather highway leads to Bangkok, and another leads to Hanoi. Planned electrified railways will link Kunming to Vientiane, Bangkok, Hanoi, Ho Chi Minh, Kuala Lumpur and Singapore*” (Arase 2015).

Sinergi pembangunan Jalur Sutra oleh Tiongkok dengan pembangunan keterhubungan di GMS juga diperlihatkan dari kesediaan Tiongkok menyediakan pinjaman lunak sebesar tiga miliar Renminbi dari *Silk Road Fund* untuk mendanai sejumlah proyek pembangunan infrastruktur di kawasan Sungai Mekong (Ganjanakhundee 2014). Proyek pembangunan rel kereta api yang melintasi negara-negara kawasan Sungai Mekong juga menjadi salah satu contoh proyek pembangunan infrastruktur tersebut. Hal ini disampaikan oleh Duta Besar

Tiongkok untuk Thailand, Ning Fukui, pada sebuah acara Bangkok Bank (Deboonme 2015).

Tiongkok memanfaatkan segala macam aspek yang ada untuk mendukung mega proyek “Satu Sabuk, Satu Jalur,” meskipun dana yang harus dikeluarkan tidak sedikit. Membangun ruas jalan ataupun rel kereta yang membentang dari Tiongkok bagian barat hingga ke Laut Cina Selatan melalui jalur kawasan regional Sungai Mekong penting karena akan menghubungkan Jalur Sutra darat di wilayah Asia dengan Jalur Sutra Maritim abad ke-21.

Berdasarkan pengalaman Tiongkok yang dapat mencapai perkembangan ekonomi dalam waktu singkat, kunci suksesnya adalah pembangunan jalan, sebagaimana ungkapan di Tiongkok “untuk menjadi kaya, pertama-tama bangunlah jalan (*New Silk Road*).” Mewujudkan kesalingterhubungan merupakan proyek dasar demi mencapai tujuan pembangunan. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila pengembangan jalur transportasi darat yang akan dilakukan di kawasan GMS dipandang sebagai peluang besar bagi dua provinsi Tiongkok, Yunnan dan Guangxi. Dua provinsi yang memang mewakili Tiongkok dalam keanggotaan GMS ini akan menjadi lebih terbuka aksesnya, baik dalam pertukaran barang dan jasa untuk perdagangan, maupun barang-barang mentah yang diperlukan oleh Tiongkok. Dua provinsi ini merupakan pintu gerbang Tiongkok untuk menjalin keterhubungan dengan negara-negara di Asia Tenggara. Hal ini tentu mendukung kebijakan keterbukaan Tiongkok yang sudah dijalankan sejak 1992 dalam rangka menciptakan pembangunan merata di Tiongkok.

## G. KESIMPULAN

Pemerintah pusat Tiongkok menganggap GMS sebagai kerja sama yang sangat penting. Hal ini terlihat dari adanya wakil dari Tiongkok yang hadir dalam pertemuan-pertemuan GMS. Tiongkok juga mendirikan Kelompok Koordinasi Pembangunan Lancang-Mekong

Nasional pada 1994 untuk mengoordinasi pemasaran kerja sama GMS. Yunnan tetap ikut serta dalam Sidang Menteri tentang Kerja Sama Ekonomi GMS dengan proposal membangun “satu jalur kereta api, dua jalan raya dan satu bandara.” Empat Sidang Menteri Kerja Sama Ekonomi GMS diadakan untuk meneguhkan kerangka kerja sama di bidang transportasi, energi, perlindungan lingkungan, perdagangan dan investasi, pariwisata dan pengembangan sumber daya manusia.

Keberadaan Sungai Mekong juga menjadi sumber energi yang sangat penting bagi Tiongkok. Dalam rangka mendukung keberlangsungan industrinya, Tiongkok memiliki kepentingan yang sangat besar dalam pemanfaatan sumber daya yang ada di Sungai Mekong. Sungai Mekong dibutuhkan untuk menghasilkan energi, terutama listrik, untuk menghidupi wilayahnya yang sangat luas itu. Secara geografis, posisi Tiongkok di hulu sungai menjadikan negara itu membawa pengaruh besar bagi negara-negara yang berada di hilir sungai. Apa yang dilakukan Tiongkok di hulu akan secara langsung berpengaruh terhadap keberlangsungan ekosistem dan keseimbangan lingkungan di hilir sungai. Oleh karena itu, pembangunan bendungan secara besar-besaran yang dilakukan Tiongkok di Sungai Mekong dianggap membawa bencana bagi negara-negara anggota GMS yang terletak di hilir. Pembangunan bendungan di wilayah hulu Sungai Mekong oleh Tiongkok dianggap menyebabkan kerusakan lingkungan di wilayah hilir sungai. Beberapa hal yang mengindikasikan hal itu adaah menurunnya debit air, berkurangnya jumlah ikan di Sungai Mekong, bencana banjir, hingga bencana kekeringan yang menyebabkan gagal panen di wilayah pertanian sekitar Sungai Mekong.

Namun, melalui GMS yang kerja samanya lebih condong pada ekonomi, Tiongkok berupaya membangun hubungan yang positif dengan negara-negara tetangganya di Asia Tenggara. Proyek pembangunan transportasi yang seolah menjadi prioritas utama GMS—selain kerja sama ekonomi—apabila dilihat dari sisi Tiongkok, menjadi salah

satu langkah diplomasi untuk menekan potensi konflik yang mungkin muncul akibat pembangunan bendungan oleh Tiongkok.

Partisipasi Tiongkok dalam GMS memperlihatkan strategi politik luar negerinya yang lebih bersifat ekonomi politik. Strategi ini berhasil membangun hubungan yang lebih dekat menuju arsitektur regional yang baru. Sejauh ini, Tiongkok menekan kekhawatiran negara-negara ASEAN, khususnya negara-negara yang tergabung dalam *Greater Mekong Subregion*, atas peningkatan ekonomi Tiongkok. Negara ini perlu membangun citra sebagai negara yang “bangkit secara damai,” tanpa menjadi ancaman bagi negara-negara di sekitarnya.

Dengan membantu meningkatkan pertumbuhan dan kesejahteraan di Subregional Mekong, Tiongkok berupaya meraih perdamaian dan keharmonisan di wilayah ini. Perdamaian dan kestabilan di wilayah sekitarnya, terutama di daerah-daerah perbatasan, sangat diperlukan dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi Tiongkok. Negara-negara di subkawasan Mekong lainnya, yang juga merupakan negara anggota ASEAN, merupakan pasar yang besar bagi perdagangan Tiongkok. Keberadaan GMS beserta jalur ekonomi yang telah dibangun di kawasan ini memberi akses bagi Tiongkok untuk mendekati sumber-sumber bahan mentah demi pengembangan industrinya. Hal ini semakin memudahkan Tiongkok mendekati pasar untuk menjual barang hasil produksinya.

Hal penting lainnya sehubungan keberadaan GMS ialah Tiongkok melibatkan GMS dalam pengembangan “Satu Sabuk, Satu Jalur.” Sinergi pembangunan Jalur Sutra Abad ke-21 oleh Tiongkok dengan pembangunan keterhubungan di GMS diperlihatkan dari kesediaan Tiongkok menyediakan pinjaman lunak sebesar tiga miliar Renminbi (RMB) dari *Silk Road Fund* untuk mendanai sejumlah proyek pembangunan infrastruktur di kawasan Sungai Mekong. Proyek pembangunan rel kereta api yang melintasi negara-negara kawasan Sungai Mekong juga menjadi salah satu proyek penting yang didanainya.

Tiongkok memanfaatkan segala macam dimensi yang ada untuk mendukung mega proyek “Satu Sabuk, Satu Jalur” tersebut, meskipun dana yang harus dikeluarkan tidak sedikit. Membangun ruas jalan atau rel kereta yang membentang dari Tiongkok bagian barat hingga ke Laut Cina Selatan melalui jalur kawasan regional Sungai Mekong akan menciptakan penghubung bagi Jalur Sutra darat di wilayah Asia dengan Jalur Sutra Maritim abad ke-21.

Selain itu, pengembangan jalur transportasi darat di kawasan GMS menjadi peluang besar bagi pengembangan dua provinsi Tiongkok, Yunnan dan Guangxi. Dua provinsi yang memang mewakili Tiongkok dalam keanggotaan GMS ini akan menjadi lebih terbuka aksesnya bagi perdagangan barang, jasa, ataupun barang-barang mentah yang diperlukan Tiongkok. Dua provinsi ini menjadi pintu gerbang Tiongkok untuk menjalin keterhubungan dengan negara-negara di Asia Tenggara. Hal ini tentu mendukung kebijakan keterbukaan Tiongkok yang sudah dijalankan sejak tahun 1992 dalam rangka menciptakan pembangunan secara merata di seluruh wilayah Tiongkok.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arase, David. 2015. “China’s Two Silk Roads: Implications for Southeast Asia.” *ISEAS Perspective No. 2, 2015*. Diakses pada 22 April 2015 dari [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2015\\_2.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2015_2.pdf).
- ASEAN Secretariat. 2015. “Joint Statement of the Meeting of Heads of State/ Government of the Member States of ASEAN and the President of the People’s Republic of China, Kuala Lumpur, Malaysia, 16 December 1997.” Diakses pada 15 April 2015 dari [http://asean.org/?static\\_post=joint-statement-of-the-meeting-of-heads-of-stategovernment-of-the-member-states-of-asean-and-the-president-of-the-people-s-republic-of-china-kuala-lumpur-malaysia-16-december-1997](http://asean.org/?static_post=joint-statement-of-the-meeting-of-heads-of-stategovernment-of-the-member-states-of-asean-and-the-president-of-the-people-s-republic-of-china-kuala-lumpur-malaysia-16-december-1997).

- Asian Development Bank. 2008. *Transport and Trade Facilitation in the Greater Mekong Subregion— Time to Shift Gears*. Diakses pada 15 April 2015 dari <http://www.oecd.org/countries/mongolia/42228102.pdf>.
- Asian Development Bank. 2014. *Ancient Trade Route Delivers New Opportunities to Greater Mekong Subregion*. Diakses pada 22 Februari 2015 dari <http://www.adb.org/results/ancient-trade-route-delivers-new-opportunities-greater-mekong-subregion>.
- Chenyang, Li dan Shengda, He. 2011. "China's Participation in GMS Cooperation: Progress and Challenges". Dalam Mingjiang, Li dan Kwa, Chong Guan. *China – ASEAN Sub-regional cooperation: Progress, Problems, and Prospect*, Singapura: World Scientific Publishing.
- China Daily. 2014. *China pledges 40 bln USD for Silk Road Fund*. Diakses pada 6 Juni 2018 dari [http://www.chinadaily.com.cn/world/2014apec/2014-11/08/content\\_18888299.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2014apec/2014-11/08/content_18888299.htm).
- Dan, Sun. 2014. "Wei he Yi Dai Yi Lu?" 2014. Diakses pada 15 Februari 2015 dari [http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2014/ydyt/wjzl/201409/27/t20140927\\_3610622.shtml](http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2014/ydyt/wjzl/201409/27/t20140927_3610622.shtml).
- Deboonme, Achahara. 2015. "More Investment From China Likely: Envoy." *The Nation*, 12 Februari 2015. Diakses pada 15 Februari dari <http://www.nationmultimedia.com/business/More-investment-from-China-likely-envoy-30253901.html>.
- Eyler, Brian. 2015. "China's new silk roads tie together three continents". Diakses pada 7 Maret 2016 dari <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/7849-China-s-new-silk-roads-tie-together-3-continents>.
- Fenger, Menno dan Victor Bekkers. 2012. "Creating Connective Capacities in Public Governance: Challenges and Contributions." Dalam H.J.M. Fenger dan V. J. J. M. Bekkers (Eds.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity*. Amsterdam: IOS Press.
- Ganjanakhundee, Supalak. 2014. "China Offers Huge Sums." *The Nation*, 21 Desember 2014. Diakses pada 15 Februari 2015 dari <http://www.nationmultimedia.com/national/China-offers-huge-sums-30250322.html>.

- Grenade, Wendy. 2011. "Regionalism and Sub-regionalism in the Caribbean: Challenges and Prospects - Any Insights from Europe?" *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* Vol. 11(4): 1-25.
- Guo, Rongxing. 2010. *An Introduction to Chinese Economy: The Driving forces Behind Modern Day China*. Singapura: John Wiley & Sons Pte.
- Hew, Denis. 2009. *Study to Realign the AMBDC with the ASEAN Economic Community. Final Report*. Diakses pada 15 April 2015 dari <http://www.asean.org/storage/images/2012/Economic/IAI/Comm%20work/AMBDC%20Realignment%20Study.pdf>.
- Human Capital Alliance. 2015. "China's Two Silk Road Initiatives Directly Benefit Thailand". Diakses pada 22 April 2015 dari <http://humancapitalalliance.com/insights/politics-and-environment/chinas-two-silk-road-initiatives-directly-benefit-thailand>.
- Ishida, Masami. 2012. "Five Triangle Areas in the Greater Mekong Subregion." *BRC Research Report 11*: 1-32.
- Lamb, V. dan Nga Dao. 2015. "Perceptions and Practices of Investment: China's Hydropower Investments in Mainland Southeast Asia". Makalah dalam *International Academic Conference on Land Grabbing, Conflict and Agrarian-Environmental Transformations: Perspectives from East and Southeast Asia*, Chiang May University, 5-6 Juni 2015.
- Lee, Sangsoo, dan Alec Forss. 2011. *Dispute resolution and cross-border cooperation in northeast Asia: Reflections on the Nordic experience (Asia Paper)*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2011.
- Li, Mingjiang dan Chong Guan Kwa. 2011. *China-Asean Sub-Regional Cooperation. Progress, Problems and Prospect*. Singapura: World Scientific Publishing.
- Lim, Tin Seng. 2015. "China's Active Role in the Greater Mekong Sub-region: Challenge to construct a "win-win" relationship." *East Asian Policy 1* (1):38-49.
- Liu, Fukuo. 2008. "Beijing's Regional Strategy and China ASEAN Economic Integration." *China Brief*, 13 Mei 2008. Diakses pada 15 April 2015 dari [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=4916#.VTCXil6qqko](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=4916#.VTCXil6qqko).

- Lu, Guang-sheng. 2009. "An Analyzing on Regional Cooperation between Local Governments:a Perspective of International Institutions." Diakses pada 22 Februari 2015 dari [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTOTAL-DNYA200902009.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-DNYA200902009.htm).
- Ministry of Finance of the Republic of China. 2015. *Guangxi Canyu Da Meigonghe Ci Quyu Hezuo Guihua (2014-2022) Jinri Fabu* 广西参与大湄公河次区域合作规划 (2014-2022) 》近日发布. Diakses pada 22 Februari 2015 dari [http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/guangxicazhengxinxilianbo/201502/t20150210\\_1190893.html](http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/guangxicazhengxinxilianbo/201502/t20150210_1190893.html).
- National Development and Reform Commission, People's Republic of China. 2015. *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st- Century Maritime Silk Road*. Beijing: Foreign Language Press.
- National Development and Reform Commission-People's Republic of China. 2015. "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road". Diakses pada 15 November 2015 dari [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html).
- People's Government of Yunnan Province. 2011. *Duiwai Maoyi Yu Hezuo* 对外贸易与合. Diakses pada 15 Februari 2015 dari [http://www.yn.gov.cn/yn\\_yngk/yn\\_jjgk/201111/t20111107\\_1926.html](http://www.yn.gov.cn/yn_yngk/yn_jjgk/201111/t20111107_1926.html).
- Rutherford, Jeff, Kate Lazarus, dan Shawn Kelley. 2008. *Rethinking Investments in Natural Resources: China's Emerging Role in the Mekong Region*. Kamboja: Heinrich Böll Stiftung.
- Sotharith, Chap. 2007. "Development Strategy for CLMV in The Age of Economic Integration." *Executive Summary 2007*. Diakses pada 22 April 2015 dari <http://www.eria.org/RPR-2007-4.pdf>.
- Summers, Tim. 2008. "China and The Mekong Region." *China Perspective* 3: 68-77.
- Summers, Tim. 2013. *Yunnan-A Chinese Bridgehead to Asia: A Case Study of China's Political and Economic Relations with its Neighbours*. Cambridge: Chandos Publishing.
- Sun, Dan. 2014. "何为“一带一路”." Diakses pada 15 Februari 2015 dari [http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2014/ydyl/wjzl/201409/27/t20140927\\_3610622.shtml](http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2014/ydyl/wjzl/201409/27/t20140927_3610622.shtml).

- Tan, Danielle. 2014. "The Greater Mekong Subregion Programme: Reflections for a Renewed Paradigm of Regionalism". *Asia Europe Journal* Vol. 12 (4): 383-399.
- The Economic Times. 2013. "President Xi Jinping Pitches for Friendly Neighbourhood Policy." Diakses pada 15 Februari dari <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/president-xi-jinping-pitches-for-friendly-neighbourhood-policy/articleshow/24750697.cms>.
- TTG Asia. 2005. "Guangxi to Join Greater Mekong Subregion." *TTG Asia*, 29 Maret 2005.
- Wang, Hai Yun, dan Zhang De Guang. 2014. *New Silk Road: The Legend of Land and Sea*. Beijing: Foreign Language Press.
- Wang, Xu. 2015. "China proposes Lancang Mekong River community of common destiny." *China Daily*, 7 April 2015. Diakses pada 22 April 2015 dari [http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-04/07/content\\_20016571.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-04/07/content_20016571.htm).
- Wirsing, R.G., Stoll, D.C., Jaspardo, C. 2013. *International Conflict Over Water Resources in Himalayan Asia*. Hampshire: Plagrave Macmillan.
- Zhao, Yanrong, dan Qin Jize. 2014. "China Commits \$ 1 bn to Greater Mekong Subregion." *China Daily*, 20 Desember 2014. Diakses pada 15 Februari 2015 dari [http://www.chinadaily.com.cn/world/2014livisitkst/2014-12/20/content\\_19133622.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2014livisitkst/2014-12/20/content_19133622.htm).
- Zhu, Zhenming. 2010. "Mekong Development and China's (Yunnan) Participation in the Greater Mekong Subregion Cooperation." *Ritsumeikan International Affairs* 8: 1-16.



## **BAB IV**

# **KEPENTINGAN MYANMAR DAN THAILAND DALAM KERJA SAMA DI SUBREGIONAL MEKONG**

*Sandy Nur Ikfal Raharjo*

*“Around two decades ago, who would believe that the people of our six countries would be able to commute easily and conveniently like today? No one would believe that entrepreneurs and industries would be able to transport raw materials or parts across Thailand-Lao PDR-Vietnam borders in one day. This is the result of our cooperation (GMS), bringing us success in building transport infrastructure that connects 320 million people.”*

(Prayut Chan-o-cha, Perdana Menteri Thailand)

### **A. SEKILAS TENTANG SUBREGIONAL MEKONG**

Kutipan pidato pembukaan dari Perdana Menteri Thailand pada *The 5<sup>th</sup> Greater Mekong Subregion Summit* di Bangkok Desember 2014 tersebut menggambarkan pengakuan politik pimpinan negara atas keberhasilan kerja sama *Greater Mekong Subregion* (GMS). Kerja sama yang dibentuk pada 1992 tersebut kini diakui telah berjasa dalam membangun kemajuan infrastruktur transportasi bagi keenam negara

anggotanya, yaitu Kamboja, Laos, Myanmar, Thailand, Tiongkok, dan Vietnam.

Kerja sama GMS sebenarnya merupakan program kerja sama ekonomi subregional di antara enam negara di kawasan Indochina yang menjadi bagian dari daerah aliran Sungai Mekong. Kerja sama ini difasilitasi oleh Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) sejak pembentukannya hingga sekarang. Kerja sama ini mencakup wilayah seluas 2,6 juta km<sup>2</sup> dengan jumlah populasi sebanyak 333,8 juta jiwa (*Asian Development Bank 2015*). Sebagaimana telah disinggung pada bab-bab sebelumnya, tujuan kerja sama ini adalah meningkatkan hubungan ekonomi di antara negara-negara di Subregional (*Asian Development Bank 2012, 10*) yang sebelumnya terkenal sebagai daerah konflik. Visi kerja sama ekonomi GMS adalah terciptanya Subregional yang terintegrasi, sejahtera, dan harmonis melalui peningkatan 3Cs, yaitu *connectivity* (keterhubungan), *competitiveness* (daya saing), dan *community* (perasaan sebagai satu komunitas) (*Asian Development Bank 2012, 9*).

Selain kerja sama GMS, negara-negara di Subregional Mekong juga terlibat dalam beberapa skema kerja sama yang lain, seperti *Mekong River Commission* (MRC) yang berfokus pada pengelolaan Sungai Mekong, dan *Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy* (ACMECS). Baik GMS, MRC, maupun ACMECS diharapkan mendorong terciptanya kesalingterhubungan dan pembangunan negara-negara di Subregional Mekong.

Namun, dalam menggapai visi tersebut masih ada beberapa tantangan yang harus dihadapi. *Pertama*, adanya kesenjangan pembangunan dan perekonomian antarnegara Subregional Mekong. Produk Domestik Bruto (PDB) Thailand pada 2013 mencapai 420 miliar US\$, jauh lebih besar daripada PDB Kamboja, Myanmar, Laos, dan Vietnam (KMLV), bahkan jika keempatnya digabungkan yang

hanya mencapai 260 miliar US\$.<sup>1</sup> Kesenjangan tingkat ekonomi antara Thailand dengan empat negara tersebut menimbulkan permasalahan tersendiri, misalnya dalam hal besarnya arus migrasi pekerja legal ataupun ilegal dari wilayah KMLV ke Thailand. Pada 2013, dari total estimasi 3,25 juta pekerja migran di Thailand, 2,76 juta (82,27%) di antaranya berasal dari Kamboja, Laos, dan Myanmar. Dari jumlah pekerja asal tiga negara tersebut, 59,53% di antaranya berstatus iregular (tidak memiliki izin bekerja). Selain itu, Thailand juga menjadi tujuan dari 127.038 orang yang berstatus sebagai *displaced persons*, pengungsi, dan pencari suaka dari Myanmar, baik yang terdaftar secara resmi maupun tidak (Huguet 2014 , 1–2).

*Kedua*, adanya perbedaan kepentingan negara-negara anggota, terutama antara kelompok negara hulu Mekong (*Upper Mekong River Basin*) yang terdiri dari Tiongkok dan Myanmar, dengan kelompok negara hilir (*Lower Mekong River Basin*) yang terdiri atas Laos, Thailand, Kamboja, dan Vietnam (Mekong River Commission 2010, 10). Setiap kegiatan eksplorasi Sungai Mekong yang dilakukan negara-negara di bagian hulu, misalnya pembuatan bendungan, dikhawatirkan berpengaruh negatif terhadap kondisi Sungai Mekong di bagian hilir, padahal banyak masyarakat pinggir sungai yang menggantungkan hidupnya dari sungai tersebut, baik sebagai sumber ikan darat maupun sebagai sumber irigasi pertanian (Food and Agriculture Organization 2011). Jika tidak dikelola dengan baik, perbedaan kepentingan tersebut berpotensi mengganggu implementasi berbagai kerja sama.

Oleh karena itu, bab ini membahas bagaimana negara-negara di Subregional Mekong mengelola dan memperjuangkan kepentingan mereka dalam berbagai wadah kerja sama yang ada. Analisis berfokus pada dua negara. *Pertama*, Myanmar sebagai representasi negara yang

---

<sup>1</sup> Pada 2013, PDB Thailand mencapai 420.167.439.497 US\$, diikuti Vietnam 171.222.005.906 US\$, Myanmar 63.030.965.487 US\$, Kamboja 15.249.684.397 US\$, dan Laos 10.759.607.831 US\$. (United Nations 2015)

tingkat perekonomiannya masih relatif rendah sekaligus negara hulu Sungai Mekong. *Kedua*, Thailand selaku perwakilan negara yang tingkat perekonomiannya relatif maju sekaligus negara hilir Sungai Mekong. Analisis tersebut menggunakan kerangka konseptual Wiering, Verwijmeren, Lulofs, dan Feld (2010) tentang kerja sama perbatasan regional dalam pengelolaan sungai seperti yang sudah dideskripsikan dalam bab I. Selain itu, kepentingan dua negara tersebut, terutama dalam hal pembangunan kesalingterhubungan, dibingkai melalui konsep tiga dimensi kesalingterhubungan fisik, kelembagaan, dan antarmasyarakat yang dipaparkan dalam *Master Plan on ASEAN Connectivity* (2011).

## B. KEPENTINGAN MYANMAR TERHADAP SUBREGIONAL MEKONG

Secara geografis, Sungai Mekong melewati wilayah Myanmar sepanjang 120 mil, di mana sebagian besar alirannya menjadi batas negara antara Myanmar dengan Laos (Sullivan 2010). Aliran tersebut kemudian menciptakan daerah lembah Sungai Mekong seluas 24.000 km<sup>2</sup> atau 4% dari total luas wilayah Myanmar (Food and Agriculture Organization 2011). Selain berbatasan dengan Laos, Myanmar juga berbatasan dengan dua negara anggota GMS lainnya, yaitu Thailand dan Tiongkok (Provinsi Yunnan) (Than 2005, 37–54).

Dari sisi ekonomi, ada beberapa kepentingan Myanmar terhadap Sungai Mekong, baik secara khusus maupun Subregional GMS secara umum. *Pertama*, Myanmar menjadi salah satu negara dengan PDB per kapita terendah di Asia Timur dan Pasifik, yaitu hanya 1.105 US\$ (seribu seratus lima dolar Amerika) pada Maret/April 2014. Faktor utama yang menghambat pembangunan ekonomi Myanmar adalah kondisi infrastruktur yang buruk. Hampir setengah dari jalan yang ada tidak dapat dilewati ketika musim hujan (World Bank 2014). Oleh karena itu, perbaikan infrastruktur jalan/transportasi menjadi penting bagi Myanmar. Pembangunan infrastruktur transportasi sendiri

menjadi satu dari sembilan sektor prioritas kerja sama GMS (Asian Development Bank 2012).

*Kedua*, dari sektor energi, Myanmar memiliki tingkat ketersediaan listrik yang rendah. Infrastruktur energi yang ada hanya dapat memenuhi setengah dari jumlah permintaan listrik sehingga 73% penduduknya kekurangan akses listrik (World Bank 2014). Dalam memenuhi kebutuhan listriknya, Myanmar sebenarnya tidak bergantung pada Sungai Mekong sebagai sumber listrik tenaga air (*hydropower*). Hal ini mengingat pendeknya aliran sungai Mekong yang melewati Myanmar. Myanmar lebih mengandalkan Sungai Nusan Salween sebagai sumber listrik tenaga airnya. Kepentingan listrik Myanmar terhadap Sungai Mekong lebih bersifat tidak langsung, yaitu terhadap Pembangkit Listrik Mekong (*Mekong Power Grid*) yang dapat menjadi akses terhadap listrik negara-negara di Subregional GMS (Peipei 2011).

Dari sektor perdagangan, Sungai Mekong dan Subregional GMS penting bagi Myanmar dalam rangka perdagangan lintas batas. Myanmar menjalin perdagangan lintas batas yang cukup erat dengan Provinsi Yunnan (Tiongkok) dan Thailand. Komoditas yang diperdagangkan secara lintas batas meliputi kayu, batu berharga (*gemstones*), produk perikanan, elektronik, produk agro-industri, dan pakaian. Beberapa komoditas kayu, batu berharga, dan produk fosil sebenarnya tidak boleh diekspor, tetapi tetap diperdagangkan melalui jalur lintas batas secara ilegal (Aung 2009). Jalur yang dipakai dapat melalui darat maupun Sungai Mekong, terutama yang menuju Yunnan, Tiongkok.

Menurut data statistik, nilai perdagangan lintas batas hanya sebesar 7% dari total nilai perdagangan Myanmar. Namun, nilai perdagangan lintas batas yang sebenarnya kemungkinan besar jauh lebih tinggi karena banyak aliran barang yang tidak terdokumentasikan (ilegal), yang nilainya mencapai 1 miliar US\$ pada 2006. Dengan demikian,

nilai perdagangan lintas batas yang sebenarnya dapat mencapai 25% dari total nilai perdagangan Myanmar (Aung 2009, 6).

Ada beberapa hambatan yang dihadapi dalam praktik perdagangan lintas batas Myanmar dengan negara-negara GMS, misalnya sistem lisensi dan bea ekspor/impur yang tinggi. Oleh karena itu, Myanmar berkepentingan agar hambatan-hambatan perdagangan lintas batas dapat dikurangi. GMS sendiri menetapkan fasilitasi perdagangan (*trade facilitation*) sebagai salah satu sektor prioritas program-programnya (Asian Development Bank 2012, 3).

Selain kepentingan ekonomi, Myanmar juga memiliki kepentingan politik-keamanan terhadap Sungai Mekong dan Subregional GMS. Bagian wilayah Myanmar yang dilewati Sungai Mekong berada di negara bagian Shan sebelah timur, tepatnya di Kawasan Khusus No.4/*Special Region No.4* (lihat Gambar 4.1). Wilayah ini dikuasai oleh kelompok milisi yang melawan pemerintah pusat Myanmar. Kawasan khusus ini mempunyai angkatan bersenjata sendiri, menggunakan plat kendaraan sendiri, dan memiliki fasilitas jalan dan listrik yang lebih baik dibanding dengan fasilitas serupa yang dibangun pemerintah Myanmar di Yangon. Ibu kota Kawasan Khusus No.4, Mong La, lebih terlihat seperti bagian dari wilayah Tiongkok dibanding dengan wilayah Myanmar. Listrik, internet, dan layanan telepon seluler semuanya berasal dari Tiongkok. Hampir semua yang tersedia di pasar pun berasal dari Tiongkok (Sullivan 2010).

Kehidupan perekonomian di kawasan ini mengandalkan industri hiburan (prostitusi dan perjudian). Para pelancong dari Thailand dan Tiongkok biasanya datang melintas batas dengan menggunakan bus dan kapal untuk bersenang-senang di wilayah ini. Pertanian juga menjadi industri utama, biasanya dilakukan oleh warga etnik lokal. Bisnis lain yang dijalankan adalah perdagangan obat-obatan terlarang, seperti methamphetamine dan opium. Obat-obatan tersebut diselundupkan ke Thailand untuk diteruskan ke negara-negara lain. Wilayah ini juga



Sumber: Chouvy (2004)

**Gambar 4.1** Peta Kawasan Khusus No. 4, Mong La

menjadi bagian dari kawasan Segitiga Emas yang terkenal sebagai sumber obat-obatan terlarang dunia. Hasil perdagangan obat-obatan tersebut digunakan oleh kelompok milisi untuk membiayai kegiatan mereka (Sullivan 2010).

Keberadaan kelompok milisi yang menguasai dan mengontrol Kawasan Khusus No. 4 ini tentu menjadi perhatian pemerintah pusat Myanmar. Mereka berkepentingan agar wilayah di tepi Sungai Mekong tersebut bersih dari kelompok milisi pemberontak yang memiliki hubungan dekat dengan oknum-oknum Tiongkok. Bantuan dari pemerintah (resmi) Tiongkok dan negara-negara lain yang berdekatan dapat menjadi alternatif strategi dalam memutus akses kelompok milisi terhadap sumber daya yang menjadi tumpuan pendanaan kegiatan mereka.

Kepentingan ekonomi dan politik-keamanan tersebut seharusnya sudah cukup menjadi dasar bagi Myanmar agar berpartisipasi aktif dalam kerja sama subregional, seperti GMS. Bagi Myanmar, forum tersebut dapat menjadi media untuk memperjuangkan kepentingannya, bersanding, atau bahkan berkompetisi dengan kepentingan negara anggota yang lain.

### C. KEPENTINGAN THAILAND TERHADAP SUBREGIONAL MEKONG

Wilayah Thailand dilalui oleh aliran Sungai Mekong sepanjang 1.100 km, dan aliran sungai itu sekaligus menjadi garis batas antara Thailand dan Laos. Panjang garis perbatasan Thailand-Laos adalah 1.835 km, terdiri atas 735 km batas darat dan 1.100 km batas sungai (Raharjo 2016, 105). Aliran Sungai Mekong menciptakan daerah lembah sungai seluas 184.000 km<sup>2</sup> atau sekitar 36% dari total luas wilayah Thailand (Food and Agriculture Organization 2011). Selain berbatasan dengan Laos, Thailand juga berbatasan dengan negara GMS lainnya, yaitu Myanmar dan Kamboja.

Bagi Thailand, Sungai Mekong dan Subregional Mekong memiliki arti penting dalam bidang ekonomi. *Pertama*, Thailand membutuhkan suplai air Sungai Mekong untuk kepentingan irigasi pertanian dan penyediaan air minum. Thailand dikenal sebagai negara penghasil produk pertanian, seperti beras dan buah-buahan, terutama di bagian barat laut dan timur laut Thailand (Hirsch, Jensen, Boer, Carrard, FitzGerald, dan Lyster 2006; Posey 2005, 10). Untuk dapat mengairi lahan pertanian tersebut, Thailand memerlukan suplai air dari Sungai Mekong. Selain itu, berkembangnya Chao Phraya sebagai daerah industri dan perkotaan juga meningkatkan kebutuhan akan air bersih untuk konsumsi maupun bahan baku industri. Untuk memfasilitasi kebutuhan tersebut, Thailand membangun sejumlah *feeder reservoirs* di sepanjang Sungai Mekong. Untuk kebutuhan air minum, Thailand mengubah air sungai agar menjadi layak konsumsi dengan kapasitas 90 m<sup>3</sup>/detik pada 2005, dan ditargetkan dapat mencapai 300 m<sup>3</sup>/detik di kemudian hari (Posey 2005, 10). Oleh karena itu, Thailand berkepentingan agar negara-negara di bagian hulu tidak mengeksploitasi Sungai Mekong—oleh Perdana Menteri Thailand Abishit Vejjajiva pada 2010 disebut *unsustainable use of water*—sehingga volume air Sungai Mekong di bagian wilayah Thailand berkurang drastis (BBC News 2010).

Kepentingan ekonomi Thailand yang *kedua* terhadap Sungai Mekong adalah kebutuhan atas keberlanjutan industri ikan air tawar di Sungai Mekong, yang merupakan industri ikan air tawar terbesar di dunia. Produksi ikan di Sungai Mekong mencapai 2,3 juta ton setiap tahunnya dengan total nilai sekitar 2 miliar US\$ per tahun. Industri ikan air tawar ini ditujukan untuk konsumsi domestik dan kebutuhan ekspor. Besarnya nilai tersebut membuat banyak penduduk Thailand menggantungkan perekonomiannya pada industri perikanan air tawar, baik sebagai nelayan penangkap ikan maupun sebagai pekerja industri tersebut (Posey 2005, 10).

Kepentingan ekonomi *ketiga* terkait dengan penyediaan listrik tenaga air. Dari total konsumsi listrik di seluruh negara GMS, Thailand menjadi negara konsumen listrik terbesar, yaitu sekitar 45% (Asian Development Bank 2015). Kebutuhan akan listrik menjadi semakin penting bagi Thailand mengingat perekonomiannya merupakan yang paling maju di Subregional GMS. Thailand perlu mencari sumber listrik lain yang selama ini berbasis gas alam. Pembangunan pembangkit listrik tenaga batu bara dan tenaga nuklir sebagai alternatif sumber listrik mendapatkan protes dari dalam negeri, terutama terkait kekhawatiran terhadap dampaknya bagi lingkungan. Oleh karena itu, Thailand berkepentingan untuk meningkatkan ketersediaan sumber listrik yang lebih ramah lingkungan. Cara yang dapat dilakukan antara lain dengan membangun bendungan-bendungan untuk PLTA dan mengimpor listrik dari negara-negara anggota GMS lainnya, terutama dari Laos, Myanmar, dan Provinsi Yunnan-Tiongkok (Economic Consulting Associates 2010). Pihak pengembang dari Thailand terlibat dalam pembangunan bendungan Xayabury di Laos dengan kapasitas 1.260 Megawatt. Hasil produksi listriknya kemudian diekspor ke Thailand (Suhardiman, Giordano, dan Molle 2015).

Kepentingan ekonomi *keempat* adalah fasilitasi perdagangan lintas batas. Kedekatan geografis memunculkan perdagangan lintas batas antara Thailand dengan negara-negara tetangganya di Subregional Mekong. Tren perdagangan ini menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, terutama di wilayah utara Thailand. Di wilayah ini, total nilai perdagangan lintas batas pada periode 2011–2014 terus meningkat dari 1,76 miliar US\$, 2,57 miliar US\$, 2,92 miliar US\$, hingga 3,46 miliar US\$ (Bank of Thailand 2015).

Dari total nilai perdagangan tersebut, nilai ekspor Thailand jauh lebih tinggi dibanding impornya. Dengan kata lain, negara-negara tetangga di Subregional Mekong lebih sebagai pasar bagi produk-produk Thailand. Semakin baiknya fasilitasi perdagangan lintas batas maka

**Tabel 4.1** Perdagangan Lintas Batas (*Border Trade*) di Wilayah Utara Thailand (dalam jutaan US\$)

| Negara Mitra        | 2014    | 2013    | 2012    | 2011    |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|
| Total Ekspor        | 3.192,3 | 2.689,9 | 2.395,2 | 1.611,0 |
| - Myanmar           | 2.322,6 | 1.879,1 | 1.629,3 | 1.112,1 |
| - Laos              | 775,5   | 700,7   | 610,0   | 377,3   |
| - Tiongkok (Yunnan) | 94,2    | 110,0   | 155,7   | 121,5   |
| Total Impor         | 271,9   | 227,2   | 180,5   | 149,0   |
| - Myanmar           | 146,9   | 102,2   | 53,2    | 31,5    |
| - Laos              | 104,0   | 104,6   | 106,9   | 94,4    |
| - Tiongkok (Yunnan) | 20,9    | 20,2    | 20,3    | 22,9    |

Sumber: Bank of Thailand (2015)

akan semakin menguntungkan bagi Thailand. GMS sendiri memiliki program fasilitasi perdagangan lintas batas melalui *Cross-Border Transport Agreement* (CBTA), di samping pembangunan infrastruktur jalan untuk memudahkan transportasi barang antarnegara.

Selain kepentingan ekonomi, Sungai Mekong dan Subregional GMS juga memiliki arti penting bagi Thailand dalam aspek politik keamanan, baik yang bersifat tradisional maupun nontradisional. Terkait isu keamanan tradisional, Thailand masih memiliki permasalahan batas wilayah di Sungai Mekong dengan Laos. Beberapa pulau yang terletak di Sungai Mekong sebenarnya sudah ditetapkan kepemilikannya, tetapi ketika air sungai surut, pulau tersebut tersambung dengan daratan negara tetangga (Raharjo 2016). Kondisi ini dapat dijumpai di perbatasan Sungai Mekong Nongkhai-Thanaleng, di dekat kota Vientiane.

Isu keamanan tradisional lainnya adalah keberadaan kelompok separatis di sekitar perbatasan Thailand-Laos di Sungai Mekong. Kelompok separatis Suku Hmong, seperti *Pao's Lao United Independent Front* dan *the Lao United Independent Army*, menggunakan wilayah Thailand untuk membangun kekuatan melawan pemerintahan sah Laos (Raharjo 2016, 112). Isu suku Hmong ini menjadi ganjalan dalam

hubungan Thailand-Laos. Laos pernah menuduh pemerintah Thailand mendukung gerakan anti-komunis yang dipimpin oleh Vang Pao ini (Minorities at Risk Project 2004).

Mengenai isu keamanan non-tradisional, ada beberapa hal yang seharusnya mendapatkan perhatian serius pemerintah Thailand. Pertama, maraknya perdagangan obat-obatan terlarang di sekitar Sungai Mekong. Berdasarkan laporan penelitian tim Perbatasan P2P LIPI Tahun 2013 tentang *Masalah Perbatasan Thailand-Laos*, pusat perdagangan obat-obatan terlarang ini berada di Segitiga Emas yang menjadi titik perbatasan Thailand dengan dua negara di Sungai Mekong, yaitu Myanmar dan Laos. Obat-obatan terlarang tersebut tidak hanya dijual dalam bentuk opium, tetapi juga dikonversi menjadi *methamphetamine* (dalam istilah lokal disebut *yaba*), *ice*, dan *crystal meth*. Kelompok yang mengorganisasi penjualan obat-obatan ini mempersenjatai diri dengan senjata api. Akibatnya, sering terjadi pertempuran antara petugas patroli dari Thailand dengan kelompok tersebut, terutama pada malam hari saat transaksi opium biasanya dilakukan (Raharjo 2016, 84). Terkait dengan isu ini, pemerintah Thailand berusaha mengubah citra Segitiga Emas dari daerah penghasil opium menjadi daerah tujuan wisata. Kerja sama GMS dapat menjadi wadah bagi Thailand untuk mendukung usaha tersebut karena pariwisata merupakan salah satu dari sembilan sektor prioritas kerja sama tersebut (Asian Development Bank 2012, 3).

Kedua, masalah migran ilegal yang masuk ke Thailand dari beberapa negara di Subregional GMS, terutama Laos dan Myanmar. Berdasarkan penelitian tim perbatasan P2P-LIPI tahun 2010 tentang masalah ekonomi politik di perbatasan Myanmar-Thailand, isu migran ilegal dari Myanmar ke Thailand menjadi permasalahan utama yang terjadi di perbatasan kedua negara (Kartini 2013). Demikian pula dengan alur migrasi ilegal dari Laos, di mana provinsi-provinsi yang

menjadi perbatasan Thailand-Laos di sepanjang Sungai Mekong menjadi jalur migrasi ilegal menuju ke wilayah Bangkok, Nong Khai, dan Samut Sakhon di wilayah Thailand (Beesey 2004, 83–84).

Kepentingan Thailand dalam isu-isu ekonomi dan politik keamanan tersebut seharusnya dapat diperjuangkan dalam wadah kerja sama GMS. Hal ini karena permasalahan-permasalahan itu umumnya bersifat lintas batas sehingga tidak hanya menjadi kepentingan Thailand, tetapi juga kepentingan negara-negara tetangganya di Subregional GMS. Dengan demikian, ada kepentingan bersama yang dapat menjadi modal bagi kerja sama yang kuat di antara negara-negara tersebut.

#### D. DIPLOMASI MYANMAR DALAM KERJA SAMA DI SUBREGIONAL MEKONG

Berbagai kepentingan Myanmar terhadap Subregional Mekong, baik ekonomi maupun politik keamanan, perlu diperjuangkan. Merujuk pendapat Wiering, Verwijmeren, Lufols, dan Feld (2010), penelaahan suatu negara dalam sebuah kerja sama lintas batas pengelolaan sungai dapat dilakukan melalui analisis proses negosiasi (diplomasi) terhadap konsep-konsep kunci, seperti aktor, kepentingan, dan sumber daya. Negosiasi atau diplomasi tersebut dapat dilakukan, baik secara unilater, bilateral, regional, maupun internasional. Bila merujuk pada sejarah pelaksanaan politik luar negeri pascamerdeka hingga berakhirnya Perang Dingin, Myanmar cenderung menjalankan hubungan luar negeri berdasarkan prinsip bilateralisme dan netralisme. Hal ini terkait dengan cara pandangnya melihat dunia dengan kaca mata realis, bahwa negara harus bergantung pada dirinya sendiri untuk dapat bertahan (Myoe 2006, 3). Oleh karena itu, Myanmar cenderung tidak tertarik dengan regionalisme yang berbasis semangat kesalingtergantungan antarnegara.

Seiring dengan berakhirnya Perang Dunia II dan munculnya Amerika Serikat sebagai negara adidaya tunggal, peta politik dunia dan kawasan pun berubah. Myanmar tidak dapat lagi berpijak pada prinsip netralisme secara kaku karena negara adidaya dapat turut campur dalam urusannya. Terlebih lagi, terdapat kondisi yang bertolak belakang antara Myanmar yang masih dikuasai junta militer dengan tren demokrasi yang semakin menjadi arus utama. Oleh karena itu, dalam rangka menjaga keamanan nasional dan menjaga keamanan rezimnya, Myanmar melibatkan diri dalam regionalisme. Namun, regionalisme tersebut harus bebas dari manipulasi negara besar dan berdasarkan prinsip tidak saling mencampuri urusan negara lain (Myoe 2006, 4).

Salah satu regionalisme yang diikuti Myanmar pada awal masa berakhirnya Perang Dingin adalah kerja sama *Greater Mekong Sub-region* pada 1992. Dari segi anggota, GMS terdiri atas negara-negara yang waktu itu bukan tergolong negara *superpower*, yaitu Kamboja, Laos, Thailand, Vietnam, Tiongkok, dan Myanmar sendiri. Perlu diingat bahwa pada awal 1990-an Tiongkok masih belum sebesar sekarang.<sup>2</sup> Asumsi pada waktu itu, GMS relatif bebas dari manipulasi negara besar. Adapun dari segi prinsip nonintervensi, kerja sama sub-regional ini lebih bertujuan untuk pembangunan ekonomi dan tidak membahas isu-isu politik yang bersifat sensitif. Walaupun banyak kekuatan besar, seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa, menuduh Myanmar melakukan pelanggaran HAM dan memberi sanksi berupa embargo ekonomi, GMS tidak memberikan tekanan atau turut campur

---

<sup>2</sup> Pada awal 1990-an, Tiongkok belum dianggap sebagai kekuatan ekonomi besar di dunia yang dapat menyaingi Amerika Serikat. Walaupun pertumbuhan ekonomi Tiongkok yang menakjubkan (di atas 10% per tahun) mulai berlangsung pada 1992, kekuatan ekonomi Tiongkok baru dianggap berpotensi menyaingi kekuatan Amerika Serikat pada dekade 2000-an, terutama pada saat terjadi Krisis Finansial Global 2008 yang mengguncang perekonomian AS dan dunia (Raharjo 2011).

tangan dalam urusan politik domestiknya. Dengan demikian, GMS memenuhi kriteria regionalisme yang cocok bagi Myanmar.

Selain GMS, Myanmar juga terlibat dalam beberapa kerja sama regional atau subregional lainnya. Pada 23 Juli 1997, Myanmar resmi bergabung dalam ASEAN yang terkenal dengan prinsip non-intervensinya. Pada 22 Desember 1997, Myanmar bergabung dalam kerja sama lintas regional Asia Tenggara-Asia Selatan bernama *Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMSTEC) bersama Thailand, Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, dan Sri Lanka. Pada 12 November 2003, Myanmar menjadi tuan rumah berdirinya ACMECS yang berorientasi pada kerja sama ekonomi dengan empat negara Indochina lainnya. Selain kerja sama tersebut, Myanmar juga bergabung dalam beberapa forum subregional lain, seperti *Asian Cooperation Dialogue* (ACD) dan *Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Forum* (BCIM) (*Interim Country Partnership Strategy: Myanmar 2012*), walaupun implementasi kerja samanya belum signifikan ASEAN dan GMS.

Ada beberapa capaian Myanmar dalam GMS dan kerja sama regional/subregional lainnya. Dalam bidang pertanian, Myanmar menyadari bahwa perekonomiannya sangat bergantung pada sektor pertanian sebagai penyedia lapangan kerja, sumber utama ekspor, dan kontributor terhadap produk domestik bruto. Oleh karena itu, pemerintah Myanmar berkoordinasi dengan mitra-mitra dalam GMS untuk meningkatkan perdagangan pertanian intra Subregional, termasuk bergabung dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan, mengatasi naiknya biaya energi (untuk produksi), dan mengembangkan produk-produk makanan berbasis pertanian (*Asian Development Bank 2012, 69–85*). Myanmar telah mengikuti *Core Agriculture Support Program* (CASP) fase pertama dan fase kedua (2011–2015), yang memvisikan kemunculan GMS sebagai produsen utama makanan aman (*Interim Country Partnership Strategy: Myanmar, 2012–2014*).

Dalam sektor energi, selama ini Myanmar sangat bergantung pada penggunaan sumber energi tradisional, misalnya kayu bakar dan batu bara. Wilayah Myanmar sangat kaya dengan sumber energi, bukan hanya batu bara, tetapi juga gas dan *hydropower* (energi berbasis air). Pemerintah Myanmar mulai memberikan perhatian terhadap isu perubahan iklim dengan mempromosikan penggunaan bahan bakar alternatif di tingkat rumah tangga, mempromosikan penggunaan sumber daya energi yang baru dan terbarukan secara lebih luas, dan mempromosikan efisiensi dan konservasi energi. Myanmar juga memanfaatkan keterhubungan lintas batas dengan negara-negara GMS untuk mengembangkan ekspor energi *hydropower* dan gas ke negara tetangganya (Interim Country Partnership Strategy 2015). Pada KTT GMS pertama di Phnom Penh November 2002, Myanmar menandatangani *Inter-Governmental Agreement on Regional Power Trade* dalam rangka memajukan kesiapan pengaturan perdagangan energi (listrik). Myanmar aktif dalam kegiatan-kegiatan *Regional Power Trade Coordinating Committee* (RPTCC), seperti memperbarui rencana besar (*master plan*) dalam interkoneksi energi dan mempromosikan standar kinerja jaringan listrik. Myanmar juga terlibat aktif dalam upaya pembentukan *Regional Power Coordination Center* (RPCC) yang akan mengawasi pelaksanaan perdagangan energi (listrik) di masa depan (Interim Country Partnership Strategy 2012–2014).

Dalam bidang lingkungan, Myanmar dianugerahi perairan darat (sungai) dan perairan laut yang luas dan kaya sumber daya alam. Myanmar juga mempunyai cadangan mineral minyak dan gas yang cukup signifikan. Selain itu, hampir setengah wilayah negara ini tertutupi oleh hutan yang menjadi kekayaan biodiversitas dengan 7.000 jenis tanaman dan menjadi habitat bagi lebih dari 1.000 jenis burung. Sumber daya alam tersebut tentu perlu dikelola secara berkelanjutan. Oleh karena itu, pemerintah Myanmar berkoordinasi dengan negara-negara GMS dan mitra luar dalam inisiatif kerja sama

lingkungan, yakni Asian Development Bank tahun? Myanmar telah mendapatkan keuntungan dari pelaksanaan fase pertama program lingkungan GMS bernama *Core Environment Program-Biodiversity Conservation Corridor Initiative* (CEP-BCI) dari tahun 2006 hingga 2011. Fase pertama ini membantu Myanmar membangun metode perlindungan lingkungan dan sosial melalui *Strategic Environment Assessments* dan *Environmental Performance Assessments*. Fase kedua program tersebut (2012–2016) berfokus pada peningkatan sistem perencanaan lingkungan, pengelolaan konservasi biodiversitas lintas batas dan kehidupan lokal, pengembangan strategi ketahanan berbasis rendah karbon, serta penguatan kelembagaan dan keuangan untuk pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan (*Interim Country Partnership Strategy 2012–2014*).

Dalam bidang sumber daya manusia (SDM), Myanmar bekerja sama dengan negara-negara anggota GMS membangun dan meningkatkan kualitas SDM melalui *the Phnom Penh Plan for Development Management*. Saat ini telah terbentuk lembaga antarpemerintah (*intergovernmental institution*) bernama *The Mekong Institute* yang berfokus pada pembangunan SDM negara-negara anggota GMS. Myanmar juga berkolaborasi dengan negara-negara GMS dalam hal perlindungan sosial untuk anak-anak, inisiatif anti-perdagangan manusia, pengendalian penyakit menular, dan migrasi tenaga kerja (*Asian Development Bank 2012, 76*).

Dalam bidang komunikasi, Myanmar terus melakukan koordinasi dengan negara-negara tetangganya di GMS untuk memodernisasi dan meningkatkan sistem teknologi informasi. Secara internal, program tersebut meliputi pengembangan sistem komunikasi pedesaan. Secara eksternal, program tersebut berupa peningkatan jaringan interlokal antarnegara (*Asian Development Bank 2012, 78*). Myanmar juga terlibat aktif dalam pembahasan pengembangan *Information Superhighway Network* (ISN) yang akan menyediakan layanan *broadband* untuk

suara, data, dan akses internet untuk berbagai aplikasi *e-commerce* dan *e-government*. Dengan demikian, keterhubungan Subregional yang dibangun tidak hanya melalui pembangunan sarana infrastruktur jalan, tetapi juga melalui keterhubungan komunikasi (Interim Country Partnership Strategy 2012–2014).

Dalam sektor pariwisata, Myanmar telah dan masih terus berkoordinasi melalui wadah GMS untuk mempromosikan pariwisata yang mampu mendatangkan mata uang asing (sebagai sumber devisa negara), menciptakan lapangan kerja, dan berkontribusi dalam pengurangan kemiskinan. GMS membentuk kelompok kerja pariwisata di tingkat Subregional (*subregional tourism working group*) yang menjadi forum untuk saling berbagi pengalaman dan keahlian di antara negara anggota GMS. Myanmar memanfaatkan hal ini untuk mengembangkan beberapa ikon pariwisatanya, seperti Pagoda Shwedagon dan Bagan, serta Danau Inlay dan Mandalay (Asian Development Bank 2012, 81).

Dalam sektor perdagangan dan investasi, selama ini sektor swasta di Myanmar kurang berkembang. Pemerintah Myanmar kemudian mulai mengimplementasikan reformasi regulasi yang mempromosikan investasi sektor swasta, terutama dalam bidang pertanian, pariwisata, dan manufaktur (Asian Development Bank 2012, 82). Wadah GMS dimanfaatkan oleh Myanmar untuk mendapatkan investasi. Sejak 1988, tidak ada pinjaman langsung dari ADB ke Myanmar. Dengan adanya GMS, Myanmar mendapatkan sejumlah proyek *Regional Technical Assistance* (RETA) yang dibiayai oleh ADB. Sampai 31 Desember 2011, dari 177 proyek RETA, Myanmar terlibat dalam 92 proyek di hampir semua sektor prioritas GMS (Interim Country Partnership Strategy: Myanmar, 2012–2014).

Selain itu, Myanmar memanfaatkan GMS untuk mengembangkan perdagangan dengan negara-negara tetangga, terutama perdagangan lintas batas. Berdasarkan studi yang dilakukan pemerintah Myanmar,

perdagangan lintas batas terbukti meningkatkan jumlah lapangan pekerjaan (sehingga mengurangi pengangguran) dan tingkat pendapatan. Dengan demikian, perdagangan lintas batas membantu mengurangi kesenjangan antara wilayah pusat dengan wilayah perbatasan (Than 2005, 52–53). Namun, berbagai dampak negatif perdagangan lintas batas pun perlu diantisipasi, seperti penyelundupan barang dan perdagangan manusia.

Dalam sektor transportasi, Myanmar mengidentifikasi diri sebagai jalur penting yang menghubungkan wilayah Asia Tenggara dengan Asia Selatan. Dalam GMS, Myanmar merupakan jalur penting yang menghubungkan Tiongkok (Yunnan) dengan hub-ekonomi GMS, yaitu Thailand. GMS membangun *North South Economic Corridor* (NSEC) dari Yunnan melewati wilayah Myanmar menuju Thailand melalui jalur Kunming-ChiangRung-ChiangTung-Tachileik-Mae Sai-Chiang Rai. Untuk dapat memanfaatkan NSEC dengan baik, Myanmar berusaha mengembangkan jalan yang menghubungkan wilayah-wilayah domestiknya dengan jalan yang dilalui NSEC.

Selain NSEC, Myanmar juga dilalui oleh jalur *East West Economic Corridor* (EWEC). Jalur ini merupakan koridor yang infrastrukturnya paling maju dibanding dengan koridor lainnya. Ada 240 km jalan di Myanmar, yang menjadi bagian dari GMS, dibangun dengan bantuan dari sektor swasta Thailand. Ada dua kota utama di Myanmar yang dilalui, yaitu Myawaddy dan Mawlamyine. Di bagian paling barat EWEC akan dibangun pelabuhan laut di Mawlamyine, Myanmar, yang akan berperan mendukung transportasi dan perdagangan lintas batas (Interim Country Partnership Strategy: Myanmar 2012–2014).

Perluasan EWEC juga dilakukan dengan membangun jalan dari Myawaddy ke Kawkareik yang seharusnya selesai pada Juli 2015 (Asian Development Bank 2014), tetapi per Agustus 2015 jalur yang sudah selesai adalah Thin Gan Nyi Naung-Kawkareik (Karen Human Rights Group 2016). Pada 2015, ADB membiayai proyek pengembangan jalan

di EWEC bagian Myanmar, termasuk 80 juta US\$ untuk rehabilitasi jalan dari Maubin ke Phyapon. Proyek ini membantu menghubungkan wilayah delta yang subur dan produktif dengan wilayah pasar yang lebih luas (Asian Development Bank 2015).

Pada 2011, *GMS Ministerial Conference* di Phnom Penh secara resmi menyetujui wilayah Dawei di Myanmar menjadi bagian dari *Southern Economic Corridor* (SEC). Pembangunan jalan dari perbatasan Thailand ke pelabuhan Dawei dikerjakan pihak swasta Thailand. Berdasarkan persetujuan dengan pemerintah Myanmar, pihak swasta Thailand akan membangun 203 proyek dengan nilai total 30 miliar Baht untuk mendukung pembangunan pelabuhan laut dalam dan kawasan industri di Dawei (Asian Development Bank 2015).

GMS juga mengajukan pengembangan dua koridor baru yang akan menghubungkan GMS dengan Asia Selatan melalui Myanmar. *Pertama*, Koridor Barat (*Western Corridor*) yang akan menghubungkan Mawlamyine dan Naypyidaw di Myanmar dengan Tamu di India. *Kedua*, Koridor Utara (*Northern Corridor*) yang akan menghubungkan Guangxi-Yunnan-Myanmar-India melalui jalur Nanning-Kunming-Dali-Ruili-Lashio-Mandalay-Tamu (Asian Development Bank 2015).

Kemajuan yang dicapai dalam berbagai sektor tersebut menunjukkan bahwa GMS berperan positif sebagai wadah bagi Myanmar untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya. Perbedaan kepentingan yang ditakutkan akan menjadi penghalang, seperti dalam dikotomi negara hilir-negara hulu, tidak terlalu tampak dalam pelaksanaan kerja sama subregional GMS. Hal ini dapat terjadi karena GMS tidak membicarakan isu-isu politik dan hanya berfokus pada isu ekonomi sehingga orientasi dan semangat yang terbangun dalam kerja sama tersebut hampir selalu mengarah pada kerja sama. Perbedaan kuantitas dan kualitas keuntungan yang didapatkan oleh masing-masing negara memang terjadi, tetapi hal tersebut hingga saat ini belum menjadi isu yang signifikan. Namun, hal tersebut perlu diantisipasi agar tidak

menjadi pemicu keretakan dalam hubungan kerja sama GMS pada masa mendatang. Salah satu strategi yang dapat diterapkan adalah mendistribusikan proyek-proyek GMS secara proporsional ke setiap negara anggotanya.

#### E. DIPLOMASI THAILAND DALAM KERJA SAMA DI SUBREGIONAL MEKONG

Seperti telah disebutkan pada awal tulisan ini, Thailand merupakan negara yang perekonomiannya paling maju di antara negara-negara ASEAN bagian utaranya lainnya. Negara itu berperan sebagai hub ekonomi di Subregional Mekong (Development Analysis Network 2005, 5). Selain itu, Thailand relatif lebih berpengalaman dalam mengikuti berbagai forum regionalisme/subregionalisme. Pada 1967, Thailand bersama empat negara lainnya mendirikan ASEAN, salah satu organisasi regional yang cukup berhasil dan masih bertahan hingga sekarang. Gabungan kemajuan ekonomi dan pengalaman yang cukup mumpuni ini menciptakan posisi dan peran penting Thailand di kawasan Asia Tenggara, termasuk di Subregional Mekong. Hal ini terlihat dari keterlibatan Thailand dalam beberapa forum kerja sama subregional.

*Pertama*, pada 1992, Thailand menjadi negara anggota kerja sama GMS sejak awal didirikan. Keterlibatan Thailand dalam kerja sama ini didasari oleh kesadaran pentingnya Sungai Mekong (dan kawasan sekitarnya) bagi perdamaian dan pembangunan di Asia Tenggara. Oleh karena itu, GMS merupakan wadah yang penting dalam upaya meningkatkan pembangunan koridor ekonomi, kerja sama teknologi dan pendidikan, pemanfaatan sumber daya secara efektif, dan akses terhadap pasar internasional, bukan hanya untuk Thailand sendiri, tapi juga untuk lima anggota lainnya (Ministry of Foreign Affairs Kingdom of Thailand 2014, 51).

*Kedua*, pada 1995, Thailand bersama dengan tiga negara Mekong bagian bawah (Kamboja, Laos, dan Vietnam) menyepakati berdirinya *Mekong River Commission* (MRC). Kerja sama ini memiliki visi menciptakan lembah Sungai Mekong yang makmur secara ekonomi, adil secara sosial, dan berwawasan lingkungan. Thailand dan negara anggota lainnya sepakat menjalankan misi MRC dalam pengelolaan sumber daya air dan pembangunan potensi ekonomi sungai untuk kepentingan bersama dan untuk kesejahteraan masyarakat (Mekong River Commission 2015).

*Ketiga*, pada 2003, menyadari adanya gap tingkat ekonomi antara Thailand dengan negara-negara tetangganya, Thaksin Shinawatra selaku perdana menteri Thailand saat itu mengusulkan pendirian Strategi Kerja Sama Ekonomi. Usul ini kemudian direalisasikan dengan pertemuan di Bagan, Myanmar pada November 2003 dan disepakatilah pendirian ACMECS (Asia Regional Information Center 2015). Bagi Thailand, ACMECS merupakan pilar penting bagi perdamaian dan pembangunan di daratan Asia Tenggara. ACMECS juga berperan penting sebagai penghubung antara Asia bagian barat dan selatan dengan Asia Pasifik. Berdasarkan hasil KTT ACMECS kelima pada 2013, ACMECS berkolaborasi dalam beberapa area kunci, yaitu keterhubungan fisik dan ekonomi, pembukaan dan peningkatan pos pemeriksaan di sepanjang perbatasan Thailand, promosi pasar tunggal, kerja sama penciptaan standar beras dan saling berbagi pasar, promosi investasi terhadap tanaman ekonomis melalui kerja sama kontrak-pertanian, koridor pariwisata dan visa tunggal ACMECS, dan yang tak kalah penting adalah pembangunan sumber daya manusia (Ministry of Foreign Affairs Kingdom of Thailand 2013, 51).

Dari beberapa kerja sama tersebut, GMS menunjukkan diri sebagai kerja sama yang paling berkembang dibanding dengan dua kerja sama lainnya. GMS juga dinilai sebagai skema pembangunan yang paling efektif di Subregional ini (Ishida 2008, 138). Sementara

itu, MRC, berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Ellen Becker, dinilai belum efektif dalam memengaruhi kebijakan negara-negara anggotanya. Ketidakefektifan ini disebabkan oleh dua hal, yaitu 1) ketidakikutsertaan dua negara hulu—terutama Tiongkok—sebagai negara anggota; dan 2) perbedaan posisi geografi (hulu-hilir/atas-bawah, panjang-pendek) negara-negara tersebut terhadap Sungai Mekong yang membuat tingkat kemauan masing-masing negara untuk bekerja sama berbeda-beda (Backer 2007, 50). Adapun ACMECS masih dalam proses mengembangkan konsep, terlihat dari baru ditetapkannya area prioritas pada 2013 lalu. Dengan demikian, analisis terhadap capaian-capaian Thailand dalam kerja sama di Subregional Mekong akan lebih mudah dilihat dari implementasi kerja sama GMS.

Ada beberapa capaian pelaksanaan program GMS di Thailand. Dalam sektor pertanian, Thailand dapat dianggap sebagai negara yang paling maju di antara negara GMS lainnya. Negara ini sudah mempunyai industri pertanian yang canggih dan didukung program ekspor produk pertanian yang sangat kompetitif. Kemajuan sektor pertanian tersebut berpengaruh terhadap penurunan tingkat kemiskinan di daerah perdesaan dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, Thailand memainkan peran sebagai pemimpin dalam berbagi pengalaman kepada negara lainnya. Thailand juga memanfaatkan GMS sebagai wadah mempromosikan produk pertanian di Subregional Mekong. Dengan terbangunnya infrastruktur jalan melalui pembangunan berbagai koridor ekonomi, Thailand dapat dengan lebih mudah mengekspor produk hasil pertaniannya ke negara anggota GMS. Kerja sama lain dalam sektor ini adalah bersama-sama mengatasi penyakit tanaman dan hewan yang bersifat lintas batas dan membangun ketahanan sektor pertanian terhadap perubahan iklim (Asian Development Bank 2012, 89).

Dalam bidang energi, Thailand dan negara-negara anggota GMS bekerja sama memitigasi pemanasan global dan menurunkan emisi

karbon di seluruh Subregional Mekong melalui saling berbagi informasi dan bekerja sama mengembangkan energi terbarukan, bahan bakar bersih, efisiensi energi, dan konservasi. Thailand bersama mitra GMS-nya mengembangkan sumber energi lokal, misalnya biomassa, tenaga surya, dan tenaga angin untuk mengurangi ketergantungan terhadap bahan bakar fosil (Asian Development Bank 2012, 91).

Dalam bidang lingkungan, Thailand menjadi rumah bagi Pusat Operasi Lingkungan (*Environmental Operations Center*) GMS yang mengoordinasikan inisiatif-inisiatif lingkungan dalam Subregional Mekong. Thailand juga berbagi keahlian dengan negara anggota GMS lainnya mengenai cara meningkatkan keamanan/ketahanan air, mengurangi hilangnya tutupan hutan, dan mengelola sampah padat serta berbahaya. Thailand juga menjadi contoh dalam mendesentralisasikan pengelolaan lingkungan kepada komunitas lokal (Asian Development Bank 2012, 93).

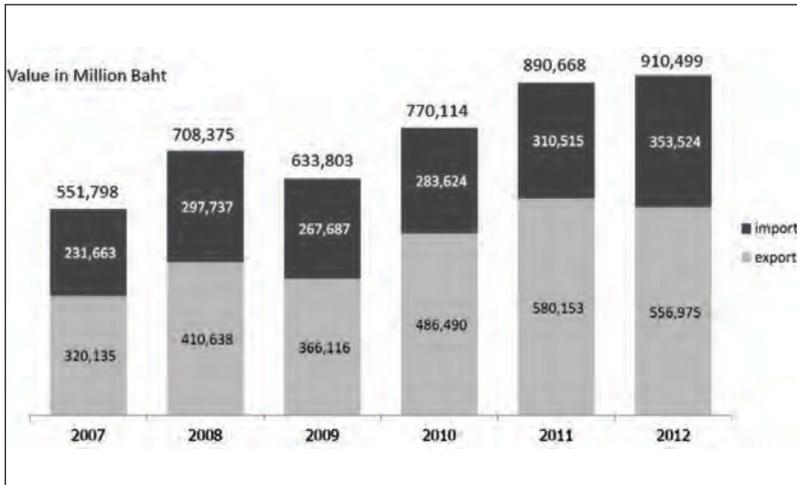
Dalam bidang sumber daya manusia, Thailand bersama anggota GMS lainnya menjalankan berbagai aktivitas pengembangan SDM dengan saling mengakui keterampilan kejuruan antarnegara. Kota Khon Kaen di Thailand juga menjadi kantor pusat dari *Mekong Institute*, organisasi antarpemerintah negara-negara anggota GMS yang menyediakan, melaksanakan, dan memfasilitasi pembangunan SDM terintegrasi, program pembangunan kapasitas, dan proyek pembangunan terkait dengan isu-isu kerja sama dan integrasi di GMS (Mekong Institute 2015). Selain itu, Thailand juga bekerja sama melawan perdagangan manusia mengingat wilayahnya sering dijadikan tempat tujuan perdagangan manusia dan migrasi ilegal lainnya.

Dalam bidang telekomunikasi, Thailand terlibat aktif dalam pembangunan koneksi lintas batas di bawah kerangka *GMS Information Superhighway Network*. Thailand juga dipercaya mengembangkan teknologi informasi dan komunikasi di daerah perdesaan Subregional Mekong. Selain itu, Thailand berbagi pengalaman dan membantu

negara GMS lainnya untuk membangun kapasitas infrastruktur telekomunikasi yang canggih (Asian Development Bank 2012, 97).

Dalam sektor pariwisata, Thailand—yang selama ini dikenal sebagai salah satu tujuan utama wisata dunia—berperan sebagai pintu masuk mempromosikan GMS sebagai tujuan wisata tunggal bagi para pelancong dunia (Asian Development Bank 2012, 98). Wisatawan yang hendak pergi ke Vietnam, Laos, Kamboja, atau Myanmar, biasanya transit terlebih dahulu di Thailand. Para wisatawan dapat melanjutkan perjalanan ke negara-negara tersebut dengan pesawat ataupun melalui pos perlintasan resmi di sepanjang perbatasan Thailand. Dengan demikian, hal ini semakin menguntungkan industri pariwisata Thailand dan negara anggota GMS lainnya.

Dalam sektor perdagangan dan investasi, Thailand dan negara-negara GMS menandatangani *Cross-Border Transport Agreement* (CBTA) yang memudahkan arus barang dan jasa melewati perbatasan. Thailand meratifikasi perjanjian utama CBTA pada 1999, sementara negara yang terakhir meratifikasinya adalah Myanmar pada 2003. Dalam kerangka CBTA, kendaraan, pengemudi, barang, dan penumpang diizinkan melewati perbatasan melalui sistem transportasi jalan GMS. Kemudahan tersebut meliputi penghilangan pemberhentian sementara atau keharusan untuk pindah muatan dan pengurangan waktu yang dibutuhkan untuk melakukan pelintasan batas (proses perizinan, pengesahan dokumen, dan lain-lain) (Asian Development Bank 2011). Dengan kata lain, CBTA merupakan perangkat lunak (*software*) yang melengkapi infrastruktur jalan yang sudah dibangun oleh GMS melalui berbagai koridor ekonominya. Pelaksanaan program tersebut dapat berdampak positif pada perdagangan lintas batas. Data perdagangan lintas batas Thailand menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun, yaitu dengan laju pertumbuhan majemuk tahunan (*compound annual growth rate*) mencapai 10,5% dari tahun 2007 hingga 2012.



Sumber: Chitranukroh (2014)

**Gambar 4.2** Grafik Perdagangan Lintas Batas Thailand Periode 2007–2012

Adapun komoditas utama perdagangan lintas batas tersebut bervariasi. Untuk produk impor, Thailand biasanya mendatangkan barang-barang bahan baku/produk ekstraktif dari Myanmar, Laos, dan Kamboja. Sebaliknya, untuk ekspor, Thailand mengirimkan produk-produk olahan hasil industri. Dengan kata lain, Thailand memanfaatkan negara-negara tetangganya di GMS sebagai sumber bahan baku industri yang lebih mudah dan murah, sekaligus sebagai pasar untuk produk industrinya.

Adapun dalam bidang transportasi, Thailand merupakan negara yang dilewati tiga koridor ekonomi utama GMS sekaligus. *Pertama*, *East West Economic Corridor* yang menghubungkan Vietnam, Laos, Thailand, dan Myanmar. Wilayah Thailand yang masuk jalur EWEC adalah Mukdahan (berbatasan dengan Laos), Kalasin, Khon Kaen, Phitsanulok, dan Mae Sot (berbatasan dengan Myanmar). *Kedua*, jalur *North South Economic Corridor* yang menghubungkan Yunnan (Tiongkok), Myanmar/Laos, dan Thailand. Jalur ini melewati Chiang

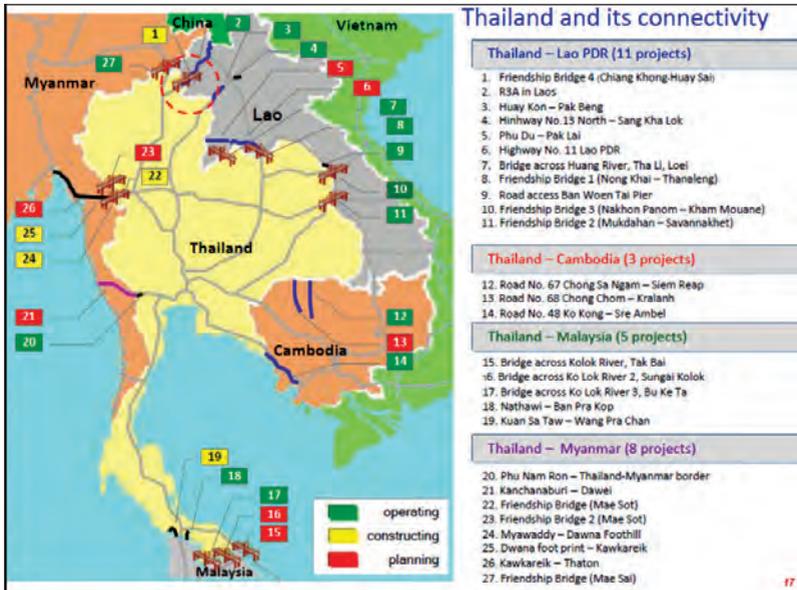
**Tabel 4.2** Komoditas Perdagangan Lintas Batas Thailand dengan Negara Tetangga Periode 2007–2012

| Economy  | Export                                                                                                                                                              | Import                                                                                                                                                |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Myanmar  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diesel</li> <li>• Benzene</li> <li>• Beverage</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Natural Gas</li> <li>• Animals</li> <li>• Tiber product</li> <li>• Metal</li> </ul>                          |
| Lao PDR  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diesel</li> <li>• Car and part</li> <li>• Computer</li> <li>• Benzene</li> <li>• Construction Machine and tools</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Copper</li> <li>• Timber product</li> <li>• Vegetable</li> <li>• Chemical</li> <li>• Grain</li> </ul>        |
| Cambodia | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engine</li> <li>• Sugar</li> <li>• Beverage</li> <li>• Cosmetic</li> <li>• Rubber tire</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vegetable</li> <li>• Iron</li> <li>• Alumunium product</li> <li>• Vegetable oil</li> <li>• Copper</li> </ul> |

Sumber: Chitranukroh (2014)

Rai dan Bangkok di Thailand. *Ketiga*, jalur *Southern Economic Corridor* yang menghubungkan Thailand dengan Kamboja dan Vietnam. Jalur ini juga menghubungkan tiga kota utama di daratan Asia Tenggara, yaitu Bangkok-Phnom Penh-Ho Chi Minh City (Asian Development Bank 2015; Chitranukroh 2014). Dengan terhubungnya wilayah Thailand dengan tiga koridor utama tersebut, perlintasan barang, jasa, dan manusia akan semakin mudah. Hal ini dapat semakin meningkatkan perekonomian Thailand.

Ada pula beberapa proyek yang dikerjakan dalam rangka menciptakan keterhubungan Thailand dengan negara-negara tetangganya di Subregional Mekong. Proyek tersebut berupa pembangunan infrastruktur yang menghubungkan wilayah Thailand dengan wilayah negara tetangga di perbatasan. Untuk wilayah perbatasan berupa sungai, proyek yang dikerjakan umumnya berupa pembangunan jembatan persahabatan (*friendship bridge*), seperti jembatan persahabatan



Sumber: Chitranukroh (2014)

**Gambar 4.3** Peta Proyek Pembangunan Keterhubungan Thailand dengan Negara Tetangga

yang menghubungkan antara Chiang Khong, Thailand, dengan Huay Sai (Huayxay) di Laos, yang juga menjadi bagian dari *North South Economic Corridor*.

Di satu sisi, semakin baiknya sektor transportasi sebagai hasil kerja sama GMS memberikan dampak positif bagi peningkatan perekonomian Thailand. Di sisi lain, kemudahan akses transportasi ini semakin memperbesar peluang terjadinya kejahatan lintas batas, seperti migrasi ilegal, perdagangan manusia, dan penyelundupan barang. Oleh karena itu, pengawasan yang efektif tetapi tetap mudah seharusnya diformulasikan di pos-pos lintas batas sepanjang perbatasan Thailand dengan negara tetangganya di Subregional Mekong.

## F. PERJUANGAN KEPENTINGAN MYANMAR DAN THAILAND DALAM KERJA SAMA SUBREGIONAL: EFEKTIFKAH?

Jika kita membandingkan kepentingan nasional Myanmar dan Thailand yang sudah diidentifikasi dan dipaparkan pada bagian awal tulisan dengan hasil yang negara tersebut raih dalam pelaksanaan kerja sama Subregional Mekong, ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan. *Pertama*, dari aspek ekonomi, sebagian kepentingan Myanmar dan Thailand telah atau sedang dipenuhi berbagai program kerja sama GMS. Misalnya, kepentingan Myanmar terhadap perbaikan infrastruktur dan perdagangan lintas batas sudah mulai diraih melalui pembangunan koridor-koridor ekonomi berikut CBTA-nya. Demikian pula kepentingan perdagangan lintas batas Thailand yang telah dipenuhi dengan adanya pembangunan koridor tersebut. Statistik memang menunjukkan adanya peningkatan nilai perdagangan lintas batas Thailand sejak koridor ekonomi tersebut dibangun. Penelitian Stone, Strutt, dan Hertel juga menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur dan fasilitasi perdagangan dalam GMS berdampak positif pada peningkatan pendapatan dan penurunan tingkat kemiskinan (Stone, Strutt, dan Hertel 2010). Dengan demikian, harus diakui bahwa kerja sama Subregional, seperti GMS, telah memberikan kontribusi positif bagi Myanmar dan Thailand dalam aspek ekonomi. Pembangunan tersebut juga mendukung penciptaan keterhubungan fisik (*physical connectivity*) melalui penciptaan jalan lintas batas dan keterhubungan kelembagaan (*institutional connectivity*) melalui pemberlakuan CBTA.

*Kedua*, walaupun GMS telah berkontribusi positif terhadap perekonomian Myanmar dan Thailand, signifikansinya masih harus dikaji ulang. Merujuk pada kerangka konseptual yang dikemukakan dalam bab I, kerja sama perbatasan seharusnya dapat menghilangkan hambatan fisik dan psikologis sehingga memperkuat kesejahteraan ekonomi masyarakat menuju integrasi wilayah (Lee dan Forss 2011).

Terkait dengan hal ini, berdasarkan penelitian yang dilakukan Hiroyuki Taguchi dengan menggunakan model perdagangan gravitasi (*gravity trade model*), didapatkan hasil bahwa selama periode 1980-an hingga 2000-an, terjadi peningkatan integrasi perdagangan Thailand dengan GMS. Namun, intensitas integrasi dengan GMS ini masih di bawah integrasi perdagangan Thailand dengan negara-negara ASEAN yang maju (seperti Indonesia, Malaysia, dan Singapura). Hal ini mungkin disebabkan oleh masih lemahnya keterlibatan sektor swasta negara-negara GMS selain Thailand (Taguchi 2011, 1).

*Ketiga*, ada beberapa kepentingan ekonomi Myanmar dan Thailand yang belum terpenuhi oleh pelaksanaan kerja sama tersebut, yakni masalah listrik. Kepentingan pemenuhan kebutuhan listrik di Myanmar dan Thailand belum terakomodasi dengan baik, walaupun sudah ada pusat koordinasi energi kawasan (*Regional Power Coordination Center*). Bagi Thailand, kepentingan pemenuhan kebutuhan listrik terkendala kurang efektifnya MRC dalam mengelola kepentingan-kepentingan yang berseberangan dengan rencana pembuatan bendungan di Sungai Mekong. Misalnya, rencana pembangunan bendungan Xayabury di Sungai Mekong bagian Laos, terkendala protes dari Kamboja dan Vietnam, padahal listrik hasil bendungan tersebut rencananya akan dieskpor ke Thailand.

Kepentingan lain yang masih belum terakomodasi dengan baik adalah pemenuhan kebutuhan air untuk irigasi dan industri ikan air tawar Thailand. Sampai saat ini, belum ada jaminan pasti bahwa ketersediaan air akan terus melimpah karena Tiongkok telah membangun beberapa bendungan besar di aliran Sungai Mekong bagian atas. Hal ini berpotensi mengancam suplai air bagi negara-negara di bagian bawah, termasuk Thailand. Mendiskusikan pengelolaan bendungan di hulu sungai tersebut dalam forum subregional juga sulit dilakukan, mengingat Tiongkok belum, dan sepertinya tidak mau, menjadi anggota MRC.

Dalam konteks tiga faktor yang memengaruhi keberhasilan kerja sama perbatasan yang dipaparkan dalam kerangka konseptual bab I (kehendak politik yang kuat, kelembagaan yang canggih, dan kestrategisan wilayah) (Thao 1999; Starr dan Thomas 2005), yang belum terlihat adalah kehendak politik yang kuat dari semua negara yang terlibat. Kehendak politik yang kuat sebenarnya sudah ditunjukkan oleh negara-negara Subregional Mekong bagian bawah, seperti Kamboja dan Vietnam, di dalam forum MRC, terutama dalam mendiskusikan rencana pembangunan bendungan. Namun, negara-negara di bagian hulu, seperti Tiongkok, tidak menunjukkan kehendak yang sama. Dalam konteks ini, aspek dependensi terhadap Sungai Mekong menjadi penyebab perbedaan kehendak politik dari masing-masing negara tersebut.

*Keempat*, kepentingan-kepentingan politik keamanan Myanmar dan Thailand terhadap Subregional Mekong masih belum terakomodasi dalam berbagai kerja sama Subregional yang ada. Myanmar masih belum dapat menghentikan bantuan oknum-oknum Tiongkok yang mendukung kelompok separatis di *Special Region No.4*, negara bagian Shan. Demikian pula isu sengketa perbatasan Thailand dengan Laos, atau kasus sengketa wilayah sekitar Candi Preah Vihear antara Thailand dan Kamboja, tidak mungkin dibicarakan dalam forum subregional semacam GMS dan MRC.

Demikian pula isu keamanan nontradisional, misalnya perdagangan obat-obatan terlarang dan migrasi ilegal, belum secara spesifik dibahas dalam forum kerja sama tersebut. Berdasarkan wawancara dengan *Mekong Institute* di Khon Kaen, dulu organisasi antarpemerintah negara GMS pernah membahas masalah perdagangan manusia, tetapi sekarang lebih berorientasi pada peningkatan kapasitas tenaga kerja, terutama di pedesaan.

Beberapa catatan tersebut menegaskan bahwa kerja sama Subregional, seperti GMS, telah memberikan dampak positif bagi

kepentingan Myanmar dan Thailand terhadap Subregional Mekong, terutama kepentingan ekonomi. Namun, tidak semua kepentingan dua negara tersebut terakomodasi dalam berbagai program yang sudah dilaksanakan. Beberapa kepentingan ekonomi dan hampir semua kepentingan politik-keamanan belum tercakup dan sulit diperjuangkan dalam kerja sama subregional yang sudah ada.

## G. KESIMPULAN

Sebagai negara yang berada di Subregional Mekong (ASEAN bagian utara), Myanmar dan Thailand terlibat dalam beberapa kerja sama Subregional, misalnya GMS, MRC (tidak termasuk Myanmar), ACMECS, dan BIMSTEC. Dua negara ini mempunyai kepentingan yang besar terhadap Subregional Mekong. Kerja sama Subregional tersebut diharapkan dapat menciptakan Subregional yang lebih maju demi kepentingan bersama dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, kerja sama tersebut telah membantu menciptakan keterhubungan fisik dan kelembagaan antara Myanmar dan Thailand dengan negara-negara di Subregional. Namun, tidak semua kepentingan Myanmar dan Thailand terhadap Subregional Mekong terakomodasi. Faktor penyebabnya adalah kekurangefektifan organisasi dan keterbatasan cakupan bidang kerja sama yang lebih banyak berfokus pada aspek ekonomi. Salah satu contoh kekurangefektifan kerja sama Subregional (dalam MRC) adalah absennya Tiongkok sebagai negara anggota. Padahal, negara ini merupakan aktor penting dalam pengelolaan sumber daya Sungai Mekong, mengingat hulu sungai Mekong berada di wilayahnya. Ketiadaan aktor kuat juga terlihat dalam ACMECS dan BIMSTEC. Hal ini menjadi penyebab hasil kerja mereka tidak terlalu terlihat dibandingkan dengan GMS. Dalam GMS, aktor penting lainnya adalah ADB. Oleh karena itu, strategi untuk mengatasi hal ini adalah mengikutsertakan aktor-aktor kuat dan penting tersebut dalam kerja sama Subregional. Namun, tentu

sulit memaksa aktor kuat, seperti Tiongkok, untuk ikut bergabung dalam MRC; atau lembaga sumber modal, seperti ADB, jika keduanya memang secara sengaja tidak mau melibatkan diri secara penuh.

Terbatasnya cakupan kerja sama subregional yang sudah ada—yang lebih berorientasi pada sektor ekonomi—menjadi dilema tersendiri. Di satu sisi, kerja sama GMS dapat berjalan relatif baik karena bidang yang dikerja samakan adalah bidang ekonomi yang cenderung tidak terlalu sensitif. Di sisi lain, jika cakupan kerja sama GMS diperluas ke masalah yang lebih sensitif, misalnya politik, mungkin akan jalan di tempat. Hal seperti ini sudah terjadi saat pembahasan pembangunan bendungan-bendungan di Sungai Mekong dalam forum MRC.

Sulitnya memaksa aktor kuat dan penting untuk bergabung dalam kerja sama subregional dan dilema wacana perluasan cakupan kerja sama merefleksikan kebutuhan akan skema kerja sama yang mampu menjadi komplemen bagi kerja sama subregional berorientasi ekonomi. Kerja sama tersebut harus melibatkan aktor besar, atau dapat pula berupa kumpulan aktor yang memiliki kekuatan besar, serta menyertakan bidang kerja sama yang lebih luas seperti politik dan keamanan. Sebenarnya, kerja sama semacam ini sudah ada di Asia Tenggara, yaitu ASEAN. Organisasi ini melibatkan kumpulan aktor yang akhirnya menjadi kekuatan besar, bukan hanya di level Asia Tenggara, tetapi secara lebih luas di Asia Timur. Dari sisi luasnya cakupan kerja sama, ASEAN juga memenuhi kriteria dengan melibatkan bidang politik, ekonomi, budaya, bahkan hingga pertahanan.

Oleh karena itu, sudah seharusnya kerja sama subregional GMS dan MRC berkolaborasi dengan ASEAN untuk dapat saling menguatkan. GMS dan MRC dapat berperan dalam hal-hal yang bersifat praktik dan teknis di lapangan, sedangkan ASEAN dapat bergerak dalam ranah abstraksi yang lebih strategis. Kesadaran akan pentingnya peran saling melengkapi ini sebenarnya sudah ada, misalnya melalui

pengakuan pentingnya peran kerja sama subregional GMS dalam *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Namun, kajian dan diskusi lebih lanjut perlu dilakukan untuk menentukan cara menyinergikan program GMS dan kerja sama subregional lainnya dengan program yang ada di tingkat ASEAN sehingga diharapkan tercipta subregional Mekong yang aman secara politik-keamanan dan sejahtera secara ekonomi sebagai bagian dari Komunitas ASEAN yang satu visi, satu komunitas, dan satu identitas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asia Regional Information Center. 2015. "Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS)." Diakses pada 7 Oktober 2018 dari <https://aric.adb.org/initiative/ayeyawady-chao-phraya-mekong-economic-cooperation-strategy>.
- Asian Development Bank. 2011. *Greater Mekong Subregion Cross-Border Transport Facilitation Agreement: Instruments and Drafting History*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. 2012. *Greater Mekong Subregion: Twenty Years of Partnership*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. 2012. *Overview: Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program*. Filipina: ADB.
- Asian Development Bank. 2014. "Report on the Fifth Greater Mekong Subregion Summit, Bangkok, 19–20 December 2014." Diakses pada 11 Mei 2015 dari <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/157980/5th-gms-summit-progress-report.pdf>.
- Asian Development Bank. 2015. *Asian Development Bank and Myanmar: Fact Sheet*. Diakses pada 6 November 2015 dari <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mya-2015.pdf>.
- Asian Development Bank. 2015. *Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program*. Diakses pada 18 Mei 2015 dari <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29387/gms-ecp-overview-2015.pdf>.
- Aung, Winston Set. 2009. *The Role of Informal Cross-Border Trade in Myanmar*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy.

- Backer, Ellen Bruzelius. 2007. "The Mekong River Commission: Does It Work, and How Does the Mekong Basin's Geography Influence Its Effectiveness?" *Südostasien aktuell* 4: 31–55.
- Bank of Thailand. 2015. "Foreign Trade through Customs Houses in the Northern Region (US\$)." Diakses pada 10 November 2015 dari <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=497&language=ENG>.
- BBC News. 2010. "China Rejects Mekong River Dam Criticism." Diakses pada 10 November 2015 dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8603112.stm>.
- Beesey, Allan. 2004. *From Lao PDR to Thailand and Home Again: The Repatriation of Trafficking Victims and Other Exploited Women and Girl Worker*.
- Chitranukroh, Athibhu. 2014. "Thailand Mega Project for GMS Connectivity." Dalam *The 9th GMSARN International Conference 2014*. Ho Chi Minh City 12 November 2014.
- Chouvy, Pierre-Arnaud. 2004. "Opium Ban Risks Greater Insecurity for Wa In Myanmar", *Jane's Intelligence Review* Vol. 16 (2): 39–41.
- Development Analysis Network. 2005. *The Cross Border Economies of Cambodia, Laos, Thailand and Vietnam*. Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute.
- Economic Consulting Associates. 2010. "The Potential of Regional Power Sector Integration: Greater Mekong Subregion (GMS) Transmission and Trading Case Study, *ESMAP Briefing Note* 004/10 Juni 2010.
- Food and Agriculture Organization. 2011. Irrigation in Southern and Eastern Asia in figures – AQUASTAT Survey. Diakses pada 19 Mei 2015 dari [http://www.fao.org/nr/water/aquastat/basins/mekong/mekong-CP\\_eng.pdf](http://www.fao.org/nr/water/aquastat/basins/mekong/mekong-CP_eng.pdf).
- Hirsch, Philip, Kurt Mørck Jensen, Ben Boer, Naomi Carrard, Stephen FitzGerald, dan Rosemary Lyster. 2006. "National Interests and Transboundary Water Governance in the Mekong." *Laporan Penelitian pada University of Sidney dan Danish International Development Assistance, Mei 2006*.

- Huguët, Jerrold W. 2014. "Thailand Migration Profile." Dalam Jerrold W Huguët (ed.). *Thailand Migration Report 2014*. Bangkok: United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand.
- "Interim Country Partnership Strategy: Myanmar, 2012–2014". 2015. Diakses pada 6 November 2015 dari [http://www.burmalibrary.org/docs14/mya-interim-regional\\_cooperation.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs14/mya-interim-regional_cooperation.pdf).
- Ishida, Masami. 2008. "GMS Economic Cooperation and Its Impact on CLMV Development." Dalam Sotharith, C. (ed.). *Development Strategy for CLMV in the Age of Economic Integration. ERIA Research Project Report 2007–14*. Chiba: IDE-JETRO.
- Karen Human Rights Group. 2016. "Myanmar: Beautiful Words, Ugly Actions: The Asian Highway in Karen State, Burma", diakses pada 26 Juni 2018 dari <http://iphndefenders.net/myanmar-beautiful-words-ugly-actions-the-asian-highway-in-karen-state-burma/>.
- Kartini, Indriana, dkk. 2013. *Masalah Ekonomi-Politik di Perbatasan Myanmar-Thailand*. Jakarta: LIPI Press.
- Lee, Sangsoo, dan Alec Forss. 2011. *Dispute Resolution and Cross-border Cooperation in Northeast Asia: Reflections on the Nordic Experience (Asia Paper)*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy.
- Mekong Flow. T. T. "Mekong Basin." Diakses pada 19 Mei 2015 dari <http://mekongriver.info/mekong-basin>.
- Mekong Institute. 2015. "About Mekong Institute." Diakses pada 26 Juni 2018 dari <http://www.mekonginstitute.org/who-we-are/about-mi/>.
- Mekong River Commission. 2010. *State of the Basin Report 2010*. Vientiane: Mekong River Commission.
- Mekong River Commission. 2015. "Mekong River Commission 2014 Annual Report." Phnom Penh & Vientiane: Mekong River Commission. Diakses pada 17 November 2015 dari <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/governance/MRC-Annual-Report-2014.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs Kingdom of Thailand. 2013. *Annual Report 2013*. Bangkok: Office of Policy and Planning, Office of the Permanent Secretary, Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand.
- Ministry of Foreign Affairs Kingdom of Thailand. 2014. "About ACMECS." Diakses pada 17 November 2015 dari <http://www.mfa.go.th/acmecs/en/organize>.

- Minorities at Risk Project. 2004. "Chronology for Hmong in Laos". Diakses pada 26 Juni 2018 dari <http://www.refworld.org/docid/469f38b11e.html>.
- Myanmar Information Management Unit. 2017. District Map - Shan State (East). Diakses pada 19 Juni 2018 dari [https://www.themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/State\\_Map\\_District\\_Shan\\_East\\_MIMU764v05\\_23Oct2017\\_A4.pdf](https://www.themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/State_Map_District_Shan_East_MIMU764v05_23Oct2017_A4.pdf).
- Myoe, Maung Aung. 2006. "Regionalism in Myanmar's Foreign Policy: Past, Present, and Future." *Asia Research Institute Working Paper*, no. 73 (September):1-30.
- Peipei, Phua. 2011. "China's Collaboration with Indochina Countries in Hydropower Development in the Mekong Region: How Far Can It Go?" Dalam Mingjiang Li Chong Guan Kwa (eds.), *China-ASEAN Sub-regional Cooperation: Progress, Problems and Prospect*. Singapore: World Scientific Publishing.
- Posey, Darren. 2005. "Defining Interests: The Mekong River Commission." *The Journal of International Policy Solution* 2 (1): 2–25.
- Raharjo, Sandy N.I. 2016. "Dinamika Keamanan Perbatasan Thailand-Laos". Dalam A. Irewati & S.N.I. Raharjo (Ed.). *Dinamika Perbatasan di Asia Tenggara: Konflik dan Kerja Sama dalam Hubungan Thailand-Laos*. Tangerang: Mahara Publishing.
- Raharjo, Sandy Nur Ikfal. 2011. "Pilar Penyangga Kemajuan China dan Peluang menjadi Negara Adikuasa." *Jurnal Penelitian Politik* 8 (2): 313–322.
- Set Aung, Winston. 2009. *The Role of Informal Cross-Border Trade in Myanmar*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy.
- Starr, Harvey, dan G. Dale Thomas. 2005. "The Nature of Borders and International Conflict: Revisiting Hypotheses on Territory." Dalam *International Studies Quarterly* 49: 123–139.
- Stone, Susan, Anna Strutt, dan Thomas Hertel. 2010. "Assessing Socioeconomic Impacts of Transport Infrastructure Projects in the Greater Mekong Subregion." Dalam *ADB Working Paper 234*. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Diakses pada 17 November 2015 dari <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156089/adbi-wp234.pdf>.
- Suhardiman, Diana, Mark Giordano, dan François Molle. 2015. "Between interests and worldviews: the narrow path of the Mekong River Commission." *Environment and Planning C: Government and Policy* 33:199–217. doi:10.1068/c11191.

- Sullivan, Michael. 2010. "Mekong Flows A long Troubled Myanmar's East." *National Public Radio*, 16 Februari 2010. Diakses pada 13 Mei 2015 dari <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=123570472>
- Taguchi, Hiroyuki. 2011. "Trade Integration of Thailand with the Greater Mekong Sub-region: An Assessment Using the Gravity Model of Trade." *PRI Discussion Paper Series* No.11A-08, Juli 2011.
- Than, Mya. 2005. "Myanmar's Cross-Border Economic Relations and Cooperation with the People's Republic of China and Thailand in the Greater Mekong Subregion." *Journal of GMS Development Studies* 2: 37-54.
- Thao, Nguyen Hong. 1999. "Joint Development in the Gulf of Thailand." *IBRU Boundary and Security Bulletin* 79-88.
- United Nations. 2015. "GDP/Breakdown at Current Prices in US Dollars (All Countries)." Diakses pada 3 November 2015 dari <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnltransfer.asp?fid=2>.
- Wiering, Mark, Joris Verwijmeren, Kris Lulofs, dan Christian Feld. 2010. "Experiences in Regional Cross Border Co-operation in River Management: Comparing Three Cases at the Dutch-German Border." *Water Resource Management* 24 (11): 2647-2672.
- World Bank. 2014. "Myanmar Overview." Diakses pada 19 Mei 2015 dari <http://www.worldbank.org/en/country/myanmar/overview>.
- "Interim Country Partnership Strategy: Myanmar, 2012-2014." Diakses pada 6 November 2015 dari [http://www.burmalibrary.org/docs14/mya-interim-regional\\_cooperation.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs14/mya-interim-regional_cooperation.pdf).



## **BAB V**

# **PERTARUHAN LAOS, KAMBOJA, DAN VIETNAM DALAM MEMBANGUN KESALINGTERHUBUNGAN DI GMS**

*Agus R. Rahman*

### **A. POSISI GEO-STRATEGIS LAOS, KAMBOJA, DAN VIETNAM**

Tiga negara—Laos, Vietnam, dan Kamboja—yang semula berada di bawah Indochina secara kultural memang homogen, tetapi masing-masing memiliki tingkat perkembangan ekonomi yang berbeda. Namun, perbedaan ini tidak menjauhkan hubungan di antara ketiganya. Sebagai contoh, ketiga negara yang secara geografis dialiri oleh Sungai Mekong ini disatukan oleh kepentingan bersama mengelola sumber daya yang ada di Sungai Mekong. Dengan demikian, Sungai Mekong menjadi pengikat bagi negara-negara yang dilaluinya.

Pertaruhan kepentingan bersama ketiga negara ini dijelaskan berdasarkan kerangka analisis berikut. Sungai Mekong mengikat ketiga negara kawasan Indochina dengan Thailand sebagai salah satu negara pendiri ASEAN. Hal ini terjadi karena dorongan geografis, politik, dan ekonomi untuk mengubah kawasan Indochina yang semula dianggap sebagai arena perang berubah menjadi arena perdagangan dan pasar (Gainsborough 1994, 161–164). Hal ini menjadi kunci

bagi ketiga negara kawasan Indochina untuk bergabung ke ASEAN, kemudian mengembangkan konsep subregional, seperti MRC dan GMS (Browder dan Ortolano 2000).

Laos menjadi wilayah aliran Sungai Mekong yang terpanjang dan sekaligus menjadi batas internasional dengan negara Thailand. Hal yang menarik adalah kenyataan bahwa Laos menjadi daerah terkunci atau yang dikenal sebagai *land-locked state*. Dengan posisi seperti ini, Laos memperlihatkan ketergantungannya terhadap negara-negara sekelilingnya, seperti masa pasca-PD II dan Perang Dingin. Hal yang berbeda terjadi dengan Kamboja. Negara ini juga merupakan wilayah aliran Sungai Mekong, tetapi aliran Sungai Mekong ini menjadi wilayah nasional Kamboja sepenuhnya. Sementara itu, Vietnam merupakan wilayah muara Sungai Mekong dan sekaligus delta Sungai Mekong, serta berhadapan langsung dengan Laut Cina Selatan (LCS).

Secara historis, ketiga negara ini memiliki kesamaan dalam beberapa hal. *Pertama*, ketiga negara ini sama-sama pernah berada di bawah kekuasaan Prancis. *Kedua*, ketiga negara ini sama-sama berada di bawah pengaruh Komunisme, baik Tiongkok maupun Uni Soviet, sebagai tandingan bagi kekuatan kapitalisme di Asia Tenggara yang dimotori oleh AS dan sekutunya. *Ketiga*, Vietnam, Laos, dan Kamboja pada akhirnya masuk menjadi negara anggota ASEAN dalam waktu yang relatif berdekatan (Dosch 2006, 234–258).

Dalam konteks *Greater Mekong Subregion* (GMS), ketiga negara ini dihadapkan pada tantangan untuk bisa mengimbangi dinamika yang ditawarkan dalam kerja sama GMS untuk menggapai *inclusive and equitable growth* di masing-masing negara anggota. Tantangan pertama adalah sejauh mana ketiga negara ini mampu mensinergikan kepentingan bersama dalam konteks GMS atas dasar perkembangan ekonomi masing-masing. Di satu sisi, kerja sama subregional membawa keuntungan bagi negara-negara ASEAN karena mampu menunjukkan pengembangan yang signifikan dalam upaya mempersempit

kesenjangan level perkembangan ekonomi antarnegara di ASEAN. ASEAN sendiri membuka peluang pembentukan kerja sama dalam konteks subregional, misalnya segitiga pertumbuhan Singapura-Johor-Riau (SIJORI) dan Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines-East ASEAN Growth Area (BIMP-EAGA) (Dent dan Richter 2011, 29–55). Di lain sisi, kerja sama subregional yang ada sebelumnya tidak begitu memperlihatkan hasil yang signifikan. Sementara itu, konsep keterhubungan yang dikembangkan dalam GMS dengan dibangunnya beberapa koridor ekonomi di ASEAN bagian utara justru memberikan kemudahan bagi ketiga negara ini dalam mobilisasi barang perdagangan dan kegiatannya.

Negara-negara yang terikat dengan aliran Sungai Mekong ini berkomitmen mengembangkan pola kerja sama dan integrasi subregional bagi masing-masing kepentingan nasionalnya. Kebutuhan ini tersalurkan melalui pola kerja sama GMS yang sangat menekankan pada integrasi, kesejahteraan, dan harmoni. Dari sisi teori realis hubungan internasional, pola kerja sama GMS dapat dijadikan sebagai lokus atau wahana bagi masing-masing negara untuk memperjuangkan kepentingannya melalui proses diplomasi (Yoshimatsu 2010, 77). Selain itu, pola kerja sama GMS juga dapat dijadikan sebagai langkah preventif untuk mencegah potensi konflik yang muncul karena adanya perbedaan kepentingan di antara para pihak.

Bab ini menjelaskan makna GMS bagi kepentingan Laos, Kamboja, dan Vietnam. Setelah pengantar ini yang menjadi latar belakang pembahasan bagian-bagian berikutnya, tulisan ini menelusuri posisi geopolitik dan strategis GMS, dan berturut-turut memaparkan arti GMS bagi Laos, Kamboja dan Vietnam. Bagian berikutnya membahas kepentingan konektivitas dan interkoneksi yang menentukan apakah keterkaitan Laos, Kamboja dan Vietnam dalam GMS menuju pada kondisi konvergensi atau divergensi. Tulisan ini diakhiri dengan kesimpulan.

## B. POSISI *GREATER MEKONG SUBREGION*: GEOPOLITIK DAN STRATEGIS

Dari segi geografis, keberadaan Sungai Mekong memberikan makna yang penting bagi Laos, Kamboja, dan Vietnam karena ketiga negara ini sebagian besar mendapatkan sumber daya dari Sungai Mekong, baik untuk makanan maupun untuk irigasi. Meskipun demikian, sebagai sungai internasional yang mengalir enam negara, Sungai Mekong masih belum banyak dimanfaatkan sebagai jalur navigasi yang menghubungkan masyarakat antarnegara. Contohnya, Sungai Mekong yang berada di daerah perbatasan Laos dan Kamboja tidak dimanfaatkan karena ada hambatan alam berupa air terjun Khone yang ekstrem (Osborne 2000, 431).

Secara historis, Sungai Mekong menjadi urat nadi kehidupan masyarakat Kamboja sejak dahulu, bahkan ketika masih di bawah Kekaisaran Angkor. Kawasan ini juga menjadi wilayah yang melahirkan pusat kekuasaan Kamboja, seperti Angkor, dan kekuasaan Thailand, seperti Dinasti Cakri, yang sekarang memerintah Thailand. Dengan demikian, Sungai Mekong telah menjadi sumber kehidupan yang bernilai strategis bagi Kamboja dan menjadi sumber inspirasi bagi para elite kekaisaran yang memerlukan harmonisasi dan keseimbangan alam yang ditawarkan Sungai Mekong. Arti strategis Sungai Mekong ini masih berlanjut karena ia menjadi sumber mata air bagi Danau Tonle Sap di Kamboja. Baik Sungai Mekong maupun Danau Tonle Sap merupakan dua pilar kekuatan alam yang menandai kebesaran Kekaisaran Angkor pada zamannya (Tully 2005, 16–55).

GMS mengandung arti geopolitik ditinjau dari sisi terbukanya interaksi politik di perbatasan antara keenam negara GMS. Selain itu, GMS memperlihatkan arti strategis, terutama sebagai pijakan integrasi awal menuju globalisasi. Saling ketergantungan sepertinya sudah tidak memadai lagi, tetapi harus menciptakan saling keterhubungan di antara negara-negara yang dilalui Sungai Mekong. Dalam hal ini,

GMS perlu mengembangkan pola saling keterhubungan itu melalui jaringan infrastruktur di antara semua negara GMS.

Arti Sungai Mekong sebagai identitas tunggal telah diperluas menjadi lebih dari sekadar wilayah aliran Sungai Mekong. Arti yang luas ini pun telah ditambahkan dengan pola transportasi darat yang saling terhubung di antara sesama negara anggota ASEAN bagian utara dan keterhubungannya dengan pihak eksternal, seperti Tiongkok. Dengan arti yang diperluas, negara-negara Sungai Mekong pada saat ini dan pada masa mendatang perlu memahami mekanisme perundingan dan pencapaian tujuan-tujuan nasional masing-masing negara yang harus disesuaikan dengan respons negara-negara lainnya dalam GMS. Kondisi ini sebenarnya memberikan bobot politik yang signifikan bagi proses pembangunan menuju pembangunan kawasan yang terintegrasi.

Kawasan subregional ini juga mengandung sumber daya alam yang melimpah dan merupakan pasar yang potensial besar. Artinya, kawasan subregional ini berpotensi menjadi pusat pertumbuhan ekonomi di kawasan Asia-Pasifik pada masa mendatang. Perekonomian GMS pada dasarnya mengakar pada pertanian yang subsisten. Namun, dengan pola pembangunan yang dikembangkan dalam GMS, perekonomian negara-negara GMS secara bertahap akan bergerak pada sektor-sektor perekonomian modern dengan sistem pasar yang transparan (Sotharith 2006).

### C. ARTI *GREATER MEKONG SUBREGION* BAGI LAOS, KAMBOJA, DAN VIETNAM

Dalam konteks GMS, jika dibandingkan dengan Kamboja dan Vietnam, Laos merupakan negara dengan tingkat perekonomian yang belum setara dengan keduanya. Keikutsertaan Laos di dalam GMS tentu merupakan peluang yang positif. Sementara itu, bagi Vietnam yang merupakan negara dengan pertarungan ekonomi yang cukup besar—karena daerah Delta Sungai Mekong merupakan lumbung padi

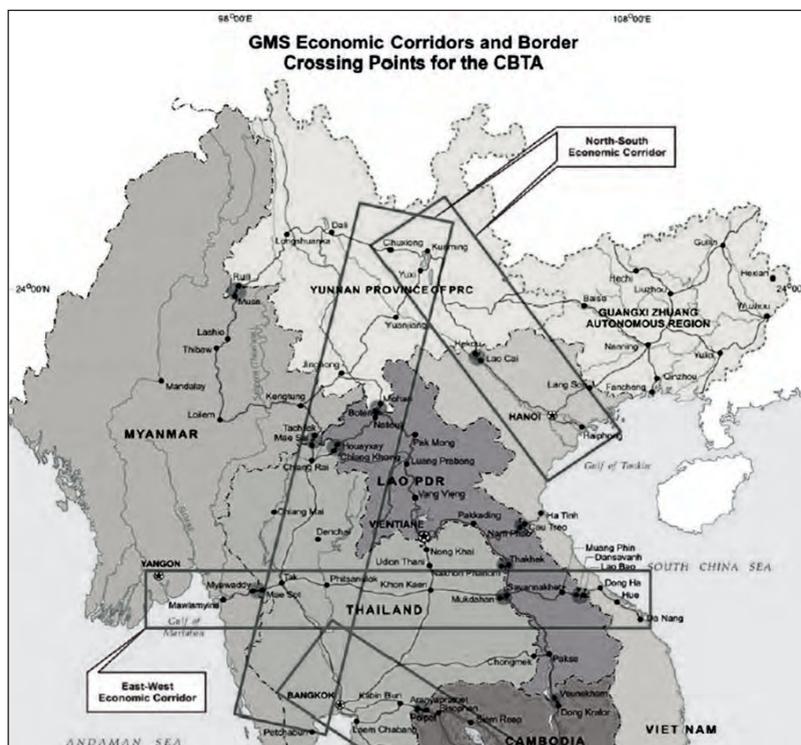
bagi Vietnam—keberadaan GMS disambut dengan sangat terbuka. Kamboja yang kawasannya secara alamiah terikat pada aliran Sungai Mekong pun menyambut baik kerja sama GMS. Melihat bahwa masing-masing negara ini memiliki keterikatan terhadap Sungai Mekong, menarik untuk memahami mengapa Laos, Kamboja, dan Vietnam terlibat aktif dalam GMS.

Beberapa hal berikut ini mengungkapkan arti penting GSM bagi Laos. *Pertama*, dengan mempertimbangkan posisi geografisnya di lingkungan wilayah Indochina, Laos menerapkan strategi tautan-darat. Realisasi strategi ini menuntut Laos berintegrasi dalam GMS. Dengan strategi tautan-daratan ini, Laos menjadi lapisan di antara perekonomian yang lebih besar, seperti Thailand, Vietnam, dan Tiongkok. Dalam kondisi sebagai suatu negara yang terkurung, Laos sangat bergantung pada negara-negara sekelilingnya. Dengan demikian, negara ini ingin mengubah posisinya dari kondisi yang terkungkung sebagai *land-locked state*, menjadi negara yang terkoneksi secara sistematis sebagai *land-linked state*. *Kedua*, Laos menganggap bahwa inisiatif internasionalnya merupakan cara yang positif dan aktif untuk menjalani proses regionalisasi dan globalisasi. Lebih dari itu, Laos juga mengakui bahwa kerja sama dan integrasi regional adalah bagian dari strategi pembangunannya. *Ketiga*, fakta bahwa GMS adalah negara-negara tepian Sungai Mekong sehingga suatu masalah lingkungan di satu negara tepian Sungai Mekong akan berdampak bagi negara-negara tepian Sungai Mekong yang lain. Kondisi ini menuntut usaha bersama seluruh negara tepian Sungai Mekong untuk mengelolanya. *Keempat*, Laos melihat bahwa regionalisasi dalam bentuk GMS merupakan suatu langkah ke depan untuk regionalisasi ASEAN. Selama proses ini, Laos secara bertahap dapat belajar melakukan inisiasi dan/atau kompromi ke depan dalam konteks globalisasi (Nouansavanh 2010, 19).

Sejalan dengan Laos, Kamboja pun merupakan negara partisipan aktif dalam GMS (Suthirak, Wade, dan Hong 2012, 9) karena tidak

ingin kehilangan momen. Hal ini mengingat Kamboja pernah dilanda konflik internal yang berkepanjangan sehingga tertinggal dalam reformasi ekonomi. Partisipasinya tentu bertitik pangkal pada saat negara ini mulai terbuka dengan dunia luar dan mulai memusatkan perhatian pada pembangunan ekonomi, perbaikan pertanian, dan perlindungan lingkungan Danau Tonle Sap (Posey 2005, 9). Selain itu, GMS menjadi peluang emas bagi Kamboja untuk keluar dari stigma negara konflik internal yang brutal, menuju kerja sama pembangunan.

Bagi Vietnam, aliran Sungai Mekong yang melewati negaranya, atau yang lebih dikenal dengan kawasan Delta Mekong, menjadi sangat



Sumber: PPIAF (2007, 6)

**Gambar 5.1** Peta GMS Economic Corridors di Laos, Kamboja, dan Vietnam

rentan mengingat kawasan Delta Sungai Mekong berada di bagian paling hilir atau paling akhir dari Sungai Mekong. Hal ini terkait erat dengan Delta Mekong yang menjadi penghasil beras dan perikanan bagi Vietnam. Vietnam memberikan komitmen tinggi atas keikutsertaannya dalam GMS agar bisa lebih jauh lagi meraih posisi pertumbuhan ekonominya dalam konteks yang lebih luas daripada Delta Mekong, yaitu di GMS. Dalam hal ini, partisipasi Vietnam dalam GMS secara keseluruhan adalah untuk memperkuat aspek pembangunan pada keempat wilayah pembangunan ekonomi di Vietnam, yaitu Kawasan Ekonomi Utara, Kawasan Ekonomi Tengah, Kawasan Ekonomi Selatan, dan Kawasan Ekonomi Delta Mekong (Tuong 2012, 212).

#### D. KEPENTINGAN *CONNECTIVITY* DAN *INTERCONNECTIVITY*

Komunitas ASEAN menuntut keterhubungan antarnegara anggota ASEAN yang dikonsepsikan sebagai Konektivitas ASEAN. Jika konektivitas ASEAN kuat, kondisi ini akan menjamin pencapaian Komunitas ASEAN. Dengan demikian, konektivitas ASEAN merupakan prasyarat bagi pencapaian integrasi ketiga pilar dalam Komunitas ASEAN. Konektivitas ASEAN dipahami sebagai konektivitas dalam tiga hal, yakni fisik, institusi, dan masyarakat. Ketiga macam konektivitas ASEAN ini semata-mata diarahkan untuk mencapai ikatan yang lebih erat secara bersama untuk orang, barang, jasa, dan modal (ASEAN Secretariat 2011).

Berdasarkan faktor geografis, konektivitas ASEAN mengandung permasalahan utama, yakni konektivitas kawasan daratan ASEAN yang meliputi enam negara yang bersambungan darat (Myanmar, Thailand, Laos, Kamboja, Vietnam, dan Malaysia) dan kawasan perairan ASEAN yang terdiri dari empat negara (Singapura, Indonesia, Brunei Darussalam dan Filipina). Dengan demikian, konsentrasi konektivitas ASEAN adalah pengintegrasian konektivitas antara ka-

wasan daratan ASEAN dengan kawasan perairan ASEAN. Dengan pemahaman seperti ini, GMS menjadi sangat penting bagi lima negara yang tergabung untuk membangun konektivitas pada tataran kawasan daratan ASEAN. Sementara itu, negara-negara di kawasan perairan ASEAN harus lebih memperkuat konektivitasnya di antara sesama negara perairan terlebih dahulu.

Konektivitas yang utama dalam GMS berbentuk jaringan infrastruktur transportasi darat yang meliputi sembilan koridor ekonomi. Namun dari sembilan koridor ekonomi itu, tidak ada koridor ekonomi yang secara langsung menghubungkan Laos, Kamboja, dan Vietnam. Koridor ekonomi yang melewati hanya dua negara antara Laos, Kamboja, dan Vietnam adalah Koridor Ekonomi Tengah, Koridor Timurlaut, Koridor Ekonomi Timur-Barat, Koridor Ekonomi Selatan, dan Koridor Ekonomi Pantai Selatan. Selain itu, Koridor Ekonomi Timur hanya melewati Vietnam dari Kunming di Tiongkok.

Dari kelima koridor ekonomi, dua koridor melewati Laos, Kamboja, dan Vietnam. Dua koridor ekonomi yang menarik perhatian adalah Koridor Ekonomi Tengah dan Koridor Ekonomi Selatan karena kedua koridor ekonomi ini bercabang dua. Koridor Tengah dimulai di Bolen, Laos bagian Utara, hingga Sre Ambel di Kamboja bagian Selatan, kemudian diteruskan untuk bertemu dengan Koridor Ekonomi Pantai Selatan. Koridor Ekonomi Tengah bercabang dua di Vientiane. Cabang pertama Koridor Ekonomi Tengah bergerak dari Vientiane menuju Pakkading di Laos hingga Sre Ambel. Cabang kedua Koridor Ekonomi Tengah bergerak dari Vientiane menuju Nongkhai di Thailand hingga Sattahip di Thailand.

Sementara itu, Koridor Ekonomi Selatan bermula di Dawei di Myanmar melewati Bangkok di Thailand, bercabang dua di daerah Kamboja. Cabang pertama Koridor Selatan bergerak menuju Siem Riep di Kamboja hingga berakhir di Quy Nhon di Vietnam. Cabang kedua Koridor Ekonomi Selatan bergerak menuju Phomphen dan

berakhir di Vung Tao di Vietnam bagian Selatan. Dari kedua Koridor Ekonomi Tengah dan Selatan ini, Thailand merupakan wilayah perlintasan utama.

Hal yang menarik lainnya adalah Koridor Ekonomi Pantai Selatan dan Koridor Ekonomi Timur Laut menghubungkan Bangkok di Thailand dengan dua kota lainnya di Vietnam. Koridor Ekonomi Timur Laut, yang melewati Laos, menghubungkan Bangkok dengan Thanh Hoa di Vietnam. Sementara itu, Koridor Ekonomi Selatan yang melewati daerah pesisir selatan Kamboja menghubungkan Bangkok dengan Nam Can di Vietnam bagian selatan. Berdasarkan fakta ini, Thailand dan Vietnam merupakan negara utama, sedangkan Laos dan Kamboja menjadi daerah perlintasan.

Hal menarik berikutnya adalah Koridor Ekonomi Timur Barat yang menghubungkan Mawlamyine di Myanmar bagian Selatan dengan Da Nang di Vietnam. Koridor Ekonomi Timur-Barat melewati daerah Myanmar, Thailand, Laos, dan Vietnam. Dari koridor ini, Thailand dan Laos merupakan daerah perlintasan yang utama. Koridor Ekonomi Timur-Barat lebih banyak melewati wilayah Thailand dibandingkan dengan daerah Myanmar, Laos, dan Vietnam. Kondisi ini jelas sangat menguntungkan Thailand karena daerahnya menjadi daerah perlintasan yang utama.

Satu koridor, yakni Koridor Ekonomi Timur, adalah koridor khusus untuk Vietnam yang menghubungkan Kunming di Tiongkok bagian Selatan dengan Cau Mau di Vietnam bagian Selatan. Yang menarik adalah Koridor Ekonomi Timur bercabang dua di Hanoi. Cabang pertama Koridor Ekonomi Timur menghubungkan Hanoi dengan Nanning di Tiongkok, sementara cabang kedua Koridor Ekonomi Timur menghubungkan Hanoi dengan Kunming di Tiongkok.

Setelah konektivitas ASEAN terbangun, ASEAN masih memerlukan konektivitas jenis lainnya yang lebih maju, yakni saling

konektivitas, yang secara konseptual dirangkum dalam konsep *inter-connectivity ASEAN*. Berdasarkan konsep ini, negara-negara ASEAN saling terhubung dengan ekstra ASEAN. Yang dimaksud ekstra ASEAN adalah sesama negara Asia, seperti Tiongkok, Jepang, Korea dan India; ataupun negara di luar Asia, misalnya AS, negara-negara Eropa, Australia, dan Selandia Baru.

Dengan konektivitas sesama negara-negara ASEAN bagian utara ini, dua hal sekaligus dapat dicapai. *Pertama*, disparitas ekonomi sesama negara ASEAN bagian utara dapat diperkecil. Artinya, disparitas yang sebelumnya terjadi di antara Thailand dengan keempat negara ASEAN bagian utara (Myanmar, Kamboja, Laos, dan Vietnam) berubah menjadi pembaruan yang digelorakan Vietnam, Laos dan Kamboja, sementara Myanmar masih berkuat dengan reformasi politiknya. Vietnam melancarkan pembaruan yang dikenal sebagai *Doi Moi* sejak 1986, sementara Laos menggulirkan pembaruan yang dikenal sebagai *Chintanakan Mal* dengan kebijakan keterbukaannya sejak 1978.

Berbeda dengan kedua negara itu, Kamboja baru memulai fokus pada pembangunan ekonomi setelah proses perdamaian tahun 1991. Sementara itu, Myanmar menunda pembangunan ekonominya dan lebih berfokus pada reformasi politiknya secara perlahan-lahan. Reformasi politik ini diharapkan dapat merefleksikan pembangunan ekonominya.

Keterbukaan masing-masing negara anggota ASEAN bagian utara itu memang dapat mengawali konektivitas ASEAN, namun masih diperlukan dua hal untuk mencapai konektivitas ASEAN. *Pertama*, ketersediaan jembatan internasional di Sungai Mekong yang menghubungkan wilayah Thailand dan Laos dan jembatan internasional di Sungai Moei yang menghubungkan wilayah Thailand dengan Myanmar. *Kedua*, masing-masing negara bersedia menandatangani

perjanjian transportasi lintas perbatasan *Cross-Border Transport Agreement* (CBTA).

Mengenai ketersediaan jembatan internasional yang menghubungkan wilayah Thailand dengan Laos dan Myanmar, Thailand berinisiatif membangun jembatan persahabatan atau *friendship bridge* antara Thailand dengan Laos dan Thailand dengan Myanmar. Myanmar dan Laos sepertinya menyambut positif inisiatif Thailand untuk membangun jembatan persahabatan sebagai jembatan pintu perbatasan internasional.

Kedua negara ini pun menyambut positif perjanjian perdagangan lintas perbatasan dengan Thailand. Walaupun Vietnam tidak berbatasan langsung dengan Thailand, Vietnam memberikan dukungan dan komitmen pada perjanjian perdagangan lintas perbatasan. Dengan komitmen ketiga negara ini, konektivitas di antara negara-negara anggota ASEAN bagian utara pun dapat dicapai.

Dengan Thailand, Laos telah menyambut baik pembangunan tujuh buah jembatan persahabatan sepanjang perbatasannya di Sungai Mekong. Sementara itu, bersama Myanmar, Laos hanya memiliki satu jembatan penyeberangan di atas Sungai Mekong. Jembatan itu pun belum berstatus sebagai jembatan persahabatan. Jadi, sesungguhnya, jembatan persahabatan di atas Sungai Mekong hanya melibatkan tiga negara, yaitu Thailand, Laos, dan Myanmar.

Kerja sama transportasi lintas perbatasan secara fisik menciptakan konektivitas di antara kelima negara anggota ASEAN bagian utara. Konektivitas ini membantu menciptakan Subregional yang terintegrasi, sejahtera, dan harmonis. Dengan konektivitas dalam hal transportasi, kelima negara anggota ASEAN bagian utara mampu mengembangkan perdagangannya secara signifikan sesuai dengan kapasitas perekonomiannya.

Yang menarik dari konektivitas kelima negara anggota ASEAN bagian utara ini adalah dorongan untuk mewujudkan interkoneksi dengan Tiongkok. Tiongkok dengan dua provinsi bagian selatannya menjadi pangkal dari segala interkoneksi dalam GMS. Faktanya adalah konektivitas dalam GMS sudah terintegrasi dengan *interconnectivity* atau kesalingketerhubungan dengan Tiongkok. Konektivitas sesama negara ASEAN dalam GMS dan *interconnectivity*-nya dengan Tiongkok menjadi tantangan bagi negara-negara ASEAN itu sendiri. Jangan sampai konektivitas tersebut menciptakan segregasi antara negara-negara ASEAN bagian utara (yang lebih dekat dengan Tiongkok) dengan negara-negara ASEAN bagian selatan.

Kesalingterhubungan pun dirasakan tidak cukup tanpa daya saing dan partisipasi masyarakat. Kesalingterhubungan bertumpu pada sektor infrastruktur, yakni transportasi, energi, dan air. Dalam hal transportasi, keenam negara GMS terlibat dalam pembangunan jalan raya dan kereta yang terhubung dengan jalan raya Asia dan jalur kereta Trans-Asia. Dalam hal transportasi udara, suatu kelompok usaha penerbangan di Asia Tenggara mencoba mengembangkan penerbangan berbiaya murah yang menghubungkan negara-negara mantan Indochina ini dengan lima negara ASEAN lainnya. Selain itu, keenam negara ini pun berkomitmen membentuk jalur koneksi telekomunikasi dan transmisi tenaga listrik.

*Interconnectivity* dalam GMS menempatkan Tiongkok menjadi pemain utama karena negara itu merupakan satu-satunya negara anggota GMS yang langsung terhubung dengan negara-negara anggota ASEAN bagian utara. *Interconnectivity* dalam infrastruktur transportasi darat menjadi alternatif karena Sungai Mekong sulit dijadikan jalur transportasi menghubungkan Tiongkok dengan negara-negara anggota GMS lainnya. Selain itu, *interconnectivity* menjadikan Thailand sebagai hub dalam koridor ekonomi dan sebagai motor penggerak aktivitas perekonomian di kawasan GMS.

GMS memberikan dampak yang positif, terutama pada perdagangan lintas perbatasan. Perdagangan lintas perbatasan dalam konteks GMS ternyata mendorong proses desentralisasi pembangunan ekonomi dan memperkuat persahabatan serta memperlancar komunikasi di antara negara-negara tetangga karena kesamaan bahasa dan kebudayaan. Namun, hal-hal positif ini tidak lepas dari ancaman ketidakstabilan politik di daerah perbatasan yang dapat saja terjadi secara mendadak. Oleh karena itu, perdagangan lintas perbatasan memerlukan serangkaian regulasi dan legitimasi untuk mencegah perdagangan ilegal, seperti narkoba, amunisi, dan penyelundupan manusia (Pham 2007).

Konektivitas dan interkonektivitas di lingkungan GMS meliputi sejumlah perbatasan internasional di antara negara-negara GMS yang masih bersifat bilateral sebagaimana terlihat pada Tabel 5.1. Pada masa mendatang, GMS perlu mengembangkan perbatasan tiga negara yang belum sama sekali diperhatikan.

**Tabel 5.1** Perbatasan Internasional di GMS secara Bilateral

| <i>Borders Between A/B</i> | <i>Gms Member A</i>             |                                      | <i>Gms Member B</i>             |                                      |
|----------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
|                            | <i>Name Of Border City/Town</i> | <i>Name Of Border Province/State</i> | <i>Name Of Border City/Town</i> | <i>Name Of Border Province/State</i> |
| Cambodia/Lao Pdr           | Trapeangkreal                   | Stung Treng Province                 | Khinak                          | Champassack Province                 |
| Cambodia/Thailand          | Poipet                          | Bantreay Meanchey Province           | Arayprathet                     | Sa Kaeo Province                     |
|                            | Cham Yeam                       | Koh Kong Province                    | Hat Lek                         | Trat Province                        |
| Cambodia/Vietnam           | Bavet                           | Xway Rieng Province                  | Moc Bai                         | Tay Ninh Province                    |
| Lao Pdr/Thailand           | Huoyxay                         | Bokeo Province                       | Chiang Khong                    | Chiang Rai Province                  |
|                            | Thanaleng                       | Vientiane Municipality               | Nong Khai                       | Nong Khai Province                   |
|                            | Thaknek                         | Khammouan Province                   | Nakhon Phanom                   | Nakhon Province                      |
| Lao Pdr/Vietnam            | Savannakhet                     | Savannakhet Province                 | Mukdahan                        | Mukdahan Province                    |
|                            | Nam Phao                        | Borikhamxay Province                 | Cau Treo                        | Ha Tinh Province                     |
|                            | Densavanh                       | Savannakhet Province                 | Lao Bao                         | Quang Tri Province                   |
| Lao Pdr/Yunnan             | Boten                           | Luangnamtha Province                 | Mengla                          | Xishuanbanna Region                  |
| Myanmar/Thailand           | Myawadi                         | Kayin State                          | Mae Sot                         | Tak Province                         |
|                            | Taichilek                       | Shan State                           | Mae Sai                         | Chiang Rai Province                  |
| Myanmar/Yunnan             | Mongla                          | Shan State                           | Daluo                           | Xishuanbanna Region                  |
|                            | Muse                            | Shan State                           | Ruili                           | Baoshan Region                       |
| Vietnam/Yunnan             | Lao Cai                         | Lao Cai Province                     | Hekou                           | Wenshan Region                       |

Sumber: Edmonds dan Fujinori (2006)

## E. KETERKAITAN LAOS, KAMBOJA, DAN VIETNAM DALAM GMS: *CONVERGENT* ATAU *DIVERGENT*?

Keanggotaan Laos dalam GMS merupakan hal yang tak terhindarkan. *Pertama*, GMS merupakan pijakan awal bagi Laos menuju regionalisasi di tingkat Asia Tenggara dan integrasi ASEAN. Langkah awal ini memungkinkan Laos bergerak bertahap dalam konteks yang lebih luas lagi, misalnya globalisasi. *Kedua*, Laos tidak lagi menjadi negara terkucil, tetapi negara yang terhubung dengan negara-negara yang mengelilinginya dan sekaligus bergantung pada tiga negara utama, yaitu Thailand, Vietnam, dan Tiongkok. Karena berbatasan dengan Tiongkok, Laos dapat menjadi penghubung antara Tiongkok dan keenam negara ASEAN lainnya. *Ketiga*, Laos dapat berpartisipasi dalam usaha bersama dengan negara-negara GMS dalam rangka mengelola aliran Sungai Mekong. *Keempat*, Laos meletakkan sub-regionalisasi dalam bentuk GMS ini sebagai langkah strategis menuju proses regionalisasi ASEAN. Selama proses ini, Laos secara bertahap menekuni dan menyiasati bagaimana dapat bergerak dalam bidang politik dan ekonomi secara lebih leluasa sejalan dengan peningkatan arus globalisasi (Nouansavanh 2010, 17–30).

Bagi Kamboja, GMS mendorong peningkatan permintaan kebutuhan dasar, contohnya mineral, energi, makanan, dan *fibre*. Peningkatan permintaan kebutuhan dasar ini memberi kesempatan Kamboja untuk meningkatkan produksi, terutama pertanian. Kamboja memang fokus pada perbaikan infrastruktur nasional dan sarana produksi pertanian.

Sementara itu, Vietnam menyoroti kesempatannya membangun tiga provinsi di bagian utara yang berbatasan dengan Tiongkok, yaitu Son La, Lai Chau, dan Dien Bien. Pembangunan ketiga provinsi ini penting dalam konteks distribusi hasil-hasil ekonomi dari GMS. Dalam hal ini, Vietnam menikmati peluang ekonomi GMS, terutama dalam investasi, penciptaan lapangan kerja, dan perdagangan antar-negara. Akan tetapi, perolehan ekonomi ini ternyata menimbulkan

ketimpangan di dalam negeri karena distribusi hasil-hasilnya tidaklah merata. Kondisi ini lebih disebabkan infrastruktur domestik Vietnam yang memang belum mencapai kondisi yang diharapkan.

Oleh karena itu, Vietnam membangun provinsi yang dimaksud untuk mendorong agar perekonomiannya dapat segera terintegrasi dengan pasar yang tercipta dalam konteks GMS. Dalam rangka mencapai kepentingan berbeda (*divergent*) inilah Vietnam mengembangkan pola kerja sama segitiga Laos, Tiongkok, dan Vietnam untuk penguatan perekonomian daerah yang berbatasan dengan Tiongkok dan Laos (Phi 2012, 210–251). Namun, Vietnam pun tidak mengesampingkan provinsi di bagian selatan karena daerah itu merupakan Delta Sungai Mekong yang sangat dipengaruhi aliran Sungai Mekong.

Keterkaitan ketiga negara ini dalam GMS boleh dikatakan bersifat berbeda (*divergent*). Ketiga negara ini mempengaruhi kepentingan ekonomi yang berbeda-beda sesuai dengan tahapan pembangunan ekonomi masing-masing. Walau begitu, dalam konteks GMS dengan berbagai koridor ekonominya, kepentingan ekonomi ketiga negara ini bisa menuju satu titik kepentingan bersama (*convergent*).

## F. KESIMPULAN

GMS tetap bertumpu pada lingkungan geografis Sungai Mekong, walaupun Sungai Mekong tidak dapat digunakan sebagai jalur transportasi komersial yang dapat dilalui kapal-kapal besar. Pemanfaatan sungai ini bagi jalur transportasi bersifat terbatas. Walaupun terbatas, Sungai Mekong memberi arti pemanfaatan yang lain, yakni sebagai kesatuan ekosistem yang menentukan nasib daerah-daerah hilir, seperti Kamboja di kawasan Danau Tonle Sap, dan kawasan Delta Sungai Mekong di Vietnam bagian selatan.

Sungai Mekong baru memberikan arti politik dan ekonomi setelah negara-negara ASEAN bagian utara ini terlibat aktif dalam GMS. Melalui GMS, keterbatasan jalur transportasi Sungai Mekong

digantikan oleh jalur transportasi darat dengan dukungan infrastruktur yang terkoneksi satu sama lain di tingkat negara-negara ASEAN dan saling keterhubungan dengan Tiongkok. Arti penting politik yang paling kentara adalah mekanisme pertemuan dan negosiasi di antara negara-negara GMS dengan keterlibatan pihak ekstra yang begitu dominan, yakni Tiongkok.

Ketiga negara anggota GMS (Laos, Kamboja, dan Vietnam) memanfaatkan GMS untuk kepentingan ekonominya masing-masing, dengan fokus yang berbeda-beda untuk setiap negara. Kondisi ini membuat kepentingan ketiga negara tersebut menjadi *divergent* sifatnya, dan kecenderungan ini memang bersifat alamiah. Namun, ketiga negara ini memperlihatkan kepentingan yang *convergent* (menuju satu persamaan) ketika berupaya mendorong aktivitas perdagangan lintas perbatasan melalui segala konektivitas dan interkoneksi dalam GMS. Koridor ekonomi yang terletak di ketiga negara ini menempatkan masing-masing negara pada posisi yang berbeda. Vietnam merupakan negara lebih diuntungkan dibandingkan dengan Laos dan Kamboja. Laos, Kamboja, dan Vietnam perlu berhati-hati terhadap inisiatif-inisiatif Tiongkok walaupun ketiga negara ini pun merupakan sekutu Tiongkok pada masa sebelumnya.

GMS pada akhirnya menjadikan kawasan aliran Sungai Mekong sebagai kawasan yang strategis dalam proses integrasi di Asia Tenggara. Ada tiga arti strategis Sungai Mekong bagi GMS. *Pertama*, peran Tiongkok sebagai anggota GMS walaupun diwakili oleh dua provinsinya. *Kedua*, negara-negara anggota ASEAN bagian utara mulai merasakan bagaimana berinteraksi dengan Tiongkok sebagai satu kekuatan yang dominan di GMS. *Ketiga*, munculnya Thailand sebagai motor dari dinamika negara-negara anggota ASEAN bagian utara. Dengan demikian, terdapat dua kepemimpinan dalam GSM, yakni Tiongkok dan Thailand.

## DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN Secretariat. 2011. *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Browder, G. & Ortolano L. 2000. "The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin", *Natural Resources Journal*, Vol. 40 (3): 499-531.
- Dent, C.M. & Richter, P. 2011. "Sub-Regional Cooperation and Development Regionalism: The Case of BIMP-EAGA", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33 (1): 29-55.
- Dosch, Jor. 2006. "Vietnam's ASEAN Membership Revisited: Golden Opportunity or Golden Cage?" *Contemporary Southeast Asia* 28 (2): 234-258.
- Edmonds, C. & Fujinori, M. 2006. "Impact of Cross-Border Road Transport Infrastructure on Trade and Investment in the Greater Mekong Subregion", *Third LAEBA Annual Meeting*, Seoul, Korea Selatan.
- Gainsborough, Martin. 1994. "Indochina: From Confrontation to Cooperation", *The World Today*, Vol. 50 (8/9): 161-164.
- Nouansavanh, Khamlusa. 2010. "Lao PDR Perspectives and Policies towards GMS." *Ritsumeikan International Affairs* 8: 17-30.
- Osborne, Milton. 2000. "The Strategic Significance of the Mekong." *Contemporary Southeast Asia* 22 (3): 429-444.
- Pham, Alice. 2007. "Border Trade in the GMS Ground Realities and Future Options." *Policy Brief 6*. Hanoi: Hanoi Research Center.
- Phi, Vinh Tuong. 2012. "Developing West-Northern Provinces of Vietnam: Challenge to Integrate with GMS Market via China-Laos-Vietnam Triangle Cooperation". Dalam Ishida, Masami (ed.). *Five Triangle Areas in the Greater Mekong Subregion*. Bangkok: Bangkok Research Center-IDE-JETRO.
- Posey, Darren. 2005. "Defining Interests: The Mekong River Commission." *The Journal of International Policy Solution* 2 (1): 2-25.
- PPIAF. 2007. *GMS Economic Cooperation Program*. Diakses pada 25 Juni 2018 dari <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Cross-Border-Infrastructure-Toolkit/Cross-Border%20Compilation%20ver%2029%20Jan%2007/Booklet%20links/booklet%20-%20GMS%20-%2029%20Jan%2007.pdf>.

- Sotharith, Chap. 2006. "Cambodian View on the Status and Functions of  
GMS in China-ASEAN FTA." *CICP Working Paper No. 9*.
- Suthirak, Pou, Geoff Wade, dan Mark Hong. 2012. *Cambodia: Progress and  
Challenges Since 1991*. Singapura: ISEAS .
- Tully, John. 2005. *A Short History of Cambodia: From Empire to Survival*.  
New South Wales: Allen & Unwin.
- Tuong, Phi Vinh. 2012. "Developing West-Northern Provinces of Vietnam:  
Challenge to Integrate with GMS Market via China-Laos-Vietnam  
Triangle Cooperation." Dalam Masami Ishida (ed.), *Five Triangle  
Areas in the Greater Mekong Subregion*. Bangkok: Bangkok Research  
Center-IDE-JETRO.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2010. "The Mekong Region, Regional Integration,  
and Political Rivalry among ASEAN, China and Japan." *Asian  
Perspective* 34 (3): 71-111.





## BAB VI

# KEPENTINGAN ASEAN DALAM SUBREGIONAL MEKONG

*Tri Nuke Pudjiastuti*

### A. ARTI PENTING SUBREGIONAL MEKONG

ASEAN sebelah utara, yaitu wilayah yang dilalui oleh sungai Mekong, atau sering disebut dengan cekungan Mekong (*Mekong Basin*)<sup>1</sup> merupakan pertemuan perbatasan lima negara anggota ASEAN atau negara-negara tepi sungai (*riparian countries*), yaitu, Kamboja, Myanmar, Laos, Vietnam (KMLV), dan Thailand; dengan Tiongkok bagian selatan. Wilayah Sungai Mekong sejak awal bukan hanya sebagai sarana transportasi bagi masyarakat negara tepi sungai, melainkan juga sebagai bagian dari aktivitas kehidupan sebagian besar penduduk negara tepian.<sup>2</sup> Sebagai sungai kesebelas terbesar di dunia, dengan

---

<sup>1</sup> Sungai Mekong atau sering disebut dengan Cekungan Mekong (*Mekong Basin*) adalah sungai terluar di Indochina, yang meliputi 4.500 km dengan cekungan selear 185.000 meter persegi. Sungai ini melintasi Propinsi Yunnan (Tiongkok), Myanmar, Thailand, Laos, dan Kamboja. Ujungnya mengalir masuk Laut Cina Selatan melalui Delta Mekong di Vietnam.

<sup>2</sup> Aktivitas lebih dari 80 juta orang atau 90% masyarakat negara-negara sungai tepian bergantung pada Sungai Mekong untuk minum, transportasi, irigasi, usaha ekonomi, perikanan, dan pembangkit tenaga listrik.

mayoritas penduduk memanfaatkan keberadaan sungai Mekong, dapat dipahami bila negara-negara tepi sungai menginginkan pengoptimalan kawasan itu untuk pembangunan ekonomi.

Meskipun ASEAN berkepentingan atas pembangunan ekonomi di kawasan tersebut, dasar pemikiran ASEAN—sebagaimana target utama pembentukannya—adalah stabilitas politik keamanan kawasan. Artinya, dapat dipastikan ketertarikan ASEAN atas pembangunan ekonomi sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari stabilitas politik keamanan regional. Beberapa hasil kajian menunjukkan bahwa kerja sama ekonomi dibangun dalam upaya mengejar stabilitas politik keamanan di kawasan itu, yang sebelumnya sarat dengan konflik (Dosch dan Hensengerth 2005, 263–286; Schmeier 2006, 28–52).

Upaya meredam ketegangan politik keamanan pascaperang, ditandai dengan memanfaatkan potensi ekonomi di kawasan itu, dan dicapainya beberapa kesepakatan, termasuk kesepakatan dalam kerangka ASEAN. Dalam kerangka ASEAN, kawasan yang memiliki potensi yang tinggi dan memiliki saling keterhubungan (*inter-connectivity*) yang tinggi, menjadi modal dalam upaya membangun keterhubungan regional (*ASEAN Connectivity*). Sebagaimana telah dijelaskan pada bab awal, *ASEAN connectivity* meliputi keterhubungan manusia, infrastruktur, dan lembaga.

Negara-negara KMLV merupakan negara yang tingkat per-ekonomian terendah di antara negara-negara ASEAN. Tabel 6.1 menunjukkan data statistik negara-negara KMLV dibandingkan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya yang terlihat tidak cukup berimbang, meskipun terlihat Vietnam menunjukkan perkembangan.

Tidak mudah memuluskan kesepakatan-kesepakatan dalam ASEAN karena berbagai kepentingan ada di dalamnya. Tidak hanya beragamnya kepentingan lima negara anggota ASEAN, tetapi juga tingginya kepentingan Tiongkok atas kawasan itu menjadi tantangan tersendiri bagi ASEAN. Hal ini terutama karena Tiongkok

**Table 6.1** Data Perekonomian Negara-Negara Anggota ASEAN

Selected key ASEAN macroeconomic indicators  
as of Aug 2015

| Country           | Growth rate of gross domestic product at constant price |      | Inflation rate (season-year growth of CPI at end of period) |      | Exchange rate at average of period |       | Unemployment rate <sup>1)</sup> |       | International merchandise trade <sup>2)</sup> |        |                             |           |                                    |       |                                    |       |                                        |       |                                                                              |           |
|-------------------|---------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------|------|------------------------------------|-------|---------------------------------|-------|-----------------------------------------------|--------|-----------------------------|-----------|------------------------------------|-------|------------------------------------|-------|----------------------------------------|-------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|                   | percent                                                 |      | percent                                                     |      | national currency per US\$         |       | percent                         |       | Ratio of exports to GDP                       |        | Ratio of total trade to GDP |           | Growth of nominal value of exports |       | Growth of nominal value of imports |       | Growth of nominal value of total trade |       | Year-on-year change in foreign direct investments net inflow <sup>3,4)</sup> |           |
|                   | 2014                                                    | 2013 | 2014                                                        | 2013 | 2014                               | 2014  | 2013                            | 2014  | 2014                                          | 2014   | 2014                        | 2014      | 2014                               | 2014  | 2014                               | 2014  | 2014                                   | 2014  | 2014                                                                         | 2014      |
| Brunei Darussalam | -2.3                                                    | 0.2  | 1.27                                                        | 1.7  | Dollar (B \$)                      | 61.9  | 21.0                            | 82.9  | (7.5)                                         | (0.4)  | (5.8)                       | (157.3)   | (21.7)                             | (5.8) | (157.3)                            | (5.8) | (157.3)                                | (5.8) | (157.3)                                                                      | (157.3)   |
| Cambodia          | 7.0                                                     | 4.6  | 4,041                                                       | 0.3  | Riel                               | 63.7  | 113.1                           | 176.8 | 16.3                                          | 106.8  | 61.8                        | 451.6     | 35.4                               | 61.8  | 451.6                              | 61.8  | 451.6                                  | 61.8  | 451.6                                                                        | 451.6     |
| Indonesia         | 5.1                                                     | 8.4  | 10,465                                                      | 0.2  | Rupiah (Rp)                        | 17.9  | 18.1                            | 36.0  | (3.4)                                         | (4.5)  | (4.0)                       | 3,322.5   | 20.8                               | (3.4) | (4.5)                              | (4.0) | 3,322.5                                | (4.0) | 3,322.5                                                                      | 3,322.5   |
| Laos PDR          | 7.6                                                     | 6.9  | 8,030                                                       | 1.9  | Kip                                | 22.4  | 23.3                            | 45.8  | 1.8                                           | (16.5) | (8.4)                       | 468.6     | 114.0                              | 1.8   | (16.5)                             | (8.4) | 468.6                                  | (8.4) | 468.6                                                                        | 468.6     |
| Malaysia          | 6.0                                                     | 3.2  | 3.28                                                        | 3.1  | Ringgit (RM)                       | 71.8  | 64.0                            | 135.8 | 2.6                                           | 1.5    | 2.0                         | (1,583.3) | (12.9)                             | 2.6   | 1.5                                | 2.0   | (1,583.3)                              | 2.0   | (1,583.3)                                                                    | (1,583.3) |
| Myanmar           | 8.7                                                     | -    | 995                                                         | 4.0  | Kyat                               | 16.8  | 24.7                            | 41.4  | (3.5)                                         | 35.1   | 16.3                        | (1,674.7) | (63.9)                             | (3.5) | 35.1                               | 16.3  | (1,674.7)                              | 35.1  | (1,674.7)                                                                    | (1,674.7) |
| Philippines       | 6.1                                                     | 4.1  | 44                                                          | 6.4  | Peso (Php)                         | 21.7  | 23.8                            | 45.5  | 14.5                                          | 4.0    | 8.8                         | 2,340.7   | 60.6                               | 14.5  | 4.0                                | 8.8   | 2,340.7                                | 4.0   | 8.8                                                                          | 8.8       |
| Singapore         | 2.9                                                     | 1.5  | 1.27                                                        | 2.9  | Dollar (S \$)                      | 133.1 | 119.0                           | 232.1 | (0.1)                                         | (1.8)  | (0.9)                       | 15,960.0  | 28.4                               | (0.1) | (1.8)                              | (0.9) | 15,960.0                               | (0.9) | 15,960.0                                                                     | 15,960.0  |
| Thailand          | 0.7                                                     | 1.7  | 33                                                          | 0.7  | Baht                               | 61.0  | 81.1                            | 122.1 | (0.5)                                         | (8.0)  | (4.8)                       | (1,461.8) | (11.2)                             | (0.5) | (8.0)                              | (4.8) | (1,461.8)                              | (4.8) | (1,461.8)                                                                    | (1,461.8) |
| Viet Nam          | 6.0                                                     | 6.0  | 21,131                                                      | 3.6  | Dong                               | 79.5  | 78.2                            | 157.8 | 11.6                                          | 10.3   | 11.0                        | 300.1     | 3.4                                | 11.6  | 10.3                               | 11.0  | 300.1                                  | 11.0  | 300.1                                                                        | 300.1     |
| ASEAN             | 4.7                                                     | n.a. | n.a.                                                        | n.a. | n.a.                               | 50.2  | 48.0                            | 98.3  | 1.7                                           | -0.3   | 0.7                         | 16,494.4  | 15.7                               | 1.7   | -0.3                               | 0.7   | 16,494.4                               | 0.7   | 16,494.4                                                                     | 16,494.4  |

Sources: ASEAN Macro-economic Database; ASEAN Merchandise Trade Statistics Database; ASEAN Foreign Direct Investment Statistics Database (compiled/computed from data submission, publications and/or websites of ASEAN Member States' national statistics offices, central banks and relevant government agencies, and from international sources).

Symbols used

- not available as of publication time
- n.a. not applicable/not available/compiled
- Data refers to the most up-to-date and figures from previous posting

1) Brunei Darussalam & 2015 figure and Lao PDR is 2010 figure

2) Table data starts at 17 June 2015

3) Includes the net investment income from direct investments and non-company bank

4) FDI 2014 figures are preliminary (EU/28-Mar-2015)

Sumber: ASEAN Sekretariat (2015)

membangun kesepakatan-kesepakatan sendiri dengan negara-negara tepi sungai tanpa melalui kelembagaan ASEAN. Meskipun dalam perkembangannya ASEAN telah memiliki kesepakatan dan kerja sama dengan Tiongkok dalam kerangka ACFTA, tidak mudah mengimplementasikannya dalam kerangka kerja sama subregional wilayah Sungai Mekong. Keadaan semakin kompleks ketika ASEAN memasuki fase komunitas ASEAN, di mana ketiga pilar komunitas (politik keamanan, ekonomi, dan sosial budaya) terkait satu dengan lainnya, yang mulai berlaku akhir tahun 2015.

Kepentingan komunitas ASEAN dalam kerja sama kawasan Sungai Mekong tidak dapat dilepaskan dari perkembangan kawasan ekonomi subregional, kelembagaan, pembangunan infrastruktur lintas perbatasan, dan berbagai persoalan politik keamanan yang masih menjadi pekerjaan rumah bersama, yaitu kejahatan lintas negara, seperti *trafficking in persons* (TIPs) dan narkoba.

Bab ini menganalisis kepentingan ASEAN atas kawasan ekonomi subregional sejak tahun 1990-an, yang ikut mendasari sikap ASEAN atas wilayah ASEAN utara dalam upaya membangun *ASEAN connectivity* dan kerja sama perbatasan. Kerja sama pengembangan wilayah dan upaya menjaga stabilitas tidak hanya dikembangkan oleh ASEAN, tetapi juga oleh negara-negara tepi sungai dan Tiongkok.

## B. KECENDERUNGAN KAWASAN EKONOMI SUBREGIONAL DAN KONEKTIVITAS ASEAN

Kecenderungan untuk membentuk ekonomi subregional sebenarnya telah berkembang sejak awal 1990. Pada tahun itu, berkembang kecenderungan pembangunan kawasan subregional di wilayah Asia, khususnya di negara-negara ASEAN. Setidaknya dapat dilihat dari munculnya kerja sama subregional, seperti *the Yellow Sea Rim Region*, *the Greater Hong Kong Area*, *the Bath* atau *Indochina Ekonomi Zone*, dan Segitiga Singapura-Johor-Riau (Segitiga SIJORI) yang dikenal

sebagai Segitiga Pertumbuhan Indonesia-Malaysia-Singapura (*the Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle/IMSGT*).

Meskipun kerja sama subregional terbentuk di negara-negara ASEAN, pada kenyataannya kerja sama tersebut tidak memiliki hubungan langsung dengan ASEAN. Namun, kerja sama itu tetap didukung ASEAN karena dapat meningkatkan perekonomian kawasan dan berdampak pada stabilitas politik kawasan. Dasar pemikirannya adalah sebagai berikut (Chen dan Kwan 1997, 2):

- 1) adanya kedekatan secara geografis;
- 2) upaya saling melengkapi kebutuhan ekonomi antara negara-negara peserta;
- 3) membangun wawasan ke luar wilayah secara bersama negara-negara yang tergabung;
- 4) berakhirnya Perang Dingin dan percepatan kebijakan reformasi ekonomi dan pintu terbuka di negara-negara sosialis; dan
- 5) desentralisasi kekuasaan politik.

Alasan-alasan tersebut membuat beberapa subregional berkembang cepat di lingkungan negara-negara ASEAN, termasuk di lingkungan Sungai Mekong yang pada waktu itu dikenal sebagai kawasan ekonomi subregional Indochina. Kekhawatiran akan ketidakstabilan kawasan terlihat kentara di ASEAN pada waktu itu. Upaya internasional dan Amerika Serikat sepertinya menjadi momentum<sup>3</sup> bagi ASEAN untuk melihat tiga negara tepi sungai (Vietnam, Kamboja, dan Laos) yang kesulitan membangun negaranya dan tidak lagi mendapat dukungan dari Rusia. ASEAN ingin ketiga negara itu mendapat dukungan dari internasional. Dalam perkembangannya, cara pandang ASEAN mengalami pergeseran setelah negara-negara tepi Sungai Mekong bergabung dalam ASEAN. Vietnam bergabung

---

<sup>3</sup> Banyak pihak menganggap perkembangan subregional sebagai dampak dari efek domino (Lihat Yasuda dan Kwan 1997, 136–137).

menjadi anggota ASEAN pada 1995, Laos dan Myanmar bergabung pada 1997, dan Kamboja bergabung pada 1999. Subregional agaknya tidak lagi dipertahankan sebagai istilah kerja sama oleh ASEAN.

Ada cara pandang yang menarik tentang subregional di kawasan Asia Tenggara. Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa pada 1990-an di Asia Tenggara ada empat kawasan yang dianggap sebagai kerja sama subregional, yaitu BIMP-EAGA, IMT-GT, GMS, dan ASEAN (Khanal 2013). Disamakannya ASEAN sebagai kawasan subregional tidaklah mengherankan mengingat pendapat tersebut berasal dari para ilmuwan Tiongkok, padahal pada waktu itu, secara geografis dan geopolitik, kawasan BIMP-EAGA dan IMT-GT merupakan bagian dari kawasan ASEAN. Analisis tersebut menjadi gugur ketika pada 1990-an negara-negara KMLV bergabung dalam organisasi regional ASEAN.

ASEAN memiliki kepentingan menjaga stabilitas politik keamanan negara-negara Indochina setelah perang berakhir. Meskipun pada waktu itu negara-negara KMLV belum masuk menjadi anggota ASEAN, ASEAN memberikan tanggapan positif dan mendukung pembentukan kawasan subregional. Dukungan itu pun ditanggapi secara positif oleh PBB. Dukungan ASEAN dan PBB membuat KMLV menjadi *observer* di ASEAN sejak 1992. Pada saat itu ASEAN diakui sebagai organisasi regional yang mempromosikan perdamaian dan stabilitas keamanan regional (Morada 2011, 19–29). ASEAN termasuk yang antusias dengan dibukanya wilayah Sungai Mekong sebagai wilayah yang dikembangkan melalui kerja sama. Bila dilihat dari geografis dan geopolitik, dukungan ASEAN dipahami sebagai kekhawatiran akan terjadinya instabilitas di kawasan itu yang akan berdampak pada negara-negara anggota ASEAN.

Upaya ASEAN menarik keempat negara KMLV itu bukanlah tanpa maksud. Seusai Perang Dingin, ASEAN berusaha memperkuat diri dengan memperluas keanggotaannya dengan harapan peningkatan populasi dan luas wilayah akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kekuatan stabilitas wilayah. Vietnam bergabung dengan ASEAN pada Juli 1995, Laos dan Myanmar pada Juli 1997, dan Kamboja pada April 1999.

Pengakuan atas empat anggota baru terasa melebarkan keragaman politik, ekonomi, dan budaya di lingkungan ASEAN. Sepuluh anggota negara telah sepakat bahwa stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi jangka panjang hanya bisa dicapai jika semua negara anggota bekerja sama, sebagaimana termuat dalam Piagam ASEAN (Sovachana 2015). Dalam perkembangannya, masih terlihat kesenjangan pembangunan di antara negara-negara anggota yang lama dan baru. ASEAN mengalami tantangan tersendiri dalam upaya pembangunan wilayah tersebut.

### C. DUKUNGAN ASEAN ATAS *MEKONG RIVER COMMISSION* (MRC)

ASEAN melihat upaya yang dilakukan MRC sebagai suatu langkah maju dalam upaya pembangunan kawasan tersebut. Namun, bila melihat pola kerja sama yang dibangun ASEAN, terlihat ASEAN hanya membatasi dalam upaya pembangunan manajemen air. Misalnya, Sekretariat ASEAN bekerja sama dengan Sekretariat Komisi Sungai Mekong (MRCS) dalam pengembangan dan pengelolaan sumber daya air di Sungai Mekong pada 2010. MRC terdiri dari empat anggota ASEAN (Thailand, Laos, Kamboja, dan Vietnam) dan telah dibangun dialog partner dengan ASEAN. Namun, diakui oleh *Chief Executive Officer* MRC bahwa hubungannya dengan ASEAN selama itu tidak pernah kuat, sepertinya dianggap hanya formalitas (Mekong River Commission 2010).

Keterlibatan ASEAN dalam MRC lebih pada pembangunan integrasi regional di wilayah Mekong Basin Rendah (*The Lower Mekong Basin*). Bila dilihat dari sisi MRC, kerja sama dengan ASEAN lebih pada upaya mendapatkan akses lebih dekat ke arena politik regional dan memberikan pengalaman negara-negara ASEAN lainnya dengan model yang unik untuk pengembangan manajemen air lintas batas (MRC 2010). Menurut Sekretaris Jenderal ASEAN, Dr. Surin Pitsuwan, arah kerja sama tersebut lebih pada upaya mengurangi risiko banjir, memberikan perkiraan (banjir) yang lebih baik, dan membantu memetakan langkah-langkah beradaptasi dengan perubahan iklim. Kesepakatan itu dibangun tidak terlepas dari pertumbuhan regional yang diharapkan tidak terlalu banyak gap di dalamnya.

Pada awal berdirinya, MRC penting bagi ASEAN mengingat anggota MRC pada waktu itu belum menjadi anggota ASEAN. Dalam perkembangannya, MRC menjadi lembaga yang independen. Jadi, keterlibatan ASEAN dalam MRC lebih pada upaya menarik anggota MRC menjadi anggota ASEAN. Upaya itu juga ditunjukkan dengan dibentuknya forum *ASEAN Mekong Basin Development Cooperation* (AMBDC) pada Juni 1996 yang terdiri dari semua negara anggota ASEAN serta Tiongkok. Tujuan forum ini adalah pengembangan ekonomi yang berkelanjutan di Cekungan Mekong melalui pembentukan kemitraan ekonomi dan hubungan antara anggota riparian dan *non-riparian forum*. Salah satu prinsip yang mengatur kerja sama menyatakan “... itu melengkapi inisiatif kerja sama yang saat ini dilakukan oleh Komisi Sungai Mekong, negara-negara donor, dan lembaga multilateral lainnya (MRC 2010).” Oleh karena itu, wakil-wakil dari ADB dan MRC diundang dalam pertemuan AMBDC sehingga meningkatkan koordinasi yang lebih erat dan kolaborasi antara pemain kunci yang bersangkutan.

#### D. KETERHUBUNGAN ASEAN

Tantangan semakin terlihat ketika keterhubungan dikembangkan ASEAN dalam kerangka *ASEAN connectivity. Master Plan on ASEAN Connectivity* (MPAC) adalah proyek utama ASEAN untuk mewujudkan kawasan Asia Tenggara lebih dekat dan lebih terintegrasi. Secara fisik, *ASEAN connectivity* akan menghubungkan dan meningkatkan infrastruktur daerah, yang merupakan kunci untuk mencapai gerakan mulus orang, barang, dan jasa. Secara kelembagaan, hal ini akan membantu dalam mengurangi kebijakan dan hambatan kelembagaan. Aturan, peraturan, dan standar akan diharmonisasikan serta kapasitas teknis negara anggota akan ditingkatkan.

Hal itu diharapkan membawa rakyat ASEAN lebih dekat untuk mewujudkan Komunitas ASEAN. Semua ini diharapkan dapat menghasilkan suatu kawasan erat, yang pada gilirannya akan meningkatkan kredibilitas ekonomi dan strategis ASEAN. Dalam rangka itulah diciptakan dana infrastruktur ASEAN dan pemanfaatan *Public-Private Partnerships Sektor* (PPP). Tujuannya mengamankan modal yang dibutuhkan dan yang tidak mudah untuk dipenuhinya.

Pengembangan kerja sama di Sungai Mekong awalnya menjadi isu penting ASEAN, dan menjadi salah satu agenda penting dalam ASEAN Summit ke-5 di Bangkok pada 1995. Upaya ASEAN Summit ditindaklanjuti dengan dibangunnya dialog pembangunan ekonomi di negara-negara tepi sungai Mekong. Setahun kemudian, pada 1996, tercapailah *ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation* (AMBDC), yang dihadiri 9 menteri. Hingga saat ini, AMBDC membangun 45 proyek dengan berbagai level perkembangan. Secara umum, pembentukan AMBDC tertuang dalam *Basic Framework of ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation* di Kuala Lumpur pada 17 Juni 1996. Pembentukan ini bertujuan sebagai berikut:

- 1) meningkatkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan di Cekungan Mekong;
- 2) mendorong proses dialog dan identifikasi kegiatan yang dapat menghasilkan kemitraan ekonomi yang kuat dan saling menguntungkan; dan
- 3) memperkuat interkoneksi dan hubungan ekonomi antara negara-negara anggota ASEAN dan negara-negara tepi sungai Mekong (ASEAN Secretariat 1996).

Kesepakatan tersebut menunjukkan bahwa kerja sama ini bukan sekadar kesepakatan kerja sama antara negara anggota tepi sungai, tetapi juga kesepakatan kerja sama negara anggota ASEAN nontepi sungai. Didasarkan pada kesepakatan itu, secara bilateral negara-negara tepi sungai melakukan kesepakatan dengan negara anggota ASEAN nontepi sungai, selain dengan Tiongkok, sebagai berikut:

Pada 1997 dan 2005 Myanmar menandatangani MoU dengan Thailand terkait dengan potensi ekspor tenaga listrik dan proyek-proyek infrastruktur berskala besar.

- 1) Adanya aktivitas proyek *hydropower* dengan investor, yang tidak hanya dari Tiongkok dan Rusia, tetapi juga dari Thailand, Vietnam, dan Malaysia.
- 2) Thailand secara aktif mempromosikan negara-negara tepinya untuk pembangunan Sungai Mekong yang memberikan manfaat bagi masyarakatnya, khususnya kawasan di hulu sungai.
- 3) Kamboja membuka masuknya investor dari Thailand, Malaysia, dan Tiongkok untuk pembangunan proyek pembangkit listrik tenaga air.

Namun, pada 26 Agustus 2006 dalam Pertemuan Tingkat Menteri AMBDC ke-8 di Kuala Lumpur, AMBDC mengalami reposisi dan direkomendasikan kepada Pemimpin ASEAN:

- 1) untuk menempatkan Pertemuan Tingkat Menteri AMBDC dalam proses AEM;
- 2) komite Pengarah AMBDC termasuk semua kegiatan lingkup di bawahnya diharapkan akan terus berlanjut; dan
- 3) keanggotaan dari kelompok inti dibuka untuk pihak lain yang berkepentingan dan organisasi internasional.

Dalam kerangka AMBDC, saat ini diperkirakan masih ada 14 proyek yang menelan biaya 44 juta US\$. Kesepakatan yang dibangun adalah sebagai berikut.

- 1) Mengoordinasikan, merampingkan, dan mensinergikan peluang pembiayaan dengan badan-badan sektoral ASEAN lainnya, di mana proyek AMBDC bisa diikat dengan proyek-proyek yang sudah jalan dan layak.
- 2) Pembangunan instansi jalur rel terkait di ASEAN untuk mengoordinasikan dan memfasilitasi pengumpulan informasi tentang perkembangan proyek *Singapore-Kunming Rail Link* (SKRL) serta menjamin kelangsungan proyek-proyek ini, dan mengusulkan Malaysia sebagai Ketua permanen Kelompok Kerja Sub pada SKRL serta Tiongkok sebagai Ketua pertama Komite Keuangan Tingkat Tinggi.
- 3) Malaysia menyelenggarakan pelatihan *Remote Sensing* dan *Geographic Information System* (GIS) untuk personel kehutanan dari KLMV pada 13–24 Agustus 2007 di Kuala Lumpur. Biaya pelatihan 57.325 US\$ didanai oleh Yayasan ASEAN dan dihadiri oleh 17 peserta dari negara-negara anggota ASEAN.

Kesepakatan yang berjalan lebih ditujukan pada persoalan-persoalan lingkungan dan infrastruktur. Namun, pada dasarnya kerja sama sektor yang disepakati cukup luas, mulai infrastruktur hingga pariwisata, pengembangan sumber daya manusia, dan pengembangan *science and technology* (ASEAN Secretariat 1996).

AMBDC dibentuk untuk mendorong integrasi ekonomi di antara negara anggota dan dengan demikian membantu membangun Komunitas Ekonomi ASEAN 2015. Kerangka kerja sama AMBDC mendukung pembangunan dan pengembangan infrastruktur dan sumber daya manusia di subwilayah Mekong. Hal ini memungkinkan *sharing of the resource base* di antara negara anggota ASEAN, negara tepi Sungai Mekong, dan Tiongkok sambil mendorong pertumbuhan yang inklusif dan pemerataan di wilayah itu. Kerangka kerja sama ini juga membuat Lembah Mekong mendapat pengakuan internasional sebagai wilayah pertumbuhan.

ASEAN memberikan perhatian pada integrasi regional dengan tekanan pada memperkecil kesenjangan pembangunan di antara anggotanya. *Initiative for ASEAN Integration (IAI) Work Plan for Narrowing the Development Gap* dirumuskan untuk membantu negara anggota baru mengecilkan kesenjangan pembangunan di antara negara-negara itu sendiri dan mempercepat integrasi regional, mendorong pembangunan ekonomi yang merata, dan membantu mengentaskan kemiskinan di KLMV. “Tujuan mengurangi kesenjangan pembangunan konsisten dengan komitmen ASEAN untuk membangun suatu komunitas ekonomi” (Sotharith 2007).

Ada banyak proyek subregional dan nasional dalam kerangka kerja sama ini yang masih memerlukan pendanaan. Negara-negara ini mengakui bahwa memobilisasi dana bagi kegiatan yang dirancang merupakan prioritas dan sekaligus tantangan. Oleh karena itu, kerja sama dengan badan-badan bantuan internasional dan sektor swasta penting untuk membiayai berbagai proyek di dalam negeri masing-masing serta lintas negara. Negara-negara ASEAN menegaskan pentingnya mengundang mitra dialog untuk membantu proyek-proyek AMBDC, khususnya dalam pelatihan dan pengembangan kapasitas.

Para pejabat senior AMBDC melakukan pertemuan khusus membahas *Railway link Singapura-Kunming* dan proyek ekonomi dan

infrastruktur terkait lainnya. Dalam pertemuan itu, Sungai Mekong Basin menjadi daerah prioritas dalam berbagai kerangka kerja sama antara ASEAN-Tiongkok di sektor politik keamanan dan ekonomi. Dalam Rencana Aksi Deklarasi Bersama Tiongkok ASEAN-Kemitraan Strategis untuk Perdamaian dan Kemakmuran (2005–2010), ada referensi khusus dibuat untuk memperkuat kerja sama di bawah kerangka kerja sama daerah aliran Sungai Mekong, seperti AMBDC dan RUPS. Kerja sama ini mencakup tindakan perlindungan lingkungan, terkait dengan air dan sumber daya alam bersama bagi semua negara tepi sungai di lembah sungai (Sunchindah 2005).

ASEAN dan Tiongkok mengakui pentingnya memperkuat kemitraan ekonomi dalam mendorong dan melestarikan Lembah Mekong. Salah satu rencana besarnya adalah *Singapore-Kunming Rail Link* (SKRL). Proyek ini merupakan proyek utama AMBDC yang diharapkan dapat menghubungkan negara-negara tepi dan nontepi Mekong. SKRL merupakan penghubung yang sangat penting dalam Lintas Ekonomi Utara-Selatan dengan menghubungkan Singapura-Malaysia-Thailand-Laos-Vietnam dan Nanning di Guangxi. Proyek ini melengkapi proyek-proyek infrastruktur lainnya, misalnya berbagai lintasan transportasi GMS. Dengan demikian, jejaring transportasi *multi-modal* di Asia Tenggara dan Asia Selatan tercipta (Hew 2009, 1).

Kemajuan SKRL berkaitan dengan pelaksanaan tindakan-tindakan yang ditentukan dalam *Brunei Action Plan* dan *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Pembahasan perumusan strategi demi lancarnya pelaksanaan SKRL, mobilisasi sumber dana lebih lanjut bagi penyelesaian SKRL, serta kemungkinan untuk memperluas SKRL ke Surabaya, Indonesia, ditangani khusus oleh *Special Work Group Meeting* yang bertemu sekali setahun.

Penyelesaian jalan kereta api Yuxi-Mengzi yang merupakan bagian dari bagian timur jejaring Pan-Asia Railway dibiayai oleh Kementerian Jalan Kereta Api dan Pemerintah Yunnan. Jalur ini diharapkan akan



Sumber: leong (2014)

**Gambar 6.1** Peta *the Kunming-Singapore Railways*

mengembangkan transportasi darat antara Tiongkok dan negara-negara ASEAN dan mendekatkan ekonomi negara-negara tersebut.

*“The AMBDC is important as a framework to enhance and sustain growth of the Mekong Basin and as a policy dialogue for ASEAN and China to foster sub-regional economic development and poverty*

*reduction cooperation.*” Jejaring jalur kereta api ini diharapkan akan meningkatkan integrasi ekonomi regional dan meningkatkan hubungan Tiongkok dengan Asia Tenggara, serta melibatkan Jepang, Amerika Serikat dan negara besar lainnya (Hew 2009, 1).

Dalam kerangka Komunitas ASEAN, strategi peningkatan integrasi ekonomi ASEAN bagian utara dalam beberapa tahap telah dilakukan ASEAN. Misalnya, Pertemuan Tingkat Menteri ke-14 Kerja sama Pembangunan ASEAN-Mekong Basin di Siem Reap, Kamboja, pada 29 Agustus 2012. Pertemuan itu sebagai salah satu agenda Menteri Ekonomi ASEAN ke-44 (AEM) yang dipimpin oleh HE Cham Prasidh, Senior Menteri dan Menteri Perdagangan Kerajaan Kamboja. Dalam pertemuan itu, para menteri membahas kemajuan yang dicapai dalam pelaksanaan proyek AMBDC serta peluang memperkuat kerja sama di antara negara-negara dan pemangku kepentingan untuk manfaat pembangunan daerah.

Terkait dengan manajemen air Sungai Mekong, ASEAN dan mitra dialognya membentuk *ASEAN Working Group on Water Resources Management* (AWGWRM) pada Juli 2002, dengan dukungan dari *the Southeast Asia Technical Advisory Committee* (SEATAC) dari *Global Water Partnership* (GWP). AWGWRM di bawah menteri-menteri ASEAN yang bertanggung jawab terhadap lingkungan. Hal yang perlu dicatat bahwa pada pertemuan yang pertama dan kedua dengan delegasi dari Tiongkok, Jepang, dan Republik Korea di Vientiane, Lao PDR pada November 2002, negara-negara ini sepakat meningkatkan kerja sama dalam bidang yang menjadi perhatian umum, termasuk sumber daya air tawar.

Kemudian, pada Desember 2003, ASEAN dan mitra dialognya mengadopsi Rencana Strategis ASEAN Jangka Panjang untuk Pengelolaan Sumber Daya Air demi memenuhi kebutuhan kesehatan, ketahanan pangan, ekonomi, dan lingkungan. Dengan bantuan Pemerintah Australia, ASEAN mengadopsi Rencana Aksi untuk meng-

operasionalkan Rencana Strategis Sumber Daya Air. Rencana Strategis komprehensif ini didukung oleh prinsip *Integrated Water Resources Management* (IWRM) yang partisipannya terdiri dari *multistakeholder* dan integrasi lintas sektoral. Fokus cakupannya adalah manajemen air yang efisien dan efektif, kebijakan yang adil bagi pengguna air dan perlindungan lingkungan, mitigasi bahaya yang berhubungan dengan air dan pemeliharaan keseimbangan ekologi, meningkatkan tata kelola air, pemberdayaan pemangku kepentingan sektor air, peningkatan desentralisasi, proses partisipatif dan *multistakeholder* pengambilan keputusan, pengutamaan masalah gender dan pengakuan air sebagai aset alami dengan fungsi dan nilai-nilai sosial, budaya, lingkungan dan ekonomi (Sunchindah 2005).

Hal itu kembali dipertegas dalam Deklarasi Chiangmai terkait dengan pengelolaan air di Asia Tenggara pada 21 November 2003. Deklarasi ini ditindaklanjuti dengan Deklarasi Bali pada 3 September 2005 tentang pengelolaan sumber daya air di Asia Tenggara, dan dibuatkan rencana aksinya. Salah satu isu utama dalam deklarasi ini adalah "... meningkatkan kerja sama damai antara pengguna dan sinergi antara perbedaan penggunaan air di semua tingkatan. Hal ini dalam kasus batas dan sumber daya lintas batas air di antara negara-negara yang bersangkutan melalui pengelolaan DAS yang berkelanjutan, termasuk akuifer air tanah, sebagai bagian dari IWRM, atas dasar hukum, atau pendekatan lain yang tepat." (Sunchindah 2005).

Sejalan dengan ini, Keputusan Menteri-Menteri ASEAN dalam AWGWRM menjadi ujung tombak mengatasi masalah hulu-hilir Sungai Mekong. Hal ini akan menambah relevansi dan signifikansi peran AWGWRM dan AMBDC dan menanamkan praktik-praktik IWRM yang lebih tegas dalam arus utama kerja sama ASEAN-Tiongkok.

Tiongkok memandang berbeda mekanisme kerja sama dengan ASEAN. Negara ini tidak menganggap kesepakatan itu penting karena

tetap mengembangkan GMS dan tetap dapat bekerja sama melalui beberapa kerangka pembangunan daerah. Mekanisme ini sepertinya lebih menguntungkan Tiongkok sebagai aktor utama, tetapi tidak menguntungkan bagi ASEAN. Hal ini karena kesepakatan-kesepakatan yang dibangun Tiongkok cenderung bilateral atau trilateral. Di sini Tiongkok terlihat menghindari mekanisme ASEAN.

#### E. SIKAP ASEAN ATAS *GREATER MEKONG SUBREGION* (GMS)

Tiongkok tidak hanya mempunyai kepentingan ekonomi, tetapi juga politik. Beberapa studi menunjukkan kepentingan ini berasal dari keinginan Tiongkok menjadi pemimpin regional di Asia serta pemimpin global. Tiongkok membangun kerja sama secara *two corridors, one ring*. Artinya, tidak mengutamakan pendekatan regional ataupun *transboundary*, tetapi Tiongkok menjadikan dirinya sebagai sentral atas kerja sama-kerja sama yang dibangun. Oleh karena itu, GMS menjadi hal penting bagi Tiongkok dan sejalan dengan OBOR (lihat bab III).

Meskipun mekanisme GMS tidak cukup menguntungkan bagi ASEAN, ASEAN tetap memberikan jalan dalam perkembangan pembentukan *Greater Mekong Subregion* (GMS). Kesepakatan ini sering disebut dengan *hexagonal economic cooperation* yang diinisiasi oleh *Asian Development Bank* (ADB). GMS merupakan bagian dari upaya memanfaatkan perkembangan sosial-ekonomi negara KMLV dan Thailand. Subregional di Sungai Mekong tidak dapat dilepaskan dari kecenderungan kawasan. Pada waktu itu, ASEAN dalam euforia pengembangan kawasan subregional yang diharapkan dapat memberikan keuntungan stabilitas politik dan ekonomi di kawasan itu.

Subregional membuat negara-negara ASEAN lainnya tidak mengambil peran dalam pembangunan GMS. Namun, Tiongkok—dengan dukungan dana pembangunannya—menjadikan GMS sebagai

sarana untuk menguasai kawasan tersebut. Tantangannya adalah menjadikan GMS wilayah paling penting di kawasan daratan Asia Tenggara. Selain berkontribusi langsung untuk resolusi konflik sungai terkait, Tiongkok dan negara GMS memajukan kerja sama subregional untuk hal yang lebih umum. Caranya dengan menciptakan efek *spill-over* ke masalah wilayah lainnya dan memperluas kerja sama yang melampaui sungai (Schmeier 2006, 30). Bahkan, sejak awal, banyak pihak melihat kerja sama lima negara (Thailand dan KMLV) dengan Tiongkok sebagai kerja sama yang sukses. Laporan UNDP menyebutkan:

*“...the common challenge facing the GMS is to balance the three dimensions—economic, environmental and social—of sustainable development. The GMS countries cannot afford the ‘grow now, clean up later’ approach experienced in the more advanced economies in the region and elsewhere in the world”*(UNDP 2007).

Pembangunan infrastruktur lintas negara di kawasan sungai Mekong diperkirakan memiliki banyak potensi, seperti pemanfaatan air bersih, energi air sebagai pembangkit tenaga listrik—yang diperkirakan dapat mencapai 30.000 MW, dan lingkungan untuk turisme. Bank Pembangunan Asia telah mendukung peningkatan pengelolaan lingkungan di *Greater Mekong Sub-region* sejak tahun 2006 melalui Program Lingkungan *Core Sub-region* yang terdiri dari Kamboja, Laos, Myanmar, Tiongkok wilayah selatan, Thailand, dan Vietnam. Program ini sebagai pertimbangan lingkungan dalam transportasi, energi, pariwisata, dan sektor pertanian program kerja sama ekonomi subdaerah. Program ini mempromosikan penerapan alat perencanaan pembangunan dan mengintegrasikan lingkungan dalam pembangunan berkelanjutan.

Demikian juga dengan program keberlanjutan Mekong Lahan Basah Konservasi Keanekaragaman Hayati. Program ini diikuti oleh Kamboja, Laos, Thailand, dan Vietnam. Tujuannya membangun ke-

sadaran konservasi sumber daya alam di lahan basah Mekong Basin, memperkuat efektivitas dan kekuatan organisasi dan masyarakat lokal untuk mengangkat kualitas hidup mereka, dan untuk mengelola lahan basah serta keanekaragaman hayati secara bijaksana.

Demikian pula dengan pengaturan perdagangan dan investasi internasional yang sedikit banyak dipengaruhi iklim perdagangan dan investasi di kawasan subregional tersebut. Namun, perkembangan itu lebih dipengaruhi oleh Tiongkok, dibandingkan ASEAN sebagai organisasi regional.

Meskipun saat ini ekonomi subregional telah berkembang menjadi berbasis pasar, sumber daya pertanian dan alam masih merupakan hal penting bagi subregional Mekong. Sumber daya tersebut masih menjadi tumpuan sebagian besar masyarakat yang tinggal di Lembah Sungai Mekong, sehingga menjadi perhatian penting bagi negara-negara di subregional tersebut. Namun, ketersediaan sumber daya tersebut rentan terhadap perubahan kondisi alam, termasuk perubahan iklim akibat pemanasan global. Karena dapat memengaruhi perkembangan dan kelangsungan hidup negara, perubahan iklim dipandang sebagai hal yang penting untuk perumusan kebijakan, termasuk dalam hal perdagangan.

Tidak hanya ASEAN, tetapi pihak internasional juga memberikan perhatian ke kawasan tersebut. Misalnya LSM peduli konservasi sungai, perlindungan lingkungan, dan keadilan sosial. Tekanan internasional ternyata mampu menunda pembangunan pembangkit listrik di wilayah Laos yang dianggap merusak lingkungan. Pembangunan pembangkit tenaga listrik itu merupakan kerja sama antara Tiongkok dan Laos. Namun, dalam kenyataannya ASEAN terkena dampaknya karena menjadi persoalan dalam beberapa pertemuan tingkat tinggi di antara menteri negara-negara anggota ASEAN.

Bagi ASEAN, kemajuan pembangunan ekonomi yang ditandai dengan berbagai kerja sama ternyata menyisakan persoalan-persoalan

yang serius. Persoalan-persoalan ini pada ujungnya dapat mengganggu politik dan keamanan kawasan ASEAN. Ketika perekonomian yang dibangun berdampak pada persoalan lingkungan, khususnya di bagian bawah Sungai Mekong, yang terganggu adalah ekosistem dan masyarakat dengan kemiskinan yang masih tinggi. Berdasarkan beberapa kajian, pembangunan 11 dam di *lower Mekong river* akan mengganggu kelangsungan jumlah dan jenis-jenis ikan yang ada di sungai tersebut, bahkan mengancam ekosistem karena industrialisasi kawasan yang sangat pesat (Ke dan Gao 2013).

Dalam ASEAN Summit ke-26 di Kuala Lumpur pada 24–26 April 2015, faktor lingkungan juga menjadi bagian dari pilar sosiokultural yang dilaporkan. Namun, Sungai Mekong tidak secara eksplisit disebutkan dalam laporan Sekjen ASEAN berikut:

*“44. Environment: Completed in December 2014, the 5-year ASEAN Peatland Forests Project (APFP) funded by Global Environment Facility (GEF) received the highest overall ranking from an independent terminal evaluation undertaken using GEF criteria. The ASEAN Programme on Sustainable Management of Peatland Ecosystems (APSMPE) 2014-2020 as the successor to APFP is now being further developed. Indonesia deposited the Instrument of Ratification of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) on 20 January 2015. ASEAN is presently developing the Integrated Water Resources Management (IWRM) Country Strategy Guidelines and IWRM performance monitoring system. The 6th High-Level Seminar on Environmentally Sustainable Cities came up with recommendations to advance environmental sustainable cities under the EAS framework. Preparations are underway for the celebration of the ASEAN Environment Year 2015 with the theme ‘Empowering Youth for Green ASEAN Community’ and the 2nd ASEAN Eco-schools Award Presentation Ceremony to be held in July 2015. The China-ASEAN Strategy on Environmental Protection Cooperation 2016-2020 is being developed following the previous Strategy 2009-2015. The ASEAN Centre for Biodiversity*

*(ACB) continues to support ASEAN Member States in achieving international targets for biodiversity conservation and management through various programmes and initiatives.” (Secretary General of ASEAN 2015)*

Sementara itu, dalam laporan pilar lainnya, kerja sama dan persoalan Sungai Mekong tidak disebut. Hal ini berbeda dengan persoalan Laut Cina Selatan (LCS). Dalam *Press Release* disampaikan secara jelas:

*“...To provide strategic direction for ASEAN beyond 2015, the work on the ASEAN Community’s Post-2015 Vision should be completed in a timely and coordinated manner. As early as now, focus should be placed on ensuring that the proposed measures and action lines have the expected positive impacts on the region and especially to the peoples by ensuring greater coherence and linkage in the post-2015 vision of the three pillars, with special consideration given to cross-pillar and crosscutting issues, where ASEAN coordination has been challenging.” (Secretary General of ASEAN 2015)*

Dengan adanya AMBDC, sebenarnya ASEAN dapat memainkan peran penting dalam pengembangan energi sebagai upaya pengembangan yang lebih luas atas kerja sama stabilitas regional di bidang ekonomi, politik, dan sosial. Namun, kerja sama yang dilakukan secara bilateral ataupun multilateral dengan Tiongkok bukanlah hal yang mudah, mengingat telah terjadi hubungan yang kompleks (Secretary General of ASEAN 2015). ASEAN tidak mudah masuk ke wilayah itu secara baik. Hal ini karena kepentingan ASEAN adalah pada pilar politik keamanan dan ekonomi, dan yang terkait dengan manajemen lingkungan tidak dideskripsikan secara baik—meskipun sebenarnya dalam pilar sosial budaya, persoalan lingkungan menjadi salah satu fokus perhatian.

Melihat persoalan secara lintas batas negara (*transboundary states*) dalam pengelolaan lingkungan agaknya belum menjadi kekuatan ASEAN secara mandiri. Namun, dalam kerangka hubungan

ASEAN-Tiongkok, kerja sama lingkungan sebenarnya telah dilakukan. Dialog-dialog ASEAN-Tiongkok telah menghasilkan kerja sama lingkungan, dan dicapai Strategi Perlindungan Lingkungan ASEAN-Tiongkok 2009–2015 (*The ASEAN-China Strategy on Environmental Protection Cooperation 2009–2015*). Strategi perlindungan lingkungan itu meliputi enam bidang prioritas, yaitu meningkatkan kesadaran masyarakat tentang perlindungan lingkungan dan meningkatkan pendidikan lingkungan, mempromosikan teknologi ramah lingkungan dan program eco-label, konservasi keanekaragaman hayati, bangunan lingkungan manajemen kapasitas, masalah lingkungan global, dan industri perlindungan lingkungan dan program. Pada pertemuan ke-13, strategi tersebut ditindaklanjuti dengan rencana aksi, yang intinya (ASEAN-China Environmental Cooperation Action Plan 2011–2013):

- 1) menerapkan “Strategi Kerja Sama Perlindungan Lingkungan ASEAN-Tiongkok 2009–2015” dan bersama-sama mengembangkan Rencana Kerja Sama Lingkungan Aksi ASEAN-Tiongkok pada waktu yang tepat;
- 2) mendukung kegiatan Kerja Sama Lingkungan Pusat Tiongkok-ASEAN untuk mempromosikan kerja sama lingkungan yang dituangkan dalam Strategi Kerja Sama Perlindungan Lingkungan ASEAN-Tiongkok 2009–2015;
- 3) meningkatkan pertukaran dan kerja sama industri berwawasan lingkungan, termasuk kerja sama teknologi ramah lingkungan, label lingkungan, dan produksi bersih, untuk mendukung usaha ASEAN dan Tiongkok dalam mengejar pembangunan yang hijau dan lingkungan yang berkelanjutan;
- 4) memperkuat dialog dan pertukaran dalam perlindungan lingkungan perkotaan dan pedesaan serta melaksanakan proyek percontohan pada kerja sama di lingkungan perkotaan dan pedesaan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup di wilayah tersebut;

- 5) melaksanakan program bersama, seperti pelatihan, penelitian, program pertukaran staf dan program beasiswa pascasarjana untuk meningkatkan kapasitas serta kemampuan tingkat pengelolaan lingkungan daerah;
- 6) melaksanakan kerja sama di bidang yang saling menguntungkan seperti studi/riset, pengembangan kapasitas dan berbagi pengalaman di bidang udara dan pengelolaan kualitas air, serta perlindungan kesehatan; dan
- 7) menetapkan mekanisme ASEAN-Tiongkok Lingkungan Ministerial Meeting pada waktu yang tepat.

#### F. KERJA SAMA DALAM KERANGKA ACFTA

Kerja sama ASEAN dan Tiongkok pada kenyataannya mempunyai keragaman bentuk dan level. Tiongkok telah menjadi mitra dialog ASEAN sejak tahun 1996 dan hubungan ASEAN-Tiongkok berkembang pesat menjadi tidak hanya dalam kerangka Sungai Mekong, tetapi sudah mencakup *ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)*. *ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)* diawali dengan kesepakatan *Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation (2002)* yang ditindaklanjuti dengan pembentukan ACFTA 2010. Dalam salah satu poin kesepakatan ini, Tiongkok *Early Harvest Program (EHP)* dan melonggarkan bagi KLMV untuk mengeksport produknya, misalnya produk pertanian, tanpa dikenakan tarif.

Komitmen ASEAN dan pemerintah Tiongkok dalam ACFTA tidak semata-mata karena faktor ekonomi, tetapi juga karena melihat ACFTA sebagai alat potensial untuk mendapatkan manfaat dari pertumbuhan ekonomi dan untuk memulihkan dan menggerakkan ekonomi setelah krisis di Asia. Kerja sama ekonomi mencakup lima sektor prioritas, yaitu pertanian, ICT, pengembangan SDA, investasi, dan pengembangan subkawasan Sungai Mekong. ACFTA merupakan sarana memperluas peluang perdagangan dengan wilayah besar yang

secara geografis dekat serta mendorong ekonomi ASEAN untuk lebih kompetitif sehingga saling menguntungkan.

Komitmen itu terlihat dengan meningkatnya kerja sama ekonomi komprehensif, termasuk kerja sama investasi melalui pemanfaatan 10 miliar US\$ *ASEAN-China Investment Cooperation Fund* yang disponsori oleh *Export-Import Bank of China*. Fokus dalam kerja sama ini adalah sektor infrastruktur, energi, sumber daya alam, pengembangan ICT di negara-negara anggota ASEAN, kerja sama di bidang pertanian, IT, transportasi termasuk *Singapore-Kunming Rail Link*, kerja sama pengembangan *Mekong River Basin*, dan Nota Kesepahaman (MOU) kerja sama maritim dan penerbangan telah memberi kontribusi pada kemitraan strategis untuk perdamaian dan kemakmuran (ASEAN Secretariat 2010).

Dalam kerangka ACFTA, ada beberapa kesepakatan yang dibangun, meskipun tidak spesifik tentang Sungai Mekong. Hal ini mengesankan bahwa kesepakatan yang dibangun itu fleksibel tergantung masing-masing negara anggota. Bila diperhatikan, Rencana Aksi kerja sama tersebut adalah (ASEAN Secretariat 2010):

- 1) mengimplementasikan perjanjian ACFTA dan membantu perusahaan dari kedua belah pihak untuk mengambil keuntungan yang timbul dari perjanjian ACFTA;
- 2) memantau masalah yang timbul akibat pelaksanaan ACFTA dan menyelesaikannya secara damai dan konstruktif melalui konsultasi;
- 3) bekerja sama untuk mendirikan Pusat ASEAN pada 2010 dan *ASEAN-China Centre* pada 2011;
- 4) aktif melakukan kerja sama di bidang perdagangan dan fasilitasi investasi, konektivitas infrastruktur transportasi dan konstruksi, serta pengembangan sumber daya manusia melalui pertukaran keahlian dan kerja sama ekonomi dan teknis;
- 5) memanfaatkan berbagai kegiatan promosi perdagangan di ASEAN dan Tiongkok, contohnya *China-ASEAN Expo*, *China-*

- ASEAN Business and Investment Summit, China Western International Fair, dan China Kunming Import and Export Commodities Fair* sebagai platform untuk mempromosikan saling pengertian, kerja sama dan ekspansi perdagangan dua arah dan investasi;
- 6) efektif memanfaatkan *ASEAN-China Free Trade Area Business Portal*;
  - 7) melanjutkan bekerja menuju peningkatan akses pasar dan liberalisasi progresif perdagangan jasa dengan cakupan sektor yang signifikan, sesuai dengan Perjanjian Kerangka Kerja Sama Ekonomi Komprehensif antara ASEAN dan Tiongkok; dan
  - 8) mempromosikan pertukaran dan kerja sama di antara kamar dagang ASEAN dan Tiongkok melalui lokakarya dan kegiatan lainnya yang disepakati bersama.

Secara umum, negara-negara ASEAN mengembangkan hubungan dengan Tiongkok pada tingkat bilateral, trilateral, dan secara kolektif ASEAN (ASEAN + Tiongkok), dan pada tingkat multilateral (misalnya ASEAN + 3 dan KTT Asia Timur). Dengan pesatnya perkembangan hubungan bilateral, beberapa inisiatif baru diusulkan dan bidang kerja sama baru muncul. Hal ini mencakup perkembangan baru di *Greater Mekong Subregional (GMS), the Pan-Beibu (Tonkin) Gulf regional cooperation, the Nanning (Kunming)-Singapore economic corridor, the East-West Economic Corridor on the Indochinese Peninsular*, kerja sama ASEAN-Tiongkok di bidang maritim dan keamanan non-tradisional. Banyak hal dalam kerja sama ini yang menyangkut negara-negara Asia Timur dan kekuatan eksternal lainnya.

Penanganan masalah lingkungan yang timbul akibat liberalisasi perdagangan tidak menjadi fokus perhatian di kawasan Sungai Mekong dalam kerangka ACFTA. Tidak adanya jaminan untuk menjaga lingkungan ini sebenarnya menempatkan lingkungan dan manusia dalam posisi rentan, namun bukan berarti ACFTA membuka jalan dan membiarkan terjadinya kerusakan lingkungan. Bila dikaji lebih jauh,

beberapa kesepakatan Tiongkok-ASEAN sebenarnya memberikan perhatian terhadap lingkungan, misalnya *the ACFTA framework*.

Komitmen ASEAN dan pemerintah Tiongkok untuk ACFTA tidak hanya bermotif perdagangan, tetapi karena melihat ACFTA sebagai alat potensial untuk mendapatkan manfaat dari pertumbuhan ekonomi dan untuk memulihkan ekonomi setelah krisis Asia (Park 2007, 499). Sementara itu, ACFTA merupakan sarana untuk memperluas perdagangan dengan wilayah besar dan dekat secara geografis. Namun, bila ditinjau secara geopolitik, Tiongkok—dengan kebangkitan raksasanya—akan memanfaatkan jalur Sungai Mekong menuju Laut Cina Selatan untuk kepentingan *Silk Road*-nya.

Hubungan ASEAN-Tiongkok juga diwarnai kerja sama politik dan keamanan, di mana ada upaya mempertahankan kontak tingkat tinggi reguler dan memanfaatkan peluang yang tersedia untuk bertukar pandangan tentang isu regional dan internasional. Hal itu terlihat dalam dialog dan kerja sama pada pertemuan Menteri ASEAN + 1, *ASEAN-China Senior Officials Consultations* (SOC), *ASEAN-China Joint Cooperation Committee* (JCC), dan mekanisme dialog serta kerja sama lainnya di berbagai bidang.

## G. PENGEMBANGAN PENANGANAN KEJAHATAN TRANSNASIONAL

Pemanfaatan Sungai Mekong bukanlah sebatas persoalan ekonomi, tetapi juga sosial budaya dan politik keamanan. Mayoritas masyarakat yang hidup di pinggir sungai tersebut masih dalam kategori miskin sehingga sulit mengembangkan diri dan mendapatkan pekerjaan yang layak. Oleh karena itu, mereka melakukan segalanya untuk keluar dari wilayahnya yang miskin, baik secara legal ataupun ilegal. Oleh karena itu, masalah *Trafficking In Persons* (TIPs) marak di wilayah ini.

*Trafficking In Persons* (TIPs) dan penyelundupan narkoba merupakan dua isu utama kejahatan lintas negara yang sering kali lolos dari pengawasan perbatasan di Sungai Mekong. Diketahui bahwa bagian dari Sungai Mekong yang dikenal dengan Delta Mekong merupakan penghasil opium yang berkualitas tinggi dan dipasok ke seluruh dunia (Sheng 2006, 97–126). Demikian pula TIPs dari kawasan Tiongkok yang masuk ke negara-negara ASEAN, ataupun dari negara-negara KMLV ke Thailand, intensitasnya lebih tinggi dibandingkan kawasan ASEAN lainnya. Sungai Mekong merupakan kawasan yang dimanfaatkan sebagai lokasi bagi jaringan narkoba untuk mengembangkan bisnis.

Dalam hal ini, ASEAN mempunyai kepentingan tinggi atas kawasan Sungai Mekong. Kepentingan tersebut bukan hanya pembangunan ekonomi, tetapi juga politik keamanan dan sosial budaya. Proyek konektivitas regional yang dilaksanakan saat ini (*AEC/ASEAN Economic Community*) memiliki efek yang merugikan, yaitu perdagangan manusia dan penyelundupan narkoba menjadi lebih mudah dilakukan bagi jaringan kejahatan transnasional. Setidaknya dapat terlihat dari kucuran dana ADB lebih dari 20 miliar US\$ di bawah program GMS guna pembangunan jalan baru, jembatan, dan pasokan energi. Investasi ini telah mendorong perdagangan intraregional dengan Asia Tenggara. Dalam upaya meningkatkan konektivitas, enam negara di sepanjang Sungai Mekong pada Desember 2014 berjanji menghabiskan tambahan 30 miliar US\$ untuk proyek-proyek infrastruktur selama 10 tahun ke depan.

*United Nations Office on Drug and Crime* (UNODC) sebagai perwakilan regional untuk Asia Tenggara dan Pasifik secara tegas menyatakan bahwa kejahatan transnasional meningkat di kawasan Sungai Mekong. Yang lebih buruk lagi, banyak orang yang melakukan penyeberangan perbatasan secara tidak sah. Ditegaskan pula bahwa perdagangan manusia dan narkoba sudah menjadi masalah besar di

perbatasan di seluruh wilayah, namun proyek lintas-perbatasan baru yang diusulkan oleh lembaga keuangan dan ASEAN kemungkinan hanya akan membuat masalah lebih buruk (Heijmans 2015).

Laporan UNODC lainnya menunjukkan bahwa pendapatan tahunan di Asia Timur dan Pasifik adalah sekitar 90 miliar US\$. Dari jumlah itu, sebesar 31,3 miliar US\$ berasal dari penjualan obat-obatan terlarang, seperti heroin dan methamphetamine. Sementara itu, penjualan barang-barang palsu dan kejahatan lingkungan, seperti pembalakan liar dan perdagangan satwa liar, bernilai 30 miliar US\$ dan 24 miliar US\$ (Heijmans 2015). Perdagangan orang dan penyelundupan migran merupakan industri yang menghasilkan 2 miliar US\$ di kawasan tersebut.

Sungai Mekong memang sarat dengan kejahatan lintas negara karena tidak lepas dari tingginya mobilitas manusia. Tidak hanya turis, tetapi masyarakat Myanmar, Kamboja, Laos, dan Vietnam yang ingin mencari pekerjaan di Thailand atau transit di sana. Masyarakat yang ingin bekerja di Thailand ini umumnya miskin, dan pada akhirnya mereka menjadi korban kejahatan lintas negara (Mekong Migration Network dan Asian Migration Center 2012). Secara singkat, kejahatan transnasional di wilayah Sungai Mekong adalah:

### **Perdagangan Narkoba (*Drug Trafficking*)**

Perdagangan narkoba di kawasan Sungai Mekong telah berlangsung lebih dari 70 tahun dan berkembang dekat segitiga emas (*the Golden Triangle*). Wilayah segitiga emas merupakan daerah delta pertemuan Sungai Mekong dan Ruak seluas sekitar 150.000 kilometer persegi yang melintasi wilayah Thailand, Laos, dan Myanmar. Wilayah ini adalah penghasil *opium poppy* terbesar kedua di dunia setelah Afghanistan. Salah satu kasus yang menjadi pembicaraan adalah kejadian sebelas anak buah kapal (ABK) Tiongkok yang tewas dibunuh oleh pengedar narkoba di kapalnya yang dekat dengan segitiga emas Sungai Mekong.

Ditemukan barang bukti hampir 1 juta pil ephedrine di kapal itu dan senapan otomatis AK47 (China-Wire 2011).

Sungai Mekong merupakan rute transportasi regional yang besar. Oleh karena itu, ketidakstabilan Segitiga Emas menjadi masalah besar dalam prospek perkembangan wilayah itu dan Asia secara umum. Masalah ini diperkuat oleh hubungan rumit antarminoritas di kawasan itu. Banyak kelompok minoritas yang menginginkan kemerdekaan. Untuk itu, dibutuhkan banyak dana, dan sumber dana yang paling memungkinkan adalah dari penjualan tanaman opium atau perdagangan narkoba. Masyarakat lokal, seperti di Myanmar dan Laos, yang hidup dalam kemiskinan, menanam tanaman untuk narkoba dan melakukan perdagangan serta penyelundupan dalam beberapa tahun terakhir (China-Wire 2011). Persoalan ini menjadi rumit karena bukan sekadar masalah perdagangan narkoba, tetapi yang lebih pokok adalah membebaskan orang-orang lokal dan kelompok minoritas dari ketergantungan pada tanaman itu. Mereka hidup mengandalkan tumbuhan itu dan memproduksi jenis narkoba. Aksi bersama polisi dari negara yang bersangkutan diperkirakan dapat mencegah penyelundup narkoba.

Operasi gabungan antara polisi dari Tiongkok, Laos, Myanmar, dan Thailand telah berulang kali dilakukan. Telah dilakukan 2.534 penangkapan selama kampanye antinarkoba di sepanjang Sungai Mekong pada 20 April–20 Juni 2013. Operasi yang diberi nama *Safe River* itu berhasil menyita 9,78 ton obat terlarang, 38 senjata api, uang senilai 3,6 juta US\$, dan 260 ton bahan kimia precursor (Hume 2013).

Dalam perkembangannya, mafia narkoba memindahkan basis mereka ke daerah perbatasan Myanmar-Laos, Myanmar-Thailand, di sepanjang Sungai Salween dan Sungai Mekong, serta ke daerah pegunungan utara Laos. Para mafia ini menyuap sejumlah pejabat pemerintah daerah dan aparat militer dan memberikan *dividen* sebagai imbalan kerja sama. Dengan modus kejahatan transnasional

yang terorganisasi, mereka menjalankan bisnisnya secara modern. Sebelumnya, bisnis narkoba dijalankan oleh mafia lokal di wilayahnya sendiri. Namun, agen sering bekerja sama menjalankan usaha ini di wilayah masing-masing. Misalnya, pada 1998, dari 40 bisnis narkoba di perbatasan Myanmar-Tiongkok, lebih dari dua puluh di antaranya dioperasikan oleh dua atau lebih mafia tingkat atas. Perusahaan patungan telah menjadi modus baru kerja sama (Sheng 2006, 104–105).

Terjadi perubahan pada modus operandi mafia-mafia narkoba sebelum dan sesudah tahun 1990-an. Sebelum tahun 1990-an, pengedar menggunakan Thailand sebagai gerbang utama ke pasar obat dunia. Setelah tahun 1990-an ada empat saluran. *Pertama*, Saluran Selatan melalui Thailand, Rangoon atau Moulmein ke Malaysia dan Singapura sebelum ke seluruh dunia, tetapi dalam perkembangan terakhir ada pola Rangoon dan melalui Andaman dan Selat Malaka untuk Laut Cina Selatan, dan dari situ ke Hong Kong, Makau, dan kota-kota pesisir Tiongkok. *Kedua*, Saluran Utara, antara Tiongkok-Myanmar, Tiongkok-Laos, dan perbatasan Tiongkok-Vietnam ke Tiongkok sebelum ke Hong Kong dan Macao dan ke seluruh dunia. Namun, perkembangan terakhir melalui Kokant dan Muse, serta Negara Kachin dan melalui India-Nepal-Tibet ke Provinsi Gansu, Tiongkok. *Ketiga*, Saluran Tenggara, saluran ke Laos dan Vietnam sebelum ke negara-negara Barat. *Keempat*, saluran Northwest, yang melintasi perbatasan ke India dan Bangladesh (Sheng 2006, 104–105).

Telah ada upaya kerja sama ASEAN, GMS, dan Forum Regional Asia (ARF) memerangi masalah endemik ini. Pada awalnya, kerja sama Tiongkok pada 1995 hanya dijalin dengan negara-negara tepi sungai dalam kerangka GMS, yang dilindungi dengan *Beijing Declaration* yang membahas tentang pemberantasan narkoba. Kemudian, dilakukan kerja sama dalam kerangka ASEAN. Kerja sama dalam rangka ASEAN + 1 sebenarnya telah dimulai pada Oktober 2000 dalam pertemuan internasional di Bangkok. Dalam pertemuan ini, dinyatakan niatan

mencapai ASEAN bebas narkoba pada 2015. Ini merupakan rencana aksi yang menetapkan kerangka umum untuk kerja sama. Kerja sama ini berfokus mempromosikan kesadaran masyarakat akan bahaya narkoba dan tanggapan yang memadai dalam masyarakat; pengumpulan data, program pencegahan dan pengobatan, dan berbagi informasi; penegakan hukum narkoba; dan program pembangunan alternatif.

Dalam KTT Keenam ASEAN-Tiongkok pada November 2002, kedua belah pihak mengeluarkan Deklarasi Bersama ASEAN dan Tiongkok. Deklarasi ini menitikberatkan pada kerja sama di bidang masalah keamanan nontradisional, peningkatan pertukaran informasi guna kerja sama melawan obat-obatan terlarang, pelatihan personel, dan membangun kapasitas (ASEAN Secretariat 2010). Hal itu dilanjutkan dengan kerja sama ASEAN + 3, yang dimulai dari pertemuan + 3 menteri ASEAN untuk memerangi kejahatan transnasional, yang diselenggarakan di Bangkok pada 11 Januari 2004. Pertemuan tersebut menghasilkan nota kesepahaman bidang keamanan nontradisional. Upaya terus dilakukan, tidak hanya di tataran negara tepi sungai dan regional, tetapi juga antarpemerintahan lokal.

Namun, sampai hari ini belum terlihat hasil yang memuaskan dalam pemberantasan peredaran narkoba. Hal itu tidak dapat dilepaskan dari ketidakpercayaan antarnegara satu dengan yang lain, masalah ekonomi, dan minimnya infrastruktur.

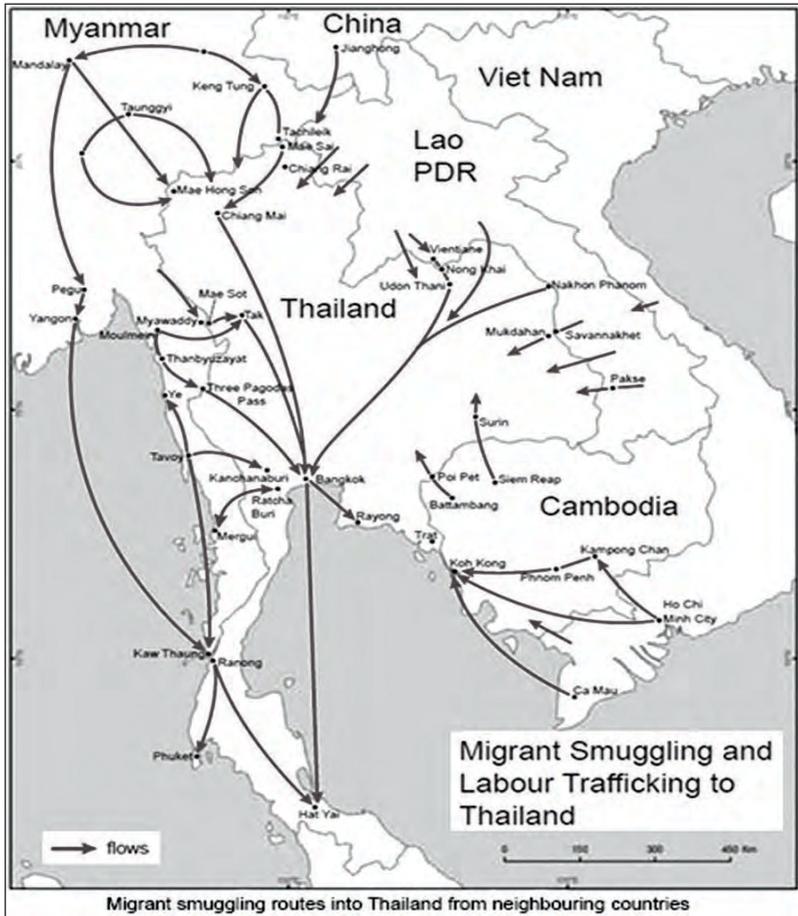
### **Perdagangan orang (*Trafficking in Persons/TIPs*)**

Beberapa kajian menunjukkan bahwa lebih dari 30% anak-anak masuk ke dalam perdagangan orang. Mayoritas anak-anak yang sebenarnya berniat untuk mencari pekerjaan ini berasal dari Kamboja (20%) dan Laos (19%). Sementara itu, anak-anak Myanmar hanya 11% dan Vietnam 9%. Hal ini berdasarkan hasil penelitian *World Vision* (2014) tentang pekerja migran dari negara-negara KMLV (Lihat Gambar 6.2).

Survei dilakukan di Mae Sot dan Ranong sepanjang perbatasan Myanmar, di Aranyaprathet sepanjang perbatasan dengan Kamboja, dan di Mukdahan sepanjang perbatasan dengan Laos (World Vision 2014).

- 1) Umumnya orang Thailand mempunyai kontak dengan pekerja migran dalam berbagai cara di tempat kerja mereka. Orang Thailand yang tinggal di dekat perbatasan Laos memiliki lebih sedikit kontak dengan pekerja migran daripada mereka yang tinggal di komunitas dekat perbatasan Kamboja atau Myanmar. Sebanyak 50% orang Thailand di Aranyaprathet dekat perbatasan Kamboja memiliki kontak dengan para migran di tempat kerja, dan hanya 13% orang Thailand di Mukdahan dekat perbatasan Laos memiliki kontak dengan para migran di tempat kerja.
- 2) Sekitar 1/5 dan 1/3 warga Thailand memiliki teman yang berstatus sebagai pekerja migran (Mae Sot 38%, Ranong 30%, dan Aranyaprathet 34%, Mukdahan 20%).
- 3) Di Mae Sot (perbatasan Myanmar) dan Aranyaprathet (perbatasan Kamboja), masing-masing 30% dan 23% warganya memiliki pekerja rumah tangga migran di rumah mereka.
- 4) Sebanyak satu dari tujuh warga Thailand di Mae Sot dan satu dari delapan warga di Mukdahan memiliki kontak dengan pekerja migran melalui pernikahan (mereka sendiri atau anggota keluarga).

Hasil survei itu sejalan dengan testimoni para pekerja migran yang bekerja sebagai pekerja seks (*sex worker*) di Thailand dan yang menyeberang ke Malaysia (Mekong Migration Network dan Asian Migration Center 2012). Hal ini menunjukkan bahwa mobilitas manusia di negara-negara tepi sungai sangat intens dan kompleks. Peraturan negara dan peraturan para calo atau broker menjadi tidak jelas batasnya ketika terkait dengan TIPs. Lebih jauh lagi, dalam penelitian yang dilakukan World Vision tahun 2014, kewarganegaraan tidak menjadi



Sumber: UNODC (2013)

**Gambar 6.2** Rute Penyelundupan dan Perdagangan Orang ke Thailand

masalah sepanjang dapat berbicara dengan bahasa lokal yang dimaksud. Misalnya, seorang pekerja seks dari Vietnam yang besar di Kamboja, mobilitasnya menjadi lebih mudah. Hal itu dapat terjadi karena jejaring yang dibangun oleh orang-orang Thailand dengan Kamboja.

Bentuk TIPs lain adalah anak-anak yang dipekerjakan sebagai pengemis di negara tetangga, ABK dari kapal Thailand, dan pekerja

domestik yang dianiaya. Persoalannya, mobilitas mereka tidak hanya di sekitar negara tepi Sungai Mekong, tetapi merambah hingga ke negara-negara ASEAN lainnya. Dengan demikian, karakteristiknya pun berbeda dibandingkan dengan mobilitas TIPs dari negara-negara kepulauan, seperti Indonesia, Singapura, Filipina, dan Malaysia.

Negara-negara tepi Sungai Mekong bukannya tidak memperhatikan masalah ini. Dengan dukungan dari *The United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking* (UNIAP), negara-negara itu berupaya mengatasi masalah ini. UNIAP, yang didirikan pada 2000, memberi fasilitasi berupa respons yang lebih kuat dan terkoordinasi untuk mengatasi TIPs di Sungai Mekong. UNIAP dikelola di Bangkok, dengan kantor proyek pelaksana di ibu kota Kamboja, Tiongkok, Laos, Myanmar, Thailand, dan Vietnam. Program yang dikembangkan terdiri dari tiga fase,<sup>4</sup> dan mengandalkan kekuatan pemerintah serta masyarakat.

Selain PBB, ada pihak lain yang memberi perhatian atas masalah ini, yaitu *The Asia Regional Trafficking In Persons* (ARTIP), dengan dana proyeknya senilai 20,9 juta dolar Australia selama 6,5 tahun. ARTIP merupakan prakarsa pemerintah Australia. Tujuan ARTIP,<sup>5</sup> yang bekerja untuk ASEAN dan *the Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking* (COMMIT), adalah memberi kontribusi pada pencegahan TIPs di Asia dengan memfasilitasi pendekatan yang

---

<sup>4</sup> UNIAP Tahap I (2000–2003) berfokus menciptakan hubungan antarorganisasi; Tahap II (2003–2006) berfokus memfasilitasi pengembangan COMMIT MOU atau nota kesepahaman daerah memerangi perdagangan manusia antara enam pemerintah Mekong Region; Tahap III (2007–2013) berfokus meningkatkan peran penyedia layanan teknis (Friedman 2012).

<sup>5</sup> ARTIP bekerja di Kamboja, Indonesia, Laos, Myanmar, Filipina, Thailand dan Vietnam. ARTIP merupakan bagian dari *The Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons* (AAPTIP) 2013–2018, yang dibangun atas dukungan jangka panjang Australia untuk program memperkuat respons peradilan pidana perdagangan manusia di Asia. Program-program ini termasuk *the Asia Regional Cooperation to Prevent People Trafficking* (ARCPPT) 2003–2006 dan *the Asia Regional Trafficking in Persons Project* (ARTIP) 2006–2013 (Cardno 2018).

lebih efektif dan terkoordinasi terhadap perdagangan dengan sistem peradilan pidana yang berbasis pemerintah nasional.

Sementara itu, COMMIT, yang kegiatannya didukung oleh UNIAP, merupakan organisasi *intergovernmental* (COMMIT 2007) yang memberikan perhatian secara khusus pada TIPs antarnegara tepi sungai. COMMIT bergerak dalam kerangka GMS dengan tujuan penanganan TIPs dari semua aspek, mulai dari pencegahan, penuntutan, perlindungan, dan kebijakan; hak-hak korban; persetujuan pada tingkat menteri. Dengan pendekatan multi-sektoral, semua sektor kunci tergabung dan terlibat dalam memerangi TIPs dan mempunyai *Sub-regional Plan of Action* (SPA). Namun, hasil penelitian pada 2012 dan 2014, menunjukkan bahwa dampak penegakan hukum dan perlindungan terhadap pekerja lintas negara masih sangat rendah.

Sementara itu, ASEAN sudah cukup lama memberikan perhatian masalah TIPs, khususnya anak dan perempuan. Hal itu diawali dengan *ASEAN Declaration on Transnational Crime* tahun 1997 dan pada 2004 dikeluarkan *ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children*. Deklarasi ini berfokus pada pembentukan jaringan daerah, pertukaran informasi dan praktik-praktik yang baik antara negara anggota ASEAN, memperkuat kerja sama antara pihak imigrasi dan penegak hukum, meningkatkan perlindungan terhadap para korban; memperkuat sistem peradilan pidana; dan meningkatkan kerja sama regional dan internasional yang lebih efektif (FGD 2014).

Kemajuan ditunjukkan dalam isu TIPs, yaitu *ASEAN Convention on Trafficking in Persons* (ACTIP) dan *ASEAN Plan of Actions* (POA) yang sifatnya mengikat secara hukum (*legally binding*). Kemajuan juga terlihat dengan adanya perbedaan antara Deklarasi ASEAN dengan ACTIP. Deklarasi ASEAN yang disepakati pada 2004 bertujuan mewujudkan sistem peradilan pidana yang kuat di masing-masing negara anggota ASEAN, sedangkan ACTIP titik beratnya pada pendekatan

perlindungan hak-hak korban. Bila dokumen mengikat ini telah diratifikasi oleh seluruh anggotanya, artinya negara-negara anggota ASEAN (termasuk negara tepi sungai) diharapkan mengimplementasikannya. Upaya mengimplementasikan dokumen ini mengandung makna adanya perubahan dalam tata kelola mobilitas warganya dan penegakan hukum.

## H. KESIMPULAN

ASEAN berkepentingan atas pembangunan ekonomi di kawasan Sungai Mekong. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari dasar pembentukan ASEAN itu sendiri, yaitu menjaga stabilitas politik keamanan regional, mengingat di kawasan itu sebelumnya sarat dengan konflik (Dosch dan Hensengerth 2005, 28–52). ASEAN memberi dukungan pada perkembangan subregional Sungai Mekong yang ditunjukkan dengan dukungannya atas berbagai kerja sama dan kesepakatan yang dicapai. Namun, dalam kenyataannya ASEAN tidak mudah memuluskan kesepakatan-kesepakatan tersebut karena berbagai kepentingan ada di dalamnya. Tidak hanya beragamnya kepentingan lima negara anggota ASEAN, tetapi tingginya kepentingan Tiongkok atas kawasan itu juga menjadi problematika bagi ASEAN. Hal ini terjadi karena ASEAN tidak berhasil menarik investor penting. ASEAN memang telah meningkatkan iklim investasi, tetapi tidak mampu menarik para investor untuk membantu proyek-proyek konektivitas pembiayaan. Masalah ini diperparah dengan masih lemahnya sistem kerja lembaga-lembaga di tingkat regional dan nasional. Selain itu, kemampuan teknis dan keuangan negara-negara anggota untuk melaksanakan inisiatif konektivitas dipengaruhi oleh tingkat pembangunan yang tidak sama sehingga lebih menghambat kemajuan.

Persoalan pemanfaatan Sungai Mekong bukanlah sebatas persoalan ekonomi, tetapi juga sosial budaya dan politik keamanan. Sungai Mekong dimanfaatkan jaringan kejahatan transnasional untuk

mengembangkan bisnis dengan memanfaatkan keadaan masyarakat sekitar sungai itu yang miskin. Banyaknya kejahatan lintas negara tidak lepas dari tingginya mobilitas manusia. Bukan hanya turis, melainkan juga warga dari Myanmar, Kamboja, Laos, dan Vietnam yang mencari pekerjaan ke Thailand atau transit di Thailand.

Mobilitas tinggi warga yang miskin mengakibatkan mereka menjadi korban kejahatan transnasional. Proyek lintas perbatasan baru yang diusulkan lembaga keuangan dan ASEAN sendiri, kemungkinan akan dimanfaatkan sebagai lintasan bagi kelompok kejahatan transnasional yang akan membuat situasi menjadi lebih buruk lagi.

## DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN Secretariat. 1996. "Basic Framework of ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation Kuala Lumpur 17 June 1996." Diakses pada 2 November 2015 dari <http://www.asean.org/storage/images/2013/economic/mbdc/basic%20framework%20of%20ambdc.pdf>.
- ASEAN Secretariat. 2010. *Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2011–2015)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. 2015. "Selected key ASEAN macroeconomic indicators as of Aug 2015". Diakses pada 15 November 2015 dari [https://www.asean.org/storage/2015/09/selected\\_key\\_indicators/table2\\_as\\_of\\_Aug\\_2015.pdf](https://www.asean.org/storage/2015/09/selected_key_indicators/table2_as_of_Aug_2015.pdf).
- ASEAN-China Environmental Cooperation Action Plan (2011–2013): To Implement The China-ASEAN Strategy on Environmental Protection Cooperation 2009–2015*. Diakses pada 25 Juni 2018 dari <http://english.sepa.gov.cn/Resources/Plans/Plans/201605/P020160531585203946835.pdf>.
- Cardno. 2018. "Asia Regional Trafficking In Persons (ARTIP) Project." Diakses pada 25 Juni 2018 dari [http://www.cardno.com/en-au/Projects/Pages/Projects-Asia-Regional-Trafficking-In-Persons-\(ARTIP\)-Project.aspx](http://www.cardno.com/en-au/Projects/Pages/Projects-Asia-Regional-Trafficking-In-Persons-(ARTIP)-Project.aspx).

- Cardno. 2018. "Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons (AAPTIP)." Diakses pada 25 Juni 2018 dari [http://www.cardno.com/en-au/Projects/Pages/Australia-Asia-Program-to-Combat-Trafficking-in-Persons-\(AAPTIP\).aspx](http://www.cardno.com/en-au/Projects/Pages/Australia-Asia-Program-to-Combat-Trafficking-in-Persons-(AAPTIP).aspx)
- Chen, Edward KY, dan C.H Kwan. 1997. "The Emergence of Subregional Economic Zones in Asia." Dalam Edward K.Y. Chen dan C. H. Kwan (eds.). *Asia's Borderless Economy: The Emergency of Sub Regional Economic Zones*. New South Wales: Allen & Unwin.
- China-Wire. 2011. "Eleven Chinese Sailors Killed Near Golden Triangle by Suspected Drug Traffickers." Diakses pada 5 September 2015 dari <http://china-wire.org/?p=15944>.
- China-Wire. 2011. "Watchful Eye on Mekong River Drug Trade." Diakses pada 5 September 2015 dari <http://china-wire.org/?p=16035>.
- COMMIT. 2007. *The COMMIT Sub-Regional Plan of Action (COMMIT SPA): Achievements in Combating Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region, 2005–2007*, December 2007.
- Dosch, Jorn, dan Oliver Hensengerth. 2005. "Sub-Regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin." *European Journal of East Asian Studies* 4 (2): 263–286.
- FGD dengan Khine Myat Chit, Senior Officer, Security Cooperation Division (SCD), ASEAN Sekretariat di Jakarta, 20 November 2014.
- Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between ASEAN and the People's Republic of China Phnom Penh, 4 November 2002. Diakses pada 2 Juni 2015 dari [https://asean.org/?static\\_post=framework-agreement-on-comprehensive-economic-co-operation-between-asean-and-the-people-s-republic-of-china-phnom-penh-4-november-2002-4](https://asean.org/?static_post=framework-agreement-on-comprehensive-economic-co-operation-between-asean-and-the-people-s-republic-of-china-phnom-penh-4-november-2002-4).
- Friedman, Matthew. 2012. "Human Trafficking in the Mekong Region: One Response to the Problem." *Focus 67 (Maret)*. Asia Pasific Human Rights Information Center. Diakses pada 20 September 2015 dari <http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2012/03/human-trafficking-in-the-mekong-region-one-response-to-the-problem.html>.
- Heijmans, Philip. 2015. "ASEAN's Transnational Crime Networks: New Infrastructure within The Region may be Facilitating Cross-Border Crime." *The Diplomat*, 17 Februari 2015. Diakses pada 2 Juni 2015

- dari <http://thediplomat.com/2015/02/aseans-transnational-crime-networks/>
- Hew, Denis. 2009. *Study to Realign the AMBDC with the ASEAN Economic Community*. Singapore: ISEAS.
- Hume, Tim. 2013. "Multinational Police Operation Crushes Mekong Drug Gangs, Says China." *CNN*, 2 Juli 2013. Diakses pada 7 September 2015 dari <https://edition.cnn.com/2013/07/02/world/asia/safe-river-mekong-drugs/index.html>
- Keong, Patricia. 2014. "China to Build High Speed Railway to Southeast Asia". Diakses pada 2 Juni 2015 dari <http://www.asiabriefing.com/news/2014/01/china-build-high-speed-railway-southeast-asia/>.
- Ke, Jian dan Qi Gao. 2013. "Only One Mekong: Developing Transboundary EIA Procedures of Mekong River Basin." *Pace Environmental Law Review* 30 (3): 950–1004.
- Khanal, Rameshore. 2013. "Regional Cooperation Initiatives in Asia and the Importance of Regionalism." Dalam Asian Development Bank. *Regional Cooperation and Integration: Experiences in Asia and the Pacific*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Mekong Migration Network dan Asian Migration Center. 2012. *From Our Eyes: Mekong Migrant Reflections 2000-2012*. Thailand: Mekong Migration Network dan Asian Migration Center.
- Mekong Migration Network and Asian Migration Center. 2012. *From Our Eyes: Mekong Migrant Reflections 2000-2012*. Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Mekong River Commission. 2010. "ASEAN, MRC to Boost Cooperation on Mekong Issues." Diakses pada 2 Juni 2015 dari <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/asean-mrc-to-boost-cooperation-on-mekong-issues/>.
- Morada, Noel M. 2011. "The Role of Regional and Subregional Arrangements in Strengthening the Responsibility to Protect: ASEAN and the ARF." Dalam the Stainly Foundation, *The Role of Regional and Subregional Arrangements in Strengthening the Responsibility to Protect*. New York: the Stainly Foundation.
- MRC. 2010. "ASEAN, MRC to Boost Cooperation on Mekong Issues". Diakses pada 2 Juni 2015 dari <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/asean-mrc-to-boost-cooperation-on-mekong-issues/>.

- Park, Donghyun. 2007. "The Prospects of the ASEAN–China Free Trade Area (ACFTA): A Qualitative Overview." *Journal of the Asia Pacific Economy* 12 (4): 485–503.
- Schmeier, Susanne. 2006. "Regional Cooperation Efforts In The Mekong River Basin: Mitigating River-Related Security Threats And Promoting Regional Development." *Austrian Journal of South-East Asian Studies* 2(2): 28–52.
- Secretary-General of ASEAN. 2015. "Report of the Secretary-General of ASEAN on the Work of ASEAN (November 2014–April 2015)." Dalam *26th ASEAN Summit* di Kuala Lumpur, Malaysia 26–27 April 2015.
- Sheng, Lijun. 2006. "China-ASEAN Cooperation Against Illicit Drugs From The Golden Triangle." *Asian Perspective* 30 (2): 97–126.
- Sotharith, Chap. 2007. "Development Strategy for CLMV in The Age of Economic Integration." Diakses pada 22 April 2015 dari <http://www.eria.org/RPR-2007-4.pdf>.
- Sovachana, Pou. 2015. "The Challenges of the CLMV Countries and the Role of Development Partner." Diakses pada 2 Juni 2015 dari <http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/outlook008-05.pdf>.
- Sunchindah, Apichai. 2005. "Water Diplomacy in the Lancang-Mekong River Basin: Prospects and Challenges." *Workshop on the Growing Integration of Greater Mekong Sub-regional ASEAN States in Asian Region* di Yangon, Myanmar pada 20–21 September 2005.
- UNDP. 2007. Sustainable development strategy of the Greater Mekong Sub-region. New York: UNDP.
- UNODC. 2013. *Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment*. Bangkok: UNODC.
- World Vision. 2014. *The Vulnerability Report: Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region*. Australia: World Vision.
- Yasuda, Osamu, dan C.H Kwan. 1997. "Indochina Economic Zone." Dalam Edward K.Y. Chen dan C. H. Kwan (eds.), *Asia's Borderless Economy: The Emergency of Sub Regional Economic Zones*. New South Wales: Allen & Unwin.



## **BAB VII**

# **GREATER MEKONG SUBREGION SEBAGAI KERJA SAMA SUBREGIONAL DI ASEAN UTARA**

*Hayati Nufus dan Awani Irewati*

Subregional Sungai Mekong mulai mendapat perhatian dari dunia Internasional. Hal ini terbukti dari terbentuknya banyak kerja sama di Subregional ini, seperti GMS, MRC, AMBDC, BIMSTEC, dan ACMECS. Di satu sisi, munculnya beberapa kerja sama di Subregional Sungai Mekong ini menunjukkan bahwa posisi Subregional ini merupakan posisi strategis yang memiliki potensi pengembangan yang cukup besar. Di sisi lain, kerja sama perbatasan di Subregional Mekong yang melibatkan negara-negara ASEAN bagian utara dan Tiongkok ini juga menghadapi beberapa problematika. Problematika yang muncul adalah potensi tumpang tindih sebagai akibat banyaknya skema kerja sama yang terbentuk. Tumpang tindih yang terjadi dapat muncul, baik dari segi bidang kerja sama maupun dalam hal aktor-aktor yang terlibat.

Dari segi bidang kerja sama, hampir semua skema yang ada mengarah pada pembangunan ekonomi di subregional ini. Sementara, dari segi aktor yang terlibat, negara-negara anggota kerja sama tersebut relatif sama, yaitu Kamboja (GMS, MRC, AMBDC, dan ACMECS), Laos

(GMS, MRC, AMBDC, dan ACMECS), Myanmar (GMS, BIMSTEC, AMBDC, dan ACMECS), Thailand (GMS, MRC, BIMSTEC, AMBDC, dan ACMECS), Vietnam (GMS, MRC, AMBDC, dan ACMECS), dan Tiongkok (GMS, dan AMBDC). Dengan bidang-bidang kerja sama yang mirip, serta aktor-aktor yang sama, seharusnya koordinasi di antara negara-negara tersebut dapat lebih mudah dilakukan. Namun, perbedaan kepentingan di masing-masing negara akhirnya membuat tidak semua kerja sama dapat dikembangkan dengan baik.

Dalam perkembangannya, dari sekian banyak kerja sama yang sudah terbentuk, GMS dan MRC adalah dua kerja sama yang menunjukkan hasil kerja nyata. GMS misalnya, telah membangun infrastruktur jalan lintas negara melalui program GMS *Economic Corridor*, seperti *East-West Economic Corridor*, *North-South Economic Corridor*, *Southern Economic Corridor*. Pembangunan koridor-koridor ekonomi tersebut telah berhasil membantu mewujudkan, baik keterhubungan fisik (*physical connectivity*) antarnegara maupun kesalingterhubungan antarwilayah.

MRC telah melaksanakan beberapa program yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya air, seperti *River Monitoring and Forecasting*, *Drought Management Program*, dan *Flood Management and Mitigation Program* dalam rangka pengelolaan banjir di Sungai Mekong. Di luar dua kerja sama tersebut, ada pula kerja sama yang masih bergerak dalam level diskusi, koordinasi, dan perencanaan program. Hal ini disebabkan oleh belum lamanya kerja sama tersebut didirikan, misalnya ACMECS, atau juga bisa disebabkan oleh kurangnya dana yang memadai untuk implementasi program-program.

## A. PERBEDAAN GMS DAN MRC

Dari dua bentuk kerja sama yang sudah berjalan, GMS dan MRC, muncul kebingungan terkait perbedaan antara keduanya. Hal ini karena kedua kerja sama tersebut sama-sama memiliki visi dan misi

menyejahterakan masyarakat Subregional Mekong. Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan, terdapat beberapa aspek yang membedakan GMS dan MRC.

*Pertama*, dari segi keanggotaannya. Dalam GMS, semua negara yang dilewati oleh Sungai Mekong ikut tergabung sebagai anggota. Sementara itu, anggota MRC hanyalah negara-negara yang berada di bagian bawah Sungai Mekong saja. Tiongkok dan Myanmar, yang berada di bagian hulu Sungai Mekong, tidak ikut tergabung dalam MRC, dan hanya terlibat sebagai mitra dialog. Posisi keduanya sebagai mitra dialog, dan bukan sebagai negara anggota, membuat komitmen dua negara ini terhadap MRC menjadi tidak kuat. Apabila program yang dilakukan oleh MRC dianggap sejalan dengan kepentingannya, barulah fungsi sebagai mitra dialog dapat berjalan. Jika program MRC tidak sesuai dengan kepentingan negaranya, mitra dialog dapat menolak terlibat. Contohnya, perbedaan sikap Tiongkok dalam kerja sama GMS dan MRC. Tiongkok terlibat cukup aktif di dalam GMS, sementara di dalam MRC, peran Tiongkok tidak terlalu besar. MRC dianggap dapat menjadi penghalang bagi kepentingan Tiongkok membangun dam-dam di wilayahnya. Isu pembangunan dam oleh Tiongkok bertentangan dengan upaya MRC melindungi sumber daya air di Sungai Mekong.

*Kedua*, dari cakupan isu yang diperjuangkan dalam dua kerja sama tersebut. Dalam GMS, isu yang diperjuangkan lebih luas. GMS tidak hanya fokus pada permasalahan pengelolaan banjir dan sumber daya air, namun juga mempromosikan pengembangan integrasi ekonomi di Subregional Mekong. Jika GMS lebih banyak menekankan pada perkembangan kawasan melalui pembangunan ekonomi dan keterhubungan, MRC lebih banyak menggalang kepentingan bersama antarnegara anggotanya berdasarkan kesadaran bersama bahwa keseimbangan lingkungan dan dampak ekologi perlu dipertimbangkan dalam kegiatan pengembangan perekonomian dan pembangunan industri di Subregional Mekong.

*Ketiga*, terkait dengan dinamika di dalam pelaksanaan program kerja sama tersebut. Dalam pelaksanaan programnya, GMS relatif tidak menghadapi saling tabrak kepentingan di antara anggota-anggotanya, dan implementasi programnya juga terlihat lebih jelas. Sementara itu, di dalam MRC terdapat dua kepentingan yang kontradiktif. Di satu sisi, program-programnya selalu ditekankan pada pentingnya keseimbangan lingkungan dan ekologi. Di sisi lain, proyek-proyek yang dibangun, baik di Sungai Mekong maupun di anak-anak sungainya (oleh Thailand dan Laos) untuk kepentingan industri dan sumber energi (seperti waduk-waduk air untuk sumber energi listrik) sering kali menimbulkan dampak sosial dan lingkungan yang cukup besar, seperti masyarakat yang harus pindah dan kehilangan lahan pertanian, degradasi hasil ikan dan sebagainya.

*Keempat*, berhubungan dengan objek kerja yang dilaksanakan. Pembangunan keterhubungan dalam jalan, telekomunikasi, dan jalur transmisi listrik yang dilakukan GMS menunjukkan usaha membentuk *integrated economic cooperation* di antara negara-negara ASEAN bagian utara dengan Tiongkok. Sementara itu, di dalam MRC, objek kerja sama hanya berkisar pembangunan dam-dam di wilayah Sungai Mekong. Kerja sama lintas batas yang ada di MRC hanya di dalam empat negara ASEAN bagian utara saja (Kamboja, Laos, Thailand, dan Vietnam).

Dari empat poin tersebut, dapat dilihat bahwa meskipun negara-negara yang terlibat dalam GMS ataupun MRC relatif sama, objek kerja yang menjadi prioritas dan dinamika perkembangannya berbeda. Meskipun cakupan isu yang menjadi perhatian GMS lebih luas dari pada MRC, tumpang tindih program masih mungkin terjadi, terutama dalam program pengembangan lingkungan. Pasalnya, bukan hanya MRC saja yang memberi perhatian terhadap keseimbangan lingkungan, GMS pun mengeluarkan program *Core Environment Program* (CEP) di bawah koordinasi *Environment Operations Center* (EOC) sejak 2006 (Asian Development Bank 2015).

Program ini menjadi bukti bahwa GMS sebenarnya juga memiliki perhatian terhadap dampak lingkungan yang terjadi akibat cepatnya arus perkembangan ekonomi. Sampai saat ini, tumpang tindih program yang dijalankan GMS dan MRC menyangkut lingkungan belum begitu mencolok. Hal ini kemungkinan karena kinerja MRC terlihat relatif kurang efektif apabila dibandingkan dengan GMS. Apabila kelembagaan, koordinasi, dan implementasi program yang ada di MRC dapat lebih maksimal, tumpang tindih program bisa saja menjadi semakin terlihat jelas.

## B. KEPENTINGAN LIMA NEGARA ASEAN BAGIAN UTARA DAN TIONGKOK DALAM KERJA SAMA SUBREGIONAL MEKONG

Berkembang atau tidaknya kerangka kerja sama di Subregional Mekong sangat dipengaruhi kepentingan masing-masing negara anggota. Perbedaan kepentingan masing-masing negara ini dipengaruhi letak geografis dan perbedaan tingkat perkembangan ekonomi. Berikut ini hasil kajian mengenai kepentingan apa saja yang dimiliki oleh lima negara ASEAN bagian utara dan Tiongkok dalam kerja sama Subregional Mekong.

Tiongkok sebagai negara yang terletak di bagian paling hulu Sungai Mekong memiliki kepentingan memanfaatkan sumber daya di Sungai Mekong. Tiongkok memperoleh sumber energi yang cukup besar dari bendungan-bendungan yang dibangun di sekitar sungai. Bendungan yang dibangun Tiongkok tersebut merupakan pembangkit tenaga listrik skala besar yang digunakan untuk menyokong perkembangan industri dan perekonomian Tiongkok. Namun, eksploitasi berlebihan yang dilakukan oleh Tiongkok ini berbenturan dengan kepentingan negara-negara Subregional Mekong yang lain. Oleh sebab itu, Tiongkok kerap mendapatkan protes dari negara hilir Sungai

Mekong lainnya yang merasa dirugikan dengan adanya pembangunan bendungan.

Dalam kerja sama multilateral di Subregional Mekong, keterlibatan Tiongkok secara aktif dapat dilihat dalam skema kerja sama GMS. Keanggotaan Tiongkok dalam GMS merupakan cara Tiongkok memanfaatkan posisi strategisnya di Subregional Mekong untuk menjalin keterhubungan dengan negara-negara ASEAN bagian utara. GMS menjadi kerja sama regional yang penting antara Tiongkok dengan ASEAN karena menjadi batu loncatan untuk menggiring Tiongkok dan ASEAN ke dalam kerja sama pembentukan wilayah perdagangan bebas *ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)*. Komitmen ASEAN dan pemerintah Tiongkok untuk ACFTA tidak hanya termotivasi oleh faktor ekonomi, tetapi lebih melihat ACFTA dan GMS sebagai alat potensial untuk mendapatkan manfaat dari pertumbuhan ekonomi dan untuk memulihkan beberapa dinamisme ekonomi yang hilang sejak krisis Asia (Park 2007, 499).

Pembangunan infrastruktur dan transportasi dalam GMS juga sangat penting bagi Tiongkok untuk menghubungkan jalur darat antara Tiongkok barat daya dengan jazirah Indochina. Posisi Yunnan dan Guangxi—dua provinsi Tiongkok yang mewakili keanggotaannya dalam GMS—yang berbatasan langsung dengan Vietnam menjadi pembuka jalan bagi Tiongkok untuk mendekati sumber-sumber bahan mentah bagi industrinya dan menjadi jalan menuju terbukanya pasar yang lebih besar untuk perdagangan Tiongkok. Hal ini juga berarti peluang besar bagi Tiongkok untuk mengembangkan perbatasannya di wilayah baratdaya. Selain itu, Tiongkok juga memanfaatkan keterhubungan yang sudah terjalin dalam GMS melalui pembangunan koridor-koridor ekonomi sebagai salah satu strateginya dalam rangka menghidupkan kembali Jalur Sutra darat dan maritim melalui inisiatif “Satu Sabuk, Satu Jalur.”

Selain Tiongkok, negara yang berada di hulu Sungai Mekong adalah Myanmar. Ada beberapa kepentingan Myanmar terhadap Subregional Mekong, baik secara ekonomi maupun politik keamanan. *Pertama*, Myanmar membutuhkan perbaikan infrastruktur (jalan) yang selama ini menjadi hambatan dalam pembangunan ekonominya—termasuk negara dengan pendapatan per kapita terendah di Asia Pasifik (World Bank 2014). *Kedua*, dari sektor energi, Myanmar memiliki potensi yang besar dalam *hydropower* tetapi belum termanfaatkan dengan optimal. Pada 2010, sebanyak 73% penduduknya kekurangan akses terhadap listrik (World Bank 2014). Myanmar membutuhkan pembangunan infrastruktur listrik yang terhubung dengan negara-negara tetangganya. *Ketiga*, dari sektor perdagangan, Sungai Mekong dan Subregional GMS penting untuk menjalankan perdagangan lintas batas yang proporsinya dapat mencapai 25% dari total nilai perdagangan Myanmar (Aung 2009). Selama ini, aktivitas perdagangan lintas batas masih mengalami kendala sistem lisensi dan bea ekspor/impor yang tinggi. *Keempat*, Myanmar berkepentingan agar wilayah di tepi Sungai Mekong bersih dari kelompok milisi pemberontak yang selama ini menguasai wilayah tersebut (Sullivan 2010).

Senada dengan Myanmar, Thailand juga memiliki kepentingan ekonomi dan politik keamanan terhadap Subregional Mekong. *Pertama*, Thailand membutuhkan suplai air Sungai Mekong untuk kepentingan irigasi pertanian, penyediaan air minum, dan industri ikan air tawar. Oleh karena itu, perlu ada jaminan bahwa negara-negara di bagian hulu tidak mengeksploitasi Sungai Mekong secara berlebihan (BBC 2010). *Kedua*, Thailand berkepentingan untuk meningkatkan ketersediaan sumber listrik dari *hydropower* di Sungai Mekong, baik dengan membangun bendungan sendiri maupun mengimpor listrik dari negara-negara tetangganya (Economic Consulting Associates 2010, 69–70). *Ketiga*, Thailand membutuhkan fasilitasi perdagangan lintas batas, di mana negara-negara tetangga di Subregional Mekong

menjadi pasar bagi produk-produk industrinya (Bank of Thailand 2015). *Keempat*, maraknya migrasi ilegal dari negara-negara tetangga di Subregional Mekong ke wilayah Thailand (Kartini dkk. 2013; Beesey 2004) sehingga perlu ada kerja sama dalam memberantas hal tersebut.

Tiga negara lain yang juga berkepentingan atas Subregional Mekong adalah Laos, Kamboja, dan Vietnam. Bagi Laos, ada beberapa kepentingan terhadap Subregional Mekong yang cukup strategis. *Pertama*, kondisi geografis Laos yang terkungkung daratan (*land-locked state*) membuatnya sangat bergantung pada negara-negara sekelilingnya di Subregional Mekong. Laos berkepentingan untuk mengubah posisinya dari *land-locked state*, menjadi negara *land-linked state*. *Kedua*, dengan kondisi perekonomian yang relatif belum maju dibanding negara-negara di Subregional, Laos mengakui bahwa kerja sama dan integrasi subregional adalah bagian dari strategi pembangunannya. *Ketiga*, terkait dengan panjangnya Sungai Mekong yang mengalir di wilayahnya dan sifat sungai tersebut yang lintas batas, Laos berkepentingan agar ada usaha bersama seluruh negara tepian Sungai Mekong untuk mengelolanya. *Keempat*, kerja sama subregional di Subregional Mekong dapat menjadi tahapan dan pembelajaran menuju regionalisme ASEAN (Nouansavanh 2010).

Adapun bagi Kamboja, Subregional Mekong penting sebagai wadah dalam mengejar ketertinggalan pembangunan ekonomi akibat konflik internal yang berkepanjangan. Kerja sama di Subregional menjadi titik pangkal bagi Kamboja untuk mulai terbuka dengan dunia luar. Selain itu, Kamboja juga berkepentingan dalam menjaga keberlangsungan lingkungan Danau Tonle Sap yang menjadi sumber industri perikanan darat Kamboja (Posey 2005, 9).

Sementara bagi Vietnam, Subregional Mekong memiliki arti penting, terutama terkait dengan eksistensi Delta Sungai Mekong di bagian hilir yang dikenal sebagai lumbung padi Vietnam. Pemeliharaan kuantitas dan kualitas air sungai merupakan faktor yang

menentukan keberlangsungan produksi beras dan perikanan di delta tersebut. Selain itu, kerja sama di Subregional Mekong penting bagi Vietnam untuk memperkuat aspek pembangunan pada keempat wilayah pembangunan ekonominya, yaitu Kawasan Ekonomi Utara, Kawasan Ekonomi Tengah, Kawasan Ekonomi Selatan, dan Kawasan Ekonomi Delta Mekong (Phi 2012, 212).

### C. POTENSI PERSAINGAN NEGARA-NEGARA SUBREGIONAL MEKONG DALAM MEMPERJUANGKAN KEPENTINGAN

Kepentingan masing-masing negara Subregional Mekong yang berbeda satu sama lain menjadi dasar negara-negara itu memilih kerangka kerja sama yang diikuti. Forum kerja sama Subregional Mekong yang sudah ada kemudian dijadikan sebagai arena untuk memperjuangkan kepentingannya masing-masing. Permasalahannya, perbedaan kepentingan tersebut memungkinkan terbukanya peluang ketegangan di Subregional Mekong itu sendiri.

Untuk melihat seberapa besar peluang terjadinya pertentangan akibat konflik kepentingan, perlu terlebih dahulu dilihat bagaimana upaya masing-masing negara memperjuangkan kepentingannya di forum kerja sama Subregional Mekong. Dalam hal ini, GMS dan MRC dilihat sebagai dua kerja sama yang terlihat lebih efektif berjalan dan lebih membawa pengaruh di Subregional Mekong.

Bagi Tiongkok, keengganannya bergabung dalam MRC dapat dilihat sebagai upaya mempertahankan haknya mengelola sumber daya air di Sungai Mekong yang mengalir wilayahnya. Apabila bergabung menjadi anggota MRC, Tiongkok menjadi terikat pada organisasi ini dan berkewajiban melaporkan kegiatannya di Sungai Mekong. Karena kerja sama di dalam MRC lebih mengenai permasalahan pengelolaan sumber daya air, Tiongkok terhambat mengeksploitasi sumber daya yang ada. Tindakan eksploitasi alam di Sungai Mekong yang dilakukan Tiongkok dianggap sebagai ancaman kesejahteraan

lingkungan, terutama bagi Kamboja dan Vietnam yang terletak di paling hilir dari Sungai Mekong. Namun, Tiongkok perlu melakukan diplomasi bertetangga baik untuk menjaga stabilitas dan keamanan di wilayahnya, terutama di wilayah perbatasan. Untuk itulah, Tiongkok tetap mau bergabung dalam GMS yang lebih banyak membahas tentang kerja sama ekonomi.

Dalam konteks GMS, Tiongkok memanfaatkan kerja sama tersebut untuk menetralkan kekhawatiran negara-negara GMS lainnya atas peningkatan ekonomi Tiongkok. Strategi yang dilakukan Tiongkok adalah menyediakan bantuan berupa investasi di bidang pembangunan infrastruktur dan transportasi. Tiongkok memberikan bantuan dana dalam jumlah besar untuk mendukung pembangunan transportasi, baik melalui kerangka *Regional Investment Framework Implementation Plan (2014–2018)* GMS, maupun dalam kerangka *Silk Road Fund*.

Investasi yang dilakukan Tiongkok memanfaatkan jalur multilateral melalui GMS dan jalur bilateral secara langsung dengan negara-negara ASEAN bagian utara yang berbatasan dengan negara itu. Perhatian dan investasi Tiongkok yang lebih pada pembangunan keterhubungan antarnegara anggota GMS juga dapat dilihat sebagai diplomasi meredam potensi konflik yang muncul akibat eksploitasi sumber daya air di Sungai Mekong.

Dengan demikian, melalui kerja sama GMS, Tiongkok mendapatkan dua hal. *Pertama*, mengurangi citra Tiongkok sebagai momok atau ancaman yang membawa bencana bagi negara GMS lainnya. *Kedua*, membuka peluang bagi Tiongkok untuk membangun kesalingterhubungan dan kerja sama yang positif dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara, khususnya yang berada di Subregional Mekong.

Bagi Myanmar, GMS merupakan kerja sama subregional yang “aman” karena hanya berfokus pada bidang ekonomi sehingga tidak ada potensi mengintervensi politik dalam negerinya (Myoe 2006). Dari hasil keikutsertaannya sejak 1992, ada beberapa hasil yang

sudah dicapai Myanmar dalam GMS, yaitu sektor pertanian, energi, lingkungan, SDM, komunikasi, pariwisata, perdagangan dan investasi, dan transportasi (Asian Development Bank 2012, 69–85). Hasil yang paling menonjol adalah pembangunan *East West Economic Corridor* yang melewati Kota Myawaddy di perbatasan dengan Thailand dan Kota Mawlamyine yang merupakan pelabuhan laut dalam. Selain itu, Myanmar juga dilewati oleh *North South Economic Corridor* di dekat perbatasan. Dua koridor ini membantu membangun keterhubungan Myanmar dengan negara-negara tetangganya (Asian Development Bank 2015).

Adapun bagi Thailand, keikutsertaannya dalam GMS sejak 1992 telah memberikan dampak positif pada pembangunan sembilan sektor yang meliputi pertanian, energi, lingkungan, SDM, komunikasi, pariwisata, perdagangan, investasi, dan transportasi (Asian Development Bank 2012, 69–85). Dari sembilan sektor tersebut, capaian yang menonjol adalah pembangunan tiga koridor ekonomi GMS yang melewati wilayah Thailand, yakni *East West Economic Corridor*, *North South Economic Corridor*, dan *Southern Economic Corridor*. Ketiga koridor ini menjadikan wilayah Thailand sebagai pusat/hub bagi transportasi dan perdagangan di Subregional Mekong. Tiga koridor ini juga menciptakan keterhubungan darat antara Thailand dengan semua negara di Subregional tersebut, termasuk dengan Tiongkok di bagian utara (Asian Development Bank 2015; Chitranukroh 2014).

Dari paparan kepentingan Myanmar dan Thailand dan upaya mereka memperjuangkannya dalam berbagai kerja sama di Subregional Mekong, ada beberapa poin yang perlu menjadi perhatian. *Pertama*, dari aspek ekonomi, sebagian kepentingan Myanmar dan Thailand telah atau sedang dipenuhi oleh berbagai program dalam kerja sama GMS. Dengan demikian, harus diakui bahwa kerja sama Subregional, seperti GMS, memberikan kontribusi positif bagi kedua negara itu dalam aspek ekonomi.

*Kedua*, walaupun GMS telah berkontribusi positif terhadap perekonomian Myanmar dan Thailand, signifikansinya masih harus dikaji ulang. Merujuk penelitian Hiroyuki Taguchi (2013, 175), integrasi perdagangan Thailand dengan negara-negara Subregional Mekong masih lebih rendah dibanding dengan integrasinya dengan negara-negara ASEAN yang lebih maju, yaitu Indonesia, Malaysia, dan Singapura.

*Ketiga*, masih ada beberapa kepentingan ekonomi Myanmar dan Thailand yang belum terpenuhi oleh pelaksanaan kerja sama tersebut. Misalnya, sampai saat ini belum ada jaminan air akan terus melimpah karena Tiongkok telah membangun beberapa bendungan besar di hulu sungai. Diskusi mengenai pengelolaan bendungan tersebut juga sulit dilakukan karena Tiongkok belum—dan sepertinya tidak mau—menjadi anggota MRC.

*Keempat*, kepentingan-kepentingan politik keamanan Myanmar dan Thailand terhadap Subregional Mekong masih belum terakomodasi. Hal ini karena fokus kerja sama Subregional, seperti GMS, memang hanya pada bidang ekonomi. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme kerja sama lain yang mampu mengakomodasi kepentingan politik keamanan. Dalam hal ini, kedua negara sebenarnya dapat memanfaatkan kerja sama yang sudah ada, yaitu ASEAN, untuk memperjuangkan kepentingan politik ekonominya. Dengan kata lain, diperlukan sinergi antara kerja sama subregional dengan kerja sama regional ASEAN agar masing-masing dapat saling melengkapi.

Sementara itu, dalam rangka mempertahankan kepentingannya di Subregional Mekong, Laos melibatkan diri dalam keanggotaan kerja sama GMS dan MRC. Dalam konteks kepentingan perubahan *land-locked state* menjadi *land-linked state*, pembangunan koridor ekonomi dalam wadah GMS telah membantu mewujudkannya. Koridor EWEC, misalnya, menjadikan Laos sebagai penghubung antara Vietnam dan Thailand. Jalur ini juga melewati Savannakhet, kota terbesar kedua

di Laos. Demikian pula dengan jalur NSEC di mana Laos menjadi penghubung Tiongkok dengan Thailand.

Senada dengan Laos, Kamboja juga tergabung dalam kerja sama GMS dan MRC untuk memperjuangkan kepentingannya. Hasil yang dicapai antara lain terhubungnya Kamboja dengan negara-negara di subregional melalui program koridor ekonomi GMS. Wilayah Kamboja dilewati oleh koridor ekonomi selatan yang memiliki dua cabang. Cabang pertama menghubungkan Bangkok dengan Kota Siem Riep di Kamboja dan berakhir di Kota Quy Nhon di Vietnam. Cabang kedua bergerak dari Bangkok menuju Phnom Penh di Kamboja hingga Vung Tao di Vietnam. Selain itu, GMS juga telah mendorong peningkatan permintaan kebutuhan dasar, misalnya mineral, energi, makanan, dan fiber. Peningkatan ini memberikan kesempatan bagi Kamboja untuk meningkatkan produksi, terutama produk pertanian.

Adapun bagi Vietnam, kerja sama subregional, seperti GMS, menjadi wadah memperjuangkan kepentingannya. Salah satu hasilnya adalah keterhubungan Vietnam dengan negara tetangganya melalui jalur darat. Vietnam dilalui oleh tiga koridor ekonomi. *Pertama*, koridor EWEC yang menghubungkan kota pelabuhan Da Nang, Hue, Dong Ha, dan kota perbatasan Lao Bao di Vietnam bagian tengah dengan kota-kota di Laos, Thailand, hingga Myanmar. *Kedua*, koridor NSEC yang memiliki dua subkoridor. Subkoridor yang pertama menghubungkan Ha Noi di Vietnam bagian utara dengan Kunming di Yunnan-Tiongkok. Subkoridor kedua menghubungkan kota pelabuhan Hai Pong di Vietnam bagian utara dengan Nanning di Guangxi-Tiongkok. *Ketiga*, koridor SEC yang juga memiliki dua subkoridor. Subkoridor pertama menghubungkan Kota Quy Nhon di Vietnam selatan dengan Siem Riep di Kamboja dan Bangkok di Thailand. Subkoridor kedua menghubungkan Kota Vung Tao dan Ho Chi Minh City di pesisir pantai selatan Vietnam dengan Phnom Penh di Kamboja dan Bangkok di Thailand.

Dengan konektivitas sesama negara-negara ASEAN bagian utara ini, ada dua hal yang dicapai. *Pertama*, disparitas ekonomi sesama negara ASEAN bagian utara dapat diperkecil. *Kedua*, bila pada awalnya kepentingan ekonomi negara-negara tersebut bersifat divergen sesuai dengan tahapan pembangunannya masing-masing, melalui koridor ekonomi GMS, kepentingan-kepentingan tersebut menuju satu titik kepentingan bersama (konvergen).

Jika dilihat dari konteks GMS, potensi ketegangan di Subregional relatif lebih kecil. Hal ini karena adanya kesamaan kepentingan meningkatkan perekonomian melalui forum kerja sama ini. Cita-cita GMS adalah membangun integrasi ekonomi di subregional melalui penyediaan infrastruktur, koridor ekonomi, transportasi, kelembagaan, dan peningkatan sumber daya manusia yang memadai sesuai dengan kepentingan hampir seluruh anggota.

Insentif ekonomi yang diberikan melalui kerja sama GMS juga menjadi peredam munculnya konflik di dalam subregional ini. Potensi konflik yang mungkin muncul justru datang dari konflik kepentingan masing-masing negara dalam mempertahankan sumber daya air Sungai Mekong yang mengalirinya wilayahnya. Hal ini terkait erat dengan posisi geografis masing-masing negara yang membuat perbedaan kepentingan yang mencolok antara negara bagian hulu dan hilir sungai. Contohnya, potensi konflik yang muncul karena adanya pembangunan waduk Xayaburi yang akan dilakukan di Laos dengan bantuan dana dari Thailand. Pembangunan waduk ini dikhawatirkan membawa dampak buruk bagi lingkungan Sungai Mekong, terutama bagi negara yang berada di bawah. Meskipun negara-negara hilir, seperti Vietnam dan Kamboja, melakukan protes, Laos dan Thailand tetap bersikukuh membangun waduk tersebut. Sampai saat ini, pembangunan waduk tersebut dihentikan dahulu menunggu uji kelayakan sebagaimana diminta dalam ASEAN Summit ke-19 dan sesuai dengan usulan pemerintah Jepang (Kong 2014) .

Bibit konflik yang sama juga muncul akibat pembangunan bendungan secara besar-besaran yang dilakukan Tiongkok. Apabila permasalahan ini tidak dikelola dengan baik, tidak hanya dapat menimbulkan kerugian besar berupa kerusakan lingkungan di Subregional Mekong, namun juga dapat menyulut konflik di antara negara-negara hulu dan hilir. MRC seharusnya bisa memainkan peran yang lebih besar dalam mengatasi permasalahan-permasalahan ini. Akan tetapi, sampai saat ini peran MRC masih belum begitu efektif.

#### D. SINERGI ANTARA KERJA SAMA SUBREGIONAL MEKONG DENGAN ASEAN

Kerja sama di Subregional Mekong tidak dapat dilepaskan dari ASEAN karena dari enam negara yang dilalui oleh Sungai Mekong, lima di antaranya merupakan negara anggota ASEAN. ASEAN berkepentingan menjaga stabilitas politik keamanan regionalnya, terutama di kawasan yang semula rawan dengan konflik, sebagaimana menjadi tujuan pembentukan ASEAN itu sendiri (Dosch dan Hensengerth 2005, 263–286; Schmeier 2006, 28–52).

ASEAN juga memiliki sejumlah persoalan politik keamanan yang menjadi pekerjaan rumah bersama seluruh anggota ASEAN, yaitu kejahatan lintas negara terutama *trafficking in persons* (TIPs) dan narkoba. Meskipun ASEAN memberikan dukungan terhadap perkembangan kerja sama di Subregional Mekong, kesepakatan-kesepakatan yang dicapai dalam Subregional Mekong tidak dengan mudah dapat diloloskan oleh ASEAN. Hal ini terkait dengan berbagai macam kepentingan, bukan hanya negara anggota ASEAN sendiri, namun aktor eksternal yang juga memiliki kekuatan penting, yaitu Tiongkok. Untuk itu, perlu dilihat sejauh mana kerja sama yang sudah terbentuk di Subregional Mekong dapat bersinergi dengan kepentingan ASEAN sebagai organisasi regional.

Berbagai kerja sama Subregional Mekong (GMS, MRC) atau yang di dalam ASEAN sendiri (AMBDC) mempunyai makna politik yang berbeda-beda bagi ASEAN. Secara historis, pembentukan MRC menjadi penting bagi ASEAN dalam rangka menciptakan kestabilan kawasan Asia Tenggara. Kamboja, Laos, dan Vietnam yang pada saat awal pembentukan ASEAN masih belum tergabung menjadi anggota, terlebih dahulu bergabung dan membentuk MRC. MRC dapat dilihat sebagai pijakan awal membangun kepercayaan di antara negara-negara tersebut. ASEAN memberikan perhatian dan dukungan penuh agar negara-negara tersebut mau bergabung ke ASEAN.

Dalam perkembangannya, MRC menjadi lembaga yang independen. Hal ini terlihat dari representatif negara yang tidak masuk di dalamnya. Hal ini berbeda dengan ASEAN yang menganggap peran dan keterlibatan negara merupakan hal penting. Sehubungan dengan kepentingan pengembangan Subregional Mekong, ASEAN pada 1996 membentuk *ASEAN Mekong Basin Development Cooperation* (AMBDC) yang terdiri dari semua negara ASEAN, termasuk negara-negara KMLV serta Tiongkok.

Tujuan forum ini adalah pengembangan ekonomis dan berkelanjutan, terutama di Cekungan Mekong, melalui pembentukan kemitraan ekonomi dan hubungan antara anggota riparian dan non-riparian forum. AMBDC juga mengundang wakil-wakil dari ADB dan MRC untuk berpartisipasi dalam pertemuan-pertemuannya. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan koordinasi yang lebih erat dan kolaborasi antara pemain kunci yang bersangkutan.

Kerja sama yang menjadikan Sungai Mekong sebagai fokus pengembangan utamanya, menjadi kerangka kerja sama yang penting bagi hubungan ASEAN dan Tiongkok. Hal ini dibuktikan dari para pejabat senior AMBDC yang melakukan pertemuan dengan fokus pada pembangunan *Railway link* antara Singapura-Kunming, proyek ekonomi, serta infrastruktur terkait lainnya. Lembah Sungai

Mekong menjadi daerah prioritas dalam berbagai kerangka kerja sama antara ASEAN-Tiongkok dalam sektor politik keamanan, dan ekonomi. Bahkan, dalam Rencana Aksi terbaru untuk Deklarasi Bersama antara Tiongkok dan ASEAN dalam Kemitraan Strategis untuk Perdamaian dan Kemakmuran (2005–2010), ada referensi khusus untuk memperkuat kerja sama di bawah kerangka berbagai DAS Mekong seperti AMBDC dan RUPS. Rencana aksi ini mencakup tindakan perlindungan lingkungan terkait dengan air dan sumber daya alam oleh semua negara riparian (Sunchindah 2005).

Dengan adanya AMBDC, ASEAN memainkan peran penting dalam pengembangan energi. Hal ini juga sebagai upaya yang lebih luas dari kerja sama stabilitas regional di bidang ekonomi dan politik serta sosial. Namun, kerja sama yang dilakukan secara bilateral maupun multilateral antara negara-negara ASEAN dengan Tiongkok tidak mudah diabaikan karena hubungan yang terbentuk antara negara-negara tersebut cukup kompleks (Sunchindah 2005, 958).

Mekanisme kerja sama dengan pola ASEAN, pada kenyataannya dipandang berbeda oleh Tiongkok. Dalam konteks Sungai Mekong, Tiongkok cenderung memilih untuk kerja sama melalui kerangka pembangunan daerah. Mekanisme ini sebenarnya menguntungkan Tiongkok sebagai aktor utama mitra dialog ASEAN karena dapat duduk di meja perundingan dan membahas perkembangan regional negara-negara tepi Sungai Mekong. Namun, hal itu tidak menguntungkan bagi ASEAN karena kesepakatan-kesepakatan yang dibangun Tiongkok cenderung bilateral atau trilateral. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Tiongkok menghindari menggunakan mekanisme ASEAN.

Sebagaimana telah disebutkan, Tiongkok lebih banyak mengusung kepentingannya dalam kerangka *Greater Mekong Subregional* (GMS) yang sering disebut *hexagonal economic cooperation*. ASEAN sama sekali tidak terlibat dalam GMS, meskipun sebagian besar anggota

GMS adalah anggota ASEAN. GMS memosisikan ASEAN sebagai pihak eksternal dalam kerja samanya, tetapi hal ini tidak menjadi masalah bagi ASEAN. ASEAN tidak menunjukkan keberatannya dan tetap memberikan dukungan selama stabilitas politiknya terjaga.

Adanya berbagai kerja sama pengembangan ekonomi di Subregional Mekong, sebagaimana yang dilakukan oleh GMS, diharapkan memperkecil kesenjangan level pengembangan ekonomi di antara negara-negara pendiri ASEAN dengan negara KMLV yang baru menyusul bergabung menjadi anggota ASEAN.

Bagi ASEAN, kemajuan pembangunan ekonomi yang diwarnai berbagai kerja sama, pada kenyataannya justru menyisakan persoalan-persoalan yang serius. Problematika ini pada akhirnya dapat menjadi gangguan dan ancaman bagi politik dan keamanan kawasan ASEAN. Salah satu yang muncul adalah pembangunan 11 dam di Sungai Mekong bagian bawah. Beberapa kajian menunjukkan bahwa pembangunan dam mengganggu kelangsungan jumlah dan jenis-jenis ikan yang ada di sungai tersebut, bahkan diperkirakan mengancam ekosistem karena industrialisasi kawasan yang sangat pesat (Ke dan Gao 2013, 952).

Kerja sama lingkungan sebenarnya telah dilakukan dalam kerangka ASEAN-Tiongkok. Berbagai dialog menghasilkan kerja sama lingkungan dan dicapai Strategi Perlindungan Lingkungan ASEAN-Tiongkok 2009–2015 (*The ASEAN-China Strategy on Environmental Protection Cooperation 2009–2015*). Strategi perlindungan lingkungan itu meliputi enam bidang prioritas, yaitu meningkatkan kesadaran masyarakat tentang perlindungan lingkungan dan meningkatkan pendidikan lingkungan, mempromosikan teknologi ramah lingkungan dan program eco-label, konservasi keanekaragaman hayati, bangunan lingkungan manajemen kapasitas, masalah lingkungan global, dan industri perlindungan lingkungan dan program.

Terkait dengan manajemen air Sungai Mekong, ASEAN dan mitra dialognya membentuk *ASEAN Working Group on Water Resources Management (AWGWRM)* pada Juli 2002, dengan dukungan *the Southeast Asia Technical Advisory Committee (SEATAC)* dari *Global Water Partnership (GWP)*. AWGWRM berada di bawah para menteri ASEAN yang bertanggung jawab terhadap lingkungan. Rencana Strategis tersebut didukung oleh *Integrated Water Resources Management (IWRM)*, yang memiliki prinsip partisipasi *multi-stakeholder* dan integrasi lintas sektoral. Fokus cakupannya adalah manajemen yang efisien dan efektif atas air, keseimbangan antara penggunaan air dan perlindungan lingkungan, mitigasi bahaya yang berhubungan dengan air dan pemeliharaan keseimbangan ekologi, meningkatkan tata kelola air, pemberdayaan pemangku kepentingan sektor air, peningkatan desentralisasi, proses partisipatif dan *multi-stakeholder* dalam pengambilan keputusan, pengarusutamaan masalah gender dan pengakuan air sebagai aset alami dengan fungsi dan nilai-nilai sosial, budaya, lingkungan dan ekonomi (Sunchindah 2005).

Hal itu kembali dipertegas dalam Deklarasi Chiangmai terkait dengan pengelolaan air di Asia Tenggara pada 21 November 2003. Deklarasi ini pada 3 September 2005 ditindaklanjuti dengan Deklarasi Bali tentang pengelolaan sumber daya air di Asia Tenggara, lalu ditetapkan rencana aksi dan implementasinya. Salah satu isu utama yang tercantum dalam deklarasi ini adalah:

“meningkatkan kerja sama damai antara pengguna dan sinergi antara perbedaan penggunaan air di semua tingkatan dalam kasus batas dan sumber daya lintas batas air di antara negara-negara yang bersangkutan melalui pengelolaan DAS yang berkelanjutan, termasuk akuifer air tanah, sebagai bagian dari IWRM, atas dasar hukum, atau pendekatan lain yang tepat.” (Sunchindah 2005)

Sejalan dengan ini, Keputusan Menteri-Menteri ASEAN adalah bahwa AWGWRM menjadi ujung tombak mengatasi masalah riparian

hulu-hilir berdasarkan pertimbangan tersebut. Hal ini menambah relevansi dan signifikansi peran AWGWRM dan AMBDC serta menanamkan praktik-praktik IWRM lebih tegas dalam arus utama kerja sama ASEAN-Tiongkok.

ASEAN memang berkomitmen pada integrasi regional dengan fokus pada memperkecil kesenjangan pembangunan di antara anggotanya. *Initiative for ASEAN Integration (IAI) Work Plan for Narrowing the Development Gap* dirumuskan untuk membantu negara anggota baru dalam mengecilkan kesenjangan pembangunan dan mempercepat integrasi regional, mendorong pembangunan ekonomi yang *equitable*, dan membantu mengentaskan kemiskinan di KLMV. “Tujuan untuk mengurangi kesenjangan pembangunan konsisten dengan komitmen ASEAN untuk membangun suatu komunitas ekonomi.” (Sotharith 2007)

Ada banyak proyek subregional dan nasional dalam kerangka kerja sama ini yang masih memerlukan pendanaan. Negara-negara ini mengakui bahwa memobilisasi dana merupakan prioritas sekaligus tantangan. Oleh karena itu, negara-negara ini menekankan pentingnya kerja sama dengan badan-badan bantuan internasional dan sektor swasta untuk membiayai berbagai proyek di dalam negeri masing-masing serta lintas negara. Negara-negara ASEAN menegaskan pentingnya mengundang mitra dialog untuk membantu proyek-proyek AMBDC, khususnya dalam pelatihan dan pengembangan kapasitas.

AMBDC dibentuk untuk mendorong integrasi ekonomi di antara negara anggota dan dengan demikian membantu membangun Komunitas Ekonomi ASEAN 2015. Kerangka kerja sama ini mendukung pembangunan dan pengembangan infrastruktur serta sumber daya manusia di subwilayah ini. Kerja sama ini juga memungkinkan *sharing of the resource base* di antara negara ASEAN dan negara tepi Sungai Mekong dan Tiongkok sambil mendorong pertumbuhan yang inklusif dan *equitable* di wilayah itu. Kerangka kerja sama ini juga

mendapat pengakuan internasional bagi Lembah Mekong sebagai wilayah pertumbuhan. ASEAN dan Tiongkok mengakui pentingnya memperkuat kemitraan ekonomi dalam mendorong dan melestarikan Lembah Mekong.

Persoalan pemanfaatan Sungai Mekong bukanlah hanya sebatas persoalan ekonomi, tetapi juga sosial budaya dan politik keamanan. Mayoritas masyarakat yang hidup di pinggiran sungai tersebut adalah masyarakat miskin yang masih sulit mengembangkan diri dan mendapatkan pekerjaan yang layak. Oleh karena itu, mereka ingin keluar dari wilayahnya dengan bantuan apa pun dan siapa pun.

TIPs dan penyelundupan narkoba merupakan dua isu utama kejahatan lintas negara, termasuk di wilayah Sungai Mekong. Diketahui bahwa bagian Sungai Mekong yang dikenal sebagai Delta Mekong merupakan penghasil opium berkualitas tinggi yang dipasok ke seluruh dunia. Demikian penyelundupan orang, baik dari Tiongkok ke negara-negara ASEAN, maupun dari negara-negara KMLV ke Thailand dan Malaysia, intensitasnya yang tinggi dibandingkan kawasan ASEAN lainnya. Sungai Mekong dimanfaatkan bagi jaringan kejahatan lintas negara.

ASEAN mempunyai kepentingan tinggi atas Sungai Mekong. Kepentingan ini bukan hanya pembangunan ekonomi, melainkan juga politik keamanan dan sosial budaya. Oleh karena itu, ASEAN juga harus berperan dalam memberantas kejahatan transnasional di wilayah ini. Kejahatan transnasional memang meningkat di kawasan Sungai Mekong, yang lebih buruk lagi, banyak yang melakukan penyeberangan perbatasan secara tidak sah. Perdagangan manusia dan narkoba sudah menjadi masalah besar di perbatasan yang ada di seluruh wilayah. Namun, proyek lintas perbatasan baru yang diusulkan lembaga keuangan dan ASEAN sendiri dikhawatirkan hanya akan menambah permasalahan (Heijmans 2015).

Sungai Mekong sarat dengan kejahatan lintas negara. Hal ini tidak lepas dari tingginya mobilitas manusia. Tidak hanya turis, tetapi warga Myanmar, Kamboja, Laos, dan Vietnam yang mencari pekerjaan menuju atau transit di Thailand. Mayoritasnya adalah warga miskin dan akhirnya mereka menjadi korban kejahatan lintas negara.

Dari sekian banyak kerja sama yang sudah dibentuk terkait dengan pengembangan Subregional Mekong, baik di luar maupun di dalam ASEAN, dapat dilihat bahwa kerja sama-kerja sama tersebut saling menguntungkan satu sama lain. GMS, MRC, dan forum kerja sama Subregional Mekong lainnya membantu ASEAN menjaga stabilitas keamanan di kawasan Asia Tenggara. Selain itu, forum-forum kerja sama yang ada juga turut membantu ASEAN mengurangi gap perkembangan ekonomi di antara negara-negara KMLV dengan negara ASEAN lain yang relatif jauh lebih berkembang. Pembangunan kesalingterhubungan yang telah lebih dulu dicanangkan oleh GMS juga mempermudah ASEAN membangun keterhubungan di antara negara anggotanya demi mendukung pelaksanaan Komunitas ASEAN.

Kekhawatiran bahwa Tiongkok sebagai aktor kuat di luar ASEAN akan menarik negara-negara ASEAN bagian utara menjadi lebih terintegrasi dengannya sehingga menimbulkan segregasi dalam tubuh ASEAN juga tidak terbukti. Keuntungan ekonomi yang diberikan melalui kerja sama Subregional Mekong tidak lantas membuat lima negara ASEAN bagian utara menjadi terlepas dari ASEAN. Dalam konteks politik keamanan, kelima negara ASEAN bagian utara masih tetap memerlukan ASEAN dalam rangka menjaga perdamaian dan stabilitas di kawasan ini.

Selain itu, ada permasalahan-permasalahan, seperti penanggulangan kejahatan lintas nasional, yang penyelesaiannya kurang efektif bila hanya mengandalkan kerja sama subregional. Diperlukan sinergi yang lebih baik di antara ASEAN dan kerja sama subregional yang sudah ada agar peningkatan kesejahteraan masyarakat dan keter-

hubungan secara fisik, institusi, dan antarmasyarakat sebagaimana yang dicita-citakan oleh ASEAN dapat terwujud.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank. 2012. *Greater Mekong Subregion: Twenty Years of Partnership*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. 2015. *Asian Development Bank and Myanmar: Fact Sheet*. Diakses pada 6 November 2015 dari <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mya-2015.pdf>.
- Aung, Winston Set. 2009. *The Role of Informal Cross-Border Trade in Myanmar*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy.
- Bank of Thailand. 2015. "Foreign Trade through Customs Houses in the Northern Region (US\$)." Diakses pada 10 November 2015 dari <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=497&language=ENG>.
- Beesey, Allan. 2004. *From Lao PDR to Thailand and Home Again: The Repatriation of Trafficking Victims and Other Exploited Women and Girl Workers*.
- BBC. 2010. "China Rejects Mekong River Dam Criticism." BBC, 5 April 2010. Diakses pada 10 November 2015 dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8603112.stm>.
- Chitranukroh, Athibhu. 2014. "Thailand Mega Project for GMS Connectivity." Dalam *The 9th GMSARN International Conference 2014*. Ho Chi Minh City 12 November 2014.
- Dosch, Jorn dan Hensengerth, Oliver. 2005. "Sub-Regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin," *European Journal of East Asian Studies Vol. 4(2)*: 263–286.
- Economic Consulting Associates. 2010. "The Potential of Regional Power Sector Integration: Greater Mekong Subregion (GMS) Transmission and Trading Case Study." *ESMAP Briefing Note 004/10* Juni 2010.
- Heijmans, Philip. 2015. "ASEAN's Transnational Crime Networks: New Infrastructure within The Region may be Facilitating Cross-Border Crime." *The Diplomat*, 17 Februari 2015. Diakses pada 2 Juni 2015 dari <http://thediplomat.com/2015/02/aseans-transnational-crime-networks/>.

- Kartini, Indriana, Awani Irewati, Japanton Sitohang, Syamsumar Dam, C. P. F. Luhulima, dan Agus R. Rahman. 2013. *Masalah Ekonomi-Politik di Perbatasan Myanmar-Thailand*. Jakarta: LIPI Press.
- Ke Jian dan Qi Gao. 2013. "Only One Mekong: Developing Transboundary EIA Procedures of Mekong River Basin." *Pace Environmental Law Review* 30(3): 950–1004.
- Kong, Chhuan. 2014. "Impact of Hydropower Projects in Mekong Countries: Controversial Xayaburi Dam." Diakses pada 14 November 2015 dari <http://www.slideshare.net/kongchhuon/impact-of-hydropower-projects-in-mekong-countries-controversial-xayaburi-damsustainable-moment-kong#>.
- Myoe, Maung Aung. 2006. "Regionalism in Myanmar's Foreign Policy: Past, Present, and Future." *Asia Research Institute Working Paper*, No. 73 (September).
- Nouansavanh, Khamlusa. 2010. "Lao PDR Perspectives and Policies towards GMS." *Ritsumeikan International Affairs* 8: 17–30.
- Park, Donghyun. 2007. "The Prospects of the ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA): A Qualitative Overview." *Journal of the Asia Pacific Economy* 12 (4): 485–503.
- Phi, Vinh Tuong. 2012. "Developing West-Northern Provinces of Vietnam: Challenge to Integrate with GMS Market via China-Laos-Vietnam Triangle Cooperation." Dalam Masami Ishida (ed.), *Five Triangle Areas in the Greater Mekong Subregion*. Bangkok: Bangkok Research Center-IDE-JETRO.
- Posey, Darren. 2005. "Defining Interests: The Mekong River Commission." *The Journal of International Policy Solution* 2 (1): 2–25.
- Schmeier, Susanne. 2006. "Regional Cooperation Efforts in the Mekong River Basin: Mitigating River-Related Security Threats and Promoting Regional Development." *Austrian Journal of South-East Asian Studies* 2(2): 28–52.
- Sotharith, Chap. 2007. "Development Strategy for CLMV in The Age of Economic Integration." Executive Summary 2007. Diakses pada 22 April 2015 dari <http://www.eria.org/RPR-2007-4.pdf>.

- Sunchindah, Apichai. 2005. "Water Diplomacy in the Lancang-Mekong River Basin: Prospects and Challenges." *Workshop on the Growing Integration of Greater Mekong Sub-regional ASEAN States in Asian Region* di Yangon, Myanmar pada 20–21 September 2005.
- Sullivan, Michael. 2010. "Mekong Flows Along Troubled Myanmar's East." *National Public Radio*, 16 Februari 2010. Diakses pada 13 Mei 2015 dari <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=123570472>.
- Taguchi, Hiroyuki. 2013. "Trade integration of Thailand with Mekong region: An assessment using gravity trade model", *International Journal of Development Issues*, Vol. 12 (2): 175–187.
- World Bank. 2014. "Myanmar Overview." Diakses pada 19 Mei 2015 dari <http://www.worldbank.org/en/country/myanmar/overview>.



# INDEKS

- ACFTA, xii, 3, 30, 31, 77, 79, 81, 84, 87, 88, 170, 189, 190, 192, 205, 212, 230, 233
- ACMECS, 15, 110, 123, 130, 131, 140, 142, 144, 207, 208, 233
- ADB, xii, 19, 41, 47, 50, 57, 58, 61, 67, 73, 74, 77, 79, 80, 92, 110, 126, 127, 140–42, 174, 183, 193, 222, 233
- AMBDC, 15, 77, 106, 174–79, 181, 182, 187, 205, 207, 208, 222, 223, 226, 233
- ASEAN, iv, vi, vii, ix, x, xii, 1–4, 6–8, 11–15, 19, 22, 26–31, 33, 36, 38, 41, 47, 49, 50, 53, 64–66, 71, 74, 75, 77, 81, 82, 84, 85, 92, 93, 96, 98, 99, 103–06, 112, 123, 129, 138, 140–42, 145, 147–49, 151, 152, 154, 155, 157–59, 161–65, 167–94, 197, 200–07, 210–12, 214, 216, 218, 220–31, 233–35, 240, 242
- ASEAN-Mekong Cooperative Development Program, 75
- Asia Development Bank, xii
- Asia Tenggara, iv, ix–xi, 1–3, 9, 15, 19, 35, 37, 73, 74, 79, 81–84, 88, 92, 93, 97, 98, 101, 102, 104, 123, 127, 129, 130, 135, 141, 145, 148, 159, 161, 163, 172, 175, 179, 181, 182, 184, 194, 216, 222, 225, 228
- BIMP-EAGA, 74, 149, 164, 172, 234
- CBTA, 77, 119, 133, 137, 158, 234
- china, 33, 104, 108, 204, 205
- Connectivity, 1, 4, 26, 27, 31, 69, 112, 142, 143, 154, 164, 168, 175, 179, 229, 235
- danau Tonle Sap, 53
- developmentalisme, 17, 72
- dinamika kerja sama, 8
- Drug Trafficking, 195
- East West Economic Corridor, 6, 127, 134, 217, 234

- friendship bridge, 52, 135, 158
- GMS, vi–viii, xi, xii, 2–6, 9–15, 18, 22, 28–31, 41, 47, 57–66, 70, 72–74, 76–79, 81–89, 91–94, 96, 98–105, 109, 110, 112–14, 116, 118–34, 136–44, 146–55, 159–65, 172, 179, 183, 184, 191, 193, 197, 201, 207–13, 215–20, 222, 224, 228–30, 234
- Greater Mekong Subregion, iv–vii, xi, 2, 3, 6, 10, 11, 15, 19, 28, 29, 31, 32, 35, 37, 41, 57, 59–61, 63, 65, 67, 68, 71–73, 76, 80, 83, 86, 93, 96, 103, 105–09, 122, 142, 143, 145, 146, 148, 150, 151, 164, 183, 207, 229, 230, 234
- Guangxi, 6, 7, 11, 41, 73, 76, 84–88, 92, 93, 101, 104, 107, 128, 179, 212, 219
- hydropower, 12, 42–44, 47, 55, 68, 75, 90, 91, 113, 124, 176, 213, 230
- IMT-GT, 74, 172, 240
- Infrastructure, 96, 145, 164, 205, 229
- institutional, 1, 26, 137
- Interconnectivity, 24, 32, 105, 154, 159
- intergovernmentalisme, 72
- Kamboja, vi, viii, xi, 2, 3, 6, 9–14, 21, 30, 33, 35–37, 39–41, 43, 44, 51–57, 59, 61, 65, 66, 76, 79, 81, 83, 89, 90, 94, 95, 107, 110, 111, 116, 122, 129, 133–35, 138, 139, 147–57, 161–63, 167, 171–73, 176, 181, 184, 185, 194, 198–01, 203, 207, 210, 214, 216, 219, 220, 222, 228, 234, 239
- Kelembagaan GMS, 59
- kepentingan Myanmar, 121, 137, 140, 213, 217
- Kepentingan Thailand, 116, 121
- kepentingan Tiongkok, xii, 10, 73, 168, 203, 209
- kerja sama perbatasan, ix–xi, 2, 7, 8, 14–16, 20–22, 27–30, 56, 112, 137, 139, 170, 207
- kesalingterhubungan, 2, 15, 16, 24–28, 31, 88, 97, 99, 101, 110, 112, 208, 216, 228
- KMLV, 14, 110, 111, 167, 168, 172, 173, 183, 184, 193, 198, 222, 224, 227, 228, 234
- Komunitas ASEAN, 1, 3, 12, 28, 29, 31, 96, 142, 154, 175, 181, 228
- Konektivitas ASEAN, 1, 27, 154, 170
- Kunming, viii, 6, 59, 79, 82–84, 100, 127, 128, 155, 156, 177, 179, 180, 190, 191, 219, 223, 235
- Lancang Mekong River, 95, 108
- land-locked state, 5, 52, 148, 152, 214, 218
- Laos, vi, viii, xi, 2, 3, 5, 6, 8–11, 13, 14, 30, 33, 35–37, 40, 41, 43,

- 51–57, 59, 61, 64–66, 69, 71, 75, 77, 79, 81–84, 89, 90, 94, 95, 110–12, 116, 118–22, 129, 133, 134, 136, 138, 139, 143, 145, 147–58, 161–65, 167, 171–73, 179, 184–86, 194–98, 200, 201, 203, 207, 210, 214, 218–20, 222, 228, 230, 234, 239
- Laut Cina Selatan, 3, 5, 6, 36, 37, 54, 95, 97–99, 101, 104, 148, 167, 187, 192, 196, 234
- lembah Mekong, 81, 95
- Lower Mekong River Basin, 42, 111
- Mekong River Basin, 9, 37, 41–44, 46, 47, 51, 52, 63, 67, 68, 111, 164, 190, 205, 206, 230, 231
- Mekong River Commission, v, xi, 3, 6, 9, 15, 29, 35, 37, 40, 42–44, 46, 50, 54–56, 63, 65, 67–69, 72, 75, 76, 110, 111, 130, 143–45, 164, 173, 230, 235
- MPAC, 175, 235
- MRC, vii, xi, xii, 3, 4, 6, 9, 10, 13, 15, 18, 22, 28, 29, 39–41, 44–57, 63–66, 68, 69, 72, 110, 130, 138–41, 144, 148, 173, 174, 205, 207–11, 215, 218, 219, 221, 222, 228, 235
- New Silk Road, 101, 107
- North-South Economic Corridor, 62, 77, 83, 208
- One Belt, One Road, 96
- people to people, 57
- regionalisme, 16–19, 72, 121–23, 129, 214
- riparian states, 2, 37, 39, 43, 63, 66
- SIJORI, 74, 149, 170, 235
- SKRL, 177, 179, 235
- Southeast Asia, 67, 104, 106, 164, 181, 204, 205, 225, 235
- Southern Economic Corridor, 6, 62, 76, 128, 135, 208, 217
- subregionalisme, ix, x, 16, 19, 27, 72, 129
- Sungai Mekong, vii, xi, xii, 2–14, 18, 22, 29–31, 35–40, 42, 44, 45, 47, 51–57, 63–66, 71–73, 75, 84, 98, 100–04, 110–14, 116, 117, 119–21, 129–31, 138–41, 147–52, 154, 157–59, 161–63, 167, 170–76, 178, 179, 181–83, 185–87, 189, 190, 192–96, 200, 202, 203, 207–11, 213–16, 220–25, 227, 228, 239–41
- Thailand, v, viii, xi, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 14, 21, 30, 33–37, 40–44, 52, 54–57, 59, 64–66, 69, 70, 74–77, 79, 81–83, 95, 99, 101, 106, 109–14, 116–23, 127–40, 143–48, 150, 152, 154–61, 163, 167, 173, 176, 179, 183–85, 193–96, 198–01, 203, 205, 208, 210, 213, 214, 217–20, 227–31, 234, 239, 240, 241
- The Mekong Committee, 6, 40, 42
- Tiongkok, v, vii, x–xii, 2–15, 22,

- 28–31, 35–37, 40, 41, 43, 48,  
52, 56, 57, 59, 63–66, 71–73,  
75–77, 79, 81–104, 110–14,  
116, 118, 119, 122, 127, 131,  
134, 138–41, 148, 151, 152,  
155–57, 159, 161–63, 167,  
168, 170, 172, 174, 176–81,  
183–93, 195–97, 200, 203,  
207–13, 215–19, 221–24,  
226–28, 241
- TIPs, 31, 170, 193, 198, 200–02,  
221, 227, 235
- transboundary river basin manage-  
ment, 16
- tributaries, 52, 53, 57
- UNDP, 50, 75, 184, 206, 235
- UNECAf, 9, 39, 40, 42, 43, 76, 235
- UNESCAP, 50, 235
- UNODC, 194, 199, 206, 235
- Vietnam, vi, viii, xi, 2, 3, 5–7, 9–14,  
30, 35–37, 40, 41, 43, 44, 51,  
52, 54–57, 65–67, 69, 70,  
76, 77, 79, 81, 84, 89, 91–95,  
109–22, 129, 133–35, 138,  
139, 143, 147–58, 160–65,  
167, 168, 171, 173, 176, 179,  
184, 185, 194, 196–98, 200,  
201, 203, 208, 210, 212,  
214–16, 219, 220, 222, 228,  
230, 234
- Visi GMS, 58
- waduk Xayaburi, 53, 65, 220
- Yunnan, 6, 7, 10, 36, 37, 41, 73, 76,  
77, 79, 81, 83–86, 88, 91, 93,  
100–02, 104, 107, 108, 112,  
113, 118, 119, 127, 128, 134,  
160, 167, 180, 212, 219

# DAFTAR SINGKATAN

|        |                                                                        |
|--------|------------------------------------------------------------------------|
| AAPTIP | : The Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons          |
| AATHP  | : ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution                      |
| ABK    | : Anak buah kapal                                                      |
| ACB    | : The ASEAN Centre for Biodiversity                                    |
| ACD    | : Asian Cooperation Dialogue                                           |
| ACFTA  | : ASEAN-China Free Trade Area                                          |
| ACMECS | : Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy           |
| ACTIP  | : ASEAN Convention on Trafficking in Persons                           |
| ADB    | : Asian Development Bank                                               |
| AMBDC  | : ASEAN Mekong Basin Development Cooperation                           |
| APFP   | : ASEAN Peatland Forests Project                                       |
| APSMPE | : The ASEAN Programme on Sustainable Management of Peatland Ecosystems |
| ARTIP  | : The Asia Regional Trafficking In Persons                             |
| ASEAN  | : Association of South East Asia Nations                               |
| AWGWRM | : ASEAN Working Group on Water Resources                               |

|           |                                                                                  |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------|
| BCIM      | : Bangladesh-China-India-Myanmar                                                 |
| BIMP-EAGA | : Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines Economic Growth Area                     |
| BIMSTEC   | : Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation |
| BUMN      | : Badan Usaha Milik Negara                                                       |
| CASP      | : Core Agriculture Support Program                                               |
| CBTA      | : Cross-Border Transport Agreement                                               |
| CEP-BCI   | : Core Environment Program-Biodiversity Conservation Corridor Initiative         |
| COMMIT    | : Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking                  |
| DMP       | : Drought Management Programme                                                   |
| EHP       | : Early Harvest Program                                                          |
| EWEC      | : East West Economic Corridor                                                    |
| GEF       | : Global Environment Facility                                                    |
| GIS       | : Geographic Information System                                                  |
| GMS       | : Greater Mekong Subregion                                                       |
| GWP       | : Global Water Partnership                                                       |
| FMMP      | : Flood Management and Mitigation Programme                                      |
| IAI       | : Initiative for ASEAN Integration                                               |
| ICT       | : Informatica Research Centre                                                    |
| IMSGT     | : Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle                                   |
| IMTGT     | : Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle                                    |
| ISN       | : Information Superhighway Network                                               |
| IUCN      | : International Union for Conservation of Nature                                 |
| IWRM      | : Integrated Water Resources Management                                          |
| JRP       | : Junior Riparian Professional Project                                           |
| KMLV      | : Kamboja, Myanmar, Laos, dan Vietnam                                            |
| KTT       | : Konferensi Tingkat Tinggi                                                      |
| LCS       | : Laut Cina Selatan                                                              |
| LSM       | : Lembaga Swadaya Masyarakat                                                     |

|         |                                                                          |
|---------|--------------------------------------------------------------------------|
| MC      | : Mekong Committee                                                       |
| MPAC    | : ASEAN connectivity. Master Plan on ASEAN Connectivity                  |
| MRC     | : Mekong River Commission                                                |
| MRCS    | : Mekong River Commission Secretariat                                    |
| MWRAP   | : Mekong Water Resources Assistance Programme                            |
| NMCs    | : National Mekong Committees                                             |
| NSEC    | : North South Economic Corridor                                          |
| PBB     | : Persatuan Bangsa-Bangsa                                                |
| PDB     | : Produk Domestik Bruto                                                  |
| POA     | : ASEAN Plan of Actions                                                  |
| PPP     | : Public-Private Partnerships Sector                                     |
| RETA    | : Regional Technical Assistance                                          |
| RPCC    | : Regional Power Coordination Centre                                     |
| RPTCC   | : Regional Power Trade Coordinating Committee                            |
| SEATAC  | : the Southeast Asia Technical Advisory Committee                        |
| SIJORI  | : Singapura-Johor-Riau                                                   |
| SKRL    | : Singapore-Kunming Rail Link                                            |
| SOC     | : Senior Officials Consultations                                         |
| SOM     | : Senior Officials Meeting                                               |
| SPA     | : Sub-regional Plan of Action                                            |
| TIPs    | : Trafficking in persons                                                 |
| UKM     | : Usaha Kecil Menengah                                                   |
| UNDP    | : United Nations Development Programme                                   |
| UNECAF  | : United Nations Economic Commission for Asia and the Far East           |
| UNESCAP | : United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific |
| UNIAP   | : The United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking           |
| UNODC   | : United Nations Office on Drug and Crime                                |
| WWF     | : World Wide Fund                                                        |





# BIOGRAFI PENULIS

*Awani Irewati* adalah peneliti di bidang Perkembangan Politik Internasional, Pusat Penelitian Politik LIPI. Gelar S1 ilmu Hubungan Internasional diselesaikan di FISIP Universitas Airlangga, Surabaya, 1987. Gelar S2 diperoleh dari *Asia and International Studies* di Griffith University, Brisbane, Australia, 1994. Ia menekuni kajian utama tentang perbatasan antarnegara, khususnya perbatasan laut Indonesia dengan negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura. Dalam lima tahun terakhir, ia bersama tim peneliti melakukan kajian perbatasan antara Thailand dengan negara-negara tetangganya, seperti Myanmar, Kamboja, Laos, Malaysia. Ia juga menulis dalam beberapa jurnal nasional dan seminar internasional. Saat ini, ia bersama tim peneliti mengkaji pendekatan konsep *connectivity* maupun *interconnectivity* di wilayah Sungai Mekong (2015) dan tentang *Kerja Sama Perbatasan Indonesia-Thailand-Malaysia: Prospek Pembangunan Keterhubungan Maritim* (2016).

*Agus R. Rahman* merupakan peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI sejak 1988 hingga sekarang. Pendidikan S1 ditempuh di Jurusan HI, FISIP UGM, pada 1987. Pada 2002, ia menyelesaikan pendidikan S2 Ilmu Ekonomi pada FE Universitas Indonesia. Kompetensinya terfokus pada bidang hubungan internasional/regional untuk kawasan Eropa, Afrika, Asia, dan studi perbatasan seperti, perbatasan Thailand dengan negara-negara tetangga. Ia bersama tim peneliti mengkaji pendekatan konsep *connectivity* maupun *interconnectivity* di wilayah Sungai Mekong (2015), dan tentang *Kerja Sama Perbatasan Indonesia-Thailand-Malaysia: Prospek Pembangunan Keterhubungan Maritim* (2016). Selain menjadi peneliti, ia juga menjadi dosen tidak tetap di Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) dan President University. Saat ini ia sedang menempuh jenjang pendidikan Doktorat di Universitas Diponegoro.

*CPF. Luhulima* merupakan peneliti senior yang dikenal luas sebagai ahli ASEAN dan studi Eropa. Sejumlah karya buku dan artikel di jurnal nasional dan internasional yang ditulisnya menjadi acuan bagi dunia penelitian dan akademik di Indonesia dan luar negeri. Ia aktif sebagai narasumber di Pusat Penelitian Politik LIPI, khususnya dalam penelitian-penelitian tentang perbatasan di ASEAN utara, *Prospek Pembangunan Keterhubungan Maritim dalam Kerja Sama IMT-GT* (2016). Selain itu, ia juga aktif mengajar di Program Studi Kajian Wilayah Eropa Universitas Indonesia.

*Hayati Nufus* adalah peneliti junior pada Pusat Penelitian Politik. Gelar Sarjana Humaniora diperolehnya dari Program Studi Cina, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia pada 2013. Ia mulai bergabung di LIPI dan berkecimpung di dunia penelitian, khususnya pendekatan konsep *connectivity* maupun *inter-connectivity* di wilayah Sungai Mekong (2015), dan tentang *Kerja Sama Perbatasan Indonesia-Thailand-Malaysia: Prospek Pembangunan Keterhubungan Maritim* (2016). Fokus perhatiannya selama ini berkisar pada perkembangan politik, sosial, dan budaya Tiongkok. Saat ini sedang menempuh Studi S2 di Fudan University, Shanghai, Tiongkok.

*Sandy Nur Ikfal Raharjo* adalah peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI. Pendidikan sarjana ia selesaikan pada program studi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia tahun 2010, dilanjutkan dengan gelar master pada Program Studi Perdamaian dan Resolusi Konflik, Universitas Pertahanan tahun 2015. Sejak 2011, ia banyak melakukan penelitian terkait dengan isu-isu perbatasan yang diterbitkan di beberapa jurnal nasional serta seminar Internasional, mulai dari kajian sengketa dan konflik hingga studi pembangunan kawasan perbatasan. Ia aktif dalam penelitian pendekatan konsep *connectivity* maupun *interconnectivity* di wilayah Sungai Mekong (2015) dan tentang *Kerja Sama Perbatasan Indonesia-Thailand-Malaysia: Prospek Pembangunan Keterhubungan Maritim* (2016).

*Tri Nuke Pudjiastuti* adalah peneliti di Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI) di Jakarta, Indonesia. Lulus sebagai Master of Arts (MA) dari Geography and Environmental Studies, Faculty of Humanities and Social Sciences, University of Adelaide, Adelaide—Australia Selatan dengan fokus pada Migrasi Internasional, dan menyelesaikan program S3 (Doktor) di Departemen Kriminologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, dengan disertasi berfokus pada penyelundupan manusia dari Indonesia ke Australia. Dalam kurun waktu lebih dari sepuluh tahun ia telah banyak melakukan penelitian dan menulis makalah tentang pekerja migran dan *forced migration* (perdagangan manusia dan penyelundupan migran) untuk seminar-seminar nasional maupun internasional. Selama lebih dari lima tahun, ia menjadi bagian dari Tim Peneliti ASEAN P2P-LIPI, dan sejak satu tahun terakhir tergabung dalam Tim Peneliti Perbatasan ASEAN P2P-LIPI.

Dinamika Kerja Sama Subregional  
di Asia Tenggara:

# **GREATER MEKONG** *Subregion*

Subregional Mekong mulai mendapat perhatian dari dunia internasional. Hal ini terbukti dari terbentuknya banyak kerja sama di Subregional ini. Munculnya beberapa kerja sama tersebut menunjukkan bahwa Subregional Mekong memiliki posisi strategis dengan potensi pengembangan yang cukup besar. Dari segi bidang kerja sama di Subregional ini, hampir semua skema yang ada mengarah pada pembangunan ekonomi. Namun, perbedaan kepentingan di masing-masing negara akhirnya membuat tidak semua kerja sama dapat dikembangkan dengan baik.

Di lain sisi, kerja sama perbatasan di Subregional Mekong yang melibatkan negara-negara ASEAN bagian utara dan Tiongkok ini juga menghadapi beberapa persoalan. Untuk itu, buku ini mencoba mengulas berbagai tantangan yang dihadapi dalam kerja sama ekonomi perbatasan di Subregional Mekong atau lebih dikenal dengan istilah *Greater Mekong Subregion (GMS)*.

Lalu bagaimana bentuk-bentuk kerja sama dan permasalahan serta solusi yang ditawarkan? Untuk lebih jelas, simak pembahasan selengkapnyanya dalam buku ini.



Diterbitkan oleh:

LIPI Press, anggota Ikapi  
Jln. R.P. Soeroso No. 39, Menteng,  
Jakarta 10350  
Telp. (+62 21) 314 0228, 314 6942  
Faks.: (+62 21) 314 4591  
E-mail: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
Website: [lipipress.lipi.go.id](http://lipipress.lipi.go.id)

ISBN 978-979-799-992-6



9 789797 999926