

KERJASAMA PEMANFAATAN ALIRAN SUNGAI MEKONG MELALUI MEKONG RIVER COMMISSION (MRC)¹

HERLINA²

Abstract

This research describes and explains the cooperation of Mekong river utilizations through the Mekong River Commission (MRC). MRC is the intergovernmental organization which is established by Cambodia, Laos, Thailand, and Vietnam for management of shared water resources and sustainable development of the Mekong River. The upper states of the Mekong River, China and Myanmar are the MRC's Dialogue Partners. This research uses the perspective of Institutional Neoliberalism and Cooperation Continuum's concept to describe and analyze the mechanism of Mekong water resour utilizations. The Cooperation Continuum has been started from Unilateral Actions to Coordination, Collaboration, and Joint Action. The result of research shows that the Mekong waters with complex structure of interest has become the creating factor of cooperation among the countries. This cooperation became more progressive and constructive over time. Based on the Continuum, MRC cooperation in managing Mekong water utilization clearly coordinated and more collaborative. MRC currently is carrying the framework of cooperation from Collaboration to Joint Action phases. Action Plan both national and regional levels are being designed by the MRC at this time. The results also show that the MRC cooperation with Dialogue Partners have been increased from time to time. Eventhough as Dialogue Partners, not full members of MRC such as Cambodia, Laos, Thailand, and Vietnam, China and Myanmar have shown a very cooperative behaviour in working with the MRC.

Keywords: *Mekong River Commission, institutional neoliberalism, continuum cooperation, dialogue partners*

Latar Belakang

¹ Paper ini merupakan elaborasi dari skripsi yang berjudul Kerjasama Pemanfaatan Aliran Sungai Mekong Melalui *Mekong River Commission* (MRC) yang ditulis oleh Herlina

² Alumni Jurusan Ilmu Hubungan Internasional angkatan 2008

Penelitian ini mempelajari kerjasama pemanfaatan aliran sungai Mekong melalui *Mekong River Commission* (MRC). MRC adalah organisasi antar pemerintah (*intergovernmental organization*) yang dibentuk oleh Kamboja, Laos, Thailand dan Vietnam pada tanggal 5 April 1995. Keempat negara menandatangani Perjanjian tentang Kerjasama untuk Pembangunan Berkelanjutan dari *Mekong River Basin*³ dan menyetujui pengelolaan bersama dari sumber daya air mereka dan pengembangan potensi ekonomi sungai.

Sungai Mekong merupakan sungai terpanjang ke dua belas di dunia dan ke sepuluh terbesar dalam volume (melepas 475km³ air setiap tahun), mengisi wilayah seluas 795.000 km²⁴ yang bersumber dari Gunung Guizongmucha, Qinghai, Cina tepatnya di dataran Tinggi Tibet mengalir melalui propinsi Yunnan di China, Myanmar, Thailand, Laos, Kamboja dan Vietnam.⁵ Sungai Mekong menjadi sumber penting dan memainkan peran yang signifikan antara negara-negara riparian terutama di daratan Asia Tenggara.

Daerah aliran sungai Mekong dapat dibagi menjadi dua sub DAS (*Basin*) yaitu Mekong Hulu (*Upper Mekong Basin*) dan Mekong Hilir (*Lower Mekong Basin/LMB*).⁶ Mekong hulu mengacu pada wilayah sungai Mekong yang berada dalam wilayah nasional Cina dan Myanmar.⁷ Mekong hilir disebut juga dengan "*Golden Triangle*", merupakan wilayah sungai Mekong dalam wilayah nasional Laos, Thailand, Kamboja, dan Vietnam.⁸

Kerjasama ini berangkat dari sungai Mekong dengan potensi sumber dayanya telah menciptakan masalah yang rumit antara negara-negara riparian.⁹ Masalah alokasi atau pengalihan aliran air merupakan masalah utama di aliran

³Basin didefinisikan dalam istilah hidrologi sebagai wilayah perairan atau daerah aliran sungai (DAS), termasuk aliran sungai, cabang, dan tanah sekitarnya

⁴ Tatat Sukarsa, "*Kelembagaan Asean Dan Isu Lingkungan Di Asia Tenggara*", Jurnal Demokrasi dan Ham Vol.9, No.1 2011, (Jakarta : The Habibie Center, 2000), hal 75

⁵ Fatma Septya, "*Mekong Rivers Conflict : Geopolitical Strategy of China*", dalam <http://fairy19.wordpress.com/2010/12/21/mekong-rivers-conflict-geopolitical-stategy-of-china/> diakses pada tanggal 29 Februari 2012, pukul 08.49 WIB.

⁶ Scott William David Pearse-Smith, "*The Impact of Continued Mekong Basin Hydropower Development on Local Livelihoods*", New Zealand, The Journal of Sustainable Development, 2012, Vol. 7, Iss. 1, hal 73 dikutip dalam MRC (Mekong River Commission). (2011), *About the Mekong*, diakses dari <http://www.mrcmekong.org>.

⁷ Scott William David Pearse-Smith, hal 74

⁸ Ibid

⁹ Negara riparian adalah negara yang berada di sepanjang lintasan di Sungai Mekong atau negara yang berada di tepi sungai

sungai Mekong pada akhir tahun 1980an. Thailand memiliki kepentingan untuk mengembangkan wilayah Isaan (wilayah bagian utara Thailand) yang merupakan wilayah tertinggal dan terpencil¹⁰ dan untuk menjamin pasokan air ke Bangkok.¹¹ Thailand pun merancang sebuah proyek irigasi besar di wilayah Isaan dan berinisiatif untuk mentransfer air ke Bangkok. Namun, proyek ini akhirnya ditentang oleh Vietnam sebagian karena kecurigaan bahwa pengalihan air tersebut membatasi aliran air Mekong dan akan menghalangi peningkatan Vietnam dalam kompetisi ekspor beras.¹² Laos juga khawatir dengan proyek pengalihan air tersebut karena akan berpotensi menimbulkan masalah ekologi serta mengganggu aktifitas di hilir sungai Mekong, terutama pelayaran yang penting bagi Laos dan secara cepat akan mempengaruhi akses air pada musim kemarau.¹³

Alokasi air selain untuk irigasi, juga untuk membangun Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA). Pembangunan proyek PLTA merupakan aktifitas yang prominen negara-negara riparian Mekong. Selain untuk menghasilkan listrik, PLTA juga merupakan pendorong penting pertumbuhan ekonomi. Pembangunan PLTA di sepanjang sungai telah menimbulkan permasalahan di sungai Mekong akibat efek buruk bendungan dalam beberapa dekade terakhir. Keberadaan pembangunan ekonomi antara negara-negara riparian di Sungai Mekong memicu beragam konflik. Manajemen Mekong adalah agenda utama yang harus diambil serius oleh negara-negara riparian untuk mencegah terjadinya konflik.

¹⁰Kyungmee Kim, *Sustainable Development in Transboundary Water Resource Management : A Case Study of the Mekong River Basin*, 2011, hal 3 diakses dari <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:453283/FULLTEXT01> pada tanggal 31 Januari 2013 pukul 8:41 WIB

¹¹ Susanne Schmeier, "Regional Cooperation Efforts in the Mekong River Basin: Mitigating river-related security threats and promoting regional development" *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, Vol. 2, No. 2 2009, hal 35

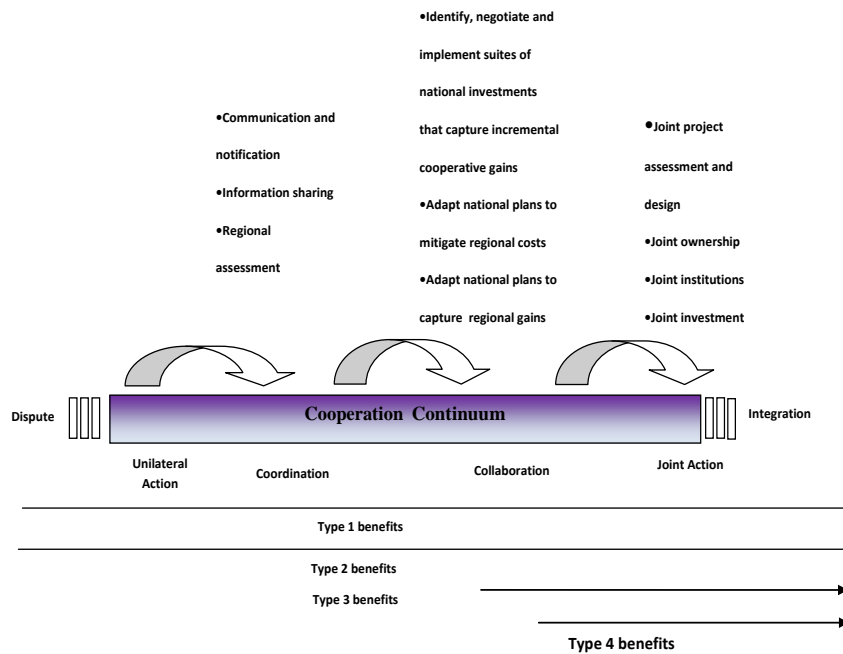
¹² Evelyn Goh, Evelyn Goh, 'The Hydro-Politics of the Mekong River Basin', in Andrew T. H. Tan & J. D. Kenneth Boutin, eds., *Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia* (Ford Foundation-Institute of Defence & Strategic Studies, 2001, hal 478, dikutip dari S.Tefft, "Southeast Asians Face off Over Mekong Dam Plan, "Christian Science Monitor, Vol.83, 1991, hal 123

¹³ Greg Browder & Leonard Ortolano, hal 517 dikutip dalam *Interview with anonymous Lao Senior Official*, in Bangkok, Thailand 13 Mar 1996

KONSEP KONTINUM KERJASAMA SUNGAI INTERNASIONAL

Kontinum Kerjasama merupakan sebuah konsep perkembangan kerja sama sungai internasional antar negara yang diperkenalkan oleh Claudia W. Sadoff dan David Grey dalam karyanya *Cooperation on International Rivers : A Continuum for Securing and Sharing Benefits*. Kontinum Kerjasama ini dimulai dengan titik ekstrem negatif 'sengketa' (*dispute*) di mana negara-negara terlibat dalam sengketa terkait dengan perairan lintas-batas yang menjadi bagian dari wilayah teritorial mereka dan yang mana mereka berkepentingan atasnya dan berakhir di titik ekstrem positif 'integrasi' (*integration*) yaitu kondisi di mana negara-negara tersebut mampu mengintegrasikan kebijakan nasional masing-masing atas perairan lintas-batas yang awalnya menjadi objek sengketa¹⁴.

Tipe Kontinum Kerjasama Sungai Internasional



Sumber : Claudia W. Sadoff and David Grey, *Cooperation on International Rivers A Continuum for Securing and Sharing Benefits*, hal 42

Di antara kedua titik ekstrem tersebut Sadoff dan Grey menempatkan empat titik tahapan, yaitu kebijakan unilateral (*unilateral action*), koordinasi

¹⁴ Claudia W. Sadoff and David Grey, *Cooperation on International Rivers A Continuum for Securing and Sharing Benefits*, International Water Resources Association, Vol.30 Number 4, 2005, hal 424

(*coordination*), kolaborasi (*colaboration*), dan aksi bersama (*joint action*)¹⁵. Titik ekstrem negatif sengketa membawa negara untuk saling menerapkan kebijakan sepihak (*unilateral action*) terhadap pengelolaan perairan lintas-batas yang berada di wilayah teritorial masing-masing¹⁶.

Unilateral action berarti tidak adanya kerjasama, bahkan komunikasi atau pertukaran informasi, alih manajemen dan pengembangan sungai bersama. Kebijakan sepihak inilah yang seringkali memperbesar potensi konflik antar-negara, karena dibentuk berdasarkan kalkulasi strategis negara itu sendiri tanpa memperhitungkan untung-rugi negara lainnya. Bahkan, tidak jarang menyerobot dan merugikan kepentingan strategis nasional.

Selanjutnya, dari titik kebijakan unilateral menuju titik koordinasi, negara-negara mulai berkomunikasi dan saling memberitahukan kebijakan (*communication and notification*), pemerataan informasi (*information sharing*), dan analisa kebijakan regional (*regional assessment*).¹⁷ Dari titik koordinasi menuju kolaborasi kebijakan, negara-negara riparian tidak hanya saling berkomunikasi, tapi mereka sudah mulai melakukan penyesuaian rencana nasional masing- masing negara untuk memitigasi timbulnya biaya pengelolaan sungai yang lebih besar di level regional dan penyesuaian rencana nasional untuk mendapatkan manfaat bersama di tataran regional.¹⁸ Kolaborasi berhasil ketika rencana nasional disesuaikan untuk mengamankan keuntungan atau mengurangi kerugian diantara riparian.¹⁹

Sedangkan untuk membawa kerangka kerja sama antar-negara menuju tataran *joint action*, negara-negara yang terlibat harus melakukan transisi pola kebijakan dalam bentuk, tahap pembentukan dan pengujian kebijakan secara bersama-sama, asas kepemilikan bersama (terhadap seluruh sumber daya yang terkandung di dalam perairan terkait), pembentukan otoritas pengelolaan bersama, dan investasi bersama.²⁰ Atau dengan kata lain aksi bersama ini terjadi ketika negara riparian bersama-sama bertindak dalam desain (merancang) dan

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ibid, hal 424

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid, hal 424

²⁰ Ibid

merealisasikan atau mengimplementasikan pembangunan sungai internasional.²¹

Disini, Sadoff dan Grey menekankan bahwa konsep kontinum kerjasama sungai internasional ini bersifat *non-directive*, *dynamic*, dan *iterative*.²² Kontinum ini *non-directive* bahwa kontinum ini tidak bermaksud untuk menyarankan lebih banyak kerjasama selalu lebih baik, meskipun kontinum ini dibangun untuk menggambarkan upaya peningkatan kerjasama. Kontinum ini *dynamic* (dinamis) bahwa akan ada berbagai titik pada kontinum yang sesuai untuk kegiatan yang berbeda pada waktu yang berbeda, dan negara-negara dapat memilih untuk menyesuaikan kegiatan mereka untuk menambah atau mengurangi intensitas kerja sama mereka dalam menanggapi peluang baru atau perkembangan dalam kerjasama yang sudah terjalin, atau memperluas kerjasama di luar sungai dengan proses yang kooperatif. Kontinum ini *iterative* (berulang-ulang), karena kontinum ini akan terulang, peluang untuk kerjasama dan keberhasilan kerjasama yang telah dilakukan sebelumnya, khususnya dalam hal menyadari akan keuntungan dari manfaat, kemungkinan akan mempromosikan peningkatan kerjasama dan sebaliknya.²³

LATAR BELAKANG TERBENTUKNYA MEKONG RIVER COMMISSION

Manajemen sumber daya sungai Mekong pertama kali dikembangkan di tengah-tengah konflik Perang Dingin di Asia Tenggara. Setelah Perang Dunia II dan penarikan pasukan kolonial Perancis dari Vietnam pada tahun 1954 (Perang Indocina pertama), daratan Asia Tenggara dibagi menjadi banyak kubu yaitu kubu komunis dan kapitalis.²⁴

Pada pertengahan 1950an, Komisi Ekonomi PBB untuk Asia dan Timur Jauh (*United Nation's Economic Commission for Asia and the Far East /ECAFE*) dan Badan Reklamasi Amerika Serikat (*United States' Bureau of Reclamation*) mengirim tim pengintai ke sungai Mekong untuk mengeksplorasi pengembangan

²¹ Ibid

²² Ibid

²³ Ibid

²⁴ Greg Browder & Leonard Ortolano, "The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin," hal 504 dikutip dalam Greg Browder, *Negotiating an International Regime for Water Allocation in the Mekong River Basin 10-11* (1998) (Ph.D. dissertation, Stanford University), hal 33

sumber daya air.²⁵ Dari pengintaian tersebut, terciptalah sebuah visi yaitu menciptakan serangkaian bendungan besar di sepanjang aliran utama sungai Mekong untuk menghasilkan listrik tenaga air, mengurangi banjir, dan meningkatkan irigasi pada musim kemarau dan meningkatkan pelayaran.²⁶ Amerika Serikat, dan pro pemerintah Barat lainnya, berharap bahwa program pengembangan regional di sungai Mekong akan membantu Vietnam Selatan, Kamboja, Thailand, dan Laos, dan menghambat pengaruh komunis di Asia Tenggara.²⁷ Pada tahun 1957, di bawah naungan ECAFE, perwakilan dari pemerintah Kamboja, Laos, Vietnam Selatan, dan Thailand membentuk Komite Koordinasi Investigasi di Mekong Hilir (*Committee for the Coordination of Investigations in the Lower Mekong Basin/LMB*)” atau disebut juga Komite Mekong).²⁸ Istilah "*Lower Mekong Basin*" digunakan karena Cina dan Myanmar bukan anggota Komite.²⁹ Cina tidak menjadi anggota karena Cina bukan anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa pada waktu itu, dan pemerintah Myanmar tidak tertarik untuk berpartisipasi.³⁰ Namun, Komite Mekong tidak bisa menyelesaikan tugasnya dengan baik karena karena Laos, Kamboja, dan Vietnam terlibat konflik di tahun 1960-an dan 1970-an. Rapat dihentikan dan hanya sedikit pekerjaan yang bisa diselesaikan pada saat itu.

Dengan bantuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Komisi Sosial dan Ekonomi untuk Asia dan Pasifik (ESCAP) pengganti ECAFE, perwakilan dari Laos, Thailand, dan Vietnam menandatangani Deklarasi *Interim Mekong Committee* (IMC) tahun 1978.³¹ Kamboja menarik diri dan memutuskan tidak bergabung lagi dengan Komite Mekong karena konflik dengan Vietnam. Pembentukan IMC diawali dengan kondisi yang tidak baik ketika Tentara

²⁵Ibid, hal 505 dikutip dalam Greg Browder, *Negotiating an International Regime for Water Allocation in the Mekong River Basin 10-11* (1998) (Ph.D. dissertation, Stanford University), hal 38

²⁶Ibid

²⁷Ibid, hal 505 dikutip dalam HUDDLE, hal 5.

²⁸ Greg Browder hal 505 dikutip dalam Browder, supra note 6, hal 39.

²⁹ Ibid, dikutip dalam *Mekong Secretariat : The Mekong Committee: A Historical Account* (1957-1989), hal 10-11 (1989).

³⁰ Ibid

³¹ Ibid, dikutip dalam *Declaration Concerning the Interim Mekong Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin*, 5 Januari 1978, Laos-Thailand-Vietnam

Vietnam menginvasi Kamboja pada akhir tahun 1978, kurang dari satu tahun setelah IMC terbentuk.³² IMC semakin tidak relevan, semenjak Thailand dan Vietnam mulai mengejar tujuan mereka masing-masing dalam pengembangan sumber daya air dan kadang-kadang berpotensi saling bertentangan. Selain itu, Cina sebagai negara dengan posisi strategis di Mekong bagian hulu, mulai memiliki rencana tersendiri untuk Sungai Mekong. Kegiatan Cina di awal 1990an membuat masalah semakin kompleks. Pada saat itu, pemerintah Cina memulai program pembangunan PLTA di arus utama yang secara fundamental akan mengubah sumber daya air di sepanjang sungai Mekong.³³

Pada tahun 1992, rejim Mekong hampir runtuh karena tawar-menawar antara Thailand dan Vietnam atas struktur rezim Mekong baru.³⁴ Setelah perjanjian perdamaian di Paris 1991, prospek diterimanya kembali Kamboja ke Komite Mekong menjanjikan kebangkitan aturan tahun 1975, yang akan memberikan negara Kamboja kekuatan veto atas proyek pengalihan air Thailand (proyek irigasi besar di wilayah Isaan). Hal ini menyebabkan terbukanya sengketa pertama di hilir sungai Mekong, dimana Thailand mencoba untuk memblokir masuknya Kamboja sampai aturan pemanfaatan air yang baru bisa disusun. Thailand khawatir jika Kamboja merasa keberatan dengan proyek pengalihan air Thailand.

Kebuntuan dari permasalahan ini akhirnya diatasi dengan intervensi dari Program Pembangunan PBB (UNDP), yang mengambil alih pimpinan komite, dan Perjanjian Mekong baru ditandatangani pada bulan April tahun 1995.³⁵ Negosiasi dimulai pada tahun 1994 untuk perjanjian baru Mekong. Berbeda dengan Komite Mekong dan Interim Mekong Komite, MRC tidak beroperasi di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, tetapi menciptakan sebuah

³² Greg Browder & Leonard Ortolano, hal 511

³³ Ibid, hal 513

³⁴ Ibid, dikutip dalam Kulachada Chaipipat, *Strong Distrust Delays Cooperation on Mekong*, NATION NEWSPAPER (BANGKOK), 27 Mar 1992

³⁵ Greg Browder & Leonard Ortolano, hal 516

organisasi antar-pemerintah yang independen atau terpisah dari PBB.³⁶ Perjanjian Mekong 1995 adalah awal era baru Kerjasama Mekong.

MEKONG RIVER COMMISSION (1995-PRESENT)

Pada tahun 1995, pemerintah Kamboja, Laos, Thailand, dan Vietnam akhirnya sama-sama berkeinginan untuk terus bekerja sama dan membentuk *Mekong River Commission* (MRC) dengan menandatangani Perjanjian *Agreement on The Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin* (Kerjasama untuk Pembangunan Berkelanjutan Sungai Mekong)³⁷ dan lebih sering disebut sebagai Perjanjian Mekong 1995 (*1995 Mekong Agreement*) yang ditandatangani di Chiang Rai, Thailand. Berdasarkan perjanjian tersebut, MRC sepakat untuk bekerja sama di semua bidang pembangunan berkelanjutan, dan dalam pengelolaan, pemanfaatan dan pelestarian air dan sumber daya terkait di sungai Mekong seperti dalam bidang irigasi, tenaga air, navigasi, kontrol makanan, perikanan, rekreasi dan pariwisata. Selain itu, negara anggota MRC juga sepakat untuk perlindungan lingkungan dan keseimbangan ekologi, sumber daya, kondisi dan kehidupan air, dari pencemaran dan efek merugikan lainnya yang dihasilkan dari setiap rencana pembangunan dan penggunaan air terkait sumber sungai Mekong.

MRC merupakan organisasi dengan status sebagai sebuah badan internasional (*An International Body*).³⁸ Sebagai badan fasilitator dan konsultasi regional yang diatur oleh Menteri Lingkungan dan Perairan dari empat negara hilir Sungai Mekong, MRC bertujuan untuk memastikan bahwa air Mekong dikembangkan dalam cara yang paling efisien yang saling menguntungkan seluruh anggota dan meminimalkan dampak buruk terhadap lingkungan dan masyarakat di sungai Mekong.³⁹ Dalam melayani negara anggotanya dengan pengetahuan teknis dan sudut pandang sungai secara luas, MRC memainkan peran kunci dalam pengambilan keputusan regional dan pelaksanaan kebijakan dengan cara

³⁶ MRC, *Mekong Basin Planning: The Basin Development Plan Story*, 2013 hal vi

³⁷ Mekong River Commission, *Project Coordinator (MRC Secretariat in Vientiane, Lao PDR, Januari 2010)*, hal 1.

³⁸ MRC, *MRC Work Programme 2012*, hal 2

³⁹ Ibid

mempromosikan pembangunan berkelanjutan dan pengentasan kemiskinan.⁴⁰

CINA DAN MYANMAR MENJADI MITRA DIALOG MRC

Pada awal 1990an, ketika rencana pembangunan PLTA Cina menjadi jelas, setelah pembentukan MRC pada tahun 1995, salah satu prioritas tertinggi adalah untuk meminta keterlibatan Cina dan Myanmar.⁴¹ Setelah sejumlah pertemuan dilakukan yaitu pada bulan November 1995 dan Maret 1996, Cina dan Myanmar resmi menjadi Mitra Dialog MRC pada bulan Juli 1996. Pertemuan *Dialogue Meeting* antara MRC dengan Cina dan Myanmar menyetujui sejumlah kegiatan yang mungkin bisa sebagai acuan untuk kerjasama di masa depan. Kerjasama tersebut adalah pertukaran data hidrologi, perlindungan lingkungan, PLTA, pengembangan sumber daya air, navigasi (rute transportasi), pariwisata, dan manajemen banjir. Selama ini pemantauan hidrologi di hulu sungai tidak dapat dilakukan sepenuhnya karena infrastruktur hidrologi yang buruk dan kurangnya pengumpulan data lanjutan. Untuk menyediakan data yang lebih baik untuk MRC, Cina telah meningkatkan kemampuan pemantauan hidrologi.⁴²

Ada beberapa faktor yang menunjukkan bahwa Cina tidak mungkin untuk menandatangani Perjanjian Mekong. Pertama, pemerintah Cina mungkin berkeberatan dan takut untuk membahayakan program pengembangan PLTA nya yang ambisius di Sungai Mekong Hulu (*Upper Mekong States*) dengan menundukkan diri dengan aturan MRC pada pemanfaatan air.⁴³ Kedua, Cina salah satu dari tiga negara yang menentang Konvensi PBB tentang Program Air Internasional Non-Navigational tahun 1997.⁴⁴ Sejak pemerintah Cina menentang konvensi tersebut, diragukan bahwa mereka akan menandatangani Perjanjian Mekong yang lebih komprehensif lagi.⁴⁵ Ketiga, pemerintah Cina

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Greg Browder & Leonard Ortolano, hal 526 dikutip dalam Interview with Krit Kraichitti

⁴² MRC Secretariat, *Record of The First Dialogue Meeting 26 July 1996*, Bangkok Thailand, hal 7

⁴³ Ibid

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Perjanjian Mekong lebih komprehensif daripada Konvensi untuk alasan berikut: Konvensi tidak memerlukan negara basin untuk mendirikan sebuah manajemen organisasi, juga tidak meminta negara basin untuk memberitahu negara-negara basin lainnya mengenai usulan penggunaan air dalam segala situasi, juga tidak membutuhkan basin untuk bekerja sama untuk

mungkin bisa mencapai banyak tujuannya, seperti meningkatkan navigasi pada Sungai Mekong, melalui proses dialog, tanpa harus mengikat Cina dengan persyaratan Perjanjian Mekong.⁴⁶ Selain itu, hampir semua program MRC didanai oleh donor. Hal ini mungkin telah menyebabkan Cina enggan bergabung dengan MRC karena Cina adalah suatu negara yang tidak ingin ada campur tangan donor dalam setiap kepentingan nasionalnya.

KERJASAMA PEMANFAATAN ALIRAN SUNGAI MEKONG MELALUI MEKONG RIVER COMMISSION (MRC)

Dalam menjelaskan perkembangan kerjasama dalam mempromosikan pembangunan berkelanjutan sungai Mekong oleh MRC, penulis menggunakan konsep Kontinum Kerjasama Sungai Internasional yang diperkenalkan oleh Claudia W. Sadoff dan David Grey.

1. Kebijakan/Aksi Sepihak (*Unilateral Action*)

Dalam kebijakan unilateral ini, negara-negara yang terlibat masih melaksanakan pengambilan kebijakan berdasarkan kalkulasi kepentingan nasional masing-masing.⁴⁷ Selama era Komite Mekong dan Komite Mekong Interim (Sementara), kerjasama pengembangan sungai bersama yang terjalin masih bersifat terbatas. Dalam kedua era tersebut setiap negara masih menerapkan kebijakannya berdasarkan kepentingan nasional masing-masing dalam pengelolaan sumber daya perairan sungai Mekong, contohnya ketika Thailand dan Vietnam saling memperebutkan air untuk irigasi pertanian di wilayah masing-masing tanpa memikirkan memperhitungkan untung-rugi terhadap negara lainnya. Selain itu, kegiatan Cina membangun bendungan tahun 1986 hingga 1996 menambah permasalahan baru. Tindakan Cina benar-benar sepihak karena dilakukan tanpa konsultasi terlebih dahulu dengan negara-negara riparian lainnya,

saling menguntungkan. Standar minimum perilaku dalam Konvensi ini adalah untuk mencoba untuk menghindari kerugian bagi negara-negara basin lainnya dan ketika bahaya atau mungkin tidak terjadi untuk menegosiasikan solusi yang dapat diterima bersama.

⁴⁶ Greg Browder & Leonard Ortolano, hal 527 dikutip dalam See Don Pathan, China Balks at Taking the Plunge, BANGKOK POST, 11 Apr 1996.

⁴⁷ Ibid

dan bahkan negara riparian yang berada di hilir Sungai Mekong tidak menyadari dan mempelajari rencana pembangunan PLTA Cina sampai awal 1990an.⁴⁸

Pada tahun 1993, Laos memulai protes atas dampak dari bendungan Manwan terhadap level air, dan setahun setelah bendungan itu selesai dibangun, level air yang semakin rendah telah menghambat pelayaran di kawasan *Golden Triangle*, dan ini merupakan rekor level air terendah. Cina gagal untuk merilis pelepasan level air pada musim kemarau. Negara riparian hilir juga mengungkapkan kekhawatiran mereka berkali-kali mengenai peningkatan erosi yang tajam, aliran air yang tidak biasa, perubahan dalam pola banjir setelah tahun 1993.⁴⁹ Sehingga aktivitas Cina ini telah membuat masalah semakin kompleks di perairan sungai Mekong.

2. Koordinasi (*Coordination*)

Setelah kompleksnya permasalahan yang dihadapi negara-negara riparian sungai Mekong, akhirnya pada tahun 1995, Kamboja, Laos, Thailand, dan Vietnam dengan bantuan dari UNDP membentuk *Mekong River Commission* (MRC) dengan menandatangani Perjanjian Kerjasama untuk Pembangunan Berkelanjutan Sungai Mekong (*Agreement on Co-operation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*). Perjanjian Mekong tahun 1995 ini merupakan wujud dari fase kebijakan unilateral menuju fase koordinasi karena dalam perjanjian tersebut dijelaskan bahwa untuk penggunaan sumber daya air yang Adil dan Wajar terdapat ketentuan pemberitahuan (*notification*) dan konsultasi terlebih dahulu (*prior consultation*)⁵⁰ untuk setiap proyek yang diajukan. Ketentuan ini terdapat pada Pasal 5 Perjanjian Mekong.

Pada tingkat regional, negara-negara telah mengadopsi Perjanjian Mekong tahun 1995 bahwa mereka akan berkomitmen untuk memberitahukan proyek-proyek yang diusulkan terhadap tetangga mereka sehingga nantinya akan

⁴⁸Evelyn Goh, "China in the Mekong River Basin : The regional security Implications of Resource development on the Lancang Jiang, The Working Paper No. 69. Institute of Defense and Strategic Studies Singapore, 2004, hal 4

⁴⁹ Ibid

⁵⁰*Prior consultation* MRC/ "konsultasi terlebih dahulu" adalah proses di mana keempat pemerintah mencoba untuk mencapai kesepakatan. Tujuan utama dari konsultasi terlebih dahulu adalah untuk menyediakan pemerintah kesempatan untuk mengevaluasi dampak proyek lintas batas.

mencapai kesepakatan tentang apakah atau tidak dilanjutkan proyek tersebut.⁵¹ Salah satunya adalah proyek PLTA.

Daftar PLTA di arus utama dan anak sungai Mekong

	Mainstream		Tributaries		Total
	Existing or under construction	Planned	Existing or under construction	Planned	
China	5	3	0	0	8
Lao PDR	0	6	14	19	39
Lao PDR/Thailand	0	2	6	0	8
Cambodia	0	2	0	4	6
Viet Nam	0	0	10	2	12
Total	5	13	30	25	73

Sumber : MRC, *Modelling the cumulative barrier and passage effects of mainstream hydropower dams on migratory fish populations in the Lower Mekong Basin*, MRC Technical Paper No. 25, 20

Dari table tersebut, Laos memiliki jumlah tertinggi dari proyek tenaga air. Laos berupaya untuk menjadi "Baterai Asia Tenggara" dan saat ini memiliki 14 bendungan yang sudah aktif dan sedang dalam tahap pembangunan di anak sungai Mekong dengan 25 bendungan sedang dalam pembangunan.⁵² Dari rencana proyek-proyek PLTA tersebut, sudah ada 12 proyek PLTA yang diberitahukan melalui proses *notification* kepada MRC. Salah satu proyek diberitahukan secara resmi melalui proses *prior consultation* yaitu Proyek PLTA Xayaburi Laos karena direncanakan akan dibangun di aliran utama (*mainstream*) sungai Mekong.

3. Kolaborasi

Berdasarkan kontinum kerjasama, kerjasama MRC dalam mempromosikan pembangunan berkelanjutan sungai Mekong jelas sudah konsultatif dan semakin terkoordinasi dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya usulan proyek PLTA yang diberitahukan kepada MRC. Langkah

⁵¹ICEM, *MRC Strategic Environmental Assessment Hydropower on the Mekong Mainstream: Final Report.*, Hanoi, Viet Nam, 2010 hal 7 diakses dari <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/SEA-Main-Final-Report.pdf> pada tanggal 10 April 2013 pukul 18.06 WIB

⁵² Christopher G. Baker, *Dams, power and security in the Mekong: A non-traditional security assessment of hydro-development in the Mekong River Basin*, NTS-Asia Research Paper No. 8, Singapore: RSIS Centre for Non-Traditional Security (NTS) Studies for NTS-Asia, 2012, hal 3

selanjutnya bagi MRC adalah untuk membawa tataran kerjasama menuju kolaborasi. Menurut Sadoff dan Grey, kolaborasi adalah negara-negara riparian mulai berupaya melakukan penyesuaian terhadap perencanaan nasional untuk mitigasi biaya kawasan (*Adaptation of National Plans to Mitigate Regional Cost*) atau untuk mencapai manfaat bersama di kawasan, dan mulai menselaraskan langkah untuk mewujudkan perencanaan bersama dalam pengelolaan perairan internasional yang melewati wilayah teritorial mereka.

Laos, Thailand, Kamboja, dan Vietnam memiliki masing-masing kepentingan nasional terhadap sungai Mekong. Laos yang 95 persen dari wilayahnya berada di daerah aliran Mekong menjadikan perikanan dan pertanian sumber utama perekonomian Laos.⁵³ Karena itu pemerintah Laos bertujuan untuk mengembangkan skema irigasi dan menggunakan air sungai yang berpotensi untuk meningkatkan permintaan industri dan rumah tangga. Selain itu, Laos juga bergantung pada Mekong sebagai poros transportasi. Disisi Lain, PLTA bagi Laos adalah sumber daya yang penting penting.⁵⁴ Listrik adalah salah satu barang ekspor utama bagi Laos, terutama ke Thailand, yang sudah mengimpor 2 persen dari total listrik Laos dan telah menandatangani perjanjian baru menjamin pasokan listrik setidaknya sampai 2017. Sementara itu, Thailand memiliki kepentingan untuk mengembangkan wilayah Isaan (wilayah bagian utara Thailand) yang merupakan wilayah tertinggal dan terpencil.⁵⁵ dan untuk menjamin pasokan air ke Bangkok.⁵⁶ Thailand juga tertarik dalam meningkatkan perdagangan dan hubungan investasi dengan negara-negara tetangga dengan menggunakan sungai Mekong sebagai "gerbang ke Indocina" nya.⁵⁷

Bagi Kamboja pertanian merupakan sektor utama ekonomi negara, terhitung lebih dari 50% persen dari PDB dan mempekerjakan lebih dari 90

⁵³ Ibid dikutip dalam Öjendal, J, *Sharing the Good: Modes of Managing Water Resources in the Lower Mekong River Basin*, Ph.D. dissertation, University of Göteborg, Sweden, 2000 hal 134

⁵⁴ Susanne Schmeier, hal 34

⁵⁵ Kyungmee Kim, *Sustainable Development in Transboundary Water Resource Management : A Case Study of the Mekong River Basin*, Master Thesis, UPPSALA CENTER FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2011, hal 3

⁵⁶ Susanne Schmeier, hal 35

⁵⁷ Ibid

persen dari populasi dimana sungai Mekong dan danau Tonle Sap⁵⁸ merupakan sumber kehidupan masyarakat di Kamboja.⁵⁹ Sedangkan untuk Vietnam, sebagai negara riparian yang paling hilir, Vietnam sangat rentan terhadap kegiatan pembangunan di hulu sungai Mekong. Oleh karena itu, Vietnam memiliki minat yang tinggi pada daerah pengelolaan DAS, terutama melalui pertukaran data, bergabung dalam proteksi banjir dan pembentukan aturan mengikat tentang kuantitas dan kualitas air.⁶⁰ Selain itu, Vietnam merasakan inisiatif kerjasama regional ini sebagai alat strategi kebijakan luar negerinya, dengan fokus pada peningkatan integrasi regional dalam hal politik dan ekonomi. Di sisi lain, Vietnam juga memiliki kepentingan dalam mengembangkan fasilitas PLTA terutama untuk menyediakan listrik ke wilayah pertumbuhan ekonomi sekitar kota Ho Chi Minh.⁶¹

MRC adalah satu-satunya lembaga dengan mandat dan kemampuan untuk mempertemukan data nasional, rencana dan tindakan terkait beragamnya masing-masing kepentingan nasional negara-negara anggota MRC terhadap sungai Mekong dan juga untuk mempermudah analisis luas Sungai Mekong Hilir (*LMB wide-view*).⁶² *Basin Development Plan (BDP)* adalah program MRC yang melihat Sungai Mekong dengan gambaran yang lebih besar dan luas.⁶³ BDP melengkapi proses perencanaan nasional, hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa penggunaan air dan sumber daya terkait berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi berkelanjutan, dengan pengentasan kemiskinan sebagai tujuan utama.⁶⁴

Tantangan bagi BDP2 adalah untuk mendapatkan produk yang akan menentukan strategi agenda untuk LMB yang menggabungkan rencana nasional dan mempromosikan penyesuaian rencana nasional untuk mencapai keuntungan

⁵⁸ Danau Tonle Sap merupakan danau air tawar terbesar di Asia Tenggara yang terdapat di Kamboja

⁵⁹ Ibid, hal 37

⁶⁰ Susanne Schmeier, hal 38

⁶¹ Ibid

⁶² MRC, *Mekong Basin Planning: The Basin Development Plan Story*, hal 49

⁶³ MRC, *Basin Development Plan Program*, diakses dari <http://www.mrcmekong.org/ab-out-the-mrc/programmes/basin-development-plan-programme/> pada tanggal 18 Mei 2013 pukul 15:39 WIB

⁶⁴ Ibid

regional dan mengurangi dampak buruk ditataran regional.⁶⁵ Langkah pertama yang dilakukan BDP2 adalah membangun sebuah “*Project Master Database*” dengan memasukkan semua rencana nasional untuk pembangunan air terkait, termasuk proyek PLTA yang direncanakan dan investasi irigasi. Semua data yang diperlukan tersebut diperoleh dari masukan Sekretariat Komite Nasional Mekong (NMCS) sebagai badan MRC untuk menghubungkan kebijakan nasional dengan upaya kerjasama regional dan dalam hal ini diperlukan usaha kerjasama dari negara riparian dalam berbagi informasi dan transparansi.⁶⁶

Akhirnya BDP2 telah menghasilkan sebuah produk yaitu *Basin Development Strategy* (Strategi Pembangunan Sungai - BDS).⁶⁷ BDS ini dibangun berdasarkan hasil penilaian dari analisa dampak kumulatif rencana nasional dan dari analisa atas proyek bendungan yang sudah diusulkan, serta konsultasi pemangku kepentingan terkait. Setelah beberapa putaran pertemuan yang intensif dalam penyusunan, perancangan konsultasi dan revisi selama tahun 2010, MRC meluncurkan *The IWRM-based Basin Development Strategy* pada tahun 2011.⁶⁸

BDP2 yang meluncurkan *IWRM-based Basin Development Strategy* telah menghasilkan langkah yang sangat signifikan dimana negara riparian hilir sungai Mekong untuk pertama kalinya berbagi rencana nasional, dan mencapai kesimpulan umum atas dampak lintas batas dari rencana nasional dan peluang pengembangan sumber daya air tersebut. Dalam pengantarnya di dokumen *IWRM-based Basin Development Strategy*, Ketua Umum MRC 2010-2011 yaitu Menteri Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Vietnam, Dr Pham Khoi Nguyen menyimpulkan pencapaian tersebut sebagai berikut:⁶⁹

“For the first time since the signing of the 1995 Mekong Agreement, the MRC Member Countries have developed shared understandings of the opportunities and risks of the national plans for water resources development in LMB and agreed on a number of Strategic Priorities to optimise the development opportunities and minimize uncertainty and risks associated with them. This provides incentives for the timely implementation of the agreed procedures under the 1995 Mekong Agreement.”

⁶⁵ MRC, *Mekong Basin Planning: The Basin Development Plan Story*, 2013, hal 40

⁶⁶ Ibid, hal 39

⁶⁷ Ibid

⁶⁸ MRC, *Mekong Basin Planning: The Basin Development Plan Story*, 2013, hal 41

⁶⁹ Ibid, hal 41

Strategi ini merupakan tonggak penting MRC, dimana MRC kembali memperkenalkan fokus pada pengembangan air untuk mendukung pengurangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi, melengkapi dan bukan menggantikan fokus pada pengelolaan air.⁷⁰ Strategi ini jelas berusaha untuk mengkoordinasikan rencana nasional untuk meningkatkan keuntungan regional selama pelaksanaan BDP selanjutnya yaitu BDP 2011-2015.

4. Aksi Bersama (*Join Actions*)

Aksi bersama jika dipertemukan dengan kerjasama MRC adalah pengimplementasian *IWRM-based Basin Development Strategy* yang merupakan produk utama BDP2. Implementasi strategi ini dimulai pada tahun 2011 dengan penyusunan rencana aksi (*action plans*), selaras dengan siklus perencanaan sektor nasional dan rencana kerja. *Basin Development Strategy* (BDS) mendefinisikan roadmap untuk pelaksanaannya. Suatu tindakan awal dalam roadmap adalah penyusunan *Basin Action Plan* (BAP). BAP akan terdiri dari Rencana Indikatif Nasional (*National Indicative Plans/NIP*) bersama-sama dengan *Regional Action Plan* (RAP) untuk mengatur bagaimana strategi ini harus dilaksanakan..

Selain itu, di dalam proses implementasi BDS juga akan melibatkan Mitra Dialog yaitu dengan memperkuat kerjasama dengan Cina dengan cara mengkoordinasikan operasi PLTA Cina di hulu sehingga dapat mengamankan keuntungan dari peningkatan aliran musim kemarau, mengatasi masalah endapan sungai dan memberikan peringatan dini. Penggunaan air masa depan di hilir sungai Mekong akan menjadi fungsi dari aliran air musim kering yang bersumber dari bendungan Lancang Cina. Informasi aliran air yang dirilis setiap tahun dan rencana pembangunan jangka panjang bendungan Lancang Cina dan aturan operasi bendungan adalah masukan penting untuk perencanaan sungai Mekong hilir.

Dengan melihat kepada *joint action* yang dimaksud oleh Sadoff dan Grey, MRC sedang mencapai tahap tersebut. Rencana aksi yang MRC lakukan dengan membuat rencana aksi di masing-masing negara-negara anggota mencerminkan

⁷⁰ Ibid, hal viii

bahwa MRC sedang dalam proses menuju aksi bersama. Sadoff dan Drey mengatakan bahwa situasi yang mencerminkan adanya aksi bersama adalah ditandai dengan kerjasama yang kuat, institusi yang kuat, dan kapasitas yang kuat. Situasi akan dilihat dari hasil aksi bersama yang akan MRC lakukan dalam rangka mengimplementasikan *Basin Development Strategy* yang akan selesai pada tahun 2015 nanti.

KERJASAMA MRC DENGAN MITRA DIALOG : CINA DAN MYANMAR

1. Kepentingan Cina dan Myanmar terhadap Sungai Mekong

Cina adalah negara yang paling hulu sungai Mekong dengan total debit sungai Mekong sebesar 16 %.⁷¹ Pemerintah Cina ingin mengembangkan provinsi Barat Cina yaitu Tibet dan Yunnan, yang sejauh ini tidak mengalami hal yang sama dalam tingkat pertumbuhan ekonomi seperti di bagian Timur Cina, dengan mengintegrasikan pasar mereka dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara.⁷² Kepentingan Cina juga pada bidang navigasi (pelayaran). Perjanjian Navigasi Komersial Mekong-Lancang⁷³ (*Agreement on Commercial Navigation*) telah ditandatangani antara Cina dengan Myanmar, Thailand dan Laos tahun 2000, bertujuan untuk meningkatkan pelayaran di aliran Hulu Sungai Mekong (*Upper Mekong Basin*).⁷⁴ Namun, karena kegiatan pelayaran masih dibatasi, pemerintah Cina bekerja sama dengan negara tetangga-tetangganya dalam berbagai proyek lain, yang bertujuan untuk menciptakan rute transportasi di seluruh aliran sungai Mekong.

Sementara itu Myanmar hanya memiliki 4% dari total wilayahnya dalam Sungai Mekong dan hanya 2% dari total aliran sungai Mekong. Terlebih lagi Myanmar memiliki masalah politik di dalam negeri yang cukup krusial sehingga hal ini membuat Myanmar tidak memainkan peran penting dalam kerjasama

⁷¹ Evelyn Goh, *China in The Mekong River Basin*, hal 2

⁷² Ibid

⁷³ Lancang adalah Sungai Mekong bagian atas/hilir dimana bangsa Cina menyebutnya sebagai Sungai Lancang Jiang

⁷⁴ Susanne Schmeier, hal 32

regional. Namun semenjak Myanmar menjadi mitra dialog MRC, Myanmar semakin menunjukkan keinginannya untuk bekerjasama dalam pemanfaatan aliran sungai Mekong. Pada tahun 2000, Myanmar menandatangani Perjanjian Navigasi Komersial Mekong-Lancang (*Agreement on Commercial Navigation*) bersama Cina, Thailand dan Laos yang bertujuan untuk meningkatkan pelayaran di aliran Hulu Sungai Mekong (*Upper Mekong Basin*).⁷⁵ Pada tahun 1997 dan 2005, Myanmar menandatangani Memorandum of Understanding (MOU) dengan Thailand tentang ekspor listrik.⁷⁶

2. Kerjasama MRC dengan Mitra Dialog berdasarkan Kontinum Kerjasama Sungai Internasional

Cina dan Myanmar resmi menjadi Mitra Dialog MRC pada bulan Juli 1996. MRC dan Mitra Dialog sepakat untuk bekerjasama dalam bidang pertukaran data hidrologi, perlindungan lingkungan, PLTA, pengembangan sumber daya air, navigasi (rute transportasi), pariwisata, dan manajemen banjir.

Cina sebagai negara yang sedang mengalami perkembangan dan pertumbuhan ekonomi yang besar membutuhkan banyak sekali sumber daya energi untuk menyokong industri dalam negerinya tetap berjalan. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi tersebut, kebutuhan listrik nasional Cina juga mengalami peningkatan. Salah satu upaya Cina untuk mendapatkan sumber daya energi adalah dengan membangun sejumlah bendungan di Sungai Mekong. Pembangunan PLTA melalui pembendungan sungai diperkirakan dapat memenuhi 70% kebutuhan Cina akan listrik.⁷⁷

Sayangnya, kegiatan Cina membangun bendungan awal tahun 1980 hingga 1996 dilakukan secara sepihak karena dilakukan tanpa konsultasi terlebih dahulu dengan negara-negara riparian lainnya, dan bahkan negara riparian yang berada di hilir Sungai Mekong tidak menyadari dan mempelajari rencana

⁷⁵ Susanne Schmeier, hal 32

⁷⁶ Ibid, hal 34

⁷⁷ Joshua D. Freeman. 'Taming the Mekong: The Possibilities and Pitfalls of a Mekong Basin Joint Energy Development Agreement', *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, vol. 10, no. 2, 2009, hal. 453.

pembangunan PLTA Cina sampai awal 1990an.⁷⁸ Inilah yang disebut Sadoff dan Grey dengan *unilateral action* (aksi sepihak). Pada tahun 1993, dampak dari pembangunan bendungan Manwan terhadap level air mulai dirasakan negara-negara yang berada di hilir Mekong. Setahun setelah bendungan itu selesai dibangun, level air yang semakin rendah telah menghambat pelayaran di kawasan Golden Triangle, dan ini merupakan rekor level air terendah. Sehingga aktivitas Cina ini telah membuat masalah semakin kompleks di perairan sungai Mekong.

Setelah resmi menjadi mitra dialog pada tahun 1996, Pada bulan April 2002, China dan MRC menandatangani perjanjian pertukaran data hidrologi yaitu "*The Agreement on the Provision of Hydrological Information of the Lancang/Mekong River in Flood Season*" selama musim banjir. Berdasarkan perjanjian tersebut, Cina setuju untuk memberikan informasi hidrologi untuk hulu Sungai Mekong (dalam bentuk bacaan harian mengenai level sungai) dari dua stasiun pemantauan sungai (Yunjinghong dan Man'an) dimana kegiatan ini didukung oleh *The Appropriate Hydrological Network Improvement Project* (AHNIP) yang didanai oleh AusAID. Perkiraan tingkat sungai terbuka untuk umum dan diposting setiap hari di situs MRC di <http://www.mrcmekong.org>.⁷⁹

Penyediaan data oleh Cina dan Myanmar adalah apa yang disebut oleh Sadoff dan Grey dengan "*coordination*" dimana pada tahap ini negara-negara yang terlibat mulai melakukan pemerataan informasi demi meningkatkan kerjasama. Manfaat dari kerjasama ini misalnya dapat dilihat dalam manajemen banjir. Peristiwa banjir alami selama musim hujan mengikuti pola yang berbeda setiap tahun, yang berarti bahwa data yang akurat tentang curah hujan dan aliran air di seluruh wilayah sungai diperlukan agar peringatan banjir tepat waktu dapat disampaikan kepada orang-orang di daerah-daerah yang mungkin akan terpengaruh. Informasi atau penyediaan data ini telah meningkatkan peramalan kualitas banjir untuk Sungai Mekong dan memainkan peran penting dalam mengurangi kerugian yang disebabkan oleh banjir di negara-

⁷⁸Evelyn Goh, *China in the Mekong River Basin*, hal 4

⁷⁹ MRC News and Events, *MRC, China and Myanmar cooperate on shared Mekong resource, Laos*, 31 Agustus 2006, diakses dari <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/mrc-china-and-myanmar-cooperate-on-shared-mekong-resources/> pada tanggal 30 Mei 2013 pukul 12:23 WIB

negara anggota MRC Kamboja, Laos, Thailand dan Vietnam. Semua empat negara anggota MRC dan Sekretariat mengungkapkan penghargaan mereka atas kerjasama Cina mengenai hal ini. MRC mengakui bahwa data yang diberikan selama banjir di Laos dan Thailand membuat kontribusi penting untuk persiapan darurat dan bantuan kerja di negara-negara yang terkena dampak.⁸⁰

Pada periode kolaborasi, Cina, Myanmar, dan MRC berupaya melakukan penyesuaian terhadap perencanaan nasional satu sama lain untuk memitigasi dampak buruk ataupun untuk mencapai manfaat bersama di kawasan. Sejak ditetapkannya Cina dan Myanmar menjadi mitra dialog sejak tahun 1995, Cina dan Myanmar secara teratur berpartisipasi dalam pertemuan dialog yang diselenggarakan oleh MRC. Inilah yang Sadoff dan Grey sebut dengan "*collaboration*". Pertemuan dialog diadakan setiap tahun antara kedua negara hulu, China dan Myanmar, dan empat hilir negara. Cina dan Myanmar secara rutin mengirimkan wakil ke pertemuan yang diadakan oleh MRC.

Dari hasil penelitian yang sudah dilakukan, peneliti menemukan bahwa koordinasi dan kolaborasi dalam kerjasama MRC dan kerjasama MRC dengan Mitra Dialog sejalan dan berhubungan satu sama lain. Namun jika ditilik dari aksi bersama, sedikit berbeda dengan aksi bersama yang dilakukan dengan Mitra Dialog. Aksi bersama di dalam kerjasama MRC baru sebatas *action plan*, sementara kerjasama MRC dengan Mitra Dialog sudah menuju sampai pada titik aksi bersama. Ini terjadi karena MRC dan Mitra Dialog sudah mengimplementasikan perjanjian yang sudah mereka sepakati pada tahun 2002 dan diperbaharui pada tahun 2008. Sementara dalam konteks MRC, implementasi dari BDP yang merupakan bagian penting Perjanjian Mekong tahun 1995 pada saat ini sedang dalam proses membuat rencana aksi (*action plans*).

Aksi bersama MRC bersama Mitra Dialog ini ditunjukkan setelah pembaharuan perjanjian mengenai berbagi informasi hidro-meteorologi pada tahun 2008. MRC bersama Menteri Sumber Daya Air Cina telah berinvestasi dalam perbaikan dua stasiun hidrologi, yaitu Jinghong dan Man'An, di Provinsi

⁸⁰ MRC, *Agreement on provision of hydrological information renewed by China and MRC*.

Yunnan. Ini termasuk pembentukan pusat data (*data centre*) di Biro Provinsi Hidrologi dan Sumber Daya Air di *Kunming* (wilayah Cina), penyediaan peralatan ketinggian air otomatis dan instalasi terkait, sistem manajemen telekomunikasi dan data, penyediaan debit pengukuran perahu motor dan satu set pengukuran debit elektronik dan penyediaan pelatihan teknis untuk operator di Data Terminal dan di kedua stasiun hidrologi dalam menggunakan peralatan hidrologi baru. Kemajuan yang signifikan telah terjadi pada saat pengimplementasian perjanjian tersebut. Data curah hujan dan ketinggian air pada musim banjir telah diberikan kepada MRC melalui dua stasiun tersebut. Sehingga informasi dari Cina ini telah membantu MRC dalam mempersiapkan diri dan memitigasi banjir.⁸¹ Kemudian pada akhir Juni 2010, Cina menyelenggarakan kursus pelatihan mengenai Pengelolaan Banjir dan Pengurangan Risiko Bencana (*Disaster Management and Mitigation*) untuk staf dan instansi pemerintah dari lima negara riparian Mekong. Pelatihan ini telah memberikan manfaat yang signifikan untuk meningkatkan kapasitas MRC dalam Manajemen Bencana pada umumnya dan pengelolaan banjir dan mitigasi pada khususnya.⁸²

Kemajuan juga ditunjukkan pada bidang navigasi. Cina dengan Myanmar, Thailand dan Laos telah menandatangani Perjanjian Navigasi Komersial Mekong-Lancang⁸³ (*Agreement on Commercial Navigation*) pada tahun 2000, bertujuan untuk meningkatkan pelayaran di aliran Hulu Sungai Mekong (*Upper Mekong Basin*). Dengan tujuan agar melaksanakan perjanjian tersebut efektif dan efisien empat pihak menyepakati untuk membentuk suatu mekanisme koordinasi yaitu Komite Bersama dalam Koordinasi Navigasi Komersial di Sungai Lancang-Mekong (selanjutnya disebut sebagai "*JCCCN-Joint Committee on Coordination of Commercial Navigation*"). Sejauh ini negara-negara anggota telah berhasil menyelenggarakan 9 Rapat JCCCN. Saluran navigasi telah menjadi jalur air penting menghubungkan Cina dan negara-negara di Asia Tenggara, memainkan peran penting dan unik dalam *Free Trade Zone* Cina-ASEAN, meningkatkan kerja sama ekonomi antara negara-negara GMS (negara-negara riparian sungai

⁸¹ MRC, *Report Fourteenth Dialogue Meeting 28 July 2009*, Vientiane, Laos, hal 2

⁸² Ibid

⁸³ Lancang adalah Sungai Mekong bagian atas/hilir dimana bangsa Cina menyebutnya sebagai Sungai Lancang Jiang

Mekong dan mempromosikan pertukaran perdagangan, ekonomi dan budaya antara negara-negara anggota JCCCN. Cina sedang menjajaki kemungkinan kerjasama dari negara-negara hilir untuk mengerahkan upaya dalam mengembangkan navigasi di sungai. Ketua Dialog Meeting MRC ke 16, Dr. Le Duc Trung, Direktur Jenderal Komite Nasional Mekong Vietnam (NMC), Anggota Komite Bersama MRC untuk Vietnam dan Ketua Komite Bersama MRC 2011-2012 menyatakan penghargaan atas upaya China untuk meningkatkan navigasi dalam kerjasama dengan negara-negara anggota MRC dan meminta Sekretariat MRC untuk melanjutkan kerjasama dengan negara-negara anggota JCCCN untuk pembentukan standar navigasi.⁸⁴

MRC dan Cina juga telah menyelenggarakan Lokakarya bersama pada keselamatan navigasi (*navigation safety*) dan Cina telah melakukan pertukaran kunjungan oleh tim pemodelan masing-masing untuk berbagi informasi, membahas analisis dan mengeksplorasi konsekuensi dari berbagai skenario pengembangan aliran sungai.⁸⁵ Dalam beberapa tahun terakhir, Sekretariat MRC juga telah bekerja sama dengan Myanmar di sejumlah daerah, seperti meningkatkan cakupan hidro-meteorologi MRC dengan bertukar data pemantauan hidro-meteorologi dan kualitas air, dan dengan pertukaran teknis dan keahlian dalam banjir dan pencegahan banjir. Kemitraan MRC dengan Mitra Dialog Cina dan Myanmar telah jauh diperkuat dan telah naik ke tingkat kerjasama yang aktif dan konstruktif. Lebih dari 15 tahun, Cina dan Myanmar telah menunjukkan komitmen peningkatan kerja sama, termasuk pertukaran lebih banyak data dan informasi mengenai status perkembangan dan pembangunan di hulu dan kegiatan bersama dalam peningkatan kapasitas.

Tahun 2010 merupakan tahun peningkatan kerjasama antara Cina dengan MRC. Cina memulai suatu tindakan dengan menyambut kerjasama yang ditawarkan MRC. Cina menyatakan akan menyediakan dan membagi data dari Bendungan Manwan dan Bendungan Jinghong, mempertimbangkan kepentingan negara-negara hilir pada saat akan merencanakan pembangunan sungai

⁸⁴ MRC, *Report Sixteenth Dialogue Meeting*, hal 6

⁸⁵ MRC, *MRC Strategic Plan 2011-2015*, hal 6

(BDP), dan bersedia untuk mendiskusikan hal-hal yang berkaitan dengan dampak pembangunan tersebut.

Mekong River Commission merupakan saluran penting untuk berhubungan secara resmi antara negara-negara Mekong. Pada saat badan ini mulai dirintis pada tahun 1990-an, hubungan Cina dengan negara-negara Mekong Bawah memang belum dinormalisasi. Namun pada saat ini hubungan persahabatan antara Cina dan negara lainnya sudah semakin intens. Idealnya Cina mengambil bagian dalam komisi ini.

Kemitraan MRC dengan Mitra Dialog Cina dan Myanmar telah jauh diperkuat dan telah naik ke tingkat kerjasama yang aktif dan konstruktif. Lebih dari 15 tahun, Cina dan Myanmar telah menunjukkan komitmen peningkatan kerjasama, termasuk pertukaran lebih banyak data dan informasi mengenai status perkembangan dan pembangunan di hulu dan kegiatan bersama dalam peningkatan kapasitas.

KESIMPULAN

Mekong River Commission (MRC) yang didirikan oleh negara-negara sungai Mekong hilir yaitu Kamboja, Laos, Thailand dan Vietnam pada tahun 1995 dipandang sebagai sebuah organisasi regional yang penting dan aktor kunci dalam manajemen pemanfaatan sumber daya sungai Mekong. Hal ini karena keberhasilan MRC dalam mencapai kesepakatan bersama dari empat negara anggota MRC dan dua negara mitra Dialog MRC atas struktur kepentingan nasional masing-masing negara yang beragam dan kompleks terkait pemanfaatan sungai Mekong.

Kerjasama pemanfaatan aliran sungai Mekong yang melalui MRC ditinjau dari kontinum kerjasama sudah jelas terkoordinasi dengan baik dan semakin kolaboratif. Tantangannya sekarang bagi MRC adalah untuk menerjemahkan komitmen tersebut ke dalam tindakan. Implementasi dari *IWRM-based Basin Development Strategy* ini akan mengantarkan MRC dari titik kolaborasi menuju *join action*.

Kerjasama MRC dengan Mitra Dialog yaitu Cina dan Myanmar ditinjau dari kontinum kerjasama juga semakin konstruktif. Pada awalnya, disaat Cina dan Myanmar menjadi Mitra Dialog MRC pada tahun 1996, kerjasama MRC dan Mitra Dialog hanya pertukaran data hidrologi. Kemudian tahun-tahun selanjutnya area kerjasama semakin luas yaitu PLTA dan perlindungan sumber daya air, navigasi, dan manajemen banjir. MRC sendiri sudah mengakui bahwa kerjasama dengan Mitra Dialog telah sangat membantu MRC dalam menganalisis sungai Mekong secara luas (*Basin Development Plan wide-view*), dan kerjasama dalam pertukaran dan berbagi informasi hidrologi, informasi bendungan telah sangat membantu MRC dalam peramalan banjir.

BIBLIOGRAFI

Jurnal

- Freeman, Joshua D, "*Taming the Mekong: The Possibilities and Pitfalls of a Mekong Basin Joint Energy Development Agreement*," Asian-Pacific Law & Policy Journal, vol. 10, no. 2, 2009
- Goh, Evelyn, '*The Hydro-Politics of the Mekong River Basin*, hal 478, dikutip dari S.Tefft, "Southeast Asians Face off Over Mekong Dam Plan," *Christian Science Monitor*, Vol.83, 1991
- Goh, Evelyn, "*China in the Mekong River Basin : The regional security Implications of Resource development on the Lancang Jiang*, The Working Paper No. 69. Institute of Defense and Strategic Studies Singapore, 2004
- Ha, Mai-Lan, "*The Role of Regional Institutions in Sustainable Development: A Review of the Mekong River Commission's First 15 Years*", *Consilience: The Journal of Sustainable Development* Vol. 5, Iss. 1, 2011
- Kim, Kyungmee, "*Sustainable Development in Transboundary Water Resource Management : A Case Study of the Mekong River Basin*, Master Thesis," Uppsala Center For Sustainable Development, 2011
- Sadoff , Claudia W and David Grey, *Cooperation on International Rivers A Continuum for Securing and Sharing Benefits*, International Water Resources Association, Vol.30 Number 4, 2005
- Schmeier, Susanne, "*Regional Cooperation Efforts in the Mekong River Basin: Mitigating river-related security threats and promoting regional*

development” Austrian Journal of South-East Asian Studies, Vol. 2, No. 2
2009

Sukarsa, Tatat, “*Kelembagaan Asean Dan Isu Lingkungan Di Asia Tenggara*”,
Jurnal Demokrasi dan Ham Vol.9, No.1 2011, (Jakarta : The Habibie
Center, 2000)

William, Scott David Pearse-Smith, “*The Impact of Continued Mekong Basin*
Hydropower Development on Local Livelihoods”, New Zealand, The
Journal of Sustainable Development, 2012, Vol. 7

Dokumen Resmi

Mekong River Commission, *Project Coordinator (MRC Secretariat in Vientiane,*
Lao PDR, Januari 2010)

MRC Secretariat , *Record of The First Dialogue Meeting 26 July 1996,* Bangkok
Thailand

MRC, *Agreement on provision of hydrological information renewed by China and*
MRC.

MRC, *Basin Action Plan,* prepared by Basin Development Plan Programme May
2013, diakses dari [http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-
workprog/MRC-Basin-Action-Plan-May2013.pdf](http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-Basin-Action-Plan-May2013.pdf) pada tanggal 22 Agustus 2013

MRC, *Basin Development Plan Program,* diakses dari
[http://www.mrcmekong.org/about-the-mrc/programmes/basin-development-plan-
programme/](http://www.mrcmekong.org/about-the-mrc/programmes/basin-development-plan-programme/) pada tanggal 18 Mei 2013

MRC, *Mekong Basin Planning: The Basin Development Plan Story,* 2013

MRC, *Report Fourteenth Dialogue Meeting 28 July 2009,* Vientiane, Laos

Website

Mekong News, *Lower Mekong Countries Agree To Share Crucial Data,* Mekong
River Commission Secretariat, Phnom Penh, Cambodia, Januari-Maret
2002 hal 3 diakses dari
[http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Mekong-
News/issue20021JanMar.pdf](http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Mekong-News/issue20021JanMar.pdf) pada tanggal 30 Mei 2013

MRC News and Events, *MRC, China and Myanmar cooperate on shared Mekong*
resource, Laos, 31 Agustus 2006, diakses dari
[http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/mrc-china-and-
myanmar-cooperate-on-shared-mekong-resources/](http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/mrc-china-and-myanmar-cooperate-on-shared-mekong-resources/) pada tanggal 30 Mei
2013

MRC, *About The MRC*, diakses dari <http://www.mrcmekong.org/about-the-mrc/> pada tanggal 26 September 2012

MRC, *FAQs to the MRC Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement process*, diakses dari <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/consultations/xayaburi-hydropower-project-prior-consultation-process/faqs-to-the-mrc-procedures-for-notification-prior-consultation-and-agreement-process/> pada tanggal 12 Maret 2013

Septya, Fatma, "Mekong Rivers Conflict : Geopolitical Strategy of China", dalam <http://fairly19.wordpress.com/2010/12/21/mekong-rivers-conflict-geopolitical-strategy-of-china/> diakses pada tanggal 29 Februari 2012