

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini mempelajari kerjasama pemanfaatan aliran sungai Mekong melalui *Mekong River Commission* (MRC). Komisi Sungai Mekong dibentuk pada tanggal 5 April 1995 atas kesepakatan antara pemerintah Kamboja, Laos, Thailand dan Vietnam. Keempat negara menandatangani Perjanjian tentang Kerjasama untuk Pembangunan Berkelanjutan dari Mekong River Basin¹ dan menyetujui pengelolaan bersama dari sumber daya air mereka dan pengembangan potensi ekonomi sungai.

Kerjasama ini berangkat dari sungai Mekong dengan potensi sumber dayanya telah menciptakan masalah yang rumit antara negara-negara riparian.² Masalah alokasi atau pengalihan aliran air merupakan masalah utama di aliran sungai Mekong pada akhir tahun 1980an. Thailand memiliki kepentingan untuk mengembangkan wilayah Isaan (wilayah bagian utara Thailand) yang merupakan wilayah tertinggal dan terpencil³ dan untuk menjamin pasokan air ke Bangkok.⁴ Thailand pun merancang sebuah proyek irigasi besar di wilayah Isaan dan berinisiatif untuk mentransfer air ke Bangkok. Pejabat bidang perairan Vietnam khawatir dengan rencana Thailand karena pengalihan air pada musim kemarau

¹Basin didefinisikan dalam istilah hidrologi sebagai wilayah perairan atau daerah aliran sungai (DAS), termasuk aliran sungai, cabang, dan tanah sekitarnya

² Negara riparian adalah negara yang berada di sepanjang lintasan di Sungai Mekong atau negara yang berada tepi sungai

³Kyungmee 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

⁴ 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

Sungai Mekong berpotensi merugikan pertanian Vietnam di Delta Mekong.⁵ Vietnam sangat menentang skema pengalihan Thailand, sebagian karena kecurigaan bahwa pengalihan air tersebut membatasi aliran air Mekong dan akan menghalangi peningkatan Vietnam dalam kompetisi ekspor beras.⁶ 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.⁷

Alokasi air selain untuk irigasi, juga untuk membangun Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA). Pembangunan proyek PLTA merupakan aktifitas yang dominan negara-negara riparian Mekong. Selain untuk menghasilkan listrik, PLTA juga merupakan pendorong penting pertumbuhan ekonomi. Untuk Laos, salah satu negara termiskin di dunia,⁸ aset ekonomi yang paling menjanjikan adalah potensi tenaga air yang cukup besar. Saat ini Laos memiliki sekitar 50 proyek PLTA dalam berbagai tahap perencanaan dan pembangunan.⁹ Laos juga

⁵ Greg Browder & Leonard Ortolano, "The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin," *Natural Resources Journal*, Vol. 40, No. 3, 2000, hal 512 dikutip dari Murray Hiebert, *Muddy Waters: Conflict Needs Threaten Cooperation over Water Use*, FAR E. ECON. REV, 21 Feb 1991, hal 28

⁶ 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

⁷ Greg Browder & Leonard Ortolano, hal 517 dikutip dalam *Interview with anonymous Lao Senior Official*, in Bangkok, Thailand 13 Mar 1996

⁸ Kai Lorenzon, Lawrence Smith, and Parvin Sultana, *Lao PDR Summary Report*, World Fish Centre, 2003 hal 3 dikutip dari World Bank, *The World Bank and Lao PDR*, Washington D.C, 2000

⁹ Evelyn Goh, hal 474

membuat kesepakatan untuk menjual pembangkit listrik tenaga air ke Thailand, Vietnam dan Kamboja selama 20 tahun berikutnya.¹⁰

Bagi Kamboja, pertanian merupakan sektor utama ekonomi negara. Selain itu, perikanan adalah juga penting untuk keamanan pangan masyarakat lokal maupun untuk ekspor.¹¹ Seperti di Laos, Kamboja juga berencana membangun PLTA. Tujuh belas bendungan telah direncanakan akan dibangun oleh Kamboja, terutama bendungan Sambor, yang dapat menghasilkan antara 500 dan 3.300 MW listrik untuk ekspor ke Thailand dan Vietnam.¹² Vietnam juga memiliki rencana pembangkit listrik di bagian tengah aliran Sungai Mekong.¹³ Thailand juga tertarik dalam mendukung pembangunan fasilitas PLTA di negara tetangga, terutama di Laos dan Cina. Di Cina, sebagai negara paling hulu sungai Mekong memiliki kebutuhan yang semakin besar terhadap PLTA. Cina telah memulai eksploitasi skala besar dalam pembangunan PLTA sejak tahun 1993. Tujuannya adalah karena peningkatan ekonomi Cina membutuhkan pasokan listrik untuk industri dan investasi.¹⁴ Pemerintah Cina mengembangkan sedikitnya delapan bendungan, yang mampu menghasilkan listrik untuk pengembangan masa depan ekonomi Yunnan (sebuah provinsi barat daya Cina) dan ekspor listrik terutama Thailand dan Vietnam.¹⁵

¹⁰ Ibid

¹¹ Susanne Schmeier, hal 37

¹² Evelyn Goh, hal 475

¹³ Ibid

¹⁴ Evelyn 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 7

¹⁵ Susanne Schmeier, hal 32

Keberadaan pembangunan ekonomi antara negara-negara riparian di Sungai Mekong memicu beragam konflik. Masalah alokasi atau pengalihan air merupakan salah satu masalah utama di sungai Mekong. Pengalihan air dari sungai Mekong ke wilayah kekeringan di Thailand utara mendapat banyak pertentangan dari negara riparian lainnya. Pembangunan PLTA di sepanjang sungai Mekong juga telah menimbulkan permasalahan di sungai Mekong. Proyek PLTA yang sedang berlangsung di sepanjang Sungai Mekong menimbulkan kritik besar dari pemerhati lingkungan dan kelompok penekan sebagai bagian dari peningkatan kesadaran sosial dan lingkungan akibat efek buruk bendungan dalam beberapa dekade terakhir.

Pembangunan PLTA telah menimbulkan demonstrasi besar dan penolakan dari orang-orang yang tinggal di sepanjang sungai. Di Laos, saat pemerintah mencoba membangun bendungan untuk keperluan listrik menimbulkan kritik besar dari warganya karena mengakibatkan dampak negatif terhadap lingkungan dan mata pencaharian mereka. Phomma Khoutmany, wakil kepala desa Phahang (Laos), salah satu dari banyak masyarakat yang terkena dampak proyek menyatakan bahwa sawah mereka rusak setiap tahun oleh banjir setelah dilaksanakannya pembangunan bendungan.¹⁶ Protes yang berdatangan dari masyarakat atas dampak pengembangan sungai Mekong juga tentang kompensasi yang diberikan oleh pemerintah. Banyak warga khawatir bahwa kompensasi tidak akan cukup untuk menggantikan kehilangan mereka.¹⁷

¹⁶E Souk, “*Development: Laos Struggles with Dam Dilemma*” diakses dari [http://www.newsmekong.org/developmentlaosstruggles with_dam dilemma](http://www.newsmekong.org/developmentlaosstruggles_with_dam_dilemma) pada tanggal 26 Agustus 2012 pukul 07.45 WIB

¹⁷ Ibid

Di Thailand, kritikan besar datang dari orang-orang yang terkena dampak dari pembangunan bendungan. Masyarakat Thailand memprotes rencana untuk membangun bendungan di sepanjang Sungai Mun, anak sungai Mekong, serta kehancuran dari bidang perikanan.¹⁸ Protes juga berdatangan dari masyarakat Vietnam akibat dari adanya pembangunan di sungai Mekong. Sekitar 20 juta masyarakat Vietnam di Delta Mekong, yang mengandalkan ikan untuk ekspor dan air untuk irigasi, akan mengalami dampak negatif dari pembangunan bendungan.¹⁹ Nguyen Huu Chiem seorang penerus generasi keluarga petani Delta Mekong menyatakan bahwa dampak buruk pembangunan memicu ke sawah dan keanekaragaman hayati yang mengelilingi sungai. Dia mengatakan, pemerintah harus bertanggung jawab kepada jumlah kerusakan yang dibuat oleh perencanaan bendungan.²⁰

Sungai Mekong telah menimbulkan masalah yang rumit mulai dari keberadaannya dalam berbagi pemanfaatan air dan dampaknya terhadap kelangsungan hidup masyarakat. Ketergantungan tinggi antara negara riparian, pentingnya sungai untuk pembangunan ekonomi sosial mereka, dan munculnya masalah tindakan kolektif di aliran sungai, hal ini sering dianggap menimbulkan konflik antara negara-negara riparian. Karena telah ditunjukkan sebelumnya bahwa dalam aliran sungai Mekong terdapat struktur kepentingan dan strategi yang kompleks.

¹⁸Lynette Lee Corporal, “*South-East Asia: Opposition to Mekong Dams Overflows at Meet*” diakses dari http://www.newsmekong.org/south-east_asia_opposition_to_mekong_dams_overflows_at_meet pada tanggal 26 September 2012 pukul 07.55 WIB

¹⁹Tran Dinh Thanh Lam, “*Development-Vietnam: Rare Criticisms on Dam Surface*” diakses dari <http://www.ipsnews.net/2008/11/development-vietnam-rare-criticism-of-dams-surface/> pada tanggal 26 September 2012 pukul 08.05 WIB

²⁰Adrienne Mong, “*A farmer’s son tries to save the Mekong Delta*” diakses dari http://worldblog.nbcnews.com/_news/2007/09/24/4376400-a-farmers-son-tries-to-save-the-mekong-delta?lite pada tanggal 26 September 2012 pukul 08.30 WIB

Manajemen Mekong adalah agenda utama yang harus diambil serius oleh negara-negara riparian untuk mencegah terjadinya konflik. Pada tahun 1995, negara-negara riparian sungai Mekong membentuk “*The Mekong River Commission*” (MRC) pada tahun 1995 dengan membuat perjanjian kerjasama yang disebut “*Agreement on Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*”, antara pemerintah Kamboja, Laos, Thailand dan Vietnam untuk bekerja secara bersama-sama dalam cara yang konstruktif dan saling menguntungkan bagi pembangunan berkelanjutan, pemanfaatan, pelestarian dan pengelolaan Sungai Mekong dan sumber daya terkait lainnya.²¹ Menurut perjanjian tersebut, misi dari MRC adalah: “Untuk mempromosikan dan mengkoordinasikan manajemen berkelanjutan dalam pembangunan keairan dan yang berkaitan dengan sumberdaya yang dimiliki masing-masing negara untuk bekerjasama secara menguntungkan demi kesejahteraan hidup rakyat dengan menerapkan program-program strategis, kegiatan-kegiatan dengan menyediakan informasi ilmiah serta saran-saran kebijakan yang diperlukan”.²² Tahun 1996, Cina, bersama dengan Myanmar, menjadi Mitra Dialog MRC, yang diharapkan juga membagi data mereka tentang kondisi dan apa yang dilakukan di sungai Mekong yang masuk wilayah mereka.

Dengan demikian, mekanisme pengelolaan sumber daya perairan yang stabil, bersifat kooperatif dan komprehensif, di wilayah sungai Mekong merupakan hal yang cukup menarik untuk dianalisa, karena sumber daya perairan internasional yang menjadi penunjang kehidupan utama bagi masing-

²¹ MRC, *Agreement on The Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 5 April 1995*, hal 1.

²² Ibid

masing negara di sekitarnya merupakan faktor pemicu konflik yang signifikan. Selain itu, proses pelebagaan MRC yang berjalan secara kontinu dan berkelanjutan juga menjadi bukti penting lainnya yang mendukung keberadaan MRC.

1.2 Rumusan Masalah

Sungai Mekong dengan beragam potensi sumber dayanya telah menyebabkan ketergantungan tinggi dalam pembangunan ekonomi sosial antara negara riparian, dan hal ini dianggap menimbulkan konflik antara negara-negara riparian. Konflik tersebut antara lain masalah alokasi air dan dampak pembangunan PLTA menggambarkan dengan sempurna kompleksnya permasalahan perairan di sungai Mekong. Oleh karena itu, keberadaan dari *Mekong River Commission* menjadi penting untuk dalam manajemen pemanfaatan aliran sungai Mekong antar negara riparian.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan dari penelitian ini adalah bagaimana kerjasama pemanfaatan aliran sungai Mekong yang dilakukan oleh Komisi Sungai Mekong (MRC) dan bagaimana kerjasama MRC dengan Mitra Dialognya yaitu Cina dan Myanmar terkait pemanfaatan aliran sungai Mekong?

1.4 Tujuan Penelitian

- a. Mendeskripsikan kepentingan-kepentingan negara riparian sungai Mekong terhadap pemanfaatan sungai Mekong
- b. Menggambarkan kerjasama pemanfaatan aliran sungai Mekong yang dilakukan oleh Komisi Sungai Mekong (MRC)

- c. Menggambarkan kerjasama MRC dengan Mitra Dialog Cina dan Myanmar dalam pemanfaatan aliran sungai Mekong

1.5 Manfaat penelitian

- a. Menambah pengetahuan penulis mengenai institusi internasional dalam manajemen sungai internasional yang ada di Asia Tenggara.
- b. Menambah referensi dan kepustakaan Ilmu Hubungan Internasional tentang Sungai Internasional khususnya sungai Mekong yang merupakan sumber penghidupan bagi enam negara yang dilewatinya dan *Mekong River Commission* sebagai institusi yang mengaturnya.
- c. Secara akademis manfaat yang didapatkan yaitu dengan memahami penerapan alat analisis seperti teori dan konsep dalam menjelaskan fenomena hubungan internasional.
- d. Secara praktis manfaat yang di dapatkan yaitu lebih berkaitan dengan hasil penelitian yang dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan yang berkaitan dengan topik yang dibuat.

1.6 Studi Pustaka

Pada umumnya baik itu buku, karya ilmiah, laporan penelitian, maupun jurnal ilmiah yang membahas mengenai persoalan pemanfaatan sungai Mekong telah banyak diterbitkan. Dan pada penelitian ini, akan ditampilkan beberapa tulisan yang juga menelaah permasalahan ini dan akan mendukung penelitian penulis.

Pertama, untuk mengetahui konflik yang terjadi di sungai Mekong, penulis mengacu pada tulisan Evelyn Goh yang berjudul "*The Hydro-Politics of the*

Mekong River Basin: Regional Cooperation and Environmental Security”.²³

Dalam tulisannya, Goh menganalisis salah satu studi kasus paling penting mengenai konflik regional lintas batas sumber daya yaitu sungai Mekong. Goh menganalisis dalam tiga bagian. Goh mengatakan bahwa persaingan dan konflik kepentingan antara negara riparian atas sumber Mekong berada dalam hal ketidakseimbangan dalam distribusi, permintaan dan ketergantungan. Ini mengidentifikasi bahwa alokasi hulu dan hilir sungai Mekong sebagai penyebab utama perselisihan antar negara: meningkatnya tuntutan untuk proyek pembangunan air di cekungan atas (Cina, Laos dan Thailand) memperburuk ekologi yang berada di negara-negara hilir, Kamboja dan Vietnam.

Dalam bagian kedua, Goh mengeksplorasi tiga tingkat konflik atas sumber daya dan isu lingkungan dengan menggunakan tiga variabel : *National resource security* dalam bentuk konflik alokasi air antar negara, terutama dalam negosiasi untuk pengaturan pemanfaatan air di bagian hilir sungai); *Economic security* dalam hal pembangunan PLTA di Laos dan implikasi bagi pembangunan nasional Laos dan hubungan bilateral dengan Thailand, yang merupakan importir listrik utama; *Human security* dalam hal dampak dari proyek pembangunan PLTA pada masyarakat lokal dan implikasinya terhadap stabilitas politik dalam negeri.

Goh menilai sejauh mana kerangka kerja institusi regional dan internasional yang ada dapat mengatasi konflik. Goh berpendapat bahwa Komisi Sungai Mekong yang bertanggung jawab untuk memastikan “pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*)” , semakin tidak relevan dalam proyek-

²³ Evelyn Goh, ‘*The Hydro-Politics of the Mekong River Basin: Regional Cooperation and Environmental Security in Mainland East Asia*’, 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).

proyek pembangunan utama yang didanai oleh World Bank dan Asian Development Bank, pinjaman dari lembaga-lembaga tersebut tidak mengutamakan isu-isu lingkungan.

Kedua, untuk mengetahui kepentingan-kepentingan negara-negara yang dilewati sungai Mekong (negara riparian) terhadap sungai Mekong, penulis mengacu pada penelitian Susanne Schmeier yang berjudul *Regional Cooperation Efforts in the Mekong River Basin: Mitigating river-related security threats and promoting regional development*.²⁴ Penelitian ini menyebutkan bahwa pengembangan sungai internasional sering dianggap sebagai sesuatu yang mengarah ke konflik atau bahkan perang air. Namun, pengembangan dari Sungai Mekong menunjukkan, kerja sama tidak hanya didirikan untuk mengurangi konflik terkait dan / atau mengembangkan wilayah sungai, juga memberikan kontribusi terhadap munculnya struktur kerjasama. Sungai Mekong memiliki potensi besar untuk pengembangan sosial ekonomi negara-negara riparian.

Didalam penelitiannya, Susanne menjelaskan setiap kepentingan-kepentingan dari negara riparian ini terhadap Sungai Mekong. Dan yang paling signifikan terhadap pemanfaatan sungai Mekong ini adalah Cina, dimana Cina mengontrol setengah dari panjang sungai Mekong. Dengan beragam kepentingan diantara negara riparian diakui telah berkontribusi terhadap terjadinya konflik terkait pemanfaatan sungai Mekong ini sehingga terbentuklah sebuah kerjasama untuk menangani berbagai permasalahan yang muncul yaitu Mekong River Commission (MRC). Didalam penelitiannya, Susanne mencoba menilai kontribusi

²⁴ 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)

dari Komisi Sungai Mekong (MRC) terhadap pengembangan berkelanjutan wilayah Mekong serta untuk mempromosikan kerjasama regional di daratan Asia Tenggara pada umumnya.

Dan menurut penulis, penelitian Susanne yang berjudul *Regional Cooperation Efforts in the Mekong River Basin: Mitigating river-related security threats and promoting regional development* ini sangat mendukung penelitian penulis untuk menggambarkan dan menganalisa bagaimana peranan MRC terkait permasalahan di kawasan sungai Mekong.

Ketiga, penelitian dari Jeffrey W. Jacobs yang berjudul *The Mekong River Commission :Transboundary Water Resources Planning and Regional Security*.²⁵ Dalam penelitiannya, Jeffrey mengatakan bahwa Komisi Sungai Mekong (MRC) yang didirikan pada tahun 1995 hingga pada tahun 2001 telah mengalami pergeseran dalam perencanaannya. Program Kerja MRC pada tahun 2001 mengalami pergeseran dalam perencanaan DAS Mekong dari era Komite Mekong (MC). Pergeseran ini menurut Jeffrey sebagian besar diwujudkan oleh perubahan dari fokus berorientasi proyek menjadi manajemen yang lebih baik dan pelestarian sumber daya yang ada. MRC berada dalam posisi untuk membantu mengatasi isu-isu terkait pertumbuhan penduduk, pelestarian lingkungan dan keamanan regional. Jeffrey menyimpulkan bahwa MRC akan mendapatkan keuntungan dari program dan kerjasama internasional yang didirikan oleh pendahulunya.

Keempat, yaitu penelitian dari Ellen Bruzelius Backer yang berjudul *The Mekong River Commission: Does It Work, and How Does the Mekong Basin's*

²⁵ Jeffrey, Jacobs "The Mekong River Commission : Transboundary Water Resources Planning and Regional Security, The Geographical Journal, Vol.168, No.4, Desember 2002

*Geography Influence Its Effectiveness.*²⁶ Di sini, Ellen menilai efektifitas dari Komisi Sungai Mekong, dampaknya terhadap kebijakan anggotanya yaitu Thailand, Laos, Kamboja dan Vietnam, dan keterlibatan mereka dengan Komisi tersebut. Ellen juga berusaha untuk memperhitungkan pengaruh Cina pada kerjasama mereka, sebagaimana Cina yang merupakan negara riparian terkuat di bagian hulu sungai Mekong, dan Cina juga bukan anggota dari skema kerjasama sungai Mekong.

Di dalam penelitiannya, Ellen memberikan gambaran tentang pencapaian dan efektifitas dari Komisi Sungai Mekong, dan menyoroti bagaimana karakteristik geografis rezim lingkungan dapat mempengaruhi efektifitas mereka. Ellen mengatakan bahwa faktor geografis sangat melengkapi kerangka penjelasan yang ada untuk efektifitas sebuah rezim. Meskipun Komisi Sungai Mekong telah mengumpulkan jumlah data yang mengesankan tentang sungai Mekong, namun rezim atau skema kerja sama belum sangat efektif dalam mempengaruhi kebijakan negara-negara anggotanya. Namun, rendahnya tingkat efektifitas ini juga disebabkan keanggotaan Komisi Sungai Mekong, di mana kedua negara hulu, terutama Cina, bukan anggota.

Di sini Ellen menekankan kebutuhan untuk memasukkan semua negara yang relevan ke dalam skema kerja sama agar bisa seefektif mungkin. Selain posisi geografis, seperti hulu/hilir dan sebagian kecil dari wilayah dalam jangkauan kerjasama, dari anggota dan anggota potensial muncul untuk mempengaruhi dedikasi anggota masing-masing terhadap kerjasama. Ini pada gilirannya akan mempengaruhi efektifitas, di mana negara bagian hulu dengan

²⁶ Ellen, Backer, "*The Mekong River Commission: Does It Work, and How Does the Mekong Basin's Geography Influence Its Effectiveness*" diakses dari <http://www.fni.no/doc%26pdf/ebb-mekong-2007.pdf> pada tanggal 24 April 2012 19.50 WIB

hanya sebagian kecil dari wilayah mereka dalam batas skema kerjasama akan kurang bersemangat untuk bekerja sama daripada negara bagian hilir atau negara dengan sebagian besar wilayah mereka terletak dalam batas skema kerjasama. Seseorang bagaimanapun harus juga ingat bahwa situasi politik domestik mempengaruhi kontribusi terhadap kerjasama yang dibuat oleh setiap anggota juga.

Kelima, adalah penelitian dari Mai-Lan Ha yang berjudul *The Role of Regional Institutions in Sustainable Development: A Review of the Mekong River Commission's First 15 Years*.²⁷ Mai Lan Ha mengatakan pelaksanaan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sering bermuara ke dalam konflik seiring dengan kebutuhan pemerintah yang mendorong untuk pertumbuhan ekonomi yang lebih besar. Sungai Mekong yang akan kaya akan beragam sumber daya dan melewati enam negara riparian Cina, Myanmar, Laos, Thailand, Kamboja, dan Vietnam sedang berada di tengah-tengah perdebatan regional antara pembangunan dan kelestarian ekologi. Komisi Sungai Mekong (MRC), organisasi tunggal di wilayah ini bertugas mengelola keseimbangan, sedang berjuang untuk menemukan keseimbangan antara memanfaatkan saluran air Mekong untuk pertumbuhan ekonomi tanpa merusak vitalitas sungai yang kemudian bisa digunakan oleh generasi mendatang.

Menurut Mai lan Ha, dalam 15 tahun kesejarahannya, MRC tidak pernah benar-benar mendefinisikan prinsip dasarnya pada pembangunan berkelanjutan dan malah bergeser posisi dalam kepemimpinannya. MRC juga terjebak dalam keseimbangan yang sulit dengan tetangga di bagian hulu yaitu Cina, karena

²⁷ Mai-Lan, Ha “*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

kewenangan terbatas, MRC tidak mampu secara efektif mengelola penggunaan air dan pembangunan di sepanjang wilayah Mekong.

Mai Lan Ha dalam penelitiannya juga mengemukakan beberapa tantangan yang dihadapi MRC, salah satu tantangan terbesar MRC adalah hubungannya dengan publik. Lebih dari masalah lain, kebijakan MRC yang tidak konsisten dan mengabaikan partisipasi publik membuat banyak orang mempertanyakan legitimasi dan efektivitas MRC. Dengan tidak terlibatnya masyarakat, MRC akan sangat terbatas dalam kemampuannya untuk menilai kebutuhan masyarakat yang hidup di sepanjang Sungai Mekong. Tanpa masukan dari masyarakat dalam proyek, membuat masyarakat sipil memprotes keputusan buram dalam proses pembuatan yang mereka percaya bahwa pengembang swasta akan mendapat keuntungan yang besar di atas kebutuhan mereka sendiri. Ini menggerogoti tujuan MRC untuk secara efektif mengelola sumber daya dari Mekong bagi warga di daerah tersebut.

Secara keseluruhan, menurut Mai Lan Ha selama 15 tahun berdirinya MRC, sebagian besar tujuan tetap belum terpenuhi. MRC sejauh ini, gagal untuk memenuhi visinya untuk daerah Cekungan Mekong. Pembangunan berkelanjutan bagi penduduk termiskin Mekong masih memiliki jalan panjang. Selain itu, ketidakmampuan untuk mengkoordinasikan transfer informasi tentang fluktuasi air telah menghasilkan kesulitan yang lebih besar untuk sebagian besar wilayah masyarakat. Perjuangan yang disebutkan di atas telah menghambat MRC melakukan proyek yang berkelanjutan dan bermanfaat bagi kesejahteraan warga yang tinggal di tepi Sungai Mekong. Mai Lan Ha menekankan MRC harus menghadapi dan mengatasi kegagalan sistemik bahwa tidak hanya cukup

mengelola pembangunan Mekong dan sumber daya air sendiri tetapi juga mendapatkan legitimasi dan kepercayaan dari publik.

1.7 Kerangka Teori dan Konseptual

1.7.1 Neoliberalisme Institusional

Neoliberalisme institusional merupakan salah satu varian dalam neoliberalisme. Robert Keohane dan Josep Nye adalah dua pemikir yang memberikan pengaruh yang besar dalam pengembangan teori ini. Neoliberalisme Institusional menyatakan bahwa institusi internasional menolong memajukan kerjasama di antara negara-negara.²⁸ Secara umum, dalam tulisannya yang berjudul *Twenty Years of Institutional Liberalism*, Robert Keohane melihat Liberalisme Institusional melalui konsepsi otoritas politik internasional yang diperkenalkan oleh John Ruggie 30 tahun yang lalu. Artinya, Liberalisme Institusional menyediakan satu dasar otoritas politik, yang dipahami sebagai fusi kekuasaan dan memiliki tujuan sosial yang sah.²⁹ Hal ini dapat dikatakan bahwa institusi dan aturan dapat memfasilitasi kerjasama yang saling menguntungkan antar negara-negara.

Tujuan sosial Liberalisme Institusional adalah untuk mempromosikan keamanan manusia, kesejahteraan manusia dan kebebasan manusia sehingga menghasilkan dunia yang lebih damai, sejahtera dan bebas. Liberalisme Institusional membenarkan penggunaan kekuatan dalam membangun lembaga-lembaga atas dasar konsepsi tujuan sosial. Robert Keohane mengatakan bahwa

²⁸ Robert Jackson dan Gorge Sorensen, *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2005, hal 155

²⁹Robert O.Keohane, "Twenty Years of Institutional Liberalism", SAGE (June 2012) hal 125, dikutip dari John Gerard Ruggie, *'International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order'*, *International Organization*, 36(2), 1982, hal. 125

Liberalisme institusional tidak bergantung kepada pengaturan ekonomi internasional yang menyertakan intervensi dalam negeri. Namun Liberalisme Institusional adalah doktrin umum yang memberikan sebuah pembelaan bukan untuk kesejahteraan negara tapi untuk institusi internasional sebagai fondasi atau landasan untuk menciptakan kemajuan sosial.³⁰

Kemudian pemikiran Neoliberalisme Institusional muncul untuk lebih menekankan kepada peran dan fungsi dari institusi tersebut. Teori neoliberal menempatkan institusi internasional dan perwujudannya dalam organisasi internasional sebagai sebuah inti yang menciptakan kerjasama dari sistem yang anarki. Menurut Robert Keohane dan Oran Young, dalam buku Studi Pengantar Hubungan Internasional menyatakan bahwa ketika terdapat derajat interdependensi yang tinggi, negara-negara akan sering membentuk institusi-institusi internasional untuk menghadapi masalah-masalah bersama. Institusi-institusi memajukan kerjasama lintas batas-batas internasional dengan menyediakan informasi dan dengan mengurangi biaya. Neoliberalisme institusional setuju bahwa institusi internasional dapat membuat kerjasama lebih mudah dan jauh lebih mungkin.³¹

Kaum neoliberal memandang adanya sebuah institusi ditujukan sebagai mediator atau perantara untuk mencapai kerjasama diantara aktor dalam sistem internasional. Institusi internasional akan menolong memajukan kerjasama di antara negara-negara.³² Karena kompleksitas dan intensitas hubungan antara negara yang semakin tinggi, maka berbagai permasalahanpun kerap kali mengiringinya. Hal itu ditambah lagi dengan kepentingan yang beragam dari

³⁰ Ibid, hal 126

³¹ Robert Jackson dan Gorge Sorensen, hal. 154

³² Ibid, hal, 155

setiap negara memungkinkan terjadinya persinggungan kepentingan yang bisa berujung pada konflik. Oleh karena itulah peran sebuah institusi sangat penting dalam rangka menjamin kerjasama, atas dasar kepentingan yang saling menguntungkan.

Secara lebih spesifik, Robert O Keohane memberikan penekanan pada adanya pemahaman institusionalisasi dalam politik internasional, bahwa tidak hanya pemerintah yang merupakan partikel utamanya, namun lebih daripada itu, bahwa dunia politik tersebut sebenarnya lebih terinstitusionalisasi. Yang berarti bahwa, perilaku-perilaku yang ada dalam dunia politik akhirnya akan berefleksi membentuk aturan-aturan, norma dan konvensi, yang kemudian artinya tersebut diinterpretasikan dalam kesepakatan.³³ Neoliberal institusional juga menggunakan teori struktural politik internasional, dan meyakini bahwa sistem internasional bersifat anarki dan desentralisasi, dan menekankan negara sebagai aktor kunci dalam dunia politik³⁴. Tetapi, dominasi oleh aktor negara ini tidak menutup kemungkinan bagi aktor hubungan internasional non-state, seperti organisasi internasional untuk turut berperan aktif. Meningkatnya intensitas kerjasama dalam hubungan internasional ini lantas membuat kaum neoliberalis mempertimbangkan bahwa semua aktor menginginkan keuntungan dari absolute gains yang dihasilkan dari usaha-usaha perjanjian dan kerja sama internasional. Jadi untuk mendapatkannya, negara membutuhkan peranan *non-state actors*³⁵.

³³Robert Keohane, *Neoliberal Institutionalism : A Perspective on World Politics, in International Institution and State Power, Boulder: Westview Press, 1989, Chapter 1, hal 1*

³⁴*Ibid*, hal 7-9

³⁵ Burchiil, S., & Linklater, A. *Teori-teori Hubungan Internasional*. Bandung : Nusamedia. 2009.

Institusi dalam penelitian ini adalah Komisi Sungai Mekong (MRC) yang merupakan suatu wadah kerja sama antar-negara yang dilewati oleh Sungai Mekong dalam manajemen pemanfaatan Sungai Mekong. Dalam pandangan Neoliberalisme Institusional, institusi juga merupakan seperangkat aturan yang mengatur tindakan negara dalam bidang tertentu seperti politik dan keamanan, ekonomi, lingkungan serta sosial dan budaya untuk mencapai tujuan bersama. Dalam konteks ini, MRC merupakan institusi internasional dalam bentuk organisasi antara pemerintah yang memiliki tujuan tertentu. Dibentuknya MRC didasari atas kesadaran negara-negara anggota MRC bahwa diperlukannya sebuah badan yang berguna untuk memfasilitasi dan sebagai penasehat regional yang bertujuan untuk memastikan bahwa pemanfaatan aliran Mekong dilakukan dalam cara yang paling efisien dan saling menguntungkan seluruh negara anggota dan meminimalkan efek yang merugikan pada orang-orang dan lingkungan wilayah Sungai Mekong.

Institusi internasional memiliki beberapa peran penting. Robert Keohane menyatakan bahwa Peran institusi adalah antara lain³⁶ :

1. Menyediakan aliran informasi dan kesempatan bernegosiasi.
2. Meningkatkan kemampuan pemerintah memonitor kekuatan lain dan mengimplementasikan komitmennya sendiri—oleh karena itu kemampuannya membuat komitmen yang dapat dipercaya berada di urutan pertama.
3. Memperkuat harapan (level ekspektasi) yang muncul tentang kesolidan dari kesepakatan internasional.

³⁶ *Ibid*, hal 2.

Perspektif neoliberalisme institutional dapat dikatakan relevan pada sistem internasional jika memenuhi dua kondisi. *Pertama*, para aktornya harus mempunyai kepentingan-kepentingan yang saling menguntungkan, hal ini berarti bahwa para aktor tersebut harus memiliki peluang untuk mendapatkan keuntungan dari kerjasama yang mereka lakukan. Kondisi *kedua* terhadap relevansi dari pendekatan institusional adalah jenis-jenis dari tingkat institusionalisasi yang memberikan pengaruh substansial terhadap tingkah laku negara.³⁷

Kondisi pertama untuk menilai relevansi suatu institusi dalam hal ini Komisi Sungai Mekong (MRC) menyediakan aliran informasi antara negara-negara anggota. Hal ini menjadi suatu wadah menyuarkan aspirasi antara negara-negara riparian Sungai Mekong. Sehingga nantinya negara-negara riparian akan mendapatkan informasi yang lebih jelas tentang situasi yang terjadi dan permasalahan yang timbul terkait pemanfaatan dan pengelolaan aliran sungai Mekong tersebut. Diharapkan kompromi ini memberikan sebuah kesepakatan bersama yang nantinya akan menguntungkan masing-masing negara.

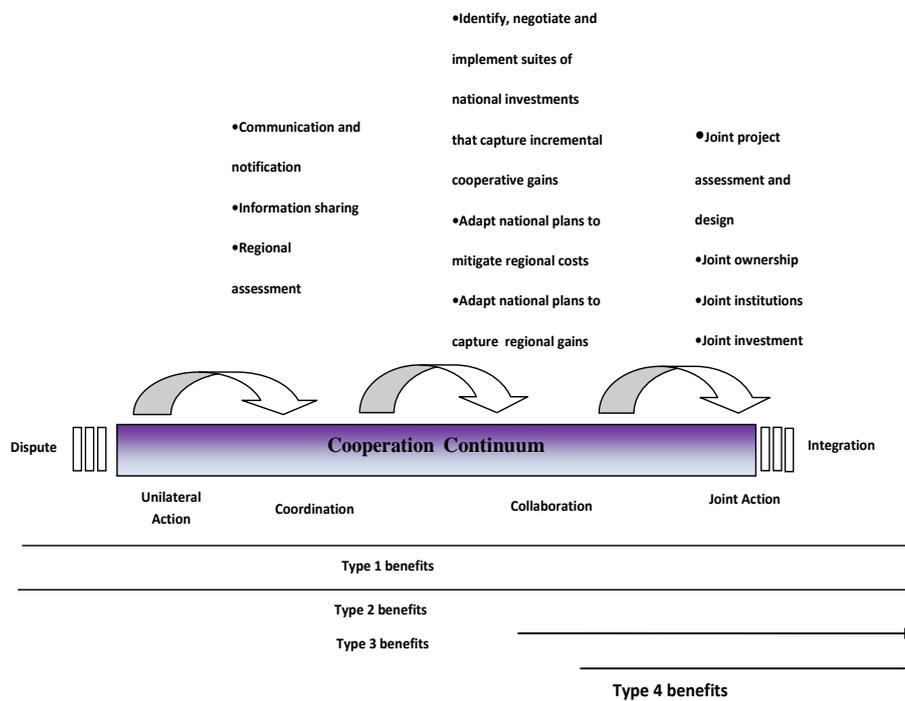
Kondisi kedua, mengenai pengaruh institusi terhadap perilaku negara. MRC sebagai mediator dalam menyediakan informasi terhadap negara anggota diharapkan nantinya akan menciptakan beberapa komitmen yang harus dijalankan oleh aktor lainnya. Dengan adanya institusi dengan seperangkat aturannya maka bagaimana komitmen benar-benar dijalankan dan dipatuhi oleh negara anggota dapat diawasi oleh aktor lain yang terlibat dalam institusi dan komitmen tersebut. Dalam hal ini MRC menjadi institusi yang bisa mengawasi bagaimana komitmen yang dibuat dapat dipatuhi bersama negara anggota.

³⁷ *Ibid*

1.7.2. Konsep Kontinum Kerjasama

Kontinum Kerja sama 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 Kerja sama 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 sengketa³⁸.

Gambar 1 : 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

³⁸ 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

Di antara kedua titik ekstrem tersebut Sadoff dan Grey menempatkan empat titik tahapan, yaitu kebijakan unilateral (*unilateral action*), koordinasi (*coordination*), kolaborasi (*colaboration*), dan aksi bersama (*joint action*)³⁹. Titik ekstrem negatif sengketa membawa negara untuk saling menerapkan kebijakan sepihak (*unilateral action*) terhadap pengelolaan perairan lintas-batas yang berada di wilayah teritorial masing-masing⁴⁰.

Unilateral action berarti tidak adanya kerjasama, bahkan komunikasi atau pertukaran informasi, alih manajemen dan pengembangan sungai bersama. Tidak hanya mengabaikan kesempatan untuk mengamankan keuntungan kerjasama, tetapi aksi sepihak ini dapat menyebabkan situasi di mana skema pembangunan negara riparian dan investasi saling melemahkan satu sama lain. 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, terdapat beberapa pola kebijakan yang dapat dilakukan melalui kerangka kerja sama antar negara, yaitu komunikasi dan notifikasi kebijakan (*communication and notification*), pemerataan informasi (*information sharing*), dan analisa kebijakan regional (*regional assessment*).⁴¹

Dari titik koordinasi menuju kolaborasi kebijakan, kontinum kerja sama mensyaratkan negara-negara untuk melaksanakan pola kebijakan berikut, identifikasi, negosiasi dan implementasi penyesuaian investasi nasional yang

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid, hal 424

⁴¹ Ibid

tertuju pada pencapaian manfaat bersama secara bertahap; penyesuaian rencana nasional masing- masing negara untuk memitigasi timbulnya biaya pengelolaan yang lebih besar di level regional dan penyesuaian rencana nasional untuk mendapatkan manfaat bersama di tataran regional.⁴² Kolaborasi berhasil ketika rencana nasional disesuaikan untuk mengamankan keuntungan atau mengurangi kerugian diantara riparian.⁴³

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.⁴⁴ Atau dengan kata lain aksi bersama ini terjadi ketika negara riparian bersama-sama bertindak dalam desain (merancang) dan merealisasikan atau mengimplementasikan pembangunan sungai internasional.⁴⁵

Disini, Sadoff dan Grey menekankan bahwa konsep kontinum kerjasama sungai internasional ini bersifat *non-directive*, *dynamic*, dan *iterative*.⁴⁶ 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

⁴² Ibid

⁴³ Ibid, hal 424

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Ibid

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.⁴⁷

Dengan berdasarkan konsep kontinum kerjasama sungai internasional ini, penulis akan menjelaskan bagaimana MRC memajemen pemanfaatan aliran sungai Mekong, sehingga nantinya akan tercapai kerjasama yang menguntungkan demi kesejahteraan hidup. Sementara itu, untuk menjelaskan bagaimana kerjasama MRC dengan Mita Dialog Cina dan Myanmar, juga akan dilihat dari empat titik tahapan dalam kontinum kerjasama tersebut. Dalam setiap empat titik tahapan tersebut yaitu kebijakan unilateral (*unilateral action*), koordinasi (*coordination*), kolaborasi (*colaboration*), dan aksi bersama (*joint action*), penulis akan menganalisis bagaimana kerjasama memajemen pemanfaatan aliran sungai Mekong di dalam MRC dan MRC dengan Cina dan Myanmar terkait pemanfaatan Sungai Mekong ini. Sehingga nantinya akan dapat dilihat sampai di titik manakah hubungan dan kerjasama dan hasil-hasil yang didapatkan atas kerjasama yang telah dilakukan oleh MRC.

⁴⁷ Ibid

1.8 Metodologi

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif dengan model deskriptif-analisis. Menurut Strauss dan Corbin yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh) dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran).⁴⁸ Penelitian yang bersifat kualitatif dengan model deskriptif-analisis yaitu suatu pendekatan yang digunakan untuk menjelaskan suatu fenomena sosial yang diteliti secara mendalam. Penelitian ini digunakan untuk memahami dan menjelaskan fenomena sosial yang telah maupun yang sedang terjadi dengan menggunakan data yang deskriptif berupa buku-buku, jurnal ilmiah, dan artikel-artikel agar dapat lebih memahami secara mendalam mengenai kejadian yang berhubungan dengan fokus masalah yang diteliti.⁴⁹ Tipe penelitian ini dipilih agar peneliti dapat menggambarkan bagaimana terjadinya fenomena yang penulis teliti, serta dapat menghubungkannya dengan konsep yang dipakai.

1.8.2 Batasan Penelitian

Agar penelitian ini tidak meluas dari apa yang telah dirumuskan, penulis membatasi pada gambaran dan analisa kerjasama pemanfaatan aliran sungai Mekong yang dilakukan oleh Komisi Sungai Mekong dengan waktu jangkauan penelitian, semenjak didirikannya Komisi Sungai Mekong pada tahun 1995

⁴⁸ Jane Ritchie and Jane Lewis, "*Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*", London: Sage Publications, 2003, hal. 3

⁴⁹ Dr. Lexy J. Moleong. "*Metodologi Penelitian Kualitatif*". Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2000,hal 6

hingga sekarang lebih tepatnya kerjasama-kerjasama penting yang dilakukan oleh MRC selama kurun waktu tersebut.

1.8.3 Teknik Pengumpulan Data

Salah satu metode yang umum digunakan dalam mengumpulkan data penelitian kualitatif adalah melalui tinjauan dokumen berupa catatan dan arsip yang terdapat pada masyarakat, komunitas atau organisasi.⁵⁰ Data dan informasi yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didapat dari beberapa sumber yaitu penelitian-penelitian sebelumnya yang juga membahas tentang MRC, buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah terkait, artikel-artikel tentang MRC, dan juga website resmi MRC yang menjadi objek penelitian. Mengingat keanekaragaman sumber informasi yang dapat diperoleh, maka dalam penulisan ini dilakukan seleksi dan pemilihan atas sumber yang dianggap paling relevan dengan tujuan penulisan. Data-data diolah untuk menghasilkan serangkaian jawaban atas permasalahan penelitian.

1.8.4 Tingkat Analisa

Sasaran analisis yang tepat harus memilih dari berbagai kemungkinan tingkat analisa. Maka dalam menentukan tingkat analisa, kita terlebih dahulu menetapkan unit analisa dan unit eksplanasi. Unit analisa yaitu objek yang perilakunya yang hendak kita analisa dan jelaskan. Unit eksplanasi adalah objek yang mempengaruhi perilaku unit analisa yang akan digunakan.⁵¹ Unit analisa dalam penelitian ini adalah MRC, dengan unit eksplanasinya adalah negara yang menerapkan mekanisme kerjasama dalam MRC yaitu negara-negara yang berada

⁵⁰ Catherine Marshall and Gretchen B. Rossman, *“Designing Qualitative Research 3e”*, California: Sage Publications Inc, 1999, p. 117

⁵¹ Mohtar Masoed, *“Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi”*, Jakarta: LP3ES, 1990, hal 35 – 39

disepanjang lintasan sungai Mekong. Ini berarti tingkat analisisnya adalah pada level sub-sistem yaitu level regional atau kawasan karena negara-negara yang berada di daerah aliran sungai Mekong yaitu Cina, Myanmar, Laos, Thailand, Kamboja, dan Vietnam telah membentuk kawasan tersendiri atau sering disebut dengan *Greater Mekong Sub-Region* (GMS).

1.8.5 Teknik Pengolahan Data

Data yang telah dimiliki serta informasi-informasi yang telah dikumpulkan dari berbagai sumber dokumentasi akan dideskripsikan secara tekstual dengan menganalisis isi dokumen. Melalui prosedur kualitatif, data-data tersebut dianalisis, menetapkan, menguraikan dan mendokumentasikan alur sebab-sebab/konteks-konteks didalam pengetahuan yang sedang dipelajari beserta rincian-rinciannya untuk menilai ide-ide atau makna-makna tertentu yang terkandung didalamnya.

1.8.6 Teknik Analisa Data

Analisis data secara umum bisa diartikan sebagai proses pengelompokan dan penginterpretasian data yang telah dikumpulkan. Analisis data kualitatif adalah identifikasi dan pencarian pola-pola umum hubungan dalam kelompok data, yang menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan⁵². Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kualitatif. Adapun dalam menganalisis permasalahan digambarkan berdasarkan fakta-fakta yang ada, kemudian mengubungkan fakta tersebut dengan fakta lainnya sehingga menghasilkan sebuah argumen yang tepat.

⁵² Catherine Marshall and Gretchen B. Rossman, hal 150