

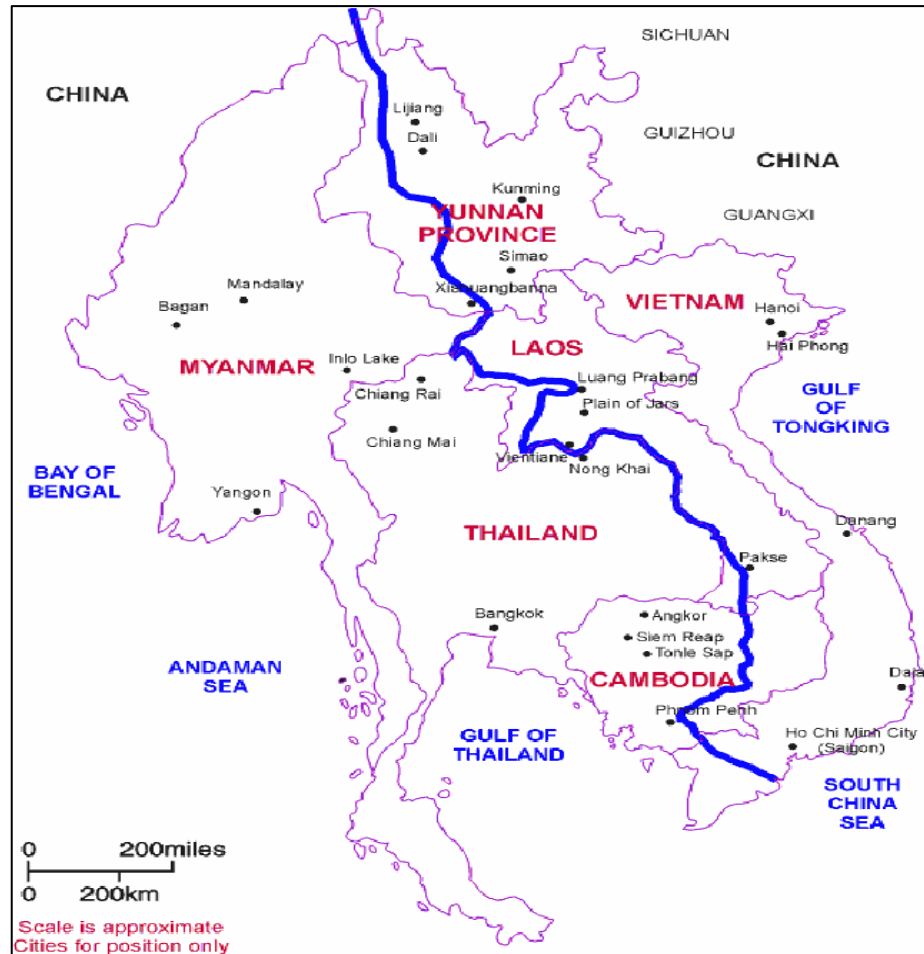
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sungai Mekong merupakan salah satu sumber kehidupan bagi masyarakat di negara-negara yang dilaluinya. Sungai yang termasuk salah satu sungai terpanjang di dunia tersebut memiliki hulu di daerah Tibet yang mengalir melalui Provinsi Yunnan di Tiongkok dan terus bergerak melalui Myanmar, Laos, Thailand, Kamboja, dan bermuara di Vietnam (Gambar 1.1). Sungai Mekong memiliki panjang total lebih dari 4.350 km. Di daerah tangkapan air di wilayah hulu, Sungai Mekong selama berabad-abad telah dimanfaatkan oleh penduduk di wilayah tersebut dan digunakan untuk irigasi skala kecil dan keperluan rumah tangga lainnya (Molle, 2019: 1). Hal tersebut membuat Sungai Mekong memiliki potensi sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan oleh negara-negara yang memiliki akses terhadap aliran sungai di wilayah negaranya atau yang biasa disebut sebagai negara riparian.

Gambar 1.1 Sungai Mekong dan Negara-negara Riparian



Sumber: Gupta (2011)

Salah satu negara riparian Sungai Mekong ialah Tiongkok. Posisi strategis Tiongkok yang terletak di bagian hulu membuat Tiongkok berniat untuk memanfaatkan potensi tersebut. Dengan posisi geografis yang menguntungkan, Tiongkok menjadi salah satu dari tiga negara (dengan Turki dan Burundi) yang memilih untuk tidak menandatangani *Convention of the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses* atau *Watercourse Convention* yang diadopsi pada tahun 1997 oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) (Biba, 2012: 603). Perjanjian tersebut berkaitan dengan peraturan terkait penggunaan dan konservasi perairan yang melintasi batas internasional. Perjanjian tersebut berusaha untuk menerapkan kewajiban kepada negara-negara yang menandatangani untuk mempertimbangkan dampak tindakan mereka terhadap negara-negara lain

yang berkepentingan dengan sumber daya air dan untuk berbagi sumber daya secara adil (PBB, 1997).

Sungai menjadi aset penting seiring dengan meningkatnya kebutuhan Tiongkok akan energi. Perekonomian Tiongkok yang semakin berkembang juga menyebabkan melonjaknya permintaan energi dua kali lipat antara tahun 1997 dan 2007, yaitu sebesar 871.76 kgoe menjadi 1,630.17 kgoe. Salah satu energi yang paling dibutuhkan ialah listrik, sehingga PLTA dapat dimanfaatkan untuk memenuhi konsumsi listrik di Tiongkok (Biba, 2012: 607). Di Tiongkok, Sungai Mekong lebih dikenal dengan nama Sungai Lancang (Lancang Jiang). Debit air yang dihasilkan oleh Sungai Mekong rata-rata dapat mencapai 13.000 m³ setiap tahun (FAO, 2011).

Salah satu pemanfaatan potensi sungai Mekong yang dilakukan oleh Tiongkok ialah dengan mengembangkan *hydropower* atau PLTA serta proyek pengairan skala besar dengan cara membangun bendungan (Miao et al., 2015: 2350). Tiongkok telah membangun *cascade of dams* yaitu bendungan utama yang dibangun di hulu sungai Mekong tepatnya di Provinsi Yunan yang konstruksinya dimulai pada tahun 1986 (Biba, 2012: 607). Sampai tahun 2021, Tiongkok telah memiliki 11 bendungan yang beroperasi di Sungai Mekong, yaitu Wunonglong, Lidi, Huangdeng, Dahuaqiao, Miaowei, Gongguoqiao, Xiaowan, Manwan, Dachaoshan, Nuozhadu, dan Jinghong (Gambar 1.2). Beberapa bendungan memiliki sistem *run-of-the-river*, dan beberapa memiliki waduk besar dan kapasitas penyimpanan air yang signifikan (Soukhaphon et al, 2021: 9).

Gambar 1.2 Bendungan di Aliran Utama Sungai Mekong

Sumber: Soukhaphon (2021)

Debit rata-rata tahunan Sungai Mekong diperkirakan mencapai 475 km^3 , sementara itu bendungan terbesar yaitu Nuozhadu dan Xiaowan dapat menyimpan sebanyak $37,5 \text{ km}^3$ air, yaitu sekitar 8% dari total debit tahunan rata-rata sungai. Bendungan-bendungan besar di Tiongkok tersebut berfungsi untuk mengatur air untuk memaksimalkan keuntungan dari pembangkit listrik, serta menahan volume air yang besar pada waktu-waktu tertentu (Soukhaphon et al, 2021: 9). Hal tersebut kemudian menyebabkan dampak buruk bagi negara-negara riparian di hilir Sungai Mekong. Diantaranya ialah Kamboja dan Vietnam yang menyatakan bahwa bendungan-bendungan di Tiongkok dapat menahan aliran lumpur yang sangat penting untuk produktivitas pertanian dan perikanan (Soukhaphon et al, 2021: 9). Pembangunan bendungan juga menurunkan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) untuk negara-negara riparian sebesar US\$29 miliar. Thailand mengalami

kerugian ekonomi terbesar, yaitu sebanyak US\$11 miliar. Laos dan Kamboja masing-masing menghadapi kerugian sebesar US\$9 miliar dalam pertumbuhan PDB (Rujivanarom, 2018).

International Rivers sebagai organisasi internasional juga menyampaikan kritiknya terhadap pembangunan bendungan di Sungai Mekong. Mereka menyatakan bahwa perubahan hidrologi, perikanan, dan sedimentasi yang dihasilkan oleh bendungan yang dibangun Tiongkok berdampak luas dan signifikan bagi jutaan orang yang menggantungkan hidup pada sungai untuk makanan dan mata pencaharian mereka (International Rivers, 2014a). Banyak warga di aliran sungai yang sebagian besar bekerja sebagai petani dan nelayan, kehilangan mata pencaharian mereka akibat aliran sungai yang tidak stabil. Pembangunan bendungan di Sungai Mekong juga menyebabkan pelepasan dan penahanan aliran air yang tidak sesuai musim dan berlangsung secara tiba-tiba, hal tersebut dapat menyebabkan negara-negara hilir mengalami kekeringan saat musim kemarau, dan banjir saat musim hujan (Soukhaphon et al, 2021: 11).

Selain dari negara riparian, negara dari luar kawasan atau non-riparian juga turut terlibat dalam dinamika pengelolaan sumber daya air di Sungai Mekong. Terdapat beberapa pendapat mengenai keterlibatan mereka dalam kerja sama di subregional Mekong. Menurut Biba (2012: 612) Keterlibatan mereka hanya sebagai *external financing*, yaitu membantu negara riparian yang mengalami kerugian yang diakibatkan oleh negara riparian yang lebih kuat. Sementara itu, pendapat lain menyatakan bahwa keterlibatan negara non-riparian ialah sebagai strategi persaingan geopolitik. Seperti yang dikatakan oleh Yoshimatsu (2015: 191) bahwa Sungai Mekong adalah salah satu bidang geografis yang paling diperebutkan untuk persaingan kekuasaan di antara negara-negara besar.

Hal tersebut didukung oleh pernyataan Sucharithanarugse (2006: 294) bahwa keterlibatan negara non-riparian ditafsirkan sebagai upaya untuk melawan pertumbuhan peran ekonomi dan politik Tiongkok atas wilayah tersebut. Beberapa negara non-riparian yang secara aktif terlibat di Subregional Mekong diantaranya

ialah AS, Jepang, Korea Selatan, India, dan Australia. Selain itu, keterlibatan negara non-riparian dalam permasalahan di subregional Mekong selain untuk terlibat dalam mekanisme kerja sama dan membantu negara riparian yang lebih lemah, juga untuk mengkritik pembangunan bendungan oleh Tiongkok. Kritik yang semakin kuat dan tuduhan yang dihadapi Tiongkok mendapat liputan media internasional yang luas dan menghasilkan tantangan terhadap citra positif Tiongkok di dunia internasional (Biba, 2018: 633).

Di Subregional Mekong, Tiongkok memiliki tujuan untuk memainkan peran yang lebih aktif dan komprehensif dalam kerja sama di Sungai Mekong, memproyeksikan inisiatif, agenda, dan kekuatan pembuatan aturannya (Guangsheng, 2016: 6). Namun, kekuatan besar di luar subregional dari waktu ke waktu meningkatkan keterlibatannya dalam tata kelola air di Sungai Mekong. Beberapa negara riparian Mekong juga menaruh harapan mereka pada keterlibatan negara non-riparian untuk mengurangi ketergantungan mereka pada pasokan air Tiongkok (Wei, 2017: 389). GMS dan MRC sebagai mekanisme kerja sama yang paling penting juga mendapatkan pengaruh yang besar dari negara non-riparian. Selain itu, negara non-riparian seperti AS, Jepang, Korea Selatan, India, dan Australia juga membentuk mekanisme kerja sama dengan negara riparian Sungai Mekong dan mengecualikan Tiongkok sebagai anggota.

Bagi Tiongkok, persaingan dengan kekuatan besar non-riparian di Subregional Mekong menimbulkan tantangan bagi politik, ekonomi, dan keamanan Tiongkok (Nian, 2019). Di Subregional Mekong, Tiongkok memiliki keunggulan secara geografis di mana Tiongkok terletak di hulu Sungai. Selain itu, Tiongkok juga memiliki kekuatan militer dan ekonomi yang lebih unggul dibanding negara riparian yang lain. Namun, Tiongkok masih lemah dalam *soft power* di Subregional Mekong. Hal tersebut karena keterlibatan negara non-riparian yang cukup besar di Subregional Mekong (Biba, 2018: 633), sehingga Tiongkok tidak memiliki kendali atas agenda dan narasi di berbagai institusi seperti GMS dan MRC, khususnya terkait narasi penolakan pembangunan bendungan.

Kurangnya *soft power* Tiongkok dalam hidropolitik regional mengakibatkan timbulnya penolakan terhadap proyek bendungan serta memperburuk reputasi dan hubungan dengan negara-negara hilir. Selain itu, peran pasif Tiongkok dalam tata kelola perairan di Sungai Mekong juga merusak citranya di kawasan dan menghambat pembangunan *soft power*-nya di Subregional Mekong. *Soft power* dalam perairan lintas batas dapat dimanfaatkan untuk menolak isu-isu tertentu dan mempertahankan status quo yang menguntungkan salah satu negara riparian. *Soft power* juga memengaruhi pilihan yang dibuat atau dihindari dalam interaksi antar negara riparian di perairan lintas batas (Zeitoun dan Jagerskog, 2011: 11). Oleh karena itu, penting bagi Tiongkok untuk meningkatkan *soft power*-nya di Subregional Mekong.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana strategi yg dilakukan oleh Tiongkok untuk meningkatkan *soft power*-nya di Sungai Mekong?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana strategi yang dilakukan oleh Tiongkok untuk meningkatkan *soft power*-nya di Sungai Mekong.

1.4 Tinjauan Pustaka

Untuk memahami strategi Tiongkok dalam meningkatkan *soft power*-nya di Sungai Mekong, penulis mengelaborasi beberapa penelitian sebelumnya terkait pembahasan yang serupa. Penulis membagi beberapa penelitian ke dalam empat kategori, kategori pertama ialah mengenai persaingan geopolitik di Sungai Mekong dalam tulisan Yoshimatsu (2015) dan Busbarat (2020). Kategori kedua yaitu terkait diplomasi yang diterapkan oleh Tiongkok di Sungai Mekong dalam tulisan Zhifei (2015) dan Brauer & Kliem (2017). Kategori ketiga yaitu terkait *soft power* Tiongkok di Subregional Mekong dalam tulisan Lum et al (2008) dan Hwang

(2008). Serta keempat yaitu pembahasan terkait perubahan hidropolitik Tiongkok di Subregional Mekong melalui pembentukan LMC dalam tulisan Po & Primiano (2021) dan Grunwald (2020).

Mengenai persaingan geopolitik di Sungai Mekong, Yoshimatsu (2015: 191) beranggapan bahwa Sungai Mekong merupakan tempat persaingan geopolitik antara Tiongkok dan Amerika Serikat. Tiongkok dalam hal ini terus memperdalam keterlibatannya di kawasan Mekong melalui penyediaan dana untuk pembangunan melalui hubungan bilateral dan forum multilateral seperti GMS. Sementara itu, Amerika Serikat melancarkan kepentingannya dalam pembangunan Sungai Mekong melalui pembentukan *Lower Mekong Initiative* (LMI) pada tahun 2009 dan mulai memberikan berbagai dukungan di bawah inisiatif tersebut (Yoshimatsu, 2015: 191). Namun, menurut Busbarat (2020), tidak hanya AS yang terlibat dalam persaingan geopolitik dengan Tiongkok di Subregional Mekong. Keterlibatan eksternal di Subregional Mekong dipimpin oleh tiga kekuatan, yaitu AS, Jepang, dan Korea Selatan. Meskipun mereka memiliki tingkat keterlibatan yang berbeda, namun keterlibatan mereka terutama dipicu oleh upaya Tiongkok untuk semakin terlibat di Subregional Mekong (Busbarat, 2020).

Tinjauan literatur kedua yaitu mengenai diplomasi air Tiongkok di Sungai Mekong dalam tulisan Zhifei (2015) dan Brauer & Kliem (2017). Zhifei (2015: 625) menyatakan bahwa hubungan asimetris antara Tiongkok dan negara riparian yang lain menimbulkan rasa tidak aman atas pemanfaatan sumber daya air. Sehingga, beberapa negara riparian mencoba untuk membentuk aliansi dengan negara-negara non-riparian untuk menahan “kekuatan air” Tiongkok, yang kemudian memberikan dampak negatif pada hubungan Tiongkok dengan negara-negara riparian. Namun, keunggulan Tiongkok pada sumber daya air dapat menjadi modal diplomatik untuk mempromosikan tata kelola air regional yang selaras dengan kepentingan nasional Tiongkok. Tiongkok memanfaatkan posisi strategisnya tersebut untuk merumuskan strategi keamanan sumber daya air, salah satunya ialah melalui diplomasi air. Diplomasi air dapat digunakan sebagai strategi pencegahan konflik, manajemen

krisis, dan kerja sama regional (Zhifei, 2015: 646). Sementara itu menurut Brauer & Kliem (2017: 51), sama halnya dengan Laut Tiongkok Selatan (LTS), Sungai Mekong adalah tempat untuk meningkatkan pengaruh Tiongkok secara bertahap di Asia Tenggara. Dalam lingkup pengaruh, negara hegemon dapat mempengaruhi pilihan kebijakan aktor lain tanpa menggunakan paksaan militer, di mana Tiongkok menggunakan diplomasi air koersif sebagai kebijakan luar negeri Tiongkok di Sungai Mekong.

Kategori tinjauan literatur ketiga terkait dengan penggunaan *soft power* Tiongkok di Subregional Mekong dalam tulisan Lum et al (2008) dan Hwang (2008). Lum et al (2008: 1) menyatakan bahwa Tiongkok dalam meningkatkan pengaruhnya di Asia Tenggara sebagian besar bersifat ekonomi daripada militer (*hard power*), budaya, maupun politik. Pertumbuhan kemampuan Tiongkok untuk mempengaruhi tindakan negara lain sebagian besar berasal dari perannya sebagai sumber utama bantuan asing, perdagangan, dan investasi. Sementara itu, dalam kasus di Subregional Mekong, Hwang (2008: 54) menyatakan bahwa *agenda-setting* adalah salah satu strategi *soft power* yang diterapkan oleh Tiongkok. Tiongkok menempatkan diri secara strategis untuk mengarahkan *soft power*-nya dalam bentuk *agenda-setting* dalam pembangunan ekonomi DAS Mekong. Tiongkok berperan sebagai kontributor keuangan utama dari beberapa institusi di Subregional Mekong, seperti GMS dan MRC. Oleh karena itu, Tiongkok menempatkan dirinya dalam posisi untuk mengatur preferensi aktor lain melalui organisasi multilateral (Hwang, 2008: 55).

Terkait Pembentukan LMC, Po & Primiano (2021: 324) menyatakan bahwa tujuan dibentuknya LMC ialah sebagai strategi *institutional balancing* terhadap tekanan eksternal dari mekanisme lain yang ada. Beberapa institusi sebelum LMC yang terbentuk seperti GMS, MRC, dan AMBDC, mendapat pengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung dari negara non-riparian. Hal tersebut kemudian menghambat Tiongkok untuk mencapai kepentingannya di Sungai Mekong. Tiongkok lantas membentuk LMC sebagai strategi *institutional balancing* baik

secara inklusif yaitu dengan memasukkan negara-negara riparian dalam LMC, maupun secara eksklusif dengan mengecualikan negara non-riparian. Kemudian terkait peran LMC dalam tata kelola Sungai Mekong, Grunwald (2020: 86) menyatakan bahwa meskipun LMC tergolong baru dibentuk, LMC dapat mengatasi berbagai masalah dari negara-negara anggotanya, memecahkan beberapa masalah bilateral yang belum terselesaikan dan memungkinkan pemangku kepentingan untuk membangun kepercayaan dan mengatasi berbagai kesulitan terkait tata kelola Sungai Mekong (Grunwald, 2020: 87-88).

Berbeda dengan beberapa penelitian sebelumnya yang telah penulis rangkum, penulis dalam penelitian ini berfokus pada bagaimana Tiongkok menggunakan strategi diplomasi air untuk meningkatkan *soft power*-nya di Subregional Mekong melalui pembentukan LMC. Hal tersebut didasari oleh kepentingan Tiongkok untuk memanfaatkan potensi Sungai Mekong yang terhambat oleh berbagai kritik dan keterlibatan non-riparian. Beberapa institusi terkait pengelolaan air di Sungai Mekong mendapat banyak pengaruh dari non-riparian, seperti GMS, MRC, AMBDC dan beberapa institusi lain. Selain itu, rasa tidak aman akibat hubungan asimetris juga berdampak negatif pada hubungan Tiongkok dan negara riparian yang lain. Oleh karena itu, Tiongkok perlu untuk meningkatkan *soft power*-nya di Subregional Mekong untuk meningkatkan pengaruhnya.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Diplomasi Air

Meningkatnya kebutuhan untuk menempatkan tata kelola air lintas batas dalam domain kebijakan luar negeri membuat konsep diplomasi air atau istilah “hidrodiplomasi” mendapatkan perhatian baik dari pemangku kebijakan maupun akademisi. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bahkan telah menjadi kekuatan pendorong di tingkat internasional dalam mendukung diplomasi air sebagai instrumen kebijakan penting untuk menyelesaikan masalah air lintas batas (Zhang & Li, 2020: 2). Tidak ada definisi yang pasti mengenai diplomasi air, karena istilah

tersebut memiliki arti yang berbeda dan menyarankan tindakan yang beragam dan dalam cara yang berbeda. Menurut Huntjens et al., (2016: 22), diplomasi air mencakup semua tindakan oleh aktor negara dan non-negara yang dapat dilakukan untuk mencegah atau menyelesaikan konflik secara damai dan memfasilitasi kerjasama terkait dengan ketersediaan, alokasi, atau penggunaan air antara beberapa negara dan pemangku kepentingan.

Sementara itu, Li Zhang (2014: 27) mendefinisikan diplomasi air sebagai perilaku pemerintah untuk memecahkan masalah lintas batas terkait proyek kerjasama air dan produk yang berhubungan dengan air melalui diplomasi untuk memastikan kepentingannya dalam pembangunan lintas batas dan kerjasama sumber daya air. Kemudian menurut Schmeier (2018), diplomasi air merupakan instrumen untuk menyelesaikan perselisihan atas sumber daya air lintas batas. Diplomasi air memiliki tujuan untuk membentuk kerjasama, stabilitas kawasan, dan perdamaian. Diplomasi air berfokus pada ketidaksepakatan dan konflik. Namun, konflik dalam hal ini tidak didefinisikan sebagai perselisihan yang dilakukan dengan kekerasan. Sebaliknya konflik mencakup situasi di mana negara riparian bersaing menggunakan sumber daya yang langka yang dapat menyebabkan ketidaksepakatan yang mengacaukan komunitas, negara atau wilayah (Schmeier, 2018).

Terlepas dari berbagai perbedaan definisi, diplomasi air sebagai sebuah proses pada dasarnya berbeda dengan kerja sama air. Diplomasi air menyiratkan tingkat keterlibatan politik yang lebih tinggi. Diplomasi air bertujuan untuk mencapai tujuan jangka panjang yang memiliki cakupan lebih luas daripada manajemen krisis dan pencegahan konflik air. Tujuan jangka panjang ini dapat mencakup peningkatan keamanan dan stabilitas regional, mempromosikan integrasi regional, meningkatkan hubungan perdagangan, dan memperluas pengaruh geopolitik (Cuppari, 2017: 2). Diplomasi air memiliki tiga tujuan, yaitu: (1) mengatasi masalah air lintas batas melalui negosiasi, transaksi, dan kerjasama; (2) melayani strategi luar negeri negara secara keseluruhan melalui kerjasama air, negosiasi air,

bantuan air, pertukaran air, dan cara lain; dan (3) memperluas kerjasama ekonomi, politik, teknologi, kebijakan, dan sosial dengan negara lain melalui “air” untuk memajukan kepentingan nasional negara tersebut (Liao et al., 2017: 74).

Zhang & Li (2020: 2) menganggap diplomasi air sebagai elevasi masalah air ke domain kebijakan luar negeri dengan tujuan jangka panjang yang memiliki cakupan lebih luas daripada manajemen krisis air dan pencegahan konflik. Diplomasi air juga termasuk meningkatkan keamanan dan stabilitas regional, mempromosikan integrasi regional, meningkatkan hubungan perdagangan, dan meningkatkan pengaruh politik. Meskipun pemerintah pusat berperan sebagai aktor utama, diplomasi air pada dasarnya bersifat *multilayered process*, di mana diplomasi air dapat dilakukan oleh pemangku kepentingan lainnya seperti pemerintah daerah, organisasi regional dan internasional, serta *Non-Governmental Organization* (NGO) (Zhang & Li, 2020: 2).

Diplomasi air mencakup penerapan instrumen diplomatik atau politik serta instrumen teknis. Instrumen diplomatik melihat diplomasi air sebagai proses interaksi politik yang terjadi di antara para pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan, posisi, dan agenda yang seringkali bertentangan (Keskinen et al., 2021: 3). Instrumen diplomatik pada umumnya dilakukan melalui langkah-langkah seperti negosiasi, *good offices*, pencarian fakta bersama, serta mediasi dan konsiliasi. Sedangkan arbitrase dan adjudikasi hanya terjadi ketika semua langkah sebelumnya gagal (Subedi, 2003; Genderen & Rood, 2011: 10). Aktor yang terlibat dalam instrumen diplomatik diantaranya ialah politisi dan diplomat yang secara internasional aktif dalam diskusi perjanjian, serta hadir dalam komite teknis dan politik dalam *River Basin Organization* (RBO) (Genderen & Rood, 2011: 10).

Sementara itu, instrumen teknis diantaranya ialah menetapkan rencana pengelolaan wilayah sungai serta membentuk jaringan pemantauan bersama (Schmeier, 2018). Aktor yang terlibat dalam instrumen teknis diantaranya ialah ahli teknis, insinyur, ahli hidrologi, serta ekonomi (Genderen & Rood, 2011: 10). Menurut Kittikhoun & Staubli (2018: 657), kerangka diplomasi air memiliki kerja sama teknis di bidang

air berupa pengumpulan data dan informasi, pengelolaan dan pembagian, pemantauan dan prakiraan, pelaporan keadaan DAS, studi dan penilaian, serta pedoman teknis yang berfungsi sebagai dasar untuk memahami dan menangani masalah dari sudut pandang ilmiah. Berbagai landasan kerja sama teknis tersebut dapat dipraktikkan melalui tiga mekanisme yang berbeda namun saling terkait dalam memfasilitasi dan mendukung solusi terkait perselisihan, ketegangan, dan perselisihan air. Tiga mekanisme tersebut ialah landasan hukum, kelembagaan, dan strategis (Kittikhoun & Staubli, 2018: 657).

Gambar 1.3 Instrumen Teknis Diplomasi Air



Sumber: Kittikhoun & Staubli (2018)

Landasan hukum dibentuk dan dikembangkan untuk memantau dan menangani pemeliharaan aliran, kualitas air, pemantauan penggunaan air, berbagi data dan informasi, dan konsultasi tentang proyek infrastruktur, meletakkan dasar hukum yang kokoh dalam hal kewajiban internasional dalam berbagi dan memanfaatkan sungai lintas batas. Keberadaan landasan hukum kemudian berperan dalam melegitimasi mekanisme kelembagaan atau pembentukan institusi (Kittikhoun & Staubli, 2018: 660). Institusi tersebut pada gilirannya adalah kendaraan yang mempersiapkan dan mendukung strategi dan rencana dari setiap negara yang berada

pada aliran sungai lintas batas. Strategi dan rencana tersebut kemudian memberikan arahan dan panduan untuk mengatasi kebutuhan, tantangan, dan peluang di seluruh wilayah sungai yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh satu negara (Kittikhoun & Staubli, 2018: 660).

Selain instrumen teknis dan diplomatik, terdapat tiga aspek yang menjadi mekanisme kunci diplomasi air, yaitu *integrative*, *preventive*, dan *cooperative* (Keskinen et al., 2021: 3). Aspek integratif menggambarkan diplomasi air sebagai proses yang terdiri dari banyak pemangku kepentingan di berbagai sektor baik dalam pengaturan formal maupun informal. Kemudian aspek preventif memandang diplomasi air sebagai pendekatan mediasi perdamaian serta pencegahan dan mitigasi konflik. Aspek tersebut mencakup preventif, yaitu mencegah konflik di masa depan, serta restoratif yaitu rekonsiliasi dan pengurangan ketegangan yang ada, hal tersebut dapat dilakukan melalui promosi stabilitas dan perdamaian regional. Sementara itu, aspek kooperasi melihat diplomasi air sebagai proses yang mempromosikan dan mengandalkan kerja sama dan gagasan tentang manfaat bersama. Aspek ini memanfaatkan konsep-konsep seperti pembagian manfaat, kerjasama berkelanjutan dan kerangka kerja tata kelola air secara umum (Keskinen et al., 2021: 4).

1.5.2 Teori *Hydro-Hegemony*

Hidro-hegemoni mengacu pada hegemoni yang terjadi di DAS di mana kontrol atas aliran air lintas batas dikonsolidasikan oleh aktor yang lebih kuat (Zeitoun & Warner, 2006: 446). Dengan kata lain, negara di DAS yang lebih kuat dapat memanfaatkan keunggulannya dalam beberapa cara untuk memastikan konfigurasi yang menguntungkan. Namun, negara yang lebih kuat tidak selalu menggunakan *hard power* dalam mempertahankan kekuasaannya. Seringkali, negara yang lebih kuat lebih memilih untuk menggunakan *soft power* sehingga dapat diikuti oleh negara yang lain (Zeitoun & Warner, 2006: 446).

Terdapat empat bentuk kekuasaan yang dapat digunakan untuk menentukan situasi hidro-hegemonik, yaitu: *Geographical power*; *Material power*; *Bargaining power*; serta *Ideational power*. Empat pilar kekuasaan tersebut menjadi alat untuk menentukan negara hegemon dan non-hegemon di DAS. Yang pertama ialah kekuatan geografis, dalam hal ini ialah posisi negara riparian di DAS, yaitu di hulu atau hilir sungai. Posisi geografis negara riparian di DAS biasanya lebih menguntungkan jika negara tersebut terletak di hulu sungai. Hal tersebut karena suatu negara dapat secara bebas untuk memanipulasi arus, yaitu untuk membendung atau mengalihkannya (Cascão & Zeitoun, 2010: 31). Yang kedua ialah kekuatan material yang meliputi bidang ekonomi, militer, teknologi, sumber daya manusia, sumber daya air, serta luas wilayah (Cascão & Zeitoun, 2010: 31).

Kemudian yang ketiga ialah kekuatan tawar-menawar yang mengacu pada kemampuan aktor untuk menentukan parameter politik dari sebuah agenda. Hal ini juga terlihat dari kekuatan para aktor untuk mempengaruhi syarat-syarat negosiasi dan kesepakatan, melalui kemampuan mereka untuk memberikan atau mempengaruhi insentif yang dapat mendorong pihak yang lebih lemah untuk mematuhi (Cascão & Zeitoun, 2010: 32). Kemudian yang terakhir ialah kekuatan ideasional yang mengacu pada kekuasaan atas ide yang mewakili kapasitas negara riparian untuk memaksakan dan melegitimasi ide dan narasi tertentu. Singkatnya, kekuatan ideasional memungkinkan hegemon di DAS untuk mengontrol persepsi masyarakat baik di negaranya sendiri maupun di negara-negara riparian yang lain mengenai negara tersebut, sehingga dapat memperkuat legitimasinya. Kekuatan ideasional dapat dilakukan melalui struktur pengetahuan, wacana, sanksi maupun narasi (Cascão & Zeitoun, 2010: 32)..

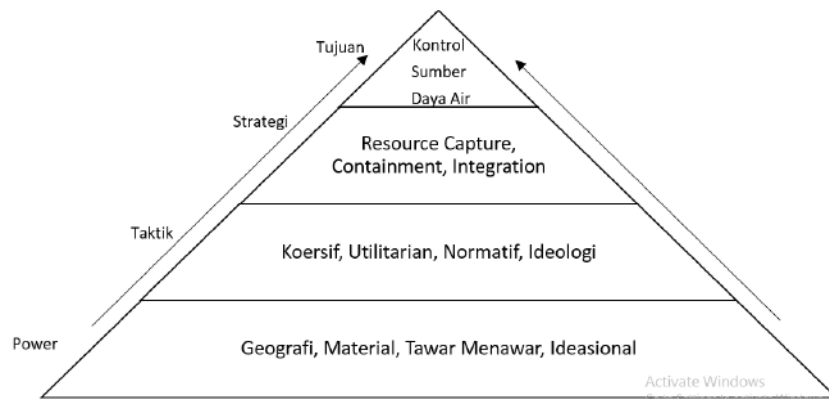
Tujuan utama suatu negara dalam mencapai posisi Hidro-hegemon ialah untuk mendapatkan kontrol atas sumber daya air. Hal tersebut menurut Zeitoun & Warner (2006) dapat dicapai melalui tiga strategi, yaitu *resource capture*, *containment*, serta *integration* (Zeitoun & Warner, 2006: 445). *Resource capture* atau penangkapan sumber daya merupakan strategi di mana Hidro-hegemon secara

sepihak membangun berbagai proyek yang mempengaruhi aliran sungai serta kualitas sumber daya air. Strategi tersebut tentu merugikan negara riparian lain khususnya yang terletak di bagian hilir. Kemudian *containment* mengacu pada upaya Hidro-hegemon untuk mengkooptasi non-hegemon serta mengintegrasikan atau menahan mereka dalam posisi asimetris. Dalam hal ini, Hidro-hegemon akan berusaha mempengaruhi riparian yang lebih lemah menuju kepatuhan, salah satunya ialah melalui perjanjian. Sedangkan integrasi mengacu pada upaya Hidro-hegemon untuk mendorong kepatuhan terhadap kesepakatan melalui insentif, misalnya ialah melalui pembentukan institusi bersama. Hal tersebut membuat pengelolaan sumber daya air lebih adil, sehingga konfigurasi hidro-hegemonik yang dihasilkan akan dianggap oleh negara riparian yang lain sebagai hal yang positif (Zeitoun & Warner, 2006: 445).

Beberapa strategi tersebut dapat dijalankan melalui serangkaian mekanisme untuk mendapatkan kepatuhan dari non hegemon, yaitu koersif, utilitarian, normatif, serta ideologis. Pertama, mekanisme koersif dapat dilakukan melalui kekuatan militer, tindakan rahasia, serta tekanan secara langsung. Kemudian mekanisme utilitarian digunakan untuk mendorong kepatuhan terhadap sikap pihak lain sebagai bujukan berupa pemberian imbalan atau keuntungan. Mekanisme ini juga mengarah kepada pembentukan aliansi melalui upaya diplomatik dan penggunaan prinsip-prinsip hukum internasional. Di dalam mekanisme ini, tindakan kerjasama dirasakan lebih efektif dan saling menguntungkan terhadap kepentingan masing-masing sehingga dapat menyebabkan hubungan antar negara lebih stabil. Kemudian yang ketiga mekanisme normatif yaitu dengan menggunakan suatu perjanjian yang bertujuan untuk menjaga status quo dan berfokus pada pemenuhan kepentingan masing-masing negara, meskipun perjanjian tersebut akan menghasilkan manfaat. Perjanjian dapat dilakukan dalam bentuk bilateral maupun multilateral. Sedangkan mekanisme ideologis yaitu melalui gagasan hidro-hegemon, dapat berupa sekritisasi isu atau menciptakan suatu wacana tertentu yang akan disetujui bersama (Zeitoun & Warner, 2006: 447-448).

Tiongkok dalam hal ini memiliki keunggulan dalam kekuatan geografi, material, tawar menawar, serta ideasional dibandingkan dengan lima negara riparian yang lain, sehingga Tiongkok memiliki posisi sebagai Hidro-hegemon di Sungai Mekong. Dalam kekuatan geografi, Tiongkok memiliki lokasi strategis di hulu sungai yang menguntungkan karena dapat mengontrol alokasi sumber daya air. Dalam kekuatan material, Tiongkok lebih unggul dalam bidang ekonomi, militer, sumber daya manusia, sumber daya air, serta luas wilayah. Kemudian, dalam kekuatan tawar menawar, posisi Tiongkok yang memilih untuk tidak memasukkan agenda pengelolaan sumber daya air di GMS dan memilih untuk menggunakan relasi bilateral ketimbang aktif terlibat di MRC menunjukkan posisi tawar menawar Tiongkok yang lebih kuat dibanding negara riparian lain di Sungai Mekong. Dalam kekuatan ideasional, Tiongkok seringkali menggunakan pembenaran bahwa proyek *hydropower* yang dibangun tidak berbahaya dan menawarkan banyak manfaat, serta wacana tentang berbagi data digunakan oleh keenam negara riparian (Rein, 2016: 147).

Gambar 1.4 Strategi dan Taktik Kontrol Sumber Daya Air

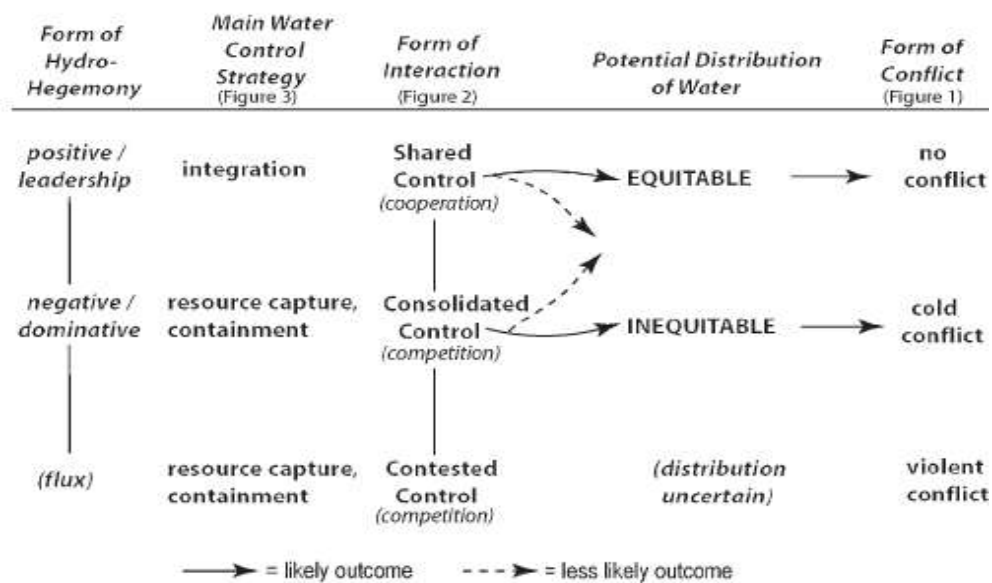


Sumber: Zeitoun & Warner (2006)

Terdapat dua bentuk hidro-hegemon, yaitu hidro-hegemoni positif serta hidro-hegemoni negatif. Hidro-hegemoni positif mengedepankan keadilan dalam pengelolaan sumber daya air yang biasanya dilakukan melalui kerja sama. Sebaliknya, hidro-hegemoni negatif cenderung eksploitatif dan tidak kooperatif

dalam memanfaatkan sumber daya air di DAS (Zeitoun & Warner, 2006: 438). Sifat Hidro-hegemon dalam hal ini menentukan bentuk interaksi antar negara riparian, serta mempengaruhi sejauh mana manfaat yang diperoleh negara riparian yang lebih lemah dari distribusi sumber daya air. Hal tersebut dijelaskan dalam Gambar 1.5 di mana hidro-hegemoni positif dalam upayanya mendapatkan kontrol sumber daya air ialah melalui strategi integrasi yang kemudian menghasilkan bentuk interaksi kooperatif. Hal tersebut kemudian menghasilkan distribusi sumber daya air yang adil serta risiko timbulnya konflik semakin kecil. Sementara itu, hidro-hegemoni negatif dalam upayanya mendapatkan kontrol sumber daya air ialah melalui strategi *resource capture* dan *containment* yang kemudian menghasilkan bentuk interaksi kompetitif. Hal tersebut kemudian menghasilkan distribusi sumber daya air yang tidak adil dan meningkatkan risiko terjadinya konflik.

Gambar 1.5 Kerangka Hydro-hegemony



Sumber: Zeitoun & Warner (2006)

Dalam kasus ini, Tiongkok yang ingin mendapatkan kontrol sumber daya air di Sungai Mekong telah melakukan strategi *resource capture* dan *containment*. Strategi *resource capture* dapat dilihat dari pembangunan 11 bendungan di wilayah hulu oleh Tiongkok sejak tahun 1986 yang mempengaruhi distribusi air di wilayah

riparian hilir lainnya. Tingginya sedimentasi di wilayah hilir, kekeringan saat musim kemarau, dan banjir disaat musim hujan disebut sebagai beberapa dampak yang merugikan enam negara riparian lainnya. Sedangkan strategi *containment* yaitu melalui berbagai perjanjian bilateral dan investasi Tiongkok di negara-negara riparian untuk mendapatkan kepatuhan negara riparian non-hegemon. Namun, kedua strategi tersebut memiliki kelemahan di mana Tiongkok dianggap menggunakan cara-cara yang mengarah pada hydro-hegemon negatif yang justru memunculkan banyak pertentangan, sehingga negara-negara non-hegemon dapat menggunakan strategi *counter-hegemony*. Dalam kasus ini, negara-negara non-hegemon Sungai Mekong melakukan kerja sama dengan negara di luar kawasan melalui pembentukan berbagai institusi.

Dalam situasi tersebut, Hidro-hegemon dapat melakukan strategi *integration* sebagai pilihan terakhir untuk mendapatkan kontrol atas sumber daya air. Strategi *integration* bertujuan agar konfigurasi hidro-hegemonik yang dihasilkan akan dianggap oleh negara riparian yang lain sebagai hal yang positif (Zeitoun & Warner, 2006: 445). Pembentukan LMC oleh Tiongkok dalam hal ini merupakan upaya Tiongkok untuk melakukan strategi integrasi melalui mekanisme utilitarian. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Zeitoun & Warner (2006: 455), bahwa Hidro-hegemon yang ingin membentuk hidrohegemoni positif paling mungkin ialah melalui pelaksanaan strategi integrasi (Gambar 1.5). Sementara itu, mekanisme utilitarian dipilih karena dapat saling menguntungkan dan mengarah pada distribusi sumber daya yang stabil. Hal tersebut bertujuan agar Tiongkok tetap mendapatkan kontrol atas sumber daya air di Sungai Mekong tanpa adanya perlawanan dari negara riparian yang lain.

1.6 Hipotesis

Berdasar pada kerangka pemikiran yang telah penulis sampaikan di atas, maka hipotesis yang dapat penulis ambil ialah strategi yg dilakukan Tiongkok untuk meningkatkan *soft power*-nya di sungai Mekong adalah dengan menerapkan

diplomasi air yang mengarah ke hidro hegemoni positif dengan mengintegrasikan negara riparian ke dalam LMC.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Definisi dan Operasionalisasi Konsep

1.7.1.1 Strategi

Strategi mencakup sebuah proses mengenai konsep atau cara dalam menggunakan sumber kekuatan atau sarana untuk melakukan kontrol atas keadaan demi mencapai tujuan yang diinginkan. Selain itu, strategi juga akan membantu memberikan arahan mengenai penggunaan kekuatan baik untuk kepentingan persuasif maupun koersif demi mencapai kepentingan (Yarger, 2006: 7). Jika dikaitkan dalam penelitian ini, strategi yang digunakan Tiongkok untuk meningkatkan *soft-power* di Subregional Mekong ialah strategi diplomasi air dengan membentuk LMC. Menurut Reiners et al (2010: 24) pendekatan multilateralisme memainkan peran yang penting dalam praktik diplomatik Tiongkok. Pembentukan institusi multilateralisme dipandang sebagai platform utama untuk mendamaikan berbagai kepentingan negara-negara di suatu kawasan serta untuk mencari solusi bersama melalui konsensus untuk masalah-masalah bersama. Dengan memprakarsai dan mendukung suatu institusi, Tiongkok juga mengamankan kepentingan dan statusnya sendiri di suatu kawasan.

1.7.1.2 Soft Power

Soft power adalah kemampuan mengubah pilihan aktor lain melalui bujukan atau persuasi untuk menapai tujuan kebijakan luar negeri. Sebagaimana diungkapkan oleh Joseph Nye, *soft power* hadir dalam bentuk kekuatan politik dan difusi ide (Nye, 2004; Kehl, 2011: 221). Kekuasaan politik adalah kapasitas untuk mengontrol keputusan politik dan menjamin kepatuhan. Sementara itu, kekuatan ideasional umumnya didefinisikan sebagai difusi ide, teknologi, budaya, dan nilai. Dalam kaitannya dengan hidropolitik lintas batas, *soft power* dibagi dalam dua dimensi, yaitu tawar-menawar dan ideasional (Zeitoun dan Allan, 2008; Sayan et

al., 2020: 757). Menurut Cascão dan Zeitoun (2013: 32), kekuatan tawar-menawar diterapkan ketika menawar dan membahas isu-isu yang umum yang berkaitan dengan aktor lain. Kekuatan tawar menawar pada umumnya menggunakan taktik dan strategi seperti *agenda-setting* dan keterkaitan isu. Sementara itu, kekuatan ideasional dilakukan salah satunya melalui wacana. Kekuatan ideasional memungkinkan masalah dibingkai oleh satu aktor sedemikian rupa sehingga penggambaran mereka diterima tanpa pertanyaan, atau bahkan secara tidak sadar oleh aktor lain (Zeitoun et al., 2010: 7). Dalam kekuatan ideasional, taktik dan strategi yang biasanya digunakan ialah konstruksi pengetahuan serta sekuritisasi (Sayan et al., 2020: 759). Dalam kasus ini, Tiongkok meningkatkan *soft power* di Subregional Mekong melalui *agenda-setting* berupa peningkatan integrasi ekonomi regional, serta melalui wacana yaitu pembentukan identitas bersama.

1.7.1.3 Diplomasi Air

Diplomasi air mencakup semua tindakan oleh aktor negara dan non-negara untuk mencegah atau menyelesaikan konflik secara damai dan memfasilitasi kerjasama terkait dengan ketersediaan, alokasi, atau penggunaan air antara beberapa negara dan pemangku kepentingan (Huntjens et al., 2016: 22). Diplomasi air mencakup instrumen teknis dan diplomatik. Terdapat tiga mekanisme teknis diplomasi air, yaitu hukum, kelembagaan, dan strategis (Kittikhoun & Staubli, 2018: 657). Tiga mekanisme tersebut diimplementasikan oleh Tiongkok dalam pembentukan LMC, mulai dari pembentukan badan hukum melalui perumusan *Sanya Declaration*, mekanisme kelembagaan melalui pembentukan LMC pada tahun 2015, serta mekanisme strategis melalui berbagai rencana dan strategi yang dipersiapkan dan didukung oleh LMC terkait permasalahan air di Sungai Mekong. Selain itu, instrumen diplomatik melalui kerjasama ekonomi serta pembentukan identitas bersama juga dilakukan Tiongkok melalui pembentukan LMC.

1.7.1.4 Hidro-hegemoni Positif

Hidro-hegemoni positif merupakan bentuk konfigurasi negara riparian hegemon di mana dalam upayanya mendapatkan kontrol sumber daya air ialah melalui strategi integrasi yang kemudian menghasilkan bentuk interaksi kooperatif (Zeitoun & Warner, 2006: 438). Hidro-hegemon yang ingin membentuk hidrohegemoni positif paling mungkin ialah melalui pelaksanaan strategi integrasi (Zeitoun & Warner, 2006: 455). Hidro-hegemon melakukan strategi integrasi sebagai strategi untuk mendapatkan kontrol atas sumber daya air. Strategi integrasi bertujuan agar konfigurasi hidro-hegemoni yang dihasilkan akan dianggap oleh negara riparian yang lain sebagai hal yang positif. Sementara itu, mekanisme utilitarian dipilih karena dapat saling menguntungkan dan mengarah pada distribusi sumber daya yang stabil (Zeitoun & Warner, 2006: 445). Dalam kasus ini, Tiongkok menerapkan strategi integrasi melalui Pembentukan LMC dan mekanisme utilitarian diterapkan melalui *benefit sharing* Sungai Mekong di bawah kerangka LMC.

1.7.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif yang melibatkan pengumpulan data untuk menguji hipotesis atau untuk menjawab pertanyaan mengenai status subjek penelitian saat ini. Sebuah studi deskriptif menentukan dan melaporkan apa adanya. Penelitian deskriptif adalah penelitian ilmiah yang menguraikan tentang peristiwa, fenomena, atau fakta secara sistematis yang berhubungan dengan wilayah atau populasi tertentu (Gay, 1992: 217). Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifatsifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nassaji, 2015: 129).

1.7.3 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini dimulai pada tahun 2010 di mana terdapat berbagai kritikan terhadap Tiongkok, baik dari negara riparian maupun non-riparian mengenai kekeringan yang parah di Sungai Mekong akibat pembangunan bendungan Xiaowan, serta adanya penolakan Tiongkok untuk membagi data dan

informasi tentang bendungan. Kemudian jangkauan penelitian ini berakhir pada tahun 2016 ketika LMC resmi dibentuk ditandai dengan pertemuan pertama pemimpin negara-negara LMC yaitu Kamboja, Tiongkok, Laos, Myanmar, Thailand, dan Vietnam serta permusan “*Sanya Declaration*” yang menetapkan 26 langkah konkret yang membahas dasar, sifat, kerangka kerja, dan tujuan LMC. Namun, penulis tidak menutup kemungkinan untuk menggunakan data di luar jangkauan penelitian apabila relevan dengan penelitian ini.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan melalui dua sumber, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui berita resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Tiongkok, negara-negara di kawasan Sungai Mekong, maupun negara di luar kawasan yang turut terlibat di Sungai Mekong. Sedangkan data sekunder diperoleh dari buku, jurnal maupun sumber penelitian lainnya yang relevan dengan subjek penelitian.

1.7.5 Teknik Analisis Data

Dalam membuktikan hipotesis dan menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif dengan tipe *qualitative content of analysis*. Analisis yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi upaya reduksi data dengan mencari data yang relevan dengan topik analisis, menyajikan data yang valid, dan kesimpulan berdasarkan analisis teori (Miles et al, 2014: 3). Selain itu, Ary (2010: 481) menyatakan bahwa, analisis data dalam penelitian kualitatif melibatkan upaya untuk memahami fenomena yang diteliti, mensintesis informasi dan menjelaskan hubungan, berteori tentang bagaimana dan mengapa hubungan muncul sebagaimana adanya, dan menghubungkan kembali pengetahuan baru dengan apa yang ada atau sudah diketahui.

1.7.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibagi dalam lima bab yang berisi penjelasan sistematis sesuai dengan bagiannya masing-masing. Bab pertama membahas mengenai latar belakang masalah, kerangka pemikiran, dan hipotesis penelitian, dan metode penelitian. Bab kedua membahas mengenai tata kelola sungai Mekong dan masalah yg ditimbulkan. Bab ketiga membahas mengenai diplomasi air tiongkok di sungai Mekong: dari hidro hegemon negatif ke positif. Bab keempat membahas mengenai integrasi ekonomi dan konstruksi identitas bersama sebagai upaya membangun *soft power*. Bab kelima adalah kesimpulan.