Analisis Penghentian Proyek Bendungan Myitsone oleh Myanmar terhadap Cina Tahun 2009-2012

Dwitya Paramita - 070912022

Program Studi S1 Hubungan Internasional, Universitas Airlanga

ABSTRACT

The background of this research is based on Myanmar's decision to halt China's investment, Myitsone dam, where China itself was the biggest investor in Myanmar for two periods, in 2009/2010 and 2010/2011. Through the analysis of domestic factors in foreign policy, this research will explain about the domestic conditions of Myanmar which influence its policy towards China. Furthermore, this research will analyze the policy with rational model decision making analysis by Graham T. Allison. The hypothesis proposed is Myanmar's decision to halt the Myitsone dam is caused by political instability in Myanmar. The decision is raised because Myanmar decision makers are rational actor, where China's investment –Myitsone dam- are less important than the political conflict happened in Myanmar's domestic. The purpose of this research then to analyze domestic factors that influence decision-making process based on cost and benefit.

Keywords: Myitsone dam, rational actor, cost and benefit, political instability.

Cina merupakan investor terbesar di Myanmar selama periode 2009/2010 dan 2010/2011. Melalui analisis faktor domestik dalam kebijakan luar negeri, akan diuraikan kondisi domestik Myanmar yang memengaruhi keputusan Myanmar terhadap Cina. Penelitian ini juga akan menganalisis melalui pengambilan kebijakan model rasional oleh Graham T. Allison. Hipotesis yang diajukan adalah keputusan Myanmar untuk menghentikan proyek bendungan Myitsone disebabkan oleh instabilitas politik di Myanmar. Keputusan tersebut diambil dikarenakan pengambil keputusan Myanmar merupakan aktor rasional, dimana investasi asing Cina -bendungan Myitsone- masih kalah penting dibandingkan dengan konflik politik dalam domestik Myanmar sendiri, yaitu antara Kachin dengan Myanmar. Penelitian ini kemudian bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor domestik yang mempengaruhi pengambilan kebijakan dan proses pengambilan kebijakan dengan berdasarkan pada cost dan benefit.

Kata-Kata Kunci: bendungan Myitsone, aktor rasional, cost dan benefit, instabilitas politik.

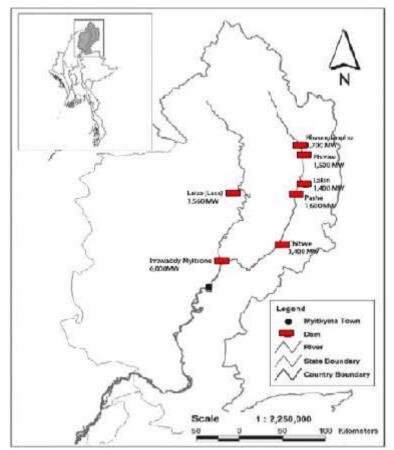
Dwitya Paramita

Myanmar merupakan negara di kawasan Asia Tenggara yang memiliki hubungan kerjasama yang kuat dengan Cina. Hal tersebut didukung dengan fakta letak geografis Myanmar yang berbatasan langsung dengan Cina dan menjadikan Myanmar sebagai mitra kerjasama strategis Cina, khususnya di bidang ekonomi (Kudo, 2006: 3). Terdapat beberapa faktor dasar yang menjadikan Myanmar sebagai mitra kerjasama stategis, diantaranya adalah stabilitas perbatasan, kerjasama ekonomi dan juga jalur transportasi energi (Sun, 2012a: 75).

Cina bagian selatan merupakan wilayah yang kurang mendapatkan distribusi energi. Oleh karena itu, Cina memfokuskan beberapa investasinya dalam pembagunan bendungan pembangkit listrik tenaga air (hydropower) (Li, 2011). Sebanyak kurang lebih 54% dari total investasi Cina dialirkan dalam proyek pembuatan bendungan tersebut. Pada Mei 2010, Myanmar dan Cina telah menandatangani sembilan perjanjian ekonomi, termasuk didalamnya proyek bendungan tenaga air dan bantuan dana sebesar 745 juta dolar Amerika Serikat oleh China Development Bank terhadap Kementerian Keuangan Myanmar (BBC, 2011). Perjanjian tersebut berisi pengimplementasian pembangunan tujuh bendungan yang berada di wilayah sungai Irrawaddy, Mali dan N'Mai di kawasan Kachin sebagai pemasok listrik bagi kawasan industri Cina.

Kachin merupakan kawasan yang terletak di bagian utara Myanmar dan berbatasan langsung dengan Provinsi Yunnan, Cina. Sungai Irrawaddy sendiri adalah sungai yang mengalir dari kawasan utara Myanmar hingga ke selatan. Sumber utama dari sungai Irrawaddy adalah sungai Mali dan sumber kedua sungai N'Mai. Pertemuan kedua sungai tersebut kemudian berada di kawasan Kachin yang kemudian menjadi lokasi pembangunan bendungan. Sungai tersebut juga merupakan sungai terbesar dan merupakan jalur transportasi komersial yang penting bagi Myanmar (Anonim, 2013). Bendungan Myitsone kemudian menjadi proyek bendungan terbesar yang akan dibangun.

Proyek pembangunan bendungan Myitsone terletak 37 kilometer dari ibukota Kachin, Myitkina. Proyek tersebut memiliki kapasitas total sebesar 6.000 mega watt. Pembangunan bendungan diperkirakan memiliki panjang 152 meter, tinggi 152 meter dan dengan kedalaman 290 meter, sehingga luasnya sekitar 766 km² (Anonim, 2011a). Area disekitar bendungan dikenal dengan kekayaan ekologinya dan merupakan salah satu dari delapan kawasan konservasi biodiversitas di dunia. Bagi masyarakat Kachin, lokasi pembangunan bendungan Myitsone merupakan kawasan yang sangat dilindungi dan dijadikan sebagai lambang nasional.



Peta 1. Peta Lokasi Proyek Bendungan di Kawasan Kachin

Sumber: Anonim, The Myitsone Dam on the Irrawaddy River: A Briefing

Setelah dimulainya pembangunan bendungan Myitsone, terjadi berbagai bentuk penolakan oleh kalangan masyarakat, baik dalam wilayah Kachin maupun masyarakat Myanmar secara luas (Anonim, 2011). Penolakan yang terus terjadi berujung pada munculnya konflik oleh tentara Kachin terhadap tentara Myanmar. Konflik tersebut kemudian menandakan ditinggalkannya perjanjian gencatan senjata selama 17 tahun antara Kachin dengan pemerintah Myanmar. Sebagian besar pertempuran tersebut terjadi di kawasan yang kaya akan sumber daya alam dan salah satunya berada pada kawasan proyek pembangunan bendungan Myitsone.

Pada 30 September 2011, Presiden Thein Sein mengirimkan surat pada parlemen yang berisi permintaan pemberhentian proyek pembangunan bendungan Myitsone dikarenakan adanya penolakan oleh warga sekitar proyek (Anonim, 2011b). Dalam hari yang sama kemudian pemerintah Myanmar menyampaikan pengumunan penghentian proyek secara

resmi dan penundaan berdasarkan durasi masa jabatan pemerintah yang ada. Dilaporkan pada akhir Januari 2012, terdapat lebih dari 55.000 pengungsi yang berada di kamp pengungsian kawasan perbatasan Cina.

Faktor Domestik dalam Kebijakan Luar Negeri dan Pengambilan Kebijakan Model Rasional

Rudolph J. Rummel (1968: 61-2) menyebutkan bahwa terdapat hubungan antara konflik dalam negeri dengan luar negeri. Rummel menyatakan pemerintah menuniukkan bahwa secara umum keagresifannya dalam hubungan luar negeri sebagai cara untuk menanggulangi ketidakstabilan dalam negeri. Dalam suatu sistem politik yang otoriter, pengambilan keputusan hanya terbatas pada beberapa tokoh tingkat tinggi dengan berdasarkan pada analisis-analisis obyektif terhadap keadaan dalam negeri. Hal tersebut kemudian memberikan hasil pada pengambilan kebijakan dengan resiko tinggi, seperti halnya memerintahkan perubahan tujuan, peran nasional, orientasi, ataupun tindakan yang mendadak (Holsti, 1988: 108).

Pada satu sisi, pengambil kebijakan menggunakan politik domestik sebagai bentuk dukungan akan suatu kebijakan luar negeri tertentu untuk kemudian dapat diimplementasi. Disisi lain, keputusan kebijakan luar negeri merupakan bentuk penyesuaian guna mempersempit resiko domestik. Hagan kemudian mendeskripsikan dinamika politik domestik yang memengaruhi kebijakan luar negeri dan memberikan tiga strategi alternatif, yaitu akomodasi, mobilisasi dan juga isolasi. Dalam strategi akomodasi, negara mengendalikan respon tekanan politik domestik dalam kebijakan luar negerinya. Strategi mobilisasi adalah strategi yang digunakan ketika negara berhadapan dengan pihak oposisi domestik dengan menyatakan legitimasi masing-masing. Hal tersebut dilakukan untuk mengurangi resiko yang dihasilkan pada level domestik. Strategi terakhir, yaitu isolasi kemudian menekankan pada pengurangan batasan domestik yang ada pada pilihan-pilihan kebijakan luar negeri (Hagan, n.d: 123).

Sumber-sumber yang dapat menjadi input dalam perumusan kebijakan luar negeri, yaitu diantaranya adalah sumber sistemik, sumber masyarakat, sumber pemerintahan dan sumber idiosinkretik. Sumber sistemik merupakan sumber yang berasal dari eksternal suaru negara, sedangkan sumber masyarakat, pemerintahan dan idiosinkretik berasal dari lingkungan internal negara (Perwita & Yani, 2006: 57).

Keputusan Myanmar untuk menghentikan pembangunan bendungan Myitsone di kawasan Kachin merupakan salah satu bentuk pengambilan kebijakan luar negeri dari pemerintah Myanmar terhadap Cina. Kebijakan luar negeri adalah sebuah proses pengambilan keputusan. Negara mengambil tindakan dikarenakan aktor-aktor dalam pemerintahan (decision maker) memilih tindakan tersebut (Stein, 2002). Salah satu cara dalam memahami proses pengambilan kebijakan dapat dilihat dalam model kebijakan rasional. Dimana tindakan suatu negara dianalisis dengan asumsi bahwa negara mempertimbangkan semua pilihan dan bertindak secara rasional untuk memaksimalkan keuntungan (Hara, 2011: 94).

Dalam model aktor rasional, negara digambarkan sebagai sebuah aktor individu rasional, memiliki pengetahuan yang sempurna terhadap situasi dan mencoba memaksimalkan nilai dan tujuan berdasarkan situasi yang ada. Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh negara dianalisis dengan asumsi bahwa negara tersebut mempertimbangkan pilihan yang ada dan bertindak secara rasional untuk memaksimalkan keuntungan (Hara, 2011: 94). Pemerintah dalam hal ini merupakan aktor utama dengan tugas meneliti seperangkat tujuan-tujuan, mengevaluasi berdasarkan keuntungan dan kemudian menentukan pilihan dengan keuntungan yang paling tinggi. Oleh karena itu kemudian kebijakan dalam paradigma ini dapat dikatakan sebagai pilihan nasional atau *national choice*.

Kebijakan yang dikeluarkan sebagai pilihan rasional memiliki beberapa komponen didalamnya, diantaranya adalah tujuan dan sasaran, alternatif, konsekuensi atau akibat dan juga pilihan (Allison, 1968: 8). Tujuan dan sasaran utama dari *rational choice* disini adalah keamanan dan juga kepentingan nasional. Oleh sebab itu, alternatif yang diajukan dalam pengambilan kebijakan adalah beragam dan juga dengan mempertimbangkan konsekuensi positif maupun negatif yang dapat ditimbulkan. Suatu pilihan atau kebijakan rasional merupakan *value-maximizing*. Jadi, aktor rasional, dalam hal ini *decision maker*, memilih alternatif dengan hasil tertinggi untuk kemudian dapat mencapai tujuan dan sasaran dalam keputusan kebijakannya.

Gambar 2. Pengambilan Kebijakan Model Rasional



Sumber: Goldstein & Pevehouse. "Foreign Policy", pg 128

Instabilitas Politik Domestik di Myanmar

Myanmar merupakan negara di kawasan Asia Tenggara yang memperoleh kemerdekaannya pada 4 Januari 1948. kepemimpinan oleh junta militer yang selama lima dekade telah membawa Myanmar menjadi salah satu negara termiskin di kawasan Asia Tenggara. Pelaksanaan pemilihan umum di Burma pada tahun 2010 adalah mengikuti referendum konstitusional pada tahun 2008 yang menyatakan bahwa pemerintah akan mengambil langkah transisi secara integral menjadi sebuah discipline-flourishing genuine multiparty democracy (Human Right Watch, 2010). Pemilihan umum tersebut merupakan pelaksanaan langkah kelima dari Seven-Point Roadmap to Democracy yang dikemukakan pada tahun 2003 sebagai konstitusi baru oleh State Peace and Development Council (SPDC) (Pedersen, 2010: 17). Selain itu, pemilihan umum juga mewujudkan transformasi dari pemerintah militer ke pemerintahan pilihan rakyat (China Radio International, 2010).

Pemilihan umum pada 7 November 2010 merupakan pemilihan umum pertama dalam 20 tahun terakhir dan diikuti oleh 3000 calon dari 37 partai politik dan 82 calon independen. Mereka memperebutkan lebih dari 1000 kursi baik dalam Dewan Rakyat Parlemen Uni, Dewan Nasional dan Parlemen Provinsi. Dalam pemilihan tersebut kemudian The Union Solidarity and Development Party (USDP) mendapatkan suara terbanyak dan menjadikannya sebagai partai non-militer pertama yang memenangkan pemilihan umum. USDP berhasil meraup tujuh puluh lima persen kursi pada level nasional dan memberikannya kontrol pada majelis yang ada dalam parlemen. Kemenangan USDP telah mengalahkan dua partai oposisi terbesar yang ada yaitu National Democratic Front dan Democratic Party Burma.

Kemenangan yang diperoleh USDP membawa Myanmar untuk kemudian menjalankan model pemerintahan baru yaitu 'new civilian government' yang mulai dilaksanakan pada bulan Maret (Kudo, n.d: 1). Pemerintahan model baru tersebut kemudian dipimpin oleh Presiden Thein Sein, mantan Perdana Menteri Myanmar pada masa pemerintahan militer. Dipimpinnya Myanmar oleh Presiden Thein Sein yang sebelumnya merupakan pemimpin militer menjadikan pemerintah USDP sebagai perpanjangan tangan dari militer dengan ditanamkannya pula prospek bagi demokratisasi dan reformasi ekonomi.

Dibawah kepemimpinan Presiden Thein Sein, pemerintahan Myanmar telah melakukan beberapa reformasi, seperti pembebasan ribuan tahanan, termasuk didalamnya tahanan politik, menawarkan kesepakatan damai terhadap etnis minoritas dan juga meminimalkan sensor media (BBC, 2012). Dalam pidato inagurasinya di bulan Maret, Presiden Thein Sein menyatakan prioritas yang akan diutamakan dalam masa kepemimpinannya. Prioritas tersebut meliputi peningkatan sektor pendidikan, mengakhiri praktek korupsi, dan juga perlindungan terhadap lingkungan (Human Right Watch, 2012: 2).

Kontroversi paska terpilihnya Thein Sein sebagai Presiden Myanmar adalah pertemuannya dengan pemimpin partai pro-demokrasi, National League for Democracy (NLD), Aung San Suu Kvi, vang sebelumnya telah memboikot pemilihan umum di bulan November. Selain memimpin sejumlah perubahan dalam level domestik, Thein Sein menunjukkan aksinya pada level internasional, yaitu mengunjungi Amerika Serikat dan melakukan wawancara dengan media internasional, diantaranya Washington Post pada Januari 2011. Dalam wawancaranya, Thein Sein mengemukakan tujuannya yaitu untuk mewujudkan perdamaian dan stabilitas di kawasan Myanmar dan juga meningkatkan pembangunan ekonomi (BBC, 2012).

Beberapa tantangan yang harus dihadapi Presiden Thein Sein adalah perlawanan bersenjata yang dilakukan oleh Democratic Karen Buddhist Army (DKBA) paska pemilihan umum 2010. Perlawanan yang dilakukan di perbatasan membuat munculnya pengungsi dengan jumlah sekitar 20.000 orang ke wilayah Thailand. Perlawanan yang dilakukan oleh DKBA tersebut terhadap tentara Myanmar menandakan berakhirnya perjanjian gencatan senjata yang telah bertahan selama enam belas tahun (Human Right Watch, 2012: 3). Dilanjutkan pada bulan Maret 2011, pertempuran kembali terjadi. Kali ini diawali oleh serangan dari tentara Myanmar terhadap Shan State Army-North, dan menandakan berakhirnya perjanjian gencatan senjata sejak tahun 1989. Perlawanan oleh tentara Myanmar tersebut dikarenakan tekanan dari tentara Shan terhadap pemerintahan untuk membentuk government-controlled

Dwitya Paramita

people's milita (Human Right Watch, 2012: 3). Pertempuran tersebut kemudian juga mengakibatkan pengungsi yang diperkirakan berjumlah 30.000 orang.

Semenjak memperoleh kemerdekaannya, Myanmar dikenal dengan of majoritarian nationalism, dikarenakan kekuatan strona streak politik di Yangon dikuasai secara eksklusif oleh mayoritas Bamar. Pada masa kepemimpinan nasionalisme mayoritas oleh Jenderal Ne Win militarisme dan Buddhisme meniadi (1962-1988). dasar perkembangan politik dengan ideologi resmi yang dianut adalah Burmese Way to Socialism (Guo, 2009: 19). Dua karakteristik utama dari budaya politik Myanmar pada masa tersebut adalah keinginan pemerintah untuk memonopoli sektor sumber daya dan juga pemerintahan yang mempertahankan diskursus akan 'kebangsaan' dalam mempertahankan legitimasinya (Narayanan, 2011: 255).

Wilayah Myanmar yang berbatasan dengan banyak negara di kawasan Asia kemudian menjadikannya sebagai rekan kerjasama baik dalam ekonomi maupun bisnis. Negara-negara yang memiliki kedekatan secara teritori diantaranya adalah Bangladesh, India, Laos, Thailand dan Cina. Myanmar kemudian menjadi 'jembatan darat' bagi negara-negara ASEAN terkait dengan kerjasamanya dengan kawasan Asia lainnya (East Asia Study Center, 2009: 4).

Hubungan kerjasama antara Cina dan Myanmar telah berjalan semenjak 8 Juni 1950 hingga saat ini. Bagi Cina, letak Myanmar merupakan koridor ideal bagi kawasan Cina bagian baratdaya, seperti diantaranya provinsi Yunnan, Sichuan, Guizhou, Tibet dan lainnya. Kerjasana ekonomi yang dilakukan antara Myanmar dan Cina banyak dihasilkan dari kesepakatan yang dilakukan oleh junta militer Myanmar. Sebagai hasilnya, banyak kawasan ekonomi dalam skala besar yang didominasi oleh elit-elit militer dan pihak lain yang memiliki akses pada sektor formal pemerintah (Nyein, 2009: 641). Tahun 2010 menggambarkan tahap perubahan Myanmar dalam bidang ekonomi dengan lebih berintegrasi terhadap ekonomi dunia. Pada 2011, menciptakan Special Economic Zone Law sebagai mekanisme legal bagi pemerintahan dalam mempromosikan investasi asing pada zona industri spesial (Woods, et al, 2012: 10).

Dinamika politik yang ada di Myanmar telah terjadi sejak sebelum kemerdekaan. Inggris telah menjadikan Myanmar sebagai negara kolonial sejak tahun 1824 hingga akhirnya memerdekakan Myanmar pada Januari 1948. Hal tersebut kemudian ditambah dengan adanya konflik antara pemerintah Burma dengan kelompok etnis yang ada. Salah satunya kemudian adalah hubungan antara masyarakat Kachin

dengan pemerintahan Myanmar yang pada tahun 2011 kembali memanas. Terdapat berbagai gencatan senjata yang dilancarkan oleh pihak Kachin terhadap tentara Myanmar dan juga sebaliknya.

Masyarakat etnis Kachin memiliki tentara sendiri yang dinamai Kachin Independence Army, yaitu pasukan dibawah komando dari Kachin Independence Organization (KIO). Pada bulan Februari 1994, KIO dan pemerintah Myanmar menandatangani perjanjian gencatan senjata untuk menghentikan perlawanannya terhadap pemerintah (Keenan, 2012: 6). KIO yang dalam hal ini mewakili masyarakat Kachin, beserta sepuluh kelompok etnis lain menyetujui adanya kerjasama dengan State Law and Order Restoration Council (SLORC) terkait dengan pengembangan wilayah masing-masing.

Konflik antara etnis Kachin dengan pemerintahan militer Myanmar yang sudah terjadi dalam jangka waktu yang lama semakin memburuk sejak pembangunan bendungan Myitsone dimulai pada tahun 2009. Wilayah hulu dan utara dari proyek merupakan lokasi dari KIO. KIO percaya bahwa pembangunan bendungan tersebut membahayakan mata pencaharian masyarakat tradisional Kachin dan juga keamanan biodiversitas yang ada. Selain itu, dengan adanya relokasi rencana juga membuat pihak KIO percaya bahwa hal tersebut merupakan kepentingan pemerintah Myanmar dalam mengontrol pasukan militer Kachin (Anonim, 2011a).

BLE 1. MAJOR ARMED FORCES IN BURMA, OCTOBER 2011 Marros Estimuted Estimated Geaselire Arsenal Combat Strength Agreements and Wespoory 2011 Combat Fatalities Government 400,000 50,000 Hoeyy plue Air Forcu 25,000 15,000 Honey a Won. Kachin 10.000 8,600 Broken Henry Around 30 Independence Army Shen State Army South 4.000 3.000 Nie Medium Ferm 2,000 1,500 Broken Light Unknown Shon State Army Karen National 4.500 Democratic Karen Ruddhist Army 4,500 4,000 Partly broken Medium Unknown Unknown Tennation Mon National Liberation Arroy Unknown Light Linknown Kerenni Army 1500 1200 No Unknown **Border Guard Force** Splinter groups Unknown Unicoower Light Griknower No Source: Ball and Farrelly, 2011

Tabel 3. Kekuatan Militer Etnis di Myanmar

Sumber: Nicholas Farrelly, Four question about the Kachin war, (November, 2012) dalam http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2012/11/15/four-questions-about-the-kachin-war/ (diakses pada 10 November 2013)

Dengan tidak tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak, telah terjadi beberapa serangan berupa peledakan dan pengeboman oleh masyarakat Kachin pada tahun 2010. Salah satunya kemudian pada 17 April 2010 dimana terdapat sepuluh pengeboman secara terpisah di kawasan pembangunan bendungan Myitsone yang memakan korban tewas empat orang pekerja Cina, 12 korban luka-luka dan mengakibatkan kerusakan beberapa gedung (Anonim, 2011b). Puncak perlawanan Kachin terjadi ketika pada September 2010, KIO secara formal menolak rencana pemerintah Myanmar untuk menerima Border Guard Force (BGF) sebagai komandan militer diatas KIA (Kaung, 2011).

Pertempuran senjata antara KIA dengan pasukan Myanmar berlanjut pada 9 Juni 2011, dimana terjadi pertempuran antara pasukan Myanmar dengan KIA di wilayah Bhamo dan di dekat bendungan Dapein. Hal tersebut diiringi juga dengan meledaknya beberapa bom di Myitkina, ibukota Kachin (Anonim, 2011a). Ledakan bom kemudian menandakan ditinggalkannya perjanjian gencatan senjata selama 17 tahun antara Kachin dengan pemerintah Myanmar. Sebagian besar pertempuran tersebut terjadi di kawasan yang kaya akan sumber daya alam dan salah satunya berada pada kawasan proyek pembangunan bendungan Mvitsone (Anonim, 2011a). Pada September 2011, KIA memblokir akses material konstruksi menuju lokasi bendungan, yaitu di dekat perbatasan Cina-Myanmar, Laiza. Konflik antara KIA dengan tentara Myanmar terus berlangsung hingga pada 30 September 2011, Presiden Thein Sein mengumumkan untuk menghentikan proyek pembangunan bendungan Myitsone selama masa jabatannya sebagai Presiden, yaitu hingga tahun 2015.

Cost dan Benefit Myanmar terkait Penghentian Proyek Bendungan Myitsone

Pembangunan bendungan Myitsone terletak di sungai Irrawaddy pada pertemuan antara dua sungai yang dikenal sebagai tempat yang suci. Jika kemudian bendungan Myitsone telah beroperasi, hal tersebut dapat menenggelamkan situs-situs budaya dan historis yang berada di sungai Mali dan N'mai Hka. Proyek bendungan Myitsone dibangun di kawasan yang terkenal dengan keaneka ragaman biodiversitas di dunia dan merupakan prioritas konservasi global (Ejolt, 2011: 1). Kawasan yang akan menjadi tempat penampungan air bendungan merupakan lokasi yang dihuni oleh berbagai hewan, seperti diantaranya adalah beruang, macan tutul, gajah, panda merah dan berbagai spesies kera.

Sebelum bendungan Myitsone dibangun, sungai Irrawaddy telah terancam secara ekologi dikarenakan deforestasi dan erosi yang secara cepat terjadi. Konstruksi pembangunan bendungan mengakibatkan penebangan pohon di hutan dan hal tersebut membahayakan ekosistem flora dan fauna yang ada (Burma Rivers Network, 2009). Selain itu adanya tambang emas, industrialisasi dan polusi air telah memengaruhi ekosistem di sekitar sungai.

Kekhawatiran terbesar oleh para aktivis lingkungan terkait dengan pembangunan bendungan Myitsone adalah terjadinya banjir yang dapat membahayakan habitat hewan, baik di hutan maupun di sungai itu sendiri. Sungai Irrawaddy dikenal sebagai habitat dari lumba-lumba Irrawaddy yang hampir punah. Selain itu juga, konstruksi bendungan terletak 100 kilometer dari kawasan rawan gempa bumi, Sagaing. Pada tahap awal konstruksi bendungan, telah terjadi beberapa masalah geologi, termasuk didalamnya runtuhnya terowongan dan juga isu gempa bumi. Jika bendungan runtuh, hal tersebut dapat membanjiri kawasan Kachin dengan 150.000 penduduk yang hanya terletak 40 kilometer arah selatan bendungan (Anonim, 2013).

Sungai Irrawaddy dikenal dengan sebutan 'mother river' oleh warga Myanmar. Dengan dibangunnya bendungan, maka selain memberikan akibat negatif pada daratan juga pada perairan sendiri, dimana habitat ikan akan terganggu dengan adanya pembangunan. Selain itu juga dapat memungkinkan untuk menimbulkan aliran sedimen hingga ratusan kilometer. Selain berdampak pada lingkungan di sekitar sungai Irrawaddy, proyek pembangunan bendungan juga menyebabkan ribuan masyarakat harus meninggalkan tempat tinggalnya. Hal tersebut kemudian menyebabkan munculnya protes baik pada level nasional maupun lokal. Cina dalam hal ini mengenyampingkan akan pembangunan berkelanjutan dan juga dampak yang dapat ditimbulkan terhadap lingkungan serta sosial (Sun, 2012b: 57).

Konflik yang terjadi antara Kachin dan Myanmar tidak hanya memberikan dampak negatif terhadap lingkungan maupun hak asasi manusia, melainkan juga banyaknya pengungsi yang ada. Konflik antara Kachin dan Myanmar semenjak Juni 2011 menyebabkan 75.000 penduduk diharuskan untuk meninggalkan rumahnya. Termasuk didalamnya 10.000 pengungsi yang menyelamatkan diri di perbatasan Cina (Altsean Burma, 2012: 4). Selain itu, terjadi pula perusakan sebanyak 66 gereja Kristen dan juga 364 desa yang secara penuh atau sebagian diabaikan oleh pemerintah pusat.

Terkait dengan ekonomi, pengurangan investasi oleh Cina terhadap Myanmar pada tahun 2012 merupakan hasil yang didapat akan sikap 'China-unfriendly' oleh Myanmar. Cina dalam hal ini kemudian memberikan peringatan terhadap perusahaannya akan meningkatnya resiko politik terkait dengan investasi Cina di Myanmar (Sun, 2012c: 2). Dengan semakin berkurangnya aliran investasi oleh Cina di Myanmar,

Dwitya Paramita

investasi yang dilakukan oleh negara non-Cina pada periode fiskal 2012/2013 dapat dikatakan jauh dari cukup untuk dapat menutupi penurunan drastis akan investasi Cina. Seperti diketahui sebelumnya bahwa Cina merupakan pasar yang besar bagi Myanmar. Pengurangan investasi Cina kemudian menyebabkan jumlah investasi asing di Myanmar turun sebesar 1,42 miliar dolar Amerika Serikat pada tahun 2012, dimana menurut pemerintahan Myanmar sebelumnya juga mengalami penurunan dari awalnya 4,64 miliar dolar Amerika Serikat dan 20 miliar dolar Amerika Serikat (Gronholt-Pedersen, 2012).

Lebih rinci kemudian, berdasarkan data resmi Myanmar, pada Desember 2011, nilai total investasi Cina di Myanmar adalah sebesar 13,95 miliar dolar Amerika Serikat (Chinese Embassy, 2012). Namun pada September 2012, nilai komulatif FDI Cina hanya bertambah sebesar 190 juta dolar Amerika Serikat menjadi 14,14 miliar dolar Amerika Serikat berdasarkan pernyataan dari Presiden Thein Sein (Xinhua News Agency, 2012). Hal tersebut menandakan penurunan yang sangat drastis jika dibandingkan pada periode 2010 dan 2011. Paska dihentikannya proyek bendungan Myitsone, Cina dilaporkan tidak lagi melakukan investasi besar di Myanmar. Pihak Cina dalam hal ini lebih memilih untuk mempertahankan kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai sebelumnya dengan pihak pemerintahan Myanmar.

Tiga investasi penting di Myanmar oleh Cina paska transformasi Myanmar adalah investasi pada bendungan Myitsone, tambang tembaga Letpadaung dan pipa minyak dan gas Cina-Myanmar (Sun, 2012c: 3). Bendungan Myitsone dihentikan oleh pemerintah pada September 2011 hingga paling tidak saat masa berakhir kepemimpinan Presiden Thein Sein pada 2015. Setelah itu pada November 2012, operasi tambang Letpadaung juga ditunda pengerjaannya terkait dengan adanya demonstrasi oleh warga lokal. Kondisi domestik Myanmar yang tidak pasti kemudian menjadi salah satu alasan Cina untuk mengurangi investasinya di Myanmar. Jika dahulu investasi Cina yang masuk hanya membutuhkan kesepakatan dengan pemerintahan pusat, maka sekarang proses kesepakatan investasi lebih rumit dengan adanya berbagai kondisi yang harus dipenuhi dari pemerintahan, parlemen dan militer, baik pada level sentral maupun lokal (Sun, 2012b: 63).

Keberhasilan warga Myanmar dalam usahanya untuk memberhentikan proyek pembangunan bendungan Myitsone menjadikan masyarakat Myanmar menjadi lebih vokal dan proaktif terkait dengan investasi Cina lainnya di Myanmar. Salah satu targetnya kemudian adalah pembangunan pipa gas dan minyak oleh China National Petroleum Company (CNPC). Selain itu pula proyek tambang tembaga Mongywa oleh China North Industries Companu (NORINCO) juga mendapatkan

komplain dan tuntutan hukum dari petani setempat terkait dengan polusi yang ditimbulkan dari pertambangan (Mann, 2012).

Sejak awal pembangunan bendungan Myitsone pada tahun 2009, masyarakat Kachin sudah menunjukkan penolakannya. Penolakan tersebut kemudian diwujudkan diantaranya dalam bentuk tulisan grafiti "No dam" dan "No Myitsone" yang berada pada jembatan dan tempat umum lainnya di Myitkina, ibukota Kachin. Dengan semakin meluasnya bentuk protes akan pembangunan bendungan, pada 16 Maret 2011 Ketua KIO, Lanyaw Zawng Hra, melayangkan surat resmi pada Presiden Republik Rakyat Cina, Hu Jin Tao, untuk menghentikan proyek pembangunan bendungan Myitsone di sungai Irrawaddy. Pada surat tersebut kemudian disebutkan bahwa pembangunan bendungan serta enam proyek pembangkit listrik tenaga air lainnya dapat menyebabkan terjadinya perang sipil antara KIO dengan tentara Myanmar yang berjaga di sekitar proyek dan KIO tidak bertanggungjawab jika perang sipil benar-benar terjadi (Linn, 2011). Selain itu KIO juga mengirimkan surat yang ditujukan pada ketua Partai Komunis Cina.

Pada awal tahun 1990, Amerika Serikat, Uni Eropa dan negara lain memberikan hukuman ekonomi terhadap Myanmar setelah kepemimpinan junta militer yang ada berakhir pada demonstrasi politik. Pada tahun 2005 kemudian, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Condoleeza Rice menjuluki Myanmar seperti halnya Korea Utara, Iran dan Kuba, yaitu sebagai "outpost tyranny" (Olson, 2012). Hukuman yang diterima kemudian membuat Myanmar lebih dekat terhadap Cina. Namun, paska pemilihan umum 2010 dan terpilihnya Thein Sein sebagai Presiden serta berubahnya alur politik Myanmar untuk menjadi lebih demokratis, Amerika Serikat kembali melakukan beberapa pendekatan kembali terhadap Myanmar.

Tahun 2009, Amerika Serikat meluncurkan kebijakan baru terkait dengan dialog langsung pada level senior kepada otoritas Myanmar. Adanya dialog tersebut menandakan awal perkembangan hubungan antara Myanmar dengan Amerika Serikat (Sett, n.d. 4). Amerika Serikat kemudian menjalankan beberapa langkah signifikan terhadap Myanmar, diantaranya adalah pemberian bantuan yang dijanjikan oleh Presiden Barack Obama sebesar 170 juta dolar Amerika Serikat selama dua tahun semeniak kedepan iika Myanmar 2011 terus pemerintahannya. Selain itu Presiden Barack Obama juga mengunjungi Myanmar pada November 2012, tidak lama setelah diberlakukannya kembali pelaksanaan misi oleh Agensi Amerika Serikat untuk Pembangunan Internasional di Myanmar, dan memberikan pidatonya di Universitas Yangon (Olson, 2012). Namun disisi lain, Amerika Serikat juga mendesak Myanmar untuk segera menyelesaikan konflik yang ada

antara pemerintahan dengan kelompok etnis yang ada terkait dengan hubungan kerjasama jangka panjang.

Langkah-langkah lain yang dilakukan oleh Amerika Serikat dalam hubungannya dengan Myanmar adalah dengan menjalankan kembali misi USAID di Yangon dan memulai proses pencabutan hukuman ekonomi Myanmar untuk meringankan larangan ekspor dari Amerika Serikat dan kesepakatan baru akan investasi. Dengan adanya bantuan dari Amerika Serikat tersebut kemudian menjadi syarat bagi Myanmar untuk terus memperbaiki penanganan hak asasi manusia dan juga demokrasi agar lebih baik. Departemen Luar Negeri Amerika Serikat kemudian tetap memberikan pembatasan bagi perusahaan Amerika Serikat untuk tidak bekerja sama dengan perusahaan yang masih terkait dengan militer Myanmar sebagai bentuk dari aksi demokratisasi Amerika Serikat.

Hubungan kerjasama antara Myanmar dengan Amerika Serikat ke depannya dapat dikatakan memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak. Bagi Myanmar, kerjasama yang dijalankan dengan Amerika Serikat dapat memberikan akses terkait dengan pinjaman finansial, meningkatkan bantuan finansial dan juga kesempatan pembangunan yang lebih besar. Disisi lain, Myanmar bagi Amerika Serikat dapat menjadi kesempatan dalam mendukung demokratisasi negara, investasi dan juga sebagai pembendung Cina (Schwartz & Albert, 2013). Kedekatan kedua negara juga dapat dilihat dari rencana investasi yang disusun oleh Departemen Luar Negeri Amerika Serikat pada beberapa sektor utama yang ditargetkan (Wan, 2012). Hillary Clinton mengatakan bahwa Washington akan mengeluarkan lisensi untuk mengijinkan investasi Amerika Serikat kedalam perekonomian Myanmar, dan perusahaan jasa energi, pertambangan serta finansial untuk secara bebas mencari kesempatan kerjasama dengan negara Myanmar (Quinn & Eckert, 2012).

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa keputusan pemerintahan Myanmar untuk menghentikan proyek pembangunan bendungan Myitsone merupakan keputusan yang diambil dengan berdasar pada kondisi dalam negeri Myanmar yang tidak stabil atau terjadinya instabilitas politik domestik di Myanmar. Adanya konflik antara tentara Kachin dengan tentara Myanmar yang berkelanjutan sejak diawalinya pembangunan bendungan Myitsone menjadi pertimbangan pemerintah Myanmar dalam pengambilan keputusan. Untuk menanggulangi ketidakstabilan dalam negeri, pemerintah akan menunjukkan keagresifannya dalam hubungan luar negeri. Cina yang

telah bertahun-tahun menjadi rekan kerjasama ekonomi Myanmar dan telah menanamkan investasi dalam jumlah besar, menerima keputusan Myanmar untuk menghentikan proyek bendungan secara sepihak.

Benefit dari keputusan pemerintahan Myanmar untuk menghentikan proyek bendungan adalah hubungan antara Myanmar dan Amerika Serikat yang semakin erat. Myanmar yang mulai menunjukkan reformasinya menarik perhatian Amerika Serikat untuk membuka hubungan kerjasama. Amerika Serikat juga bersedia untuk memberikan bantuan secara finansial dan juga membuka peluang investasi. Namun disisi lain, keputusan Myanmar memberikan cost yaitu dengan semakin menurunnya investasi dari Cina terhadap Myanmar. Cina yang sebelumnya merupakan sumber investor terbesar kemudian secara drastis menurunkan investasinya. Hal tersebut kemudian merupakan konsekuensi yang diterima oleh Myanmar, yaitu dengan menerima resiko berkurangnya sumber investasi dari Cina dan menyelesaikan permasalahan domestik dengan kebijakan penghentian proyek pembangunan bendungan.

Dari data dan penjelasan yang ada, dibuktikan bahwa instabilitas politik domestik Myanmar menjadi alasan bagi pemerintah Myanmar untuk menghentikan proyek bendungan. Instabilitas politik domestik disini secara jelas ditujukan pada konflik yang terjadi antara tentara Kachin dengan tentara Myanmar sejak tahun 2010 hingga akhirnya diambil kebijakan untuk menghentikan proyek bendungan. Jika dilihat dari model pengambilan kebijakan rasional, maka keputusan yang diambil oleh pemerintah Myanmar merupakan keputusan yang dinilai dapat mewakili tujuan nasional dan memperoleh hasil yang maksimal bagi pemerintahan Myanmar, yaitu dalam hal ini adalah kondisi politik domestik yang lebih stabil.

Daftar Pustaka

Buku

- Allison, Graham T., Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process and Bureaucratic Politics, (Agustus, 1968), The Rand Corporation, California
- Goldstein, Joshua S. & Jon C. Pevehouse. "Foreign Policy", (2006), dalam *International Relations Seventh Edition*, Pearson Longman
- Hara, Abubakar Eby, *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri*, (April, 2011), Bandung: Nuansa
- Holsti, K. J., ed. M. Tahir Azhary, *Poitik Internasional kerangka untuk analisis Jilid 2*, (1988), Penerbit Erlangga

- Perwita, Anak Agung Banyu & Yanyan Mochamad Yani, "Politik Luar Negeri", *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, (September, 2006), Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Rummel, Rudolph J., "The Relationship between National Attributes and Foreign Conflict Behaviour", dalam David Singer, *Quantitative International Politics: Insights and Evidence*, (1968), New York Free Press

Jurnal

- Narayanan, Raviprasad, *China and Myanmar: Alternating between 'Brother' and 'Cousins'*, (Juni, 2011), China Report, SAGE Pub
- Nyein, Sausanne Prager, *Expanding Military, Shrinking Citizenry and the New Constitution in* Burma, (November, 2009), Journal of Contemporary Asia, Vol. 39, No. 4
- Stein, Janice Gross, *Psychological Explanations of International Conflict* dalam Walter Carlsnaes et al, eds, *Handbook of International Relations*, (2002), Sage
- Sun, Yun, *China and the Changing Myanmar*, (2012), Journal of Current Southeast Asian Affairs, GIGA

Artikel Online

- Altsean Burma, *The war in Kachin state: a year of more displacement and human rights abuses*, (Juni, 2012), pg 2 dalam http://www.altsean.org/Docs/PDF%20Format/Thematic%20Briefers/The%20war%20in%20Kachin%20State%20-%20A%20year%20of%20more%20displacement%20and%20human%20rights%20abuses.pdf (diakses pada 10 Desember 2013)
- Anonim, "Burma to halt Myitsone Dam Project: media reports", *Mizzima Burma News and Features*, (September, 2011b), http://www.mizzima.com/special/myitsone-dam-controversy/6004-burma-to-halt-chinese-dam-project-media-reports.html (diakses pada 2 Mei 2013)
- Anonim, *Irrawaddy/N'Mai/Mali Dams*, (2013), dalam http://www.burmariversnetwork.org/dam-projects/irrawaddynmaimali.html (diakses pada 19 April 2013)
- Anonim, *The Myitsone Dam on the Irrawaddy River: A Briefing*, (September 2011a), International Rivers, dalam http://www.internationalrivers.org/resources/the-myitsone-dam-on-the-irrawaddy-river-a-briefing-3931 (diakses pada 28 Maret 2013)
- BBC, China Myanmar signed 700 million USD credit agreement, (Desember, 2011) dalam http://www.bbc.uk/zhongwen/simp/business/2011/05/110527 chi na burma agreement biz.html (diakses pada 16 Agustus 2013)

- BBC, *Profile: Burma President Thein Sein*, (Oktober, 2012), dalam http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12358204 (diakses pada 9 Oktober 2013)
- BBC, *Profile: Burma President Thein Sein*, (Oktober, 2012), dalam http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12358204 (diakses pada 9 Oktober 2013)
- Burma Rivers Network, Environmental Impact Study on Hydropower Development of Irrawaddy River: an Analysis from Burma Rivers Network, (Desember, 2009), dalam http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/brn analysis of mytisone eia.pdf (diakses pada 2 Januari 2014)
- China Radio International, *Hasil Pemilu Untungkan Transformasi Pemerintah*, (November, 2010) dalam http://indonesian.cri.cn/201/2010/11/10/15114069.htm (diakses pada 10 November 2013)
- Chinese Embassy in Myanmar, *Total FDI to Myanmar Exceeded 40 Billion USD*, (April, 2012), dalam http://mm.mofcom.gov.cn/aarticle/sqfb/201204/20120408058938. http://mm.mofcom.gov.cn/aarticle/sqfb/201204/20120408058938. httm (diakses pada 5 Desember 2013)
- East Asia Study Centre (2009) dalam Witada Anukoonwattaka dan Mia Mikic, "Myanmar: Opening Up to Its Trade and Foreign Direct Investment Potential", *Trade and Investment Division*, (September, 2012) United Nations ESCAP, dalam http://www.unescap.org/tid/publication/swp112.pdf (diakses pada 31 Desember 2013)
- Ejolt, *The Myitsone dam in the Irrawaddy River (Burma-Myanmar)*, (Oktober, 2011), dalam http://www.ejolt.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/111019 FS1 Irrawaddy-dam.pdf (diakses pada 20 November 2013)
- Farrelly, Nicholas, Four question about the Kachin war, (November, 2012) dalam http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2012/11/15/four-questions-about-the-kachin-war/ (diakses pada 10 November 2013)
- Human Right Watch, *Burma*, (Januari, 2012), dalam http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/burma_20_12.pdf.pdf (diakses pada 1 Januari 2014)
- Human Right Watch, *Q&A* on *Elections in Burma*, (Novemner, 2010), dalam http://www.hrw.org/news/2010/11/02/qaelections-burma (diakses pada 30 Oktober 2013)
- Kaung, Ba, *Chronology of the Kachin Conflict* (Juni, 2011), dalam http://www.nagalimvoice.com/articles/chronology-of-the-kachin-conflict/ (diakses pada 3 Maret 2013)
- Keenan, Paul, *The Conflict in Kachin State Time to Revise the Costs of War?*, (Februari, 2012), Briefing Paper No. 2, Burma Centre for Ethnic Studies Peace and Reconciliation dalam

- http://www.burmalibrary.org/docs13/BCES-BP-02-Kachin(en)-red.pdf (diakses pada 1 Mei 2013)
- Kudo, Toshihiro, "Myanmar's Economic Relations with China: Can China Support the Myanmar Economy?", (Juli, 2006), *Discussion Paper No. 66*, dalam http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/066.pdf (diakses pada 15 Agustus 2013)
- Kudo, Toshihiro, One Year of Myanmar's Thein Sein Government: Background and Outlook Reforms, (n.d), Ide-Jetro, dalam http://www.ide.go.jp/English/Research/Region/Asia/pdf/1204_ku_do_en.pdf (diakses pada 8 November 2013)
- Li, Xiuzhong, Myanmar says it will continue to protect Chinese investments, (Desember, 2011) dalam http://www.yicai.com/news/2011/10/1157364.html (diakses pada 16 Agustus 2013)
- Linn, Zin, "Burmese ethnic group urges China to halt dam project, (Mei, 2011), Asian Correspondent, dalam http://asiancorrespondent.com/55683/china-should-think-over-myitsone-dam-in-burma%E2%80%99s-kachin-state/ (diakses pada 10 Maret 2013)
- Mann, Zarni, Farmers Persist in Fight to Halt Monywa Copper Mine, (Oktober, 2012), The Irrawaddy, dalam http://www.irrawaddy.org/corruption/farmers-persist-in-fight-to-halt-monywa-copper-mine.html (diakses pada 4 Desember 2013)
- Olson, Wyatt, US marks closer ties with Myanmar, but China's influence lingers, (Mei, 2012), dalam http://www.stripes.com/news/us-marks-closer-ties-with-myanmar-but-china-s-influence-lingers-1.221789 (diakses pada 13 Desember 2013)
- Pedersen, Morten, "The 2010 Elections and the Prospects for Change in Burma", Democracy and Discontent: The 2010 Elections in Myanmar, (2010), dalam http://www.rsis.edu.sg/nts/resources/db/uploadedfiles/aiia-policy-commentary-the-2010-elections-in-myanmar.pdf (diakses pada 12 November 2013)
- Quinn, Andrew & Paul Eckert, "U.S. suspends sanctions on investment in Myanmar", (Mei, 2012), *Reuters*, dalam http://www.reuters.com/article/2012/05/17/us-usa-myanmar-sanctions-idUSBRE84GoXQ20120517 (diakses pada 7 Januari 2013)
- Schwartz, Leo & Eleanor Albert, "Understanding Myanmar", (Juni, 2013), Council on Foreign Relations, dalam http://www.cfr.org/human-rights/understanding-myanmar/p14385 (diakses pada 13 Desember 2013)
- Sett, Swe "Myanmar's Rapprochement with the United States: Is it a Warning for China in Mainland Southeast Asia?", *RCAPS Working Paper*Series, dalam

- http://www.apu.ac.jp/rcaps/uploads/fckeditor/publications/workingPapers/RPD-13001.pdf (diakses pada 20 Desember 2013)
- Sun, Yun, "China's Strategic Misjudgment on Myanmar", (2012a), Journal of Current Southeast Asian Affairs, dalam http://journals.sub.uni
 - hamburg.de/giga/jsaa/article/download/513/511 (diakses pada 15 Agustus 2013)
- Sun, Yun, Chinese Investment in Myanmar: What Lies Ahead, (September, 2012), STIMSON Center, dalam http://www.stimson.org/images/uploads/Yun Issue Brief1.pdf (diakses pada 4 Desember 2013)
- Wan, William, "U.S. eases investment ban on Burma", (Mei, 2012), *The Washington Post*, dalam http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-eases-investment-ban-on-burma/2012/05/17/gIQAJpeVWU story.html (diakses pada 7 Januari 2014)
- Woods et al, Developing Disparity Regional Investment in Burma's Borderlands, (Februari, 2012), Burma Center Netherlands, pg 10 dalam http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/tni-2012-burmasborderlands-def-klein-def.pdf (diakses tanggal 10 November 2013)
- Xinhua News Agency, Myanmar Attracts More than 8bl USD Foreign Investment in 2011, (Maret, 2012), dalam http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-07/10/c 131706946.htm (diakses pada 5 Desember 2013)