Universitas Katolik Parahyangan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Program Studi Hubungan Internasional Program Sarjana

Terakreditasi Unggul

SK BAN-PT No. 2579/SK/BAN-PT/AK-ISK/S/IV/2022

Perubahan Kebijakan Luar Negeri China di Sub-Kawasan Mekong: Analisis Pendirian *Lancang-Mekong Cooperation* Berdasarkan Perspektif *Balance-of-Risk*

Skripsi

Oleh

Cherrie Angel Wijaya

6091901135

Bandung

2023

Universitas Katolik Parahyangan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Program Studi Hubungan Internasional Program Sarjana

Terakreditasi Unggul

SK BAN-PT No. 2579/SK/BAN-PT/AK-ISK/S/IV/2022

Perubahan Kebijakan Luar Negeri China di Sub-Kawasan Mekong: Analisis Pendirian *Lancang-Mekong Cooperation* Berdasarkan Perspektif *Balance-of-Risk*

Skripsi

Oleh

Cherrie Angel Wijaya

6091901135

Pembimbing

Idil Syawfi, S.IP., M.Si.

Bandung

2023

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jurusan Hubungan Internasional
Program Studi Hubungan Internasional Program Sarjana

Tanda Pengesahan Skripsi

Nama	: Cherrie Angel Wijaya
Nomor Pokok	: 6091901135
Judul	: Perubahan Kebijakan Luar Negeri China di Sub-Kawasan Mekong: Analisis Pendirian *Lancang-Mekong Cooperation* Berdasarkan Perspektif *Balance-of-Risk*

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Senin, 9 Januari 2023
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua sidang merangkap anggota
Angguntari C. Sari, S.IP., MA : _____

Sekretaris
I'dil Syawfi, S.IP., M.Si : _____

Anggota
Adrianus Harsawaskita, S.IP., MA : _____

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama	: Cherrie Angel Wijaya
NPM	: 6091901135
Jurusan/Program Studi	: Ilmu Hubungan Internasional
Judul	: Perubahan Kebijakan Luar Negeri China di Sub-Kawasan Mekong: Analisis Pendirian *Lancang-Mekong Cooperation* Berdasarkan Perspektif *Balance-of-Risk*

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 22 Desember 2022

Cherrie Angel Wijaya

ABSTRAK

Nama : Cherrie Angel Wijaya

NPM : 6091901135

Judul : Perubahan Kebijakan Luar Negeri China di Sub-Kawasan Mekong: Analisis Pendirian *Lancang-Mekong Cooperation* Berdasarkan Perspektif *Balance-of-Risk*

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pertimbangan China dalam mengubah pendekatannya di Sub-Kawasan Mekong menjadi multilateral melalui pendirian *Lancang-Mekong Cooperation* (LMC). Keputusan ini bertolak belakang dengan pendekatan unilateral China sebelumnya sebagai sebuah *hydro-hegemon*, yang selama ini memberinya kekuatan untuk membangun bendungan-bendungan *hydropower* tanpa harus melakukan kompromi dengan negara-negara Mekong lainnya. Analisis masalah ini dilakukan menggunakan kerangka pemikiran *balance-of-risk* oleh Jeffrey Taliaferro sebagai cabang dari *neo-classical realism* dalam hubungan internasional untuk menjelaskan bagaimana proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri sebuah *great power* dibentuk berdasarkan pertimbangan antisipasi perubahan distribusi kekuatan relatif sebuah negara dalam sistem internasional dan prospek pemimpin negara. Kerangka pemikiran tersebut menemukan bahwa pemimpin negara cenderung lebih sensitif terhadap prospek kerugian dalam kekuatan relatifnya daripada prospek keuntungan. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa LMC sebagai sebuah multilateralisme dibentuk karena China ingin menghindari prospek kerugian yang muncul karena persaingan pengaruh di Sub-Kawasan Mekong yang membentuk persepsi bahwa China akan mengantisipasikan penurunan kekuatan relatif dalam waktu dekat jika tetap menerapkan pendekatan unilateral.

Kata Kunci: *Balance-of-Risk*, China, Kebijakan Luar Negeri, *Lancang-Mekong Cooperation*, Sub-Kawasan Mekong

ABSTRACT

Name : Cherrie Angel Wijaya

Student ID Number : 6091901135

Title : *China's Shifting Foreign Policy in the Greater Mekong Subregion: Analyzing the Establishment of Lancang-Mekong Cooperation Using the Balance-of-Risk Perspective*

This research aims to explain China's consideration in shifting its approach in the Greater Mekong Subregion to multilateralism through the establishment of the Lancang-Mekong Cooperation (LMC). This contrasts China's long-standing unilateral approach as a hydro-hegemon, which granted it the power to build hydropower dams without having to compromise with other Mekong countries. Analysis of this problem is carried out using the theoretical framework called balance-of-risk by Jeffrey Taliaferro as one of neo-classical realism branch in international relations in order to explain how foreign policy decision-making process of a great power is formulated based on the anticipated changes in relative distribution of power in the international system and prospects of a state leader. This framework finds that state leaders are more sensitive to the prospect of anticipated losses in their relative power than anticipated gains. This research concludes that LMC as a multilateralism was formed because China wanted to avoid the anticipated losses that might arise due to the competition for influence between other countries involved in the Greater Mekong Subregion, which formed the perception that China would anticipate a relative decline in power in the near future if China continued to adopt unilateral approach.

***Keywords**: Balance-of-Risk, China, Foreign Policy, Lancang-Mekong Cooperation, Greater Mekong Subregion*

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, sebab atas berkat dan bimbingannya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan baik. Penulisan skripsi ini ditujukan untuk meneliti faktor yang mendasari keputusan China mendirikan multilateralisme bernama *Lancang-Mekong Cooperation* (LMC) sebagai kebijakan luar negerinya di Sub-Kawasan Mekong setelah sebelumnya terus mempertahankan sikap unilateral karena dianggap lebih menguntungkan. Penelitian dilakukan menggunakan teori *balance-of-risk* yang dikemukakan oleh Jeffrey Taliaferro yang melihat pertimbangan prospek kerugian dan keuntungan dalam sebuah proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri sebuah *great power*. Penulis berharap bahwa penulisan ini dapat berkontribusi secara akademis terhadap analisis perkembangan kebijakan luar negeri China dengan cara memunculkan perspektif baru dalam pengambilan keputusan negara tersebut di Sub-Kawasan Mekong dengan cara menyediakan penjelasan alternatif mengenai pembentukan LMC. Namun, penulis sadar bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna akibat keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penulis. Oleh karena itu, segala kritik dan saran konstruktif akan sangat dihargai dalam upaya menyempurnakan penulisan skripsi ini sehingga menjadi lebih bermanfaat.

Bandung, 3 Januari 2023

Cherrie Angel Wijaya

UCAPAN TERIMA KASIH

1. Kepada Tuhan Yesus Kristus atas berkat-Nya yang selama ini selalu mendorong penulis untuk hidup dengan penuh makna, sehingga memotivasi penulis untuk melangkah sejauh ini. Seringkali penulis berhenti karena meragukan kemampuan diri sendiri, tetapi penguatan yang diberikan oleh-Nya selalu membawa penulis kembali ke jalan yang benar.
2. Kepada keluarga penulis, mulai dari Papa, Mama, Jesslyn, dan Devin, yang selama ini menjadi rumah dan zona nyaman penulis. Dengan kasih sayang yang diberikannya senantiasa mendorong penulis untuk tumbuh menjadi manusia yang bermanfaat bagi sesama dan berbakti kepada orang di sekitarnya. Penulisan skripsi ini hanya dapat selesai karena dukungan dari keluarga penulis yang selalu menyertainya.
3. Kepada Idil Syawfi, S.IP., M.Si., dosen pembimbing penulis yang selama proses penyusunan skripsi ini senantiasa bersedia membimbing penulis dan menerima segala ide-ide baru yang ingin dikembangkan, sehingga penulisan skripsi ini dapat menggambarkan minat penulis dalam topik yang ingin diteliti. Tanpa saran dan masukan beliau, penulisan skripsi ini tidak akan dapat diselesaikan dengan baik.
4. Kepada Angguntari Ceria Sari, S.IP., M.Sc., Ph.D. dan Adrianus Harsawaskita, S.IP., M.A. selaku dosen penguji sidang, karena atas masukan dan kritiknya penulis dapat menyempurnakan skripsi ini menjadi penulisan yang lebih baik.

5. Seluruh dosen Program Studi Hubungan Internasional Universitas Katolik Parahyangan yang selalu bersemangat dalam membagikan berbagai jenis ilmu yang bermanfaat, sehingga penulis dapat dibekali dengan pengetahuan yang cukup untuk menjalankan proses penyusunan skripsi ini.
6. Cindy Irawan, yang sudah penulis anggap sebagai kakak dan keluarga sendiri, atas segala dukungan dan motivasi yang diberikan selama masa perkuliahan penulis. Setiap masukan, canda tawa, cerita, kesempatan yang dibagikannya telah membantu penulis untuk menyelesaikan program sarjana ini dan berkembang menjadi manusia yang lebih mandiri. Atas ajakannya ke Gereja penulis dapat diingatkan kembali mengenai segala berkat yang dimiliki penulis sehingga harus tetap berjuang. Penulis berharap kebaikannya dapat kembali kepadanya dalam bentuk kesuksesan dan kebahagiaan yang selalu menyertai setiap langkahnya.
7. Annastasia Candra, Cindy Christina, dan Elvira Gosal, teman seperjuangan penulis, terutama satu semester ini. Dengan kehadiran dan perhatiannya penulis dapat menikmati proses penyusunan skripsi ini dan memiliki banyak kenangan berharga selama masa-masa terakhir perkuliahan. Semoga segala cita-cita mereka dapat tercapai dengan lancar dan pertemanan ini dapat berlangsung untuk selamanya.
8. Kepada Ci Jeanne, inspirasi penulis dalam menjadi lebih ambisius meraih mimpi, termasuk dalam pendidikan dan pekerjaan. Sosok yang memberikan penulis kesempatan untuk berkembang menjadi pribadi yang lebih bertanggung jawab, teliti, dan membantu penulis memperbaiki manajemen

waktunya melalui kesempatan yang diberikannya. Semoga karirnya selalu disukseskan dan kebahagiaan selalu menyertainya.

9. Kepada *Parahyangan English Debating Society* yang menyediakan penulis dengan berbagai kesempatan selama masa perkuliahan ini untuk mengeksplorasi diri, mengembangkan talenta, dan bertemu banyak sosok-sosok inspiratif. Tempat dimana penulis menemukan *support system* dan keluarga baru. Dalam unit inilah penulis diberikan kesempatan menjadi salah satu kepala divisi untuk dua tahun, pengalaman yang membawa banyak kesenangan dan kesulitan namun mengajarkan penulis cara untuk menyelesaikan masalah, lebih percaya diri, dan hidup dalam keharmonisan komunitas. Kepada senior-senior PEDS, Ce Cindy Irawan, Ce Jeanne, Ko Axel, Ce Terti, Ko JPJ, Ko Ian, Ko Mike, Ce Cheryl, Ko Adith, Ce Valen, dan lain-lain yang tidak hanya membantu penulis berkembang menjadi *debater* yang percaya diri, tetapi juga pribadi yang kritis. Kepada Cindy Christina, Annas, Elvina, Tika, Alya, Wilson, Fristo, dan Patrick, angkatan 2019 di PEDS yang selalu berbagi cerita inspiratif dan mendukung sesama sepanjang masa perkuliahan penulis. Kepada Steven, Anggie, Evita, dan Justin, dan seluruh angkatan bawah yang membantu penulis menjadi pribadi yang bertanggung jawab dan senang berbagi ilmu. Semoga PEDS akan selalu berkembang menjadi lebih sukses di masa depan.
10. Kepada Angelica, teman yang selalu bersedia mendengarkan keluh kesah penulis selama di Bandung dan berbagi kisah kehidupannya dengan penulis. Semoga cita-citanya dapat tercapai dan kebahagian selalu menyertainya.

11. Kepada Wiselly, yang seperti namanya selalu memberikan saran-saran bijak kepada penulis setiap kali penulis meragukan dirinya, dan senantiasa membantu penulis bangkit lagi dari kesulitan yang dialaminya. Segala dukungan dan dorongan yang diberikannya meningkatkan kepercayaan diri penulis untuk meraih mimpi selama masa kuliah ini. Semoga keinginan dan karirnya dapat terwujud diiringi oleh kebahagiaan.
12. Kepada semua teman, rekan kerja, dan orang-orang lain yang belum disebutkan satu per satu, penulis mengucapkan terima kasih sedalam-dalamnya. Semoga kita dapat bertemu di lain kesempatan.

Bandung, 17 Januari 2023

Cherrie Angel Wijaya

DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN ..... **i**
ABSTRAK ..... **ii**
ABSTRACT ..... **iii**
KATA PENGANTAR ..... **iv**
DAFTAR ISI ..... **ix**
DAFTAR GAMBAR ..... **xi**
DAFTAR TABEL ..... **xii**
DAFTAR SINGKATAN ..... **xiii**

BAB 1 PENDAHULUAN **1**
1.1 Latar Belakang Masalah 1
1.2 Identifikasi Masalah 5
1.2.1 Pembatasan Masalah 7
1.2.2 Perumusan Masalah 9
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian 9
1.3.1 Tujuan Penelitian 9
1.3.2 Kegunaan Penelitian 10
1.4 Kajian Literatur 10
1.5 Kerangka Pemikiran 16
1.5.1 Antisipasi Perubahan Kekuatan Relatif Negara 19
1.5.2 Level Ekspektasi Pemimpin 20
1.5.3 Variasi dalam Pengambilan Resiko Pemimpin 22
1.5.4 *Hydro-Politics* dan *Balance-of-Risk* 26
1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data 27
1.7 Sistematika Pembahasan 30

BAB 2 KEBIJAKAN LUAR NEGERI CHINA DAN LATAR BELAKANG KEMUNCULAN LMC **31**
2.1 Kebijakan China di Sungai Mekong 31
2.1.1 Arti Penting Sungai Mekong bagi China 31
2.1.2 Kepentingan Energi Air Domestik di Sungai Mekong 33

2.1.3 Kepentingan Regional China di Sub-Kawasan Mekong 38
2.2 Perubahan Sifat Kebijakan Luar Negeri China dari Unilateral ke Multilateral 44
2.3 LMC sebagai Institusi Multilateral Sub-Kawasan Mekong 47
2.3.1 Latar Belakang Kerja Sama LMC 47
2.3.2 Keberhasilan LMC terhadap Kepentingan China 50

BAB 3 LMC SEBAGAI STRATEGI CHINA MELAWAN ANCAMAN DI SUB-KAWASAN MEKONG 56
3.1 Antisipasi Penurunan Kekuatan Relatif China 56
3.1.1 Ambisi Thailand sebagai Pemimpin di Sub-Kawasan Mekong 57
3.1.2 Kerja Sama Amerika Serikat dengan *Lower Mekong Basin* 59
3.1.3 Peningkatan Keterlibatan Aktor Ekstraregional Lainnya 61
3.2 Level Ekspektasi China terhadap Sub-Kawasan Mekong 69
3.2.1 Pandangan China akan Posisinya dalam Sistem Internasional 70
3.2.2 Kepentingan China di Sub-Kawasan Mekong 73
3.3 LMC sebagai Bentuk Pengambilan Resiko China 79
3.3.1 Pertimbangan Prospek Kerugian dan Keuntungan 79
3.3.2 Menghindari Prospek Kerugian Melalui LMC 84
3.3.3 Resiko LMC sebagai Kebijakan Luar Negeri China 90

BAB 4 KESIMPULAN 93

DAFTAR PUSTAKA 97

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Sumber kekuatan China sebagai *hydro-hegemon* di Sub-Kawasan Mekong 3
Gambar 1.2 Logika kausal teori *balance-of-risk*..... 23
Gambar 2.1 Peta Sub-Kawasan Mekong dan proyek bendungan air sepanjang Sungai Mekong 40
Gambar 2.2 Model *3+5 Cooperation Framework*..... 49

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Bendungan *hydropower* China di sepanjang Sungai Lancang-Mekong 33
Tabel 2.2 Perbandingan potensi *hydropower* sungai di Provinsi Yunnan 36

DAFTAR SINGKATAN

ACMECS	Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy
ADB	Asian Development Bank
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AMBDC	ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation
AOIP	ASEAN Outlook on the Indo-Pacific
AS	Amerika Serikat
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BRI	Belt and Road Initiative
CICA	Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia
CLMV	Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam
CLMVT	Kamboja, Laos, Myanmar, Vietnam, dan Thailand
CLV	Kamboja, Laos, dan Vietnam
EWEC	East-West Economic Corridor
FLM	Friends of the Lower Mekong
FOIP	Free and Open Indo-Pacific
GMF	Green Mekong Forum
GMS	Greater Mekong Subregion
GMWRP	Greater Mekong Water Resources Program
GSP	Generalized System of Preferences
ICSD	International Conference on Sustainable Development in the Lancang-Mekong Sub-Region
JAIF	Japan-ASEAN Integration Fund
KOICA	Korea International Cooperation Agency

LCS	Laut Cina Selatan
LMB	Lower Mekong River Basin
LMC	Lancang-Mekong Cooperation
LMI	Lower Mekong Initiative
LMWRCC	Lancang Mekong Water Resources Cooperation Center
MGCI	Mekong-Ganga Cooperation Initiative
MKCF	Mekong-ROK Cooperation Fund
MRC	Mekong River Commission
MUP	Mekong-US Partnership
OBOR	One Belt One Road
ODA	Official Development Assistance
OEC	Observatory of Economic Complexity
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDB	Produk Domestik Bruto
PKC	Partai Komunis China
ROK	Republic of Korea
SWNM	Soil, Water, and Nutrient Management (Pengelolaan Tanah, Air dan Nutrisi)
UNWC	United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Use of International Watercourses

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sebagai sungai internasional terbesar di Asia Tenggara, Sungai Mekong merupakan sumber mata air bagi China dan lima negara *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) lainnya, yaitu Myanmar, Kamboja, Laos, Thailand, dan Vietnam.[1] Dalam Sub-Kawasan Mekong (dikenal juga sebagai *Greater Mekong Subregion*), China adalah *great power* karena memiliki keunggulan dari segi kekuatan ekonomi, militer, dan politik.[2] Hal ini menghasilkan ketimpangan kekuatan dengan negara Mekong lainnya, yang kemudian berpengaruh pada perebutan sumber daya air di sungai tersebut karena besarnya kekuatan sebuah negara menentukan kemampuannya untuk mendominasi penggunaan Sungai Mekong. Maka, besarnya kekuatan China sebagai *great power* mempermudah negara tersebut dalam menjalankan berbagai jenis fungsi di Sungai Mekong, mulai dari pembangunan sumber daya energi baru, meningkatkan kapasitas pada musim hujan dan kekeringan, hingga meningkatkan kapasitas navigasi.[3]

Status *great power* China semakin diperkuat akibat posisinya sebagai negara hulu (*upstream*), yang memiliki kemampuan untuk mengatur kualitas dan

[1] Andrea Haefner, "Regional environmental security: cooperation and challenges in the Mekong subregion," *Global Change, Peace & Security* 25, no. 1 (2013): 28.
[2] *Ibid*, 30.
[3] Zhiguo Li, Daming He, dan Yan Feng, "Regional hydropolitics of the transboundary impacts of the Lancang cascade dams," *Water International* 36, no. 3 (2011): 328-330.

kuantitas aliran air Sungai Mekong ke negara-negara hilir (*downstream*).[4] Hal ini karena sumber aliran air sungai tersebut berada di Kabupaten Zaduo, Provinsi Qinghai, tempat dimana sekitar 21% dari daerah cekungan Sungai Mekong mengalir melewati Provinsi Yunnan sebelum ke negara-negara riparian lainnya.[5] Oleh karena itu, posisi geografis ikut menambahkan kekuatan relatif China sebagai sebuah "*hydro-hegemon*", karena superioritas kekuatannya tidak hanya bersumber dari *hard power*, tetapi juga posisi geografisnya sebagaimana digambarkan pada **Gambar 1.1**.[6] Posisi China sebagai *great power* dan *hydro-hegemon* memberikannya keleluasaan untuk beraktivitas di Sungai Mekong sesuai kepentingannya.

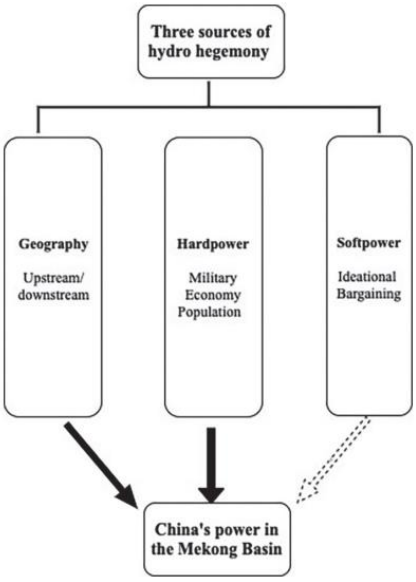
China selama ini mengadopsi kebijakan luar negeri yang pragmatis dan mementingkan keuntungan riil sebagai pendekatannya di Sub-Kawasan Mekong.[7] Hal ini sesuai dengan posisi China sebagai salah satu dari tiga negara yang tidak menyetujui wacana Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yaitu *United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Use of International Watercourses* (UNWC), karena menolak pendekatan multilateral untuk menyelesaikan masalah keamanan air lintas batas (*transboundary waters*).[8] Menurut China, yang harus menjadi prioritas adalah hak setiap negara untuk mengeksploitasi potensi sumber

---

[4] *Ibid*.
[5] Hsing-Chou Sang, "China's Geoeconomic Strategy: Toward the Riparian States of the Mekong Region," Chapter dalam *Impact of China's Rise on the Mekong Region*, ed. Yos Santasombat (New York: Palgrave Macmillan, 2015), 29.
[6] Li Zhang dan Hongzhou Zhang, "Water diplomacy and China's bid for soft power in the Mekong," *The China Review* 21, no. 4 (2021): 46.
[7] Hidetaka Yoshimatsu, "The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region," *Asian Affairs: An American Review* 42, no. 4 (2015): 177.
[8] Timo Menniken, "China's Performance in International Resource Politics: Lessons from the Mekong," *Contemporary Southeast Asia* 29, no. 1 (2007): 102.

daya yang dimilikinya guna memenuhi kepentingan nasional secara maksimal.[9] Perwujudan dari pendirian ini termanifestasi dalam pembentukan kebijakan luar negeri secara unilateral oleh China yang hanya berfokus pada keuntungan yang didapatkan sebagai negara hulu.

Gambar 1.1 Sumber kekuatan China sebagai *hydro-hegemon* di Sub-Kawasan Mekong



Sumber: Li Zhang dan Hongzhou Zhang, "Water diplomacy and China's bid for soft power in the Mekong," *The China Review* 21, no. 4 (2021): 46.

Sikap unilateral tersebut paling menonjol dalam hal pembangunan bendungan *hydropower* China yang kurang memperhatikan dampaknya terhadap negara hilir.[10] Aktivitas pembangunan China mulai berdampak secara internasional ketika China memulai proyek *Mekong Dam Cascade* memulai pada tahun 1986 yang meliputi setidaknya delapan bendungan dan dijadwalkan akan selesai tahun

[9] *Ibid*.
[10] Zhiguo Li, Daming He, dan Yan Feng, *op. cit.*, 329.

2025.[11] Dimulai dengan Bendungan Manwan pada tahun 1993, saat ini sudah terdapat tujuh bendungan China di sepanjang Sungai Mekong yang masing-masing memiliki kapasitas besar sebagai pembangkit listrik tenaga air.[12] Bendungan-bendungan ini membuat China berhasil memonopoli akses air di Sungai Mekong.

Alasan China memilih untuk bertindak unilateral adalah karena tidak ingin kepentingan sumber daya airnya dibatasi oleh keberadaan institusi internasional.[13] Hal ini berkontribusi pada gagalnya berbagai upaya-upaya membangun multilateralisme di Sub-Kawasan Mekong untuk meregulasi penggunaan sumber daya air karena China selalu enggan bergabung sebagai anggota. Pertama, China menolak keanggotaan dalam program *Greater Mekong Subregion* (GMS) pada tahun 1992 oleh *Asian Development Bank* (ADB) yang ingin meningkatkan pertumbuhan ekonomi Sub-Kawasan Mekong.[14] Kedua, China memilih untuk hanya menjadi *observer* dalam kerangka *Mekong River Commission* (MRC) pada tahun 1995 yang ditujukan untuk meregulasi penggunaan air Sungai Mekong dan menjalin kerja sama dalam bidang pembangunan berkelanjutan karena dianggap tidak menguntungkan bagi negara hulu.[15] Pada akhirnya, China masih mempertahankan segala aktivitasnya di Sub-Kawasan Mekong secara unilateral.

---

[11] Sebastian Biba, "Desecuritization in China's Behavior towards Its Transboundary Rivers: the Mekong River, the Brahmaputra River, and the Irtysh and Ili Rivers," *Journal of Contemporary China* 23, no. 85 (2014): 34.
[12] Dr. Janejira Chuthong, et al., *Joint Research on Hydrological Impacts of the Lancang Hydropower Cascade on Downstream Extreme Events* (Final Report, 2019), 23. https://www.mrcmekong.org/assets/RSF8/Final-Report-of-Joint-Research-on-extreme-events-MRCS-China-IWMI_final3.pdf
[13] Sebastian Biba, "China's Continuous Dam-building on the Mekong River," *Journal of Contemporary Asia* 42, no. 4 (2012): 608.
[14] Xiaobo Su, "Rescaling the Chinese state and regionalization in the Great Mekong Subregion," *Review of International Political Economy* 19, no. 3 (2012): 502.
[15] Sebastian Biba, "China's Continuous Dam-building on the Mekong River," *loc. cit.*

1.2 Identifikasi Masalah

Pendekatan unilateral China dalam menggunakan Sungai Mekong mengalami perubahan pada tahun 2015 ketika China menginisiasikan *Lancang-Mekong Cooperation* (LMC), yang hingga saat ini menjadi satu-satunya institusi regional yang disepakati oleh semua negara-negara Mekong.[16] LMC merupakan multilateralisme pimpinan China yang menekankan pada *3+5 Cooperation Framework*—kerja sama dalam LMC meliputi tiga pilar kerja sama, yaitu dalam bidang politik dan keamanan; ekonomi dan pembangunan berkelanjutan; serta sosial, budaya, dan pertukaran *people-to-people*.[17] Selain itu, terdapat lima prioritas utama dalam kerja sama ini, yaitu konektivitas, kapasitas produksi, sumber daya air, kerja sama ekonomi lintas batas, serta agrikultur dan pengurangan kemiskinan.[18] Berdasarkan laporan di tahun 2018, China mengeluarkan dana sebesar US$300 juta untuk mendukung proyek-proyek yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat di sepanjang Sungai Mekong, dan berkolaborasi dalam membantu *capacity building* serta perlindungan lingkungan di kawasan tersebut.[19]

Pembentukan LMC menunjukkan adanya perubahan sikap kebijakan luar negeri China yang sebelumnya unilateral menjadi multilateral. Hal ini ditunjukkan dari besarnya investasi dan keterlibatan China dalam menginisiasikan proyek-

---

[16] Pongphisoot Busbarat, Poowin Bunyavejchewin, dan Thapiporn Suporn, "China and Mekong regionalism: A reappraisal of the formation of Lancang-Mekong Cooperation," *Asian Politics & Policy* 13, no. 2 (2021): 194-195.
[17] Sovinda Po dan Christopher B. Primiano, "Explaining China's Lancang-Mekong cooperation as an institutional balancing strategy: dragon guarding the water," *Australian Journal of International Affairs* 75, no. 3 (2021): 324.
[18] *Ibid*.
[19] Liu Qing, "Progress and Future Development of Lancang-Mekong Cooperation," *China International Studies*, no. 70 (2018): 72-73.

proyek kerja sama sub-kawasan dalam berbagai bidang. Pada contohnya, China ikut terlibat dalam investasi ekonomi yang lebih transparan dan berkelanjutan serta pembangunan infrastruktur kereta api dengan negara-negara Mekong lainnya guna mempercepat pembangunan ekonomi negara-negara tersebut. Kedua, China juga ikut memperkuat penegakan hukum dan kerja sama keamanan di antara negara-negara Mekong dengan cara membentuk kerja sama kolektif the *Lancang-Mekong River Comprehensive Law Enforcement and Security Cooperation Center* yang akan digunakan untuk memberantas aktivitas kriminal di sub-kawasan tersebut di bawah kerangka *China-Laos-Myanmar-Thailand Mekong River Basin Law Enforcement Security Cooperation*. China juga senantiasa mendukung pertukaran budaya di bidang pendidikan, kesehatan, dan perlindungan lingkungan ekologis di sub-kawasan tersebut.[20]

Pendirian multilateralisme justru berpotensi membahayakan keunggulan yang selama ini dimiliki oleh China sebagai *great power* dan *hydro-hegemon* karena harus mengakomodasi kepentingan bersama di atas kepentingan nasionalnya. Hambatan inilah yang sebelumnya mendasari keputusan China untuk menolak menjadi anggota di GMS dan MRC. Berdasarkan pengalaman ini, keputusan China untuk membentuk LMC berpotensi menghambat keinginan China untuk mendapatkan kontrol penuh atas Sub-Kawasan Mekong. Padahal,

[20] Lu Guangsheng, "China Seeks to Improve Mekong Sub-Regional Cooperation: Causes and Policies," *RSIS Policy Report* (2016): 9-14. https://www.files.ethz.ch/isn/196267/PR160225_China-Seeks-to-Improve-Mekong.pdf

keunggulan China dari segi kekuatan dan geografis masih memungkinkannya untuk mengamankan kepentingan nasionalnya meskipun tidak adanya LMC.

Selain itu, LMC semakin menjadi anomali karena China tidak sepenuhnya menjalankan multilateralisme dalam pengimplementasiannya. Pada contohnya, Perdana Menteri Li Keqiang menjelaskan bahwa LMC dibentuk untuk mendukung dan memperkuat kerja sama bilateral antara China dan negara-negara ASEAN lainnya.[21] Dengan demikian, meskipun berbentuk multilateralisme, China masih tetap mempromosikan kerja sama bilateral di bidang *water governance* LMC.[22] Hal ini mendatangkan pertanyaan lebih lanjut mengenai tujuan China untuk membentuk LMC sebagai multilateralisme utama di Sub-Kawasan Mekong jika China masih ingin menggunakan hubungan bilateral dengan negara-negara Mekong. Oleh karena itu, tujuan China membentuk LMC menjadi fenomena yang kompleks karena tidak semata-mata bertujuan untuk membentuk kerja sama regional saja.

1.2.1 Pembatasan Masalah

Penelitian ini akan terbatas pada pembahasan terkait pembentukan LMC. Adapun isu-isu tambahan selain LMC hanya akan digunakan karena adanya kaitan dengan LMC. Karena teori *balance-of-risk* membutuhkan analisis tren peningkatan hubungan antarnegara dalam Sub-Kawasan Mekong, data pendukung akan diambil

[21] Xue Gong, "Lancang-Mekong Cooperation: Minilateralism in institutional building and its implication," dalam *Minilateralism in the Indo-Pacific: The Quadrilateral Decurity Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN*, ed. Bhubhindar Singh and Sarah Teo (Oxon and New York: Routledge, 2020), 64-65.
[22] *Ibid*, 70.

dari sebelum pendirian LMC pada tahun 2015 untuk menjelaskan faktor pendorong dibentuknya LMC. Namun, penelitian ini akan dibatasi hingga tahun 2022 karena keberhasilan integrasi LMC dalam kebijakan luar negeri utama China di Asia, yaitu *Belt and Road Initiative* (BRI), baru terlihat pada tahun tersebut. Hal ini merujuk pada pernyataan Wang Yi sebagai Menteri Luar Negeri China di *7th LMC Foreign Ministers' Meeting* pada Juli 2022 untuk mengintegrasikan pembangunan LMC dengan BRI di masa mendatang melalui *Lancang-Mekong Cooperation Economic Development Belt*.[23] Perkembangan ini penting untuk menilai signifikansi LMC terhadap kebijakan luar negeri China secara keseluruhan.

Selain itu, fokus penelitian ini adalah China sebagai negara, karena penelitian ini melihat pembuatan kebijakan luar negeri China dari luar, dengan asumsi bahwa aktor-aktor domestik memiliki tujuan yang sama dalam mencapai kepentingan di Sub-Kawasan Mekong. Oleh karena itu, penelitian ini mengkaji tujuan kebijakan luar negeri China sebagai negara dan hubungannya dengan negara-negara lainnya. Adapun negara lain yang akan dianalisis adalah negara-negara riparian Sungai Mekong serta kehadiran AS, Jepang, Korea Selatan, Australia, dan India sebagai aktor ekstraregional dalam perkembangan multilateralisme di sub-kawasan tersebut. Keberadaan aktor-aktor ini dibuat meluas agar penelitian dapat melihat dinamika China dengan berbagai aktor dalam Sub-Kawasan Mekong secara keseluruhan. Secara otomatis, penelitian ini akan membatasi wilayah objek penelitian di Sub-Kawasan Mekong dan Asia Tenggara,

[23] Mission of the People's Republic of China to the European Union, *Wang Yi Talks about Six Key Future Directions of Lancang-Mekong Cooperation*, 5 Juli 2022, http://eu.china-mission.gov.cn/eng/mhs/202207/t20220705_10715479.htm (diakses pada 28 Oktober 2022).

karena semua negara riparian Mekong selain China adalah anggota dari kerangka regional ASEAN.

1.2.2 Perumusan Masalah

Dalam upaya meneliti alasan di balik pembentukan multilateralisme LMC sebagai upaya mengatasi ancaman yang muncul di kawasan Sungai Mekong, tulisan ini ditujukan untuk meneliti rumusan masalah berupa: **Mengapa China membentuk kerangka multilateralisme *Lancang Mekong Cooperation* di Sub-Kawasan Mekong?**

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menelusuri perspektif baru mengenai alasan China membentuk multilateralisme LMC dari sisi prospek kerugian sebagai salah satu faktor pendorong pembuatan kebijakan luar negeri tersebut. Adanya prospek kerugian terhadap pengaruhnya di Sub-Kawasan Mekong mendorong China untuk meminimalisir kerugian di masa depan dengan cara merangkul negara-negara Mekong dalam sebuah institusi internasional yang dipimpin oleh China. Penelitian ini juga ingin menunjukkan LMC sebagai kebijakan luar negeri yang tidak sempurna karena harus mempertimbangkan kepentingan internasional dan domestik China. Hal ini membuat LMC tidak sepenuhnya berkomitmen dalam manajemen air dalam implementasinya. Hipotesis ini diharapkan dapat sekaligus

mengevaluasi efektivitas LMC sebagai kerangka regional yang digunakan China untuk mencapai kepentingan negaranya.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan penulis mengenai proses pembuatan kebijakan luar negeri China dalam isu keamanan air. Selanjutnya, penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya pemahaman penulis mengenai metode analisis kebijakan luar negeri *balance-of-risk* yang masih belum banyak dibicarakan dalam ruang lingkup akademisi. Hal ini menjadi kontribusi penting dalam rumpun ilmu *neoclassical realism* dalam hal menambahkan resiko pemimpin negara sebagai salah satu variabel penting dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pada akhirnya, perspektif baru yang dibawa teori *balance-of-risk* ke dalam kerangka multilateral LMC diharapkan dapat mendasari evaluasi akademis mengenai tujuan China di Sub-Kawasan Mekong.

1.4 Kajian Literatur

Terdapat berbagai literatur yang memperdebatkan motivasi China dalam mengambil inisiatif multilateral LMC sebagai kebijakan luar negerinya di Sub-Kawasan Mekong. Secara garis besar, penulis melihat adanya dua kelompok argumentasi yang paling menonjol dalam menjelaskan faktor di balik keputusan China tersebut. Kelompok pertama berargumentasi bahwa LMC ditujukan untuk merespon ancaman eksternal yang dibawa *great power* lain karena menentang ambisi geopolitik China sebagai pemimpin regional. Di sisi lain, kelompok kedua

berargumentasi bahwa LMC adalah diplomasi lingkungan yang dibentuk untuk mengurangi kecurigaan atas ambisi China di Sub-Kawasan Mekong dan menjamin hegemoninya sebagai pemimpin yang merangkul sesama negara riparian Mekong

Pandangan kelompok pertama mengenai LMC sebagai respon terhadap masuknya pengaruh eksternal ke Sub-Kawasan Mekong ditunjukkan oleh literatur Pongphisoot Busbarat, Poowin Bunyavejchewin, dan Thapiporn Suporn yang menjelaskan bahwa LMC dibentuk untuk memimpin Sub-Kawasan Mekong. Kesimpulan ini ditarik dari penolakan China menjadi anggota dalam kerangka multilateral *International Conference on Sustainable Development in the Lancang-Mekong Sub-Region* (ICSD) yang diinisiasikan Thailand pada tahun 2012, namun kemudian mengusulkan pendirian LMC pada tahun 2015 dengan tujuan dan agenda yang serupa. Hal ini karena China tidak ingin membagi posisi kepemimpinannya dengan Thailand, sehingga ingin membentuk multilateralisme yang dipimpin oleh China sendiri. Kepemimpinan China menjadi kepentingan karena adanya perebutan pengaruh antara China dengan Amerika Serikat, Jepang, dan aktor-aktor ekstraregional lainnya di Sub-Kawasan Mekong. Maka, China ingin mengeluarkan pengaruh mereka dengan membentuk sebuah institusi khusus negara Mekong yang kemudian dapat memperkuat status *great power* China.[24]

Sovinda Po dan Christopher B. Primiano mendukung pandangan kelompok pertama dengan melihat LMC sebagai *institutional balancing* yang dibentuk untuk merespon ancaman eksternal, terutama dari AS dan Jepang. LMC diperlukan untuk

[24] Pongphisoot Busbarat, Poowin Bunyavejchewin, dan Thapiporn Suporn, *op. cit.*, 193-211.

melawan kerangka-kerangka kerja sama di bidang lingkungan dari AS dan Jepang yang mengkritik aktivitas China di Sungai Mekong karena kurang memperhatikan dampak lingkungan. Selain itu, kerangka multilateral yang eksklusif terhadap negara-negara Mekong diperlukan agar China dapat dengan leluasa menentukan agenda regional tanpa adanya konfrontasi dari *great power* lainnya. Sebaliknya, LMC juga digunakan sebagai *internal balancing* guna mencegah naiknya Thailand sebagai pemimpin di antara negara-negara Mekong melawan pengaruh China. Pada akhirnya, LMC ingin mengamankan posisi dominan China di Sub-Kawasan Mekong dengan cara mempromosikan LMC sebagai bentuk *win-win cooperation* untuk merespon ancaman internal dan eksternal tersebut.[25]

Shang-su Wu menambahkan argumentasi bahwa ambisi geopolitik China di Indochina dapat diwujudkan melalui LMC. Pada dasarnya, China sudah memegang posisi superior di Sub-Kawasan Mekong karena aktivitas bendungan dan posisinya sebagai negara hulu, sehingga negara-negara hilir secara otomatis akan harus masuk mengharuskan negara-negara hilir untuk masuk dalam LMC di bawah pimpinan China dan melakukan *bandwagoning*. Maka, LMC tidak serta-merta dibentuk untuk membujuk negara-negara untuk bekerja sama dengan China, tetapi dimanfaatkan untuk mempertegas hegemoninya di Asia Tenggara sebagai satu-satunya wilayah di sekitarnya yang masih kosong akan pengaruh *great power*. Untuk hal itu, LMC dibentuk untuk secara eksklusif untuk mengeluarkan kekuatan eksternal di Asia

[25] Sovinda Po dan Christopher B. Primiano, "Explaining China's Lancang-Mekong cooperation as an institutional balancing strategy: dragon guarding the water*," op. cit.,* 323-340.

Tenggara dan memecah belah kolektivitas ASEAN guna mengkonsolidasi kekuatannya dalam isu-isu lain seperti Laut Cina Selatan (LCS).[26]

Jika kelompok pertama berfokus pada kompetisi geopolitik sesama *great powers,* maka kelompok kedua menekankan pada LMC sebagai alat diplomasi lingkungan guna meredakan ketegangan internal dan menjamin hegemoni China di Sub-Kawasan Mekong. Literatur oleh Xue Gong menjelaskan argumentasi ini dengan menyatakan bahwa China ingin membentuk *regional security governance* dengan cara mempromosikan "*minilateralism*" sebagai agenda kerja sama kolektif. Strategi ini digunakan untuk menyoroti kesamaan identitas antara sesama negara Mekong dalam memilih agenda pembangunan ekonomi dan *water governance* sehingga memunculkan urgensi untuk berpartisipasi dalam LMC. China ingin memperkuat legitimasi kepemimpinannya dengan menggunakan LMC berdasarkan konsep *Asian Security* guna mempererat hubungan Sub-Kawasan Mekong dan meredakan ketegangan di antara sesama negara riparian. Hubungan baik dengan negara-negara Mekong menjadi bagian dari kepentingan geopolitik China di Asia Tenggara karena merupakan salah satu fokus kawasan BRI. Oleh karena itu, proyek-proyek keamanan air LMC seringkali mempromosikan transparansi sehingga dapat mengikutsertakan China dalam pembangunan Sub-Kawasan Mekong di masa depan sebagai anggota yang dapat dipercaya.[27]

---

[26] Shang-su Wu, "Lancang-Mekong Cooperation: The current state of China's hydro-politics," dalam *Minilateralism in the Indo-Pacific: The Quadrilateral Decurity Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN*, ed. Bhubhindar Singh and Sarah Teo (Oxon and New York: Routledge, 2020), 74-87.
[27] Xue Gong, *op. cit.,* 57-73.

Kedua, Li Zhang dan Hongzhou Zhang menambahkan bahwa LMC adalah diplomasi air yang ditujukan untuk meningkatkan kekuatan ideanasional China di Sub-Kawasan Mekong agar dapat memperkuat posisinya sebagai *hydro-hegemon*. Perubahan sikap dari unilateral menjadi multilateral dibutuhkan karena China selama ini memiliki reputasi yang tidak kooperatif dalam isu-isu Sungai Mekong sehingga mengundang ketidakpercayaan dari negara-negara ASEAN lainnya. Oleh karena itu, pembangunan institusi LMC yang membangun kesamaan identitas sebagai negara riparian Mekong digunakan sebagai *soft power* dalam merespon masalah regional dan mempromosikan model pembangunan China kepada negara-negara riparian Mekong. Selain memperbaiki citra dan menjamin kepatuhan terhadap China, LMC merupakan wadah diskusi isu-isu seputar Sungai Mekong antara negara-negara riparian yang kemudian akan membantu menurunkan kemungkinan munculnya konflik air antara sesama negara Mekong.[28]

Ketiga, Xing Wei menjelaskan bahwa keamanan air (*water security*) adalah sumber konflik di Sub-Kawasan Mekong karena adanya isu-isu polusi, alokasi suplai air, pembangunan bendungan, dan perbedaan akses antara negara hulu dan hilir. Dalam merespon hal tersebut, LMC dilihat sebagai solusi untuk menciptakan keamanan kolektif berdasarkan tujuan-tujuan pembangunan bersama. Hal ini karena *water governance* dalam LMC mampu memediasi konflik kepentingan antara sesama negara riparian dan memperkuat hubungan China-ASEAN. Dua tujuan ini penting bagi implementasi BRI, proyek yang bertumpu pada negara-negara Mekong dalam keberhasilannya di Asia Tenggara. Selain itu, China juga

[28] Li Zhang dan Hongzhou Zhang, *op. cit.*, 39–75.

menggunakan LMC untuk mencapai *green development* sebagai bentuk kontribusinya terhadap keamanan lingkungan internasional. Ambisi tersebut meningkatkan kemungkinan China membangun kerja sama dengan ASEAN dalam mencapai keamanan berkelanjutan di Sub-Kawasan Mekong sehingga menguntungkan agenda-agenda politik China di masa depan.[29]

Berdasarkan kajian literatur di atas, dapat disimpulkan bahwa semua literatur mengenai LMC setuju bahwa LMC dibentuk untuk mencapai ambisi kebijakan luar negeri China sebagai pemimpin di Sub-Kawasan Mekong. Namun, yang masih menjadi perdebatan adalah apakah China berusaha mengamankan posisinya sebagai hegemon dari kedatangan aktor eksternal seperti AS dan Jepang atau keinginan mendorong kerja sama di bidang lingkungan guna meredakan ketegangan antara sesama negara riparian Mekong. Perdebatan ini menjadi penting karena akan menentukan fungsi LMC sebagai sebuah kebijakan, yang keberhasilannya bergantung pada tujuan utama pembentukan kebijakan tersebut.

Dalam perdebatan ini, penulis berpendapat bahwa kedua kelompok tersebut sama-sama mempengaruhi tujuan pembentukan LMC oleh China. Namun, perdebatan tersebut belum menjelaskan pertimbangan keuntungan dan kerugian oleh pemangku kepentingan China dalam memformulasikan LMC. Menurut penulis, pertimbangan tersebut memerlukan faktor lain, yaitu ekspektasi negara di dunia internasional sehingga memilih untuk mengguakan pendekatan tertentu dalam kebijakan luar negerinya. Akibatnya, literatur yang ada belum menjawab

[29] Xing Wei, "Lancang-Mekong River Cooperation and Trans-Boundary Water Governance: A Chinese Perspective," *China Quarterly of International Strategic Studies* 3, no. 3 (2017): 377–393.

mengapa terdapat perubahan pendekatan menjadi multilateral setelah sebelumnya tidak setuju dengan pembentukan multilateralisme dalam manajemen air Sungai Mekong. Dalam upaya mengisi kekosongan akademis tersebut, penulis berargumentasi bahwa diperlukan analisis pertimbangan sebuah negara untuk memahami koneksi antara faktor internal dan eksternal yang melandasi pembentukan LMC.

1.5 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini akan menggunakan kerangka pemikiran *balance-of-risk* yang dikemukakan oleh Jeffrey Taliaferro. Secara umum, *balance-of-risk* adalah teori kebijakan luar negeri *neoclassical realism* yang menjelaskan strategi sebuah negara terhadap ancaman internasional berdasarkan landasan teori *defensive realism* dan teori prospek pada level individu. Taliaferro mencetuskan teori ini untuk menjelaskan mengapa sebuah *great power* melakukan strategi kebijakan luar negeri (atau intervensi) dengan resiko tinggi ke dalam wilayah *periphery* meskipun sebenarnya wilayah tersebut biasanya tidak secara langsung mengancam keamanannya karena tidak memiliki kekuatan sebesar *great power*. Dalam menjawab pertanyaan tersebut, Taliaferro berargumentasi bahwa pemimpin negara akan menerapkan strategi ekspansionis karena takut akan adanya kemungkinan penurunan kekuatan relatif di dunia internasional. Oleh karena itu, *great power*

cenderung melakukan strategi intervensi beresiko tinggi meskipun hanya terdapat prospek keuntungan yang tidak seberapa.[30]

Meskipun latar belakang teori ini adalah intervensi militer, namun Jeffrey Taliaferro membentuk teori *balance-of-risk* sebagai teori umum untuk kebijakan luar negeri, yang dapat digunakan untuk mendalami aspek lain dari kebijakan luar negeri sebuah negara.[31] Maka, di luar intervensi militer, teori ini juga dapat digunakan untuk menganalisis strategi ekspansionis eksternal yang dikeluarkan pemimpin akibat ketakutan akan penurunan kekuatan relatif atau reputasi negara.[32] Sehingga bentuk intervensi *great power* di wilayah *periphery* juga dapat berupa dukungan atau sikap diplomatis asalkan hal tersebut tetap memiliki level resiko tertentu yang dapat dipertimbangkan keuntungan dan kerugiannya.[33] Sebelum menjelaskan variabel-variabel yang muncul dalam teori ini, terdapat beberapa definisi yang harus ditetapkan terlebih dahulu mengenai resiko, kekuatan relatif, dan wilayah *periphery*.

Secara umum, istilah "resiko" digunakan untuk menjelaskan situasi di mana sebuah tindakan dapat menyebabkan kerugian besar bagi *great power* tersebut. Namun, karena keterbatasan pemangku kepentingan untuk memastikan hasil dari sebuah kebijakan dan hanya memiliki akses terhadap probabilitas kejadian yang mungkin terjadi, definisi resiko dalam kebijakan luar negeri akan mencakup ketidakpastian. Berkaitan dengan definisi kekuatan relatif negara, resiko dalam

[30] Jeffrey W. Taliaferro, *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery* (USA: Cornell University Press, 2004), 1-8.
[31] *Ibid*, 5.
[32] *Ibid*, 7-8.
[33] *Ibid*, 22.

teori ini diukur dari potensi kerugian atau keuntungan yang mungkin didapatkan dari sebuah kebijakan. Hal ini dapat diukur dari kapabilitas negara secara objektif maupun subjektif. Secara objektif, resiko diukur dari segi kekuatan militer, sumber daya ekonomi, wilayah, dan sebagainya. Secara subjektif, reputasi, kredibilitas komitmen, dan prestise *great power* dapat menjadi pertimbangan pemimpin negara dalam memformulasikan kebijakan luar negeri. Pada akhirnya, *balance-of-risk* menimbang nilai hasil sebuah kebijakan dari apakah probablilitas kejadian yang akan diakibatkan oleh kebijakan tersebut sesuai atau tidak dengan pandangan dan tujuan mereka.[34]

Selanjutnya, definisi dari *periphery* dalam teori ini merujuk pada kombinasi dua karakteristik, yaitu jarak geografisnya dari *core* (atau *great power* yang ingin diteliti) dan ketidakmampuan kekuatan militer negara-negara di *periphery* tersebut untuk menimbulkan kerusakan di tanah air *great power*, sehingga konflik yang terjadi di *periphery* tidak dapat mengancam keamanan *great power*. Namun, kendali atas kawasan tersebut adalah aset strategis bagi *great power* karena dapat berkontribusi terhadap pertahanan tanah air atau memiliki nilai intrinsik lainnya yang dapat memperkuat kekuatan sebuah negara.[35]

Beranjak dari definisi tersebut, terdapat empat asumsi dasar utama yang menjadi landasan teori *balance-of-risk*. Pertama, sistem internasional yang anarkis menentukan parameter kebijakan luar negeri dan hasil (*outcome*) internasional, sehingga menentukan distribusi relatif kapabilitas material negara. Kedua, konflik

[34] *Ibid*, 22-26.
[35] *Ibid*, 27-28.

dan agresi negara jarang didorong oleh sistem internasional, karena keamanan negara dapat dicapai melalui kebijakan luar negeri yang moderat. Namun, asumsi ketiga menaruh peran penting kepada pertimbangan pemimpin negara dalam memformulasikan kebijakan luar negeri karena terdapat hubungan yang kompleks antara dorongan sistemik dan keputusan pemimpin tersebut. Pada akhirnya, asumsi keempat dari teori ini menekankan pada keterbatasan kapasitas manusia untuk memproses informasi baru mengenai lingkungannya, sehingga proses formulasi kebijakan luar negeri tidak sepenuhnya sempurna.[36]

1.5.1 Antisipasi Perubahan Kekuatan Relatif Negara

Balance-of-risk adalah teori yang beroperasi dalam realitas *defensive realism*. Dalam realitas ini, Taliaferro setuju bahwa sistem internasional yang anarkis tidak menyediakan insentif bagi negara untuk melakukan ekspansi. Namun, beliau berusaha mengembangkan teori ini dengan menjelaskan mengapa masih terdapat *great power* yang melakukan ekspansi di tengah sistem internasional yang anarkis. Untuk membuktikan hal tersebut, variabel independen yang diambil oleh Taliaferro adalah antisipasi perubahan dalam kekuatan relatif negara. Menurut beliau, semua pemangku kepentingan negara sangat memperhatikan distribusi kekuatan relatif sebuah negara yang bersumber dari kekuatan agregat dan prestise. Kekuatan agregat dinilai dari wilayah, militer, populasi, teknologi, dan sebagainya. Namun, besarnya kekuatan tersebut seringkali mendatangkan dilema keamanan karena semakin besar kekuatan sebuah negara akan semakin meningkatkan ancaman terhadap *great power* lainnya. Di sisi lain, prestise didefinisikan sebagai

[36] *Ibid*, 16-28.

reputasi atau status negara atas kekuatan material tersebut dalam mencapai kepentingan negaranya. Bagi sebuah *great power*, kedua hal ini adalah penentu posisi dalam dunia internasional sehingga menjadi hal yang diantisipasi di masa depan. Oleh karena itu, kekuatan relatif dan prestise merupakan variabel yang akan selalu ada dalam penelitian kebijakan luar negeri *great power*.[37]

1.5.2 Level Ekspektasi Pemimpin

Dalam memformulasikan kebijakan luar negeri, sebuah negara dapat mengantisipasi adanya peningkatan atau penurunan kekuatan agregat dan prestise negara berdasarkan proyeksi tren dalam sistem internasional di masa mendatang. Namun, Taliaferro berargumentasi bahwa penilaian terhadap keduanya sangat sulit untuk dilakukan secara akurat karena distribusi kekuatan relatif antarnegara yang selalu berubah-ubah sepanjang waktu dan terkadang tidak mencerminkan *balance-of-power* di *status quo*. Oleh karena itu, penilaian terhadap kekuatan agregat dan prestise negara bergantung pada evaluasi pemimpin negara mengenai tren distribusi kekuatan relatif di jangka panjang dan dampaknya terhadap keamanan negara di masa depan. Akan tetapi, pemimpin negara seringkali dihadapkan pada dilema dalam menganalisis tren kekuatan di sistem internasional karena kurangnya transparansi informasi mengenai niat dan kapabilitas setiap negara, serta terlalu banyaknya indikator kekuatan sehingga pemimpin hanya dapat membuat penilaian berdasarkan kondisi negara saat ini dan prediksi *power play* jangka pendek.[38]

---

[37] *Ibid*, 40-42.
[38] *Ibid*, 42.

Ambiguitas dalam menentukan tolak ukur kekuatan dan keterbatasan informasi inilah yang mendorong pemimpin negara untuk membatasi dirinya kepada sebuah aspirasi atau tujuan kebijakan secara spesifik dalam mengukur keuntungan atau kerugian yang diprediksikannya. Proses ini dibantu oleh level ekspektasi (*expectation level*) sebagai variabel intervening yang dibentuk berdasarkan persepsi pemimpin negara akan tren kekuatan negara di sistem internasional. Level ekspektasi pada dasarnya adalah landasan para pemimpin negara dalam mengevaluasi hasil sebuah kebijakan. Fungsi heuristik dari level ekspektasi adalah untuk melihat apakah prospek *outcome* (hasil) yang diharapkan akan berbentuk keuntungan atau kerugian, yang kemudian akan mempengaruhi persepsi para pemimpin terhadap resiko. Dalam kehidupan nyata, level ekspektasi dapat dilihat dari tujuan perang, ekspektasi diplomatis, *minimum bargaining position*, atau aspirasi teritorial seorang pemimpin. Evaluasi ini dilakukan dengan cara melihat adanya penyimpangan dari hasil-hasil yang diharapkan tersebut, sehingga level ekspektasi berfungsi sebagai batas level kerugian dalam aspek kekuatan relatif atau prestise yang masih dapat ditanggung pemimpin negara.[39]

Pemilihan level ekspektasi ditentukan oleh persepsi para elit berdasarkan penerimaan informasi mengenai kekuatan relatif negaranya dan pergeseran kekuatan internasional sebagai dorongan sistemik. Jika pemimpin negara melihat adanya prospek kerugian (*anticipated losses*) terhadap penurunan status atau kekuatan relatif di sistem internasional, mereka cenderung menginginkan lingkungan internasional yang lebih baik sebagai level ekspektasi karena kondisi

[39] *Ibid*, 14-42.

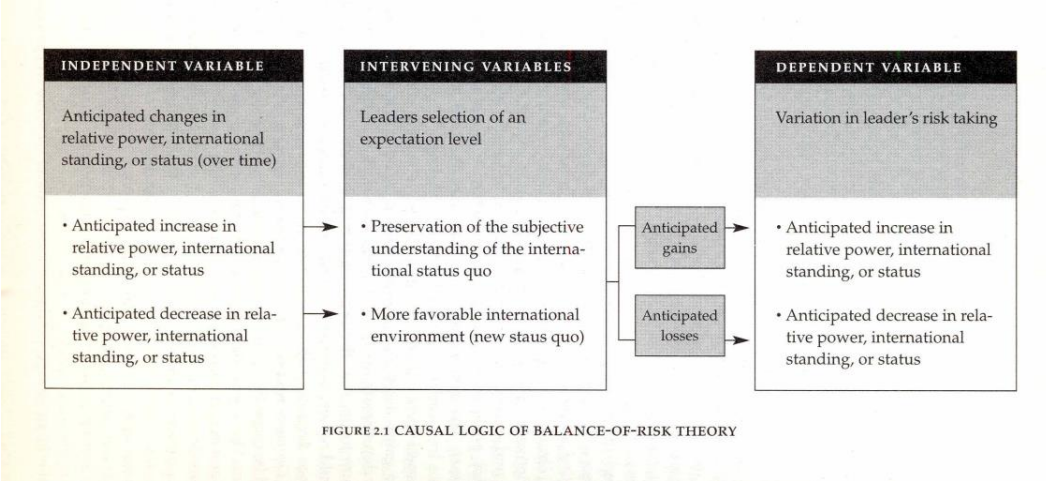
status quo berada di bawah level yang diinginkan. Dalam kasus ini, pemimpin negara akan mengadopsi strategi yang menerima resiko (*risk-acceptance*) untuk menghindari prospek kerugian. Strategi ini memiliki kemungkinan *outcome* yang lebih bervariasi sehingga dikatakan beresiko besar. Di sisi lain, pemimpin negara akan mengangkat *status quo* sebagai level ekspektasi ketika mempersepsikan adanya prospek keuntungan (*anticipated gains*), sehingga cenderung mengadopsi strategi menghindari resiko (*risk-averse*) guna mengamankan keuntungan yang diharapkan. Ketika pemimpin lebih mengantisipasi keuntungan, terdapat kepercayaan diri untuk membentuk kebijakan dengan lebih sedikit kemungkinan *outcome* sehingga lebih besar pula kemungkinan mendapatkan *outcome* positif.[40]

1.5.3 Variasi dalam Pengambilan Resiko Pemimpin

Persepsi pemimpin negara yang ditentukan oleh level ekspektasi akan menentukan apakah sebuah kebijakan luar negeri merupakan tindakan yang beresiko tinggi atau tidak. Formulasi kebijakan luar negeri berdasarkan teori *balance-of-risk* dapat dijelaskan dengan **Gambar 2.1**. Secara umum, kebijakan luar negeri adalah *output* yang dibentuk akibat adanya antisipasi perubahan dalam kekuatan relatif sebagai variabel independen yang kemudian diolah oleh level ekspektasi pemimpin negara di dunia internasional sebagai variabel intervening.

[40] *Ibid*, 14-44.

Gambar 1.2 Logika kausal teori *balance-of-risk*



Sumber: Jeffrey W. Taliaferro, *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery* (USA: Cornell University Press, 2004), 41.

Pada dasarnya, yang menjadi pertimbangan pemimpin negara adalah prospek kerugian dan prospek keuntungan yang didapatkan dari sebuah kebijakan. Hipotesis utama *balance-of-risk* berargumentasi bahwa pemimpin negara memiliki sensitivitas lebih tinggi terhadap kerugian daripada keuntungan. Hal ini menyebabkan pembuat keputusan selalu mengasumsikan bahwa *outcome* negatif pasti akan terjadi meskipun sebenarnya belum tentu. Menghubungkan hal ini dengan keadaan sistem internasional, Taliaferro melihat bahwa adanya perkembangan di wilayah-wilayah *periphery* yang dinilai merugikan bagi keamanan *great power* sebagai urgensi besar dalam mempertimbangkan kebijakan luar negeri, karena dapat menjadi ancaman terhadap posisinya dalam sistem internasional. Motivasi ini mendorong *great power* untuk melakukan intervensi di wilayah *periphery* ketika persepsi kerugian jatuh di bawah level ekspektasi yang ditetapkan. Hal ini memperbesar potensi dilakukannya strategi beresiko tinggi di wilayah *periphery*. Maka dari itu, teori *balance-of-risk* menyatakan bahwa strategi

intervensi yang beresiko tinggi lebih terdorong oleh prospek kerugian yang mendatangkan perilaku menghindari kerugian (*loss-aversion*) daripada berusaha mencari kesempatan keuntungan dalam sistem internasional.[41]

Dengan berfokus pada tindakan menghindari kerugian, teori *balance-of-risk* melihat kebijakan luar negeri yang dibentuk berdasarkan prinsip menghindari kerugian sebagai kebijakan yang "beresiko" karena pemimpin cenderung lebih kesulitan untuk menyesuaikan diri dengan *status quo* baru, sehingga biasanya tidak melakukan penilaian ulang level ekspektasi dalam menjalaninya. Sementara itu, kemampuan pemimpin untuk merevisi level ekspektasi berbanding lurus dengan panjangnya waktu mereka mempertahankan level ekspektasi tertentu. Maka, semakin lama negara mempertahankan level ekspektasi, semakin kecil peluang mereka untuk memperbaharui dengan ekspektasi lebih rendah. Oleh karena itu, terdapat kecenderungan untuk berinvestasi terlalu besar dalam kebijakan tersebut.[42]

Pada akhirnya, pemimpin negara akan cenderung meneruskan komitmennya terhadap strategi intervensi di wilayah *periphery* yang beresiko tinggi, bahkan jika kebijakan tersebut mengalami kerugian. Kurang fleksibelnya kebijakan dalam kasus ini terhadap perubahan situasi disebabkan oleh munculnya harapan menutupi biaya yang hangus dari keputusan-keputusan yang mendasari kebijakan tersebut. Oleh sebab itu, meskipun wilayah *periphery* tidak mengancam keamanan *great power* secara langsung, *great power* tetap memilih untuk melakukan intervensi dengan biaya politik, militer, dan ekonomi yang tinggi. Pada

[41] *Ibid*, 42-49.
[42] *Ibid*, 44-48.

akhirnya, Taliaferro menilai bahwa kalkulasi kerugian-keuntungan oleh pemimpin sebenarnya tidak dapat diprediksi dari dorongan sistemik saja, karena penentuan keputusan bergantung pada sikap menghindari kerugian di level individu.[43]

Sebagai kesimpulan, pengambilan keputusan pemimpin negara bertujuan untuk menghindari kerugian dalam hal kekuatan, prestise, ataupun reputasi internasional relatif mendorong perilaku kebijakan luar negeri sebuah negara. Hal ini ditentukan oleh level ekspektasi pemangku kepentingan yang dibangun berdasarkan informasi terbatas mengenai lingkungan internasional. Level ekspektasi ini, pada akhirnya, menentukan apakah sebuah negara akan mengadopsi strategi yang *risk-acceptant* atau *risk-averse* dalam mempertahankan kepentingannya. Namun, karena adanya kecenderungan untuk menghindari kerugian, teori ini menjelaskan bahwa *great power* dapat bertindak secara ekspansionis di wilayah *periphery* atas pertimbangan kerugian. Kebijakan tersebut cenderung beresiko dan tidak selalu mendatangkan keuntungan karena pemimpin terlalu berfokus pada menghindari kerugian dalam memprediksi tren kekuatan relatif negara di sistem internasional. Teori ini ingin menunjukkan ketidaksempurnaan dalam proses formulasi kebijakan luar negeri karena *output* kebijakan tidak selalu sesuai dengan *input* yang didatangkan oleh sistem internasional sebagai lingkungan eksternal.[44]

[43] *Ibid*, 1-52.
[44] *Ibid*.

1.5.4 *Hydro-Politics* dan *Balance-of-Risk*

Teori *balance-of-risk* dapat diaplikasikan pada penelitian ini karena *great power* memiliki posisi yang serupa dengan bagaimana *hydro-hegemony* bekerja dalam hidropolitik. Secara umum, *hydro-hegemony* merujuk pada negara riparian yang memiliki kekuatan untuk mengendalikan politik air di antara negara-negara lainnya.[45] Hal ini serupa dengan bagaimana *great power* yang dapat mengendalikan perpolitikan di willayah *periphery* karena kekuatannya yang relatif lebih besar dibandingkan negara-negara di dalamnya. Oleh karena itu, dapat diasumsikan bahwa sebuah *great power* dan *hydro-hegemony* memiliki kepentingan yang paralel, yaitu berusaha untuk mendominasi cakupan wilayah tertentu sesuai dengan kepentingannya. Dalam manajemen air lintas batas, air adalah sumber kekuatan relatif yang menentukan posisinya di antara sesama negara riparian, sehingga sama krusialnya dengan definisi lain dari kekuatan internasional secara umum.

Selain itu, *balance-of-risk* juga menekankan pada kebijakan luar negeri ekspansionis sebuah *great power,* yang dalam hidropolitik merujuk kepada usaha untuk mendominasi penggunaan sebuah kawasan perairan. Menurut Mark Zeitoun dan Jeroen Warner, *hydro-hegemony* dapat dicapai dengan cara mendorong negara-negara riparian lainnya untuk menerima otoritas *hydro-hegemon* sehingga dapat menentukan agenda seputar penggunaan air.[46] Mengingat bahwa penggunaan kekerasan dan militer sangat jarang digunakan dalam hidropolitik kecuali terdapat

[45] Joyeeta Gupta, "The Watercourses Convention, Hydro-hegemony and Transboundary Water Issues," *The International Spectator* 51, no. 3 (2016): 121.
[46] Mark Zeitoun dan Jeroen Warner, "Hydro-hegemony – a framework for analysis of trans-boundary water conflicts," *Water Policy* 8 (2006): 438.

konflik yang serius, cara *hydro-hegemon* mendapatkan kendali dapat dicapai melalui metode-metode seperti membagi penggunaan air dengan kerja sama, mengkonsolidasi penggunaan air berdasarkan kepentingan negara riparian yang lebih kuat, atau melangsungkan kompetisi guna merebut akses air.[47] Berdasarkan pemahaman tersebut, penelitian ini berargumentasi bahwa proses mencapai *hydro-hegemony* dapat dikategorikan sebagai kebijakan ekspansionis menurut teori *balance-of-risk* karena berusaha untuk mengendalikan penggunaan air dalam kasus air lintas batas yang berimplikasi besar terhadap kekuatan relatif sebuah negara, yang dalam kasus ini adalah sumber daya air.

1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kualitatif karena bertujuan untuk melihat pertimbangan pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara. Melihat fenomena ini dari pengukuran numerik hanya akan mensimplifikasi analisis kebijakan luar negeri tanpa memperhitungkan faktor-faktor nonmaterial seperti sejarah, persepsi, dan kepentingan individu. Menurut Alan Bryman, penelitian kualitatif digunakan untuk memahami fenomena sosial dari sudut pandang aktor yang terlibat di dalamnya dan meneliti hubungan dan interaksi antar aktor dalam menghasilkan sebuah fenomena tertentu.[48] Deskripsi ini sesuai dengan tujuan penelitian ini, yaitu memahami alasan di balik kebijakan LMC dan interaksi

[47] *Ibid*, 443-446.
[48] Alan Bryman, *Social Research Methods*, 4rth ed. (New York: Oxford University Press Inc., 2012), 380.

aktor-aktor yang terlibat di dalamnya dalam menginisiasikan perubahan orientasi kebijakan luar negeri China di kawasan Mekong. Oleh karena itu, metode penelitian kualitatif akan digunakan untuk mengekspresikan konsep menggunakan data selain data numerik, berdasarkan pendekatan induksi di mana kerangka pemikiran teoritis didukung dengan analisis sebuah kejadian tertentu.[49]

Penelitian kualitatif akan dijalankan dengan menggunakan teknik studi kasus. Teknik ini diperlukan dalam penelitian karena mengkaji sejumlah penelitian mengenai kejadian historis tertentu dapat digunakan untuk mengidentifikasi atau mengeliminasi variabel, menganalisis variabel intervening dalam kasus dengan mekanisme sebab-akibat, menyediakan penjelasan historis mengenai sebuah kasus, dan memetakan hubungan interaksi yang kompleks berdasarkan generalisasi. Selain itu, studi kasus dapat membantu proses identifikasi hipotesis baru karena mengombinasikan pendekatan induksi dan deduksi. Hal ini sejalan dengan tujuan penulisan penelitian ini yang dimaksudkan untuk mengidentifikasi pengaruh variabel intervening dan mencari hubungan antarvariabel yang ada dalam menjelaskan kebijakan luar negeri China. Adapun jenis metode interpretasi data yang akan dipilih dalam penelitian ini akan menggunakan *process tracing*, yang mampu menguji kebenaran teoritis sebuah kerangka pemikiran dengan berfokus pada dampak dari variabel intervening terhadap hubungan kausal yang sedang dihipotesiskan sehingga menimbulkan kejadian tertentu.[50] Dalam penelitian ini,

---

[49] W. Lawrence Neuman, *Basics of Social Research: Qualitative & Quantitative Approaches,* 3rd ed. (Essex: Pearson Education Limited, 2014), 133-139.

[50] Andrew Bennett, "Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages," dalam *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*, ed. Detlef F. Sprinz dan Yael Wolinsky-Nahmias (USA: The University of Michigan Press, 2004), 19-23.

penulis akan ikut terlibat dalam pemahaman dan penafsiran data dalam memaknai fenomena yang terjadi berdasarkan kerangka pemikiran yang dipilih.

Teknik pengumpulan data untuk penelitian ini adalah studi dokumen yang dikategorikan menjadi tiga jenis berdasarkan sumber. Pertama, dokumen resmi dari negara seperti laman web resmi negara dan laporan resmi negara akan digunakan untuk mengumpulkan informasi mengenai hubungan diplomatis antara negara-negara yang terlibat dalam penelitian ini.[51] Kedua, dokumen resmi dari sumber-sumber swasta juga digunakan untuk melihat perkembangan hubungan antarnegara seiring berjalannya waktu.[52] Ketiga, penelitian ini menggunakan publikasi media massa berupa berita daring untuk menambah informasi mengenai pertemuan-pertemuan publik yang dilakukan oleh negara-negara bersangkutan.[53] Keempat, penelitian ini mengkaji dokumen-dokumen virtual berupa buku dan jurnal ilmiah terkait topik yang diangkat untuk memperkaya pemahaman penulis dari penelitian yang telah dilakukan oleh para ahli sebelumnya.[54] Sumber-sumber data tersebut digunakan untuk menilai persebaran kekuatan relatif negara-negara yang terlibat di Sub-Kawasan Mekong dan level ekspektasi pemimpin yang direfleksikan dari dokumen perencanaan, pernyataan publik remi, perintah terhadap diplomat luar negeri, dan sebagainya.[55]

---

[51] Alan Bryman, *op. cit.*, 549-550.
[52] *Ibid*, 550-551.
[53] *Ibid*, 552-553.
[54] *Ibid*, 554.
[55] Jeffrey W. Taliaferro, *op. cit.*, 44.

1.7 Sistematika Pembahasan

Bab I penelitian ini membahas garis besar desain penelitian, yang terdiri atas penjelasan mengenai LMC, perubahan sikap kebijakan luar negeri China, pertanyaan penelitian, kerangka berpikir *balance-of-risk* oleh Jeffrey Taliaferro, dan penjelasan mengenai metode penelitian kualitatif dalam penelitian ini.

Bab II berfokus pada penjelasan latar belakang LMC secara lebih detail, mulai dari kepentingan kebijakan luar negeri China, perubahan pendekatan China di Sub-Kawasan Mekong, hingga institusi LMC secara lebih rinci guna meninjau kembali sejarah pembentukan multilateralisme LMC sebagai institusi internasional yang diinisiasikan oleh China sebagai *hydro-hegemon*.

Bab III bertujuan untuk menjelaskan alasan pembentukan LMC dari perspektif kerangka teori *balance-of-risk.* Tujuan bab ini adalah menjelaskan pertimbangan Xi Jinping dalam proses formulasi kebijakan luar negeri LMC sebagai pendekatan multilateral China di Sub-Kawasan Mekong sehingga menghasilkan kesimpulan berupa jawaban dari pertanyaan penelitian.

Bab VI berisi kesimpulan dari analisis yang telah dilakukan mengenai LMC menggunakan kerangka pemikiran *balance-of-risk*. Kesimpulan pada bab ini akan diambil dari analisis Bab II dan Bab III yang menjelaskan bahwa pertimbangan prospek dari perspektif Xi Jinping berpengaruh terhadap pembentukan LMC sebagai kebijakan luar negeri. Bab ini ditutup dengan penjelasan signifikansi penemuan mengenai LMC terhadap orientasi kebijakan luar negeri China.