

Implementasi Kebijakan Tetangga Baik (*Good Neighbor Policy*) China Pada Masa Presiden Hu Jintao di *Greater Mekong Sub-Region* (GMS)

(Nurjannah Abdullah)

nurjannahabdullah@unhas.ac.id

Department of International Relations, Hasanuddin University
Makassar, Indonesia

Abstract

This research was conducted to understand the implementation of models and factors that influence China's Good Neighbor Policy decision making during the reign of Hu Jintao in the Greater Mekong Sub-Region. By using an Adaptive decision-making model, this paper tries to describe the internal and external factors that influenced President Hu Jintao to choose a model of revitalization of cooperation and infrastructure development as well as economic corridors as a manifestation of the implementation of the Good Neighbors policy in GMS. This study used a qualitative approach and used secondary data as the source of the analyzed data.

Keywords: *Good Neighbor Policy; Greater Mekong; GMS; Infrastructure development cooperation; economic corridors*

Abstrak

Penelitian ini dimaksudkan untuk memahami model implementasi dan faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan pelaksanaan kebijakan Tetangga baik (*Good Neighbour Policy*) China Pada Masa pemerintahan Hu Jintao di *Greater Mekong Sub Region*. Dengan menggunakan model pengambilan keputusan Adaptif, tulisan ini mencoba mendeskripsikan faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi Presiden Hu Jintao memilih model revitalisasi kerjasama dan pembangunan infrastruktur serta koridor ekonomi sebagai wujud implementasi kebijakan Tetangga yang Baik di GMS. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan menggunakan data sekunder sebagai sumber data yang dianalisis.

Kata Kunci: *Good Neighbour Policy; Greater Mekong Sub-region; GMS; Kerjasama pembangunan Infrastruktur; koridor ekonomi*

1. PENDAHULUAN

Berakhirnya perang dingin menandakan dimulainya babak baru dalam hubungan Internasional. Dinamika hubungan antara negara yang sebelumnya banyak dipengaruhi oleh hubungan dua kekuatan besar yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet, kembali ke bentuk multipolar, persaingan ekonomi dengan cepat menggantikan persaingan kekuatan militer antar negara. Model-model integrasi ekonomi secara regional seperti APEC, NAFTA, dan EU bermunculan diikuti dengan meningkatnya partisipasi negara menjalin hubungan yang baik dengan negara lain melalui kerangka kerjasama ekonomi.

Pergeseran fokus interaksi antara negara pasca perang dingin ini tentunya membawa implikasi terhadap perumusan politik luar negeri. Jika sebelumnya, negara berfokus pada persaingan kekuatan Timur-Barat yang berdampak pada pengembangan kekuatan militer untuk menopak pelaksanaan politik luar negeri, maka pada pasca perang dingin instrumen ekonomi jauh lebih tepat untuk digunakan dalam upaya negara-negara mencapai tujuan politik luar negeri. (Cipto, 2002). Beberapa konsep kebijakan luar negeri bermunculan sebagai implikasi dari perubahan dinamika politik internasional, salah satunya adalah konsep *good neighbor policy* atau kebijakan tetangga baik.

Sebelum Perang dingin, pada masa pemerintahan Presiden Amerika Serikat Franklin Roosevelt, disaat pidato Inagurasi beliau (1933) menggunakan konsep kebijakan ini untuk merujuk pada hubungan AS dengan Amerika Latin. (Beck, 1939). Namun tidak berlangsung lama akibat semakin menegangnya kontelasi politik AS dan Uni Soviet saat itu. Setelah perang dingin *Good Neighbor policy* kembali banyak diimplementasikan oleh negara di dunia. Beberapa diantaranya adalah kesepakatan Jerman dan Polandia menandatangani *Treaty of good neighbourship* pada tahun 1991, Polandia juga menandatangani perjanjian serupa dengan Rusia dan Ukraina tahun 1992. China dan Rusia menandatangani *treaty of Good-Neighborliness and friendly cooperation* tahun 2001. Uni Eropa juga mendeklarasikan kebijakan ini dengan nama *European Neighbourhood Policy* (ENP), Bahkan Indonesia dibawah pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono juga menerapkan konsep kebijakan ini dalam mengoptimalkan hubungan dengan negara ASEAN.

Dari beberapa negara yang menerapkan kebijakan ini, China menjadi salah satu negara yang menarik untuk diperhatikan. Selain menjalin kesepakatan *Good-Neighborliness and friendly cooperation* dengan Rusia. China ternyata juga telah ikut berpartisipasi dalam kerjasama ekonomi sub-regional dengan negara tetangga lainnya yaitu Kamboja, Laos, Myanmar, Vietnam dan Thailand yang juga dikenal dengan sebutan negara Greater Mekong Sub-Region (GMS). Implementasi *good neighbor policy* China di wilayah GMS ini terlihat berbeda karena dengan jelas memperlihatkan instrumen ekonomi sebagai kunci utama kerjasama. Dan terlihat semakin aktif setelah dibawah pemerintahan presiden Hu Jintao.

Di bawah pemerintahan Presiden Hu Jintao (2003-2013), China mengalami peningkatan pertumbuhan ekonomi sekaligus perubahan pola interaksi perubahan pola interaksi dengan negara lain. Sebagai pemimpin China generasi keempat, Presiden Hu Jintao melanjutkan program percepatan pertumbuhan ekonomi dalam negeri yang telah dilakukan oleh presiden Jiang Zemin dengan melakukan berbagai reformasi kebijakan untuk memperbaiki ketimpangan pertumbuhan wilayah Barat dan Timur China. Selain berfokus pada kondisi dalam negeri, Pada pola interaksi dengan negara lain, Presiden Hu Jintao juga menggunakan strategi yang berbasis pada perdamaian. Upaya ini tentunya untuk membangun *image* bahwa China adalah negara yang bersahabat ditengah fakta bahwa pertumbuhan ekonomi China menandakan bahwa negara ini tumbuh sebagai kekuatan baru dalam ekonomi global. Konsep *Good Neighbour Policy* sebagaimana yang disebutkan sebelumnya menjadi dasar model interaksi politik maupun ekonomi yang dilakukan China baik dengan negara maju maupun negara-negara berkembang utamanya negara yang berbatasan langsung dengan China seperti beberapa negara kawasan Asia Tenggara yang masuk pada *Greater Mekong Sub-Region* (GMS).

Greater Mekong Sub-region yang kemudian disebut sebagai GMS merupakan terminologi yang diperkenalkan oleh *Asian Development Bank* (ADB) pada tahun 1992, yang merujuk pada beberapa negara yang saling berbagi aliran sungai Mekong. Adapun negara yang dimaksud yaitu Kamboja, Laos, Myanmar, Thailand, Vietnam, dan China dalam hal ini diwakili oleh Provinsi Yunnan dan Guangxi Zhuang. Total panjang Sungai Lancang-Mekong adalah 4909 km, dimana sepanjang 2198 km membentang di China daratan dan sekitar 1.247 km di Provinsi Yunnan, bermuara di Vietnam dan berakhir di Laut China Selatan. (Zhenming, 2010).

Oleh ADB di tahun 1992 dibentuk *GMS Economic Cooperation* yang berfokus pada kerjasama ekonomi pembangunan negara-negara yang berada di sepanjang aliran sungai Mekong. Pemerintah China membuka kesempatan bagi provinsi Yunnan yang merupakan provinsi terluarnya untuk melakukan hubungan dagang dan kerjasama ekonomi dengan negara tetangga dalam hal ini negara GMS namun masih dalam kerangka yang terbatas (Teresita Cruz-del Rosario, 2010). Pahun 2005 dibawah pemerintahan Hu Jintao

partisipasi China meningkat dalam kerjasama ekonomi dengan negara anggota GMS *Economic cooperation* dan juga terhadap kawasan Asia Tenggara secara menyeluruh.

Peningkatan partisipasi China dalam kerjasama ekonomi dibawah pemerintahan Presiden Hu Jintao menjadi hal yang menarik untuk diteliti mengingat sebelumnya kawasan ini tidak mendapat perhatian yang signifikan oleh pemimpin-pemimpin China sebelumnya. Beberapa hasil penelitian terdahulu yang juga menjadi rujukan penulis menjelaskan bahwa Pemerintah China melakukan perubahan arah perhatian dan prioritas untuk menjalin kerjasama dengan negara tetangga (Asian Neighbor) dan kawasan Pasifik. Perubahan prioritas ini merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan *Good Neighbor Policy* dengan mengedepankan prinsip-prinsip konsultasi, negosiasi, dan mencari semangat kebersamaan dalam perbedaan. (Chien-peng Chung, 2010). Tulisan ini berfokus pada sejauh mana langkah China dalam mempromosikan, mempercepat, menunda ataupun mengatasi kendala dalam pelebagaan kerjasama regional maupun multilateral di kawasan Asia-Pasifik yang tentunya dilakukan dengan mengutamakan prinsip-prinsip konsultasi, negosiasi, dan mencari semangat kebersamaan dalam perbedaan. Namun demikian penelitian ini masih secara luas melihat Strategi China dalam Kerja Sama Ekonomi Asia-Pasifik melalui forum Regional ASEAN, ASEAN+3, maupun forum-forum seperti Four Party Talks dan Six party talks belum secara detail membahas negara tetangga yang benar-benar berbatasan langsung dengan China yaitu negara-negara GMS.

Penelitian lain juga mengungkapkan bahwa peningkatan partisipasi China melalui *GMS-Economic cooperation* menjadi awal mula kerjasama ekonomi regional yang lebih besar mencakup satu regional. China-ASEAN membentuk kerjasama wilayah perdagangan bebas *ASEAN-China Free trade Area* (ACFTA) (Hayati Nufus, 2018). Penelitian ini menjelaskan dampak integrasi China kedalam kerjasama ekonomi dengan negara GMS yang memberikan manfaat yang lebih besar pada kerjasama China dengan regional ASEAN, namun belum menyentuh model-model implementasi dari *Good Neighbor Policy* yang dilakukan China secara spesifik. Oleh karena itu, berbeda dengan kedua tulisan di atas, maka penulis memfokuskan tulisan ini akan pada bagaimana model implementasi Kebijakan Tetangga Baik (*Good Neighbor Policy*) China di GMS dan berfokus pada masa pemerintahan Presiden Hu Jintao.

2. KERANGKA ANALISIS

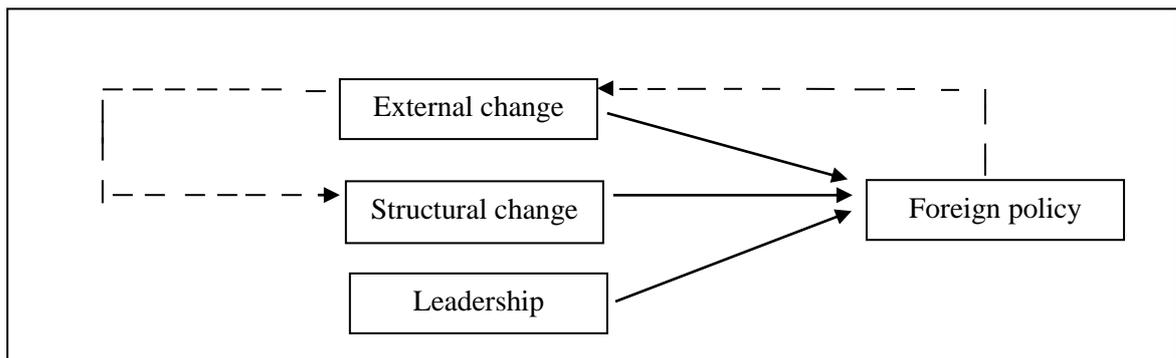
Interaksi antara negara dalam konsteks hubungan internasional adalah hal yang mutlak dilakukan. Wujud dari interaksi ini bisa berupa perang/konflik ataupun damai/kerjasama. Negara melakukan kerjasama karena adanya saling ketergantungan ataupun untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Upaya untuk mencapai kepentingan tersebut diterjemahkan ke dalam berbagai model kebijakan Luar Negeri, yang pada penelitian ini difokuskan pada implementasi Kebijakan tetangga baik/*Good Neighbor policy* China di GMS pada masa pemerintahan Presiden Hu Jintao.

Kebijakan luar negeri adalah upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya. (Mochamad, 2006). Kebijakan yang diterapkan oleh masing-masing negara tentunya berbeda satu sama lain. *Good Neighbor policy* adalah salah satu konsep kebijakan Luar negeri yang diimplementasikan oleh China dalam berbagai model. Sebelum menimplementasikan kebijakan ini di GMS, China telah mengimplementasikan dengan negara tetangga lain yaitu Rusia. Kecenderungan China dalam meningkatkan kerjasama dengan negara tetangga sangat terlihat dibawah pemerintahan presiden Hu Jintao. Chien-peng Chung mendefinisikan *Good neighbour policy* sebagai pendekatan untuk menjalin hubungan yang baik dengan negara tetangga. Secara spesifik pendekatan ini merujuk pada negara-negara yang berada di kawasan Asia dan Pasifik. Jauh sebelum kebijakan

ini diberi nama sebagai kebijakan tetangga yang baik (*Mulin youhao Zhengce*), Partai komunis China (PKC) telah menempatkan pendekatan ini sebagai bagian dari strategi eksternal partai yang perwujudannya kemudian berkembang pada tingkat negara. (Chien-peng Chung, 2010). Konsep kebijakan luar negeri ini sama halnya dengan konsep kebijakan luar negeri lainnya yang ditujukan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu bangsa.

Dalam mendeskripsikan model implementasi dari *Good Neighbor policy* yang diterapkan pada masa pemerintahan Hu Jintao kepada negara GMS dan untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut penulis menggunakan Teori Pengambilan keputusan model Adaptif sebagai konsep untuk menganalisis. Model pengambilan keputusan adalah model adaptif yang menitikberatkan analisis pada respon negara terhadap masalah atau kesempatan yang diciptakan oleh lingkungannya berdasarkan kapasitas yang dimiliki oleh negara. Dalam hal ini politik luar negeri dianggap sebagai konsekuensi dari adanya perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal dan lingkungan internal (perubahan struktural), negara dipandang sebagai entitas yang selalu bergerak melakukan adaptasi terhadap lingkungannya. Dengan demikian analisis model adaptif memang sangat memperhatikan tindakan adaptasi negara sebagai respon terhadap perubahan di lingkungan eksternal dan internalnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 1.1 di bawah ini:

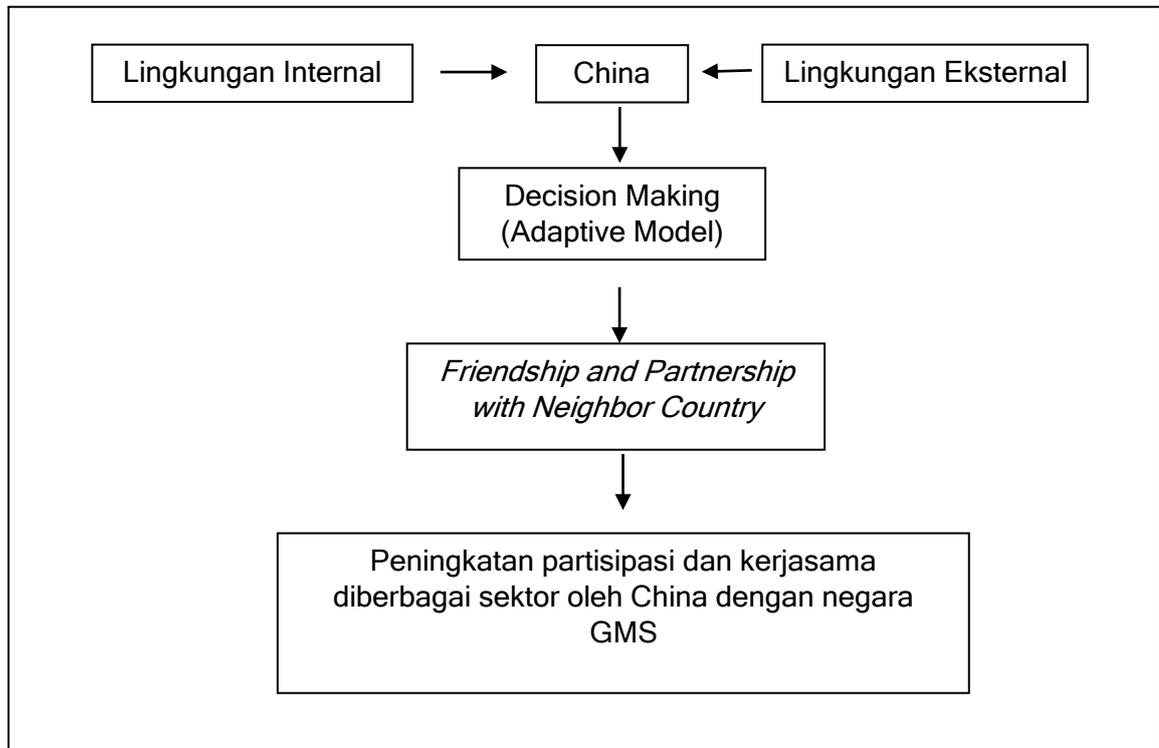
Gambar 1 Model Adaptif Politik Luar Negeri



Sumber: James N Rosenau, *Comparing Foreign Policy: Theories, Findings, and Methods*, Sage Publication, New York, 1974, p. 47.

Rosenau menyatakan bahwa politik luar negeri pada hakekatnya merupakan suatu mekanisme untuk negara-bangsa beradaptasi terhadap perubahan-perubahan di lingkungannya. Ada empat kemungkinan pola adaptasi politik luar negeri yang diperkenalkan oleh Rosenau sebagai respon atas hambatan-hambatan dari lingkungan internal dan eksternal yang dihadapi oleh para pembuat keputusan yaitu: *Preservative adaptation (responsive to both external and internal demands and changes)*, *acquiescent adaptation (responsive to external demands and changes)*, *intransigent adaptation (responsive to internal demands and changes)*, *promotive adaptation (unresponsive to both external and internal demands and changes)*. (Mochamad, 2006). Teori Pengambilan keputusan model Adaptif ini akan membantu penulis dalam melihat fleksibilitas China dalam beradaptasi yang tentunya berdampak pada implementasi kebijakan Luar negerinya bagi negara anggota GMS. Jika dijabarkan secara sederhana maka kerangka analisis tulisan ini dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 2 Kerangka Berpikir



3. METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian adalah metode kualitatif, data yang digunakan adalah data sekunder yang dikumpulkan melalui studi pustaka terhadap dokumen, artikel/koran, laporan, surat kabar, jurnal ilmiah, buku maupun situs internet yang terkait dengan subyek penelitian ini. Data yang dikumpulkan sesuai subjek penelitian kemudian dianalisis dengan pendekatan deskriptif analitis yakni menjelaskan, menggambarkan atau mendeskripsikan bagaimana model implementasi dari *Good Neighbor policy* yang diterapkan pada masa pemerintahan Hu Jintao kepada negara GMS dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan kebijakan tersebut menggunakan model Pengambilan kebijakan Adaptif Model.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi *Good Neighbour Policy* di *Greater Mekong Sub-region (GMS)*

Presiden Hu Jintao menggunakan strategi yang berbasis pada perdamaian dalam membina hubungannya dengan negara-negara tetangga. Dalam implementasinya, Presiden Hu tetap berpijak pada doktrin Mao yaitu lima prinsip dalam eksistensi perdamaian antara lain menghormati integritas wilayah dan kedaulatan negara lain, menentang agresi, tidak ikut campur dalam urusan dalam negeri, persamaan dan keuntungan bersama, serta perdamaian yang berdampingan atau eksistensi dari perdamaian itu sendiri. Selain lima prinsip itu, kebijakan luar negeri Cina pada masa Presiden Hu Jintao juga menggunakan '*four no's (sibu)*', yang mempunyai makna *no hegemony, no power politics, no military alliances, dan no arms racing*. (Lanteigne, 2009). Prinsip-prinsip ini tentunya menjadi landasan internal dalam setiap pelaksanaan kebijakan luar negeri China khususnya implemetasi kebijakan tetangga yang baik.

Merujuk pada Kebijakan *Good neighbour Policy* di GMS, sebagaimana didefinisikan sebelumnya bahwa kebijakan tetangga baik ini adalah pendekatan dan sekaligus sebagai

strategi dalam meningkatkan hubungan eksternal China yang difokuskan untuk negara dikawasan Asia dan Pasifik, model implimentasi kebijakan ini dapat dilihat dari langkah strategis yaitu pemanfaatan Provinsi Yunan sebagai wilayah terluar dalam kerjasama ekonomi dalam hal ini *GMS economic cooperation* dan memfokuskan model kerjasama dalam hal pembangunan infrastruktur dan pembangunan koridor ekonomi. Adapun model implementasi tersebut dijelaskan sebagai berikut:

Peningkatan Partisipasi China di Greater Mekong Sub-Region Economic Cooperation

Pemerintahan Presiden Hu Jintao dan Perdana Menteri Wen Jiabao yang dimulai tahun 2003-2013 yang juga merupakan dekade ke-2 sejak terbentuknya kerjasama ekonomi China dengan negara-negara GMS dalam kerangka *Greater Mekong Sub-Region Economic Cooperations*. Hal yang menarik bahwa pada dekade kedua ini, pola-pola kerjasama China dengan negara anggota GMS kembali dinamis dan menjadi vital. Hal ini terlihat dari komitmen China untuk meningkatkan partisipasi dalam program bantuan pembangunan dalam berbagai sektor yang telah disepakati oleh semua anggota GMS yakni: Transportasi, Telekomunikasi, Energi, Pariwisata, Lingkungan, Pertanian, Pengembangan sumberdaya Manusia, Fasilitas perdagangan, dan investasi. Bahkan pada KTT ketiga tahun 2008 di Vientiane, Laos. Pemerintah China menyampaikan komitmennya tersebut yang kemudian disepakati bersama sebagai *Vientiane Plan of Action for GMS Development 2008-2012* untuk membangun infrastruktur dalam hal transportasi, penggunaan, pengelolaan energi, pembangunan infrastruktur telekomunikasi, pengembangan sektor agrikultur, perlindungan ekologi dan lingkungan, manajemen dan pengelolaan sektor pariwisata, pengembangan SDM, harmonisasi dan integrasi dalam fasilitas perdagangan, dan tentunya membuka selebar-lebarnya kesempatan bagi setiap anggota untuk berinvestasi dalam *GMS business Forum*. (ADB, Joint summit Declaration: 3rd GMS Summit of Leaders, 2008). Meningkatnya partisipasi China serta dirancang kembali visi dan komitmen negara anggota menjadi bukti nyata bahwa negara di kawasan GMS menjadi negara yang mendapat prioritas dari pemerintah China dalam menjalin kerja sama. Berikut dapat dilihat perkembangan sektor kerjasama GMS dari tahun 2002-2012.

Tabel 1
Perkembangan sektor kerjasama di GMS 2002-2012

2002-2005	2005-2008	2008-2012
<p>Pada KTT 1, ada 5 sektor kerjasama yang disepakati oleh keenam negara anggota GMS yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan Infrastruktur 2. Perdagangan lintas border dan Investasi 3. Berpartisipasi pada sektor swasta 4. Pengembangan SDM 5. Perlindungan lingkungan hidup dan pengelolaan SDA secara berkesinambungan 	<p>Pada KTT Ke-2 selain fokus menyelesaikan proyek-proyek sebelumnya Keenam negara anggota GMS juga menyepakati:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyediaan fasilitas angkutan bagi barang dan penumpang 2. Pencegahan dan pengendalian wabah binatang 3. Pembangunan jalur informasi dan perdagangan 4. Menyetujui sejumlah proposal kerjasama yang berkaitan 	<p>Pada KTT ke-3 disepakati bahwa kerjasama keenam negara anggota GMS berkembang menjadi 9 sektor kerjasama yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transportasi 2. Telekomunikasi 3. Energi 4. Perlindungan lingkungan 5. Agrikultur 6. Pengermbangan SDM 7. Pariwisata 8. Fasilitas perdagangan 9. Investasi

-
- dengan perlindungan
keanekaragaman
hayati
5. Kerangka
kesepakatan
mengenai
perdagangan dan
investasi.
-

Tabel di atas memperlihatkan sektor-sektor penting yang menjadi prioritas pelaksanaan kerjasama p di wilayah GMS. Pelaksanaan kerjasama ini disepakai melalui perjanjian kerjasama dimana dana pelaksanaan proyek merupakan tanggungan bersama negara yang tergabung dalam kerangka kerjasama GMS yakni keenam negara anggota, dibantu oleh ADB sebagai lembaga Internasional yang bergerak di bidang pembangunan dan beberapa negara mitra lainnya yang juga merupakan negara donor di ADB. (Abdullah, 2016).

Kerjasama China dibawah pemerintahan Presiden Hu Jintao dengan anggo GMS secara angka meningkat. Hingga akhir tahun 2007 terdapat 180 Proyek kerjasama yang telah ditandatangani oleh negara-negara anggota GMS senilai USD 10 milyar. Dari 180 proyek tersebut, 34 proyek investasi senilai USD 9.87 milyar dimana USD 3.426 milyar merupakan dana bantuan dari ADB termasuk China sebagai salah satu negara donor di dalamnya dan USD 2.98 milyar merupakan dana bersama dari anggota GMS dan USD 3.466 milyar merupakan bantuan dari mitra lainnya. Sisa proyek lainnya sebanyak 146 proyek bantuan teknologi menghabiskan biaya sebesar USD 166 juta dimana sekitar USD 75.79 juta merupakan dana bantuan dari ADB. Setelah proyek tersebut selesai, proyek baru pun dimulai pada sembilan sektor yang telah disepakati pada KTT ke-3 tahun 2008, tercatat akhir tahun 2010 sebanyak 55 proyek baru sementara direalisasikan dengan nilai investasi mencapai USD 13.8 milyar, dimana USD 5 milyar merupakan dana bantuan/pinjaman dari ADB, USD 4.3 milyar merupakan investasi bersama oleh negara anggota GMS. Sebanyak 172 bantuan teknis diterima oleh negara anggota GMS dengan total investasi mencapai USD 230 juta dimana USD 100 juta merupakan dana pinjaman dari ADB. (National Development and Reform Commision of the People's Republic of China, 2008)

Dampak dari peningkatan parrtisipasi ini mengakibatkan China juga memberikan beberapa kebijakan khusus di bidang perdagangan dan investasi serta pembangunan fisik infrastruktur dalam menjalin hubungan kerjasama dengan negara anggota GMS utamanya Cambodia, Laos dan Vietnam antara lain sebagai berikut:

1. Pemerintah China secara perlahan menjadi donator di *Asian Development Bank* untuk membentuk dana penanggulangan bagi masalah-masalah yang terjadi di negara anggota Greater Mekong Sub-region termasuk di dalamnya pembangunan infrastruktur.
2. Memberikan pinjaman tanpa bunga bagi pelaksanaan program domestik negara-negara anggota GMS.
3. Pada tahun 2005 pemerintah China juga memutuskan untuk memperluas jumlah produk yang masuk ke wilayahnya dengan tarif khusus dan penghapusan tariff bagi sekitar 200 jenis barang asal Cambodia, Laos dan Myanmar. (East Asian Institute at the National University of Singapore, 2018)

Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk merangsang peningkatan partisipasi negara anggota GMS untuk meningkatkan hubungan perdagangan dan daya saing dengan China. Dan secara signifikan berdampak positif bagi kedua belah pihak walaupun dalam

kapasitas yang berbeda mengingat China memang memiliki kemampuan ekonomi yang jauh lebih besar dari negara anggota *GMS economic cooperation* lainnya.

Pembangunan Infrastruktur dan Koridor Ekonomi

Strategi implementasi *good neighbour policy* selanjutnya adalah dengan memfokuskan partisipasi China pada sektor-sektor pembangunan infrastruktur dan koridor ekonomi. Langkah ini menjadi prioritas China dari banyaknya kesepakatan kerjasama karena dianggap sebagai dasar untuk menunjang keberhasilan dari sektor-sektor kerjasama lainnya. Ide mengenai pembangunan infrastruktur dan fasilitas penunjang perpindahan barang dan jasa di kawasan *GMS* sudah mulai di bicarakan di tahun 2001, namun secara detail kemudian baru dibicarakan di tahun 2005 pada KTT kedua, dan selanjutnya semakin memperlihatkan progres pada KTT ke-3 tahun 2008 dimana China memberikan beberapa proposal kerjasama dengan titik fokus utama pada implementasi pembangunan infrastruktur jalan dan transportasi lainnya. (Abdullah, 2016)

Fokus China untuk pembangunan infrastruktur dan koridor ekonomi mendapat tanggapan positif dari negara anggota *GMS* yang juga merupakan negara anggota *ASEAN*. Kondisi ini karena proyek pembangunan ini akan meningkatkan interkoneksi antara negara yang sejalan dengan arah pembangunan kawasan Asia Tenggara yakni akan merujuk pada *connectivity (ASEAN Connectivity)*. Dengan demikian proyek-proyek yang diproposalkan oleh China pada KTT *GMS* yang ke-3 jelas searah dengan arah kebijakan pembangunan *ASEAN* sebagai satu regional, mengingat negara anggota *GMS* selain China merupakan negara anggota *ASEAN* yang sangat membutuhkan pembangunan fisik dan ekonomi. (Abdullah, 2016)

Perkembangan pembangunan infrastruktur dan koridor ekonomi di *GMS* di masa pemerintahan Hu Jintao antara lain:

1. Pembangunan jalur transportasi darat (Road Transport)

- a. R3 Chiang Rai (Thailand)- Kunming melalui Myanmar dan Laos
- b. R4 Kunming-Lashio (Myanmar)
- c. R5 Kunming-Hanoi

Jalan ini menggantikan jalan yang sebelumnya hanya dapat dilalui dengan menggunakan kuda dan biasanya harus ditutup empat bulan setiap tahun selama musim hujan. Route 3 ini menjadi jalur yang menghubungkan Beijing (China) ke Singapura melalui *Continental Asia Tenggara*. Total biaya Route 3 adalah sekitar USD 97 juta. China, Thailand dan ADB menyediakan USD 30 juta, sedangkan sisanya disediakan oleh Pemerintah Laos. (East Asian Institute at the National University of Singapore, 2018).

Selain pembangunan jalur transportasi darat R3 ini, China juga terlibat dalam konstruksi dan pembangunan jalan dan jembatan di koridor utara-selatan di negara-negara seperti Myanmar, Laos dan Vietnam. Jalan-jalan ini adalah jalan raya Kunming-Lashio (Myanmar) atau dikenal dengan Route 4, jalan raya Hanoi-Kunming (Rute 5), Lashio - Loilem Kengtung (Route 7) dan Luang Namtha -Hanoi (Rute 8). (East Asian Institute at the National University of Singapore, 2018)

2. Proyek transportasi air (Water Transport Project)

- a. W1 proyek pengembangan dan perbaikan hulu sungai Lancang-Mekong
- b. W3 Proyek pengembangn Sungai merah

3. Pembangunan jalur kereta api (Railway Transport Subsector)

- a. RW 1 dibangun dari Provinsi Yunnan menuju Thailand
- b. RW 2 dibangun dari Provinsi Yunnan menuju Vietnam
- RW 5 dibangun dari Provinsi Yunnan menuju Myanmar

4. Proyek transportasi udara (Air Transport Project)

- a. A2 Bandara udara Provinsi Yunnan

5. Proyek pembangunan pembangkit listrik dan transmisi

6. Proyek telekomunikasi

- a. C9 Thailand-Laos-Yunnan- proyek pemasangan kabel serat optic
- b. C10 Thailand-Myanmar-Yunnan-proyek pemasangan kabel serat optic
- c. C11 Yunnan-Vietnam- proyek pemasangan kabel serat optic
- d. C12 Myanmar-Yunnan- proyek pemasangan kabel serat optic
- e. C13 Yunnan-Laos- proyek pemasangan kabel serat optic (East Asian Institute at the National University of Singapore, 2018)

Pembangunan infrastruktur fisik secara umum akan diarahkan pada pengembangan koridor ekonomi. Selama masa pemerintahan Hu Jintao, melalui partisipasi di GMS telah ada Sembilan koridor ekonomi dengan meningkatnya pembangunan fasilitas infrastruktur di wilayah GMS. Koridor ekonomi tersebut menjadi jalur perdagangan bagi tiap-tiap Negara sehingga akses barang dan jasa semakin mudah. Peningkatan progres pembangunan infrastruktur dan aspek lainnya sebagaimana yang telah disepakati dalam *Plan of Action for GMS Development, 2008-2012* pada KTT GMS ke-3 semakin memperlihatkan hasil nyata terlebih jika dibandingkan dengan pembangunan yang terjadi di kawasan Asia Tenggara lainnya dalam hal ini *Eastrn Part*. Keberadaan China melalui partisipasi Yunnan dan Guangxi sebagai wilayah yang menyangga dan memicu pembangunan di wilayah ini.

Model implementasi kebijakan politik luar negeri tetangga baik yang dilakukan China di GMS sedikit berbeda dengan model yang diterapkan sebelumnya dengan negara tetangga yaitu Rusia. Jika dengan Rusia pengelolaan wilayah perbatasan menjadi poin penting, maka dengan negara anggota GMS selain mengelola wilayah perbatasan dalam hal SDA, model pembangunan untuk menopang integrasi ekonomi kawasan menjadi dasar pertimbangan pelaksanaan kebijakan. Pola-pola pembangunan infrastruktur dan koridor ekonomi yang dibuat di wilayah GMS kemudian menjadi model andalan pemerintah China dalam membentuk integrasi ekonomi dengan kawasan atau sub-kawasan lainnya.

B. Faktor-faktor yang mempengaruhi Peningkatan Partisipasi China di GMS

Peningkatan partisipasi China di GMS sebagai wujud implementasi *good neighbor policy* menghadirkan pertanyaan apa yang melatarbelakangi pengambilan kebijakan ini. Untuk itu dengan menggunakan teori pengambilan keputusan model adaptif penulis mengidentifikasi faktor-faktor baik faktor internal maupun eksternal yang mempengaruhi pemerintah Hu Jintao sehingga mengimplementasikan kebijakan tersebut. Adapun faktor-faktor yang menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan ini dan mengakibatkan adanya pemilihan strategi implementasi yang berfokus pada peningkatan partisipasi China dalam *GMS Economic Cooperation* dan pembangunan infrastruktur dan koridor ekonomi adalah sebagai berikut:

Faktor Internal

Kondisi Internal China di bawah pemerintahan Hu Jintao boleh dikata cukup stabil dimana sektor ekonomi berkembang sangat pesat, pembangunan dalam negeri baik secara infrastruktur dan ketimpangan ekonomi di wilayah Timur dan Barat juga semakin diperbaiki. China tumbuh menjadi negara dengan kekuatan ekonomi besar yang memiliki power untuk memainkan peran besar dalam interaksi internasional. Disaat yang bersamaan dengan pertumbuhan ekonomi tersebut, penduduk China juga masih terus mengalami pertumbuhan jumlah. Sehingga butuh strategii tepat bagi pemerintah China untuk menciptakan lapangan pekerjaan, dan upaya pemenuhan pangan bagi rakyatnya. Kebutuhan rakyat yang cukup besar juga terjadi pada sektor energi, karenanya China

memang perlu memikirkan jalan keluar yang bisa menanggulangi masalah tersebut baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang.

Roda perekonomian China sendiri ditopang oleh sektor industri meskipun China memiliki wilayah yang luas dengan bentang alam yang penuh Sumber Daya Alam, namun besarnya jumlah penduduk China yang mencapai angka 1,3 milyar serta besarnya permintaan industri akan bahan mentah dan bahan mineral membuat pemerintah China harus mencari alternatif lain. Salah satu alternatif yang dipilih oleh China adalah dengan menjalin hubungan kerjasama dengan negara lain yang memiliki Sumber Daya Alam yang melimpah untuk menopang keadaan domestiknya.

Model seperti ini memang merupakan konsep dasar dari hubungan antar negara. Kebutuhan supply bahan baku memang menjadi alasan yang tidak dapat dipungkiri. Dan pola seperti ini menjadi hal yang wajar dilakukan oleh negara. Bagi China sendiri selain ke wilayah GMS kerjasama untuk upaya pemenuhan bahan baku industry juga dilakukan oleh Hu Jintao dengan 2 negara Afrika yakni Kenya dan Kongo yang keduanya sama-sama dilakukan pada masa pemerintahan Hu Jintao. Pinjaman dan Hibah dengan nilai yang cukup signifikan meningkat di Kenya sejak awal pemerintahan Presiden Hu Jintao. China pun menjadi mitra dagang kedua terbesar Afrika dimana sebelumnya merupakan kontributor terendah di kawasan ini, dengan nilai perdagangan lebih dari USD 106.800 juta sejak tahun 2006. (Ndembei, 2015) Sehingga kebutuhan akan bahan mentah dalam negeri menjadi factor pendorong untuk mempertimbangkan kerjasama dengan negara tetangga, apalagi China memang melihat bahwa GMS adalah wilayah yang kaya sumberdaya alam yang memungkinkan beberapa bahan mentah yang dibutuhkan bisa di supply dari wilayah ini. Selain masalah supply bahan mentah yang harus dipenuhi, jumlah penduduk yang sangat besar juga mengakibatkan China memiliki kewajiban untuk menyiapkan lapangan pekerjaan. Karenanya hubungan kerjasama dengan anggota GMS dalam bentuk perusahaan *joint venture* memungkinkan untuk membuka lapangan kerja untuk Warga Negara China juga menjadi suatu kebutuhan ketika pertumbuhan perusahaan dalam negeri tidak lagi mampu menampung tenaga kerja. (Abdullah, 2016). Dengan demikian dapat kita simpulkan bahwa secara internal faktor pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan penduduk, ketersediaan lapangan pekerjaan, ketersediaan bahan baku industri menjadi bahan pertimbangan internal dalam pengambilan keputusan.

Faktor Eksternal Integrasi ASEAN

Faktor Eksternal peningkatan partisipasi China di GMS adalah adanya transformasi ASEAN yang semakin terintegrasi dengan negara anggota lainnya. Integrasi ini untuk menciptakan kawasan yang lebih stabil, aman serta ekonomi yang kuat. Proses integrasi ASEAN jelas dimulai dengan berbagai kebijakan yang diterapkan oleh semua anggotanya, dimulai dari proses integrasi ekonomi melalui *Free Trade Area* (FTA) antara negara anggota, kebijakan perdagangan lintas border, hingga pada upaya pembentukan ASEAN *Connectivity*. Interkonektivitas yang terbentuk di Asia Tenggara tidak hanya dibangun pada aspek fisik (*physical connectivity*) dalam bentuk hard infrastruktur, tetapi juga diikuti oleh *institutional connectivity* dan *people to people connectivity*. (Centre of Policy Analysis and Development for Asia-Pasifik and African Regions, 2011)

Bagi pemerintah China, Transformasi ASEAN untuk menjadi kawasan dengan ekonomi yang berintegrasi memberikan peluang untuk meningkatkan kerjasama. Pemerintah China membaca perubahan eksternal ini dengan meningkatkan partisipasi di wilayah GMS dan berdampak pada terbukanya kerjasama antara China dengan ASEAN dalam kerangka yang lebih besar yakni *ASEAN-China Free Trade Area*. Revitalisasi kerjasama ekonomi dengan negara anggota merupakan pilihan politik dan kebijakan ekonomi yang tepat bagi pemerintah China. Disisi lain melihat upaya

konektivitas wilayah *western* dan *estern* ASEAN menjadi peluang proyek besar dalam hal infrastruktur. Disinilah China memainkan peran penting melalui GMS untuk membuktikan dukungannya atas pembangunan yang dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN dalam menciptakan konektivitas dalam hal transportasi darat, laut, dan udara.

Di sini lain ini kebijakan pemerintah China melalui proyek-proyek pembangunan sekalipun baru di wilayah Barat ASEAN merupakan kebijakan yang sangat mendukung pembangunan ASEAN. Ini sangat membantu memperlihatkan kebangkitan China yang sangat bersahabat sebagaimana yang dimaksud oleh Presiden Hu Jintao sebagai konsep *Harmonious world*. China memosisikan diri sebagai negara penyangga sekaligus sebagai negara donor untuk proyek-proyek di wilayah Barat ASEAN yang secara parsial merupakan wilayah kerjasama GMS di bawah inisiasi ADB. Proyek-proyek pembangunan yang melibatkan China dengan negara anggota GMS sendiri secara langsung berdampak pada semakin terbentuknya konektivitas antara negara anggota ASEAN di wilayah Barat yakni Cambodia, Myanmar, Laos, Vietnam, dan Thailand. Sedangkan bagi pemerintah China sendiri terhubungnya wilayah-wilayah ini dan suksesnya pembangunan infrastruktur jelas akan membawa dampak positif bagi akses China ke sumber-sumber produksi bahan baku yang berada di kawasan GMS. (Abdullah, 2016)

Gambar 3
Peta Pembagian wilayah Barat dan Timur Asia Tenggara



Sumber : Centre of Policy Analysis and Development for Asia-Pacific and African Regions Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, '*ASEAN Connectivity in Indonesian Context : A Preliminary Study on Geopolities of Hydropower and Maritim Transport*', dipublikasikan pada tahun 2011, p. 3

Posisi Strategis Greater Mekong Sub-Region

Faktor eksternal selanjutnya adalah Posisi Strategis Greater Mekong Sub-Region. Selain karena negara-negara yang masuk dalam subregional ini saling berbagi dalam pengelolaan sumber hydropower yaitu aliran Sungai Mekong, Posisi Strategis GMS juga menjadi pertimbangan penting. *Greater Mekong Sub-region* (GMS) yang berada di tengah-tengah Benua Asia/*GMS Location at heart of Asia* menjadi wilayah penghubung antara semua wilayah Asia lainnya. Semakin terciptanya koridor transportasi dan koridor ekonomi melalui pembangunan infrastruktur di wilayah GMS mengakibatkan semakin terhubungnya wilayah-wilayah Asia terutama Asia Tenggara.

Koridor transportasi darat yang terbentuk akan menjadi jalur perpindahan barang dan jasa sekaligus menjadi koridor ekonomi perdagangan lintas border atau perbatasan dari Yunnan hingga ke seluruh wilayah Asia Tenggara. GMS menjadi wilayah persilangan bagi Asia yang secara posisi geografi memiliki nilai strategis. (Abdullah, 2016)

Rerspon China

Hu Jintao sebagai pemimpin China memegang peran penting dalam memberikan respon atas kondisi internal dan eksternal yang dihadapi China. Pemikiran yang visioner tentang konsep pembangunan berlandaskan perdamaian di berbagai sektor memang membutuhkan beberapa langkah strategis untuk mewujudkannya. Dan pilihan untuk merevitalisasi hubungan kerjasama dengan negara GMS melalui *Greater Mekong Sub-Region Economic Cooperation* adalah model respon yang cepat tanggap. Keputusan ini akhirnya memberikan dampak yang sangat signifikan bagi pertumbuhan ekonomi China dan negara GMS serta menjadi pionir percepatan pelaksanaan CAFTA untuk China dan negara anggota ASEAN. Dalam memahami respon China yang diwakili oleh presiden Hu Jintao China mampu memperlihatkan proses adaptif. Dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan *good neighbour policy* ini juga berdampak pada keberanian China untuk menggunakan model pembangunan yang sama untuk menjalin hubungan baik dengan negara lain di kawasan Pasifik dan Afrika. Dalam proses Adaptif ini, China menggunakan kekuatan ekonomi dan kerjasama ekonomi sebagai motor penggerak sehingga kepentingan China di wilayah GMS pun bisa tercapai.

Dalam laporan *Mekong Development and China's (Yunnan) Participation in the Greater Mekong sub-region cooperation* disebutkan bahwa partisipasi China di GMS melalui Provinsi Yunan memiliki 3 arti penting yaitu komponen penting dari *opening up* strategi dengan mulai mengimplementasikan konsep politik luar negeri *Friendship and Partnership with Neighbouring Countries* untuk menopang reformasi China menuju negara modern. Yang kedua, menghubungkan wilayah Barat daya China dengan Asia Tenggara melalui pembangunan jalur transportasi yang dapat memfasilitasi perpindahan orang maupun barang antara negara serta sebagai pembentukan integrasi ekonomi di sub-region. Dan yang ketiga adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi wilayah barat daya China dan negara GMS. (Zhenming, 2010). Kepentingan inilah yang diperoleh China dengan mengimplementasikan kebijakan *good neighbour policy* di GMS. Proses adaptif dan merespon perubahan internal dalam negeri China dan memahami kondisi eksternal utamanya GMS dan posisi strategisnya berdampak signifikan bagi berbagai sektor di dalam negeri China.

5. KESIMPULAN

Implementasi kebijakan tetangga yang baik oleh China di Greater Mekong Sub-Region dilakukan dengan meningkatkan partisipasi China di *GMS Economic Cooperation* melalui Provinsi Yunan yang berbatasan langsung dengan wilayah GMS. Implementasi kebijakan ini sebagai proses adaptif dalam memaknai perubahan kondisi Internal China dan memahami nilai strategis GMS dalam pencapaian kepentingan nasional China. Sebagai solusinya maka Pemerintahan Hu Jintao merevitalisasi kerjasama dengan negara GMS melalui peningkatan hubungan persagangan dan pembangunan Infrastruktur dan koridor ekonomi. Ini adalah model implementasi kebijakan tetangga yang baik yang berbeda dengan yang dilakukan China sebelumnya dengan Rusia. Implementasi kebijakan ini di GMS kemudian menjadi model yang juga digunakan oleh China dalam menjalin hubungan kerjasama yang baik dengan negara di Pasifik dan di Afrika.

Daftar Pustaka

- Abdullah, N. (2016). *Analisis geopolitik kebijakan ekonomi China di Greater Mekong Sub-region (GMS) Pada Masa Pemerintahan Hu Jintao 2003-2013*. Yogyakarta: UGM.
- ADB. (2007). *Join Ministerial Statement: 14th Ministerial Conference*. ADB.

- ADB. (2008). *Joint summit Declaration: 3rd GMS Summit of Leaders*. ADB.
- Beck, E. R. (1939). The Good Neighbor Policy, 1933-1938. *The Historian*, 110-131.
- Centre of Policy Analysis and Development for Asia-Pasifik and African Regions. (2011). *ASEAN connectivity in Indonesia Context: A Preliminary Study on Geopolitics of Hydropower and Maritim Transport*. Jakarta: Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia.
- Chien-peng Chung. (2010). *China's Multilateral Cooperation in Asia and the Pasific-institutionalizing Beijing "Good Neighbour Policy"*. New York: Routledge.
- Cipto, B. (2002). Dinamika Hubungan Internasional Pasca Perang Dingin Dan Implikasinya Terhadap Peran Umat Islam Di Indonesia. *Tarjih-Jurnal Tarjih dan Pengembangan Pemikiran Islam*, 17-28.
- East Asian Institute at the National University of Singapore. (2018). *China's Active Role in The Greater Mekong Sub-Region: "A win win Outcome"*. East Asian Institute at the National University of Singapore.
- Hayati Nufus, C. L. (2018). Peran dan Kepentingan Tiongkok dalam Greater Mekong Sub-Region . In A. Irewati, *Dinamika Kerjasama Sub-Regional di Asia Tenggara : Greater Mekong Sub-Region* (pp. 71-108). Jakarta: LIPI Press .
- Lanteigne, M. (2009). *China's Foreign Policy: An Introduction*. New York: Routledge.
- Mochamad, A. A. (2006). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional* . Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- National Development and Reform Commission of the People's Republic of China. (2008). *Country Report on China Participation in Greater mekong Sub-region Cooperation*. Beijing: National Development and Reform Commission of the People's Republic of China.
- Ndembei, E. (2015). Bantuan Luar Negeri Tiongkok untuk pembangunan Infrastruktur Kenya. In S. Djelantik, *Asia Pasifik: Konflik, kerjasama, dan Relasi antar Kawasan* (pp. 321-342). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia .
- Teresita Cruz-del Rosario. (2010). Lessons in Regional Economic Cooperation: The case of the Greater Mekong Sub-Region (GMS). *Lee Kuan Yew School of Public Policy*, 1-15.
- Zhenming, Z. (2010). Mekong Development and China's (Yunnan) Participation in the Greater Mekong Sub-region Cooperation. *Ritsumeikan International Affairs*, 1-16.