



Respons strategis Myanmar terhadap Cina: Analisis hedging 2014-2018

RAHAYU A. H. SIMANGUNSONG¹ 

¹ Universitas Indonesia; Depok, Jawa Barat, Indonesia

*Correspondence: rahayusimangunsong07@gmail.com

Received Date: 13 September, 2023 Revised Date: 15 Desember, 2023 Accepted Date: 18 Januari, 2024

ABSTRACT

Myanmar as a small power in the Southeast Asian region requires strategy to maintain its existence. This article discussed Myanmar's strategic response to one of the rising powers in the region, namely China. The hedging framework (Kuik, 2016) is used to examine the tendency of Myanmar's strategic response to China. Hedging is defined as behavior to seek assurance in situations with high levels of uncertainty. Myanmar's relations towards China does not explicitly indicate pure balancing or bandwagoning. Despite its dependency to China, mainly in the economy and military aspect, Myanmar still cooperates with other big power countries. Myanmar hedges against China to maximize profits and reduce the possibility of risk. Myanmar's tendency to depend on China is inseparable from the lack of options available. Sanctions imposed by the international community on the Rohingya issue have implications for the reduction of countries willing to cooperate with Myanmar.

KEYWORDS: China; hedging; Myanmar

ABSTRAK

Myanmar sebagai salah satu small power di kawasan Asia Tenggara membutuhkan strategi khusus untuk mempertahankan eksistensinya. Artikel ini membahas bagaimana respons strategis Myanmar terhadap salah satu rising power di kawasan, yaitu Cina. Kerangka hedging (Kuik, 2016) digunakan untuk mengkaji kecenderungan respons strategis Myanmar terhadap Cina. Hedging didefinisikan sebagai perilaku untuk mencari jaminan dalam situasi dengan tingkat ketidakpastian tinggi. Relasi Myanmar terhadap Cina tidak benar-benar secara eksplisit mengindikasikan balancing atau bandwagoning murni. Di satu sisi, Myanmar masih melakukan kerjasama ekonomi, militer, dan diplomasi dengan negara lain selain Cina meskipun di sisi lain Myanmar terlihat cenderung bergantung pada Cina, terutama dalam ekonomi dan militer. Myanmar melakukan hedging terhadap Cina untuk memaksimalkan keuntungan dan mengurangi kemungkinan munculnya risiko. Kecenderungan Myanmar untuk melakukan dependensi terhadap Cina tidak terlepas dari minimnya opsi yang tersedia. Sanksi yang diterapkan masyarakat internasional pada isu Rohingya berimplikasi pada berkurangnya negara-negara yang bersedia bekerjasama dengan Myanmar.

KATAKUNCI: China; hedging; Myanmar

1. Pendahuluan

Myanmar adalah, sebuah negara yang terletak di persinggungan Asia Tenggara, Asia Selatan dan Asia Timur. Hal ini mengakibatkan wilayah Myanmar berbatasan dengan banyak negara seperti India, Bangladesh, Cina, Laos, dan Thailand. Luas wilayahnya mencapai 677.000 km² dan tergolong sebagai wilayah dengan daratan terluas di Asia

Cite This Article:

Simangunsong, R. A. H. (2024). Respons strategis Myanmar terhadap Cina: Analisis hedging 2014-2018. *Economic Military and Geographically Business Review*, 1(2), 17-30. <https://doi.org/10.61511/emagrav.v1i2.2024.279>

Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Tenggara dengan populasi diperkirakan sekitar 53.4 juta jiwa (The World Bank, 2017). Sumber daya alam Myanmar adalah petroleum, timah, besi dan mineral lainnya. Perekonomian Myanmar bergantung pada sektor agrikultur terutama untuk produk beras, ikan, kacang, sayuran dan buah sebagai komoditas ekspor. Sementara untuk komoditas seperti minyak dan petroleum olahan, peralatan mesin, material transportasi dan konstruksi, Myanmar harus mengimpor dari negara lain (Ministry of Commerce the Republic of the Union of Myanmar, 2015). Myanmar tergolong sebagai salah satu negara berkembang dengan PDB sebesar 66.719 miliar dolar AS dan PDB Per Kapita sebesar 1.298,88 dolar AS (The World Bank, n.d.). Berdasarkan data statistik ASEAN, PDB per Kapita Myanmar menempati posisi paling bawah dibandingkan negara ASEAN lainnya (ASEAN Sekretariat, 2018). Selanjutnya, politik domestik Myanmar diwarnai oleh dinamika baru pasca digantikannya pemerintahan junta militer dengan bentuk demokrasi yang resmi di tahun 2015 yaitu krisis Rohingya. Myanmar menempati posisi yang sulit sejak dijatuhkannya tuduhan atas kekerasan dan pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah terhadap kelompok minoritas Muslim Rohingya (Eijas, 2019). Sejak saat itu, Myanmar kesulitan untuk bekerjasama dengan negara lain dan beberapa negara (termasuk AS) menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap Myanmar. Posisi Myanmar yang tidak terlalu menonjol dari segi ekonomi dan besarnya pengaruh dinamika politik domestik mengindikasikan bahwa Myanmar sebagai salah satu *small power* di kawasan Asia Tenggara membutuhkan strategi khusus untuk mempertahankan eksistensinya. Dalam pembahasan di bagian selanjutnya, penulis akan membahas bagaimana respons strategis Myanmar terhadap salah satu *rising power* di kawasan, yaitu Cina.

2. Metode

Dalam rangka mengkaji kecenderungan respons strategis Myanmar terhadap Cina, penulis akan menggunakan kerangka *hedging*. Menurut Kuik, *hedging* adalah salah satu bentuk perilaku *alignment* yang berbeda dari perilaku *balancing* atau *bandwagoning* murni. Ciri khasnya adalah ambigu, tercampur, dan berlawanan serta menunjukkan elemen kontradiktif berupa *power acceptance* dan *rejection* dalam kebijakan yang dibuat oleh negara. *Hedging* didefinisikan sebagai perilaku untuk mencari jaminan dalam situasi dengan tingkat ketidakpastian tinggi. Aktor berdaulat (negara) mengejar sejumlah kebijakan yang berlawanan dan ambigu (*security-maximizing* dan *reward-maximizing*) untuk menyiapkan posisi mundur jika keadaan berubah. Tujuan dari tindakan kontradiktif ini adalah untuk memperoleh manfaat sebanyak mungkin dari kekuatan yang berbeda ketika hubungan positif, sementara secara bersamaan juga berusaha untuk mengimbangi risiko jangka panjang yang mungkin timbul dari skenario kasus terburuk seperti *entrapment* (keterjebakan), pengabaian, dan alienasi (Kuik, 2016). *Hedging* mengandung tiga elemen kebijakan yaitu: 1) desakan untuk tidak memihak pada salah satu kekuatan yang sedang berkompetisi; 2) mengadopsi tindakan yang sifatnya berlawanan dan menangkal; dan 3) menggunakan tindakan berlawanan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan/hasil sembari mempersiapkan langkah mundur (untuk berjaga-jaga apabila struktur dan sistem berubah) (Kuik, 2016).

Sebagai suatu perilaku strategis, *hedging* harus melibatkan tindakan *rewards-maximizing* dan *security-maximizing* secara bersamaan. Opsi *rewards-maximizing* terdiri dari tiga kebijakan yaitu: 1) *economic-pragmatism*, kebijakan untuk memaksimalkan perolehan ekonomis dari suatu *power* (baca: negara kuat); 2) *binding-engagement*, kebijakan untuk memaksimalkan keuntungan diplomatis dengan menggaet negara kuat dalam berbagai platform bilateral dan multilateral; dan 3) *limited-bandwagoning*, kebijakan untuk memaksimalkan keuntungan politis dengan membangun kemitraan selektif bersama negara kuat tanpa menerima posisi subordinasi. Opsi *security-maximizing* sebagai bentuk penangkalan juga tersusun dari tiga kebijakan yaitu: 1) *economic-diversification*, merupakan bagian perluasan dari *economic-pragmatism* dengan mendiversifikasi jalinan

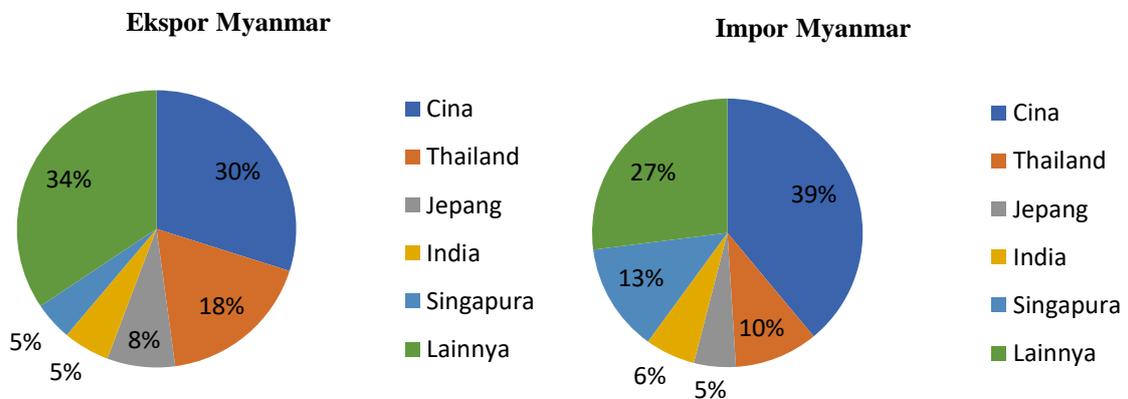
perdagangan dan investasi untuk menghindari dependensi; 2) *dominance-denial*, kebijakan untuk meminimalisasi risiko geopolitis dan membangun keseimbangan pengaruh antar negara yang lebih kuat melalui cara non militer; dan 3) *indirect-balancing*, kebijakan yang bertujuan untuk meminimalisasi risiko keamanan melalui cara militer seperti pembangunan kemitraan pertahanan dan penguatan kapabilitas militer tanpa secara spesifik menargetkan negara tertentu. Keenam kebijakan di atas digunakan untuk mengukur kecenderungan perilaku suatu negara dalam spektrum *hedging* (Kuik, 2016).

3. Hasil dan Pembahasan

Aspek Ekonomi

Economic Pragmatism – Economic Diversification

Dalam melihat arah kecenderungan perilaku Myanmar terhadap Cina salah satunya diperlukan analisis mendalam pada relasi ekonomi yang dilakukan Myanmar terhadap Cina dan negara lainnya. Analisis relasi ekonomi dilakukan dengan mempertimbangkan aspek aktivitas perdagangan (ekspor-impor), utang, dan investasi. Pada bagian pertama akan dibahas mengenai aktivitas perdagangan yang dilakukan Myanmar dengan negara-negara lainnya untuk mengamati posisinya terhadap Cina. Diagram berikut menunjukkan persentase ekspor-impor Myanmar dan negara-negara yang menjadi mitra dagang pada tahun 2017.



Gambar 1. Persentase mitra ekspor-impor Myanmar (per tahun 2017)

Sumber: Diolah dari OEC (2019)

Pada tahun 2017, nilai ekspor Myanmar mencapai US\$ 15 miliar dan nilai impor mencapai US\$ 21.2 milyar. Hal ini menunjukkan nilai negatif pada neraca perdagangan sebesar US\$ 6.2 milyar. Dari total perdagangan pada tahun tersebut, nilai ekspor Myanmar ke Cina sebesar US\$ 4.46 milyar (30% dari total ekspor) sementara nilai impor sebesar US\$ 8.34 milyar (39% dari total impor). Pada sektor impor dan ekspor, Cina menjadi mitra dagang nomor satu bagi Myanmar. Negara dengan nilai ekspor terbesar kedua adalah Thailand yaitu senilai US\$ 2.66 milyar (18% dari total ekspor), kemudian pada sektor impor Singapura menyusul di posisi kedua dengan nilai US\$ 2.66 milyar (13% dari total impor) (OEC, 2019). Meskipun Myanmar melakukan transaksi dagang dengan negara selain Cina, selisih persentase nilai ekspor-impor antara Cina dengan Thailand, Singapura serta negara lainnya relatif jauh. Angka dan persentase yang ada menunjukkan bahwa Cina merupakan mitra dagang yang sangat signifikan bagi Myanmar dan adanya indikasi *economic pragmatism*. Adanya indikasi Myanmar melakukan *economic pragmatism* terhadap Cina semakin diperkuat dengan impor Myanmar dari Cina mayoritas berupa produk mesin (senilai 20% dari total impor Myanmar dari Cina) dan ekspor produk Myanmar ke Cina

didominasi oleh komoditas gas petroleum (senilai 47% dari total ekspor Myanmar ke Cina) (What Does China Import from Burma?, 2017) yang merupakan salah satu komoditas utama Myanmar selain produk mentah (sayuran dan buah) dan produk konsumsi siap pakai (produk olahan dan pakaian) (The World Bank, 2017).

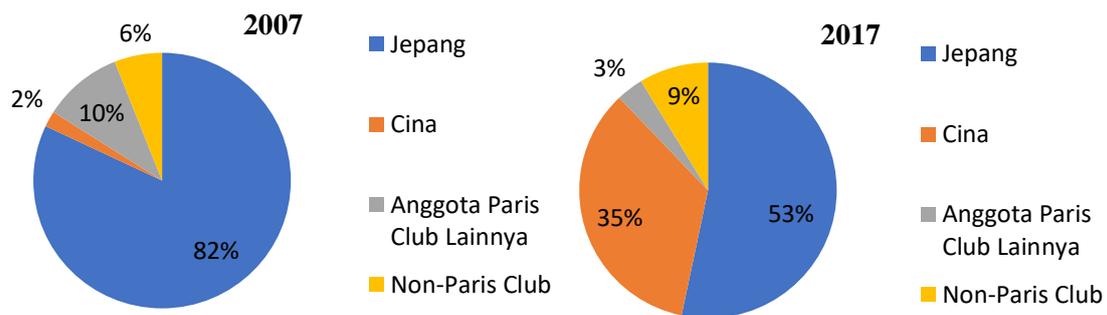
Tabel 1. Perubahan persentase ekspor-impor Myanmar dengan negara Lain

Negara	Ekspor		Impor	
	2007	2017	2007	2017
Cina	\$298 juta (6.9%)	\$4.46 milyar (30%)	\$1.68 milyar (35%)	\$8.34 milyar (39%)
Thailand	\$2.11 milyar (49%)	\$2.66 milyar (18%)	\$957 juta (20%)	\$2.02 milyar (9.6%)
Singapura	\$42.8 juta (1%)	\$644 juta (4.3%)	\$675 juta (14%)	\$2.66 milyar (13%)
India	\$647 juta (15%)	\$ 804 juta (5.4%)	\$160 juta (3.3%)	\$1.14 milyar (5.4%)
Jepang	\$289 juta (6.7%)	\$1.19 milyar (7.9%)	\$174 juta (3.6%)	\$993 juta (4.5%)

Sumber: Hasil olahan penulis dari situs web The World Bank

Akan tetapi, dengan hanya melihat data pada tahun 2017 saja belum cukup representatif untuk menggambarkan secara lebih dalam mengenai relasi Myanmar dengan Cina dan negara lainnya dalam sektor dagang. Tabel di atas menunjukkan perubahan persentase ekspor-impor Myanmar dengan lima negara lain di tahun 2007 dan 2017. Pada satu dekade sebelumnya, yakni tahun 2007, terdapat perbedaan nilai ekspor dan impor Myanmar dan Cina. Pada tahun 2007 nilai ekspor Myanmar ke Cina US\$ 294 juta (6.9% dari total ekspor) dan nilai impor Myanmar dari Cina senilai US\$ 1.68 milyar (35% dari total impor). Pada tahun 2017 dapat dilihat bahwa persentase ekspor Myanmar ke Cina mengalami peningkatan sebesar 23.1% dan persentase impor Myanmar dari Cina mengalami peningkatan sebesar 3%. Sementara itu, persentase nilai ekspor Myanmar ke Thailand selaku negara tujuan ekspor terbesar kedua setelah Cina mengalami penurunan sebesar 21%. Di sisi lain, persentase nilai impor Myanmar dari Singapura selaku negara asal impor kedua terbesar setelah Cina juga mengalami penurunan sebesar 1%. Data tersebut menunjukkan peningkatan hubungan ekonomi yang sangat signifikan antara Myanmar dengan Cina dibandingkan dengan negara lainnya sementara di sisi lain terdapat pengurangan intensitas hubungan ekonomi yang sangat kentara antara Myanmar dengan Thailand. Hal ini menunjukkan bahwa Cina memang memiliki posisi vital dalam sektor perdagangan Myanmar (bahkan mendominasi) serta menegaskan adanya indikasi *economic pragmatism* dari Myanmar terhadap Cina.

Aspek kedua yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk melihat hubungan Myanmar dan Cina adalah utang. Signifikansi hubungan Myanmar dengan Cina salah satunya dapat dilihat dari persentase utang yang diberikan Cina dan negara lainnya kepada Myanmar. Komponen utang eksternal Myanmar terdiri dari utang multilateral, bilateral, institusi finansial. Untuk melihat hubungannya dengan kreditur per negara maka yang disoroti adalah persentase utang bilateral Myanmar.



Gambar 2. Sumber utang eksternal bilateral Myanmar
 Sumber: Diolah dari situs web IMF

Gambar di atas menunjukkan bahwa persentase utang bilateral Myanmar didominasi oleh donor dari Jepang. Per 2017, total utang bilateral Myanmar adalah US\$ 4607.9 juta dengan rincian dana dari Jepang senilai US\$ 2508.4 juta dan dari Cina senilai US\$ 1405.3 juta. Jumlah utang bilateral Myanmar pada tahun 2007 berjumlah total US\$ 2145.1 juta dengan rincian dari Jepang sebesar US\$ 1785 juta dan dari Cina sebesar US\$ 27.3 juta (Staff Report for the 2011 Article IV Consultation-Debt Sustainability Analysis, 2016). Dengan demikian dapat dilihat bahwa terdapat penurunan persentase hutang dari Jepang dan adanya peningkatan persentase utang terhadap Cina dalam satu dekade terakhir. Hal ini mengindikasikan adanya pergerakan dinamis Myanmar menuju *economic pragmatism* dengan Cina ditandai dengan peningkatan pesat peranan Cina sebagai pemberi utang bagi Myanmar. Meskipun demikian, dalam aspek utang bilateral, Jepang masih mendominasi maka dari itu Myanmar masih tergolong melakukan *economic diversification* kepada Cina dan *economic pragmatism* kepada Jepang.

Aspek ketiga yang perlu dipertimbangkan untuk melihat kecenderungan hubungan Myanmar dengan Cina adalah investasi. Aliran *Foreign Direct Investment* (FDI) yang masuk ke Myanmar pada tahun 2007 sebesar US\$ 709.92 juta meningkat di tahun 2017 menjadi US\$ 69.5 milyar (Ministry of Investment and Foreign Economic Relations, 2018). Pada tahun 2007, jumlah aliran FDI dari Cina yang masuk ke Myanmar sekitar US\$ 92.31 juta (Ministry of Commerce People's Republic of China, 2011) atau setara dengan 13% dari total penerimaan FDI dan tergolong tidak signifikan dibandingkan dengan Singapura yang mengalirkan FDI senilai US\$ 163.1 juta (23% dari total penerimaan FDI) (Singaporean Investment Abroad: 2007, 2007). Di tahun 2017, Cina merupakan negara donor FDI terbesar untuk Myanmar yaitu sebesar US\$ 18.5 milyar (26.65% dari total penerimaan FDI) disusul Singapura sebesar US\$ 16.4 milyar (23.66% dari total penerimaan FDI) dan Thailand sebesar US\$ 10.6 milyar (15.25% dari total penerimaan FDI). Peningkatan jumlah FDI yang dialirkan Cina ke Myanmar dari tahun 2007 ke tahun 2017 mengindikasikan adanya *economic pragmatism* yang ditandai dengan peningkatan relasi ekonomi yang signifikan antara Cina dan Myanmar. Berdasarkan distribusi persentase negara donor FDI pada tahun 2017, terdapat *economic diversification* yang kentara dengan selisih yang beda tipis antara Cina dan Singapura. Aliran FDI yang masuk ke Myanmar berada dalam beberapa sektor. Cina mengalokasikan FDI pada sektor *power*, minyak dan gas, serta pertambangan (Gelb et al., 2017) yang merupakan sektor-sektor penting bagi Myanmar. Sementara Singapura mengalokasikan FDI terutama pada sektor layanan jasa keuangan dan asuransi yang belum terlalu signifikan bagi Myanmar (Singaporean Investment Abroad: 2007, 2007).

Selain aliran masuk FDI, Cina dan Myanmar juga melakukan kerjasama bidang ekonomi dalam kerangka Belt and Road Initiative (BRI) yang semakin mempererat pragmatisme ekonomi diantara keduanya. Bantuan Cina terhadap Myanmar salah satunya untuk mencapai perdamaian dan rekonsiliasi nasional, memastikan stabilitas perbatasan

dan penegakan hukum (Htwe, 2019). Namun, bantuan utama Cina melalui rangkaian BRI menargetkan pada sektor perekonomian. Pada September 2018, Myanmar menandatangani memorandum of understanding (MoU) dengan Cina mengenai pendirian China-Myanmar Economic Corridor (CMEC) yang merupakan bagian dari BRI. MoU ini ditujukan untuk pembangunan infrastruktur dasar lintas pusat perekonomian penting di Myanmar. Hal ini sebagai penindak-lanjutan usul yang diajukan menteri luar negeri Cina dengan penasihat negara pada 2017 lalu (Lwin, 2018). Selanjutnya, kerjasama diplomatik Myanmar-Cina masih terus berlanjut terbukti pada April 2019, Myanmar menandatangani dua MoU dan satu surat perjanjian di bawah rangkaian BRI untuk memperkuat kerjasama kedua negara (Lwin, 2019).

Di satu sisi, Myanmar memperoleh manfaat yang banyak dengan menjalin kerjasama bersama Cina. Di sisi lain, Cina juga memperoleh manfaat. Cina cenderung memiliki intensi untuk mempererat hubungan bilateral dengan Myanmar dikarenakan beberapa faktor yaitu: 1) Myanmar adalah negara tetangga, interkoneksi ekonomi (terutama adanya dependensi) akan sangat menguntungkan bagi Cina; 2) Myanmar memiliki cadangan energi (dan sumber daya alam lainnya) yang signifikan dan Cina membutuhkannya untuk mendorong pertumbuhan ekonominya; 3) Myanmar adalah negara transit energi dan sumber daya alam dari Afrika dan Timur Tengah ke Cina, dan juga jalur ekspor barang-barang konsumsi Cina ke Eropa, Timur Tengah dan Afrika. Transit melalui Myanmar mempersingkat perjalanan dan memungkinkan penghindaran perairan Selat Malaka dan Laut Cina Selatan yang berpotensi tidak stabil secara politis dan sangat diperebutkan (Bolesta, 2018). Dengan demikian, terlihat bahwa dalam aspek investasi khususnya melalui FDI, Myanmar semakin bergantung dengan Cina (dominan donor FDI di Myanmar) dan adanya *economic pragmatism* di antara keduanya. Namun, salah satu yang patut disoroti dari aspek investasi ini adalah kontribusi konstan Singapura yang menjadikannya *hedge* potensial bagi pengaruh Cina di Myanmar.

Aspek Politik

Binding Engagement

Selain melakukan kerjasama dalam bidang ekonomi, Myanmar dan Cina melakukan beberapa pertemuan dan perjanjian bilateral untuk mengikat hubungan kedua negara melalui diplomasi. Diplomasi China dengan Myanmar mencakup interaksi dengan pemerintah, rakyat, dan partai-partai politik di bawah rubriknya yang luas. Semenjak Aung San Suu Kyi menjabat sebagai Penasihat Negara Myanmar di tahun 2016, Myanmar mulai berusaha untuk mengkonsolidasikan persahabatannya dengan Cina. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pertemuan *high level* pertama pada 25 November 2016 yang bertujuan untuk meningkatkan rasa saling percaya antara Myanmar dan Cina. Selanjutnya, pada tahun 2017 terdapat tiga antara kepala negara yang dilakukan Myanmar dan Cina ("TIMELINE: China-Myanmar Relations," 2017). Pertemuan ini membahas kerjasama multibidang seperti militer, relasi politik, dan relasi *people to people*. Dalam bidang militer Myanmar-Cina mendiskusikan peningkatan kemitraan strategis, *Comprehensive Strategic Cooperative Partnership* antara angkatan bersenjata dua negara, dukungan Cina terhadap penanganan kasus Rakhine State, negosiasi damai dengan kelompok etnis bersenjata melalui perjanjian gencatan senjata. Cina sebagai satu-satunya negara yang terang-terangan menyatakan dukungannya terhadap Myanmar terkait krisis di Rakhine State menjadi sorotan bahwa relasi politik keduanya sangat erat. Dalam bidang politik delegasi Cina melakukan pertemuan dengan politisi, *think-tank*, organisasi, dan media untuk menyampaikan usul relasi interpartai. Terakhir, dalam relasi *people to people* Kedutaan Besar Cina di Myanmar dan Yayasan Cina untuk Perdamaian dan Pembangunan mendanai renovasi Rumah Sakit Perempuan Bahan (Htut, 2018). Sementara itu, pada tahun yang sama Jepang dan Myanmar melakukan dua kunjungan antar kepala negara ("TIMELINE: Eight Decades of Myanmar-Japan Relations at a Glance," 2018). Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diinterpretasikan bahwa Myanmar memiliki *binding engagement* lebih erat dengan Cina dibandingkan dengan Jepang ditinjau dari aspek jumlah kunjungan antarpemerintah.

Dominance Denial

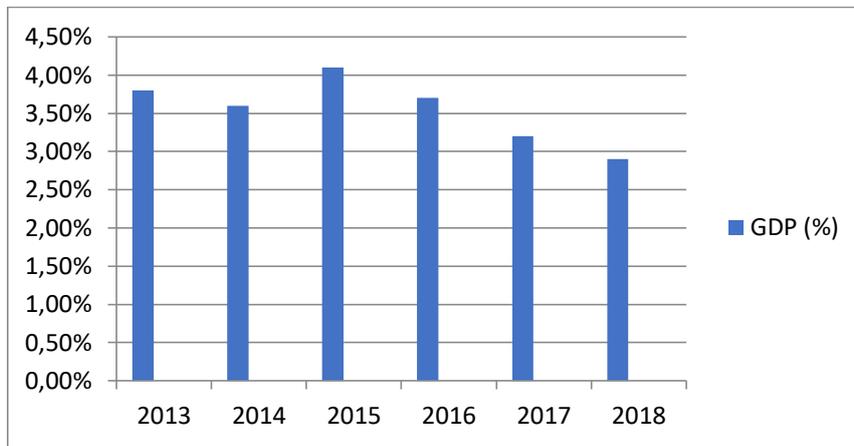
Beragam kerjasama yang dilakukan Myanmar dengan Cina tidak serta merta menjadikan Cina sebagai satu-satunya negara yang melakukan kerjasama diplomatik dengan Myanmar. Melalui suatu konferensi pers di tahun 2012, delegasi Thailand menyampaikan bahwa Thailand dan Myanmar memperkuat kerjasama dan hubungan bilateral dalam hal keamanan, ketertiban dan ekonomi di sepanjang perbatasan (Primus, 2012). Selanjutnya, pada tahun 2016 Jepang menyatakan akan melanjutkan dukungannya terhadap Myanmar dalam perilisian Japan Myanmar Cooperation Program (Embassy of Japan in Myanmar Staff, 2017). Salah satu wujud nyata dari program ini adalah *defense capacity building* Jepang di Myanmar. Kontribusi *defense capacity building* Jepang di Myanmar berada pada sektor pengobatan, meteorologi, dan pengawalan kemanusiaan serta pemulihan dari bencana. Tujuan dari program ini ialah untuk menstabilkan lingkungan keamanan dan memperkuat kerja sama pertahanan bilateral, termasuk melalui peningkatan aliran *Official Development Assistance* (ODA) dalam bentuk pinjaman, hibah, dan pengawalan teknis ke Myanmar (Japan's Assistance to Myanmar, 2017).

Perilaku Myanmar yang menjalin kerjasama bilateral dengan negara selain Cina menunjukkan salah satu upaya untuk melakukan *dominance denial* terhadap Cina meskipun kerjasama bilateral Cina-Myanmar jauh lebih banyak dibandingkan dengan negara lain (Thailand dan Jepang) dan sektor-sektor kerjasama Cina-Myanmar lebih beragam dan vital dibandingkan dengan negara lain. Ketergantungan Myanmar pada Cina terlihat bertumbuh dari waktu ke waktu dan Myanmar terlihat seolah tidak punya banyak pilihan kecuali 'menggantungkan' dirinya pada Cina. Penulis melihat bahwa signifikansi Cina di Myanmar akan bertahan cukup lama dan sulit untuk digeser melihat bagaimana Myanmar mempersiapkan Cina sebagai semacam 'penyelamat' bagi negara mereka.

Aspek Militer

Indirect Balancing

Dalam bidang diplomasi politik dan ekonomi Myanmar dan Cina sudah menjalin banyak kerjasama. Cina bagi Myanmar tidak dipersepsikan sebagai 'negara yang mungkin mengancam' justru Cina dianggap sebagai mitra militer utama bagi Myanmar di tengah iklim internasional yang menyudutkannya (terkait isu pelanggaran HAM di Rohingya). Alhasil, tidak terdapat kebijakan yang bertujuan untuk meminimalisasi risiko keamanan dari Cina melalui cara militer atau indikasi *indirect balancing* yang cukup berarti dari Myanmar terhadap Cina. Meskipun hubungan militer antara Cina dan Myanmar kuat bukan berarti Myanmar tidak melakukan kerjasama militer dan pertahanan dengan negara lain. Pada tahun 2017 tercatat bahwa Myanmar dan Australia memiliki program kerjasama militer senilai US\$ 300.000, tujuan program ini ialah untuk mempromosikan profesionalisme dan kepatuhan terhadap hukum internasional ("Kerjasama Militer Australia-Myanmar Lanjut Di Tengah Dugaan Genosida," 2017). Selain itu, terlihat upaya Myanmar untuk mengimbangi pengaruh Cina dengan melibatkan AS yang tercermin dengan bergabungnya Myanmar dalam ASEAN-U.S. Maritime Exercise (AUMX) yang dimulai pada September 2019 ("US and ASEAN Kick off 1st Joint Naval Exercise off Thailand," 2019).



Gambar 3. Pengeluaran militer Myanmar per PDB (2013-2018)

Sumber: SIPRI (2019)

Dilihat dari segi pengeluaran militer, diagram di atas menunjukkan porsi anggaran negara Myanmar untuk militer dari total PDB dalam kurun waktu dari 2013-2018. Dari data dalam diagram dapat dilihat bahwa pengeluaran Myanmar untuk sektor militer mengalami fluktuasi yang tidak terlalu ekstrem dan bahkan mengalami penurunan sejak tiga tahun terakhir. Hal ini menyiratkan tidak adanya ambisi Myanmar untuk memperoleh keamanan terhadap Cina melalui peningkatan kapabilitas militer. Selain karena faktor persepsi Myanmar mengenai Cina sebagai ‘negara yang tidak mengancam’ yang berimbas pada rendahnya upaya penguatan militer Myanmar, pengembangan militer oleh Myanmar sebenarnya dikecam oleh masyarakat dunia karena efek mengerikan penggunaan instrumen militer yang timbul pada kasus Rohingya.

Selanjutnya, Myanmar juga menjalin kerjasama militer dengan India yang ternyata memiliki sejarah hubungan yang tidak terlalu baik dengan Cina. Hal ini juga menjadi salah satu alasan Cina memperkuat kerjasama militernya dengan Myanmar (Victor, 2018). Salah satu peristiwa kontemporer mencatat bahwa pada Juli 2018, India memutuskan untuk mengawal modernisasi Pasukan dan Angkatan Laut Myanmar dalam rangka meningkatkan kerjasama antar militer ke level selanjutnya. Keputusan untuk meningkatkan kerjasama militer dan manajemen batas wilayah ini diperoleh pada Joint Consultative Commission Meeting (JCCM) di tahun yang sama (Chaudhury & Bureau, 2018). India and Myanmar menandatangani perjanjian kerjasama pertahanan yang tercantum dalam suatu MoU yang memungkinkan ikatan militer antara dua negara semakin erat, terutama untuk mengamankan wilayah perbatasan (kelompok militan di Manipur, Nagaland, dan Assam sebagai target) (“India, Myanmar Sign Defence Cooperation Agreement,” 2018). Sejauh ini terlihat adanya upaya Myanmar untuk melakukan kerjasama militer dengan India yang notabene merupakan salah satu pesaing Cina di kawasan Asia selain Jepang. Namun, pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah kerjasama militer Myanmar-India cukup signifikan untuk dapat dikategorikan sebagai upaya *indirect balancing* Myanmar terhadap Cina?

Tabel 2 menunjukkan kontribusi militer Cina dan India di Myanmar melalui transfer senjata pada periode 2014-2018. Total jumlah transfer senjata dari Cina ke Myanmar sebanyak 15 kali sementara transfer dari India ke Myanmar hanya sebanyak 5 kali. Hal ini menunjukkan bahwa Cina masih menjadi mitra dagang utama Myanmar dan bahwa posisi India di Myanmar tidak lebih signifikan dibanding Cina. Meskipun demikian, konteks relasi ‘bermusuhan’ yang terjalin antara Cina dan India dapat menjadi salah satu pertimbangan bahwa ada elemen *indirect balancing* yang dilakukan Myanmar terhadap Cina. Dengan demikian, relasi militer Myanmar dengan Australia, AS (dalam payung ASEAN), dan India menunjukkan bahwa Myanmar melakukan *indirect balancing* terhadap Cina.

Tabel 2. Data transfer senjata Myanmar (2014-2018)

No.	Negara	
	Cina	India

1.	2011-2015: Anti-ship missile	2015: ASW sonar
2.	2013-2014: Naval gun	2015-2016: Air search radar
3.	2013-2014: Sea search radar	2016: Air search radar
4.	2014-2015: Naval gun	2017: ASW torpedo
5.	2014-2015: Fire control radar	2018: Trainer aircraft
6.	2014-2015: Air search radar	
7.	2012-2015: AFSV	
8.	2016: Anti-ship missile	
9.	2016: Naval gun	
10.	2014-2015: UAV/UCAV	
11.	2015-2016: SAM system	
12.	2015-2016: SAM	
13.	2016: Transport aircraft	
14.	2017: AA gun	
15.	2018: FGA aircraft	
Total	15	5

Sumber: SIPRI Arms Transfers Database

Limited Bandwagoning

Elemen selanjutnya yang dipakai untuk melihat kecenderungan relasi Myanmar dan Cina adalah *limited bandwagoning* yang terealisasi melalui kebijakan membangun kemitraan selektif (dalam aspek militer) dengan Cina. Selain investasi luar negeri, Cina memperkuat juga ikatan militernya dengan Myanmar. Pada tahun 2017, Cina menyatakan ingin membangun ikatan yang lebih dekat dengan militer Myanmar untuk membantu melindungi perdamaian dan keamanan regional. Hal ini tercermin dari aktivitas pertukaran teknis dan pelatihan angkatan yang lebih mendalam untuk mendorong kerjasama pertahanan dan menjamin stabilitas di perbatasan. Cina merupakan penyedia peralatan militer kunci bagi Myanmar. Cina menyuplai kendaraan militer, pesawat, dan kapal perang ke Myanmar. Selain itu, Cina juga melakukan pengawalan jangka panjang pada pembangunan nasional dan militer Myanmar serta mendukung proses perdamaian yang diupayakan Cina di Myanmar (“Xi Meets with Myanmar’s Commander-in-Chief of Defense Services,” 2019).

Secara historis, hubungan militer Myanmar dan Cina sudah terjalin sejak tahun 1990-an ketika People Liberation Army (PLA) menjadi pendamping Myanmar Army Force (Tatmadaw). Selanjutnya, kerjasama militer Sino-Myanmar didesain untuk mencapai tujuan bersama yaitu memperluas kemampuan militer mereka ke Samudra Hindia (Ernasari & Perwita, 2018). Rezim militer Myanmar dari tahun 1988 hingga 2011 mengandalkan dukungan diplomatik dan ekonomi China untuk menahan sanksi ekonomi oleh Barat dan tekanan diplomatik dari PBB. Ketika reformasi politik oleh pemerintahan pimpinan Union Solidarity and Development Party (USDP) mengarah pada pemulihan hubungan dengan Barat, Myanmar tampaknya tidak terlalu bergantung pada Cina. Akan tetapi, runtuhnya perjanjian gencatan senjata dengan Tentara Kemerdekaan Kachin dan pertempuran baru di Kachin membuat Myanmar merasa perlu melibatkan Cina dalam negosiasi gencatan senjata dengan kelompok-kelompok bersenjata etnis yang beroperasi di sepanjang perbatasan Myanmar-Cina (Htut, 2018). Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat kemitraan bidang militer yang erat antara Myanmar dengan Cina dan adanya indikasi *limited bandwagoning* Myanmar terhadap Cina. Penulis melihat bahwa besarnya peranan Cina ini tidak bisa dilepaskan dari konteks tekanan internasional terhadap situasi di Rakhine State dan ancaman baru dari sanksi ekonomi.

Analisis Keseluruhan

Pada bagian sebelumnya telah dipaparkan bagaimana respons strategis Myanmar terhadap Cina melalui indikator *hedging*. Tabel berikut merupakan gambaran secara keseluruhan perilaku Myanmar terhadap Cina.

Tabel 3. Spektrum *hedging* Myanmar terhadap Cina

Balancing	Hedging Behavior
------------------	-------------------------

	Risk-Contingency Optimization		Return-Maximizing Optimization		Bandwagon-ing
	Indirect-Balancing	Dominance-Denial	Economic-Pragmatism Economic Diversification	Binding-Engagement	
	High	Medium	High Medium	High	High

Sumber: Kuik (2016)

Dalam aspek ekonomi, Myanmar memiliki kadar *economic pragmatism* yang tinggi terhadap Cina yang ditunjukkan dengan peningkatan drastis volume perdagangan (eksport-impor) dan peningkatan yang cukup signifikan dalam pemberian utang dan donor FDI. Kadar *economic diversification* Myanmar terhadap Cina tergolong medium karena meskipun tetap menjalankan hubungan ekonomi dengan negara lain seperti investasi dengan Singapura dan utang terhadap Jepang yang sangat signifikan, posisi dua negara tersebut masih tidak berada pada tingkat signifikansi yang sebanding dengan Cina. Dalam aspek politik, Myanmar memiliki kadar *binding engagement* yang tinggi dengan Cina, hal ini ditandai dengan komitmen Cina untuk mendukung pemerintah Myanmar dalam krisis Rohingya yang sangat krusial bagi politik domestik Myanmar. Sementara itu, kadar *dominance denial* Myanmar terhadap Cina tergolong medium karena relasi bilateral yang cukup dapat menetralkan pengaruh Cina di Myanmar saat ini adalah keberadaan Jepang dengan program ODA-nya yang walaupun tidak sebesar investasi Cina tapi terus mengalami peningkatan. Selanjutnya, dalam aspek militer, Myanmar memiliki kadar *limited bandwagoning* yang tinggi terhadap Cina menimbang sejak berlakunya sanksi embargo senjata oleh PBB dan tekanan masyarakat internasional terhadap krisis Rohingya, Cina menjadi mitra dan pengawal militer bagi Myanmar. Terakhir, Myanmar memiliki kadar *indirect balancing* yang tinggi terhadap Cina yang ditunjukkan melalui kerjasama militer Myanmar dengan banyak pihak seperti dengan Australia, AS (melalui ASEAN), dan India untuk menangkal dominasi Cina di negaranya

5. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa Myanmar melakukan *hedging* terhadap Cina dalam rangka memaksimalkan keuntungan dan mengurangi kemungkinan munculnya risiko. Hal ini terlihat dari tindakan Myanmar yang tidak benar-benar secara eksplisit mengindikasikan *balancing* atau *bandwagoning* murni. Di satu sisi, Myanmar masih melakukan kerjasama ekonomi, militer, dan diplomasi dengan negara lain selain Cina meskipun di sisi lain Myanmar terlihat cenderung bergantung pada Cina, terutama dalam ekonomi dan militer. Penulis melihat bahwa kecenderungan Myanmar untuk melakukan dependensi terhadap Cina tidak terlepas dari minimnya opsi yang tersedia. Hal ini berkaitan dengan sanksi yang diterapkan masyarakat internasional berimplikasi pada berkurangnya negara-negara yang bersedia bekerjasama dengan Myanmar. Dalam hal ini, resolusi atas krisis Rohingya akan berpengaruh besar terhadap masa depan perekonomian, politik, dan militer Myanmar.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada tim IASSSF karena telah mendukung penulisan penelitian ini

Kontribusi Penulis

Semua penulis berkontribusi penuh atas penulisan artikel penelitian ini.

Pendanaan

Penelitian ini tidak menerima pendanaan eksternal.

Pernyataan Dewan Peninjau Etis

Tidak berlaku.

Pernyataan Persetujuan yang Diinformasikan

Tidak berlaku.

Pernyataan Ketersediaan Data

Tidak berlaku.

Konflik Kepentingan

Penulis menyatakan bahwa tidak ada konflik kepentingan pada penelitian ini.

Open Access

©2024. Artikel ini dilisensikan di bawah Lisensi Internasional Creative Commons Attribution 4.0, yang mengizinkan penggunaan, berbagi, adaptasi, distribusi, dan reproduksi dalam media atau format apa pun. selama Anda memberikan kredit yang sesuai kepada penulis asli dan sumbernya, berikan tautan ke lisensi Creative Commons, dan tunjukkan jika ada perubahan. Gambar atau materi pihak ketiga lainnya dalam artikel ini termasuk dalam lisensi Creative Commons artikel tersebut, kecuali dinyatakan lain dalam batas kredit materi tersebut. Jika materi tidak termasuk dalam lisensi Creative Commons artikel dan tujuan penggunaan Anda tidak diizinkan oleh peraturan perundang-undangan atau melebihi penggunaan yang diizinkan, Anda harus mendapatkan izin langsung dari pemegang hak cipta. Untuk melihat salinan lisensi ini, kunjungi: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Referensi

- Ministry of Commerce The Republic of the Union of Myanmar. (2015). *About Myanmar*. Ministry of Commerce The Republic of the Union of Myanmar. <https://www.commerce.gov.mm/en/content/about-myanmar-0>
- ASEAN Secretariat. (2018). *ASEAN Key Figures 2018*. <https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2018/12/ASEAN-Key-Figures-2018.pdf>
- Bolesta, A. (2018). Myanmar-China peculiar relationship: Trade, investment and the model of development. *Journal of International Studies*, 11(2), 23–36. <https://doi.org/10.14254/2071-8330.2018/11-2/2>
- Chaudhury, D. R., & Bureau, E. T. (2018, July 12). India to help modernise Myanmar Army and Navy to broad-base defence partnership. *The Economic Times*. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-to-help-modernise-myanmar-army-and-navy-to-broad-base-defence-partnership/articleshow/48111686.cms>
- Eijas Ariffin. (2019, January 19). The Changing Dynamics of Myanmar Politics. *The ASEAN Post*. <https://theaseanpost.com/article/changing-dynamics-myanmar-politics>
- Embassy of Japan in Myanmar Staff. (2017, September 15). Education always a major focus for Japan's bilateral cooperation with Myanmar. *Myanmar Times*.

- <https://www.mmtimes.com/news/education-always-major-focus-japans-bilateral-cooperation-myanmar.html>
- Ernasari, C., & Perwita, A. A. B. (2018). Sino-Myanmar Defense Cooperation and China's Efforts to Bolster It's Sphere of Influence in The Indian Ocean (2013-2017). *Jurnal Pertahanan*, 4(3), 120–135. <http://dx.doi.org/10.33172/jp.v4i3.290>
- Gelb, S., Calabrese, L., & Tang, X. (2017). *Foreign Direct Investment and Economic Transformation in Myanmar*. <https://www.refworld.org.ru/pdfid/5922af5c4.pdf>
- Htut, Y. (2018, January 5). *Myanmar-China Relations in 2018: Enter the Dragon*. The Institute of Southeast Asian Studies-Yusof Ishak Institute. <https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/myanmarchina-relations-in-2018-enter-the-dragon-by-ye-htut/>
- Htwe, C. M. (2019, April). Myanmar tells China it's still keen on BRI. *Myanmar Times*. <https://www.mmtimes.com/news/myanmar-tells-china-its-still-keen-bri.html>
- India, Myanmar sign defence cooperation agreement. (2018, July 29). *The Economic Times*. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-myanmar-sign-defence-cooperation-agreement/articleshow/70439116.cms>
- Japan's Assistance to Myanmar*. (2017). <https://www.mm.emb-japan.go.jp/profile/PDF%20file/oda-eng.pdf>
- Kerjasama Militer Australia-Myanmar Lanjut di Tengah Dugaan Genosida. (2017, September 29). *Detik.Com*. <https://news.detik.com/abc-australia/d-3664161/kerjasama-militer-australia-myanmar-lanjut-di-tengah-dugaan-genosida>
- Kuik, C.-C. (2016). How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, 25(100), 500–514. <https://doi.org/10.1080/10670564.2015.1132714>
- Lwin, N. (2018, September). Gov't Signs MoU with Beijing to Build China-Myanmar Economic Corridor. *The Irrawaddy*. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/govt-signs-mou-beijing-build-china-myanmar-economic-corridor.html>
- Lwin, N. (2019, April). Myanmar Signs 3 Agreements at Belt and Road Forum. *The Irrawaddy*. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-signs-3-agreements-belt-road-forum.html>
- Ministry of Commerce People's Republic of China (MOFCOM). (2011). *2010 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. <http://images.mofcom.gov.cn/hzs/accessory/201109/1316069658609.pdf>
- Ministry of Investment and Foreign Economic Relations (MIFER). (2018). *Yearly Approved Amount of Foreign Investment (By Sector)*. https://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/year_sector.pdf
- OECD. (2019). *Profile Country: Myanmar*. The Observatory of Economic Complexity. Retrieved June 12, 2023, from <https://oec.world/en/profile/country/mmr/>
- Primus, J. (2012, January 10). Thailand dan Myanmar Pererat Kerjasama. *Kompas*. <https://internasional.kompas.com/read/2012/01/10/14040316/Thailand.dan.Myanmar.Pererat.Kerja.Sama>
- Singaporean Investment Abroad: 2007*. (2007). http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20090804004/soi_report_2007.pdf
- SIPRI. (2019). *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1988-2018*. <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932018%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%20%29.pdf>
- Staff Report for The 2011 Article IV Consultation-Debt Sustainability Analysis*. (2016). <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Myanmar-Staff-Report-for-the-2011-Article-IV-Consultation-25889>
- The World Bank. (n.d.). *Country Profile: Myanmar*. The World Bank. Retrieved June 12, 2023, from <https://data.worldbank.org/country/myanmar>

- The World Bank. (2017). *Myanmar Trade Summary 2017 Data*. World Integrated Trade Solution.
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/MMR/Year/LTST/Summary>
- TIMELINE: China-Myanmar Relations. (2017, November 25). *The Irrawaddy*.
<https://www.irrawaddy.com/specials/timeline-china-myanmar-relations.html>
- TIMELINE: Eight Decades of Myanmar-Japan Relations at a Glance. (2018, October 5). *The Irrawaddy*.
<https://www.irrawaddy.com/specials/timeline-eight-decades-myanmar-japan-relations-glance.html>
- US and ASEAN kick off 1st joint naval exercise off Thailand. (2019, September 2). *Nikkei Asian Review*.
<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-and-ASEAN-kick-off-1st-joint-naval-exercise-off-Thailand>
- Victor, P. (2018, February 21). China firms up ties with Myanmar. *The ASEAN Post*.
<https://theaseanpost.com/article/china-firms-ties-myanmar>
- What does China import from Burma?. (2017).
https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/chn/mmr/show/2017/
- Xi meets with Myanmar's commander-in-chief of defense services. (2019, April). *Xinhua*.
http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/10/c_137966239.html

Biografi Penulis

RAHAYU A. H. SIMANGUNSONG, alumni prodi hubungan internasional, Universitas Indonesia.

- Email: rahayusimangunsong07@gmail.com
- ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4853-3266>
- Web of Science ResearcherID: -
- Scopus Author ID: -
- Homepage: -