

Proyek Tiongkok-Laos Railway: Ancaman Debt-Trap Diplomacy Tiongkok Bagi Laos

Gidion Martins Daud¹
Tulus Yuniasih²

Abstract

This research discusses the potential debt-trap as a threat for Lao PDR, within China's diplomacy in their development cooperation for China-Lao Railway. The discourse of China's debt-trap diplomacy has been analyzed among international relations scholars, especially its relevancy with her Belt and Road Initiative (BRI) framework. China's cooperation projects with countries worldwide under BRI are seen as containing debt-trap character due to its funding scheme that is considered as unsustainable debt. This leads the debtor to experience payment difficulties and thus compromise her strategic national assets as collateral. Therefore, this qualitative research aims to describe the China-Lao Railway project as one of the development projects under the cooperation between two countries, to explain the characteristic of China's debt-trap diplomacy, and mainly focuses to analyze the potential threat coming from this project viewed as potential debt-trap diplomacy. This research uses debt-trap diplomacy concept and structural power theory in analyzing the secondary data. The result shows that TLR creates and strengthens China's structural power over Lao PDR in finance, transportation, and welfare. Especially in the financial aspect, the established structural power potentially builds unsustainable debt for Lao PDR.

Keywords: *Belt and Road Initiative, China, debt-trap diplomacy, Laos, structural power.*

Pendahuluan

Pada tahun 2013 Presiden Tiongkok, Xi Jinping mempromosikan Inisiasi *One Belt One Road* (OBOR) yang kini lebih dikenal sebagai *Belt and Road Initiative* (BRI) sebagai salah satu kebijakan luar negeri strategisnya. Inisiatif ini merupakan proyek konektivitas ambisius Tiongkok melalui pembangunan infrastruktur dan jalur transportasi darat dan laut yang menghubungkan negaranya dengan kawasan Asia, Eropa, dan Afrika (Wibawati, 2018). BRI terbagi dalam 2 proyek utama yaitu *Silk Road Economic Belt* dan *21st Century Maritime Silk Road* (Cai, 2017).

Silk Road Economic Belt sebagai jalur darat bertujuan menghubungkan provinsi tertinggal bagian barat Tiongkok dengan Eropa melalui Asia Tengah. Sedangkan *21st*

¹ Penulis merupakan mahasiswa Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Budi Luhur. E-mail: dauddion@gmail.com.

² Dosen tetap pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Budi Luhur.

Century Maritime Silk Road sebagai rute laut bertujuan menghubungkan provinsi pesisir Tiongkok yang kaya dengan kawasan Asia Tenggara hingga Afrika melalui pelabuhan dan jalur kereta api. Proyek raksasa lintas-benua ini diperkirakan akan menggunakan $\frac{3}{4}$ sumber energi dengan target 4,4 miliar populasi di 67 negara sehingga mewakili 63% dari total populasi global (ZiroMwatela & Changfeng, 2016: 11). Pengeluaran Tiongkok untuk BRI diperkirakan akan mencapai 100 miliar Dolar AS per tahun (Anam, 2018). Secara normatif dapat dikatakan bahwa BRI bertujuan untuk membuka rute ekonomi tambahan di luar negeri dengan janji mempromosikan pertumbuhan bersama, integrasi regional, dan pemerintahan global (Christopher, 2015).

Inisiatif ini kemudian juga melahirkan berbagai pertanyaan dan menjadi sebuah isu baru di kalangan para akademisi dan sarjana hubungan internasional. Hal ini disebabkan karena salah satu bentuk strategi atau instrumen Tiongkok untuk mencapai ambisi BRI ialah melalui pendanaan berupa utang yang luar biasa besar kepada negara-negara debiturnya, yang sebagian besar adalah negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah (meskipun cukup banyak negara berpendapatan tinggi yang juga bergabung dengan BRI). Beberapa pihak menilai strategi diplomasi ekonomi Tiongkok ini melahirkan jebakan utang di mana utang yang diberikan melebihi kemampuan negara debiturnya, sehingga dikhawatirkan di kemudian hari hanya akan menyeret negara debiturnya ke dalam krisis utang. Pada akhirnya sebagai kompensasi atas ketidakmampuan melunasi utang, pengalihan kontrol dan kepemilikan aset berharga dari negara debitur kepada Tiongkok menjadi salah satu konsekuensi tak terelakkan yang harus diterima. Strategi diplomasi ekonomi Tiongkok ini kemudian sering disebut atau lebih dikenal sebagai *debt-trap diplomacy* (Chellaney, 2017).

Salah satu contoh kasus yang paling sering disebutkan sebagai rujukan atas *debt-trap diplomacy* Tiongkok adalah kasus pelabuhan Hambantota (Pelabuhan Magampura Mahinda Rajapaksa) di Sri Lanka. Pelabuhan ini dinilai berlokasi strategis bagi realisasi BRI karena melintasi rute perdagangan Samudra Hindia yang menghubungkan Eropa, Afrika, dan Timur Tengah ke Asia (Gopaldas, 2020). Pelabuhan ini mulai beroperasi pada November 2010 dan 85% pembangunannya dibiayai oleh Exim Bank of China. Ketika beroperasi, pelabuhan ini tidak memiliki profit yang tinggi ditambah Sri Lanka tidak dapat membayar kembali pinjaman dari Tiongkok, sehingga pada tahun 2017 Sri Lanka setuju untuk memberikan Tiongkok kendali atas saham ekuitas pelabuhan dan sewa 99 tahun untuk mengoperasikannya (Hillman, 2018). Selain kasus Pelabuhan di Sri Lanka, berbagai program pembangunan infrastruktur negara-negara lainnya juga menjadi tujuan pendanaan oleh Tiongkok. *The ASEAN Post* (2018) melaporkan, negara-negara seperti Montenegro, Kyrgyzstan, Tajikistan, Nepal, Djibouti, Pakistan, Myanmar dan Laos adalah contoh beberapa negara yang juga berada di bawah ancaman implikasi dari *debt-trap diplomacy* Tiongkok.

Laos menjadi fokus penelitian dalam tulisan ini karena ketergantungannya yang sangat besar terhadap dana dari Tiongkok dalam pembangunan nasionalnya. Investasi dari Tiongkok berupa utang memainkan peran penting dalam upaya Laos membangun infrastruktur negerinya. Bahkan, Tiongkok saat ini merupakan kontributor terbesar dalam FDI dan ODA di Laos. Salah satu bentuknya dapat dilihat dari kerja sama kedua negara di bawah kerangka BRI yang kemudian melahirkan proyek Tiongkok-Laos *Railway* atau penulis singkat menjadi TLR. Proyek TLR ini pengerjaannya dimulai pada Desember 2016 dan merupakan proyek dengan biaya terbesar sepanjang sejarah pembangunan di Laos (China Economic Information Service, 2018: 7-8). Dilansir situs berita Laotian Times (2017), dari Pendanaan proyek ini adalah sekitar 6 miliar Dolar AS, di mana 70 persen di antaranya berasal dari investasi Tiongkok dan 30 persen dari sisi Laos. Nilai proyek yang

hampir menyentuh nilai 6 miliar Dolar AS itu adalah lebih dari sepertiga PDB Laos yang pada tahun 2016 yang bernilai 15,806 miliar Dolar AS (The World Bank Data).

Hal ini niscaya membuat beban utang Laos kepada Tiongkok menjadi semakin tinggi. Dalam rentang satu dekade, pinjaman bilateral resmi Laos dari Tiongkok meningkat dari 100 juta Dolar AS (2007) menjadi sekitar 3,8 miliar Dolar AS atau sekitar 42 persen dari total *public and publicly guaranteed* (PPG) *debt* pada tahun 2018 (IMF, 2019). Akumulasi beban utang ini pada akhirnya semakin memperkuat kekhawatiran akan jebakan utang. Oleh karena itu, berdasarkan data dan fakta yang telah dipaparkan, penulis menganalisis bagaimana potensi ancaman yang dihadapi Laos dalam proyek TLR dipandang dari aspek *debt-trap diplomacy*. Pengukuran potensi ancaman pada sudut pandang tersebut dinilai penting didasarkan pada tujuan BRI dan instrumen *debt-trap diplomacy* Tiongkok yang tengah mendapatkan perhatian dunia internasional, terutamanya dalam diskursus ilmu hubungan internasional.

Pembahasan

Seperti telah disebutkan pada Pendahuluan, di bawah pemerintahan Presiden Xi Jinping, Tiongkok memiliki ambisi untuk merealisasikan BRI, yang merupakan salah satu kebijakan strategis luar negerinya. Kebijakan ini kemudian menimbulkan isu *debt-trap diplomacy* karena beberapa pihak menilai utang dari Tiongkok memiliki karakteristik yang tidak berkelanjutan, cenderung memiliki persyaratan komersial dan menggunakan jaminan, serta minim transparansi. Hal inilah yang kemudian dapat dikatakan berpotensi membawa negara debiturnya ke dalam jebakan dan krisis utang. Pada akhirnya sebagai konsekuensi atas ketidakmampuan membayar kembali, negara debitur terpaksa memberikan berbagai bentuk konsesi atas sumber daya strategis negara sebagai jaminan atas utang tersebut. Utang dari Tiongkok yang diberikan dalam berbagai pembangunan infrastruktur di seluruh dunia ini selain berpotensi memberikan ancaman *debt-trap* terhadap negara debiturnya, dapat dikatakan juga akan menciptakan kekuasaan struktural, baik di dalam suatu negara maupun secara global. Secara khusus tulisan ini akan menganalisis potensi ancaman *debt-trap diplomacy* Tiongkok bagi Laos dalam kerja sama pembangunan proyek infrastruktur TLR, dan bagaimana kerja sama ini menuntun pada penciptaan kekuasaan struktural Tiongkok atas Laos.

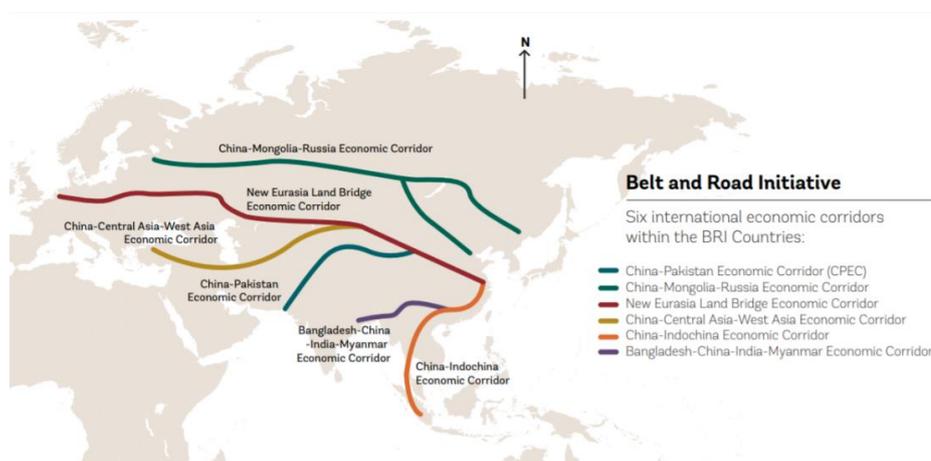
Konsep diplomasi ekonomi digunakan dalam tulisan ini untuk memberikan perspektif tentang hubungan dan tingkat kedalaman kerja sama Tiongkok dengan Laos (khususnya dalam dimensi ekonomi) dan kepentingan keduanya dalam konteks kerja sama proyek TLR. Diplomasi ekonomi adalah praktik dan strategi kebijakan luar negeri yang didasarkan pada asumsi bahwa kepentingan ekonomi dan kepentingan politik saling memperkuat satu sama lain dan karenanya harus dilihat secara bersamaan (Okano, 2011: 34), di mana yang dipertaruhkan adalah kepentingan nasional yang mencakup dimensi politik dan serta ekonomi. Karena luasnya fragmentasi diplomasi ekonomi membuat Okano menekankan bahwa kegiatan diplomasi komersial, perdagangan dan diplomasi keuangan adalah sub dari diplomasi ekonomi itu sendiri. Praktik diplomasi ekonomi ini dapat dilihat relevansinya pada hubungan Tiongkok dengan Laos yang menggunakan instrumen ini untuk mencapai kepentingan ekonomi-politik masing-masing negara, yang kemudian diwujudkan melalui berbagai bentuk kerja sama. Dalam tulisan ini, bentuk-bentuk kerja sama yang akan dibahas adalah sub dari diplomasi ekonomi yang dijelaskan Okano, yaitu perdagangan dan keuangan (khususnya di bidang investasi yang akan dibahas dalam tulisan ini), serta proyek TLR secara khusus.

Dalam hubungan dagang kedua negara, Laos memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap Tiongkok sebagai mitra dagang terbesar kedua bagi negaranya setelah Thailand.

Sedangkan bagi Tiongkok, Laos tidak masuk dalam daftar mitra dagang utamanya, yang diisi oleh negara-negara industri dan maju, mengingat perekonomian Tiongkok adalah salah satu ekonomi terbesar dunia saat ini. Dalam bidang kerja sama keuangan, tidak jauh berbeda dengan perdagangan, Laos memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pendanaan dari Tiongkok dalam pembangunan nasionalnya. Saat ini Tiongkok merupakan kreditur bilateral terbesar bagi Laos (lihat sub bagian *Struktur Keuangan*). Selain itu, secara khusus dalam bidang investasi, saat ini Tiongkok telah menjadi kontributor FDI dan ODA terbesar bagi Laos. Investasi Tiongkok di Laos mewakili 79,18 persen dari total arus masuk modal engara tersebut (Bank of The Lao P.D.R., 2018). Selain itu, sejak tahun 1989-2019 Tiongkok merupakan negara pemegang total proyek dan nilai investasi terbesar di Laos dengan nilai proyek yang melebihi 10 miliar Dolar AS (Ministry of Planning and Investment). Nilai investasi tersebut merupakan nilai investasi yang murni atau seluruh pendanaannya dari Tiongkok, belum termasuk nilai investasi dalam bentuk *joint venture* dengan Laos atau negara lainnya.

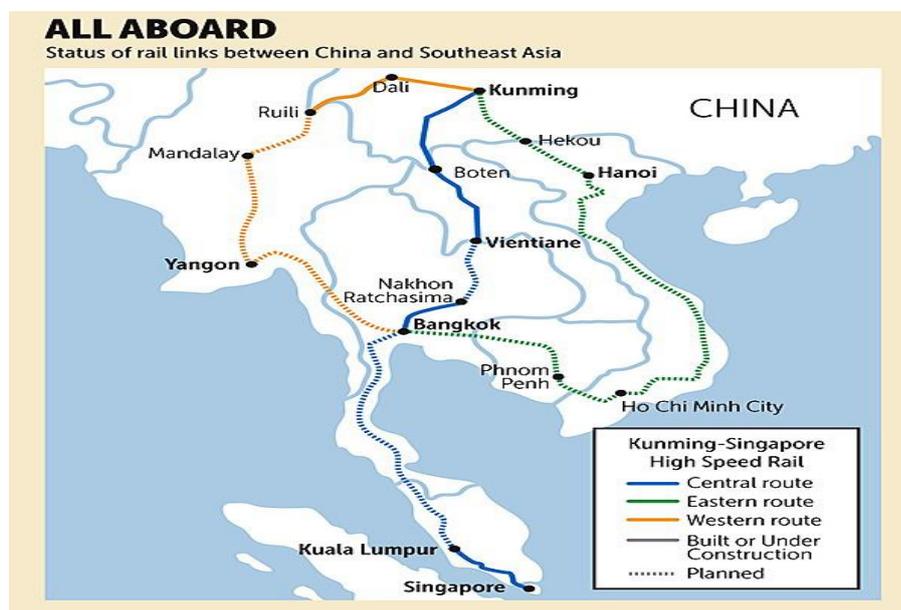
Investasi dari Tiongkok salah satunya direalisasikan pada pembangunan TLR. Kerja sama pembangunan TLR merupakan perwujudan dari kepentingan ekonomi-politik kedua negara yang terlibat. Bagi Tiongkok, kerja sama pembangunan proyek ini tidak dapat dilepaskan dari ambisi BRI Presiden Xi Jinping. Seperti telah disebutkan pada pendahuluan, BRI memiliki tujuan untuk membangun kembali kejayaan jalur sutera di laut dan darat. Jalur sutera darat memiliki enam koridor ekonomi internasional di bawah BRI (Gambar 1.), dan Laos merupakan salah satu negara yang berada dalam segmen *China-Indochina Peninsula Economic Corridor* (CICPEC). Laos berada dan menjadi rute penghubung antara daratan Tiongkok dengan Thailand, Malaysia dan Singapura dalam proyek konektivitas BRI di Asia Tenggara. Dengan demikian, Laos menjadi salah satu wilayah yang strategis dalam upaya Tiongkok merealisasikan program BRI di kawasan Asia Tenggara.

Posisi krusial Laos dalam skema BRI di kawasan Asia Tenggara ini dibuktikan Tiongkok dengan peningkatan intensitas hubungan kerja sama melalui langkah-langkah pendekatan diplomatis terhadap satu-satunya negara *land-locked* di kawasan tersebut. Contohnya selain kerja sama ekonomi yang terus meningkat, Presiden Xi Jinping juga melakukan kunjungan kenegaraan ke Laos pada November 2017 (xinhuanet.com, 2017) setelah selama kurang lebih satu dekade, pimpinan negeri itu tidak mengunjungi tetangga komunisnya tersebut. Pertemuan ini kemudian menghasilkan berbagai kesepakatan dan kerja sama yang tentunya semakin mempererat hubungan bilateral kedua negara, salah satunya memperkuat komitmen penyelesaian TLR.



Gambar 1. Enam Koridor Ekonomi Internasional dalam BRI
Sumber: The World Bank, 2020.

Penyelesaian *railway* ini tidak hanya akan menghubungkan Kunming langsung ke Thailand, namun juga menghubungkan Tiongkok dengan semenanjung Malaysia lebih jauh ke selatan dan pada akhirnya ke Singapura (Gambar 2.).



Gambar 2. Jalur Kereta Cepat Kunming-Singapura

Sumber: Bangkok Post, 2018.

Bagi Laos, negara yang tidak memiliki wilayah laut (*land-locked country*) ini sangat bergantung pada transportasi darat untuk mengangkut penumpang maupun barang. Akan tetapi, transportasi kereta merupakan moda transportasi yang paling tidak populer (lihat sub bagian *Struktur Transportasi*). Padahal pemerintah Laos sejak tahun 2001 berambisi untuk mempromosikan dan merealisasikan slogan politiknya, yang juga merupakan bagian dari visi pembangunannya, yaitu mentransformasi Laos dari negara *land-locked* menjadi negara *land-linked* (Khamlusa Nouansavanh, 2010: 20). Untuk mencapai ambisi tersebut Laos membutuhkan infrastruktur transportasi darat yang memadai untuk memungkinkan negaranya terhubung melalui darat dengan negara-negara tetangganya, bahkan lebih jauh lagi. Namun negara dengan pendapatan rendah seperti Laos, memiliki kemampuan fiskal yang terbatas untuk dapat mendanai proyek infrastruktur berskala besar, sehingga memerlukan investasi dari asing yang besar pula. Tiongkok dengan rencana investasi triliunan Dolar AS di bawah bendera BRI seolah menjadi jawaban atas masalah ini, apalagi mengingat Tiongkok bukanlah "orang asing" bagi Laos dalam hal investasi dalam bentuk utang, karena Tiongkok merupakan penyumbang FDI dan ODA terbesar bagi Laos, serta kreditur bilateral terbesar Laos dalam utang luar negerinya.

Artinya peningkatan intensitas hubungan kerja sama yang dilakukan oleh Tiongkok dengan Laos saat ini tentu tidak dapat dimaknai sebagai kepentingan Tiongkok semata, namun Laos pun memiliki kepentingan untuk mewujudkan slogan *land-locked to land-linked country* serta mendorong pertumbuhan ekonominya. Kepentingan ekonomi-politik kedua negara ini kemudian dipertemukan dalam kerja sama pembangunan proyek TLR, yang merupakan proyek infrastruktur dengan nilai terbesar sepanjang sejarah pembangunan di Laos.

Jalur kereta ini diperkirakan sepanjang 420 kilometer yang membentang dari Boten, Tiongkok ke ibukota Laos, Vientiane (Freeman, 2019, (a): 2). Kontraktor yang terlibat dalam proyek TLR ini didominasi oleh kontraktor Tiongkok yaitu China Railway Group, Ltd., China Railway No. 5 Engineering Group, China Railway No. 8 Engineering

Group, China Railway No. 2 Engineering Group, dan perusahaan *joint venture* antara Tiongkok dan Laos yaitu Laos-China Railway Co., Ltd. yang berbasis di Vientiane (reconnectingasia.csis.org, 2020). Laos-China Railway Co., Ltd. inilah yang bertanggung jawab atas konstruksi dan pengoperasian proyek ini. Proyek TLR ini sepenuhnya dikonstruksikan di bawah manajemen Tiongkok dan menggunakan standar teknologi Tiongkok (Phonevilay, 2020).



Gambar 3. Jalur TLR
Sumber: Hayes, 2016.

Mega proyek infrastruktur yang merupakan bagian dari diplomasi Tiongkok inilah, yang kemudian perlu dianalisis apakah berpotensi menimbulkan ancaman *deb-trap* bagi Laos. Oleh karena itu, untuk dapat memahami seperti apa *debt-trap diplomacy* Tiongkok, akan disajikan analisis pola dan karakteristik utang yang dinilai tidak berkelanjutan dari Tiongkok, serta tiga tahapan *debt-trap diplomacy* yaitu tahap investasi, konstruksi dan pengoperasian dan penagihan utang (Parker & Chefitz, 2018: 4). Ketiga tahapan ini merupakan gambaran dari proses/tahapan suatu fenomena dimana kerja sama dalam sebuah pembangunan infrastruktur antara Tiongkok dengan negara lainnya kemudian melahirkan isu *debt-trap diplomacy*.

Berbicara mengenai utang, secara total Tiongkok dan anak perusahaannya telah meminjamkan sekitar 1,5 triliun Dolar AS dalam bentuk pinjaman langsung dan kredit perdagangan ke lebih dari 150 negara di seluruh dunia (Horn, dkk., 2020, (a)). Hal ini telah mengubah Tiongkok menjadi kreditur resmi terbesar di dunia, melampaui pemberi pinjaman resmi tradisional seperti Bank Dunia, IMF, atau gabungan semua pemerintah kreditur *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD). Meskipun demikian, pinjaman yang berasal dari Tiongkok sangat minim data dan transparansi. Tidak ada data resmi tentang arus utang dan saham yang dihasilkan karena Tiongkok tidak melaporkan pinjaman internasionalnya. IMF bahkan sangat vokal memperingatkan tentang tingkat utang yang tidak berkelanjutan, *predatory lending*, dan minimnya transparansi pinjaman dari Tiongkok khususnya yang berkaitan dengan BRI (Gerstel, 2018: 12). Minimnya transparansi dan informasi resmi mengenai BRI sangat membatasi analisis ekonomi yang objektif dari situasi tersebut dan memunculkan pertanyaan-pertanyaan mengenai *planned scale*, dan seringkali mengenai persyaratan komersial pinjaman dari Tiongkok (Rajah, dkk., 2019).

Lembaga pemeringkat kredit seperti Moody's atau Standard & Poor's, atau penyedia data seperti Bloomberg berfokus pada kredit swasta, sedangkan pinjaman Tiongkok adalah pinjaman resmi, oleh karena itu tidak terdeteksi oleh lembaga-lembaga

tersebut. Sebagai tambahan, Tiongkok bukan merupakan anggota dari Paris Club ataupun OECD (keduanya merupakan lembaga yang mengumpulkan data pinjaman dari kreditur resmi) sehingga tidak bisa dijadikan subjek untuk melaksanakan standar/aturan pengungkapan data (Horn, dkk., 2019, (b): 2). Peningkatan drastis arus pinjaman luar negeri dari Tiongkok dapat dikatakan unik dibandingkan dengan arus keluar modal dari Amerika Serikat atau Eropa, yang sebagian besar didorong oleh pihak swasta. Arus keluar modal Tiongkok hampir keseluruhannya bersifat resmi (*official*) yang artinya dikendalikan oleh pemerintah (Sebastian Horn, dkk., 2019, (a)). Walaupun sebagian besar pinjaman dari Tiongkok adalah pinjaman *official*, namun persyaratan pinjaman yang diberikan cenderung menggunakan persyaratan pasar/komersial (*commercial*), yang artinya memiliki tingkat suku bunga yang mendekati suku bunga di pasar modal swasta. Sebagai perbandingan, kreditur resmi lainnya seperti Bank Dunia, biasanya memberikan pinjaman dengan bunga lunak, suku bunga di bawah pasar, dan jangka waktu yang lebih lama.

Sebagai contoh, persyaratan standar Bank Dunia untuk *low-income countries* (LICs) seperti Laos adalah jangka waktu pembayaran 38 tahun dengan masa tenggang 6 tahun dan suku bunga 0,75% (Morris, 2019: 6). Untuk negara-negara dengan risiko tekanan utang (*debt distress*) menengah, 50% bantuan dari Bank Dunia berbentuk hibah (*grant*); dan untuk negara berisiko tinggi, pinjaman secara khusus dialihkan menjadi hibah. Dua fitur inilah—keseluruhan tingkat konsesi dalam persyaratan keuangan yang lebih tinggi, dan mekanisme untuk menyesuaikan konsesionalitas sesuai dengan risiko utang yang dihadapi negara peminjam—yang membuat pemberi pinjaman multilateral lebih tanggap terhadap kerentanan utang dibandingkan Tiongkok maupun kreditur bilateral lainnya. Selain itu, banyak pinjaman Tiongkok yang didukung oleh agunan (*collateral*). Dalam pinjaman yang dijaminan (*collateralized*), debitur telah menjaminkan atau menjual aset tertentu kepada pemberi pinjaman sebagai keamanan terhadap pembayaran kembali pinjaman (Bandiera & Tsiropoulos, 2019). Pada dasarnya agunan/jaminan terdapat dalam berbagai bentuk seperti; aset badan usaha milik negara, komoditas fisik yang ditujukan untuk pasar ekspor, atau aliran pendapatan di masa depan. Beberapa hal tersebut dapat dikatakan sebagai sejumlah indikator yang memberatkan dalam upaya negara debitur membayar kembali pinjaman dari Tiongkok.

Secara umum untuk melihat berbahaya atau tidaknya jumlah utang suatu negara terhadap perekonomiannya dan untuk menilai kemampuan negara tersebut untuk membayar kembali utangnya, salah satunya adalah menggunakan indikator rasio *debt-to-GDP* atau rasio utang terhadap PDB. Rajah, dkk. (2019) memberikan contoh bahwa IMF mengidentifikasi 8 negara berpendapatan rendah di Afrika mengalami kesulitan utang di mana total utang luar negeri terhadap PDB telah meningkat hingga di atas 20 persen, dengan lebih dari separuh kenaikan tersebut merefleksikan utang bilateral dari Tiongkok. Selain itu delapan negara penerima pinjaman BRI—Djibouti, Kirgizstan, Laos, Maladewa, Mongolia, Montenegro, Pakistan, dan Tajikistan—menghadapi risiko tinggi *debt distress*. Negara-negara ini akan menghadapi kenaikan rasio utang terhadap PDB di atas 50%, dengan setidaknya 40% utang luar negeri berasal dari Tiongkok setelah pinjaman BRI selesai (Gerstel, 2018: 12). Inilah yang menyebabkan utang dari Tiongkok dianggap tidak berkelanjutan (*unsustainable*).

Utang publik suatu negara dianggap berkelanjutan (*sustainable*) jika pemerintah mampu memenuhi semua kewajiban pembayaran saat ini dan di masa depan tanpa bantuan keuangan yang luar biasa atau mengalami gagal bayar (*default*) (Hakura, 2020). Sementara utang dari Tiongkok, berdasarkan beberapa pemaparan sebelumnya, dinilai kontras dengan pengertian dari *sustainable debt*, karena menyulitkan negara-negara debiturnya untuk melakukan pembayaran kembali tanpa ada bantuan yang luar biasa ataupun gagal bayar.

Investasi berupa pinjaman dari Tiongkok dalam proyek infrastruktur di seluruh dunia yang dapat dikatakan sebagai *debt-trap diplomacy* memiliki pola dan karakteristiknya sendiri;

- *Debt-trap diplomacy* berawal dari kegiatan diplomasi dalam kerangka kerjasama baik bilateral maupun multilateral antara Tiongkok dengan debitur-debiturnya.
- *Debt-trap diplomacy* dapat digambarkan melalui tiga tahapan, yaitu tahap investasi, konstruksi dan pengoperasian, serta tahap penagihan utang. Sebagian besar kerja sama dalam koridor BRI masih berada pada tahap kedua (sedang dibangun atau baru dioperasikan, contohnya seperti proyek TLR), sehingga tidak banyak data yang disajikan terkait tahap ketiga. Contoh yang sering menjadi rujukan dari perwujudan tahap ketiga ini adalah kaus Pelabuhan Hambantota di Sri Lanka. Meskipun demikian, akan disajikan contoh lainnya yang penulis asumsikan sebagai bentuk dari tahap ketiga ini pada sub bagian *Struktur Keuangan*. Tahap ketiga ini dapat dianalisis melalui penelitian lebih lanjut tentang bagaimana proyek-proyek tersebut didanai dan bagaimana persyaratan-persyaratannya, seperti yang dilakukan dalam tulisan ini.
- Berkaitan dengan poin sebelumnya, kerja sama yang diwujudkan dalam bentuk investasi dalam pembangunan proyek infrastruktur sebagian besar didanai oleh bank milik pemerintah Tiongkok, dibangun dan dioperasikan oleh kontraktor Tiongkok. Dari semua kontraktor yang berpartisipasi dalam proyek yang didanai Tiongkok, 89% adalah perusahaan Tiongkok, 7,6% perusahaan lokal, dan 3,4% perusahaan asing non-Tiongkok (Hillman, 2018, (a)). Sebagai perbandingan, dari keseluruhan kontraktor dalam proyek yang didanai oleh bank pembangunan multilateral, 29% berasal dari Tiongkok, 40,8% perusahaan lokal, dan 30,2% perusahaan asing.
- Karakteristik dan persyaratan pinjaman yang memberatkan pihak peminjam untuk membayar kembali utangnya.
- Kerja sama pembangunan difokuskan pada pembangunan infrastruktur, khususnya pelabuhan dan rel kereta yang menghubungkan fasilitas-fasilitas tersebut satu sama lain. Hal ini penulis anggap erat kaitannya dengan kepentingan untuk mewujudkan jalur sutera BRI.

Selanjutnya, teori kekuasaan struktural (Strange, 1994) digunakan untuk menganalisis potensi ancaman *debt-trap diplomacy* Tiongkok bagi Laos dalam proyek TLR ini, dan bagaimana kemudian hal tersebut membentuk/memperkuat kekuasaan struktural Tiongkok atas Laos. *Structural power* adalah kekuatan untuk membentuk dan menentukan struktur ekonomi politik global di mana negara lain, institusi politik mereka, badan/perusahaan ekonomi mereka, dan (setidaknya) ilmuwan dan profesional lainnya harus beroperasi (Strange, 1994: 24). Mendukung definisi ini, Strange menambahkan bahwa ada struktur-struktur yang mengatur agenda-agenda dan menentukan berbagai pilihan di mana negara, dan kelompok maupun individu lainnya memperebutkan masalah siapa mendapatkan apa dari politik, baik dalam negara itu sendiri maupun dalam perekonomian dunia. Strange mendefinisikan struktur-struktur ini sebagai *structures of power*, dan sebagai penentu yang penting dari hubungan kekuasaan antara orang, kelompok atau negara. Strange mendefinisikan struktur-struktur ini sebagai struktur kekuasaan (*structures of power*).

Menurut Strange, *power* tidak terpusat dalam dan tidak berasal hanya dari satu sumber tetapi dapat ditemukan dan berasal dari sejumlah wilayah struktural. Wilayah struktural tersebut terbagi atas dua yaitu struktur primer—yang terdiri atas struktur keamanan (*security*), produksi (*production*), keuangan (*finansial*), dan pengetahuan

(*knowledges*) dan struktur sekunder—yang terdiri atas struktur transportasi (*transportation*), energi (*energy*), perdagangan (*trade*), dan kesejahteraan (*welfare*). Sederhananya, semakin banyak satu pihak memiliki sumber-sumber *power* tersebut maka semakin mungkin pihak tersebut lebih menguasai keseluruhan struktur ekonomi pihak lainnya. Namun dalam tulisan ini hanya akan dibahas tiga struktur kekuasaan yaitu struktur keuangan, transportasi dan kesejahteraan sebagai struktur kekuasaan yang dianggap paling relevan dengan obyek penelitian.

Struktur Keuangan

Struktur keuangan menjadi salah satu struktur kekuasaan yang disoroti penulis karena isu utama dalam penelitian ini adalah isu terkait keuangan, atau lebih tepatnya isu jebakan utang khususnya dalam pembangunan TLR. Untuk menjalankan struktur keuangan atas suatu negara, Strange menyebutkan ada 2 aspek utama yang perlu disoroti yaitu kredit atau bisa kita sebut sebagai utang/pinjaman dan mata uang (*currency*). Menurut Strange kemampuan suatu pihak untuk memperoleh kepercayaan dari pihak lain atas kemampuannya menciptakan pinjaman/utang akan membawanya mengontrol perekonomian. Persentase utang luar negeri yang tinggi dalam sebuah perekonomian mengakibatkan ketergantungan yang lebih terhadap kreditur asingnya (baik resmi maupun swasta) serta kerentanan yang tinggi terhadap perubahan yang merugikan dalam lingkungan ekonomi eksternal (Loser, 2004). Selain itu, denominasi mata uang juga akan dibahas untuk melihat sejauh mana sebuah negara dalam hal ini Tiongkok mampu menjalankan kekuasaan strukturalnya atas Laos melalui pengelolaan denominasi mata uang dalam transaksi dengan Laos.

Telah disebutkan sebelumnya bahwa Laos merupakan salah satu debitur bilateral terbesar Tiongkok. Pada akhir 2018, total utang luar negeri Laos tercatat sebesar 9.761,50 juta Dolar AS (Bank of The Lao P.D.R., 2018). Utang luar negeri ini terdiri dari 6.377,19 juta Dolar AS utang bilateral (hampir 70% dari total utang luar negeri) dan 1.771,24 juta Dolar AS utang multilateral. Utang bilateral Laos sebagian besarnya berasal dari Tiongkok. Utang bilateral yang berasal dari Tiongkok mencakup 53,5% dari total utang bilateral Laos, diikuti oleh Thailand yang hanya sebesar 21,12% dan Rusia 4,2%. Nick Freeman (2019, (a): 3) mengutip sebuah penelitian oleh *Lowy Institute*, mengenai dampak BRI terhadap tingkat utang berbagai negara yang mencatat bahwa total utang Laos pada Tiongkok mencapai sekitar 45 persen dari PDB Laos sebelumnya. Angka-angka ini menunjukkan bahwa Tiongkok merupakan salah satu partner terpenting bagi Laos dalam kerja sama ekonomi dan pembangunan nasionalnya, khususnya sebagai penyedia kredit/utang.

Namun sayangnya tumpukan utang Laos dari Tiongkok menjadikan utang-utang tersebut menjadi tidak berkelanjutan/sulit dibayarkan kembali mengingat persyaratan utang Tiongkok yang cenderung komersial dan dijamin, kemampuan ekonomi Laos yang tidak memadai, terus meningkatnya utang publik Laos secara keseluruhan, dan menurunnya tingkat konsesionalitas dalam utang-utang tersebut (Morris, 2019: 6). Sehingga, untuk melunasi kewajibannya pada Tiongkok saja akan sangat berat untuk dilakukan belum lagi ditambah Laos juga punya kewajiban utang pada entitas kreditur lainnya. Oleh karena itu, Laos kemudian “terpaksa” mengompromikan sebagian dari “kedaulatan” perekonomiannya pada Tiongkok melalui berbagai kebijakan-kebijakan konsesi pada sumber daya strategis untuk mengamankan pinjaman dari Tiongkok.

Scott Morris (2019) mengutip rilis dari Komisi Reformasi dan Pembangunan Tiongkok yang mengindikasikan bahwa pemerintah Laos juga telah membuat konsesi/keringanan pajak, sebagai tambahan atas konsesi lahan, untuk mendukung proyek ini. Konsesi pajak ini termasuk pembebasan bea masuk atas peralatan Tiongkok yang berkaitan dengan proyek, dengan beberapa indikasi bahwa peralatan bebas bea ini juga

dialihkan kepada bagian ekonomi lainnya karena lemahnya pengawasan, melemahkan perusahaan-perusahaan domestik diluar proyek TLR. Konsesi semacam ini, tergantung pada kesepakatan mereka, dapat secara signifikan mengurangi keuntungan yang diperoleh negara, terutama mengingat pemerintah hanya memiliki sebagian kecil saham dalam *joint venture*.

Selain itu, terdapat laporan media yang belum diverifikasi bahwa pemerintah Laos telah menjanjikan konsesi tambang sebagai jaminan atas partisipasinya dalam *joint venture* (Janssen, 2018). Mendukung laporan ini ialah tulisan Selina Ho (2019) dan Nick Freeman (2019, (b)) dari ISEAS – Yusof Ishak Institute. Ho menulis bahwa pinjaman dari Bank Exim untuk perkeretaapian China-Laos “dipercaya secara luas” dijamin dengan memberikan pendapatan masa depan perkeretaapian dan dua konsesi pertambangan. Demikian pula Freeman menyebutkan bahwa perhatian dunia internasional adalah selain pada utang Laos yang melebihi 1,5 miliar Dolar AS, namun juga pada prospek penggunaan sumber daya nasional seperti “sumber daya mineral Hal ini tentu akan semakin jauh merugikan perekonomian Laos, namun sebaliknya bagi Tiongkok.

IMF bahkan telah memperingatkan akan bahaya utang Laos yang semakin menumpuk. Berdasarkan laporan *Debt Sustainable Analysis* (DSA) 2017, status risiko *debt distress* Laos yang pada 2014 masih *moderate*, ditingkatkan menjadi *high risk* (IMF, 2017: 2). Laporan DSA terakhir tahun 2019 menunjukkan bahwa Laos saat ini masih tetap berstatus sebagai negara dengan risiko *debt stress* yang tinggi (IMF, 2019: 1). IMF bahkan menyatakan bahwa proyek TLR ini diidentifikasi sebagai salah satu faktor yang berkontribusi dalam mendorong risiko *debt public distress* (IMF, 2018: 5). Roland Rajah, dkk. (2019) menyebutkan bahwa skala pinjaman dari Tiongkok dan kurangnya mekanisme institusional yang kuat untuk melindungi keberlanjutan utang dari negara peminjam mengandung risiko yang jelas.

Meskipun demikian, dalam pandangan penulis Laos tidak menganggap ketergantungannya pada utang dari Tiongkok menjadi sebuah ancaman terlepas dari berbagai kebijakan kontroversial yang semakin mengundang pertanyaan terkait isu *debt-trap diplomacy* Tiongkok. Hal ini setidaknya terlihat dari upaya Laos yang justru semakin memperdalam kerja sama perekonomiannya hingga ke tingkat dimana kedua negara bersepakat untuk meningkatkan penggunaan mata uang lokal mereka dalam transaksi (ICBC, 2012 & Bank of The Lao P.D.R., 2020). Berbagai kebijakan Laos ini tentu semakin memperkuat kekuatan Tiongkok dalam struktur keuangan Laos, di mana kedua aspek penting dalam struktur ini dapat dikatakan telah berhasil dikuasai Tiongkok, yaitu penyediaan kredit dan pengelolaan denominasi mata uang.

Struktur Transportasi

Menurut Strange siapa pun atau apa pun yang menjalankan kontrol (dalam taraf tertentu) atas sistem transportasi internasional dan manajemennya juga dapat menjalankan *structural power* dalam ekonomi global (Strange, 1994: 141). Bahkan sistem transportasi telah dianggap sebagai salah satu indikator perekonomian negara. OECD menekankan bahwa infrastruktur yang lemah merupakan salah satu tantangan terbesar dalam pembangunan di negara miskin yang sedang berkembang pesat (asiasentinel.com, 2017). Strange menjelaskan bahwa pertanyaan tentang bagaimana orang dan barang berpindah dari suatu tempat ke tempat yang lain selalu merupakan persoalan politik. Pertanyaan-pertanyaan seperti apakah sistem transportasi disediakan oleh negara itu sendiri, atau oleh perusahaan monopoli berlisensi, ataukah oleh operator swasta yang merespons permintaan pasar, merupakan isu politik.

Pemerintah Laos menjelaskan bahwa kebutuhan akan transportasi di negaranya bertumbuh hingga sekitar 20% per tahun untuk mendukung keseluruhan pertumbuhan

ekonomi yang berkisar 6% per tahun (Ministry of Public Works and Transport of Lao PDR, 2017). Jaringan jalan raya membawa sekitar 90% dari angkutan barang (ton-kilometer) dan 80% dari lalu lintas penumpang (penumpang-kilometer). Transportasi Sungai melayani sekitar 6% dari angkutan barang lokal dan 15% angkutan penumpang. Transportasi udara domestik termasuk kecil secara volume, namun sedang bertumbuh. Sedangkan jaringan jalur kereta api (*railway network*) hanya mengangkut sekitar 1% dari lalu lintas penumpang. Padahal, pemerintah Laos memiliki ambisi besar untuk menggeser paradigma negara *land-locked* menjadi *land-linked*. Ambisi transformasi Laos ini sulit terjadi jika negara tersebut tidak memiliki sistem transportasi internasional yang dapat menghubungkan negaranya dengan (setidaknya) negara-negara tetangganya dan bahkan lebih jauh. Hal ini setidaknya mencerminkan kebutuhan Laos akan infrastruktur *railway* yang memadai sebagai moda transportasi alternatif yang lebih murah dan cepat dalam perdagangan internasional yang niscaya akan membawa berbagai manfaat sosial-ekonomi bagi negaranya.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, pilihan-pilihan berkaitan dengan penyediaan sistem transportasi suatu negara selalu merupakan isu politik. Hal ini menurut Susan Strange karena pilihan-pilihan tersebut mempengaruhi dan sangat penting bagi kelompok sosial yang berbeda-beda—sehingga pilihan-pilihan politik dalam praktiknya dibuat dengan mempertimbangkan nilai-nilai sosial yang berbeda dan persaingan klaim dan kepentingan dari kelompok yang berbeda-beda tersebut (Strange, 1994: 28). Implementasi dari pemikiran Strange ini setidaknya dapat dilihat dalam pembangunan TLR. Rencana pembangunan nasional Laos untuk menjadi negara *land-linked* memerlukan (salah satunya) keputusan dan langkah politik dari pemerintah untuk membangun dan memperbaharui infrastruktur/sistem transportasinya yang terkendala sumber daya dalam negeri. Sedangkan Tiongkok, berambisi menghubungkan (salah satunya) kawasan Asia Tenggara dengan negaranya di bawah bendera BRI. Oleh karena itulah Laos—yang berangkat dari ambisi menjadi negara *land-linked*—dan Tiongkok—berangkat dari ambisi BRI—kemudian mengambil langkah-langkah politik untuk mewujudkan kepentingan masing-masing negara dengan bekerja sama dalam pembangunan TLR.

Pemerintah Laos dan Tiongkok telah mendiskusikan jalur kereta api sejak tahun 2001, yang berujung pada penandatanganan MoU pada tahun 2010 (Janssen, 2018). Konstruksi seharusnya dimulai pada 2011, namun tertunda akibat skandal korupsi di Kementerian Kereta Api Tiongkok serta penundaan pinjaman dari Exim Bank of China, sehingga konstruksinya baru dimulai pada 2016 dan diproyeksikan akan selesai pada tahun 2021 (Ammar, 2019: 627). Pada tahun 2012, parlemen Laos menyetujui proyek TLR ini dengan harapan memberi manfaat ekonomi bagi Laos (Gerin, 2016). Pada 2014, Perdana Menteri Li Keqiang (Tiongkok) mengadakan pertemuan dan dialog dengan Perdana Menteri Thongsing Thammavong (Laos) di kota Sanya, Tiongkok (Embassy of The People's Republic of China in Barbados, 2014). Pada tahun 2015, perwakilan kedua negara kembali bertemu untuk menandatangani perjanjian kerjasama railway antar pemerintah (Lei, 2015). Setahun kemudian pada 2016 barulah pekerjaan pembangunan/konstruksi proyek TLR dimulai, setelah seluruh proses politik dilalui oleh kedua pemerintah, khususnya pemerintah Laos sebagai penerima investasi.

Dalam mekanisme untuk mengambil keputusan-keputusan politik, baik Tiongkok maupun Laos memiliki kemiripan karena sama-sama menganut sistem politik sosialis dan mengadopsi sistem satu partai. Sistem satu partai ini, bagi Laos, memungkinkan Partai Revolusi rakyat Laos yang telah memerintah sejak tahun 1975 untuk mengeksekusi proyek TLR ini (Ho, 2019). Hal ini berbeda dengan situasi domestik yang terjadi di Thailand, Malaysia dan terutama Indonesia dengan sistem multi-partai dan politik desentralisasi yang mempersulit pemerintah untuk mengabaikan oposisi. Artinya secara politis, Laos dan

Tiongkok dapat dikatakan “selaras” dan secara normatif saling mendukung, sehingga mempermudah dalam proses harmonisasi kebijakan. Ironisnya, kapasitas negara Laos yang lemah justru memungkinkan proyek tersebut berkembang lebih cepat. Hal ini dikarenakan, seperti telah dijelaskan sebelumnya, Laos sangat bergantung pada studi kelayakan, standar teknis, dan teknologi/peralatan dari Tiongkok, yang memberikan perusahaan Tiongkok kelonggaran yang lebih besar dalam menentukan kecepatan proyek. Melalui pemaparan ini dapat dilihat bahwa pengaruh Tiongkok yang kuat atas struktur keuangan Laos, kemudian menjadikan Tiongkok sumber keuangan asing utama bagi Laos dalam pembangunan nasionalnya, tidak terkecuali dalam penyediaan/pendanaan pembangunan sistem transportasi. Dalam konteks penciptaan struktur transportasi, dapat dikatakan bahwa Tiongkok (pada taraf tertentu) telah menciptakan kekuasaan transportasi atas Laos dengan mengontrol/mempengaruhi (pada taraf tertentu) pilihan-pilihan politik berkaitan dengan sistem transportasi Laos. Selain itu, kapasitas dan kapabilitas ekonomi-politik Tiongkok yang besar telah memberikan pengaruh yang kuat pada Laos untuk “memasrahkan” dan menyerahkan pengerjaan dan pengoperasian proyek, serta standar, manajemen dan keamanan sistem transportasi berkaitan dengan TLR kepada Tiongkok.

Struktur Kesejahteraan

Kesejahteraan adalah sebuah istilah yang cakupannya luas yang harus memasukkan baik manfaat dan kesempatan melalui pasar dan manfaat serta kesempatan yang tersedia melalui intervensi politik negara atau otoritas (Strange, 1994: 211). Salah satu atribut utama dari otoritas mana pun adalah ia harus memiliki kekuatan/kekuasaan untuk mengalokasikan kesejahteraan—artinya memberikan manfaat dalam bentuk hak-hak khusus dan istimewa, demikian pula manfaat dalam bentuk yang lebih material. Ia memberikan contoh orangtua mengalokasikan kesejahteraan dalam keluarga. Para guru/pengajar mengalokasikan kesejahteraan di sekolah-sekolah. Pemerintah mengalokasikan kesejahteraan dalam masyarakat nasional. Dalam tiap kasus, alokasi kesejahteraan ini pada dasarnya merupakan tindakan politik (Strange, 1994: 212).

Ketika berbicara tentang kesejahteraan, terdapat banyak faktor dan variabel di dalamnya yang menentukan tinggi-rendah dan naik-turunnya parameter kesejahteraan tersebut. Tulisan ini tidak akan masuk pada pembahasan mengenai keseluruhan parameter tersebut, namun seperti dalam pemikiran Strange mengenai struktur kesejahteraan, analisis difokuskan pada dampak langsung berupa keuntungan/manfaat ekonomi yang akan—atau telah—diterima Laos melalui pembangunan proyek TLR, dengan asumsi bahwa manfaat-manfaat ekonomi ini kemudian akan menjadi pemicu pertumbuhan ekonomi yang akan memberikan efek *spillover* pada elemen-elemen kesejahteraan tersebut. Sebagai contoh, jika proyek pembangunan telah selesai dan TLR mulai beroperasi, maka analisis akan ditekankan pada dampak langsung dari beroperasinya TLR seperti pemangkasan waktu pengiriman dan biaya perdagangan, lalu bagaimana dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi dan pendapatan negara, yang niscaya kemudian memberikan dampak pada elemen-elemen kesejahteraan, namun tidak akan ada pembahasan lebih jauh apa saja elemen-elemen tersebut.

Sejumlah manfaat ekonomi berikut merupakan kutipan dan rangkuman dari laporan Bank Dunia yang berjudul *Transforming Lao PDR from a Land-locked to a land-linked Economy* (The World Bank, 2020). Laporan tersebut mencatat sejumlah manfaat yang didapatkan Laos melalui kehadiran TLR dan juga kesempatan untuk memaksimalkannya, namun juga mengingatkan beberapa kondisi yang dapat menjadi tantangan dan hambatan bagi Laos untuk meraih keuntungan/manfaat yang maksimal dari proyek ini. Secara garis besar laporan ini menyatakan bahwa Laos akan diuntungkan secara ekonomi dengan hadirnya TLR setidaknya dalam meningkatkan daya tarik Laos bagi

investasi, yang didorong oleh pemangkasan yang signifikan dalam biaya perdagangan dan waktu perjalanan yang akan secara efektif meningkatkan lokasi Laos terhadap area produksi dan konsumsi utama di Tiongkok, ASEAN dan dunia.

Sambungan rel kereta yang efisien dengan Tiongkok akan menempatkan Laos di pertengahan jalan antara Tiongkok dan ASEAN, menawarkan peluang bagi perusahaan yang telah ada maupun yang baru untuk memanfaatkan perubahan harga dan waktu transportasi, mengakses *global value chains*, dan berpartisipasi dalam jaringan distribusi. Ini dapat menghubungkan jalur kereta ke wilayah-wilayah produktif di negara tetangga, meningkatkan kegiatan ekonomi regional, menurunkan biaya transportasi dan membuat Laos lebih menarik bagi investor. Selain itu, dampak *spill over* lainnya dari pembangunan TLR ini adalah akan menciptakan sumber-sumber perekonomian baru di sekitar wilayah TLR tersebut, contohnya Ketika pemerintah Laos dan Laos-China Railway Co. Ltd. menandatangani MoU untuk pembangunan kawasan sekitar stasiun TLR di ibukota dan Oudomxay, provinsi Vientiane dan Luang Prabang dengan target untuk mengembangkan perindustrian dan logistik (phnompenhpost.com, 2020). Pemerintah juga mendorong pihak swasta untuk mengembangkan infrastruktur serta fasilitas-fasilitas lainnya untuk memaksimalkan manfaat dari proyek ini (vientianetimes.org.la, 2019).

Laporan lainnya yang dipublikasikan oleh Bank Dunia telah membuat perkiraan awal mengenai perolehan kesejahteraan sebagai hasil dari BRI dalam penurunan biaya transportasi di Asia Timur dan Pasifik (De Soyres, 2018). Analisis ini memperkirakan pemangkasan waktu dalam transportasi berkaitan dengan jalan, rel kereta, dan *shipping linkages*. Laporan ini memprediksi bahwa negara-negara di kawasan Asia Timur-Pasifik akan mengalami manfaat terbanyak, dengan 2,31% agregat pengurangan waktu pengiriman ke negara lain di dunia. Pengurangan-pengurangan ini diterjemahkan kedalam tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, *captured on net by welfare estimates*. Perkiraan berkisar antara 1,73% ke 2,81% untuk kawasan ini, meskipun analisis bervariasi di berbagai negara.

Laporan ini juga menyebutkan bahwa penyelesaian seluruh infrastruktur BRI dan adopsi reformasi pelengkap untuk mengurangi *border delays* dapat meningkatkan PDB Laos hingga 21 persen. Estimasi ini mempertimbangkan dampak dari seluruh jaringan BRI kepada Laos, sebagaimana tujuan utama dari TLR adalah untuk menghubungkan Laos tidak hanya dengan Tiongkok tetapi juga kepada infrastruktur BRI yang lebih luas. Estimasi ini juga memperhitungkan pembangunan infrastruktur yang terkoordinasi dalam perekonomian seluruh partisipan BRI. Dengan pemangkasan biaya perdagangan, proyek transportasi BRI dapat memberikan efek positif bagi pertumbuhan ekonomi Laos melalui peningkatan perdagangan, investasi asing, dan efisiensi produksi. Proyek infrastruktur—yang berkaitan dengan BRI—diperkirakan akan meningkatkan rata-rata pendapatan Laos antara 3,1 dan 13,0 persen dalam jangka panjang, dengan asumsi seluruh proyek akan diselesaikan dan berfungsi seluruhnya. Laporan tersebut juga menyebutkan bahwa dalam sebuah studi kelayakan TLR tahun 2016 yang dilakukan oleh China Railway Eryuan Engineering Group Co., Ltd., mengindikasikan bahwa rel kereta diperkirakan akan mengoperasikan dua pasang kereta penumpang per hari pada tahun 2025, yang akan meningkat menjadi lima pasang kereta per hari pada tahun 2030. Selain itu, rel kereta tersebut juga diharapkan dapat mengangkut sekitar 10 juta ton kargo pada tahun 2025 dan 16 juta ton pada tahun 2030.

Kembali melihat pada laporan *Transforming Lao PDR from a Land-locked to a land-linked Economy* oleh Bank Dunia, laporan ini mengklasifikasikan beberapa risiko yang dibawa oleh proyek BRI. Risiko-risiko ini tidak akan dibahas lebih jauh karena cakupannya yang luas dan tidak menjadi prioritas dalam hal relevansi dengan penelitian ini, sehingga penyertaan/penyebutannya hanya bersifat sebagai pelengkap dalam menilai manfaat,

kesempatan dan juga risiko yang dibawa oleh proyek ini. Risiko itu sendiri merupakan hal yang umum dalam proyek infrastruktur berskala besar, namun hal ini dapat diperburuk dengan kondisi institusi domestik yang lemah dan fundamental ekonomi yang buruk dari negara partisipan. Negara dengan kerentanan utang seperti Laos mempunyai ruang fiskal yang terbatas untuk mengambil pinjaman yang baru. Beberapa risiko tambahan tersebut menurut World Bank adalah yang berkaitan dengan lingkungan (misalnya, polusi dari lalu lintas, kerusakan topografi dan hidrologi); dampak sosial yang merugikan (misalnya, dampak pada kesehatan, keamanan, dan kesejahteraan pekerja, demikian pula dengan kekerasan berbasis gender); dan pemerintahan (misalnya, korupsi dan kegagalan dalam *procurement* publik). Risiko-risiko ini dapat juga dilihat sebagai faktor-faktor internal Laos yang memperkuat potensi ancaman *debt-trap* dan kekuasaan struktural Tiongkok di negara tersebut.

Kesimpulan

Proyek infrastruktur berskala besar secara normatif memberikan manfaat ekonomi bagi negara yang terlibat. Namun pertanyaan sering kali muncul ketika pendanaan untuk pembangunan tersebut berasal dari utang yang sangat besar kepada sebuah negara berpendapatan rendah dengan risiko *debt distress* yang tinggi. Ditambah jika pinjaman dari negara kreditur tidak memiliki mekanisme institusional yang kuat untuk melindungi keberlanjutan utang negara debitur. Penggambaran tersebut setidaknya tercermin dalam studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini yaitu proyek pembangunan TLR.

Penelitian ini berupaya untuk menganalisis potensi ancaman utang tidak berkelanjutan, dimana negara peminjam berpotensi mengalami kesulitan untuk membayar kembali bahkan berpotensi *default* karena persyaratan utang yang berat, yang kemudian dikenal/sering disebut sebagai *debt-trap diplomacy* yang dilakukan oleh Tiongkok dalam kerjasama pembangunan TLR. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa Tiongkok dan Laos merupakan mitra kerja sama ekonomi yang relatif erat. Relasi kedua negara kemudian dibawa pada tingkatan yang baru dimana melalui ambisi Tiongkok mewujudkan visi BRI, dan keinginan pemerintah Laos yang sejak lama ingin mentransformasi negara *land-locked* menjadi *land-linked*, dipertemukan dalam kerja sama pembangunan proyek TLR yang menjadi proyek terbesar dalam sejarah pembangunan di Laos hingga saat ini. Pendanaan proyek ini sebagian besar berasal dari utang yang diberikan oleh pemerintah Tiongkok, yang kemudian menjadi salah satu faktor munculnya isu *debt-trap diplomacy*. Ketika Tiongkok mampu menjadi penyedia kredit utama bagi Laos, maka pengaruh Tiongkok dalam mengontrol ekonomi dan keputusan-keputusan politik pemerintah Laos (setidaknya yang berkaitan dengan kepentingan Tiongkok) akan sangat besar. Salah satu bentuknya dapat dilihat pada kontrol Tiongkok atas pembangunan TLR sebagai perwujudan kekuasaan struktural Tiongkok pada aspek keuangan, transportasi, dan kesejahteraan.

Meskipun Laos telah menerima berbagai rekomendasi kebijakan dari IMF maupun The World Bank dan beberapa penelitian lainnya untuk menghindari atau mengurangi beban utang negaranya, namun usaha tersebut tampaknya tidak akan menghalangi pemerintah Laos untuk tetap mengeksekusi kebijakan nasionalnya yang dianggap akan membawa kesejahteraan bagi negaranya. Penulis memandang bahwa hal ini tentu tidak terlepas dari pengaruh Tiongkok yang jauh lebih kuat atas Laos dibandingkan dengan lembaga-lembaga multilateral tersebut (tercermin setidaknya melalui utang dari Tiongkok yang jauh lebih besar dari gabungan lembaga-lembaga multilateral. Oleh karena itu, kepentingan Tiongkok yang sejalan dengan kepentingan transformasi *land-linked* Laos, bagaimanapun tetap diwujudkan melalui kerjasama TLR terlepas dari berbagai konsekuensi ekonomi-politik yang mengikutinya.

Referensi

- Ammar, Faishal. (2019). "The Fox and The Dragon : Proyek Kereta Cepat (HSR) Laos Sebagai Strategi "Bandwagoning for Profit." *Journal of Internasional Relations* 5 (4): 627-635.
- Anam, dkk. (2018). "Kebijakan Belt and Road Initiative (BRI) Tiongkok pada Masa Pemerintahan Xi Jinping." *Jurnal ilmiah Hubungan internasional* 14(2): 217-236.
- Asia Sentinel*, (2017, 8 Maret), "China Starts Controversial Lao Rail Project," <https://www.asiasentinel.com/p/china-laos-railroad-project> diakses 15 Januari 2020.
- Bank of The Lao P. D. R. 2018. Annual Economic Report. https://www.bol.gov.la/en/fileupload/26-06-2020_1593136336.pdf diakses 01 November 2020.
- Bank of The Lao P.D.R. 2020. Signing Ceremony of the Agreement on Bilateral Local Currency Cooperation between the Bank of the Lao PDR and the People's Bank of China. https://www.bol.gov.la/en/fileupload/09-01-2020_1578535563.pdf diakses 15 Januari 2021.
- Chellaney, Brahma. (2017). dipublikasikan oleh *Project Syndicate*. "China's Debt-Trap Diplomacy." <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahmachellaney-2017-01?barrier=accesspaylog> diakses pada 26 April 2020.
- China Economic Information Service. Xinhua Silk Road Department. 2018.
- Christopher, Passalacqua Claudio. (2015). Tesis. "China's New Opening Up Policy: The One Belt One Road Initiative." *LUISS*. <http://tesi.luiss.it/17970/> diakses 26 April 2020.
- De Soyres, François .(2018). "The Growth and Welfare Effects of the Belt and Road Initiative on East Asia Pacific Countries (English)." MTI Practice Note;no. 4, Washington, D.C. : World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/896581540306960489/The-Growth-and-Welfare-Effects-ofthe-Belt-and-Road-Initiative-on-East-Asia-Pacific-Countries> diakses 20 Januari 2021.
- Embassy of The People's Republic of China in Barbados. 2014. News: Li Keqiang Holds Talks with Prime Minister Thongsing Thammavong of Laos, Jointly Announcing Start of Negotiations on Railway Cooperation Agreement Between the Two Governments. <http://bb.chinaembassy.org/eng/zgyw/t1145334.htm> diakses 23 Januari 2021.
- Freeman, Nick. (2019), (a). "Laos's High-Speed Railway Coming Round the Bend." *ISEAS Yusof Ishak Institute Perspective*, Issue: 2019, No. 101. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/ISEAS_Perspective_2019_101.pdf diakses 06 November 2020.
- Freeman, Nick. (2019), (b). "Laos's High-Speed Railway Coming Round the Bend." dipublikasikan oleh *ThinkChina*. <https://www.thinkchina.sg/laos-high-speed-railway-coming-round-bend> diakses 15 Januari 2021.
- Gerin, Roseanne. (2016). dipublikasikan oleh *Radio Free Asia*. "Laos and China Come to Terms on Laos Interest Rate for Railway Project." <https://www.rfa.org/english/news/laos/laos-china-come-to-terms-on-loan-interest-rate-for-railway-project-01042016163552.html> diakses 3 Februari 2021.

- Gerstel, Dylan. (2018). dipublikasikan oleh *CSIS*. "It's a (Debt) Trap! Managing China-IMF Cooperation Across The Belt and Road." https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/181017_DebtTrap.pdf?MKq76lYIBpiOgyPZ9EyK2VUD7on_2rIV diakses 20 Desember 2020.
- Gopaldas, Ronak. "Lessons from Sri Lanka on China's 'debt-trap diplomacy'." *Institute for Security Studies (ISS) Africa*. <https://issafrica.org/amp/iss-today/lessons-from-sri-lanka-on-chinas-debt-trap-diplomacy> diakses pada 26 April 2020.
- Hakura, Dalia. (2020). dipublikasikan oleh *IMF*. "What is Debt Sustainability?" <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics.htm#:~:text=When%20debt%20is%20sustainable&text=A%20country's%20public%20debt%20is,assistance%20or%20going%20into%20default.&text=Wh en%20countries%20borrow%20from%20financial,with%20refinancing%20are%20 important%20too> diakses 10 Januari 2021.
- Hayes, Mike. (2016). dipublikasikan oleh *KHL*. "China Railway signs US\$ 1.2 billion deal for Laos rail link." <https://www.khl.com/features/china-Railway-signs-us-12-billion-deal-for-laos-rail-link/121046.article> diakses 20 Desember 2020.
- Hillman, Jonathan E. (2018), (a). "China's Belt and Road Initiative: Five Years Later." *CSIS Report*. <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0> diakses 12 Desember 2020.
- Hillman, Jonathan E. (2018), (b). "Game of Loans: How China Bought Hambantota." <https://www.csis.org/analysis/game-loans-how-china-bought-hambantota> diakses pada 26 April 2020.
- Ho, Selina. (2019). dipublikasikan oleh *East Asia Forum*. "Can the China-Laos Railway Keep on Track?" <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/12/can-the-china-laos-railway-keep-on-track/> diakses 15 Januari 2021.
- Horn, Sebastian. dkk. (2020), (a). dipublikasikan oleh *Harvard Business Review*. "How Much Money Does The World Owe China?" <https://hbr.org/2020/02/how-much-money-does-the-world-owe-china> diakses 12 Desember 2020.
- ICBC. 2012. ICBC Become Laos' Sole RMB-Clearing Bank. <https://www.icbc.com.cn/icbc/en/newsupdates/icbc%20news/ICBC%20Becomes%20Laos%20Sole%20RMBclearing%20Bank.htm> diakses 20 Januari 2021.
- IMF. 2017. Lao People's Democratic Republic Staff Report for The 2016 Article IV Consultation— Debt Sustainability Analysis. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2017/dsacr1753.pdf> diakses 23 Januari 2021.
- IMF. 2018. Lao People's Democratic Republic: 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Statement by the Executive Director for Lao People's Democratic Republic. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/23/Lao-Peoples-Democratic-Republic-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-45750> diakses 23 Januari 2021.
- IMF. 2019. IMF Staff Country Report: Lao People's Democratic Republic: 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Statement by the Executive Director for Lao People's Democratic Republic. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/08/Lao-Peoples-Democratic-Republic-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48577> diakses pada 26 April 2020.
- Janssen, Peter. (2018). dipublikasikan oleh *Asia Times*. "China Train Project Runs Roughshod over Laos." <https://asiatimes.com/2018/08/china-train-project-runs-roughshod-over-laos/> diakses 06 November 2020.

- Lei, Zhao. (2015). dipublikasikan oleh China Daily. "China, Laos Sign Railway Deal." https://www.chinadaily.com.cn/business/2015-11/14/content_22456633.htm diakses 23 Januari 2021.
- Loser, Claudio M. (2004). United Nations Conference on Trade and Development. G-24 Discussion Paper. External Debt Sustainability: Guidelines for Low and Middle Income Countries. No. 26. https://unctad.org/en/Docs/gdsmdpbg2420042_en.pdf diakses pada 30 April 2020.
- Ministry of Planning and Investment. http://investlaos.gov.la/images/Statistics/rpt_Invest_Summary_Country1A_1989-2019.pdf diakses 01 November 2020.
- Ministry of Public Works and Transport of Lao PDR, 2017, dipresentasikan dalam 5th Meeting of the Working Group on the Trans-ASIAN Railway Network, <https://www.unescap.org/sites/default/files/Lao%20PDR%20country%20report-TAR%20WGM-5.pdf> diakses 23 Januari 2021.
- Morris, Scott. (2019). "The Kunming-Vientiane Railway: The Economic, Procurement, Labor, and Safeguards Dimensions of a Chinese Belt and Road Project," *CGD Policy Paper* 142, Washington DC: Center for Global Development.
- Nouansavanh, Khamlusa. (2010). "Lao PDR perspectives and policies towards GMS." *Ritsumeikan International Affairs* 8: 17-30.
- Okano-Heijmans, Maaïke. (2011). "Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies." *The Hague Journal of Diplomacy* 6: 7-36.
- Parker, Sam. & Gabrielle Chefitz. (2018). "Debtbook Diplomacy." *Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School*.
- Phonevilay, Latsamy. (2020). dipublikasikan oleh *The Laotian Times*. "Construction of Vientiane Station Commences on Laos-China Railway." <https://laotiantimes.com/2020/07/04/construction-of-vientiane-station-commences-on-laos-china-railway/> diakses 20 Desember 2020.
- Rajah, Roland. dkk. (2019). dipublikasikan oleh *Lowy Institute*. "Ocean of Debt? Belt and Road and Debt Diplomacy in The Pacific." <https://www.lowyinstitute.org/publications/ocean-debt-belt-and-road-and-debt-diplomacy-pacific> diakses 10 Januari 2021.
- Horn, Sebastian. dkk. (2019), (a). "China's overseas lending (No. w26050)." *National Bureau of Economic Research*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/w26050.pdf
- Horn, Sebastian. dkk. (2019), (b). "China's Overseas Lending." Kiel Working Paper No. 2132. <https://www.ifw-kiel.de/publications/kiel-working-papers/chinas-overseas-lending-12820/>
- Strange, Susan. (1994). *States and Markets Second Edition*. London: Pinter Publishers.
- The ASEAN Post*. (2018, 11 Desember). "Is the BRI debt trap real?" <https://theaseanpost.com/article/bri-debt-trap-real> diakses 26 April 2020.
- The Laotian Times*. (2017, 20 Februari). "Everything You Need to Know about the Laos-China Railway." <https://laotiantimes.com/2017/02/20/everything-you-need-to-know-laos-china-Railway/> diakses pada 26 April 2020.
- The Phnom Penh Post*. (2020, 14 Desember). "Gov't, Laos-China Railway Sign Development MoU." <https://www.phnompenhpost.com/international/govt-laos-china-railway-sign-development-mou> diakses 3 Februari 2021.

- The World Bank. 2020. Transforming Lao PDR from a Land-locked to a Land-linked Economy.
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/648271591174002567/pdf/Main-Report.pdf> diakses 24 Januari 2021.
- The World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=LA> diakses pada 26 April 2020.
- Vientiane Times*. (2019, 8 Juli). "Nation Needs to Seize Opportunities Offered by Laos-China Railway."
https://www.vientianetimes.org.la/freeContent/FreeContent_Nation_needs_156.php diakses 3 Februari 2021.
- Wibawati, dkk. (2018). "Potensi dan Tantangan One Belt One Road (OBOR) bagi Kepentingan Nasional Indonesia di Bidang Maritim." *Jurnal Kajian Wilayah* 9(2): 109-123.
- ZiroMwatela, Raphael & Zhao Changfeng. (2016). "Africa in China's 'One Belt, One Road' Initiative: A Critical Analysis." *ISOR Journal of Humanities and Social Sciences* 21(12): 10-21.