

# UPAYA PEMERINTAH CINA MENGATASI PERDAGANGAN OPIUM MELALUI PROGRAM SUBSTITUSI OPIUM DI MYANMAR UTARA TAHUN 2005-2010

Ni Wayan Ayu Krisnasari, D. A. Wiwik Dharmiasih, A. A. Bagus Surya Widya Nugraha

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: ayukrisnaof@gmail.com, wiwikd@gmail.com, aabasuwinu@gmail.com

## ABSTRACT

*This qualitative research aims to describe the Chinese Government's effort to resolve opium trafficking through the Opium Substitution Program in North Myanmar from 2005 to 2010. The author perceives the problem of opium trafficking on the border of China and Myanmar has influenced the Chinese Government to make an effort through the implementation of alternative development models which is applied to the opium substitution program. The opium substitution program is implemented through bilateral cooperation in Shan and Kachin areas of Northern Myanmar. The author finds that the opium substitution program is a sustainable long-term program with the aim of building local people's economy in the territory of North Myanmar that is adjusted to the social, cultural, and economic characteristics of local communities. Opium substitution program has been implemented by the Chinese Government through the provision of training and agricultural assistance for former opium farmers, as well as the implementation of agricultural investment schemes in North Myanmar.*

*Key words: opium trafficking, bilateral cooperation, alternative development, opium substitution program.*

## 1. PENDAHULUAN

Kejahatan transnasional telah menjadi isu penting dalam keamanan nasional Cina. Salah satu bentuk kejahatan transnasional yang mengancam keamanan Cina adalah perdagangan narkoba. Sejak tahun 1990-an, Cina telah dikenal sebagai pasar konsumen dan negara transit berbagai jenis narkoba (Chin et al, 2007:20). Berbagai jenis narkoba banyak datang dari negara-negara tetangga Cina. Provinsi Yunnan yang berbatasan dengan wilayah *Golden Triangle* (Thailand, Myanmar, dan Laos) mencatat bahwa pada tahun 2000 terjadi 8.107 kasus perdagangan narkoba di perbatasan. Pada tahun tersebut,

Provinsi Yunnan berhasil menyita 3.118,4 kg heroin, 833,1 kg opium, dan 578,3 kg *methamphetamine* ("UNDCP,2001:13").

Kawasan *Golden Triangle* yang berbatasan langsung dengan Yunnan, Cina memang dikenal sebagai wilayah penghasil emas hitam (opium) terbesar di Asia Tenggara. Opium berasal dari tanaman opium yang banyak tumbuh dan dibudidayakan di wilayah *Golden Triangle*<sup>1</sup>. Budidaya dan produksi opium di Myanmar, jika dibandingkan dengan Laos dan Thailand,

---

<sup>1</sup> Narkoba yang dimaksud dalam penelitian ini adalah narkoba jenis opium. Opium berarti jus beku dari tanaman opium.

berada di angka tertinggi. Dua pertiga produksi opium di wilayah Asia Tenggara, berasal dari Myanmar. Banyak dari opium yang dihasilkan Myanmar diekspor menuju Cina melalui wilayah perbatasan kedua negara (“UNODC,2014:11”). Wilayah perbatasan tersebut menghubungkan langsung Provinsi Yunnan, Cina, dengan Negara Bagian Shan dan Kachin, Myanmar bagian utara (Yong-an, 2012:4).

Adanya kasus perdagangan opium antara Cina dan Myanmar Utara disebabkan oleh beberapa faktor, seperti sejarah budaya konsumsi opium di Cina (Dikotter, 2003), budidaya opium yang tinggi di Myanmar Utara (“UNODC,2010”), dan terbukanya perdagangan lintas batas antar kedua negara (Kudo, 2009). Pemerintah Cina merasa perlu melakukan upaya untuk mengatasi perdagangan opium di wilayah perbatasan Cina-Myanmar. Upaya Pemerintah Cina dalam mengatasi perdagangan narkoba di perbatasan wilayah barat daya Cina dan Myanmar Utara mulai dilakukan pada tahun 1980an dengan melibatkan langsung Provinsi Yunnan, salah satunya pembentuk kepolisian anti narkoba di Yunnan (Su, 2013). Namun baru di tahun 2005, Pemerintah Cina mulai mengembangkan program *alternative development* melalui kerja sama bilateral dengan Pemerintah Myanmar. Program yang diakui oleh *United Nations International Drug Control Program* dikenal dengan nama Program Substitusi Opium (Kramer & Woods, 2012). Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk membahas bagaimana upaya Pemerintah Cina mengatasi perdagangan opium melalui Program Substitusi Opium di Myanmar Utara tahun 2005-2010.

## Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan upaya Pemerintah Cina mengatasi perdagangan opium melalui Program Substitusi Opium di Myanmar Utara pada tahun 2005 hingga tahun 2010. Manfaat yang diharapkan terkait penelitian ini adalah mampu memberi sumbangan keilmuan, dalam menggambarkan upaya kerja sama bilateral melalui penerapan *alternative development* untuk mengatasi kejahatan transnasional khususnya perdagangan narkoba di wilayah perbatasan. Penelitian ini diharapkan pula dapat mempengaruhi pembuat kebijakan terkait pembentukan program kerja sama dalam menangani masalah budidaya dan perdagangan narkoba.

## 2. KAJIAN PUSTAKA

Upaya negara dalam mengatasi perdagangan narkoba, pernah diteliti sebelumnya oleh Sheng Lijun (2006) dalam tulisannya yang berjudul *Cina-ASEAN Cooperation against Illicit Drugs from the Golden Triangle*. Lijun (2006) menjelaskan bahwa perdagangan narkoba yang banyak terjadi di wilayah perbatasan, mendorong Cina untuk melakukan berbagai macam kerja sama dengan negara-negara dan lembaga regional di kawasan Asia Tenggara. Upaya Cina dalam mengatasi kasus perdagangan narkoba tersebut dijelaskan Lijun (2006) melalui kerangka kerja sama multilateral dan bilateral. Kerja sama multilateral seperti Kongres Internasional di Bangkok pada tahun 2000 untuk mencapai ASEAN Bebas Narkoba 2015. Sedangkan kerja sama

bilateral dibangun oleh Pemerintah Cina dengan negara-negara *Greater Mekong Subregion* (GMS) yaitu kerja sama bilateral dengan Pemerintah Vietnam, Pemerintah Myanmar, dan Pemerintah Laos, terkait peningkatan penegakan hukum maupun penerapan *alternative development* untuk mengurangi pertumbuhan opium yang banyak dibudidayakan di Myanmar dan Laos.

Penelitian ini menggunakan penelitian Lijun (2006) untuk melihat upaya kerja sama bilateral yang dilakukan oleh negara dalam pemberantasan narkoba dan *alternative development* sebagai salah satu programnya. Namun penelitian Lijun belum mendeskripsikan bagaimana *alternative development* yang dijalankan Pemerintah Cina di Myanmar. Oleh karenanya, Penulis menambahkan penelitian yang ditulis Liana Rosen dan Kenneth Katzman pada *Congressional Research Service* (2014) sebagai kajian pustaka berikutnya untuk melihat penerapan *alternative development* sebagai upaya penanganan perdagangan narkoba. Penelitian Rosen dan Katzman berjudul *Afghanistan: Drug Trafficking and the 2014 Transition* (2014), memaparkan mengenai kerja sama antara Amerika Serikat dan Afghanistan dalam mengatasi perdagangan narkoba. Rosen dan Katzman (2014) banyak membahas transisi kebijakan Amerika Serikat terhadap Afghanistan terkait upaya *counternarcotics* pada masa pemerintahan Barack Obama. Amerika Serikat mengupayakan penyelesaian baru dalam mengatasi masalah narkoba di Afghanistan dengan menarik pasukan pengamanan untuk meminimalkan kekuatan

militer dan melakukan pembuatan kebijakan bersama dengan pemerintah setempat.

*Alternative development* dalam tulisan Rosen dan Katzman (2014) merupakan kebijakan maupun program yang diterapkan untuk mempengaruhi keputusan rumah tangga dalam memberikan pilihan-pilihan mata pencaharian yang dapat digunakan sebagai sumber pendapatan. Proyek *alternative development* tersebut didanai oleh USAID dari tahun 2014 hingga 2015 dan berisi program-program. Seperti halnya di Afghanistan, budidaya opium di Myanmar Utara berkembang karena petani lebih memilih membudidayakan opium dan didukung oleh kelompok militan. Penerapan *alternative development* memang banyak dilaksanakan di wilayah budidaya tanaman ilegal yang disertai situasi sosial politik yang tidak stabil karena banyaknya konflik internal dan munculnya kelompok-kelompok militan. Namun, program *alternative development* yang dilakukan dalam kerja sama Pemerintah Cina dan Pemerintah Myanmar berfokus pada program jangka panjang dengan melangsungkan program pengembangan agrikultur yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah setempat. Program *alternative development* yang dilakukan oleh Amerika Serikat di Afghanistan berfokus pada program jangka pendek dengan pembentukan proyek-proyek pekerjaan atau industri bagi masyarakat. Inilah yang membedakan penelitian ini dengan penelitian Rosen & Katzman (2014).

Penelitian ini menggunakan dua konsep untuk menjawab rumusan masalah penelitian yaitu kerja sama bilateral dan *alternative development*. Kerja sama bilateral

merupakan kerja sama dua negara yang digunakan sebagai wadah kerja sama diplomatik dan ditandai dengan hubungan erat antar lembaga-lembaga kedua negara (Kruse & Kaya, 2013:8). Kerja sama bilateral biasanya dilakukan oleh dua negara dengan menerapkan pendekatan *hard power* atau *soft power*. Salah satu model penggunaan *soft power* yang banyak dipakai negara-negara dalam mengatasi kasus perdagangan narkoba utamanya menyangkut produksi dan budidaya tanaman narkoba adalah dalam bentuk *alternative development* ("UNODC,2015:2"). Sedangkan *alternative development* merupakan konsep yang menekankan pada rancangan pembangunan pedesaan untuk menuju pembangunan ekonomi nasional dan berkelanjutan dengan menganalisa karakter sosio-kultural komunitas atau kelompok yang menjadi target penghapusan perdagangan narkoba (Tanko, 2014:10).

### 3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Creswell dalam Satori et al, (2013:24) mengemukakan bahwa pendekatan penelitian kualitatif merupakan suatu proses *inquiry* (penyelidikan) mengenai pemahaman berdasar pada tradisi-tradisi metodologis terpisah, seperti pemeriksaan terhadap masalah sosial atau manusia. Metode penelitian kualitatif digunakan karena penulis menyelidiki permasalahan sosial dan memaparkannya secara deskriptif. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari studi pustaka dan berupa data sekunder seperti referensi buku, penelitian terdahulu

yang didapat dari media cetak maupun elektronik, dan dokumentasi. Adapun teknik penyajian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-naratif (Satori et al, 2013).

### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perdagangan opium merupakan permasalahan yang telah mengganggu stabilitas keamanan Cina selama bertahun-tahun. Perdagangan opium banyak terjadi di wilayah barat dan selatan Cina yang diapit oleh kawasan budidaya opium terbesar di dunia yaitu *Golden Triangle* (Myanmar, Thailand, Laos) dan *Golden Crescent* (meliputi Afghanistan, Pakistan, dan India). Kawasan *Golden Triangle* merupakan salah satu kawasan penghasil opium tertinggi di dunia. Sebagian besar opium yang diperdagangkan di wilayah Cina berasal dari pasokan kawasan *Golden Triangle* yang masuk melalui wilayah perbatasan. Salah satunya berasal dari wilayah Myanmar yang berbatasan langsung dengan Provinsi Yunnan, Cina (Zhang & Chin, 2016).

#### Perdagangan Opium ke Cina

Perdagangan opium ke Cina disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor pertama adalah adanya budaya konsumsi opium oleh masyarakat Cina. Perdagangan opium di Cina tidak lepas dari sejarah masyarakat Cina dalam konsumsi opium. Opium pertama kali masuk dan menyebar di Cina ketika dibawa oleh para pedagang asal Turki dan Arab ("UNODC,2008"). Pada awalnya penggunaan opium di Cina hanya ditujukan sebagai obat penyembuhan penyakit. Tetapi seiring berjalannya waktu, opium banyak

dikonsumsi secara bebas oleh masyarakat Cina, sehingga memunculkan tradisi merokok opium (Feige et al, 2008). Pada akhir tahun 1980an, jumlah konsumen opium di Cina mencapai 70.000 pengguna (Zhao C et.al, 2004). Konsumsi opium di Cina menyebabkan peningkatan terhadap permintaan opium yang tinggi dan ini didukung oleh ekspor opium dari wilayah luar Cina, seperti Myanmar (Dikotter, 2003).

Faktor kedua yaitu Cina berbatasan dengan negara penghasil dan budidaya opium tertinggi di dunia yaitu Myanmar. Myanmar merupakan negara yang membudidayakan dan memproduksi opium sepuluh kali lipat lebih banyak dibandingkan negara-negara lain di *Golden Triangle*. Ini menjadikan Myanmar sebagai negara terbesar kedua budidaya opium di dunia. Cina menjadi negara yang dijadikan pasar perdagangan dan transit opium oleh Myanmar (Kramer & Woods, 2012). Pemerintah Cina memperkirakan sekitar 60-70 persen dari opium yang beredar di Cina diperdagangkan dari kawasan *Golden Triangle* yang sebagian besar berasal dari Myanmar (Su, 2013). Wilayah Cina berbatasan langsung dengan Myanmar kurang lebih sepanjang 2.000 kilometer (Hilton, 2013). Wilayah tersebut menghubungkan langsung Provinsi Yunnan, Cina, dengan Negara Bagian Shan dan Kachin, Myanmar bagian utara. Wilayah perbatasan antara Cina dan Myanmar memiliki akses yang mudah dilalui, vegetasi yang padat sehingga sering menyulitkan untuk mengidentifikasi batas teritori Cina maupun Myanmar, serta terdapat jalan-jalan kecil di pinggir bukit yang tidak memiliki

sistem pengamanan wilayah perbatasan. Kedekatan wilayah Cina dan Myanmar dimanfaatkan oleh para pedagang dan petani opium dari Myanmar untuk mengekspor opium ke wilayah Cina (Chin et al, 2007). Selain itu, Cina juga dijadikan wilayah transit opium oleh Myanmar. Ada beberapa rute perdagangan dan transit opium yang dipasok dari Myanmar menuju Cina. Salah satunya yaitu rute perdagangan opium yang sering digunakan dan menjadikan Cina sebagai negara transit utama, yaitu melewati Kambaiti Pass, di Myanmar, menuju Hongkong, Cina, untuk akhirnya diekspor menuju Australia dan Amerika Utara (Chouvy, 2014).

Faktor ketiga yaitu dengan dibukanya perdagangan lintas batas antara Cina dan Myanmar menyebabkan terjadinya kembali perdagangan opium di Cina. Kesepakatan perdagangan lintas batas ditandatangani oleh wakil Gubernur Yunnan dengan Pemerintah Myanmar pada tanggal 5 Agustus 1988 (Arnott, n.d.). Perdagangan lintas batas menjadikan wilayah perbatasan sebagai poros perdagangan kedua negara. Para pelaku perdagangan opium dari Myanmar memanfaatkan fasilitas perdagangan lintas batas untuk menyelundupkan opium ke Cina. Perkembangan perdagangan dan arus migrasi pada infrastruktur transportasi yang telah diperbaharui di perbatasan kedua negara menyebabkan meningkatnya perdagangan opium di wilayah perbatasan (Bail et al, 2010). Ketiga faktor tersebut saling berkaitan dan membuat perdagangan opium ke Cina menjadi sulit diatasi.

## **Dampak Perdagangan Opium Bagi Cina**

Perdagangan opium di perbatasan Cina memberi dampak serius bagi meningkatnya kasus kejahatan terkait opium. Terdapat peningkatan jumlah penyitaan opium dan kasus-kasus kejahatan terkait opium tiap tahunnya yang berhasil ditangkap oleh Kepolisian Pemerintah Cina. Sebagian besar dari kasus kejahatan terkait opium berasal dari perbatasan Yunnan, Cina dan Myanmar Utara. Pemerintah dan Kepolisian Yunnan mencatat kasus-kasus perdagangan opium yang marak terjadi di perbatasan Cina-Myanmar Utara. Pada tahun 1989, pemerintah Provinsi Yunnan mencatat terdapat 204 kasus penangkapan pedagang opium yang banyak berasal dari Myanmar, yang mana 136 pedagang opium dihukum mati dan 68 pedagang opium dihukum penjara seumur hidup (Holley, 1990). Di tahun 1998 hingga 2003, Pemerintah Provinsi Yunnan mencatat terjadi kurang lebih 66.978 kasus perdagangan opium dan menyita 42,1 tons opium di perbatasan antara Cina dan Myanmar (Chin, 2009).

Perdagangan opium yang tinggi di wilayah perbatasan Yunnan dan Myanmar Utara berdampak pula pada peningkatan pecandu opium, dan penyebaran *Human Immunodeficiency Virus* (HIV) serta *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (AIDS). Angka tertinggi penyebaran pengguna opium dan *Injecting Drugs Users* (IDU) di Cina banyak berasal dari Provinsi Yunnan ("TNI,2010"). Tahap awal epidemi HIV/AIDS di Cina menyebar melalui praktek-praktek pemakaian jarum suntik yang tidak aman di kalangan pecandu opium (IDU). Penyebaran HIV/AIDS

pertama terjadi di kota Ruili, Provinsi Yunnan, yang merupakan daerah perbatasan Yunnan-Myanmar Utara. Provinsi Yunnan menyumbang hampir 80 persen individu positif HIV/AIDS di Cina (Chouvy, 2014). Signifikannya peningkatan pengguna opium setiap tahunnya menyebabkan epidemi HIV/AIDS telah menyebar ke 108 dari 126 kabupaten di Provinsi Yunnan. Ruili dan Longchuan menjadi kabupaten tertinggi pecandu opium dan penyebaran infeksi HIV dengan rata-rata mencapai 40%-80% (Zunyou et al, 2002:1). Jumlah pecandu opium di Cina mencapai 1.140.000 jiwa pada tahun 2004. Jumlah ini merupakan angka tertinggi dari tahun sebelumnya yang berkisar 1.050.000 jiwa (Jianhua et al, 2013). Jumlah pecandu opium tersebut belum termasuk pecandu opium yang tidak tercatat dengan perkiraan mencapai 3,5 juta jiwa (Qian et al, 2006). Pemerintah Cina memandang perlunya melakukan berbagai upaya mengatasi perdagangan opium yang banyak berasal dari Myanmar Utara.

## **Upaya Cina Mengatasi Perdagangan Opium di Perbatasan Cina dan Myanmar Utara**

Dampak serius yang muncul akibat perdagangan opium di perbatasan Cina dan Myanmar, membuat Pemerintah Cina melakukan upaya-upaya mengatasi perdagangan opium baik melalui internal maupun eksternal. Secara internal Pemerintah Cina berfokus dalam penerapan sistem peradilan bagi pecandu opium dan membentuk berbagai lembaga atau badan untuk mengatasi perdagangan opium, serta

operasi keamanan utamanya di perbatasan Cina dan Myanmar. Upaya eksternal dilakukan melalui kerja sama bilateral. Perdagangan opium merupakan kejahatan yang bersifat lintas batas. Pemerintah Cina dan Myanmar membangun kerja sama bilateral terkait mengatasi perdagangan opium yang telah mengganggu keamanan di perbatasan kedua negara. Ada berbagai perjanjian dan pertemuan membahas kerja sama bilateral yang di sepakati oleh Pemerintah Cina dan Myanmar untuk mengatasi perdagangan opium di perbatasan.

Berbagai upaya dan kerja sama yang telah dibangun oleh Pemerintah Cina dalam mengatasi perdagangan opium dari Myanmar yang masuk ke Cina, belum mampu menghentikan para pelaku perdagangan opium. Pemerintah Cina mulai mengubah upaya untuk mengatasi pelaku perdagangan opium dengan tidak hanya berfokus pada penangkapan pedagang opium di rute-rute perdagangan opium perbatasan. Pemerintah Cina memasuki tahun 2000 mulai beralih dengan ikut serta dalam upaya mengatasi perdagangan opium melalui partisipasi pada kerja sama dengan *United Nations International Drug Control Programme* atau UNDCP (yang sekarang berganti menjadi UNODC) di wilayah Myanmar. Kerja sama tersebut dilakukan melalui penandatanganan MOU kontrol narkoba bersama dengan Myanmar, Laos, dan Thailand (“UNODC,2007:2-4”). MOU yang telah disepakati oleh Cina bersama UNDCP dan Myanmar, mengharuskan Cina untuk ikut terlibat dalam program-program yang disepakati dalam *Action Plan*, salah satunya

adalah *alternative development* (“UNODC,2008:28”). Namun pada penerapannya, keterlibatan Pemerintah Cina dalam *alternative development* tersebut hanya berpartisipasi dalam sumbangan dana dan pelatihan bagi petani. Keterlibatan Pemerintah Cina pada program tersebut belum mampu mengurangi perdagangan opium dan pecandu opium yang meningkat tiap tahun di Cina, sehingga Pemerintah Cina mulai mengembangkan model *alternative development* pada pembuatan Program Substitusi Opium yang bertujuan pembangunan ekonomi dan perdagangan di wilayah Myanmar Utara.

Pemerintah Cina menjalin kerja sama bilateral dengan Myanmar yang berfokus pada penanganan budidaya opium di Myanmar Utara. Perdagangan opium di perbatasan Cina dan Myanmar Utara tidak dapat dihentikan ketika budidaya opium masih terus berkembang di Myanmar Utara. Pemerintah Cina dan Myanmar melalui kerja sama bilateral sepakat untuk menerapkan Program Substitusi Opium di Myanmar Utara (“UNDCP,2001”). Pada tahun 2004 Pemerintah Pusat Cina mengubah pendekatan dalam perang melawan budidaya dan perdagangan opium di perbatasan Myanmar dengan membentuk kelompok kerja 122 dewan negara di bawah arahan Kementerian Perdagangan. Sebelumnya program-program kerja sama mengenai permasalahan opium ditangani oleh Kementerian Keamanan Cina. Pemerintah Cina mengembangkan program *alternative development* di Myanmar Utara yang dimulai pada tahun 2005 (“TNI,2010”). Pemerintah Pusat mendorong Provinsi Yunnan untuk

bertanggung jawab pada program tersebut. Pada tahun 2005, Komite Partai Provinsi Yunnan menjalankan tugas tersebut melalui pembuatan dokumen kebijakan yang disebut *The Main Task of People's War Against Drugs for 2005* dengan membuat biro perdagangan Provinsi Yunnan yang bertanggung jawab mengatur dan mengkoordinasikan program *alternative development* di Myanmar Utara. Program tersebut, dikenal sebagai Program Substitusi Opium ("TNI,2010:3). Program substitusi opium merupakan model *alternative development* Cina di Myanmar Utara. Hal tersebut karena, program substitusi opium menekankan konsep *alternative development* pada rancangan pembangunan pedesaan untuk menuju pembangunan ekonomi nasional dan berkelanjutan dengan menganalisa karakter sosio-kultural komunitas atau kelompok yang menjadi target penghapusan perdagangan narkoba (Tanko, 2014). Program substitusi opium yang diterapkan oleh Pemerintah Cina diproyeksikan untuk pembangunan ekonomi berkelanjutan masyarakat lokal yang membudidayakan tanaman opium di wilayah Kachin dan Shan. Karakter sosio-kultural dapat dilihat pada ciri khas sosial ekonomi masyarakat lokal dan karakteristik hubungan sosial masyarakat di wilayah Shan dan Kachin. Ciri khas sosial-ekonomi masyarakat lokal di wilayah Shan dan Kachin adalah bertani yang didukung dengan kondisi alam yang subur ("TNI,2010").

### **Pelaksanaan Program Substitusi Opium di Myanmar Utara Tahun 2005 hingga 2010.**

Penelitian ini berfokus pada proyek Program Substitusi Opium tahap pertama yakni 2005 hingga 2010 untuk melihat bagaimana pelaksanaan program substitusi opium oleh Pemerintah Cina di Myanmar Utara. Proyek program substitusi opium dimulai pada tahun 2005. Pemerintah Yunnan mengeluarkan total 1,224 miliar Yuan RMB (US\$ 176,74) untuk tiga tahun investasi program substitusi opium. Dana tersebut untuk menggantikan tanaman opium dengan luas lahan sebesar 1.011.800 mu (67,453 ha) budidaya opium di Kachin dan Shan (Kramer & Woods, 2012). Memasuki tahun 2006, Provinsi Yunnan membentuk *Opium Replacement Fund*. Pembentukan *Opium Replacement Fund* untuk menyinergikan pelaksanaan substitusi opium antara Pemerintah dan perusahaan Cina. Pemerintah Yunnan menyediakan 5 Juta Yuan RMB untuk program substitusi opium yang masih berkonsentrasi di wilayah Shan. Program penanaman substitusi tumbuhan opium berusaha digantikan dengan tanaman bibit kualitas terbaik seperti padi, karet, jagung, tebu dan teh. Lebih dari 1,5 juta hektar tanaman dibudidayakan di wilayah Kachin dan Shan pada tahun 2006-2007 (Kramer & Woods, 2012).

Pemerintah dan Perusahaan Yunnan juga memberikan model pelatihan penanaman, membangun saluran irigasi, dan memberikan obat-obatan (seperti obat anti malaria) untuk penduduk dan petani lokal di Myanmar Utara. Untuk menghindari dampak

peralihan lahan opium dan dukungan dalam perang terhadap budidaya opium di Myanmar Utara, Pemerintah Cina secara khusus memberikan 10.000 ton beras di wilayah utara. Beras yang dikirim sebagian besar ditujukan untuk wilayah Shan ("UNODC,2008:28-29"). Selain itu, salah satu wilayah di Shan (wilayah Wa) banyak penduduk bermigrasi ke wilayah tersebut yang telah berubah total seperti dapat merespon dan beradaptasi dengan baik dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka sejak pelaksanaan program substitusi opium yang tidak pernah terjadi di wilayah tersebut sebelumnya. Faktor yang mengakibatkan hal tersebut terjadi adalah terjalinnya hubungan yang baik antara Pemerintah Provinsi Yunnan dan pemerintah daerah di wilayah Wa, Shan. Pemerintah Provinsi Yunnan secara berkala terus memantau dan melakukan pertemuan tatap muka dengan pemerintah daerah dan masyarakat lokal di daerah tersebut (Su, n.d.).

Jumlah perusahaan Cina yang berinvestasi agrikultur dalam program substitusi opium, bertambah pada tahun 2007. Data statistik dari NNCC mencatat hingga tahun 2007, terdapat 122 Pengusaha yang ikut serta dalam proyek tersebut dengan jumlah akumulasi investasi mencapai 1,138 Miliar Yuan RMB dalam 184 program pembangunan yang dikerjakan. Beberapa perusahaan dan pengusaha yang bergabung pada investasi agrikultur melakukan kesepakatan, seperti penandatanganan perjanjian 30 tahun untuk mengembangkan karet seluas 20.000 mu (3.295 *heacters*) oleh Perusahaan Dongfeng Tianyu Co. Ltd. Perusahaan tersebut menanam 230.000 bibit

karet di Pangkham, Negara Bagian Shan (Chow & Easley, 2015). Adanya partisipasi yang signifikan dari perusahaan Cina mendorong pengembangan industri alternatif, mengintegrasikan program penanaman, pengolahan dan pemasaran, serta keberhasilan Cina sebagai negara perintis program *alternative development* di wilayah *Golden Triangle*. Pada tahun ini, konversi lahan budidaya opium mencapai 653,000 mu dengan berkembangnya budidaya alternatif menanam gandum, karet, singkong, tebu, teh, dan pisang. Peningkatan tersebut naik 50 persen dibandingkan tahun sebelumnya (Woods, 2011).

Pada tahun 2007 hingga 2010, program substitusi opium masih terus berjalan di Myanmar Utara. Tahun 2007 terjadi konflik di Myanmar Utara yang terus berlanjut hingga tahun 2010. Konflik yang terjadi pada tahun 2007 merupakan konflik internal antara Pemerintah Myanmar dan kelompok antirezim pemerintahan yang banyak berasal dari kelompok etnis militan (Wyler, 2008). Pada tahun 2008 Cina dan negara lainnya menyuplai bantuan darurat untuk mantan petani opium di Shan dan Kachin. Pemerintah Cina sendiri menyumbang 10,000 *metric tons* beras yang langsung ditujukan untuk masyarakat lokal di perbatasan pada tahun 2007 dan 2008 ("TNI,2010:4"). Masalah tersebut menyebabkan ketidakstabilan di kawasan program substitusi opium. Pemerintah Cina melakukan diplomasi terbuka untuk meminta pihak berwenang di Myanmar menangani masalah domestik dan menjaga keamanan di wilayah perbatasan Cina-Myanmar pada tahun 2009 untuk mencegah ketidakstabilan

di wilayah Myanmar Utara (Kramer & Woods, 2012). Keamanan di wilayah perbatasan sangat penting untuk berjalannya program substitusi opium. Adanya konflik di Myanmar Utara tidak mempengaruhi perusahaan Cina untuk berinvestasi pada program substitusi opium. Di awal tahun 2010, terjadi pula permasalahan antara Pemerintah Cina/Yunnan dengan perusahaan yang berinvestasi dalam program substitusi opium. Namun dengan cepat ditangani oleh Pemerintah Cina dengan membuat keputusan mengenai investasi agrikultur bersama Perusahaan Cina di Myanmar Utara sehingga program substitusi opium dapat kembali berjalan ("TNI,2010"). Program substitusi opium mulai dipertanyakan untuk jangka waktu selanjutnya, sehingga pada tahun 2010 Pemerintah Cina fokus melakukan evaluasi keberhasilan dan kegagalan dalam menjalankan program (Kramer & Woods, 2012).

## 5. KESIMPULAN

Kerja sama bilateral melalui penerapan *alternative development* dapat menjadi pilihan bagi dua negara untuk mengatasi kejahatan transnasional khususnya perdagangan opium di wilayah perbatasan. Penerapan *alternative development* sesuai digunakan untuk mengatasi perdagangan opium yang menyangkut pertumbuhan budidaya tanaman opium dan perdagangan opium. Kerja sama bilateral antara Pemerintah Cina dan Pemerintah Myanmar menerapkan *alternative development* melalui Program Substitusi Opium untuk mengatasi perdagangan dan budidaya opium di wilayah perbatasan kedua negara. Upaya Pemerintah

Cina melalui program substitusi opium dapat menjadi gambaran untuk pembuat kebijakan lainnya terkait pembentukan program kerja sama dalam menangani masalah budidaya dan perdagangan opium.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

- Arnott, David. (n.d.). *China-Burma Relations*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [http://www.idea.int/asia\\_pacific/myanmar/upload/chap3.pdf](http://www.idea.int/asia_pacific/myanmar/upload/chap3.pdf)
- Bail, et al. (2010). *From Kunming to Mandalay The New "Burma Road"*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/av25lebailtournereng3.pdf>
- Chin, Ko-lin et al. (2007). (NCJRS). *The Chinese Connection: Cross-Border Drug Trafficking Between Myanmar And China*. U.S. Diakses pada 20 September 2015, dapat dilihat di [www.ncjrs.gov](http://www.ncjrs.gov)
- Chin, Ko-Lin. (2009). *The Golden Triangle inside Southeast Asia's Drug Trade*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [https://books.google.co.id/books?id=\\_zDjdkWs8cYC&pg=PA114&lpg=PA114&dq=drug+trafficker+arrested+in+Yunnan-Burma&source=bl&ots=nOZH7iRMf&sig=KjvUguGe5fouM1jyb0P\\_OLlewGM&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwi9IZHCx6nPAhXDNo8KHb0xB\\_MQ6AEI NDAG#v=onepage&q=drug%20traffic](https://books.google.co.id/books?id=_zDjdkWs8cYC&pg=PA114&lpg=PA114&dq=drug+trafficker+arrested+in+Yunnan-Burma&source=bl&ots=nOZH7iRMf&sig=KjvUguGe5fouM1jyb0P_OLlewGM&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwi9IZHCx6nPAhXDNo8KHb0xB_MQ6AEI NDAG#v=onepage&q=drug%20traffic)

- ker%20arrested%20in%20Yunnan-Burma&f=false
- Chouvy, P.-A. (2014). *Drug Trafficking in and out of the Golden Triangle*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01050968/document>
- Chow, Jonathan T., & Easley, Leif-Eric. (2015). *Upgrading Myanmar-China Relations to International standards*. Diakses pada 10 Juni 2017, dapat dilihat di <http://en.asaninst.org/contents/upgrading-myanmar-china-relations-to-international-standards/>
- Dikotter, Frank. (2003). 'Patient Zero': *China and the Myth of the 'Opium Plague'*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <http://www.frankdikotter.com/publications/the-myth-of-opium.pdf>
- Feige, Chris, and Miron, Jeffrey A. (2008). *The Opium Wars, Opium Legalization And Opium Consumption In China*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11379703/miron-opium-wars.pdf>
- Hilton, Isabel. (2013). *Norwegian Peacebuilding Resource Center (NOREF). China In Myanmar: Implications For The Future*. Norwegia. Diakses pada 17 November 2015, dapat dilihat di [www.peacebuilding.no](http://www.peacebuilding.no)
- Holley, David. (1990). 'Devil' of *Opium Addiction Returns to Prey On China*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [http://articles.latimes.com/1990-07-23/news/mn-413\\_1\\_opium-addiction/2](http://articles.latimes.com/1990-07-23/news/mn-413_1_opium-addiction/2)
- Jianhua, et al. (2013). *Current Status of Drug Use and HIV/AIDS Prevention in Drug Users in China*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [http://www.jfda-online.com/article/S1021-9498\(13\)00095-1/pdf](http://www.jfda-online.com/article/S1021-9498(13)00095-1/pdf)
- Kudo, Toshihiro. (2006) *Myanmar's Economic Relations with China: Can China Support the Myanmar Economy*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/066.pdf>
- Kramer, & Woods. (2012). *Transnational Institute (TNI). Financing Dispossession China's Opium Substitution Programme in Northern Burma*. Amsterdam. Diakses pada 20 September 2015, dapat dilihat di [www.burmalibrary.org](http://www.burmalibrary.org)
- Kurse, & Kaya. (2013). (NCG). *Baseline Study on Bilateral Relations EEA Norway Grants*.
- Lujin, Sheng. (2006). *Cina-ASEAN Cooperation Against Illicit Drugs from the Golden Triangle*. Diakses pada 15 November 2015, dapat dilihat di [www.nottingham.ac.uk](http://www.nottingham.ac.uk)
- Rosen, & Katzman. (2014). *Afghanistan: Drug Trafficking and the 2014 Transition*. *Congressional Research Service*.
- Qian et al. (2006). *Injection Drug Use and HIV/AIDS in China: Review of Current Situation, Prevention and Policy*

- Implications*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <https://www.ncbi.nlm.nih.gov>
- Satori, & Komariah. (2013). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Su, Xiaobo. (n.d.). *Alternative Development and Transnational Narcotics Control in Northern Myanmar*. Diakses pada 26 Maret 2017, dapat dilihat di <http://snuac1.snu.ac.kr/demeconc/wp-content/uploads/2016/05/XiaboSu-MyanmarNarcoticControl.pdf>
- Su, Xiaobo. (2013). *China's Antidrug Policies in Southeast Asia's Golden Triangle*. East West Center. Washington. Diakses pada 20 September 2015, dapat dilihat di [www.eastwestcenter.org](http://www.eastwestcenter.org)
- TNI. (2010). *Alternative Development or Bussines as Usual?* Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <https://www.tni.org/files/download/brief33.pdf>
- Tanko, Laszlo. (2014). *Opium Cultivation and Alternative Development in the Golden Triangle*. Aalborg University. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [http://vbn.aau.dk/ws/files/198389222/Opium\\_Cultivation\\_and\\_Alternative\\_Development\\_in\\_the\\_Golden\\_Triangle.pdf](http://vbn.aau.dk/ws/files/198389222/Opium_Cultivation_and_Alternative_Development_in_the_Golden_Triangle.pdf)
- UNDCP. (2001). *Alternative Development Sharing Good Practice Facing Common Problems*. Thailand. Diakses pada 11 November 2015, dapat dilihat di [https://www.unodc.org/pdf/publication/s/alt-development\\_common-problems.pdf](https://www.unodc.org/pdf/publication/s/alt-development_common-problems.pdf)
- UNDCP. (2001). *Alternative Development Sharing Good Practice Facing Common Problems*. Thailand. Diakses pada 11 November 2015, dapat dilihat di [https://www.unodc.org/pdf/publication/s/alt-development\\_common-problems.pdf](https://www.unodc.org/pdf/publication/s/alt-development_common-problems.pdf)
- UNODC. (2007). *The MOU Countries of S.E. Asia*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2013/05/mou/MOU\\_Booklet\\_05\\_3\\_May\\_2013.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2013/05/mou/MOU_Booklet_05_3_May_2013.pdf)
- UNODC. (2008). *Drug-Free ASEAN 2015: Status and Recommendations*. Diakses pada 6 Mei 2016, dapat dilihat di [https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/ASEAN\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/ASEAN_2015.pdf)
- UNODC. (2008). *Sustaining Opium Reduction in Southeast Asia: Sharing Experiences on Alternative Development and Beyond* (page: 26,27,28,29,32,94-95), Diakses pada 6 Mei 2016, dapat dilihat di [https://www.unodc.org/documents/alternative-development/UNODC\\_Layout.pdf](https://www.unodc.org/documents/alternative-development/UNODC_Layout.pdf)
- UNODC. (2010). *South-East Asia Opium Survey 2010 Lao PDR, Myanmar*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FC7FEA875EFE9E64492577F90008339B-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FC7FEA875EFE9E64492577F90008339B-Full_Report.pdf)

- UNODC. (2014). *Southeast Asia Opium Survey 2014 Lao PDR, Myanmar. Thailand*. Diakses pada 18 September 2015, dapat dilihat di [https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2014/ops/SE\\_ASIA\\_opium\\_poppy\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2014/ops/SE_ASIA_opium_poppy_2014_web.pdf)
- UNODC. (2015) *Chapter II Alternative Development*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15\\_Chapter\\_2.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_Chapter_2.pdf)
- Woods, Kevin. (2011). *Ceasefire Capitalism: Military-Private Partnerships, Resource Concessions And Military-State Building In Burma-China Borderlands*. London, UK: Routledge.
- Wyler, Liana S. (2008). Congressional Research Service (CRS). *Burma and Transnational Crime*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34225.pdf>
- Yong-an, Zhang. (2012). The Brookings Institution. *Asia, International Drug Trafficking, And U.S.-China Counternarcotics Cooperation*. Diakses pada 28 November 2015, dapat dilihat di <http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=asia,%20international%20drug%20trafficking,%20and%20u.s.-china%20counternarcotics%20cooperation&source=web&cd=2&ved=0ah>
- UKEwit0K2656\_TAhXGQpQKHUWO DvwQFggpMAE&url=https://www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html%3Fid%3D568c9e037c1920cd988b459e%26assetKey%3DAS%253A314760095043587%25401452056062396&usg=AFQjCNFZzIMUnPyTqrkkUpE0mJzNBnqNuQ&sig2=fvq0XCokuWqvJhRmGrBTYA
- Zhang, & Chin. (2016). *A People's War: China's Struggle to Contain its Illicit Drug Problem*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/A-Peoples-War-final.pdf>
- Zhao, C et al. (2004). *Drug Abuse in China*. NCBI. Diakses pada 26 Maret 2017, dapat dilihat di <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15542747>
- Zunyou, et al. (2002). *Community-Based Trial to Prevent Drug Use Among Youths in Yunnan, China*. Diakses pada 4 September 2016, dapat dilihat di [http://www.ph.ucla.edu/epi/faculty/details/Detels\\_AJPH\\_Yunnan.pdf](http://www.ph.ucla.edu/epi/faculty/details/Detels_AJPH_Yunnan.pdf)