

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Infrastruktur dapat didefinisikan menjadi berbagai macam bentuk tergantung pada topik diskusi yang dilakukan (Stupak, 2018). Menurut Fourie (2006) infrastruktur dapat dibedakan menjadi dua bagian, yaitu: (1) infrastruktur ekonomi sebagai infrastruktur yang mampu merangsang aktivitas ekonomi, seperti telekomunikasi, prasarana transportasi, energi, penyediaan air bersih, dan sanitasi; (2) infrastruktur sosial sebagai infrastruktur yang berkontribusi terhadap pendidikan, kesehatan, dan kebudayaan masyarakat. Pembangunan-pembangunan infrastruktur seperti ini mampu membawa pengaruh besar bagi suatu negara sebagai investasi jangka panjang untuk perkembangan negara tersebut. Secara umum, pentingnya infrastruktur bagi negara juga diamini oleh organisasi-organisasi internasional di dunia, misalnya World Bank dalam situs resminya menyatakan bahwa infrastruktur penting untuk memperbesar peluang, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan meningkatkan mata pencaharian (World Bank, 2024). Selain itu, dengan nada yang sama, ASEAN dalam *Framework for Improving ASEAN Infrastructure Productivity* menyatakan bahwa (ASEAN, 2020):

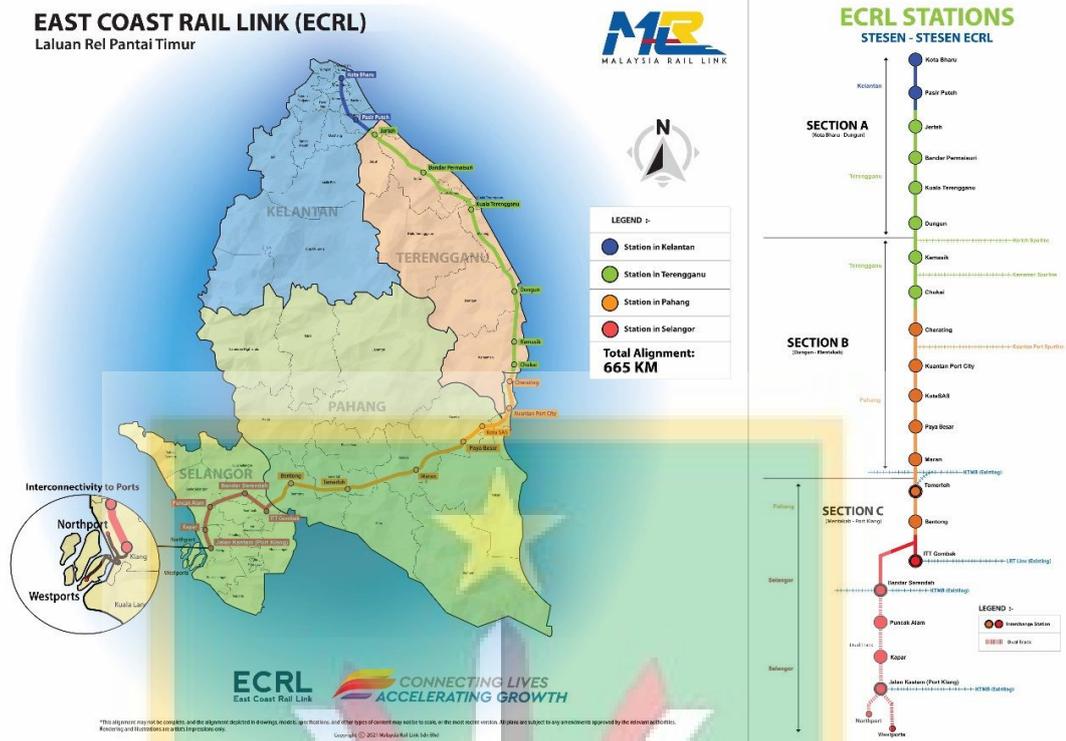
*“Infrastructure connects our economies, shapes our life, and deliver socio-economic benefits. Improved infrastructure can help governments to increase budget savings and economic growth, businesses to reduce trade costs and increase profits, and citizens to improve their quality of life”.*

Infrastruktur memiliki berbagai macam bentuk seperti yang dijelaskan oleh Stupak pada paragraf di atas, tetapi dari berbagai macam bentuk tersebut hanya ada beberapa bentuk infrastruktur saja yang menjadi diprioritas. Menurut Hirschman (1958) infrastruktur yang menjadi prioritas adalah energi dan transportasi sebagai elemen utama. Namun, menurut Parang Khanna dalam Kristiyanto (2023) ada tiga pembangunan infrastruktur yang paling penting untuk dibangun, yaitu moda transportasi, komunikasi dan energi.

Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus adalah pembangunan infrastruktur transportasi, khususnya moda transportasi berjenis kereta api. Kereta api menjadi publik transportasi yang dapat diandalkan untuk mengangkut penumpang maupun barang dalam jumlah besar dari suatu tempat ke tempat lain (*World Bank*). kelebihan kereta api dari moda transportasi darat lainnya terletak pada daya tempuh yang jauh dalam kurun waktu yang singkat, sehingga kereta api menjadi moda transportasi yang cocok untuk menghubungkan wilayah-wilayah strategis yang terpisah oleh jarak. Selain itu, perkembangan kereta api sekarang ini telah mengubah moda transportasi ini menjadi lebih ramah lingkungan dengan ditenagai oleh listrik. Hal ini membuat kereta api menjadi opsi pembangunan infrastruktur yang selaras dengan visi misi *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Meskipun pembangunan infrastruktur kereta api sangat tepat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di wilayah-wilayah yang kurang berkembang, tetapi tidak semua negara mampu untuk membangun infrastruktur kereta api dengan modalnya sendiri. Negara berkembang cenderung terjebak dalam “lingkaran setan” kemiskinan yang mengakibatkan modal dalam negerinya tidak dapat mendanai proyek-proyek yang diinginkan. Oleh karena itu, negara berkembang mau tidak mau harus meminta suntikan dana dari negara lain entah itu berbentuk penanaman modal swasta asing langsung maupun tidak langsung (investasi portofolio), atau dalam bentuk bantuan luar negeri (*foreign aid*) (Todaro, 2000). Tujuannya adalah untuk membiayai program-program pembangunan ekonomi negara yang tidak dapat didukung oleh anggaran belanja negara. Hal ini selaras dengan kasus pembangunan kereta api yang terjadi di Malaysia dalam proyek *East Coast Rail Link* pada bagian selanjutnya akan disingkat menjadi (ECRL).

**Gambar 1.1: Peta Jalur *East Coast Rail Link* (ECRL)**



Sumber: diakses pada <https://www.mrl.com.my/en/ecrl/alignment/>

ECRL adalah mega proyek Malaysia yang terbentang sepanjang 665 Km dari Pantai Timur Malaysia (Pahang, Terengganu, and Kelantan) hingga Pantai Barat Peninsular Malaysia (Selangor) (Zainuddin, 2022:105). Proyek ini telah direncanakan oleh Pemerintah Malaysia sejak tahun 1981 untuk menyokong pemerataan pembangunan di bagian Timur Malaysia. Bagian Timur Malaysia sampai saat ini sangat minim pembangunan infrastruktur sehingga daerah ini cenderung tertinggal dari tempat-tempat lain di bagian Barat Malaysia. Oleh karena , ECRL diinisiasikan oleh pemerintah untuk menghubungkan wilayah timur Malaysia dengan wilayah barat guna meningkatkan konektivitas transportasi, mempercepat pemerataan infrastruktur di wilayah timur yang kurang berkembang, membuka lapangan pekerjaan baru dan memfasilitasi pergerakan barang dan orang di seluruh Malaysia.

Meskipun idenya telah lahir sejak tahun 1981, proyek ini baru mampu terlaksana pada tahun 2016 di masa kepemimpinan Najib Razak. Kurangnya modal

menjadi alasan utama bagi negara berkembang seperti Malaysia yang membuat negara ini sulit melakukan pembangunan infrastruktur. Begitu juga dengan sekarang, meskipun PDB Malaysia telah meningkat signifikan tahun ke tahun, Malaysia masih membutuhkan suntikan dana untuk merealisasikan infrastruktur ECRL. Oleh karena itu, Malaysia memerlukan suntikan dana untuk mewujudkan tercapainya pembangunan kereta ECRL. Pada awalnya Malaysia menargetkan negara seperti Singapura, Jepang, dan negara Barat lainnya sebagai pemodal dengan mengandalkan pekerja semi terampil yang murah. Namun, banyaknya kompetitor dengan nilai tawar yang sama, seperti Indonesia dan Vietnam, mempersempit peluang Malaysia memperoleh modal dari negara-negara investor berbasis Barat (Qarrem, 2024). Meskipun begitu, pemodal dari Barat bukanlah satu-satunya opsi terakhir untuk Malaysia sebab Malaysia masih memiliki Tiongkok yang telah lama menjadi mitra Malaysia.

Hubungan bilateral Tiongkok Malaysia juga berjalan dengan baik, hal ini tercermin dari nilai perdagangan Tiongkok-Malaysia yang mencapai 34 juta dolar. Dalam sektor perdagangan, ekspor Tiongkok dan Malaysia ke masing-masing negara sama-sama mengalami pertumbuhan yang signifikan. Kementerian Luar negeri Malaysia bahkan mengatakan bahwa kerja sama Tiongkok telah menjadi mitra utama Malaysia sejak tahun 2009 (Tempo, 2021). Oleh karena kedekatan hubungan bilateral Malaysia dengan Tiongkok, Malaysia pun mengajukan proyek ini kepada Tiongkok dan Tiongkok bersedia untuk mendanai proyek. Tiongkok melalui *China Export-Import (EXIM) Bank* sekitar 85% biaya konstruksi dengan tenor pinjaman selama 20 tahun, dan bunga 3,5 persen per tahun (Tasnim News, 2024). Proyek ini juga berkolaborasi dengan skema *B to B* antara *Malaysia Rail Link Sdn Bhd (MRLSB)* sebagai pemilik aset dan *China Communications Construction Company (CCCC)* sebagai kontraktor Teknik, Pengadaan, Konstruksi, dan Komisioning dalam proyek ECRL (Malaysia Rail Link, 2024). Pada awalnya kerja sama ini telah melalui tahap *Framework Financing Agreement and the Engineering, Procurement, Construction (EPC)* pada 1 November 2016 dan dieksekusi pembangunannya pada tahun 2017 di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Najib Razak.

Proyek ECRL sendiri sangat strategis sebab menghubungkan Pelabuhan padat lalu lintas yang terletak di Selat Malaka, yaitu kota pelabuhan Port Klang Pantai Barat Malaysia, hingga ke Kota Batu Pantai Timur Malaysia. Proyek ini diproyeksikan akan mendongkrak potensi pertumbuhan sektor industri, komersial, dan pariwisata di sepanjang koridor ECRL, terutama bagi wilayah-wilayah minim infrastruktur di kawasan Pantai Timur Malaysia. Selain jaringan konektivitasnya yang luas, proyek ini juga memiliki dua peran yakni sebagai transportasi yang mengangkut barang dengan estimasi pendapatan sebesar 70% dan 30% dari angkutan penumpang, sehingga pembangunan ini lebih berfokus pada transportasi pengangkut kargo (Prasodjo & Sintawati, 2023). Dengan begitu, adanya proyek ini ditujukan untuk mendorong industri-industri Malaysia dan pemotongan biaya produksi yang diakibatkan oleh kendala topografi dan energi, khususnya bagi wilayah Pahang yang memiliki banyak gunung.

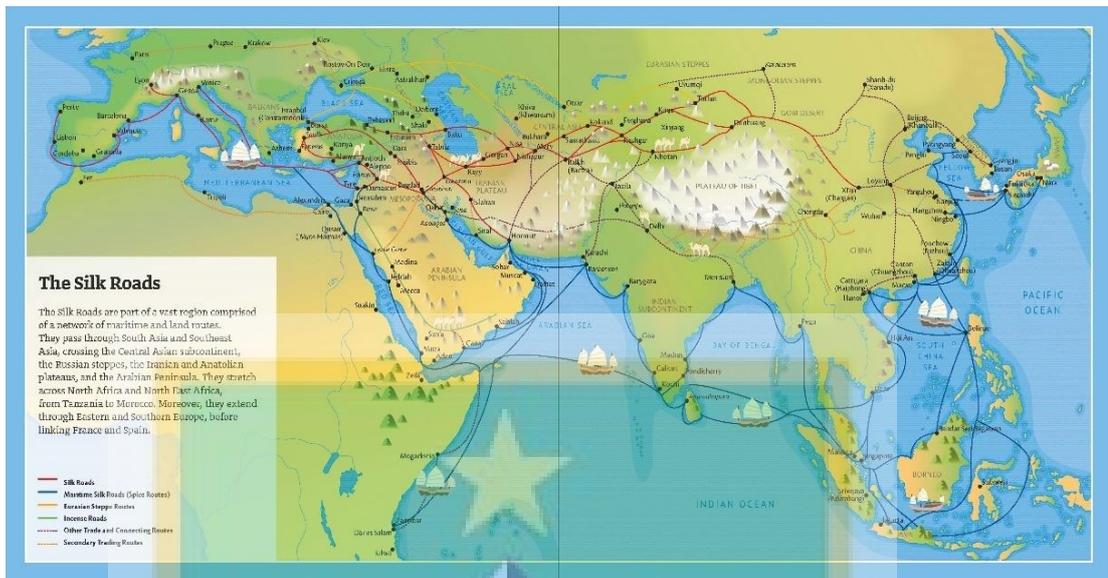
Meskipun proyek ECRL ini akan membawa kemajuan yang luar biasa bagi Malaysia, tetapi proyek ini tidak terlepas dari pasang-surut setelah mengalami tiga kali pergantian perdana menteri, yaitu Najib Razak, Mahatir Mohamad, dan Anwar Ibrahim. Banyak perubahan-perubahan yang terjadi dalam proyek ini mulai dari jarak proyek, jalur lintasan, wilayah stasiun, dan juga biaya proyek keseluruhan. Namun, perubahan terparah ada pada era pemerintahannya Perdana Menteri Mahatir Mohamad di mana proyek ini ditanggguhkan. Dorongan yang membuat Mahatir Mohamad menanggguhkan proyek ini adalah akibat utang yang menumpuk dan gejolak politik dalam negeri antara kubu Najib Razak dan kubu Mahatir Mohamad. Mahatir Mohamad menilai bahwa utang-utang luar negeri yang mengalami pembengkakan disebabkan oleh Najib Razak berpeluang tinggi melilit Malaysia menuju kebangkrutan sama seperti yang terjadi terhadap Sri Langka. Oleh karena itu dalam kunjungan lima hari ke Tiongkok, Mahatir Mohamad berbicara keluhan ini langsung dengan Presiden Tiongkok, Xi Jinping.

Tindakan yang dilakukan oleh Mahatir tentunya dapat merusak persahabatan kedua negara ini dan membahayakan perekonomian Malaysia, mengingat kedudukan Tiongkok sebagai mitra utama yang mengambil peran penting dalam roda perekonomian Malaysia. Namun, hal yang dikawatirkan ini

tidak terjadi, bahkan Tiongkok mau untuk renegotiasi proyek ECRL. Malaysia pada awalnya khawatir bahwa hal ini akan berdampak parah terhadap ekonominya mulai dari rusaknya hubungan luar negeri Malaysia-Tiongkok, Malaysia juga perlu untuk membayar denda pemutusan sebesar RM21.78 miliar, sehingga Malaysia melayangkan renegotiasi kepada Tiongkok (Financial Times, 2024). Pada tahun 2019, Tiongkok menerima renegotiasi tersebut. Namun lebih menariknya lagi, hasil renegotiasi ini justru mendatangkan keuntungan bagi pihak Malaysia di mana biaya konstruksi yang seharusnya bernilai 66 Miliar RM menjadi 44 Miliar RM, serta kontribusi pekerja kontraktor dari Malaysia naik sebesar 10% yang sebelumnya sekitar 30% (Qarrem,2024). Proyek ini pun setelahnya berjalan lancar hingga tahun 2024 tercatat telah rampung 72% pada bulan September dan diperkirakan proyek ini rampung secara keseluruhan pada tahun 2026 akhir atau tahun 2027 awal (Malaymail, 2024).

Proyek ini menarik bagi penulis, terutama di bagian kedermawanan Tiongkok yang mau renegotiasi dengan keuntungan yang cukup besar bagi Malaysia. Tiongkok telah banyak berkorban untuk membangun proyek ECRL di Malaysia, mulai dari mendanai 85% dari total biaya pembangunan, transfer teknologinya dan mengurangi peluang lapangan pekerjaan bagi Tiongkok. Dengan pengorbanan yang besar ini tentu ada nilai yang hendak dipertahankan oleh Tiongkok di mana ada sebuah kepentingan bagi Tiongkok dalam proyek ECRL di Malaysia yang beririsan dengan visi dan misi *Belt Road Initiative* (BRI).

**Gambar 1.2: Peta Jalur Perdagangan Sutra dan Sutra Maritim**



sumber: <https://en.unesco.org/silkroad/about-silk-roads#pid=1>

Lebih lanjut, BRI sendiri adalah ambisi Tiongkok untuk membangun kembali Sabuk Ekonomi Jalur Sutra dan Jalur Sutra Maritim abad ke-21 yang menjadi ujung tombak kebijakan luar negeri Tiongkok. Demi mewujudkan program BRI, Tiongkok turut aktif berkontribusi dalam pembangunan infrastruktur di dunia, khususnya bagi negara yang dilalui oleh jalur sutra dan jalur sutra. Realisasi program BRI ini dilakukan dengan cara memberikan suntikan dana bagi negara berkembang yang kesulitan dalam modal pembangunan infrastruktur. Dengan demikian, BRI telah menjadi harapan bagi negara-negara berkembang untuk mewujudkan infrastruktur sebab persyaratan yang diberikan Tiongkok untuk menyuntikan dana dapat terbilang mudah dibandingkan negara Barat yang cukup ketat terhadap pengendalian korupsi yang efektif, ketepatan membayar utang, dan kecakapan dalam manajemen ekonomi yang perlu dipenuhi oleh negara peminjam. Setidaknya telah terdapat 135 negara yang berutang kepada Tiongkok dari tahun 2000 hingga 2017 dan di antaranya terdapat negara yang memiliki kelayakan kredit yang meragukan (Moura, 2024).

Salah satu negara yang memperoleh pendanaan dari Tiongkok adalah Malaysia. Pendanaan ini diperoleh dari letak geografis Malaysia yang berkaitan

dengan jalur sutra kuno. Letak geografis Malaysia yang strategis yang menjadi penghubung laut China Selatan dan Samudra Hindia melalui Selat Malaka serta terhubung dengan kontinen Eurasia menjadikan Malaysia sebagai mitra yang cocok dengan jalur Sutra dan Jalur Sutra Maritim abad ke-21. Oleh karena itu, Malaysia menjadi bagian penting pada program BRI Tiongkok sebab Tiongkok memiliki harapan terhadap Malaysia yang akan dijabarkan lebih lanjut pada bab 4 (*Ministry of Foreign Affairs Malaysia*. 2016).

Meskipun begitu program BRI tidak terhindar dari kritikan tajam. Terutama pasca Perdana Menteri Mahatir menyampaikan keluhannya terhadap proyek ECRL yang tidak memberikan keuntungan terhadap Malaysia. Hal ini membuat banyak bermunculan stigma-stigma negatif yang datang dari masyarakat internasional terkait program BRI. Terutama pada lawan politik Tiongkok, yakni Amerika Serikat, yang sangat vokal dalam mengkritik kebijakan Tiongkok. Mantan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Rex Tillerson menyampaikan (US Department of State, 2018):

*“China’s approach encourages dependency using opaque contracts, predatory loan practices, and corrupt deals that mire nations in debt and undercut their sovereignty, denying them their long-term, self-sustaining growth [...] its approach has led to mounting debt and few if any jobs in most countries. When coupled with the political and fiscal pressure, this endangers Africa’s natural resources and its long-term economic and political stability”*

“Pendekatan Tiongkok mendorong ketergantungan dengan menggunakan kontrak yang tidak jelas, praktik pinjaman predator, dan kesepakatan korup yang menjerumuskan negara-negara ke dalam utang dan melemahkan kedaulatan mereka, menghalangi pertumbuhan jangka panjang yang mandiri [...] pendekatan ini telah menyebabkan meningkatnya utang dan hanya sedikit lapangan pekerjaan di sebagian besar negara. Jika ditambah dengan tekanan politik dan fiskal, hal ini

membahayakan sumber daya alam Afrika dan stabilitas ekonomi dan politik jangka panjangnya”

Pernyataan ini menunjukkan ketegasan Amerika Serikat saat membahas bagaimana tindakan Tiongkok pada dasarnya membahayakan bukan hanya bagi Malaysia tetapi bagi seluruh negara yang menerima utang luar negeri dari Tiongkok. Seakan-akan kritikan-kritikan yang disampaikan oleh media maupun dalam pemerintahan Amerika Serikat mengidentifikasi Tiongkok sebagai entitas predator yang mempengaruhi cara pandang masyarakat internasional dalam melihat Tiongkok. Namun, hal menarik yang terjadi pada proyek ECRL ketika Tiongkok mau merenegosiasi yang justru membawa kelegaan bagi Malaysia sebab menghasilkan pemotongan biaya konstruksi dan jumlah pekerja Malaysia yang lebih banyak. Hal ini menunjukkan bahwa Tiongkok tidak sejahat yang media Barat katakan terkait jebakan utang yang selalu digembor-gemborkan. Tiongkok justru mau mendengar dan mendiskusikan masalah yang terjadi, sehingga meninggalkan kesan pendonor yang baik hati.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Permasalahan yang hendak disorot dalam penelitian ini adalah Peran Tiongkok dalam pembangunan ECRL. Dalam kesepakatan pembangunan proyek ECRL mula-mula, keberhasilan Tiongkok dalam menggaet minat Malaysia membangun jalur kereta yang menghubungkan Pantai Timur Malaysia dan Pantai Barat Malaysia menarik ketertarikan penulis dalam membahas studi kasus ini. ketertarikan penulis pada pembangunan ECRL muncul ketika Tiongkok berperan sebagai pendonor yang mendanai 85% dari total keseluruhan dana yang dibutuhkan dalam pembangunan kereta cepat ECRL. Tentunya keberanian untuk memberikan modal yang cukup besar ini didasari oleh tujuan investasi masa depan yang tinggi. Terlebih lagi, eksistensi Malaysia yang memiliki pengaruh penting dalam program BRI memberikan sebuah pertanyaan tentang motif yang melatarbelakanginya.

Walaupun pada titik di mana minat negara Malaysia mengalami penurunan dalam pembangunan projek ECRL, seperti yang terjadi pada tahun 2018 ketika PM Mahatir menunda pembangunan ECRL, Tiongkok masih tetap membuka tangannya untuk Malaysia. Setelah Malaysia mengadukan keberatan mereka terhadap utang luar negeri yang diberikan oleh Tiongkok, Tiongkok mau mendengar dan merenegosiasi ulang, bahkan pada kasus yang terjadi di Malaysia Tiongkok mau berkorban menerima masalah yang disebabkan pejabat korup Malaysia. Hal ini menggambarkan bahwa Tiongkok masih memberikan harapan bagi Malaysia menggambarkan bahwa Tiongkok memiliki harapan besar dari proyek ERCL.

Oleh karena itu, penulis sangat tertarik terhadap tindakan Tiongkok yang menunjukkan antusias tinggi. Penulis juga tertarik untuk mencari alasan dan maksud yang melatarbelakangi tindakan Tiongkok sehingga Tiongkok bersikukuh untuk tetap melanjutkan proyek ECRL, meskipun harus menanggung masalah yang disebabkan oleh Najib Razak. Oleh karena itu, Penulis tertarik untuk mempelajari lebih dalam terkait **“Mengapa Tiongkok sangat berambisi dengan proyek ECRL?”**

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dalam bagian ini, penulis hendak menjabarkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, yakni:

1. Menganalisis kepentingan nasional Tiongkok yang terkandung dalam pinjaman luar negeri Tiongkok
2. Menganalisis kebenaran dari narasi jebakan utang yang kerap disebutkan oleh negara-negara Barat terhadap Bantuan Luar Negeri Tiongkok
3. Menguji bantuan luar negeri yang diberikan oleh negara bersifat *win-win solution* atau justru memberikan dampak negatif bagi negara yang menerima bantuan

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan terhadap bidang keilmuan terkait ekonomi politik pembangunan internasional, khususnya yang bersangkutan pada pembangunan dunia ketiga. Penelitian ini berupaya menyumbangkan buah pikir terhadap pembangunan infrastruktur yang kian masif di dunia ketiga yang kerap menimbulkan narasi-narasi yang mengarah pada jebakan untuk negara penerima bantuan. Terlebih lagi penggunaan narasi secara berlebihan, seperti “jebakan utang”, bagi negara yang memiliki identitas yang berbeda memperkaya keilmuan ekonomi politik internasional dalam mengkritisi bantuan luar negeri.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menyumbang informasi-informasi yang dibutuhkan untuk memperkaya wawasan perihal isu-isu internasional yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur, terutama perihal penyalahgunaan terminologi infrastruktur demi kepentingan nasional negara donatur dan juga penggunaan narasi berlebihan. Selain itu, diharapkan juga penelitian ini dapat dijadikan bahan acuan atau referensi bagi peneliti lainnya yang hendak membahas pembangunan dunia ketiga atau kasus proyek ECRL yang bersangkut paut dengan kepentingan nasional Tiongkok.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Dalam penelitian ini, penulisannya akan dibagi menjadi 3 bab. Dari masing-masing bab tersebut akan dipecah kembali menjadi beberapa subbab baru yang saling beririsan dan memiliki guna untuk menjabarkan penelitian ini secara detail dan tersusun. 3 bab tersebut meliputi:

### **BAB 1: PENDAHULUAN**

Pada bab pendahuluan, penulis menjabarkan pengenalan masalah terkait pembangunan infrastruktur hingga proyek ECRL. Dalam bab ini, penulis akan

memecahnya menjadi 6 subbab baru, yakni: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB II: KAJIAN PUSTAKA**

Pada bab kajian pustaka, penulis melakukan kajian-kajian literatur terkait isu dan contoh kasus yang dibahas dalam penelitian ini. Tujuan dari kajian literatur ini adalah untuk menilik penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan isu dan contoh kasus yang akan memperkaya pemahaman penulis, sekaligus menjadi bahan perbandingan penelitian yang lain dengan penelitian yang penulis buat. Selain itu, dalam kajian pustaka, penulis juga menentukan pisau analisis yang akan digunakan untuk membedah kasus yang diangkat oleh penulis.

## **BAB III: METODOLOGI**

Dalam bab metodologi penulis menentukan metode yang digunakan dalam menyusun penelitian ini sesuai dengan metodologi dalam hubungan internasional, seperti teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, lokasi dan waktu penelitian, aspek penelitian, dimensi penelitian, dan parameter penelitian.

