

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. PENELITIAN TERDAHULU

Dalam penelitian ini saya akan memaparkan berbagai penelitian terdahulu terkait kerjasama Indonesia dan China dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung sebagai preseden untuk penelitian yang akan saya buat terkait kerjasama tersebut serta implikasinya terhadap penggunaan APBN Indonesia tahun 2021.

Penelitian pertama adalah skripsi yang ditulis oleh Revy Aulia Darmaliza (2019) dari Universitas Islam Syarif Hidayatullah Jakarta dengan judul “Kerjasama Indonesia Tiongkok Dalam Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung Tahun 2015”. Dalam skripsi ini penulis menganalisis proses pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia serta alasan yang melatarbelakangi pengambilan kebijakan tersebut. Penulis skripsi ini menemukan bahwa terdapat tawaran proposal yang menarik dari pihak Tiongkok sehingga kemudian memutuskan bekerjasama dengan Tiongkok dalam pembangunannya alih-alih dengan Jepang.

Penelitian ini menjadi penting sebagai suatu tinjauan pustaka bagi penelitian yang akan dilakukan penulis, karena analisis yang diberikan di dalam skripsi ini memperlihatkan dasar-dasar dibalik keputusan pemerintah Indonesia memilih China dalam proyek kereta cepat Jakarta-Bandung. Hal tersebut menjadi dasar dalam skripsi ini untuk dipakai dalam

melihat alasan Indonesia memilih China sebagai mitranya dalam kerja sama proyek kereta cepat Jakarta-Bandung, yang pada gilirannya akan mengalami perubahan skema pendanaan pada tahun 2021.

Perbedaannya penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti dalam skripsi ini adalah fokus utama penulis terhadap penggunaan APBN Indonesia dalam pengerjaan pembangunan tersebut, yang mana dapat dilihat bahwa fakta tersebut sangat kontradiktif dengan alasan mengenai pengajuan proposal yang tadinya dianggap menarik oleh pemerintah Indonesia.

Penelitian berikutnya adalah skripsi oleh Alijah Izetbegovic Alhasyir Hasibuan (2019), Universitas Muhammadiyah Malang dengan judul “Kepentingan Republik Rakyat Tiongkok Terhadap Indonesia Dalam Proyek Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung”. Fokus utama penulis dalam penelitian ini adalah mengenai kepentingan nasional Tiongkok sehingga membangun kerjasama dengan Indonesia sebagaimana yang sudah diagendakan dalam *Belt and Road Initiative*.

Skripsi ini menjadi referensi yang penting untuk dipakai karena skripsi tersebut menjadi dasar untuk menjelaskan kepentingan Tiongkok dalam kerja samanya dengan Indonesia. Sebagaimana akan dijelaskan dalam bab iv skripsi ini, dijelaskan bahwa kerja sama Indonesia-Tiongkok dalam proyek kereta cepat Jakarta-Bandung merupakan bagian dari implementasi agenda OBOR Tiongkok, yang mana merupakan bagian dari proyek geopolitik Tiongkok bagi negara-negara kawasa Eurasia.

Perbedaannya dengan penelitian ini adalah bahwa penelitian yang akan diteliti dalam skripsi ini lebih menekankan fokus utama pada faktor-faktor serta alasan yang menyebabkan terjadinya perubahan skema pendanaan kerjasama dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung antara Indonesia dengan China sehingga Indonesia pada akhirnya menggunakan dana dari APBN tahun 2021.

Penelitian ketiga adalah Jurnal yang ditulis oleh Muhammad Yamin dan Sheila Widyamadaska dalam Jurnal Politik Profetik Vol.5, no.2 Tahun 2017 dengan judul “Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung Sebagai Mercusuar Hubungan Indonesia-Tiongkok”. Fokus utama dalam jurnal ini adalah mengenai hubungan bilateral kedua negara serta dinamikanya yang mana memberikan implikasi positif terhadap kedua negara serta mencapai puncaknya dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung.

Jurnal ini menjadi referensi yang penting bagi penelitian dalam skripsi ini karena jurnal ini memberikan kontribusi lewat analisisnya mengenai dinamika hubungan Tiongkok dan Indonesia. Dinamika tersebut kemudian menjadi dasar yang dipakai oleh penulis untuk melihat argumentasi pokok yang menjadi dasar pemilihan Tiongkok oleh Indonesia dalam proyek kereta cepat Jakarta-Bandung.

Perbedaannya dengan penelitian yang akan diteliti oleh penulis adalah bahwa penelitian yang akan dikaji oleh penulis lebih menitikberatkan pada perubahan skema pendanaan dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-bandung dengan penggunaan APBN tahun 2021

dimana tersebut tidaklah sesuai dengan skema awal pendanaan yang disepakati oleh kedua negara.

Penelitian keempat adalah skripsi yang ditulis oleh Azizi Roschimasnaini dengan judul “Negara dan kebijakan publik (studi peran negara terhadap kebijakan investasi pembangunan infrastruktur kereta cepat dalam perspektif ekonomi politik)”. Fokus utama dalam skripsi ini adalah terkait peranan negara terhadap kebijakan investasi kereta cepat Jakarta-bandung. Penulis skripsi ini mengamati proses dan dinamika politik dalam negeri Indonesia yang mendasari kebijakannya sehingga memilih Tiongkok sebagai mitra kerjasama dalam proyek kereta cepat. Metode penelitian yang dipakai adalah kualitatif deskriptif, melalui kerangka teori kebijakan publik, sistem politik, dan teori ekonomi-politik internasional.

Skripsi ini menjadi referensi penting yang dipakai oleh penulis, karena skripsi ini memberikan penjelasan teoritis terkait dinamika politik dalam negeri Indonesia dalam kebijakan investasi kereta cepat. Skripsi ini memberikan kontribusi teoritis terhadap penelitian yang dibuat dalam penelitian ini, terutama mengenai perspektif ekonomi-politik yang dipakai dalam skripsi yang hendak diteliti. Namun fokus utama dalam penelitian yang akan dibuat disini adalah ekonomi-politik luar negeri bukannya ekonomi-politik dalam negeri.

Perbedaan utama dalam skripsi ini dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis terletak pada pokok penelitian. Dalam tulisan ini,

yang menjadi fokus utama adalah perubahan skema pendanaan proyek kereta cepat Jakarta-Bandung dalam kerjasama Indonesia-Tiongkok. Dalam penelitian ini, penulis berusaha mendeskripsikan hubungan Indonesia-Tiongkok, kemudian alasan pemilihan proposal proyek oleh Tiongkok, mekanisme pendanaan proyek, mekanisme penyertaan modal negara, hingga faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan skema pendanaan dalam proyek kereta cepat Jakarta-Bandung.

## 2.2. KONSEP TEORI

Sesuai dengan pokok permasalahan yang akan dibahas yaitu mengenai kerjasama Indonesia-China dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung serta implikasinya terhadap penggunaan APBN Indonesia pada tahun 2021, maka penulis mencoba mengkaji persoalan tersebut melalui pendekatan dengan menggunakan teori yang mendasari dibuatnya kerjasama ini serta perubahan skema pendanaan kerja sama melalui pendekatan dengan teori ekonomi-politik internasional, teori pembiayaan, teori *debt-trap diplomacy* dan Konsep Perubahan Kebijakan Luar negeri (*Foreign Policy change*).

Selanjutnya, kita perlu menggunakan teori untuk menemukan solusi atau rekomendasi dari banyak masalah yang terjadi di dunia— hal ini bisa disebut sebagai proses teorisasi. Konsep ini menjelaskan bahwa teori dapat dibangun sedemikian rupa untuk memberikan daya eksplanasi.

### 2.2.1. Ekonomi-Politik Internasional

Perkembangan Ekonomi politik internasional dimulai dengan pengertian yang diajukan oleh ilmuwan merkantilis, yang memadukan kajian politik dengan ekonomi. Dalam proses perkembangan tersebut, EPI kemudian mengalami stagnan pada abad-19, ketika perang dunia I berakhir, dan muncul negara baru yang memainkan peran signifikan dalam perekonomian internasional. Perubahan-perubahan yang ditimbulkan pasca perang dunia II yang mengakibatkan terjadinya begitu banyak perubahan dalam sistem ekonomi internasional, menghidupkan kembali EPI melalui integrasi ekonomi internasional dan politik internasional yang cenderung “nasionalistis”.

Jeffry Frieden dan Lisa L. Martin menjelaskan Ekonomi politik internasional sebagai sebagai suatu kajian yang cenderung baru dalam kajian ilmu politik. Dalam perkembangannya pada periode 1970-an, EPI merupakan suatu bidang interdisipliner yang turut serta memuat beberapa disiplin ilmu seperti politik, ekonomi, sosiologi, antropologi, dan sejarah. Oleh karena itu, EPI sebagai sebuah disiplin ilmu tidaklah memiliki batasan ruang lingkup yang jelas karena luasnya bidang kajian dalam EPI.

Ekonomi politik internasional merupakan suatu pendekatan yang dipengaruhi oleh relasi antara politik dan ekonomi di tingkat internasional. Pendekatan ekonomi politik internasional

menitikberatkan perhatian utama kepada korelasi masalah ekonomi dan politik, yaitu dengan menganalisis pengaruh politik dalam dinamika pasar dan menjelaskan hubungan antara ekonomi dan politik atau sebaliknya. Singkatnya, ekonomi politik internasional dapat dipahami sebagai hubungan antara politik dan ekonomi atau antara negara dan pasar. Artinya, politik dapat digunakan sebagai instrumen untuk mengejar kepentingan ekonomi, kemudian sebaliknya faktor-faktor ekonomi digunakan untuk tujuan politik. Dengan demikian, aktor-aktor yang terlibat dalam ekonomi politik internasional terdiri dari negara, pasar dan masyarakat. Oleh karena itu, daya tawar politik menjadi isu ekonomi dalam hubungan antar negara.

Dalam perkembangannya, sejumlah masalah yang menjadi pokok kajian dalam pendekatan ini adalah masalah yang berkaitan dengan hubungan antara negara industri dan negara non-industri, sistem moneter internasional, masalah perdagangan internasional, dominasi negara, dan peran perusahaan multinasional sebagai aktor dalam hubungan internasional.

Secara umum kita dapat melihat EPI sebagai sebuah perpaduan antara teori dan metodologi ilmu ekonomi dalam fenomena hubungan internasional. Dalam kajian EPI, para ahli menempatkan ekonomi sebagai determinant factor atas segala bentuk tingkah laku aktor dalam hubungan internasional. Asumsi

dasarnya adalah bahwa setiap perilaku negara didasarkan kepada motivasi ekonomi dari negara bangsa tersebut. Karena karakteristiknya yang cenderung ekonomistik, kemudian kajian dalam EPI lebih cenderung dikaitkan dengan tema-tema seputar pertumbuhan ekonomi negara berkembang (developing countries), peran perdagangan internasional dalam perekonomian dunia, hingga sistem keuangan internasional.

Jeffrey Frieden dan Wendy K. Lake, menjelaskan EPI sebagai suatu disiplin yang saling mempengaruhi (interplay) diantara bidang ekonomi dan politik dalam hubungan internasional. Dalam artian bahwa ruang lingkup EPI meliputi keseluruhan proses dialektika (interplay, interrelated, interrelationship) yang terjadi antara faktor-faktor politik dan ekonomi dalam analisis fenomena yang terjadi di negara dunia ketiga.

Dalam konteks penelitian yang akan dilakukan oleh penulis mengenai perubahan skema pendanaan dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung oleh Indonesia dan China, penulis menerapkan suatu bentuk pendekatan kajian dari ekonomi politik internasional, yaitu melalui pendekatan developmentalisme. Pendekatan ini adalah pendekatan yang muncul dalam kajian EPI setelah Perang Dunia II usai. Pendekatan ini muncul sebagai akibat dari perkembangan pola interaksi antar negara bangsa yang diikuti oleh perkembangan teknologi, informasi, dan komunikasi.



Pendekatan ini merujuk kepada situasi yang terjadi di negara-negara berkembang, dengan demikian, konsep developmentalisme dalam EPI dipahami sebagai suatu pendekatan terhadap fenomena meningkatnya perekonomian dengan menentukan pada aspek kebutuhan dan kepentingan masing-masing negara.

Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang digolongkan sebagai negara berkembang memerlukan adanya peningkatan dalam aspek-aspek kehidupan masyarakatnya, salah satunya pada sektor pembangunan untuk memperkuat ekonomi negara. Upaya ini dapat dilihat dalam realisasi program pembangunan infrastruktur yang sedang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam kerjasamanya dengan Tiongkok dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung untuk meningkatkan perekonomiannya.

Melalui interaksi dengan negara lain, seperti dalam bentuk kerjasama dibidang ekonomi, setiap negara memiliki tujuan utama untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Interaksi yang terjadi diantara kedua negara tersebut melibatkan instrumen ekonomi-politik sebagai sarana untuk mencapai kepentingan nasionalnya, sebagaimana tujuan nasional Indonesia dalam kerjasama pembangunan infrastruktur kereta cepat dengan Tiongkok. Perspektif dalam liberalisme ekonomi

memperlihatkan bahwa dalam kerjasama yang dibangun dengan negara lain, suatu negara berhak memperoleh bantuan asing dalam upaya mencapai kepentingannya. Dalam konteks kerjasama proyek kereta cepat Jakarta-Bandung, bantuan yang diperoleh Indonesia dari Tiongkok berupa dana pinjaman, *transfer of technology*, serta penggunaan tenaga kerja dari Tiongkok.

### 2.2.2. Teori Pembiayaan

Tinjauan teoritis berikutnya mengenai persoalan terkait perubahan skema pendanaan dalam proyek kereta cepat Jakarta-Bandung oleh Indonesia dan China, dapat dilihat melalui kecamata teori pembiayaan. Salah satu fondasi teoritis yang berkaitan dengan pembiayaan investasi dikemukakan oleh Modigliani dan Miller pada periode tahun 1950-an.<sup>13</sup> Secara khusus, kedua teoritis ini mengembangkan suatu teori yang disebut sebagai *capital-structure irrelevant proposition*. Pada dasarnya, teori ini menjelaskan bahwa untuk dapat membuat sebuah keputusan investasi sebuah perusahaan memerlukan adanya modal. Dalam pandangan yang lebih tradisional, dikatakan bahwa untuk membiayai investasi suatu perusahaan dapat menggunakan sisa dari hasil usahanya sebagai modal.

---

<sup>13</sup> Modigliani, F. and Miller, M.H. The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. *American Economic Review*. 47(3), 1958, hlm. 261-297.

Kemudian, dalam perkembangannya akibat perubahan pada pasar finansial, bank serta pasar modal maka suatu perusahaan memiliki alternatif lain untuk pembiayaan investasinya. Sumber pembiayaan tersebut dapat berasal dari dalam perusahaan itu sendiri (pembiayaan internal) dan dapat diperoleh dari pembiayaan diluar perusahaan (pembiayaan eksternal).

Dalam penelitiannya, Modigliani dan Miller menemukan suatu hipotesis bahwa, apabila pasar finansial telah mencapai perkembangan yang sempurna, maka struktur kapital untuk pembiayaan investasi suatu perusahaan (komposisi modal internal dan eksternal) tidak menjadi persoalan yang begitu serius dalam rangka pembiayaan investasi. Dari pengembangan teori tersebut dapat dijelaskan bahwa kekuatan suatu perusahaan sangat ditentukan oleh kapabilitas perusahaan tersebut untuk memperoleh pendapatan (*earning power*) dan risiko dari aset perusahaan. Nilai perusahaan tidak ditentukan oleh cara perusahaan tersebut memperoleh biaya investasi atau membagi keuntungannya.

Dalam teori yang dikembangkan oleh Modigliani dan Miller, mereka memberikan gambaran mengenai kesulitan yang dihadapi perusahaan dalam suatu sistem ekonomi untuk memperoleh akses kepada sumber-sumber pedanaan yang dipakai untuk menjalankan kegiatannya. Di negara dengan kategori

perekonomian yang maju, bank dan pasar modal memainkan peran yang sangat penting sebagai sumber pembiayaan utama sektor industrinya.<sup>14</sup> Sebaliknya, di negara-negara berkembang yang pasar modal dan finansialnya belum memadai, misalnya Indonesia, mengakibatkan perusahaan mendapati dirinya didalam kesulitan pembiayaan untuk merealisasikan proyek-proyek investasi yang dikerjakan.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam teori pembiayaan yang dikembangkan oleh Modigliani dan Miller, bahwa dalam rangka menjalankan investasinya, setiap perusahaan kerap mengalami kesulitan pada sektor pembiayaan untuk menjalankan investasi. Persoalan itu kemudian dijelaskan melalui kacamata teori hambatan pembiayaan, yang hendak menjelaskan mengapa pertumbuhan ekonomi suatu negara kerap kali tidak mencapai potensi optimalnya sekalipun peluang untuk meningkatkan perekonomian sangatlah besar.

Faktor pengahalang utama dalam pertumbuhan ini salah satunya adalah terkait pembiayaan perusahaan dibidang investasi. Sebagai salah satu faktor penentu dalam pertumbuhan ekonomi nasional, perusahaan baik itu yang berskala nasional maupun multinasional, memainkan peran yang signifikan bagi suatu negara. Dalam rangka menjalankan aktivitasnya dalam produksi

---

<sup>14</sup> Ibid.

barang dan jasa, suatu perusahaan membutuhkan modal sebagai faktor produksinya.

Faktor produksi modal tersebut dapat diperoleh melalui dana internal perusahaan itu sendiri dan dana yang diperoleh dari luar perusahaan, serta kombinasi dari kedua sumber modal tersebut. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Agung, peneliti tersebut menemukan bahwa di Indonesia, adanya kendala-kendala disektor finansial merupakan penyebab terciptanya kebijakan moneter yang tidak efisien.<sup>15</sup>

Secara umum, terdapat dua faktor utama yang menjadi penyebab dari hambatan pembiayaan dalam sektor investasi, kedua faktor itu adalah hambatan yang bersifat struktural dan hambatan yang bersifat non-struktural. Faktor struktural biasanya berasal dari regulasi-regulasi yang dibuat oleh pemerintah suatu negara dengan kecenderungan yang tidak mendukung terciptanya iklim investasi yang kondusif. Peraturan untuk memperoleh kredit dari bank yang membutuhkan syarat ketat, seperti jaminan prospek usaha dan kolateral dengan jumlah tertentu, merupakan syarat yang tidak dapat dipenuhi oleh setiap perusahaan sehingga perusahaan kesulitan untuk memperoleh kredit bagi proyek investasi. Penentuan premi resiko melalui syarat-syarat tersebut

---

<sup>15</sup> Juda Agung, "Financial Constraint, Firms' Investment and the Channels of Monetary Policy in Indonesia", *Applied Economics*, 32: pp. 2000, hlm 1637-1646.

dapat menyebabkan biaya investasi menjadi relatif lebih mahal apabila dibandingkan dengan pendanaan melalui modal internal perusahaan. Kesulitan-kesulitan inilah yang telah dilihat Jepang dalam pengajuan proposal proyek investasi mereka kepada Indonesia, karenanya, dalam proposal tersebut Jepang meminta komitmen pemerintah Indonesia untuk memberikan jaminan pemerintah, berupa pembiayaan dari APBN dan subsidi tarif, serta pembengkakan biaya ditanggung pemerintah.

Faktor non struktural dalam hambatan pembiayaan adalah terkait informasi yang tidak simetris terhadap kondisi perusahaan, pengetahuan yang tidak memadai di sektor keuangan, tingkat pendidikan, dan preferensi resiko. Faktor-faktor tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi persepsi kreditur terhadap perusahaan, yang pada gilirannya akan berimplikasi pada pertumbuhan investasi secara keseluruhan.

Secara umum, teori pembiayaan yang dipakai dalam penelitian ini hendak mengonfirmasi fenomena penyertaan modal negara oleh Indonesia dalam kerja samanya dengan Tiongkok dalam proyek kereta cepat Jakarta-Bandung. Berdasarkan kesulitan-kesulitan yang dialami pada sektor ekonomi perusahaan konsorsium Indonesia dan China, maka kemudian perusahaan konsorsium meminta dana bantuan dari pemerintah Indonesia dan dana tambahan dari *China Development Bank*.

### 2.2.3. Teori *Debt-Trap Diplomacy*

*Debt-trap diplomacy* merupakan suatu bentuk konsep yang diperkenalkan pertama kali oleh seorang ahli asal India, Brahma Chellaney. Ia menjelaskan bahwa teori ini merujuk kepada suatu bentuk strategi yang disengaja oleh suatu negara, ketika negara tersebut dalam prakteknya secara berlebihan memberikan pinjaman dana kepada negara lain dengan tujuan untuk memperoleh konsesi ekonomi atau politik dari kemungkinan gagal bayar oleh peminjam.<sup>16</sup>

Konsep ini lahir dari hasil pengamatan Chellaney terhadap berbagai bentuk manuver yang dilakukan oleh Tiongkok lewat investasinya di wilayah Afrika. Manuver investasi yang dilakukan Tiongkok dinilai sebagai suatu strategi yang mencerminkan *debt-trap diplomacy*.

Pada umumnya, negara-negara yang menjadi sasaran dari praktek *debt-trap diplomacy* adalah negara-negara yang perekonomiannya tidak stabil, sehingga kemampuan negara-negara ini untuk mengembalikan pinjaman sangatlah kecil. Negara-negara dengan finansial yang tidak cukup kuat ini, memperlihatkan bahwa internal perekonomian negara tersebut sangat berpotensi memiliki bentuk-bentuk perekonomian yang

---

<sup>16</sup> Dikutip dari artikel yang ditulis oleh Patrick Maluki & Nyongesa Lemmy “Is China’s Diplomacy in Horn of Africa Transforming into debt-trap diplomacy? An Evaluation”. 2019. The Horn Bulletin. Volume II, Issue I. Hal 9.

ditargetkan oleh Tiongkok, seperti upah buruh yang murah hingga rendahnya tingkat kompetisi pasar dalam negerinya.

Dalam konteks perubahan skema pendanaan dalam proyek kereta cepat Jakarta-Bandung, indikasi adanya jebakan utang tersebut didukung oleh suatu laporan yang dibuat oleh sebuah

lembaga riset Amerika Serikat, AidData yang berbasis di Virginia's College of William and Mary's Global Research Institute, merilis sebuah laporan bertajuk "*Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese Development Projects*".<sup>17</sup>

Laporan tersebut menyebutkan bahwa China memang memiliki tujuan untuk membangun jalur sutera lewat agenda OBOR. Dari laporan tersebut, dinyatakan bahwa Indonesia terjerat utang tersembunyi (*hidden debt*) kepada China sebesar US\$ 17,28 miliar (setara Rp 245,7 triliun). AidData dalam laporan tersebut juga menyoroti proyek kereta cepat akan menjerat pemerintah Indonesia dalam utang besar kepada China.

Pemerintah Indonesia, melalui kementerian keuangan memberikan klarifikasi perihal laporan yang dirilis oleh AidData tersebut. Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa tidak ada indikasi akan utang tersembunyi (*hidden debt*) dalam proyek

---

<sup>17</sup> Malik, A., Parks, B., Russell, B., Lin, J., Walsh, K., Solomon, K., Zhang, S., Elston, T., and S. Goodman. (2021). *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects*. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.



kereta cepat Jakarta-Bandung. Adapun utang yang dimuat dalam laporan AidData tersebut merupakan utang yang bersifat non-pemerintah.

#### **2.2.4. Konsep Perubahan Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Change*)**

Sejumlah konsep dan teori dipakai dalam penelitian ini mengenai Perubahan skema pendanaan dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung dalam kerja sama Indonesia dan China. Kerangka konseptual berikutnya yang dipakai dalam penelitian ini terkait dengan apa yang disebut sebagai perubahan kebijakan luar negeri. Kajian perubahan kebijakan luar negeri ini merupakan bagian dari analisis kebijakan luar negeri yang menekankan pada berbagai teknik, perspektif teoretis, pendekatan integratif, analisis multilevel dan penjelasan berbagai penyebab keragaman dalam kebijakan luar negeri.<sup>18</sup>

Konsep perubahan kebijakan luar negeri ini dikaji lebih dalam oleh Gustavsson (1999) yang merangkum adanya lima model dalam perubahan kebijakan luar negeri yang mana model tersebut dikembangkan dari model-model yang diajukan oleh para ahli lainnya seperti Model yang dikembangkan Holsti (1982) tentang restrukturisasi kebijakan luar negeri, Goldmann (1988)

---

<sup>18</sup> Setiawan, Asep. 2019. "Perubahan Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Isu Nuklir Iran di Dewan Keamanan PBB 2007-2008". Desertasi. FISIP HI Universitas Padjadjaran.

model stabilisator di dalam sistem pengambilan keputusan, Hermann (1990) model sistem sibermetik dalam pengambilan kebijakan sebagai variabel antara, Walter Carlsnaes (1992) model diakronis interaksi antara agensi dan struktur, dan model Skidmore yang menjelaskan perubahan dikondisikan oleh kondisi dalam negeri dan kekuatan eksternal.<sup>19</sup>

Dalam model analisis yang dikembangkan olehnya, Gustavsson mengajukan sebuah langkah untuk mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya perubahan kebijakan luar negeri. Prosesnya dimulai dengan mengidentifikasi sejumlah sumber yang dimediasi oleh individu pengambil keputusan yang bertindak dalam proses pembuatan kebijakan yang akan mengarah pada perubahan kebijakan luar negeri. Sumbernya terdiri dari dua, yaitu faktor internasional dan faktor domestik.<sup>20</sup>

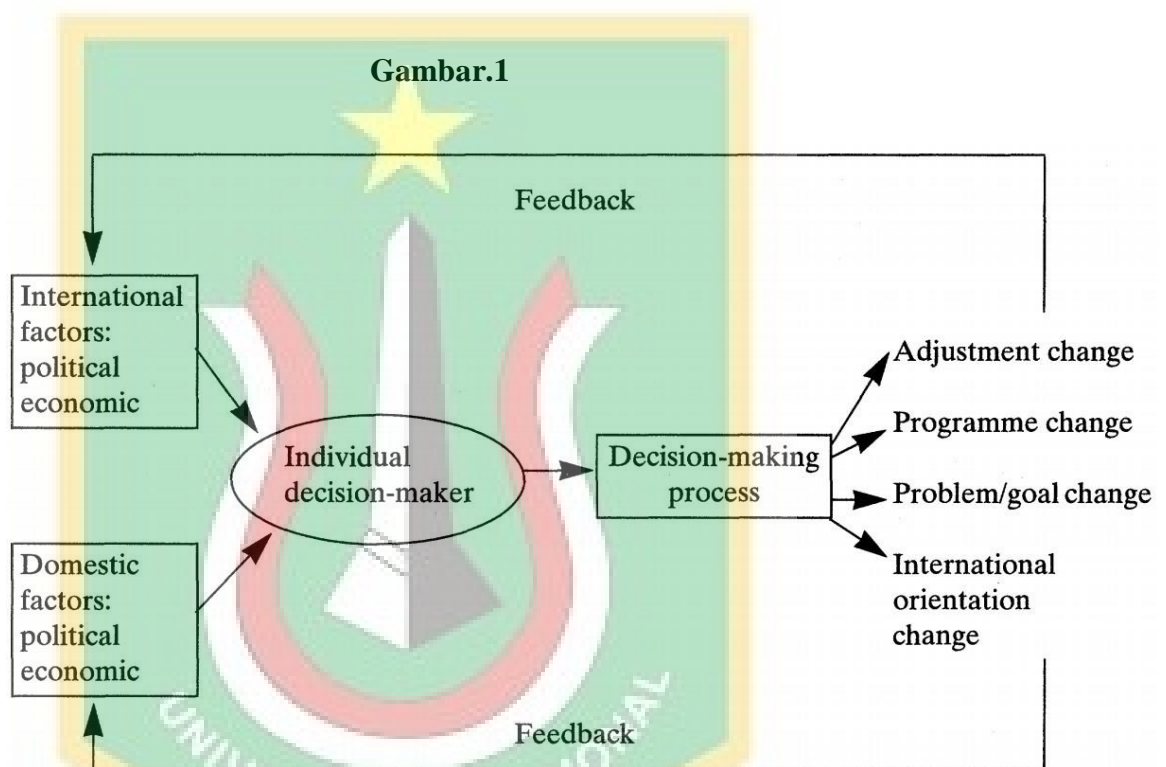
Dalam model yang dikembangkan Gustavsson, ia menggabungkan dua faktor penting dalam menganalisis perubahan kebijakan luar negeri, yaitu faktor internasional dan faktor domestik. Faktor internasional itu sendiri meliputi faktor ekonomi dan politik, di mana faktor politik itu berkaitan dengan hubungan kekuasaan diantara dua negara dan faktor ekonominya menyangkut transaksi lintas batas dan lintas lembaga. Faktor

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Jakob Gustavsson, 1998. "The Politics of Foreign Policy Change: Explaining The Swedish Reorientation on EC Membership. Lund: LLund University Press.

domestik dalam model Gustavsson terkait dengan dukungan pemilih, partai politik dan aktor masyarakat. Faktor ini menjelaskan bagaimana hasil pemilu, opini publik dan koalisi antar aktor politik utama. Faktor ekonomi domestik meliputi pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi dan tingkat pengangguran.



Model Dinamika Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Sumber: Gustavsson (1999)

Dalam model teoritis yang ia buat, Gustavsson memasukkan dua variable penting dalam menganalisis perubahan kebijakan luar negeri, yaitu faktor internasional dan faktor domestik. Hal ini menegaskan pendapat bahwa analisis perubahan politik luar negeri setidaknya mencakup dua faktor tersebut. Dalam analisis perubahan

kebijakan luar negeri, Gustavsson memasukkan dua faktor dalam proses perubahan tersebut, yaitu aktor pembuat keputusan dan proses pembuatan kebijakan.<sup>21</sup>

Pada variabel output, Gustavsson memasukkan beberapa kategori perubahan kebijakan luar negeri yang bersumber dari

Charles Hermann dalam tulisannya yang berjudul “*Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy*”.

Hermann mengklasifikasikan empat tingkat perubahan dalam kebijakan luar negeri yang mencakup sejumlah indikator di dalamnya, yaitu:

1. *Adjustment Change*. Perubahan terjadi pada level bisnis, baik itu besar maupun kecil dan/atau dalam lingkup penerimaan (seperti penyaringan dalam tujuan). Implementasi dari tujuan utama kebijakan luar negeri tidak mengalami perubahan.
2. *Program Changes*. Perubahan terjadi pada tingkat metode atau teknik pencapaian tujuan dan penanganan masalah atau krisis. Tidak seperti *Adjustment Change* yang bersifat kuantitatif, perubahan program lebih bersifat kualitatif, dalam artian perubahan tersebut mengikutsertakan instrumen negara seperti diplomasi. Apa yang diimplementasikan dan

---

<sup>21</sup> Ibid. hal 25

bagaimana implementasinya telah berubah tetapi tujuan kebijakan luar negeri tidak berubah.

3. *Problem/Goal changes*. Pada jenis perubahan ini, yang diubah adalah tujuan awal dari suatu kebijakan luar negeri.
4. *International Orientation changes*. Perubahan orientasi

kebijakan luar negeri adalah bentuk perubahan kebijakan yang paling ekstrim, karena perubahan pada level ini melibatkan perubahan orientasi politik yang simultan terhadap suatu masalah dunia. Perubahan orientasi menyebabkan terjadinya perubahan yang dasariah terkait peran dan aktivitas suatu negara dalam hubungan internasional.

Konsep perubahan kebijakan luar negeri adalah suatu kerangka konseptual yang dipakai oleh penulis untuk menganalisis proses perubahan kebijakan luar negeri Indonesia terkait perubahan skema pendanaan dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung. Sebagaimana telah dijelaskan tentang tingkat-tingkat suatu perubahan kebijakan luar negeri, dapat dilihat bahwa perubahan skema pendanaan dalam kerja sama Indonesia-Tiongkok merupakan suatu bentuk *program changes*, dimana perubahan tersebut melibatkan instrumen negara seperti diplomasi. Apa yang diimplementasikan dalam dalam kerja sama ini mengalami perubahan (skema pendanaan) dimana Gutsavsson memasukkan dua

faktor dalam proses perubahan tersebut, yaitu aktor pembuat keputusan dan proses pembuatan kebijakan, akan tetapi tujuan utama dari dibangunnya kerja sama ini tetap tidak berubah.



### 2.3. Kerangka Analisis

