

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan infrastruktur menjadi salah satu fondasi utama dalam mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara, terutama bagi negara berkembang yang menghadapi keterbatasan modal domestik. Pakistan merupakan salah satu negara yang berupaya untuk mendorong pembangunan infrastruktur strategis melalui kerja sama internasional, salah satunya dengan Tiongkok dalam inisiatif *Belt and Road Initiative* (BRI). BRI bertujuan untuk memperkuat konektivitas Tiongkok dengan dunia. BRI menggabungkan proyek-proyek baru maupun proyek lama, termasuk upaya untuk memperkuat infrastruktur fisik, infrastruktur non-fisik, dan hubungan antar masyarakat. Salah satu proyek terbesar BRI saat ini adalah *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC) (China, 2023). CPEC adalah usaha kerja sama antara pemerintah Tiongkok dengan pemerintah Pakistan, CPEC akan memodernisasi jaringan transportasi dengan jalan raya dan proyek kereta api (CPIC, 2024). CPEC bertujuan untuk meningkatkan perekonomian dan infrastruktur Pakistan secara signifikan. CPEC sendiri memiliki kepentingan yang strategis bagi Tiongkok dalam kerja samanya dengan Pakistan, karena kerja sama tersebut dapat menghubungkan Tiongkok dengan pasar di Timur Tengah, Afrika, dan Asia (CPIC, 2024).

Tiongkok memberikan bantuan melalui CPEC tidak hanya karena letak strategis rute perdagangan, tetapi juga untuk mengamankan pasokan energi dengan menyediakan jalur yang lebih pendek dan lebih aman untuk impor minyaknya dari Teluk tanpa harus bergantung sepenuhnya pada rute melalui Malaka, sehingga

risiko terhadap ekonomi domestik dapat dikurangi (Nugraha et al., 2019). Kerjasama ini juga dimotivasi oleh keinginan untuk memperluas akses ke pasar regional dan menguatkan jaringan perdagangan serta investasi melalui BRI. Selain itu, CPEC merupakan bagian dari strategi untuk memperkuat hubungan bilateral dan pengaruh Tiongkok di kawasan yang dapat memperkuat posisinya dalam dinamika geopolitik regional selain untuk keuntungan ekonomi antara kedua negara (W. Khan et al., 2024). Kolaborasi ini juga memberikan peluang bagi perusahaan-perusahaan Tiongkok untuk memasuki proyek infrastruktur dan sektor industri yang luas seperti zona ekonomi khusus yang memperluas ruang investasi dan integrasi industri yang selaras dengan strategi pembangunan jangka panjang Tiongkok (CPEC, n.d.-b).

Tahap pertama CPEC berfokus pada pembangunan pembangkit listrik dan infrastruktur jalan raya, proyek infrastruktur baru dimulai dengan penekanan khusus pada jalur barat CPEC yang menghubungkan wilayah-wilayah Pakistan yang terbelakang. Tahap kedua CPEC yaitu untuk mempercepat industrialisasi dan mendirikan *special economic zone* (SZE) di setiap provinsi. SZE didirikan di Rashakai, pengembang dari SZE ini adalah perusahaan Tiongkok yang bertanggung jawab mempromosikan SZE kepada investor Tiongkok dan investor lainnya (CPEC, n.d.-b). SZE ini telah menarik sejumlah investor dan diharapkan akan bertumbuh secara pesat. SZE telah menarik investor asing dan mulai berinvestasi pada pembangunan pertama, investor yang telah berinvestasi antara lain seperti investor lokal Pakistan, investor Tiongkok, dan Eropa. SZE juga memprioritaskan penyediaan infrastruktur termasuk gas dan listrik. Dengan pengembangan tahap

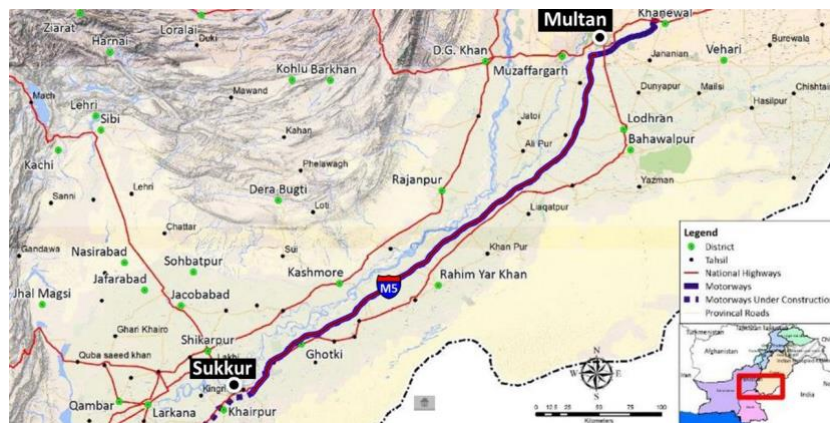
kedua dari CPEC ini hubungan ekonomi antara kedua negara diharapkan akan semakin luas dan kuat (CPEC, n.d.-b).

CPEC sangat efektif membantu Pakistan dalam meningkatkan jaringan transportasi utama dari utara ke selatan serta meletakkan dasar bagi infrastruktur yang kuat termasuk pelabuhan, bandara, jalan raya, dan jalur kereta api. Terdapat sekitar 200.000 lapangan pekerjaan yang telah tercipta pada tahap pertama pengembangan CPEC untuk penduduk lokal. CPEC memainkan peran penting dalam meningkatkan konektivitas antar masyarakat, sekitar 28.000 mahasiswa Pakistan yang menerima pembelajaran dan pelatihan di Tiongkok yang merupakan sebuah peluang penting untuk memperoleh pengetahuan langsung mengenai budaya, model bisnis, serta praktik Tiongkok (Initiative, 2023).

Dalam kerangka CPEC, sektor transportasi menjadi fokus utama, di mana proyek jalan tol Multan-Sukkur *Motorway* merupakan salah satu proyek infrastruktur terbesar dan yang paling menonjol. Jalan tol sepanjang 392km ini dikerjakan oleh perusahaan milik Tiongkok yaitu *China State Construction Engineering Corporation* (CSCEC) pada bulan Agustus 2016 (CSCEC, 2019). Jalan tol ini dibangun untuk mempercepat konektivitas antara provinsi Punjab dan Sindh, Multan dan Sukkur merupakan dua kota penting yang berada di Pakistan. Multan adalah kota penghasil utama mangga, kurma, dan beberapa tanaman lainnya, sedangkan Sukkur merupakan pusat transportasi penting. Proyek ini merupakan contoh dari proyek yang bersahabat antara Tiongkok dan Pakistan. Selama pembangunan, proyek ini didukung penuh oleh pemerintah Pakistan dalam hal keamanan (CSCEC, 2019). Pembangunan proyek ini melalui pendanaan besar dan

kontraktor internasional juga mencerminkan kemampuan Pakistan untuk mengatasi keterbatasan modal domestik demi mencapai pembangunan infrastruktur yang berdampak luas terhadap pertumbuhan ekonomi nasional seperti mengurangi waktu tempuh dan biaya transportasi antara wilayah Punjab dan Sindh. Jalan yang lebih cepat dan efisien ini membuat biaya logistik turun, sehingga produk lokal dapat lebih kompetitif di pasar domestik maupun lintas provinsi, serta memungkinkan negara memperkuat perannya dalam jaringan konektivitas regional di Asia Selatan (Jaswal, 2023).

Gambar 1.1 Peta Jalan Multan-Sukkur *Motorway*



Sumber: PMLN, 2026

Proyek jalan tol ini sangat signifikan karena dibangun dengan menggunakan teknologi dan metode terbaru, serta telah dirancang untuk menahan banjir. Proyek jalan tol Multan-Sukkur menggunakan bahan dan barang yang diproduksi oleh Tiongkok, seperti 60 juta batu bata, 1 juta ton semen, 9.200 set mesin dan alat, serta menciptakan lebih dari 29.000 pekerjaan untuk penduduk setempat selama konstruksi (Sabri, 2019). Penyelesaian proyek jalan tol Multan-Sukkur *Motorway* ini telah membantu Pakistan keluar dari permasalahan ekonomi serta sebagian besar

telah membantu Pakistan dalam menarik dana besar sebagai investasi asing langsung. Negara-negara lain telah menganggap Pakistan memiliki potensial dalam kekuatan ekonomi, Bank Dunia juga mencantumkan Pakistan di antara 15 negara berkembang teratas di dunia. Pembangunan proyek ini sebagian besar dibiayai melalui *foreign aid* dari Tiongkok. Sekitar 90% dari biaya dari proyek telah didanai melalui pinjaman konsesi pada suku bunga 5,2% dari Tiongkok (Sabri, 2019).

Pada proyek Multan-Sukkur *Motorway* terdapat 100 jembatan, 468 underpass, 991 gorong-gorong, 11 persimpangan, 6 area layanan, 5 area istirahat, dan 24 gerbang tol. Pada 26 Mei 2018, bagian 33km dari proyek pembangunan jalan tol ini dibuka 14 bulan lebih awal dari batas waktu kontrak untuk lalu lintas, lalu pada 23 Juli 2019 seluruh proyek pembangunan jalan tol telah selesai dua minggu lebih cepat dari yang sudah dijadwalkan (CSCEC, 2019).

Pada tahun 2022 pembangunan Multan-Sukkur *Motorway* dalam proyek CPEC menunjukkan pertumbuhan perdagangan dan peningkatan *welfare* bagi kedua negara, termasuk Tiongkok, di mana peningkatan integrasi jaringan transportasi dapat mendorong ekspor kedua negara karena biaya perdagangan yang lebih rendah (Ali et al., 2022). Pada tahun 2025, pembangunan proyek ini juga masih memberikan keuntungan bagi Tiongkok yang dibuktikan dengan sebuah peningkatan konektivitas transportasi antara wilayah barat laut Pakistan dan pelabuhan selatan, sehingga mempercepat pergerakan barang dan logistik yang juga bermanfaat bagi rute perdagangan Tiongkok melalui CPEC, dengan memperpendek waktu tempuh serta mempermudah distribusi komoditas dari pelabuhan Gwadar dan Karachi, yang pada akhirnya membuka jalur baru bagi

perdagangan dan ekspor Tiongkok dengan wilayah Asia Selatan dan Tengah (Economics, 2025).

Keberadaan *foreign aid* Tiongkok dalam proyek ini memiliki tujuan strategis dan ekonomi tertentu di bawah kepentingan BRI. Selain itu, proyek Multan-Sukkur *Motorway* juga memberikan peluang untuk menganalisis bagaimana bantuan luar negeri Tiongkok mempengaruhi pembangunan nasional Pakistan, baik dari aspek ekonomi, sosial, maupun geopolitik. Meskipun terdapat banyak penelitian mengenai BRI dan CPEC secara umum, kajian yang secara khusus menganalisis *foreign aid* Tiongkok pada proyek tertentu, terutama Multan–Sukkur *Motorway*, masih terbatas. Penelitian ini menjadi penting untuk mengisi kesenjangan tersebut dengan mengkaji bentuk bantuan luar negeri yang diberikan oleh Tiongkok.

Berbagai studi mengenai proyek infrastruktur Tiongkok di Pakistan menyoroti peran strategis proyek Multan-Sukkur *Motorway*. Salah satu kajian milik Dossani et al. (2019) yang menemukan bahwa bantuan infrastruktur ini telah menstranformasi rantai pasok pariwisata religi dengan memangkas waktu tempuh secara drastis. Kousar et al. (2018) mengkaji peran CPEC, termasuk proyek Mutan-Sukkur *Motorway* sebagai instrumen pembangunan infrastruktur cepat di Pakistan, penelitian ini menyoroti adanya tantangan utang luar negeri dan ketergantungan ekonomi yang meningkat. Proyek Multan-Sukkur *Motorway* juga di jelaskan melalui dampak sosial dan ekonomi pada komunitas lokal, terutama perubahan pekerjaan, real-estate, dan harapan pembangunan pada penelitian milik Latif (2018). Meskipun kajian terdahulu telah banyak meneliti proyek bantuan Tiongkok kepada Pakistan. Namun, penelitian ini mengisi celah untuk menganalisis

bagaimana fokus pada *foreign aid* akan memberikan pemahaman yang mendalam mengenai implementasi di balik kerja sama bilateral antara Tiongkok dan Pakistan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah ditulis, maka telah didapatkan sebuah rumusan masalah dari penulisan ini adalah “Bagaimana implementasi *foreign aid* Tiongkok di bawah *Belt and Road Initiative* untuk proyek Multan-Sukkur *Motorway*?”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian ini dilakukan untuk memenuhi persyaratan akademik guna memperoleh gelar sarjana (S1) program studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi *foreign aid* yang diberikan oleh Tiongkok dalam proyek pembangunan Multan-Sukkur *Motorway* di Pakistan tahun 2016-2019.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Foreign Aid

Dalam membahas bagaimana sebuah proses pengimplementasian *foreign aid* maka penelitian ini mengacu kepada konsepsi *4P of foreign aid* yang dipaparkan oleh Hjertholm & White (2000). Menurut Hjertholm & White (2000)

foreign aid merupakan suatu pemberian bantuan yang diarahkan untuk mengembangkan sebuah pembangunan yang bertujuan untuk keuntungan komersial dan politik dari negara donor. Bantuan pembangunan mengizinkan sebuah pinjaman dan hibah untuk infrastruktur, yang tujuannya eksplisit untuk dilihat sebagai pengadaan input untuk manufaktur. Bantuan tersebut awalnya digunakan untuk membantu kemiskinan yang berada di negara berkembang, namun seiring berjalan waktu, bantuan pembangunan beralih digunakan sesuai dengan penyesuaian negara penerima (bantuan program, termasuk pengurangan utang). Hal ini dengan jelas menggambarkan bagaimana program bantuan dapat dengan mudah merespons kebutuhan dan kepentingan para negara pendonor.

Hjertholm & White (2000) menjelaskan bahwa bantuan luar negeri pada awalnya banyak diarahkan ke sektor produktif seperti pertanian dan industri, namun kemudian bergeser ke infrastruktur sosial seperti pendidikan, kesehatan, dan sanitasi, yang menunjukkan meningkatnya perhatian donor terhadap pembangunan sumber daya manusia. Hal ini dibedakan menjadi dua pendekatan analisis, yaitu deskriptif dan evaluatif yang menilai kesesuaian alokasi bantuan dengan kebutuhan negara penerima, serta eksplanatoris yang menjelaskan mengapa donor menyalurkan bantuan dengan pola tertentu. Bantuan ini umumnya disertai keterikatan atau *strings attached*, seperti kewajiban pengadaan, pembayaran kembali, maupun penyesuaian kebijakan, yang mencerminkan adanya relasi kepentingan dan kekuasaan antara donor dan penerima.

Hjertholm & White (2000) menjelaskan bahwa bantuan luar negeri dapat dilakukan dengan empat cara yang disebut dengan “4P”. Pada penjelasannya, “4P”

disebutkan dengan *to payment*, *to procurement*, *to project*, dan *to policy*. *To payment* adalah pinjaman ODA diberikan dengan syarat dan ketentuan bahwa negara penerima akan mengembalikan uang tersebut beserta bunga sesuai dengan ketentuan keuangan yang telah tercantum di perjanjian pinjaman. *Development Assistance Committee* (DAC) telah menetapkan target bertahap untuk memastikan bahwa aliran bantuan pinjaman konsesional tetap memiliki tingkat keringanan yang tinggi. Dalam upaya mencapai tingkat konsesional yang diharapkan, negara donor harus meningkatkan tingkat keringanan pinjaman ODA melalui bunga yang lebih rendah dan jangka waktu pengembalian yang lebih panjang (Hjertholm & White, 2000, pp. 93-94). Kedua ada *to procurement* yaitu hibah dan pinjaman ODA dapat dikaitkan dengan barang atau jasa yang biaya dari negara donor harus dibeli dari negara donor itu sendiri atau dari negara tertentu sesuai dengan kriteria negara donor. Kondisi ini dijelaskan sebagai praktik *aid tying*, dengan mewajibkan negara penerima membeli barang dari negara donor, maka aliran dana bantuan tersebut akan kembali ke perekonomian negara donor. Sebagaimana dalam mekanisme *aid tying* tidak diarahkan untuk memaksimalkan bantuan bagi negara penerima, tetapi untuk menyeimbangkan kepentingan pembangunan dan kepentingan ekonomi negara donor (Hjertholm & White, 2000, p. 94).

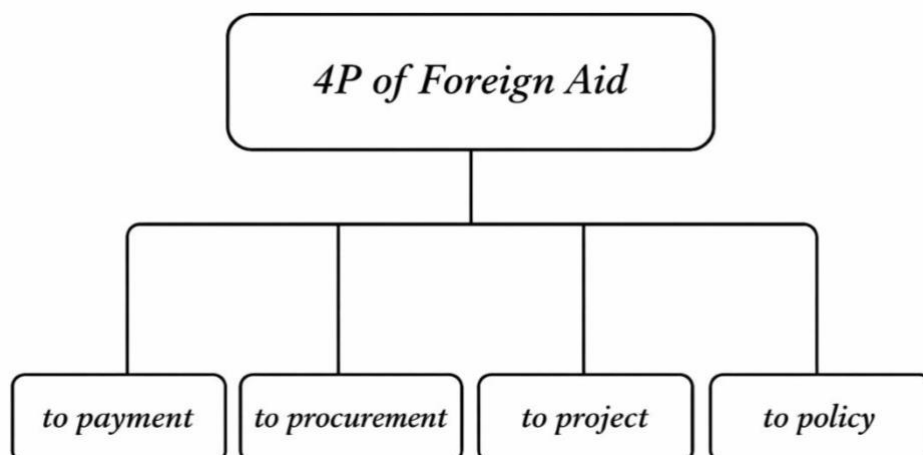
Ketiga *to project*, hibah dan pinjaman ODA dapat dikaitkan dengan proyek pembangunan tertentu dibawah pengawasan negara pendonor. Bantuan hanya boleh digunakan untuk proyek yang sudah ditentukan seperti jalan, bendungan, dan pelabuhan, serta pelaksanaannya tidak sepenuhnya bebas diberikan kepada negara penerima, melainkan diarahkan pada proyek yang telah disepakati bersama,

sehingga negara donor tetap memiliki kontrol terhadap implementasi pembangunan (Hjertholm & White, 2000, p. 93). Terakhir *to policy* merupakan kondisi di mana sebuah pencairan dana atau pengembalian pinjaman ODA harus sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh negara pendonor kepada negara penerima, hal ini secara tidak langsung memengaruhi ekonomi domestik, yang berarti bantuan tersebut dikaitkan dengan perubahan atau penerapan kebijakan tertentu (Hjertholm & White, 2000, p. 93).

Pada buku milik Hjertholm & White (2000) dijelaskan bahwa keempat cara *foreign aid* yang sudah dijelaskan tersebut juga dapat dikombinasikan menjadi sebuah *diamond aid* yaitu sebuah evaluasi dari kualitas yang diberikan oleh negara donor. Namun, pada penelitian ini penulis tidak menarik turun hingga ke *diamond aid* karena pada penelitian ini hanya membahas sampai pada bagaimana implementasi bantuan luar negeri disalurkan ke negara penerima

1.5 Sintesa Pemikiran

Gambar 2.1 Bagan Sintesa



Catatan: Diolah oleh penulis

Mengacu kepada Hjertholm & White (2000) bahwa konsepsi *foreign aid* dapat dijelaskan melalui “4P”. “4P” mengarah kepada proses cara pemberian bantuan luar negeri yaitu *to payment*, *to procurement*, *to project*, dan *to policy* pada upaya bantuan pembangunan luar negeri. Berdasarkan kerangka “4P” tersebut, bantuan luar negeri dapat dijelaskan sebagai suatu proses yang saling terhubung mekanisme pembayaran, pengadaan barang dan jasa, pelaksanaan proyek, dan keterikatan kebijakan. *To payment* merupakan upaya dimana bantuan luar negeri disalurkan melalui mekanisme pembayaran atau pencairan dana yang diatur oleh negara donor. *To procurement* adalah cara bantuan luar negeri mengikat negara penerima untuk melakukan pengadaan barang dan jasa sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh negara donor. *To project* adalah bantuan luar negeri diimplementasikan melalui proyek pembangunan yang pelaksanaannya berada di bawah pengawasan negara donor, dan *to policy* adalah bantuan luar negeri yang dikaitkan dengan upaya memengaruhi kebijakan, khususnya kebijakan ekonomi domestik negara penerima.

1.6 Argumentasi Utama

Penulis berargumen bahwa proyek Multan-Sukkur *Motorway* termasuk kedalam kategori *foreign aid* yang dapat dilakukan dengan cara “4P” yaitu *to payment* yang dimana proyek tersebut 90 persen dibiayai oleh China Eximbank dengan nilai proyek sebesar USD 2,9 miliar. Perjanjian pinjaman ditandatangani pada 28 April 2016, dengan skema pencairan dana bertahap sesuai dengan progress proyek dan kewajiban pengembalian jangka panjang oleh Pakistan. Pada aspek *to procurement*, proses pengadaan proyek tidak sepenuhnya berada di bawah kendali Pakistan karena kontraktor utama pembangunan ditetapkan kepada *China State*

Construction Engineering Corporation (CSCEC). CSCEC tidak hanya membangun proyek, tetapi juga bertanggung jawab atas pengadaan material konstruksi, peralatan teknis, dan jasa *engineering* yang sebagian besar bersumber dari Tiongkok. Hal ini menunjukkan bahwa proyek diarahkan untuk menggunakan barang dan jasa dari negara donor sebagai bagian dari ketentuan bantuan luar negeri.

Dalam aspek *to project* bantuan luar negeri Tiongkok pada proyek Multan-Sukkur dilaksanakan di bawah kendali negara donor yaitu CSCEC sebagai kontraktor utama. Keterlibatan langsung perusahaan milik negara donor menunjukkan bahwa proyek tersebut sepenuhnya dikelola dan berada dalam pengawasan serta kontrol teknis dari Tiongkok. Pada tahap *to policy*, skema pinjaman dan kewajiban pengembalian dana mengikat Pakistan pada penyesuaian kebijakan ekonomi domestik, khususnya pada pengelolaan fiskal, utang, dan tata kelola proyek Multan-Sukkur *Motorway*.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Pada penulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, yang metode kualitatif deskriptif merupakan sebuah teknik pengumpulan data yang menjelaskan sebuah peristiwa atau fenomena yang diteliti dan dijelaskan secara deskriptif (Sugiyono, 2013). Penelitian ini berfokus pada implementasi bantuan luar negeri Tiongkok yang mengacu pada konsepsi 4P. Melalui kerangka tersebut, penelitian ini mengkaji bagaimana bantuan Tiongkok dalam CPEC diberikan.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada periode tahun 2016 - 2019 karena tahun tersebut merupakan awal hingga akhir dari proses pelaksanaan proyek. Tahun 2016 ditandai dengan dimulainya perencanaan dan pelaksanaan proyek, termasuk penetapan kebijakan, komitmen pendanaan, serta mekanisme kerja sama. Sementara pada tahun 2019 merupakan tahap akhir dari pelaksanaan proyek di mana proses pencairan dana, serta penyelesaian proyek telah berlangsung secara menyeluruh. (AidData, 2023). Periode tersebut bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai hubungan kebijakan dan pelaksanaan bantuan luar negeri pada suatu proyek pembangunan

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dari penulisan ini bersumber dari data sekunder, berdasarkan data yang dikumpulkan, penulis akan mengolah kembali data relevan yang telah ditemukan. Data yang diperoleh penulis dapat bersumber dari laporan resmi CPEC, Kementerian Keuangan Pakistan, analisis media internasional, dan publikasi internasional terkait pendanaan dan pelaksanaan proyek.

Tabel 1. Pemetaan Data

Jenis Data	Sumber Data
Basis data proyek bantuan luar negeri (<i>project database</i>)	AidData
Dokumen kebijakan dan perjanjian kerja sama	Dokumen resmi Pemerintah Pakistan

Catatan: Disusun oleh penulis berdasarkan hasil penemuan data yang relevan

1.7.4 Teknik Analisa Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif merupakan proses mengolah data yang berbentuk kata-kata, teks, dan dokumen untuk memperoleh pemahaman terhadap suatu fenomena. Analisis data kualitatif dilakukan secara terus-menerus sejak pengumpulan data hingga tahap penarikan kesimpulan (Sugiyono, 2013). Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif untuk mengkaji peran bantuan luar negeri Tiongkok dalam proyek CPEC di Pakistan. Analisis yang dilakukan melalui reduksi data terhadap dokumen resmi, laporan pembiayaan, serta kebijakan terkait. Melalui teknik analisa data tersebut, penelitian ini mampu menghasilkan pemahaman yang sistematis mengenai objek penelitian berdasarkan data yang dianalisis.

1.7.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang akan digunakan dalam penelitian ini disusun untuk memberikan gambaran mengenai alur pembahasan penelitian yang dibagi dalam empat bab sebagai berikut:

BAB I membahas pendahuluan yang menguraikan latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, landasan teori, argument utama penelitian, serta metode penelitian yang meliputi jenis dan jangkauan penelitian, Teknik pengumpulan data, serta tekkn analisis data yang digunakan dalam penelitian.

BAB II memaparkan cara *foreign aid* pada aspek *to payment* dan *to procurement*, yang membahas mekanisme pembiayaan dan proses pengadaan dalam implementasi pelaksanaan bantuan luar negeri di Pakistan.

BAB III menguraikan cara *foreign aid* pada aspek *to project* dan *to policy*, membahas tujuan pembangunan dan keterkaitan kebijakan ekonomi domestik termasuk kebijakan fiskal dan pengelolaan utang bantuan luar negeri di Pakistan.

BAB IV berisi kesimpulan yang merangkum hasil pembahasan dari seluruh bab serta memberikan saran yang relevan berdasarkan temuan penelitian.