

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa interaksi antar aktor birokrasi dalam pengambilan keputusan Indonesia dalam memilih China sebagai mitra pembangunan Kereta Cepat Jakarta–Bandung merupakan hasil dari proses politik birokratik yang melibatkan interaksi, negosiasi, dan tawar-menawar antar aktor dengan kewenangan serta kepentingan yang berbeda. Dari sisi mengapa Indonesia membuka kerja sama dengan mitra asing, New Developmentalism terbukti dapat digunakan sebagai dasar filosofis dari kebijakan luar negeri yang diambil pemerintah. Pada awal pemerintahan Presiden Joko Widodo, pembangunan infrastruktur ditempatkan sebagai prioritas utama untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, sementara besarnya kebutuhan investasi tidak sebanding dengan kemampuan pembiayaan negara melalui APBN dan APBD. Dalam kerangka ini, negara mengambil peran aktif bukan sebagai penyedia dana secara langsung, melainkan sebagai pengarah dan fasilitator yang membuka ruang pembiayaan di luar APBN, sekaligus mendefinisikan isi kepentingan nasional dalam proyek ini melalui tiga syarat yang ditetapkan Presiden: skema business-to-business, tanpa APBN, dan tanpa jaminan pemerintah. KCJB, yang jika dilihat dari skala dan risikonya mendekati karakter *too big to fail*, kemudian memperoleh status PSN untuk mempercepat implementasinya.

Dari sisi bagaimana keputusan tersebut terbentuk, Model Politik Birokratik (Model III) Graham Allison terbukti menjadi kerangka yang paling tepat dibandingkan Model I maupun Model II. Setiap aktor birokrasi mengambil posisi sesuai kewenangan dan kepentingan institusinya, sejalan dengan prinsip *where you stand depends on where you sit*. Kementerian BUMN mendukung kerja sama dengan China karena sesuai dengan skema B2B yang menjadi domain pelaksanaannya, sedangkan Kementerian Perhubungan lebih menekankan aspek prosedur, kesiapan teknis, dan keselamatan sehingga cenderung mendukung Jepang. Bappenas mengedepankan kehati-hatian perencanaan dan mitigasi risiko fiskal, sementara Kementerian Keuangan berupaya menjaga agar proyek tidak

membebani APBN. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, KPPIP, dan Boston Consulting Group berperan sebagai koordinator dan pemberi masukan teknokratis, namun masukan tersebut hanya menjadi salah satu preferensi yang masuk ke arena tawar-menawar, bukan penentu tunggal keputusan, sebagaimana ditegaskan narasumber Bappenas bahwa "keputusan akhir tidak hanya ditentukan oleh pertimbangan teknokratis, tetapi juga oleh faktor politis" (Handhi Setiawan Adiputra, wawancara, 13 Februari 2026).

Dalam konfigurasi tawar-menawar tersebut, Presiden Joko Widodo berperan sebagai *dominant player*, bukan sebagai aktor rasional tunggal yang bertindak sendirian. Tiga syarat yang ditetapkan membentuk kerangka dan kriteria penilaian yang menjadi acuan bersama, sehingga proposal China menjadi lebih sesuai dibandingkan proposal Jepang. Namun proses *pulling and hauling* antar aktor tetap berlangsung secara nyata di dalam ruang kebijakan yang dibentuk kerangka tersebut. Pergeseran aktor melalui reshuffle kabinet lebih tepat dibaca sebagai bukti nyata bahwa politik birokrasi tengah berlangsung dimana pergantian aktor semacam ini hanya diperlukan apabila terdapat perbedaan pandangan yang signifikan antar aktor, sesuatu yang mustahil terjadi apabila keputusan sepenuhnya berada di tangan satu aktor tunggal.

Penelitian ini menunjukkan bahwa Model III dapat digunakan juga untuk menganalisis studi kasus KCJB, dengan empat argumen yang bersumber dari data penelitian ini sendiri. Pertama, tidak ada opsi yang unggul mutlak, Jepang unggul pada dimensi rekam jejak dan keselamatan, sementara China unggul pada dimensi kecepatan, pembiayaan, dan kandungan lokal, sebagaimana ditegaskan langsung oleh Menko Perekonomian Darmin Nasution. Kedua, terdapat belahan kepentingan nyata antarlembaga, Kementerian Perhubungan yang berhati-hati secara prosedural berbeda sikap dengan Kementerian BUMN yang mendukung percepatan. Ketiga, proses pengambilan keputusan berlangsung tidak linear, adanya penolakan terhadap kedua proposal awal pada 3 September 2015 diikuti penyusunan ulang kriteria. Keempat, *reshuffle* kabinet itu sendiri merupakan bukti politik birokratik, bukan kebutuhan yang muncul dari aktor tunggal. Status PSN yang sentralistik pada kasus ini digunakan sebagai *action channel* tempat

kesepakatan lintas kementerian dijalankan dan disahkan, bukan sebagai bukti rasionalitas aktor tunggal.

Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa keputusan Indonesia memilih China sebagai mitra pembangunan KCJB bukan sekadar hasil perbandingan aspek teknis dan ekonomi saja, melainkan juga dibentuk oleh pertimbangan politik yang bekerja bersamaan, mulai dari diplomasi tingkat kepala negara, kepentingan elektoral Presiden, strategi diversifikasi mitra, hingga kepentingan politik-ekonomi China sendiri melalui Belt and Road Initiative. Ketiga dimensi yang ada baik teknis, ekonomi, dan politik saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain dalam menjelaskan keputusan akhir ini.

6.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian, penulis menyarankan agar penelitian selanjutnya dapat memperluas cakupan sumber data primer dengan melibatkan informan dari berbagai lembaga yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, seperti Kementerian Perhubungan, Kementerian BUMN, dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Dengan melibatkan lebih banyak aktor, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran yang lebih menyeluruh mengenai dinamika pengambilan keputusan serta menghasilkan temuan yang lebih berimbang. Selain itu, penelitian berikutnya juga dapat mengkombinasikan Model Politik Birokratik dengan pendekatan lain, seperti ekonomi politik internasional, sehingga pengaruh faktor eksternal, termasuk persaingan antara Jepang dan China maupun inisiatif Belt and Road Initiative (BRI), dapat dianalisis secara lebih menyeluruh.

Dari sisi praktis, penelitian ini menyarankan agar pemerintah terus memperkuat tata kelola dalam proses pengambilan keputusan pada proyek-proyek strategis yang melibatkan mitra asing. Proses tersebut perlu dilakukan secara lebih transparan dan terdokumentasi dengan baik agar setiap perubahan kriteria maupun pertimbangan dalam pengambilan keputusan dapat dipertanggungjawabkan secara jelas. Selain itu, hasil kajian teknis yang dilakukan oleh lembaga independen, seperti studi kelayakan maupun konsultan profesional, sebaiknya dijadikan sebagai salah satu dasar utama dalam pengambilan keputusan, bukan hanya

sebagai pelengkap proses legitimasi kebijakan. Langkah tersebut diharapkan dapat meminimalkan risiko teknis maupun fiskal dalam jangka panjang. Terakhir, apabila pemerintah menetapkan proyek dengan skema B2B tanpa menggunakan APBN dan tanpa jaminan pemerintah, komitmen tersebut perlu disertai dengan mekanisme mitigasi risiko sejak tahap perencanaan. Dengan demikian, potensi pembengkakan biaya proyek dapat diantisipasi lebih awal sehingga tidak menimbulkan kebutuhan perubahan skema pembiayaan yang pada akhirnya membebani keuangan negara.