

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hubungan Indonesia dan Tiongkok mengalami perkembangan yang pesat dalam satu dekade terakhir, terutama dalam bidang ekonomi, perdagangan, investasi, dan pembangunan infrastruktur. Peningkatan hubungan tersebut ditandai dengan semakin intensifnya kerja sama bilateral di berbagai sektor strategis yang mendukung pembangunan nasional. Indonesia memandang Tiongkok sebagai salah satu mitra penting dalam mendukung pembangunan nasional, khususnya pada sektor ekonomi dan infrastruktur. Di sisi lain, Tiongkok menempatkan Indonesia sebagai negara strategis di kawasan Asia Tenggara karena memiliki posisi geografis yang penting dalam jalur perdagangan dan konektivitas regional. Hubungan yang semakin erat tersebut kemudian menjadi landasan bagi berkembangnya berbagai bentuk kerja sama antara kedua negara, termasuk dalam kerangka *Belt and Road Initiative* (BRI) yang diperkenalkan oleh Presiden Xi Jinping pada tahun 2013 (Yuniarto, 2021).

Belt and Road Initiative (BRI) merupakan strategi pembangunan global yang bertujuan memperkuat konektivitas dan kerja sama ekonomi antarnegara melalui pembangunan infrastruktur fisik, integrasi keuangan, dan konektivitas kebijakan. Lebih dari sekadar agenda pembangunan, BRI merupakan cerminan dari strategi besar (*grand strategy*) Tiongkok untuk memperluas pengaruh geoekonominya dan secara bertahap berupaya menggeser posisi AS dalam tatanan internasional (Doshi, 2021). Secara spasial, inisiatif ini dibangun melalui dua pilar rute utama, yaitu *Silk Road Economic Belt* (jalur darat) yang menghubungkan Tiongkok dengan Eropa melalui Asia Tengah, dan *Maritime Silk Road* (jalur maritim) yang menghubungkan pesisir Tiongkok dengan Asia Tenggara, Asia Selatan, Afrika, hingga Eropa melalui jalur laut (Rolland, 2017).

Gambar 1.1 Rute Belt and Road Initiative (BRI)



Sumber: Retizen Republika., 2025

Peta di atas menunjukkan bahwa BRI adalah visi pembangunan dengan skala geoekonomi yang masif, di mana Tiongkok berupaya membangun jaringan konektivitas global. Dalam perkembangannya, BRI menjadi salah satu bentuk kerja sama internasional yang mendorong peningkatan pembangunan infrastruktur, terutama bagi negara-negara berkembang yang membutuhkan dukungan pembiayaan (Nurussama & Amalia, 2020). Kawasan Asia Tenggara menjadi salah satu titik fokus implementasi BRI karena posisinya yang berada pada persimpangan jalur perdagangan maritim dunia.

Dalam konteks tersebut, Indonesia memiliki posisi strategis karena letaknya berada di jalur penghubung antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik, serta mengontrol jalur pelayaran vital di Selat Malaka, menjadikannya sebagai chokepoint maritim yang tidak dapat diabaikan oleh Tiongkok dalam arsitektur BRI (Laksmiana, 2019). Lebih dari sekadar titik simpul ekonomi, posisi ini juga menempatkan Indonesia dan kawasan Asia Tenggara secara umum sebagai arena persimpangan pengaruh (*where great powers meet*) bagi rivalitas strategis antara Tiongkok dan Amerika Serikat (Shambaugh, 2020). Kondisi tersebut mencerminkan dinamika tatanan hierarkis di kawasan Asia Timur, di mana negara-negara yang lebih kecil mengakui realitas dominasi kekuatan besar, namun secara aktif mengelola pengaruhnya agar tidak tunduk pada satu hegemon tunggal (Goh, 2013).

Dalam konteks ini, Indonesia berupaya melakukan pelibatan terhadap berbagai kekuatan besar (*omni-enmeshment*) dan penyeimbangan yang kompleks (*complex balancing*) untuk menjaga otonomi strategisnya di tengah penetrasi geoekonomi Tiongkok melalui BRI. Bagi Indonesia, kerja sama dalam kerangka BRI menjadi peluang strategis dalam upaya mempercepat pembangunan nasional. Kebijakan ini tidak lepas dari orientasi developmentalisme Presiden Joko Widodo yang menjadikan percepatan infrastruktur sebagai instrumen utama untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengonsolidasikan legitimasi pemerintahannya di era pasca-reformasi (Mietzner, 2018).

Dalam perspektif ekonomi politik, orientasi developmentalisme ini bukan semata-mata respons terhadap kebutuhan objektif pembangunan, melainkan juga bagian dari upaya mempertahankan legitimasi negara dan mengakomodasi akumulasi kapital di tengah tekanan hiper-globalisasi (Carroll et al., 2022). Kebutuhan untuk terus memacu pertumbuhan ekonomi melalui infrastruktur membuka ruang masuknya modal berskala besar, yang dalam konteks saat ini banyak disuplai oleh Tiongkok melalui skema BRI. Dengan demikian, penerimaan Indonesia terhadap BRI tidak hanya didorong oleh kebutuhan fiskal, tetapi juga oleh logika politik ekonomi domestik yang mengharuskan negara terus menunjukkan prestise pembangunan.

Pemerintah Indonesia memandang BRI sebagai bagian penting dari agenda pembangunan yang sejalan dengan visi Nawacita dan konsep Poros Maritim Dunia. Hal ini ditegaskan dalam pernyataan resmi pemerintah pada Belt and Road Forum for International Cooperation di Beijing tahun 2023, di mana Indonesia menekankan pentingnya BRI sebagai instrumen untuk mempercepat konektivitas dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif (Cabinet Secretariat of The Republik of Indonesia, 2023).

Implementasi kerja sama ini tampak nyata melalui peningkatan investasi yang signifikan. Posisi Tiongkok sebagai mitra strategis semakin diperkuat dengan data realisasi

investasi terbaru. Jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, tren ini menunjukkan kenaikan yang konsisten mengingat realisasi investasi Tiongkok sepanjang tahun 2022 telah mencapai 8,2 miliar dolar AS, meningkat signifikan dibandingkan 4,8 miliar dolar AS pada tahun 2021 (BKPM, 2023).

Secara umum, Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM melaporkan bahwa total realisasi investasi di Indonesia mencapai Rp465,2 triliun pada kuartal I-2025, atau setara 24,4 persen dari target tahunan sebesar Rp1.905,6 triliun. Dari total tersebut, dominasi investasi dari kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara terlihat jelas pada data periode tersebut. Berdasarkan data Kementerian Investasi/BKPM Kuartal I-2025, Singapura menduduki posisi pertama dengan realisasi investasi sebesar 4,58 miliar dolar AS, diikuti oleh Hongkong di posisi kedua sebesar 2,2 miliar dolar AS, dan R.R. Tiongkok di posisi ketiga sebesar 1,7 miliar dolar AS (BKPM, 2025).

Rincian mengenai sepuluh negara penanam modal asing terbesar di Indonesia dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 1.1 10 Negara Penanam Modal Asing Terbesar di Indonesia

Peringkat	Negara	Nilai Realisasi Investasi
1.	Singapura	USD 4,8 Miliar
2.	Hongkong	USD 2,2 Miliar
3.	Tiongkok	USD 1,7 Miliar
4.	Malaysia	USD 1,03 Miliar
5.	Jepang	USD 1,03 Miliar
6.	Amerika Serikat	USD 802,16 Juta
7.	Korea Selatan	USD 683,29 Juta
8.	Belanda	USD 403,87 Juta

9.	Kepulauan Virgin Inggris	USD 173,69 Juta
10.	Inggris	USD 149,66 Juta

Sumber: IDN Times 2025

Investasi tersebut diarahkan pada sektor-sektor tulang punggung perekonomian nasional, yang secara representatif diwujudkan melalui tiga proyek strategis, yaitu Kereta Cepat Jakarta–Bandung (KCJB) pada sektor transportasi, Kawasan Industri Morowali pada sektor hilirisasi industri, dan PLTU Jawa 7 pada sektor ketahanan energi.

Namun demikian, pelibatan kekuatan besar pada sektor-sektor vital domestik secara inheren tidak hanya menghadirkan peluang, tetapi juga menuntut adanya pengelolaan yang tepat agar manfaat yang diperoleh dapat mendukung kepentingan nasional secara optimal. Di satu sisi, Indonesia memperoleh peluang percepatan pembangunan infrastruktur dan penguatan konektivitas ekonomi. Namun di sisi lain, proyek BRI seringkali tidak sekadar membangun jalan fisik, tetapi juga menjadi instrumen yang memperluas pengaruh politik Tiongkok dan membatasi ruang gerak kebijakan negara penerima (Hillman, 2020). Dalam perspektif geoekonomi, fenomena ini mencerminkan penggunaan economic statecraft oleh Tiongkok, di mana instrumen ekonomi seperti pembiayaan infrastruktur dan kendali rantai pasok dimanfaatkan secara strategis untuk mendorong ketergantungan asimetris dan tujuan geopolitik (Wigell et al., 2020).

Konsekuensinya, infrastruktur tidak lagi bersifat netral secara politik, melainkan berfungsi sebagai medium hegemoni yang membatasi ruang gerak regulasi negara penerima. Risiko ketergantungan dan permasalahan empiris ini terlihat jelas pada ketiga proyek strategis tersebut. Pada proyek KCJB, ancaman pembengkakan biaya (*cost overrun*) dan risiko jebakan utang mengancam fiskal negara. Di Kawasan Industri Morowali, dominasi modal asing memunculkan eksternalitas negatif berupa insiden konflik ketenagakerjaan antara pekerja lokal dan Tenaga Kerja Asing Tiongkok, ancaman

kerusakan lingkungan akibat teknologi smelter yang tidak ramah, serta monopoli rantai pasok produk rendah nilai. Sementara itu, pada proyek PLTU Jawa 7, terdapat risiko ketergantungan pada infrastruktur energi berpolusi dan potensi kehilangan kendali atas aset vital. Kondisi-kondisi bermasalah ini menegaskan bahwa ketergantungan pada pembiayaan asing, dominasi teknologi asing, potensi risiko fiskal (jebakan utang), serta ancaman terhadap kedaulatan regulasi menjadi tantangan serius yang tidak dapat diabaikan (World Bank, 2021). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kerja sama infrastruktur tidak hanya berkaitan dengan pembangunan fisik semata, tetapi juga berkaitan dengan upaya menjaga kepentingan nasional agar tidak terpinggirkan oleh kepentingan kekuatan besar (Antara News, 2023).

Fenomena ini menempatkan Indonesia pada posisi dilematis. Indonesia tidak dapat menolak kerja sama BRI karena membutuhkan dukungan investasi untuk percepatan pembangunan nasional, namun juga tidak dapat menerimanya secara pasif tanpa mempertimbangkan risiko ketergantungan. Keputusan ini mencerminkan kepentingan Indonesia untuk menjaga otonomi strategisnya di tengah arus persaingan kekuatan besar, suatu posisi yang telah lama menjadi ciri khas politik luar negeri negara-negara Asia Tenggara (Acharya & Tan, 2007).

Dinamika ini secara jelas menggambarkan relasi "*Rusa dan Naga*" di Asia Tenggara (Emmerson, 2020), di mana negara-negara yang lebih kecil (*rusa*) harus cerdas bertahan di tengah dominasi Tiongkok (*naga*) tanpa harus melakukan konfrontasi terbuka maupun tunduk secara penuh. Sebagaimana negara-negara ASEAN lainnya, Indonesia menyadari bahwa menolak proyek BRI sama sekali bukanlah opsi yang realistis, namun menerimanya tanpa perencanaan sama berbahayanya. Oleh karena itu, hedging menjadi mekanisme pertahanan yang paling rasional untuk tetap memetik manfaat dari "*naga*" tanpa menjadi mangsanya.

Strategi hedging harus diterapkan karena adanya kekosongan perlindungan dalam Joint Statement antara Indonesia dan Tiongkok. Jika kita bedah dokumen tersebut dengan kacamata ekonomi politik, isi perjanjian itu ternyata hanya menjanjikan kerja sama yang saling menguntungkan secara tertulis namun gagal memberi jaminan keamanan ketika terjadi ketimpangan kekuatan ekonomi di lapangan. Kondisi ini menciptakan celah berbahaya di mana Indonesia terikat pada komitmen diplomatik tingkat tinggi namun pada saat yang sama menghadapi risiko nyata berupa ketergantungan ekonomi dan potensi campur tangan kebijakan asing. Jika hanya mengandalkan isi Joint Statement tanpa strategi penyangga, posisi Indonesia akan sangat rentan dan mudah ditekan. Karena itulah hedging dipilih sebagai solusi rasional untuk menambal kekurangan tersebut sehingga Indonesia tetap bisa memenuhi janji pembangunan sesuai perjanjian namun dengan tetap memegang kendali penuh agar kedaulatan dan otonomi kebijakan dalam negeri tidak ikut tergadaikan.

Dalam konteks tersebut, pemerintah Indonesia perlu menjalankan kebijakan yang mampu mengarahkan kerja sama pembangunan agar tetap memberikan kontribusi positif, sekaligus memitigasi potensi kerugian bagi perekonomian nasional. Strategi semacam ini dalam studi Hubungan Internasional dikenal sebagai strategi *hedging*, yaitu pendekatan yang memungkinkan negara untuk menjaga fleksibilitas kebijakan dengan mengombinasikan upaya memperoleh manfaat sekaligus menjaga kehati-hatian terhadap potensi risiko (Kuik, 2016).

Melalui pendekatan *hedging*, Indonesia berupaya mengombinasikan dua pilar utama yaitu, *Returns-Maximizing Options* (upaya memaksimalkan keuntungan) dan *Risk-Contingency Options* (upaya mitigasi risiko). Pada pilar *Returns-Maximizing*, Indonesia secara pragmatis menerima investasi dan teknologi Tiongkok, namun mengikatnya pada regulasi domestik melalui penolakan jaminan pemerintah (*sovereign guarantee*) dan penguasaan saham mayoritas BUMN di proyek KCJB, serta kewajiban transfer teknologi.

Sementara itu, pada pilar *Risk-Contingency*, Indonesia melakukan diversifikasi mitra ekonomi dan penolakan dominasi politik, yang terlihat dari penegakan kebijakan larangan ekspor nikel mentah untuk memaksa hilirisasi di Morowali, hingga penerapan skema *Build Own Operate Transfer* (BOOT) dan kewajiban Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) di PLTU Jawa 7.

Meskipun kerja sama Indonesia–Tiongkok dalam kerangka *Belt and Road Initiative* (BRI) telah banyak dikaji, masih terdapat kesenjangan penelitian yang belum dibahas secara mendalam. Berdasarkan telaah terhadap beberapa penelitian terdahulu, sebagian besar penelitian sebelumnya lebih banyak membahas pengaruh BRI terhadap pembangunan ekonomi, investasi, maupun posisi Indonesia dalam dinamika kerja sama internasional. Namun demikian, penelitian-penelitian tersebut masih cenderung membahas aspek-aspek tersebut secara terpisah dan belum menghubungkan secara utuh antara kerja sama infrastruktur, kebijakan hedging Indonesia, dan manfaat ekonomi yang diperoleh. Selain itu, penelitian sebelumnya juga belum menempatkan pilar *Returns-Maximizing Options* dan *Risk-Contingency Options* sebagai lensa utama untuk membaca bagaimana Indonesia mengelola paradoks keuntungan dan risiko dalam kerja sama tersebut.

Penelitian Zuliyani dan Alfian (2024) membahas pengaruh Belt and Road Initiative terhadap pembangunan ekonomi Indonesia, namun belum mengaitkannya secara langsung dengan kebijakan hedging Indonesia dalam kerja sama tersebut. Sementara itu, Nahak dan Kalisang (2025) menyoroti keikutsertaan Indonesia dalam BRICS sebagai upaya diversifikasi ekonomi, tetapi belum menjelaskan keterkaitannya dengan kerja sama infrastruktur dalam kerangka BRI. Penelitian Putri et al. (2025) membahas identitas politik luar negeri Indonesia yang non-blok, namun belum memberikan gambaran empiris mengenai praktik kerja sama infrastruktur. Di sisi lain, penelitian Pratista et al. (2025) dan Gusriandari et al. (2024) membahas proyek infrastruktur dan pembangunan konektivitas,

tetapi belum menelaah secara mendalam bagaimana Indonesia mengelola risiko ketergantungan untuk mendukung pembangunan ekonomi nasional. Penelitian-penelitian tersebut juga belum menunjukkan secara spesifik bagaimana pilar hedging tercermin dalam pengambilan kebijakan Indonesia pada proyek-proyek strategis seperti KCJB, Morowali, dan PLTU Jawa 7.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa penelitian sebelumnya masih belum menggabungkan aspek kerja sama infrastruktur, strategi hedging, dan manfaat ekonomi dalam satu pembahasan yang utuh. Padahal, memahami bagaimana Indonesia mengelola kerja sama dengan Tiongkok dalam kerangka BRI penting untuk mengetahui arah kerja sama pembangunan Indonesia di tengah dinamika ekonomi global. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menganalisis bagaimana strategi *hedging* Indonesia yang mencakup *Returns-Maximizing Options* dan *Risk-Contingency Options* tercermin dalam kebijakan kerja sama infrastruktur dengan Tiongkok dalam kerangka *Belt and Road Initiative* (BRI), serta menjelaskan manfaat ekonomi yang diperoleh Indonesia dari kerja sama tersebut. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan analisis pada hubungan antara strategi hedging, kerja sama infrastruktur, dan manfaat ekonomi dalam konteks Indonesia–Tiongkok.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi hedging Indonesia yang mencakup *Returns-Maximizing Options* dan *Risk-Contingency Options* tercermin dalam kebijakan kerja sama infrastruktur dengan Tiongkok dalam kerangka *Belt and Road Initiative* pada proyek Kereta Cepat Jakarta–Bandung, Kawasan Industri Morowali, dan PLTU

Jawa 7, serta bagaimana manfaat ekonomi yang diperoleh Indonesia dari implementasi strategi tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki dua tujuan, yaitu:

1. Menganalisis strategi hedging Indonesia, yang mencakup *Returns-Maximizing Options*) dan *Risk-Contingency Options*, yang tercermin dalam kebijakan dan praktik kerja sama infrastruktur dengan Tiongkok dalam kerangka Belt and Road Initiative pada proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung, Kawasan Industri Morowali, dan PLTU Jawa 7.
2. Menjelaskan manfaat ekonomi yang diperoleh Indonesia dari implementasi strategi hedging tersebut dalam kebijakan dan praktik kerja sama infrastruktur dengan Tiongkok dalam kerangka Belt and Road Initiative.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis/Konseptual

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian hubungan internasional, khususnya mengenai strategi negara berkembang dalam mengelola kerja sama ekonomi dan infrastruktur dengan kekuatan besar. Analisis terhadap kerja sama infrastruktur Indonesia–Tiongkok dalam kerangka Belt and Road Initiative (BRI) diharapkan dapat menjadi referensi akademik dalam pengembangan teori strategic hedging (Kuik, 2016), terutama dalam mengoperasionalkan komponen utama *Returns-Maximizing Options* dan *Risk-Contingency Options* pada sektor infrastruktur strategis. Penelitian ini juga memberikan perspektif empiris bagaimana paradoks antara

pemanfaatan keuntungan ekonomi dan mitigasi risiko ketergantungan dapat berjalan secara simultan tanpa mengorbankan kedaulatan nasional.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah Indonesia dalam merumuskan kebijakan kerja sama infrastruktur dengan kekuatan besar, khususnya Tiongkok, agar tetap berorientasi pada kepentingan nasional. Temuan mengenai penerapan binding-engagement seperti penolakan jaminan pemerintah dan kewajiban TKDN serta economic-diversification seperti kebijakan hilirisasi sumber daya alam diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan best practice bagi lembaga terkait dalam mengelola investasi asing, menjaga kedaulatan fiskal dan regulasi, serta memastikan bahwa proyek-proyek strategis memberikan manfaat ekonomi yang berkelanjutan bagi pembangunan nasional.