
ANALISIS MODEL POLITIK BIROKRATIK: ALASAN INDONESIA MEMILIH TIONGKOK SEBAGAI MITRA KERJASAMA PEMBANGUNAN KCJB

I Komang Doni Kurniawan¹⁾, Sukma Sushanti²⁾, A.A Ayu Intan Parameswari³⁾

^{1,2,3)} Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana

Abstrak

Penelitian ini membahas terkait proses lahirnya kebijakan Indonesia memilih Tiongkok sebagai mitra kerjasama. Penulis menggunakan konsep model politik birokratik menurut Graham T Alisson sebagai pisau analisis. Konsep ini menjelaskan bahwa keputusan pemerintah Indonesia dalam memilih Tiongkok merupakan resultan politik yang melibatkan berbagai elemen dalam birokrasi. Hal tersebut dipengaruhi oleh keputusan berkualitas, peran agen sebagai pemain, pembingkaihan isu, pembuatan peraturan hingga pengaruh dari kompleksitas aksi bersama. Tumpang tindih kepentingan dari beberapa kementerian yang terlibat mengalami tarik ulur negosiasi sehingga keputusan yang lahir merupakan bagian dari proses sosial/politik bukan dari pertimbangan rasional individu.

Kata-kunci: Kebijakan Luar Negeri, Model Politik Birokratik, Resultan Politik, birokrasi

Abstract

This research analyzes the process of the Indonesia's policy choosing China as a cooperation partner. The author uses the concept of the bureaucratic political model according to Graham T Alisson as an analytical tool. This concept explains that the Indonesian government's decision to choose China is a political resultant that involves various elements in the bureaucracy. It is influenced by quality decisions, the role of agents as players, framing issues, making regulations to the influence of the complexity of collective action. The overlapping interests of several ministries involved experience tug-of-war negotiations so that the decisions born are part of the social/political process not from individual rational considerations.

Keywords: Foreign Policy, Bureaucratic Political Model, Political Resultant, bureaucracy

Kontak Penulis

I Komang Doni Kurniawan
Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana
Jl. Jend. Sudirman, Daging Puri Klod, Kec. Denpasar Barat, Kota Denpasar, Bali 80234
Telp: 6285792631112
E-mail: donikurniaone01@gmail.com

PENDAHULUAN

Indonesia melakukan kerjasama pembangunan kereta cepat dengan Tiongkok pada tahun 2015 dan proyeknya masih berjalan sampai saat ini. Kesepakatan ini terbentuk pun tidak lepas dari berbagai dinamika negosiasi yang terjadi. Keputusan memilih Tiongkok dilakukan Indonesia sebagai mitra kerjasama juga sempat menjadi dilema, hal ini disebabkan karena terdapat perebutan proyek pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung (KCJB) antara Tiongkok dan Jepang (Uyun, 2017). Secara hubungan kedua negara ini merupakan mitra kerjasama Indonesia strategis yang telah banyak melakukan kerjasama sejak lama.

Pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung mejadi salah satu pembangunan infrastruktur prioritas yang diharapkan dapat menjadi harapan baru untuk Indonesia. Sehingga dalam pengerjaannya membutuhkan pertimbangan yang matang termasuk memperhatikan keberlanjutannya sehingga tidak menjadi beban negara.

Pembangunan kereta cepat ini sebenarnya telah diinisiasi sejak tahun 2008 pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, melalui Bappenas dan Kementerian Perhubungan. Rencana pembangunan kereta cepat awalnya akan dibangun dengan jangkauan wilayah meliputi Jakarta-Surabaya. Namun, setelah kembali dilanjutkan oleh pemerintahan Joko Widodo, rute kereta cepat mengalami perubahan menjadi Jakarta-Bandung, dengan asumsi daerah yang akan dilewati ini dimasa depan akan mengalami pertumbuhan yang pesat (Kurniawati, 2018). Pertumbuhan ekonomi inilah yang dinilai perlu fasilitas pendukung agar percepatan dapat berjalan maksimal.

Mega proyek strategis pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung telah menarik perhatian dua negara yang cakap dalam pengambangan perkeretaapian, yaitu Jepang dan Tiongkok. Jika ditilik dari kronologisnya, setelah pada bulan Maret 2015 pemerintah menyepakati

pembangunan Kereta cepat Jakarta-Bandung dalam rapat pembahasan angkutan kota terintegrasi, Jepang melalui JICA (*Japan International Cooperation Agency*) dan Tiongkok pada Agustus 2015 sama-sama menawarkan pra-studi kelayakannya. Masing-masing negara kemudian memberikan penawarannya.

Jepang memberikan tawaran pinjaman pendanaan dengan bunga rendah sebesar 0,1 persen dan juga pengalaman mapan yang telah dimiliki Jepang sebagai negara dengan tingkat keamanan tinggi dalam pengembangan teknologi kereta cepat dan bahkan beberapa jenis kereta cepatnya bisa dikatakan nihil kecelakaan (Uyun, 2017). Sementara itu, Tiongkok menawarkan suku bunga lebih tinggi yaitu sebesar 2 persen pertahunnya tapi dalam jangka waktu yang lebih panjang,. Tiongkok menjanjikan skema tanpa APBN diganti dengan *Bussiness to Bussiness* (Yamin, 2018).

Dilihat dari skala kerjasama dan juga lama waktu hubungan, Indonesia telah memiliki hubungan kerjasama ekonomi yang lebih lama dengan Jepang. Bagi Indonesia Jepang adalah negara dengan pemberi bantuan terbesar mencapai 668 triliun rupiah. Sebaliknya, Jepang juga menjadikan Indonesia sebagai negara penerima ODA (*Official Development Assistance*) terbesar (JICA, 2018). Jika dilihat dalam kurun waktu 1999 sampai dengan tahun 2015 investasi Jepang di Indonesia dibandingkan dengan Tiongkok juga terpaut jauh, hal ini dapat dilihat dalam gambar dibawah.

Gambar 1. Perbandingan Investasi Tiongkok dan Jepang di Indonesia 1999-2015 (Juta US\$)

TAHUN	TIONGKOK	JEPANG
1999	2,525.4	4,139,256.4
2000	2,525.4	1,963,639.2
2001	6,516.4	863,272.2
2002	5,763.9	433,667.7
2003	9,764.5	764,072.3
2004	11,126.4	785,664.9
2005	44,874.4	889,150.4
2006	23,869.8	986,208.5
2007	14,722.6	626,866.1
2008	136,277.7	1,099,610.6
2009	50,830.0	708,762.6
2010	173,646.2	712,599.0
2011	128,229.9	1,516,063.1
2012	140,969.1	2,456,894.0
2013	296,882.9	4,172,894.0
2014	800,029.3	2,705,131.3
2015	628,337.3	2,876,990.1
TOTAL	2,474,365.8	28,240,789.3

Sumber: <https://www.bkpm.go.id/>

Hal penting lain yang menjadi rujukan mengapa Jepang dianggap lebih berkompeten dalam pembangunan KCJB, yakni pengalamannya dalam pembangunan serupa di negaranya. Jepang memulai proyek kereta cepat pertamanya pada tahun 1964, yang dinamai *Shinkansen*. Panjang rel kereta cepat yang sudah dibangun Jepang mencapai 27,042 km. Dari segi teknologi, Jepang memiliki teknologi dengan tingkat keamanan yang sangat tinggi dan berhasil memecahkan rekor kecepatan dunia dengan kereta yang memiliki kecepatan 603 km/jam. Jika dibandingkan dengan Tiongkok yang baru memulai proyek kereta cepat di negaranya pada tahun 2007. Panjang lintasan yang telah berhasil Tiongkok bangun mencapai 8.358 km, termasuk memiliki pertumbuhan yang cepat jika dilihat dari tahun berdiri hingga 2010 (Darmaliza, 2019). Namun, dilihat dari segi jam terbang Jepang tetap memiliki pengalaman yang lebih panjang terkait pembangunan kereta cepat

Jika dibuatkan perbandingan dari segi ekonomi dan bisnisnya, Jepang melalui utusannya menjelaskan bahwa telah berusaha memenuhi permintaan pemerintah Indonesia. Rencana awalnya penawaran Jepang yang meminta jaminan pemerintah seluruhnya diubah menjadi tidak harus seluruhnya. Berkaitan dengan kepemilikan saham, Jepang pun memberikan penawaran untuk memberikan saham kepemilikan sekitar tujuh puluh lima hingga seratus persen kepada pemerintah Indonesia. Sedangkan Tiongkok, dalam proposal penawarannya, perihal kepemilikan saham Tiongkok mengajukan skema kepemilikan saham untuk Indonesia sebesar enam puluh persen dan sebesar empat puluh persen akan dipegang oleh Tiongkok (Wulandari, 2015).

Dalam beberapa penilaian terkait proposal yang diajukan sebagai rancangan perencanaan pembangunan, proposal Jepang dianggap lebih baik daripada Tiongkok karena studi kelayakan dan juga *feasibilitasnya* pertimbangan ekonominya yang lebih rasional. Selain itu

proposal yang diajukan pun cukup teknis sehingga memiliki kedetailan perencanaan, menurut Menteri Koordinator Perekonomian, Sofyan Djalil (Tempo.co, 2016). Apalagi usaha Jepang dalam mempersiapkan proposal dengan studi kelayakan telah dimulai pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dengan menelan pendanaan sebesar 6,7 miliar dan kemudian mendapatkan dana hibah sebesar 3,5 US\$ atau setara dengan 45 miliar. Dalam konteks politik tentunya hal ini harus jauh dipertimbangkan, lantaran negara tidak mungkin secara Cuma-cuma menghabiskan dana dengan besaran demikian tanpa mendapatkan timbal balik.

Komparasi perbandingan penawaran dan tingkat kerjasama Indonesia dengan Tiongkok dan Jepang, secara data menjelaskan bahwa Jepang memiliki keunggulan yang signifikan dari besaran investasi yang dilakukan di Indonesia. Termasuk dalam hal pembuatan kereta cepat, tawaran Jepang unggul dalam hal bunga rendah, pembagian saham dan pengalaman keunggulan teknologi. Namun, Tiongkok unggul dalam pemenuhan permintaan pemerintah yang menginginkan skema *B to B*, yang mensyaratkan tidak menggunakan dana APBN sebagai penjamin proyek, jangka waktu pinjaman yang lama serta adanya tawaran transfer teknologi.

Berdasarkan uraian tersebut, menarik kemudiam menelaah lebih dalam terkait keputusan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam memilih Tiongkok sebagai mitra kerjasama membangun kereta cepat Jakarta-Bandung. Mengingat dilihat dari komparasi hubunga Indonesia dengan kedua negara tersebut memiliki kecondongan Indonesia lebih sering membangun kerjasama dengan Jepang. Berbagai penelitian pun telah berusaha mencari jawaban alasannya, dan berbagai data menunjukkan bahwa alasan yang melatarbelakangi hanyalah berkuat pada keinginan pemerintah yang terpenuhi dengan skema *B to B* dan adanya transfer teknologi (kompas.com, 2021). Faktor inilah yang

kemudian banyak ditekankan menjadi alasan logis pemilihan Tiongkok sebagai mitra kerjasama.

Berdasarkan hal itu, perlu rasanya menilik lebih dalam lagi terkait faktor-faktor lain yang melatarbelakangi lahirnya kebijakan tersebut. Mengingat keputusan suatu pemerintahan tidak lepas juga dari muatan politik. Melihat lebih kedalam terkait proses pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Mengingat, keputusan ini jika dilihat dari kronologis penawaran memiliki kompleksitas yang tidak hanya diperhatikan lewat kalkulasi perbandingan kualitatif penawaran. Namun, lebih jauh, terdapat sebuah perpaduan kepentingan dan pertimbangan yang dilakukan oleh serangkaian pengambil kebijakan yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia, sehingga pada akhirnya memutuskan memilih Tiongkok sebagai mitra kerjasama.

Dalam penyusunan, penulis menggunakan empat literatur sebagai kajian pustaka. Tulisan pertama—*“Keputusan Indonesia memilih Cina (Tiongkok) sebagai Mitra Kerjasama Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung,”* oleh Supriatna (2017). Tulisan ini menjelaskan terkait alasan Indonesia memilih Tiongkok sebagai mitra kerjasama menggunakan model aktor rasional sebagai pisau analisis. Tulisan ini membantu penulis melihat pertimbangan Indonesia dalam mengambil keputusan dengan menempatkan kalkulasi untung dan rugi sebagai parameter penentunya. Namun, tulisan ini belum banyak menjelaskan lebih dalam kompleksitas pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai lembaga pemerintahan yang pada saat itu menjadi faktor penting dalam pemilihan Tiongkok oleh menteri BUMN dengan skema *b to b*.

Tulisan kedua—*“Krisis Rohingya di United Nations Security Council: Analisa Politik Birokratik”* oleh Azizah dan Nurastuti (2018). Tulisan ini memberikan penjelasan kepada penulis terkait pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor dan kompleksitas birokrasi melalui sudut pandang model politik

birokratik. Dalam pengambilan sebuah keputusan akan menciptakan proses tawar – menawar dengan kepentingannya tersendiri serta seperangkat alat dan pengaruh yang menjadi faktor penentu tercapainya sebuah keputusan. Penulis mendapatkan pemahaman terkait keputusan yang tidak berasal dari aktor tunggal melainkan sebuah birokrasi kompleks yang berdiri dengan posisinya masing-masing. Tulisan ini, menjelaskan pengambilan keputusan dalam tingkat sistem internasional yang melibatkan organisasi internasional dan negara-negara khususnya dalam hal ini kasus Rohingya. Maka dari itu, untuk memberikan gambaran yang lebih mendalam dan relevan dengan konteks penelitian penulis. Tulisan ketiga ini akan membantu penulis untuk memahami lebih dalam terkait model politik birokratik.

Tulisan karya Trisha (2023) berjudul *“Proses Pengambilan Kebijakan Pembatasan Perjalanan Pantai Gading dalam Menghadapi Pandemi Covid-19 Tahun 2020”* Tulisan ini menjelaskan terkait tumpang tindih kepentingan antara lembaga pemerintahan dalam upaya melahirkan kebijakan pada masa covid-19. Tulisan ini menjelaskan proses lahirnya sebuah kebijakan dari sudut pandang model politik birokratik melibatkan berbagai pihak berkepentingan dan pengambilan keputusan pada akhirnya berasal dari hasil negosiasi kepentingan yang saling dikurangi masing-masing. Tulisan ini memberikan manfaat bagi penulis dalam memahami oprasionalisasi konsep model politik birokratik dalam melihat konteks lahirnya kebijakan yang melibatkan aktor domestik lembaga pemerintahan negara.

Penelitian ini berupaya menganalisis proses pengambilan keputusan Indonesia dalam memilih Tiongkok sebagai mitra kerjasama investasi pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung. Terlibatnya berbagai lembaga pemerintahan serta ditunjukkanya menteri BUMN sebagai penentu mitra kerjasama menjadi hal menarik untuk ditelisik lebih dalam.

Kurniawan, I.K.D., Sushanti, S., Parameswari, A.A.A.I. (*International Corporation Association*) dalam usaha membangun kereta cepat yang akan menghubungkan Jakarta dengan Surabaya. Dengan pertimbangan bahwa rute Jakarta-Surabaya yang diperkirakan memiliki panjang 730 km akan menelan biaya yang besar.

Pada tahun 2012, dengan melihat potensi pertumbuhan ekonomi Jakarta-Bandung, wacana terkait pembangunan kereta cepat bergulir kembali (Liputan6.com, 2016). Maret 2012, kedua negara mempersiapkan perencanaan yang serius melalui sebuah forum seminar yang bertajuk '*Prfeasibility Study of The Jakarta-Bandung High Speed Railway PPP Project*,' Pemerintah Indonesia bersama Kementerian Pertanahan, Infrastruktur, Transportasi dan Pariwisata (MLTI) Jepang membuat sebuah perencanaan untuk membangun kereta api super cepat Jakarta-Bandung sepanjang 144 kilometer (Republikan.com, 2012).

Pendanaan dari perencanaan ini pun diperkirakan menelan anggaran biaya sekitar Rp 56,108 triliun. Kementerian Perhubungan saat itu, Tundjung Inderawan menyebutkan bahwa pembiayaan proyek kereta super cepat rencananya akan menggunakan skema '*Public Privat Partnership*' (PPP). Sayangnya, dalam proses lanjutannya pemerintah terkesan tidak memiliki *political will* untuk melanjutkan proyek tersebut sehingga proyek pembangunan kereta super cepat ini jalan ditempat alias tidak berlanjut.

Pada tahun 2014, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah resmi selesai menjabat dan digantikan oleh Presiden Joko Widodo. Dalam semangat visinya yang ingin meningkatkan pertumbuhan ekonomi, termasuk tertuang dalam RPJMN yang direncanakan mencapai pertumbuhan 5 – 6 persen, hal tersebut dapat didukung salah satunya dengan meningkatkan moda transportasi di Pulau Jawa sebagai sentral ekonomi Indonesia (Liputan6.com, 2016).

Studi kelayakan secara penuh dimulai kembali pada tahun 2014 awal oleh Jepang. Dana yang

METODE

Jenis penelitian penulis adalah eksploratif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini berupa data deskriptif yang dianalisis menggunakan teori dan konsep. Penulis menggunakan konsep model politik birokratik dalam membantu penulis menjawab rumusan masalah dalam penelitian. Unit analisis penelitian ini adalah interaksi lembaga birokrasi yang meliputi presiden dan menteri-menetrinya.

Penulis menggunakan teknik *coding* dalam menganalisis data. Tahapan *coding* yang dilakukan penulis yaitu *first cycle coding* meliputi pendeskripsian, penginisialan, dan penghubungan. Selanjutnya *second cycle coding* adalah tahapan menyederhanakan data yang didapatkan menjadi sebuah kode-kode yang lebih mudah dipahami seperti; aktor yang terlibat, faktor yang memengaruhi pengambilan keputusan, kepercayaan memengaruhi wewenang, pbingkain isu dan lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kronologis Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung

Pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung sebelum pada akhirnya diputuskan untuk dikerjakan telah mengalami kronologis yang panjang. Dimulai pada tahun 2008 dibawah Presiden ke-6 RI Susilo Bambang Yudhoyono melalui Bappenas (Badan Perencanaan nasional) bersama dengan Kementerian Perhubungan telah merancang pembangunan kereta cepat dengan rute Jakarta-Surabaya.

Bulan November 2008, dalam sebuah Festival Persahabatan, Jepang berusaha untuk menarik minat pemerintah termasuk masyarakat Indonesia untuk melihat teknologi kereta cepat Jepang yang diberikan nama *Shinkansen*. Jepang memamerkan teknologinya seraya berharap pemerintah Indonesia akan tertarik dan kemudian membuat kerjasama dengan Jepang.

Jepang pun mengambil langkah cepat dengan langsung mengusulkan skema pinjaman lunak yang akan dibantu oleh JICA (*Japan*

digunakan sebesar US\$ 3,5 juta. Pada Mei 2015, studi kelayakan pertama dirampungkan oleh Jepang. Jalurnya dirancang membentang dari Dukuh Atas di Jakarta hingga Gedebage di Bandung sejauh 140 km dengan rencana biaya US\$ 6,223 miliar.

Presiden Joko Widodo, dalam sebuah pertemuan KTT APEC ke-22 di Beijing, tepatnya pada 10-11 November 2014, sempat menjajal kereta kebanggaan yang dimiliki oleh Tiongkok, kereta cepat Beijing-Tianjin sepanjang 120 km dengan jarak tempuh hanya 33 menit. Nampaknya Xi Jinping Presiden Tiongkok berhasil memberikan *testimoni* kepada pemerintah Indonesia dengan kesamaan wilayah geografis, membuat pemerintah Indonesia jatuh cinta akan teknologi tersebut.

Kemudian, selang beberapa bulan, setelah pemerintah Indonesia melakukan penandatanganan nota kesepahaman kereta cepat Jakarta-Surabaya 800 km melibatkan *China Railway Construction Corporation Limited* dengan PT *Resteel Industry* Indonesia, di Beijing saat acara *Indonesia-China Trade Investment and Economic Forum*. Sejak saat itu, persaingan antara Jepang dan Tiongkok pun dimulai.

Pemerintah Indonesia melalui Presiden Joko Widodo menggelar rapat kabinet. Presiden dalam rapat tersebut memutuskan untuk menggelar sayembara, mempertimbangkan kedua usulan proposal. Pemerintah menyerahkan tugas tersebut kepada pihak kedua yaitu *Boston Consulting Group* (BCG) untuk menilai proposal tersebut, akan tetapi keputusan akhir tetap berada di tangan Joko Widodo sebagai Presiden (Tempo.co, 2015).

Setelah sepekan mempelajari proposal yang diajukan oleh kedua negara yaitu Tiongkok dan Jepang. *Boston Consulting Group* (BCG) kemudian memaparkan hasil analisisnya. Rapat pun berlangsung selama berjam-jam, hasilnya dipaparkan dengan kesimpulan Jepang memiliki keunggulan dalam hal kecakapan teknologi dan Tiongkok unggul dalam

Kurniawan, I.K.D., Sushanti, S., Parameswari, A.A.A.I. penawaran dampak sosial dan ekonominya. Tim BCG pun mengunggulkan penawaran Jepang karena dinilai lebih lengkap dan detail secara perencanaan. Namun, para menteri yang mendengarkan presentasi itupun tidak langsung mengambil kesimpulan. Mereka hendak melaporkan hasilnya kepada presiden (Tempo, 2015).

Proposal kedua negara yang diajukan tersebut akhirnya ditolak keduanya oleh pemerintah. Alasan penolakan dikarenakan dinilai terlalu mahal dan membutuhkan biaya yang besar. Pemerintah kemudian menyatakan bahwa proyek kereta cepat Jakarta-Bandung ini mesti dikerjakan tanpa menggunakan APBN. Keputusan tersebut kemudian membuat Jepang dan Tiongkok kembali merevisi proposalnya.

Presiden Joko Widodo kemudian menyerahkan proyek kereta cepat Jakarta-Bandung kepada Menteri BUMN, untuk menindaklanjuti pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung, dengan penekanan skema *business to business*. Sejak saat itulah, dibawah kendali Menteri BUMN Rini Soemarno, beliau memiliki kewenangan penuh dalam memutuskan kepada siapa proyek ini kemudian dilabuhkan (tirto.id, 2016). Berselang satu bulan terbentuklah konsorsium antara BUMN Indonesia dan pihak Tiongkok dengan nama PT Kereta Cepat Indonesia China (KCIC). Mulai saat itu proyek pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung resmi digarap oleh Tiongkok dengan usaha milik negaranya.

Lembaga Pemerintah yang Terlibat

Kebijakan dalam pemilihan mitra kerjasama negara dalam pembangunan KCJB melibatkan sejumlah birokrasi lembaga pemerintahan. Dalam bukunya Graham T. Allison (1999) menjelaskan konsep Politik Birokratik yang menerangkan bahwa kebijakan atau keputusan yang diambil pemerintah merupakan resultan politik, melibatkan berbagai elemen dan lembaga pemerintahan yang masing-masing memiliki kepentingannya baik secara organisasi maupun individu dalam sebuah birokrasi politik.

Sesuai dengan amanat UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Presiden berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden dalam menjalankan fungsi pemerintahan dibantu oleh menteri (hak prerogatif). Tugas dan fungsi kementerian tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Fungsi dari kementerian diantaranya menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya masing-masing. Mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya. Melakukan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya. Terakhir melaksanakan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

Berdasarkan atas tugas tersebutlah dalam hal pembuatan kebijakan khususnya perencanaan kerjasama pembangunan KCJB. Presiden sebagai kepala pemerintah berkewajiban mengambil tanggung jawab untuk merencanakan keputusan dan mempersiapkan eksekusinya. Dalam sebuah rapat kabinet yang membahas terkait angkutan terintegrasi kota khususnya LRT dan KCJB, Presiden Joko Widodo merencanakan sebuah pembangunan transportasi dalam rangka mempercepat perekonomian.

Dalam prosesnya, negara yang tertarik akan pembangunan KCJB mengundang dua negara besar yaitu Tiongkok dan Jepang, sehingga kedua negara tersebut bersaing memberikan tawaran terbaiknya. Presiden Joko Widodo kemudian sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 93 Tahun 2015 Tentang Tim Penilai Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung. Peraturan Presiden ini berisikan keputusan untuk melakukan percepatan pembangunan proyek kereta cepat Jakarta-Bandung.

Susunan keanggotaan tim penilai proyek kereta cepat Jakarta-Bandung, ditugaskan oleh presiden kepada beberapa kementerian diantaranya, Menteri Koordinator Bidang

Perekonomian sebagai ketua, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman sebagai wakil ketua, serta 4 anggota lainnya berasal dari Menteri Keuangan, Menteri Perhubungan, Menteri Badan Usaha Milik Negara, terakhir Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2015 tersebut memberikan wewenang Tim Penilai untuk melakukan kerjasama dengan konsultan internasional, biaya yang dibutuhkan pun dibiayai oleh APBN dan dalam hal ini Tim Penilai memiliki kewajiban melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden.

Dalam hal menilai proposal antara Jepang dan Tiongkok, Indonesia menggandeng konsultan independen *Boston Consulting Group* (BCG) (Tirto.id, 2016). BCG adalah salah satu perusahaan konsultan asal Amerika yang memiliki kantor di Jakarta. Perusahaan ini berfokus dalam hal menavigasi sebuah persoalan kompleks menjadi rumusan pertimbangan (bcg.com, 2023). Pemerintah menggunakan BCG sebagai konsultan untuk memberikan pertimbangan terkait kedua proposal Jepang dan Tiongkok tetapi keputusan terakhir tetap dipegang oleh presiden.

Analisi Proses Pengambilan Keputusan Pemerintah dalam Memilih Tiongkok

Sesuai dengan konsep model politik birokratik yang mengatakan bahwa keputusan atau kebijakan dari pemerintah adalah hasil dari resultan politik, tawar-menawar antar aktor-aktor yang terlibat dan memiliki kepentingan dalam memutuskan kebijakan tersebut, singkatnya keputusan berasal dari kelompok.

Hadirnya Tiongkok mengubah peta penggarapan proyek kereta cepat Jakarta-Bandung. Jepang yang dari awal telah terlibat dalam perencanaan hingga prastudi kelayakan proyek, kini harus bersaing dengan Tiongkok. Dalam posisi inilah pemerintah Indonesia mesti menentukan pilihan dengan melibatkan para menterinya.

Terlibatnya beragam aktor dalam pengambilan keputusan juga disebut sebagai pengambilan keputusan kelompok yang dipengaruhi oleh 1) Keputusan yang lebih berkualitas; 2) Masalah keagenan; prinsipal, agen, dan pemain; 3) partisipan: siapa yang bermain?; 4) aturan keputusan; 5) membingkai masalah dan menetapkan agenda; 6) pemikiran kelompok; dan 7) kompleksitas keputusan dan tindakan bersama (Alison, 1999).

Dalam hal keputusan yang lebih berkualitas memiliki arti dalam pembuatan keputusan, Presiden mempertimbangkan terkait analisis informasi secara menyeluruh. Hal ini mendorong pemerintah menyerahkan tugas pada bagian yang ahli dan menguasai medan. Tergambar dalam proses beberapa kali melaksanakan rapat terbatas dan rapat kabinet dalam rangka mendapatkan keputusan yang lebih berkualitas. Pada, 30 Maret 2015 Rapat Kabinet penugasan menteri BUMN untuk tindak lanjut kerja sama dengan Tiongkok. Pada, 13 Juli 2015 Rapat Kabinet Terbatas mengenai LRT dan KCJB. Pada, 22 September 2015 Rapat Kabinet Terbatas terkait dengan pembangunan KCJB (Tempo.co, 2016).

Masalah keagenan: Prinsipal, agen dan pemain, dalam hal ini konsep politik birokratik berusaha untuk melihat aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan. Aktor dibedakan atas prinsipal yaitu pengambil kebijakan. Seorang prinsipal membutuhkan agen dalam mengambil keputusan. Agen adalah para ahli dibidangnya. Namun dalam proses pengambilan keputusan yang menjalankan peran tidak semata-mata prinsipal dan agennya. Dalam situasi diberikan kepercayaan sebagai aktor yang ahli dibidangnya, agen tidak hanya akan memberikan referensinya berdasarkan kepentingan prinsipal, tetapi agen juga berpeluang untuk meneruskan kepentingannya karena agen adalah aktor yang aktif. Saat individu memiliki kekuatan dan mampu memengaruhi hasil dari keputusan, aktor ini disebut pemain. Kondisi seperti ini juga

memungkinkan terciptanya persaingan tujuan (Alison, 1999). Dalam hal ini yaitu para menteri yang dilibatkan oleh Presiden Jokowi.

Para menteri yang tergabung dalam Tim Penilai tersebut, dalam beberapa kesempatan telah melakukan jajak pendapat. Dalam rapat terbatas para menteri yang diberikan tanggung jawab untuk menilai kedua proposal antara Jepang dan Tiongkok saling beradu argumen. Sebagai agen dari prinsipal Menteri Perhubungan sejak awal menempatkan posisi tidak setuju untuk proyek kereta cepat Jakarta-Bandung ini digarap. Posisinya yang sempat memimpin perusahaan PT KAI (Kereta Api Indonesia) memberikan pemahaman bagi Ignasius untuk melihat bahwa proyek tersebut tidak efektif. Ignasius melihatnya dari segi jarak dan juga biaya. Menurutnya Jarak 150 km lebih cocok ditempuh menggunakan kereta api dengan kecepatan medium, selain itu daripada membangun jalur baru, Menteri Perhubungan merekomendasikan perbaikan lintasan kereta api pada jalur Karawang dan Padalarang yang berkelok serta terjal sepanjang 56 kilometer. Menurutnya lebih baik meluruskan itu dengan pembuatan jalan layang dan terowongan, biayanya hanya 6 triliun. Perjalanan pun terpankas menjadi 87 menit, sebelumnya 210 menit. Memang lebih lambat 47 menit dari rencana kereta cepat, akan tetapi ongkos tiketnya lebih murah yaitu sebesar 180 ribu (Tempo.co, 2016).

Sementara itu, Menteri Badan Usaha Milik Negara Rini Soemarno, sebagai agen tentunya kedudukan Rini Soemarno mengambil wilayah pada arena usaha negara dan melihat proyek KCJB dari sisi bisnisnya. Argumentasi yang dibawakan sejak awal oleh Menteri BUMN memang mengunggulkan proposal Tiongkok. Menurut pandangannya, proposal Tiongkok unggul daripada Jepang. Rini Soemarno menilainya dari tawaran Tiongkok yang diajukan tanpa jaminan pemerintah. Tiongkok juga menawarkan skema bisnis lain di luar kereta cepat, seperti misalkan bisnis properti dan kawasan kota mandiri.

Rini Soemarno sebagai Menteri BUMN kuat dengan argumentasinya dalam melihat skema yang diajukan Tiongkok lebih menguntungkan. Rini Soemarno menyampaikan hitung-hitungan bisnis dari proposal Tiongkok melalui skema kerjasama yang ditawarkan. Pihaknya akan membentuk konsorsium yang melibatkan empat BUMN diantaranya, PT Wijaya Karya (persero) tbk, PT Jasa Marga (persero) tbk, PT Kereta Api Indonesia (persero), dan PT Perkebunan Nusantara VIII (persero). Perusahaan ini akan menjadi satu dibawah naungan PT Pilar Sinergi BUMN Indonesia. Konsorsium ini akan bekerjasama dengan perusahaan milik negara Tiongkok dan mengerjakan proyek dengan berutang dari *China Development Bank*.

Pada kesempatan yang sama Menteri Keuangan juga memberikan pandangannya dalam rapat tersebut. Menteri Keuangan Bambang Brodjonegoro ragu akan kemampuan keuangan yang dimiliki oleh keempat BUMN yang menjadi satu konsorsium tersebut. Pasalnya perusahaan tersebut akan membiayai proyek sebesar 78 triliun rupiah. Bambang juga menambahkan fokusnya melihat kekhawatiran akan kegagalan perusahaan dalam membiayai proyek sehingga akan berdampak pada beban negara.

Menteri lain, Rizal Ramli, Menteri Koordinator Kemaritiman dan Sumber Daya berposisi sangsi akan keberpihakan yang ditunjukkan Menteri BUMN. Posisinya selaras dengan Menteri Perhubungan. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, Sofyan Djalil, posisinya memberikan banyak perspektif dari sudut pandang perjalanan pra studi kelayakan, berhubung inisiatif proyek kereta cepat Jakarta-Bandung lahir dari dua kementerian antara Kementerian PPN dan Kementerian Perhubungan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.

Dalam kondisi tujuan yang bersaing ini, pemerintah juga menggandeng pihak ketiga

Kurniawan, I.K.D., Sushanti, S., Parameswari, A.A.A.I. sebagai konsultan dalam memberikan pertimbangan kepada tim penilai yaitu *Boston Consulting Group*. Posisi BCG ini dapat juga disebut sebagai agen yang akan memberikan masukan dan pertimbangan kepada presiden. Pada saat ditugaskan selama sepekan, akhirnya BCG memaparkan perbandingan kedua proposal antara Tiongkok dan Jepang. Jepang dianggap memiliki keunggulan dalam hal pengalaman teknologi sementara Tiongkok pada tawaran dampak sosial ekonominya. Dalam hal ini BCG yang ditugaskan oleh presiden dalam menilai sayembara memenangkan Jepang, karena dinilai proposalnya lebih lengkap. (Tempo.co, 2015).

Dalam kesimpulan yang disampaikan oleh BCG bersama para menteri yang bertanggung jawab akan proyek tersebut, semuanya setuju akan apa yang dibawakan, tetapi BCG menegaskan keputusan finalnya bukan menjadi ranah perusahaannya (katadata.co.id, 2021).

Dalam penajakan pendapat tersebut menunjukkan proses *bargaining* (tawar menawar) yang dilakukan oleh para aktor. Dalam hal ini para menteri dan termasuk konsultan menjadi agen untuk memberikan pertimbangannya dalam mengambil keputusan bagi prinsipal. BCG sebagai konsultan memiliki kepentingan hanya sebatas pada penggunaan jasanya tidak dapat dikategorikan sebagai pemain. Para menteri khususnya Menteri Perhubungan dan Menteri Koordinator Kemaritiman dan Sumber Daya sebagai agen mereka memiliki tujuan sesuai dengan kapabilitasnya dalam bidang masing-masing. Tujuan tersebut pun dapat lebih dari sekadar menjalankan tugas tapi kepentingan individu. Dalam artikel (Tempo.co, 2016) Rizal Ramli sebagai Menteri Koordinator dikatakan sempat didekati oleh Jepang pasca Menteri BUMN menandatangani nota kesepahaman bersama Menteri Pembangunan dan Reformasi Tiongkok Xu Shaoshi di Beijing.

Dalam posisi yang lain, sejak ditugaskan oleh presiden untuk berhubungan dengan

Tiongkok, menteri BUMN dinilai memiliki kedekatan khusus terhadap Tiongkok, sehingga muncul spekulasi bahwa Rini Soemarno memiliki kecenderungan untuk mendukung Tiongkok. Posisi Rini Soemarno ini dapat dikatakan sebagai agen sekaligus juga pemain. Karena dalam memberikan pertimbangannya, bukan saja hal yang disampaikan adalah demi kepentingan prinsipal atau presiden. Namun dalam sikapnya tercermin terdapat sebuah kepentingan yang sedang diusahakan, baik secara individu maupun organisasi yang dalam hal ini Kementerian BUMN.

Persilangan pendapat antara para agen juga terjadi, hal ini selaras dengan konsep model politik birokratik yang menjelaskan bahwa dalam keputusan kelompok yang melibatkan banyak orang, akan muncul persaingan dalam bentuk tujuan serta kepemilikan informasi yang asimetris dalam artian tidak dimiliki sama oleh setiap aktor yang terlibat (Alisson, 1999). Dalam hal presiden sebagai prinsipal, pemahaman yang dimiliki adalah hasil dari masukan atau penyampaian dari tim ahli sekaligus staf kepresidenannya. Sementara dari sisi Kementerian Perhubungan aspek informasi yang dimiliki adalah berkaitan dengan teknis perkeretaapian karena bidangnya. Menteri Koordinator Kemaritiman dan Sumber Daya serta Menteri Keuangan memiliki fokus pada pendanaan. Mengingat latar belakang individu Rizal Ramli adalah ekonom sehingga perspektif yang digunakan adalah pendekatan ekonomi. Begitu juga Menteri Keuangan Bambang Brodjonegoro yang sangat konsen terhadap keuangan negara yang akan menjadi korban ketika proyek gagal. Rini Soemarno dari sudut pandang bisnis, sebagai menteri BUMN hal yang menjadi fokusnya adalah pengembangan ekonomi dan dampak bisnis bagi perusahaan dibawah naungannya.

Berkenaan dengan kondisi tersebutlah, antara presiden sebagai prinsipal dan para menteri serta konsultan sebagai agen memiliki kepentingan yang berbeda serta keahlian yang tidak simetris. Kompromi antara aktor tidak

mencerminkan memiliki preferensi yang sama sehingga silang pendapat sekaligus kelambanan dalam pengambilan keputusan terjadi. Disinilah politik tarik menarik itu akan terjadi. Kepentingan menjadi basis argumentasi dan keputusan pihak yang terlibat.

Dalam model politik birokratik penting untuk melihat peserta siapa yang bermain. Keputusan dalam sebuah birokrasi dapat dilihat dari aktor individunya dalam melakukan lobi keputusan, latar belakang yang bersangkutan termasuk alat yang dimiliki oleh aktor. Merujuk pada pernyataan, buku Alison (1999) melalui penjelasan bahwa *"Mereka yang ada di kantor yang sama....terkadang berbeda pandangan secara tajam hanya karena mereka adalah orang yang berbeda."*

Dalam hal keputusan pemerintah Indonesia memilih Tiongkok sebagai mitra kerjasama, sangat penting untuk melihat lingkaran presiden yang ikut terlibat dalam pengambilan keputusan tersebut. Secara tertulis pihak yang terlibat tentunya adalah kementerian yang telah disebutkan diatas serta konsultan dalam memberikan perbandingan. Namun, tidak cukup sampai disana, hal yang penting harus dilihat berikutnya adalah aktor individu yang terlibat terjun langsung dalam proses tersebut.

Karena keterbatasan sumber, penulis akan melihat latar belakang dari setiap aktor yang terlibat hanya berdasarkan atas tulisan pada artikel dan sejenisnya. Sehubungan dengan keputusan yang diambil oleh pemerintah yang dalam hal ini dilakukan oleh kepala pemerintah yaitu Presiden Joko Widodo, menugaskan kementerian BUMN yang melanjutkan proses kerjasama proyek kereta cepat Jakarta-Bandung.

Pasca rapat dengan para menteri, keputusan presiden tidak akan menggarap proyek kereta cepat, pemerintah tidak ingin menggunakan APBN dalam membiayai proyek. Saat itulah Menteri BUMN ditugaskan presiden untuk meninjau peluangnya. Kepercayaan ini

disampaikan melalui telepon melalui Kepala Staf Kepresidenan Teten Masduki. “*Bu Rini, Bapak Presiden memutuskan pemerintah tidak akan menggunakan melaksanakan proyek high speed train. Pemerintah juga tidak mau menggunakan APBN dan tidak memberi jaminan. Silahkan BUMN melihat dari sisi business to business.*” (Tempo, 2015).

Terkait keputusan presiden dalam hal ini memberikan peluang BUMN sebagai kementerian yang mengeksplorasi peluang kerjasama, memberikan sebuah petunjuk kepercayaan yang diberikan oleh Presiden Joko Widodo. Sesuai dengan model politik birokratik, sangat perlu melihat siapa pemain yang sebenarnya diberikan kepercayaan oleh presiden ini. Jika ditilik dari tulisan media (pinterpolitik.com, 2019) dengan judul tulisan “*Perlukah Jokowi Copot Rini Soemarno?*” menunjukkan kekuatan Rini Soemarno sebagai seorang menteri. Posisinya merupakan sebagai salah satu menteri yang diangkat dari kalangan profesional (konteks posisi menteri di Indonesia diduduki biasanya dari dua kalangan profesional dan kongsi partai politik). Ayah dari seorang Rini Soemarno juga merupakan orang berpengaruh pada masa pemerintahan Soekarno Presiden RI pertama. Dari segi latar belakang pendidikan, Rini Soemarno merupakan mahasiswa yang berfokus pada ekonomi di Wellesley College, Amerika Serikat (pinterpolitik.com, 2019).

Posisi Rini Soemarno sebagai Menteri BUMN dinilai banyak pihak merupakan salah satu menteri kepercayaan presiden. Rini Soemarno masuk kedalam lingkaran dalam istana sehingga pengaruhnya cukup diperhitungkan. Selain itu, bukti lainnya Rini Soemarno merupakan menteri kepercayaan dilihat dari jumlah proyek strategis yang dimiliki Presiden Joko Widodo sebagian besar melibatkan Rini Soemarno. Termasuk dalam hal banyak menjalin kerjasama dengan Tiongkok dan mempertemukan tiga bank di Indonesia dengan *China Development Bank*.

Kemampuan dan pengaruh individu menjadi hal yang penting sehingga dalam sebuah keputusan yang diambil dalam lingkup birokrasi dan melibatkan beberapa orang, memperhatikan proses tawar menawar yang dilakukan dengan keunggulan individu aktor.

Bagian aturan keputusan ini merujuk pada kaidah-kaidah yang terdapat dalam suatu organisasi yang mendukung proses pengambilan keputusan terjadi. Dalam konsep model politik birokratik, aturan keputusan ini sebenarnya adalah instrumen yang memiliki pengaruh dalam proses pembuatan keputusan. Adanya aturan akan memberikan ruang sekaligus batasan dalam pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai pihak.

Beberapa peraturan yang sempat dibuat dalam proses pengambilan kebijakan proyek KCJB adalah, Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2015 Tentang Tim Penilai Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung. Peraturan ini berisikan tentang tugas dan wewenang dari Tim Penilai dalam membantu presiden untuk menentukan keputusan, akan tetapi dalam peraturan tersebut juga ditekankan terkait segala hasil pertimbangan akan dilaporkan kepada presiden.

Dalam peraturan tersebut sesuai dengan konsep model politik birokratik mengenai aturan keputusan merupakan bentuk dari faktor yang memengaruhi pengambilan keputusan. Sehingga proses tawar menawar dalam hal ini seringkali dipengaruhi oleh aturan formal yang memberikan batasan para aktor.

Faktor selanjutnya yang memengaruhi proses pengambilan keputusan proyek KCJB adalah apa yang disebut oleh model politik birokratik sebagai *framing isu* atau pbingkaiian isu dan menetapkan agenda. Presiden Joko Widodo sebagai pengambil keputusan dalam perjalanan memilih Tiongkok dan Jepang telah melakukan pbingkaiian isu dan juga menetapkan agenda tujuannya.. Ibarat kata, aktor yang berhasil

menciptakan suasana yang mendorong pengambil kebijakan harus menerima kebijakan tersebut karena keadaan. Aktor berusaha menciptakan kondisi jika tidak mengambil tindakan berarti mempertahankan kerugian yang sudah pasti sementara meneruskannya mungkin akan meningkatkan kerugian tetapi juga menawarkan kemungkinan keberhasilan yang akan memberikan hasil.

Kondisi ini terjadi saat keputusan tarik ulur yang diberikan oleh Presiden Joko Widodo dalam memutuskan keberlanjutan proyek KCJB. Titik kritis keputusan sebenarnya terdapat pada memilih mitra kerjasama sehingga dalam memilih tidak menghasilkan dampak yang buruk pada bidang lainnya termasuk didalamnya kalkulasi politik. Dalam kondisi tersebutlah sebenarnya keputusan tengah sulit diambil oleh pemerintah.

Presiden Joko Widodo kemudian melakukan pemingkalan isu. Semula presiden tidak melanjutkan proyek dengan alasan tidak efektif dan juga lebih memilih mengembangkan kereta menengah, lantaran dinilai lebih cocok secara teknis dilapangan dan pertimbangan ekonomi. Proyek kemudian berlanjut dengan mengadu kedua proposal antara Jepang dengan Tiongkok serta menunjuk *Boston Consulting Group* sebagai organisasi independen untuk memberikan pertimbangan. BCG memberikan pertimbangan akan tetapi hal tersebut tidak serta merta membuat presiden mengambil keputusan, tetapi yang dilakukan kembali mengangkat sebuah urgensi bahwa proyek tidak dapat dibiayai oleh APBN sehingga mendorong untuk dilakukan kajian ulang dan memerintahkan Kementerian BUMN untuk melihat peluangnya dengan skema *b to b*.

Kementerian BUMN dengan semangat awalnya yang condong ke Tiongkok, karena dinilai memiliki keunggulan dalam proposal, memanfaatkan kesempatan ini. Dalam waktu bersamaan Kementerian BUMN juga melakukan *framing* atas apa yang dikerjakannya. Alasan Rini Soemarno memilih

Tiongkok sebagai mitra kerjasama karena memang proyek ini akan digarap dengan skema *business to business*, sehingga dalam hal ini BUMN memiliki tanggung jawab dalam merealisasikannya. Selain itu, pernyataan presiden juga dijadikan sebagai bingkai dalam menjustifikasi keputusan Kementerian BUMN dalam memilih Tiongkok yang mengatakan, proyek kereta cepat tidak dibatalkan akan tetapi pemerintah menekankan untuk tidak menggunakan APBN serta tidak ada jaminan pemerintah. Melalui pernyataan inilah Kementerian BUMN mengambil posisi menyatakan bahwa dengan pertimbangan tersebut skema *b to b* yang paling relevan. Pada saat bersamaan, Tiongkok-lah yang mampu memenuhi persyaratan tersebut sehingga pemerintah menggandeng Tiongkok kemudian.

Pemilihan Tiongkok juga didasarkan atas keterbatasan waktu. Tender tidak dilakukan kembali oleh Kementerian BUMN dikutip dari media (Tempo, 2015) Laporan Utama yang berjudul "Menteri Badan Usaha Milik Negara Rini Soemarno: Ini Perintah Presiden" Rini Soemarno berkata "Enggak, takut terlalu lama. Yang utama sekarang adalah membangun titik perekonomian baru bisa menyerap tenaga kerja. Karena itu, secepatnya harus bisa bangun" Pemingkalan isu berusaha dilakukan dengan membuat keadaan bahwa proyek harus segera digarap karena mendesak.

Keputusan yang diambil Presiden Joko Widodo pun mencerminkan pernyataan pertimbangan tidak dilanjutkan berarti gagal dan dilanjutkan berpeluang untuk berhasil. Semula Presiden Joko Widodo telah menilai proyek tidak akan dilanjutkan, tetapi melihat peluang seperti visi pemerintah yang tengah membangun infrastruktur besar-besaran dalam rangka meningkatkan perekonomian dan keinginan untuk memiliki transportasi modern yang mendorong perubahan di Indonesia, membuat Presiden Joko Widodo tetap melanjutkan keputusannya dengan menetapkan agenda penggarapan *b to b*.

Faktor yang memengaruhi proses pengambilan keputusan berikutnya adalah berfikir kelompok dan kompleksitas aksi bersama. Dalam hal inilah teori politik birokratik menjelaskan bahwa kebijakan atau sebuah keputusan dipandang sebagai proses sosial/politik bukan proses intelektual (pertimbangan secara rasional oleh individu) (Alisson, 1999).

Konteks kompleksitas aksi bersama, dalam hal pengambilan keputusan kerjasama proyek KCJB, hal ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah eksekutif, dalam hal ini Presiden Joko Widodo sebagai kepala pemerintahan. Keputusan tersebut tidak membutuhkan izin dari legislatif maupun pengadilan dari yudikatif. Hal yang akan diatur adalah fungsi pengawasan baik dari segi anggaran dan proses pengerjaan. Hal inilah yang nanti menjadi bagian wilayah legislatif. Dalam proses ini Presiden hanya terlibat dalam kompleksitas aksi bersama dengan para menterinya.

Sejalan dengan model politik birokratik yang menekankan bahwa proses keputusan dari sebuah pemerintahan bukan berasal dari pikiran individu tetapi melalui proses tarik ulur kepentingan yang berlangsung dalam sebuah lingkaran birokrasi. Keputusan Presiden Indonesia Joko Widodo dalam memilih Tiongkok pun tidak serta merta ditentukan atas keuntungan dan juga kerugian. Pertarungan berbagai argumen dan juga kepentingan mewarnai dinamika penyusunan keputusan tersebut.

Akhirnya keputusan yang lahir menjadi sebuah resultan politik, yang diusahakan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan untuk memenuhi berbagai kepentingan para aktor. Dalam hal ini Presiden Joko Widodo mempertimbangkan beban negara khususnya dalam keuangan sekaligus efektivitas kecepatan. Selain itu Presiden Joko Widodo juga mengambil langkah untuk tetap memenuhi visi membangun infrastruktur sebagai jembatan peningkatan ekonomi yang dibawa pada masa

kepemimpinannya. Pernyataan "Dimana Anda berdiri tergantung dimana Anda duduk" yang memiliki pengertian posisi perspektif individu akan dipengaruhi oleh tempat organisasinya. Hal ini tercermin dari fokus para menteri yang tergabung dalam tim penilai.

Sehingga akhirnya, keputusan yang lahir tidak murni atas kepentingan utama dari pembangunan KCJB. Keputusan yang lahir adalah hasil tumpang tindih kepentingan yang dikurangi masing-masing sehingga keputusan tersebutlah yang disebut sebagai resultan politik atau akumulasi dari berbagai kepentingan yang dicampurkan menjadi sebuah keputusan bersama yang dalam hal ini akan mewakili pemerintah Indonesia.

PENUTUP

Proses pengambilan keputusan menentukan Tiongkok sebagai mitra kerjasama membangun KCJB melalui proses yang melibatkan faktor bentuk keputusan berkualitas, pengambil keputusan dan agen, siapa yang bermain, aturan keputusan, pemingkiaan masalah dan menentukan agenda, pikiran kelompok serta kompleksitas aksi bersama.

Bagian yang paling dominan memengaruhi proses pengambilan keputusan memilih Tiongkok adalah pemerintah Presiden Joko Widodo berhasil membingkai isu dengan pertimbangan agar tidak membebani APBN sehingga skema yang dianjurkan digarap secara *b to b*, hal yang sama juga dilakukan Kementerian BUMN melakukan pemingkiaan isu keterbatasan waktu sehingga dengan perintah presiden skema swasta, Kementerian BUMN memegang kendali dan memutuskan tidak membuka tender terbuka karena *framing* waktu yang harus dikejar.

Keputusan pemerintah Indonesia dalam memilih Tiongkok sebagai mitra kerjasama pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung dipengaruhi oleh proses tawar menawar antara lembaga kementerian yang memiliki posisi dan kepentingan berbeda. Kekuatan agen dalam kepentingan dan pemingkiaan isu menjadi

pengaruh terbesar dalam proses pengambilan keputusan ini. Hasil keputusan pemerintah dapat dikatakan merupakan resultan politik yang dalam hal ini melalui sebuah negosiasi. Sehingga proses kebijakan pemilihan Tiongkok sebagai mitra kerjasama investasi KCJB berasal dari proses sosial tawar menawar politik dan bukan merupakan proses intelektual yang berdasarkan pertimbangan rasional.

Dalam upaya menghidupkan budaya akademik, penulis menyarankan untuk penelitian selanjutnya dapat menelaah fenomena ini kembali menggunakan data primer. Sebab, dalam tulisan ini penelitian memiliki keterbatasan dalam hal jenis data yang digunakan. Model politik birokratik menekankan pada penelaahan peran aktor-aktor dalam sebuah birokrasi, sehingga sumber data yang berasal dari data primer akan lebih memberikan penjelasan yang mendalam.

Daftar Pustaka

Allison, Graham. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison-Wesley Educational Publisher Inc.

Anam dan R, Efri. 2015 *Pemerintah Beri Sinyal Cina Garap Kereta Cepat*. (hal 17-23). Jakarta: Tempo Publishing.

Azizah, N. (2018). Krisis Rohingya Di United Nations Security Council: Analisis Politik Birokratik. *Indonesian Journal of International Relations*, 2(2), 1-19.

Bappenas.go.id. Kereta Api Cepat Mendorong Pertumbuhan Ekonomi. <https://www.bappenas.go.id/id/berita/kereta-api-cepat-mendorong-pertumbuhan-ekonomi>. Diakses 9 April 2023

Bapennas.go.id. Menteri Sofyan Terkait Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung Presiden Joko Widodo Sudah Ingatkan Kementerian BUMN. <https://www.bappenas.go.id/index.php/berita/menteri-sofyan-terkait-proyek-kereta-cepat-jakarta-bandung-presiden-ri-joko-widodo-sudah-ingatkan-kementerian-bumn>. Diakses 9 April 2023

Beritasatu.com. (2022). *Proyek Kereta Cepat Jakarta-*

Kurniawan, I.K.D., Sushanti, S., Parameswari, A.A.A.I. *Bandung Usai Biaya Membengkak Lagi*. <https://www.beritatrans.com/artikel/228362/Nasib-Proyek-Pembangunan-Kereta-Cepat-Jakarta-Bandung-Usai-Biaya-Membengkak-Lagi/>. Diakses 7 April 2023

BKPM. (2023). *Perbandingan Investasi Tiongkok dengan Jepang di Indonesia tahun 1999 - 2015*. <https://www.bkpm.go.id/>. Diakses 2 Januari 2023

Brenner, M. J. (1976). *Bureaucratic Politics in Foreign Policy*. In *Armed Forces & Society* (Vol. 2, Issue 2).

Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial lainnya*. Jakarta: Putra Grafika

Cnnindonesia.com (2015). *Menyelidik Ambisi China Incar Proyek Kereta Cepat RI*. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150823080358-92-73855/menyelisik-ambisi-china-incar-proyek-kereta-cepat-ri>. Diakses 11 April 2023

Datatempo.co. (2015). *Cepat Cepat Kereta Cepat*. Jakarta: Tempo Publishing.

Darmaliza, R. A. (2019). *Kerjasama Indonesia dan Tiongkok Dalam Proyek Kereta Cepat Jakarta - Bandung Tahun 2015*. *Jurnal Skripsi*, 1-109.

Darmono (2012). *Sistem Pemerintahan Indonesia*. <http://repository.upnjatim.ac.id/1973/2/Bab%201.pdf>. Diakses 1 Mei 2023

detik.com (2021). *Seputar Kereta Cepat Jakarta Bandung yang Digarap China*. <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-4903022/seputar-kereta-cepat-jakarta-bandung-yang-digarap-china>. Diakses 30 April 2023

Effendi, T. D., & Si, M. (2013). *Persaingan Global Climate Coalition dan Greenpeace*

Finance.detik.com (2016). *Sejarah Kereta Cepat Jakarta Bandung Digagas Jepang Digarap China*. <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-3886103/sejarah-kereta-cepat-jkt-bdg-digagas-jepang-digarap-china>. Diakses 19 April 2023

Huberman, A., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis. A methods sourcebook*. Zeitschrift Fur Personalforschung.

<https://doi.org/10.1177/239700221402800402> Hud a, Larissa. (2021). *Menekan Biaya Sepur Cepat*.

- (hal 32-38). Jakarta: Tempo Publishing.
- Huda, Larissa. 2021. Penantian Panjang Kereta Kilat. (hal 44-47). Jakarta: Tempo Publishing.
- Istman. 2017. Jepang Tawarkan Laju 120 Kilometer Per Jam. (hal 35-40). Jakarta: Tempo Publishing.
- Jackson, Robert dan Sorensen, George. 2016. Pengantar Studi Hubungan Internasional Teori dan Pendekatan Edisi (V). (Suryadiputra, Dadan dan Suyatiman, Pancasari, Penerjemah) Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- JICA. (2018). *Tinjauan Pembangunan Indonesia dan Kerjasama Jepang: Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan*. April, 9–12.
- Jones, C. M. (2010). Bureaucratic Politics and Organizational Process Models. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, October, 1–26.
- Kompas.com. (2022) Kilas Balik China Jepang Rebutan Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung <https://money.kompas.com/read/2022/07/30/081759826/kilas-balik-china-jepang-rebutan-proyek-kereta-cepat-jakarta-bandung?page=all>. Diakses 7 April 2023
- Kompas.com. (2021). Ini 3 Alasan China Dipilih Jokowi Garap Kereta Cepat Jakarta - Bandung. <https://money.kompas.com/read/2021/10/31/180449326/ini-3-alasan-china-dipilih-jokowi-garap-kereta-cepat-jakarta-bandung?page=all>. Diakses 20 Maret 2023
- Kurniawati, S. L. (2018). Indonesia di Antara Jepang dan Tiongkok: Persaingan Pembangunan Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung. *Skripsi Thesis, Universitas Airlangga*, 6. <https://repository.unair.ac.id/75447/>
- Liputan6.com. (2016). Cerita Awal Proyek Kereta Cepat Jakarta Bandung. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/2434749/ni-cerita-awal-proyek-kereta-cepat-jakarta-bandung>. Diakses 7 April 2023
- Pinterpolitik.com, Perlukah Jokowi Copot Rini Sumarno. <https://www.pinterpolitik.com/in-depth/perlukah-jokowi-copot-rini-soemarno/>. Diakses 4 Juni 2023
- Pratama, P.A. (2021) *The Pacific Exposition 2019 Implementasi Kebijakan Luar Negeri Indonesia*
- Kurniawan, I.K.D., Sushanti, S., Parameswari, A.A.A.I. dalam Pendekatannya dengan Kawasan Pasifik. <https://doi.org/10.36859/jap.v4i1.395>
- Primadani (2015). Jepang Tawarkan Bunga Pinjaman Murah. Jakarta: Tempo Publishing.
- Primandari, Tika. 2015. Jepang Tawarkan Bunga Pinjaman Murah. (hal 12-16) Jakarta: Tempo Publishing.
- Republika.co. Indonesia Jepang Akan Bikin Kereta Api Super Cepat. <https://news.republika.co.id/berita/m14knl/indonesia-jepang-akan-bikin-kereta-api-super-cepat>. Diakses 7 Maret 2023
- Sindonews.com. (2015). Bappenas: Kereta Cepat Bukan Proyek Dadakan. <https://ekbis.sindonews.com/berita/1084798/34/bappenas-kereta-cepat-bukan-proyek-dadakan>. Diakses 9 April 2023
- Sugiyono. (2017). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta, CV.
- Tempo.co. (2016). Kereta Cepat Jakarta Bandung Sembilan Tahun Perjalanan Hingga Bengka Biaya. <https://grafis.tempo.co/read/2836/kereta-cepat-jakarta-bandung-sembilan-tahun-perjalanan-hingga-bengkak-biaya>. Diakses 19 Januari 2023
- Tirto.id. Proyek Kereta Cepat Ketika Cina Menelikung Jepang. <https://tirto.id/proyek-kereta-cepat-ketika-cina-menelikung-jepang-865>. Diakses 1 April 2023
- Trisha, V. (2023). Proses Pengambilan Kebijakan Pembatasan Perjalanan Pantai Gading Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19 Tahun 2020. Vol 2, No 2, Hal. 1-15.
- T. S., & Kcic, K. P. T. (2017). *Kondisi Hubungan Triangular Indonesia*-. 6(2), 57–64.
- Yamin, M. (2018). *Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung Sebagai Mercu Suar Hubungan Indonesia-Tiongkok*. proses <https://doi.org/10.24252/jpp.v5i2.4345>