

Analisis *Foreign Aid* Tiongkok Pada Pembangunan Infrastruktur Pakistan: Studi Kasus Proyek Multan-Sukkur Motorway di Bawah *China Pakistan Economic Corridor* (CPEC) Tahun 2016-2019

Fahira Maharani ^{1*}; Mizan Sa'roni ²; Revalina Febrizya Fachrany ³; Adiasri Putri Purbantina ⁴

^{1,2,3,4} Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik, UPN "Veteran" Jawa Timur, Jawa Timur, Indonesia

*Correspondence : faahiraam28@gmail.com

Date of submission: 6 May 2026 | Date of acceptance: 28 July 2026

ABSTRAK

China Pakistan Economic Corridor (CPEC) merupakan salah satu proyek strategis *Belt and Road Initiative* (BRI) yang mendorong pembangunan infrastruktur Pakistan melalui dukungan pembiayaan dari Tiongkok. Meskipun berbagai penelitian telah membahas CPEC, kajian yang secara khusus menganalisis karakter *foreign aid* Tiongkok pada proyek Multan-Sukkur Motorway masih terbatas. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi *foreign aid* Tiongkok pada pembangunan Proyek Multan-Sukkur Motorway dalam kerangka *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC). Penelitian menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan memanfaatkan data sekunder yang berasal dari dokumen resmi pemerintah Pakistan, China Eximbank, CPEC Authority, AidData, serta berbagai publikasi ilmiah yang relevan. Analisis dilakukan menggunakan kerangka *4P Foreign Aid*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa karakter *foreign aid* Tiongkok tidak hanya diwujudkan melalui penyediaan pinjaman konsesional, tetapi juga melalui pengadaan barang dan jasa yang didominasi perusahaan Tiongkok, pengendalian implementasi proyek melalui kontraktor Tiongkok, serta pengaruh terhadap pengelolaan fiskal dan pembayaran utang Pakistan. Hal ini menunjukkan bahwa bantuan luar negeri Tiongkok merupakan bentuk bantuan berbasis infrastruktur yang mengintegrasikan kepentingan pembangunan negara penerima dengan kepentingan ekonomi dan strategis negara donor.

ABSTRACT

China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) is one of the strategic projects under the Belt and Road Initiative (BRI), aimed at promoting infrastructure development in Pakistan through financing support from China. Although various studies have examined CPEC, research that specifically analyzes the foreign aid characteristics of China's involvement in the Multan-Sukkur Motorway project remains limited. This study aims to analyze the implementation of Chinese foreign aid in the development of the Multan-Sukkur Motorway Project within the framework of the China-Pakistan Economic Corridor (CPEC). The research uses a descriptive qualitative method by utilizing secondary data from official documents of the Government of Pakistan, China Eximbank, the CPEC Authority, AidData, and various relevant academic publications. The analysis is conducted using the *4P Foreign Aid* framework. The findings show that the characteristics of Chinese foreign aid are reflected not only in the provision of concessional loans, but also in the procurement of goods and services dominated by Chinese companies, control over project implementation by Chinese contractors, and influence over Pakistan's fiscal management and debt repayment. This indicates that Chinese foreign aid is an infrastructure-based form of assistance that integrates the development interests of the recipient country with the economic and strategic interests of the donor country.

Kata Kunci

Bantuan Luar Negeri, China Pakistan Economic Corridor (CPEC), Infrastruktur, Multan-Sukkur Motorway

Keywords

Foreign Aid, China-Pakistan Economic Corridor (CPEC), Infrastructure, Multan-Sukkur Motorway

Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu instrumen utama dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, khususnya di negara berkembang yang masih menghadapi keterbatasan pembiayaan domestik. Dalam beberapa dekade terakhir, bantuan luar negeri (*foreign aid*) semakin banyak diarahkan pada pembangunan infrastruktur sebagai upaya meningkatkan konektivitas, produktivitas ekonomi, serta integrasi Kawasan. Salah satunya aktor yang paling aktif dalam menyediakan bantuan pembangunan berbasis infrastruktur adalah Tiongkok melalui *Belt and Road Initiative* (BRI), sebuah inisiatif global yang bertujuan memperkuat kerja sama ekonomi dan konektivitas antarnegara melalui pembangunan berbagai proyek strategis (CPIC, 2024). Salah satu implementasi utama BRI adalah *China Pakistan Economic Corridor* (CPEC), yaitu kerja sama pembangunan antara Tiongkok dan Pakistan yang mencakup sektor transportasi, energi, pelabuhan, dan kawasan industri. Di antara berbagai proyek tersebut, Multan-Sukkur *Motorway* merupakan salah satu proyek infrastruktur terbesar yang dibangun selama fase awal CPEC. Jalan tol sepanjang 392 kilometer ini menghubungkan Provinsi Punjab dan Sindh sehingga menjadi jalur logistik utama yang mempercepat distribusi barang, mobilitas masyarakat, dan aktivitas perdagangan di Pakistan. Proyek ini juga menarik perhatian karena Sebagian besar pembiayaannya berasal dari pinjaman China Eximbank dan dilaksanakan oleh *China State Construction Engineering Cooperation* (CSCEC) (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 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 sector 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).

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. Masa kontrak proyek ini adalah 36 bulan dan 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).

Proyek jalan tol ini sangat signifikan karena dibangun dengan menggunakan teknologi dan metode terbaru yang telah dirancang untuk menahan banjir. Proyek jalan tol Multan-Sukkur menggunakan bahan dan barang, 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 (Sabri, 2019).

Periode kontrak dari proyek Multan-Sukkur Motorway adalah selama 36 bulan. 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 33 kilometer 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).

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) menunjukkan bahwa pembangunan Multan-Sukkur *Motorway* mampu memperbaiki konektivitas Kawasan dan mendorong perkembangan sektor pariwisata religi. Kousar et al. (2018) menekankan bahwa CPEC menjadi instrumen pembangunan ekonomi Pakistan melalui peningkatan investasi infrastruktur, tetapi juga berpotensi meningkatkan ketergantungan utang luar negeri. Sementara itu, Latif (2018) lebih menyoroti dampak sosial ekonomi proyek terhadap masyarakat lokal, seperti perubahan kesempatan kerja dan peningkatan nilai lahan di sekitar koridor jalan tol. Meskipun demikian, Sebagian besar penelitian tersebut lebih berfokus pada dampak ekonomi, sosial, maupun geopolitik CPEC. Kajian mengenai bagaimana karakter bantuan luar negeri Tiongkok diimplementasikan dalam proyek pembangunan tertentu masih relative terbatas.

Berdasarkan hasil analisis dari penelitian terdahulu, terdapat tiga kesenjangan penelitian. Pertama, Sebagian besar penelitian menganalisis CPEC sebagai program pembangunan secara makro sehingga belum menjelaskan implementasi bantuan luar negeri pada tingkat proyek. Kedua, penelitian sebelumnya lebih banyak berfokus pada dampak ekonomi, geopolitik, atau isu *debt trap* disbanding mekanisme *foreign aid* yang mendasari pelaksanaan proyek. Ketiga, penggunaan kerangka *4P of Foreign Aid* milik Hjertholm & White (2000) dalam menganalisis proyek infrastruktur Tiongkok di Pakistan masih sangat terbatas. Oleh karena itu, masih diperlukan penelitian yang menjelaskan bagaimana bantuan luar negeri Tiongkok diimplementasikan melalui mekanisme pembayaran, pengadaan, pelaksanaan proyek, serta pengaruhnya terhadap kebijakan negara penerima.

Novelty penelitian ini terletak pada analisis implementasi *foreign aid* Tiongkok melalui satu proyek infrastruktur spesifik, yaitu Multan-Sukkur *Motorway* menggunakan kerangka *4P of Foreign Aid* dari Hjertholm & White (2000). Berbeda dengan penelitian terdahulu yang umumnya membahas *Belt Road and Initiative* (BRI) maupun *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC) pada tingkat makro atau menitikberatkan pada isu *debt trap*, geopolitik, dan manfaat ekonomi, penelitian ini menunjukkan bagaimana karakter bantuan luar negeri Tiongkok diwujudkan secara operasional melalui mekanisme pembayaran (*to payment*), pengadaan barang dan jasa (*to procurement*) implementasi proyek (*to project*), serta pengaruh terhadap kebijakan fiskal negara penerima (*to policy*). Dengan demikian, artikel ini tidak hanya bertujuan menjelaskan bentuk *foreign aid* Tiongkok, tetapi juga menunjukkan bagaimana empat dimensi bantuan luar negeri menurut Hjertholm & White (2000) diimplementasikan secara nyata dalam proyek infrastruktur strategis di bawah CPEC.

Metode

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 milik Sugiyono (2013) untuk menganalisis implementasi *foreign aid* Tiongkok pada pembangunan proyek Multan-Sukkur *Motorway* dalam kerangka CPEC periode 2016-2019. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian bertujuan memahami mekanisme pemberian bantuan luar negeri serta hubungan antara negara donor dan negara penerima berdasarkan berbagai dokumen kebijakan, laporan resmi, dan publikasi ilmiah. Sumber data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai dokumen resmi dan publikasi ilmiah. Data tersebut meliputi laporan AidData, CPEC Authority, CSCEC, Kementerian Keuangan Pakistan, *Debt Policy Statement, Fiscal Responsibility and Debt Limitation Act*, serta artikel jurnal nasional maupun internasional yang membahas *foreign aid*, BRI, dan CPEC. Kerangka analisis penelitian mengacu pada teori *4P of Foreign Aid* yang dikemukakan oleh Hjertholm & White (2000) yang menjelaskan tentang cara bantuan luar negeri yaitu *to payment, to procurement, to project, dan to policy*. Seluruh data yang diperoleh kemudian dikategorikan ke dalam masing-masing turunan teori tersebut diimplementasikan dalam proyek Multan-Sukkur *Motorway*.

Hasil dan Pembahasan

1. *To Payment Dalam Proyek Multan-Sukkur Motorway*

Menurut Hjertholm & White (2000) *to payment* menjelaskan bahwa bantuan luar negeri melibatkan mekanisme pembayaran tertentu yang mengatur aliran dana, jadwal pencairan, serta kewajiban finansial yang harus dipenuhi oleh negara penerima. Dalam proyek Multan-Sukkur *Motorway*, mekanisme pembayaran *foreign aid* tidak hanya berfungsi sebagai sarana pendanaan pembangunan infrastruktur, tetapi juga mencerminkan struktur pembiayaan dan hubungan ekonomi antara negara donor dan negara penerima. Mekanisme pembayaran (*payment*) dalam skema *foreign aid* pada proyek Multan-Sukkur *Motorway* di bawah CPEC merupakan aspek penting yang menjelaskan bagaimana bentuk pembiayaan proyek infrastruktur tersebut dirancang dan diimplementasikan, mencakup skema pinjaman yang digunakan, aliran dana dari negara donor ke negara penerima, serta keterlibatan aktor-aktor terkait, sehingga memberikan gambaran mengenai cara bantuan luar negeri dioperasikan dan implikasinya bagi Pakistan sebagai negara penerima. China Eximbank sendiri memberikan pinjaman dana kepada Pakistan untuk digunakan membangun proyek Multan-Sukkur *Motorway* yang memiliki panjang jalan 392km. Pinjaman tersebut juga memiliki skema yang Tiongkok berikan untuk dipatuhi oleh Pakistan.

Tabel 1. Mekanisme Pembayaran dalam Skema *Foreign Aid* pada Proyek Multan-Sukkur *Motorway*

Multan-Sukkur <i>Motorway</i>	
Tanggal Perjanjian	28 April 2016
Nilai Proyek	USD 2,889,798,643
<i>Buyer's Credit Loan</i>	USD 361,224,830.37
<i>Government Concessional Loan</i>	RMB 4.8 billion
<i>Preferential Buyer's Credit</i>	USD 1,790,113,000
Persyaratan Pinjaman	- Suku Bunga 5,2% - Jatuh Tempo 20 Tahun - Masa Tenggang 5 Tahun - Biaya Manajemen 0,75% - Biaya Komitmen 0,5%

Diolah oleh Penulis

Sumber: AidData, 2023

Berdasarkan tabel 1 diatas, Tiongkok melakukan perjanjian pembiayaan proyek yang ditandatangani pada 28 April 2016. Waktu penandatanganan ini penting karena menunjukkan bahwa proyek Multan-Sukkur *Motorway* berada pada fase awal implementasi CPEC, ketika investasi infrastruktur menjadi prioritas utama dalam hubungan bilateral kedua negara. Tiongkok juga memberikan pinjaman dana sebesar USD 361.22 juta, jumlah ini dikategorikan sebagai pinjaman bank eksportir (*buyer's credit loan*) yang ditangani oleh China Eximbank dalam pembangunan proyek Multan-Sukkur *Motorway*, yang menunjukkan bahwa proyek ini merupakan berskala besar dan sangat signifikan dalam konteks pembangunan infrastruktur nasional Pakistan (AidData, 2023). Pada konteks *foreign aid*, nilai pinjaman yang diberikan kepada Tiongkok ini memperlihatkan bahwa bantuan yang diberikan bukan dalam bentuk hibah, melainkan berupa pinjaman konsesional dengan berbagai syarat finansial yang harus dipenuhi oleh penerima. Berdasarkan kerangka *to payment* milik Hjertholm & White (2000), mekanisme pembayaran tidak hanya dipahami sebagai proses penyaluran dana, tetapi juga sebagai suatu hal yang mengatur hubungan finansial antara negara donor dan penerima. Dalam kasus Multan-Sukkur *Motorway*, skema *buyer's credit* dari China Eximbank menunjukkan bahwa bantuan luar negeri Tiongkok tidak diberikan dalam bentuk hibah, melainkan pinjaman konsesional yang tetap berisi kewajiban pembayaran jangka Panjang bagi Pakistan.

Dalam perjanjian pinjaman, China Eximbank menetapkan tingkat suku bunga sebesar 5,2% per tahun, yang harus dibayarkan oleh Pakistan. Selain itu, pinjaman ini memiliki jangka waktu selama 20 tahun. Ketentuan ini menunjukkan karakter pinjaman pembangunan yang bertujuan mendukung proyek infrastruktur strategis. Hal ini sangat relevan untuk menilai beban jangka panjang yang harus ditanggung Pakistan. Perjanjian ini juga menetapkan adanya masa tenggang (*grace period*) selama 5 tahun, selama periode ini, Pakistan tidak diwajibkan untuk membayar pokok pinjaman, sehingga pembayaran pokok secara resmi baru dijadwalkan dimulai

sekitar tahun 2021 (AidData, 2023). Kebijakan masa tenggang ini memberikan ruang bagi proyek untuk diselesaikan dan mulai beroperasi sebelum kewajiban pembayaran pokok diberlakukan.

Pada proyek Multan-Sukkur *Motorway*, Tiongkok memberikan fasilitas pembiayaan yang biasanya terikat pada perjanjian kredit antara pemerintah Tiongkok melalui lembaga keuangan negara dengan pemerintah Pakistan. Perjanjian tersebut menetapkan syarat dan ketentuan atas penarikan dana, pelaporan proyek, alur penggunaan dana, dan jadwal pembayaran kembali termasuk bunga dan masa tenggang (*grace period*) (AidData, 2023). Terdapat perjanjian pembiayaan dengan suku bunga tetap, masa pembayaran yang panjang dan masa tenggang awal sehingga pembayaran kembali dan bunga bisa tertunda sampai fase tertentu setelah proyek beroperasi. Karena proyek ini bersifat konsesional dari donor, terdapat resiko yang muncul seperti penangguhan layanan utang (*debt service suspension*) yang telah dilakukan antara China Eximbank dengan pemerintah Pakistan di periode tertentu, yang hal ini juga termasuk dalam kesepakatan bersama antara negara donor dan negara penerima (AidData, 2023).

Tabel 2. Penangguhan Pembayaran Utang Proyek Multan-Sukkur *Motorway*

No	Tanggal Penandatanganan Perjanjian	Periode Kewajiban Pembayaran yang Ditangguhkan	Skema Pembayaran	Keterangan
1	1 Juli 2020	1 Juli 2020 - 31 Desember 2020	Kredit Pembeli Preferensial	Penangguhan pembayaran utang tahap pertama
2	19 November 2020	1 Januari 2021 - 30 Juni 2021	Kredit Pembeli Preferensial	Penangguhan layanan utang (<i>rescheduling</i>)
3	1 Juli 2021	1 Juli 2021 - 31 Desember 2021	Kredit Pembeli Preferensial	Penangguhan layanan utang (<i>rescheduling</i>)

Diolah oleh Penulis

Sumber: AidData, 2023

Berdasarkan tabel 2, menggambarkan proses penangguhan pembayaran utang (*debt rescheduling*) yang dilakukan antara Pemerintah Pakistan dan China Eximbank dalam pembiayaan Proyek Multan-Sukkur *Motorway*. Hal ini berfokus pada aspek pembayaran kembali utang, khususnya penangguhan kewajiban pembayaran pokok dan bunga yang jatuh tempo pada periode tertentu di tahun 2020 dan 2021 (AidData, 2023). Dalam kerangka analisis *foreign aid*, menunjukkan bahwa meskipun pembiayaan Proyek Multan-Sukkur *Motorway* diberikan dalam bentuk pinjaman dengan karakter prefensial, resiko pembayaran tetap berada di pihak negara penerima. Penangguhan pembayaran mencerminkan adanya fleksibilitas dari China Eximbank terhadap kondisi keuangan Pakistan, namun pada saat yang bersamaan, menegaskan bahwa skema bantuan tersebut tidak sepenuhnya bebas resiko bagi Pakistan. Meskipun proyek ini berfungsi sebagai infrastruktur strategis yang

mendukung konektivitas dan pertumbuhan ekonomi jangka panjang, dampak finansial jangka pendeknya belum cukup untuk menutup kewajiban pembayaran utang sesuai dengan jadwal yang berada di awal. Kesepakatan ini mencerminkan kebijakan donor dan penerima yang harus mematuhi aturan bersama untuk penjadwalan kembali pembayaran pokok dan bunga.

2. *To Procurement* dalam Proyek Multan-Sukkur Motorway

To Procurement menekankan bahwa bantuan luar negeri tidak hanya diwujudkan dalam bentuk pendanaan, tetapi juga diatur melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa yang menentukan siapa yang menjadi pemasok dalam pelaksanaan proyek bantuan tersebut (Hjertholm & White, 2000). Pendanaan proyek Multan-Sukkur Motorway ini sebagian besar berasal dari pinjaman dan pembiayaan oleh lembaga keuangan Tiongkok, seperti China Eximbank, dengan ketentuan bahwa pelaksanaan konstruksi, penyediaan material, teknologi, serta jasa teknis dilakukan oleh perusahaan-perusahaan asal Tiongkok. Beberapa kontraktor yang terlibat, seperti *China State Construction Engineering Corporation* (CSCEC), menunjukkan bahwa alokasi dana proyek secara langsung kembali ke sektor industri dan jasa Tiongkok. Dana yang disalurkan tidak hanya digunakan untuk pembangunan jalan saja, tetapi juga terus kembali ke sektor industri milik Tiongkok melalui pembelian material, penyediaan tenaga ahli, teknologi, dan peralatan konstruksi yang difasilitasi atau dipasok oleh pihak Tiongkok.

Tim CSCEC memulai proyek pembangunannya di tahun 2016 dengan menggunakan bahan-bahan berkualitas dan standar yang tinggi serta menyelesaikan pembangunan dengan manajemen yang tinggi. CSCEC sendiri mengimpor lebih dari 3.500 set mesin dan peralatan besar dari Tiongkok, untuk memastikan kemajuan dan kualitas proyek yang stabil (CSCEC, 2019). Selama proyek pembangunan jalan tol, Tiongkok menggunakan bahan bangunan seperti tanah, batu, semen, solar, dan baja secara lokal, dan selama proses pembangunan, terdapat lebih dari 28.900 pekerja lokal, operator peralatan, personel manajemen telah dipekerjakan. CSCEC juga mengundang sebuah organisasi pelatihan kejuruan untuk memberikan pelatihan standar kepada karyawan lokal di Karachi. Selain itu, petani lokal juga ikut dilatih untuk menjadi teknisi yang terampil, ada sekitar 6.800 lebih petani lokal yang telah menjadi operator peralatan dan personel manajemen proyek (CSCEC, 2019).

Proyek pembangunan memberikan sebuah jaminan yang aman dan efisien bagi para pengguna jalannya. Cakupan besarnya pembangunan proyek jalan tol ini menggunakan sistem yang berstandar tinggi, seperti *Intelligent Transport System* (ITS) dan rambu-rambu berkualitas terbaik yang dipasang disepanjang jalan tol. ITS merupakan sistem yang dapat menganalisis data meningkatkan keselamatan dan membuat lalu lintas lebih efisien secara keseluruhan, hal ini berpotensi mengurangi kemacetan, menurunkan emisi, dan meningkatkan mobilitas bagi pengguna jalan (D. M. A. Khan & Khokar, 2021). Hal ini menunjukkan kesesuaian bagaimana dana

pinjaman yang diberikan oleh Tiongkok kembali kepada negara donor dengan mengimpor teknologi, material, dan alat dari Tiongkok.

Dari sisi Pakistan sebagai negara penerima, skema ini memberikan keuntungan berupa percepatan pembangunan infrastruktur strategis, transfer teknologi, serta peningkatan konektivitas ekonomi nasional. Namun, di sisi lain, ketergantungan pada barang dan jasa dari Tiongkok berpotensi membatasi partisipasi industri lokal Pakistan dalam rantai nilai proyek, sehingga manfaat ekonomi domestik menjadi kurang optimal. Meskipun proyek pembangunan jalan tol ini membawa manfaat berupa percepatan infrastruktur, penyerapan tenaga kerja lokal, dan peningkatan konektivitas di Pakistan, pola pengadaan yang berkaitan dengan Tiongkok sebagai pemasok, akan menciptakan efek ganda dari adanya pengadaan bantuan tersebut. Pakistan akan mendapatkan dukungan infrastruktur yang diperlukan untuk memperkuat jaringan transportasinya. Namun, pasar pengadaan barang/jasa domestik cenderung terhambat untuk bersaing dalam proses pengadaan besar seperti ini, karena struktur kontrak mengutamakan pemasok dan penyedia layanan dari negara donor (Rana, 2018).

3. *To Project* dalam Proyek Multan-Sukkur Motorway

Dalam teori “4P” *Foreign Aid* milik Hjertholm & White (2000), cara *to project* menjelaskan bahwa bantuan luar negeri tidak hanya bersifat finansial, tetapi diimplementasikan melalui proyek-proyek pembangunan tertentu yang menjadi sarana utama pencapaian tujuan bantuan tersebut. *China State Construction Engineering Corporation* (CSCEC) merupakan kontraktor konstruksi terbesar di dunia dan telah terdaftar dalam *Fortune Global 500 Enterprises* selama 16 tahun berturut-turut, CSCEC berkomitmen untuk mengoperasikan pembangunan persahabatan Tiongkok – Pakistan. Perusahaan Tiongkok ini bekerja sama dengan pihak Pakistan guna mencapai hasil yang saling menguntungkan (CPEC, n.d.-b). Pada Desember 2015, CSCEC melakukan penandatanganan kontrak untuk pembangunan proyek jalan tol Multan-Sukkur *Motorway* sepanjang 392km, proyek pembangunan jalan tol ini merupakan proyek infrastruktur terbesar yang berada di bawah CPEC. China EximBank memberikan sebuah dukungan penuh berupa pendanaan pada proyek jalan tol Multan-Sukkur ini (CPEC, n.d.-b). Hampir 90% dana berasal dari pinjaman China EximBank dengan syarat yang konsesional, artinya pinjaman tersebut kembali dengan ketentuan khusus, dan penggunaan dana tersebut diawasi oleh lembaga yang ditunjuk oleh Tiongkok.

Sejak dimulainya proyek jalan tol Multan-Sukkur pada tanggal 5 Agustus 2016, CSCEC telah memiliki komitmen pada perencanaan pembangunan seperti konstruksi berstandar tinggi dan manajemen tingkat tinggi. Pada tanggal 22 Juli 2019, hampir keseluruhan proyek jalan tol selesai dua minggu lebih awal dari jadwal yang sudah diperkirakan. Pada tanggal 16 Desember 2020, proyek jalan tol tersebut secara resmi diserahkan pada Pakistan dan dibuka untuk lalu lintas. Jalan tol ini membantu membuka jalur utama utara – selatan di Pakistan tengah yang telah

mempersingkat waktu perjalanan antara Multan dan Sukkur yang awalnya dapat ditempuh selama 11 jam, kini menjadi 4 jam. Hal ini meningkatkan situasi lalu lintas di Pakistan dan mendorong pembangunan sosial dan ekonomi bagi masyarakat sekitar disepanjang jalur yang telah dibangun jalan tol. CSCEC melakukan pembangunan proyek jalan tol Multan-Sukkur dengan sistem EPC (*Engineering, Procurement, and Construction*) (CPEC, n.d.-b). EPC sendiri secara struktural menetapkan bahwa perencanaan, pengadaan, dan konstruksi dijalankan oleh kontraktor utama. Sistem EPC menempatkan kontraktor sebagai entitas sentral yang mengatur semua tahapan proyek mulai dari desain teknis sampai pelaksanaan di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa donor (Tiongkok) tidak hanya memberi pinjaman, tetapi juga menentukan siapa yang akan menangani pelaksanaan, metodologi kerja, dan standar yang dipakai dalam pelaksanaan proyek pembangunan jalan tol tersebut (Shakeel, 2019).

Keterlibatan CSCEC dan lembaga donor dalam proyek pembangunan jalan tol Multan-Sukkur ini tidak berhenti hanya pada pelaksanaan fisik jalan. Menurut dokumentasi resmi yang dipublikasikan oleh lembaga CPEC, proyek ini memiliki struktur pelaporan dan supervisi yang melibatkan pemerintah Pakistan sebagai institusi pengawas dan keterlibatan eksekutor utama yang telah ditunjuk oleh negara donor (CPEC, n.d.-a). Dalam hal ini juga berkaitan dengan ketergantungan administratif dan institusional. Ketika proyek dikelola melalui struktur yang dirancang oleh donor, institusi domestik negara penerima cenderung berperan sebagai fasilitator atau pelaksana administratif, bukan sebagai pengambil keputusan utama. Dalam kasus proyek Multan-Sukkur *Motorway*, meskipun pemerintah Pakistan yang secara resmi akan menjadi pemilik dari proyek, tetapi banyak keputusan teknis dan operasional harus disesuaikan dengan kerangka kerja yang disepakati bersama dengan pihak Tiongkok.

Proyek pembangunan Multan-Sukkur *Motorway* berada dalam kerangka evaluasi berkala yang melibatkan laporan kemajuan, inspeksi teknis, serta pemeriksaan penggunaan dana. Sistem ini dirancang untuk memastikan bahwa proyek berjalan sesuai dengan spesifikasi awal dan tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan. Mekanisme seperti ini sering dikaitkan dengan proyek bantuan yang bersifat terikat, di mana akuntabilitas lebih diarahkan kepada donor dibandingkan kepada publik domestik negara penerima (Shakeel, 2019). Dalam pembangunannya, keterlibatan tenaga kerja lokal memang ada, namun struktur pengambilan keputusan dan supervisi utama tetap berada di tangan perusahaan pelaksana dari Tiongkok. Kondisi ini menciptakan tata urutan kerja yang menempatkan aktor lokal lebih sebagai pelaksana teknis dibandingkan sebagai mitra strategis (Ibold, 2018). Dalam proyek infrastruktur yang didanai secara bilateral, kontrak umumnya mencantumkan ketentuan bahwa sengketa teknis atau finansial harus diselesaikan melalui mekanisme yang telah ditentukan dalam perjanjian awal, yang sering kali lebih menguntungkan pihak donor, atau kontraktor

utama. Dalam konteks Multan-Sukkur *Motorway*, struktur kontrak EPC membatasi ruang negosiasi ulang bagi pihak Pakistan apabila terjadi perbedaan kepentingan bahwa kontrol proyek tidak hanya bersifat teknis tetapi juga legal dan administratif.

4. *To Policy Dalam Proyek Multan-Sukkur Motorway*

Mengacu pada kerangka teori 4P yang dikemukakan Hjertholm & White (2000) aspek *to policy* menekankan bahwa bantuan luar negeri tidak hanya digunakan pada pelaksanaan proyek, tetapi juga terikat pada kebijakan domestik negara penerima, khususnya dalam pengelolaan dan pengembalian kewajiban keuangan yang ada pada bantuan tersebut. Dalam pelaksanaan proyek Multan-Sukkur *Motorway*, kebijakan ekonomi domestik Pakistan berperan penting dalam mengatur kemampuan negara dalam memenuhi kewajiban pembayaran utang luar negeri, termasuk pinjaman yang diberikan oleh Tiongkok. Pemerintah Pakistan mengelola seluruh kewajiban utang luar negeri dalam satu kerangka manajemen utang public nasional, di mana pinjaman bilateral, multilateral, maupun komersial diperlakukan sebagai bagian dari *external public debt*. Dalam kerangka ini, pembayaran cicilan pokok dan bunga utang luar negeri menjadi tanggung jawab pemerintah Pakistan dan dimasukkan ke dalam perencanaan fiskal tahunan (K. Khan, 2025).

Kebijakan pembayaran utang luar negeri Pakistan secara operasional diwujudkan melalui alokasi anggaran nasional, di mana *debt servicing* menjadi salah satu komponen terbesar dalam belanja negara. Laporan dan analisis fiskal menunjukkan bahwa sebagian besar penerimaan negara Pakistan dialokasikan untuk membayar kewajiban utang, baik domestik maupun luar negeri. Pemerintah Pakistan menetapkan kerangka kebijakan untuk pengelolaan utang publik melalui *Fiscal Responsibility and Debt Limitation Act*, 2005, yaitu mengatur seluruh utang publik Pakistan termasuk utang luar negeri baik dari IMF, World Bank, Arab, maupun Tiongkok (Fiscal Responsibility And Debt Limitations Act, 2005, 2022). Pada Chapter II *Fiscal Responsibility and Debt Limitation Act*, 2005 menjelaskan dasar kebijakan fiskal pengelolaan utang publik Pakistan yaitu Pakistan menetapkan kewajiban untuk mengurangi defisit pendapatan, menurunkan utang publik, serta menjaga rasio utang terhadap Produk Domestik Bruto pada tingkat yang dianggap aman dan berkelanjutan, setiap peningkatan utang luar negeri masuknya bantuan asing secara langsung memengaruhi arah kebijakan fiskal domestik (Fiscal Responsibility And Debt Limitations Act, 2005, 2022). Chapter III mengatur kewajiban pemerintah Pakistan untuk menyusun dan melaporkan *Economic Policy Statements* kepada parlemen setiap tahun, termasuk *Debt Policy Statements*. Pada hal ini, pemerintah diwajibkan untuk melaporkan kondisi utang publik dan utang luar negeri, mengevaluasi strategi pinjaman eksternal dan domestik, menganalisis biaya serta risiko utang, serta menjelaskan pembayaran utang yang telah dilakukan dalam satu tahun. *Debt Policy Statements* menempatkan utang luar negeri sebagai bagian dari kebijakan fiskal nasional yang direncanakan, dievaluasi, dan

dipertanggungjawabkan secara terbuka (Fiscal Responsibility And Debt Limitations Act, 2005, 2022).

Kebijakan tersebut diimplementasikan melalui dokumen kebijakan tahunan yaitu *Debt Policy Statement* (DPS) yang menjelaskan kondisi hutang publik Pakistan, komposisi utang domestik dan luar negeri, serta strategi pemerintah dalam mengelola dan membayar kewajiban utang. Dalam DPS, pemerintah Pakistan menjelaskan bahwa pembayaran utang luar negeri merupakan bagian integral dari kebijakan fiskal nasional dan harus digabungkan ke dalam perencanaan anggaran tahunan (Debt Policy Statement, 2023). Besarnya pinjaman yang diberikan Tiongkok membuat Tiongkok menjadi salah satu kreditur terbesar di Pakistan. Hal ini membuat utang luar negeri Pakistan menjadi bertambah, pemerintah Pakistan menyesuaikan strategi pengelolaan anggarannya seperti pembayaran pokok dan bunga utang, penjadwalan utang ulang, serta koordinasi anggaran yang lebih ketat melalui DPS (Debt Policy Statement, 2023).

Sebagai salah satu bagian penting dari CPEC, Multan–Sukkur *Motorway* dibangun dengan pembiayaan pinjaman dari China Eximbank yang dilaksanakan dengan tingkat bunga rendah *concessional loan* oleh pemerintah Pakistan dan Tiongkok, di mana sekitar 90% pembiayaan dialokasikan melalui lembaga keuangan Tiongkok sedangkan sisanya dari anggaran negara Pakistan (Ali Ch et al., 2025). Pinjaman tersebut, sebagaimana pinjaman CPEC lainnya, secara substansial mempengaruhi beban utang luar negeri Pakistan dan menjadi bagian dari kewajiban anggaran tahunan pemerintah. Dalam penerapannya kerangka kebijakan tersebut menjadi dasar bagi Pakistan dalam mengelola pembayaran utang proyek-proyek besar yang dibiayai oleh Tiongkok, termasuk proyek infrastruktur di bawah CPEC, karena seluruh pinjaman tersebut dikategori sebagai utang publik luar negeri, kemampuan Pakistan untuk memenuhi kewajiban pembayaran sangat bergantung pada efektivitas kebijakan fiskal domestik dan pengelolaan anggaran nasional.

Aspek *to policy* dalam *foreign aid* Tiongkok kepada Pakistan, khususnya pada proyek Multan-Sukkur *Motorway*, menunjukkan bagaimana bantuan infrastruktur digunakan untuk memengaruhi kebijakan ekonomi domestik negara penerima. Pinjaman dari Tiongkok, sebagai bagian dari skema besar CPEC, secara tidak langsung memaksa Pakistan untuk melakukan penyesuaian pada tata kelola utang dan fiskal (AidData, 2023). Fenomena penangguhan utang (*debt rescheduling*) yang terjadi pada tahun 2020-2021 akibat tekanan ekonomi global merupakan bukti bagaimana kewajiban utang proyek ini mengekang ruang gerak kebijakan pemerintah Pakistan. Pakistan justru terikat pada negosiasi kebijakan keuangan yang berulang dengan pihak donor, daripada mendapatkan bantuan yang memperkuat kemandirian ekonomi (AidData, 2023).

Hal ini menciptakan ketergantungan kebijakan Ketika sebuah negara penerima bantuan harus terus-menerus melakukan negosiasi ulang atas kewajiban utangnya, kapasitas negara untuk menentukan kebijakan ekonomi nasional menjadi terbatas.

Kebijakan fiskal Pakistan harus menyesuaikan diri dengan jadwal dan persyaratan pembayaran utang kepada Tiongkok yang sering kali mengambil porsi besar dari anggaran tahunan negara (Rana, 2018). Hal ini sejalan dengan pemikiran milik Hjertholm & White (2000) yang mengatakan bahwa bantuan luar negeri seringkali mencerminkan relasi kepentingan antara donor dan penerima, di mana bantuan tersebut dikaitkan dengan penerapan kebijakan tertentu yang menguntungkan stabilitas dan kepentingan donor.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi *foreign aid* Tiongkok pada proyek Multan-Sukkur *Motorway* tidak hanya diwujudkan melalui penyediaan pembiayaan pembangunan, tetapi juga melalui mekanisme yang terintegrasi dalam empat dimensi *Foreign Aid* menurut Hjertholm & White (2000) yaitu *to payment*, *to procurement*, *to project*, dan *to policy*. Pada dimensi *to payment*, bantuan diwujudkan melalui pinjaman konsesional dari China Eximbank yang menciptakan hubungan finansial jangka panjang antara Tiongkok dan Pakistan. Pada dimensi *to procurement*, bantuan diwujudkan melalui dominasi perusahaan, teknologi, serta pengadaan barang dan jasa dari Tiongkok yang menunjukkan karakter *tied aid*. Sementara itu, *to project* memperlihatkan keterlibatan aktif negara donor dalam pelaksanaan proyek melalui kontrak EPC dan pengawasan teknis. Adapun *to policy*, kewajiban pembayaran pinjaman turut memengaruhi pengelolaan fiskal Pakistan melalui *Debt Policy Statement* dan *Fiscal Responsibility and Debt Limitation Act*.

Hal ini menunjukkan bahwa bantuan luar negeri berbasis infrastruktur tidak hanya berfungsi sebagai instrument pembiayaan pembangunan, tetapi juga membentuk mekanisme kerja sama yang menghubungkan aspek pendanaan, pengadaan, implementasi proyek, dan tata kelola fiskal negara penerima. Dengan demikian, penelitian ini memperkuat penerapan kerangka *4P of Foreign Aid* dari Hjertholm & White (2000) dalam menjelaskan karakter bantuan luar negeri Tiongkok pada proyek infrastruktur strategis di bawah CPEC.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya berfokus pada satu proyek infrastruktur dan menggunakan data sekunder, sehingga belum dapat menggambarkan keseluruhan karakter *foreign aid* Tiongkok dalam seluruh proyek CPEC maupun BRI. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan studi komparatif pada beberapa proyek infrastruktur di berbagai negara penerima bantuan Tiongkok atau menggunakan pendekatan lain, seperti wawancara dengan pemangku kepentingan maupun analisis kuantitatif, agar diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai efektivitas, keberlanjutan, dan implikasi tata kelola dari bantuan luar negeri berbasis infrastruktur.

Referensi

- AidData. (2023). *China Eximbank Provides \$361.22 Milllion Buyer's Credit Loan for Sukkur-Multan Section of Karachi-Lahore Highway Project*. <https://china.aiddata.org/projects/54415/>
- Ali Ch, A., Ali, D. N. Z., Chaudhry, D. K. T., Shahid, K., Noonari, K. B., & Muhammad, W. (2025). Pakistan-China Relation: Economic Benefit Vs. Debt Trap Concerns (CPEC). *Journal of Political Stability Archive*, 3(2), 1217–1233.
- CPEC. (n.d.-a). *Peshawar-Karachi Motorway (Multan-Sukkur Section)*. <https://cpec.gov.pk/project-details/29>
- CPEC. (n.d.-b). *Taking Pak-China Relationship to New Heights*. 6–9.
- CPIC. (2024). China-Pakistan Economic Corridor (CPEC). In *CPIC Global*. <https://www.cpicglobal.com/pakistan-overview/cpec/>
- CSCEC. (2019). CSCEC Pakistan PKM Project Was Inaugurated. In *CSCEC Internatioal*. <https://csci.cscec.com/en/xwzx/xw/201911/2992228.html>
- Dossani, R., Sayed, M., Farooq, U., & Hasan Tariq, Z. (2019). *The Religious Tourism Supply Chain Along the Sukkur-Multan Motorway in Pakistan*. www.rand.org/about/research-integrity.
- Finance, M. of. (2023). *Debt Policy Statement*. January.
- Fiscal Responsibility And Debt Limitations Act, 2005, 09 0 (2022).
- Hjertholm, P., & White, H. (2000). *Foreign Aid and Development* (F. Tarp (ed.)). Routledge. https://books.google.co.id/books?id=ux_WLiG0pScC&printsec=frontcover&hl=id#v=onepage&q&f=false
- Ibold, S. (2018). *BRI Factsheet Series - Motorway M-5 (Sukkur - Multan)*. Belt and Road Initiative. <https://www.beltroad-initiative.com/bri-factsheet-series-motorway-m5-2/>
- Initiative, M. of P. D. & S. (2023). *Mega Projects of CPEC Completed in Record Time One Year: Ahsan Iqbal*. Government of Pakistan. https://pc.gov.pk/web/press/get_press/1031
- Khan, D. M. A., & Khokar, M. I. (2021). *Technical Paper On A Safer, Greener Motorway in Pakistan Sukkur - Multan Motorway*.
- Khan, K. (2025). *A Review on Fiscal and Debt Policies in Pakistan*.
- Khan, W., Fufeng, G., Anwar, F., Javed, A., Zaheer, S., & Sajjad, M. (2024). China Pakistan Economic Corridor (CPEC), Challenges, Opportunities and Boost to Socioeconomic Development of Pakistan. *Remittances Review*, 9(9), 502–517. <https://doi.org/10.33282/rr.vx9i2.26>
- Kousar, S., Rehman, A., Zafar, M., Ali, K., & Nasir, N. (2018). *China-Pakistan Economic Corridor: A Gateway to Sustainable Economic Development*.
- Latif, A. (2018). *Infrastructure development: Analysing socio-economic impacts of Multan-Sukkur motorway in Pano Aqil, Sukkur*. October.

- Nugraha, P. A. D., Priadarsini, N. W. R., & Resen, P. T. K. (2019). Upaya Tiongkok Dalam Pembangunan China Pakistan Economic Corridor (Cpec) Sebagai Strategi Keamanan Energi Tiongkok Tahun 2013 - 2017. *Jurnal Hubungan Internasional*, 1(1), 1-15.
<https://ojs.unud.ac.id/index.php/hi/article/view/48166/28774>
- Rana, S. (2018). *Bulk of Chinese Financing Goes to Three CPEC Projects*. The Express Tribune. <https://tribune.com.pk/story/1765050/bulk-chinese-financing-goes-3-cpec-projects>
- Sabri, B. (2019). *Multan-Sukkur Motorway (M5)-A Miracle Happening to Pakistan*. China Economic Net. http://en.ce.cn/main/latest/201908/14/t20190814_32908117.shtml
- Shakeel, M. (2019). *CPEC Funded Multan-Sukkur Motorway to be Completed by August*. Business Recorder. <https://www.brecorder.com/news/466814>
- Sugiyono. (2013). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D. In *Bandung:Alfabeta*. Alfabeta.