

KEBIJAKAN INDUSTRIAL INDONESIA TERHADAP ASEAN-CHINA FREE TRADE AREA (ACFTA): SEBUAH TINJAUAN EKONOMI POLITIK

Shanti Darmastuti¹, dan Afrimadona

Program Studi Hubungan Internasional FISIP UPN "Veteran" Jakarta
Jl. R.S. Fatmawati Pondok Labu Jakarta Selatan – 12450
Telp. 021 7656971

Abstract

The relationship between China and ASEAN has increased since 1959. Several attempts were made to improve China's economic relations with ASEAN, one of which is through the establishment of the ACFTA. This study seeks to explore the Indonesian government's industrial policy toward ASEAN-China FTA. This study used qualitative research methods because the subject matter to be studied is dynamic, complex and full of meaning, so it requires an approach that 'beyond numbers'. The results of this study show that Indonesia has failed to take the opportunities that are expected. In contrast to a number of ASEAN countries that have run the industrial policies consistently, Indonesia lacks of consistent industrial policy. Consequently, industrial and commercial competitiveness has diminished compared to other ASEAN members.

Key Words: Asean, industrial, economic, policy

PENDAHULUAN

Hubungan antara Cina dan ASEAN mengalami peningkatan sejak tahun 1959. Hubungan keduanya semakin kompleks termasuk di dalamnya hubungan ekonomi dan keamanan politik. Beberapa upaya dilakukan Cina untuk meningkatkan hubungan ekonomi dengan ASEAN, salah satunya adalah melalui pembentukan *ASEAN-China Free Trade Area* (ACFTA). Bagi Indonesia, pemberlakuan ACFTA pada 1 Januari 2010 tentu saja memberikan dampak yang cukup signifikan. Hal ini terlihat dari peningkatan arus masuk kapal Cina di pelabuhan Tanjung Priok. Peningkatan ini terlihat dari jumlah kapal yang masuk dari periode Januari–Pebruari 2010 sebesar 70 unit.

ACFTA juga berdampak pada industri dalam negeri Indonesia. Hal ini dapat dilihat, misalnya, dari dampak ACFTA terhadap produksi sepatu di tanah air. Sejak akhir tahun 2009 para perajin sepatu Mojokerto sudah merasakan penurunan pemesanan dari grosir langganan. Kondisi ini semakin diperparah sejak penandatanganan ACFTA dimana pesanan terhadap produk sepatu dilaporkan mulai

sepi karena tersaingi oleh produk asal Cina. Selain berdampak pada sektor industri, ACFTA juga berdampak pada penerimaan negara dari bea masuk. Dari sisi neraca perdagangan tentu saja ACFTA ini akan sangat berpengaruh terhadap neraca perdagangan Indonesia-Cina karena Indonesia mengalami defisit perdagangan dengan Cina. Kondisi ini terjadi sebelum kesepakatan perdagangan bebas ASEAN-Cina diberlakukan pada 1 Januari 2010.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, seyogyanya pemerintah Indonesia melakukan serangkaian upaya untuk mengurangi dampak buruk FTA ini dengan apa yang sering disebut dengan *'industrial policy'* atau kebijakan industri. Kebijakan ini merupakan langkah atau strategi pemerintah untuk mendorong industri dalam negeri yang terimbas oleh pemberlakuan ACFTA ini. Karena itu menarik untuk melihat apa langkah-langkah atau kebijakan pemerintah dalam membantu industri dalam negeri terutama sektor-sektor yang paling terpuak oleh kebijakan FTA ini.

Alexander C. Chandra, melihat beberapa pengaruh potensial yang ditimbulkan oleh ACFTA terhadap negara-negara ASEAN dan secara khusus, Indonesia. Terdapat beberapa potensi permasalahan ACFTA bagi ASEAN dan Indonesia, diantaranya:

¹ Kontak Person : Shanti Darmastuti
Prodi Hubungan Internasional
FISIP UPN "Veteran" Jakarta
Telp. 021 7656971

1) ASEAN dan Cina cenderung memperhatikan dampak ekonomi jangka pendek. Padahal Cina merupakan pesaing utama bagi ASEAN untuk produk-produk seperti industri tekstil dan mainan anak; 2) ACFTA digunakan Cina sebagai kerangka kesepakatan untuk mendorong daya saing negara tersebut untuk melawan ASEAN; 3) Indonesia dan ASEAN perlu memperhatikan tantangan dari Cina di bidang investasi; 4) Perlu memperhatikan kemampuan Indonesia dalam memasuki pasar di Cina; dan 5) ACFTA memiliki potensi untuk memperlemah proses integrasi ASEAN (Alexander C. Chandra, 2009:231).

Di samping itu, Vincent Wang, misalnya melihat ACFTA lebih sekedar sebagai kendaraan politik bagi Cina dalam memperkuat posisi geopolitiknya di kawasan Asia Tenggara. ACFTA merupakan instrumen geoekonomik yang diarahkan untuk kepentingan geopolitik (Vincent Wei-cheng Wang, 2007). Meskipun senada dengan Wang, argumen Joseph Yu-Shek Cheng sedikit lebih optimis. Menurutnya, ACFTA yang ditanda-tangani tahun 2002 merupakan solusi bagi pemulihan ekonomi negara-negara ASEAN pasca Krisis Ekonomi Asia 1997-1998 (Joseph Yu-shek Cheng, 2004). Sementara itu prediksi yang lebih optimis dikemukakan oleh Ravenhill. Menurutnya, pengamatan terhadap data-data perdagangan antara Cina-ASEAN dan arah perdagangan internasional dari Cina maupun negara-negara ASEAN memperlihatkan bahwa potensi kerjasama ekonomi dan perdagangan antara kedua pihak sangat besar (John Ravenhill, 2006).

Kajian-kajian mengenai ACFTA di atas merupakan kajian ekonomi politik internasional dalam artian memandang persoalan ACFTA sebagai instrument kekuasaan bagi masing-masing kekuatan. Negosiasi ACFTA memang sarat dengan persoalan *relative-absolute gains*. Negara-negara yang tergabung dengan kesepakatan ini secara umum sepakat bahwa secara absolut, ACFTA akan dapat mengangkat perekonomian dan mendorong pertumbuhan industri di semua negara anggota. Namun, mereka juga concern bahwa bagaimanapun akan ada negara-negara tertentu yang akan mendapat gains (keuntungan) lebih dari yang lain sehingga perlu menegosiasikan secara lebih detail dan hati-hati terhadap semua kondisi-kondisi (*terms of conditions*) yang akan diberlakukan.

METODOLOGI PENELITIAN

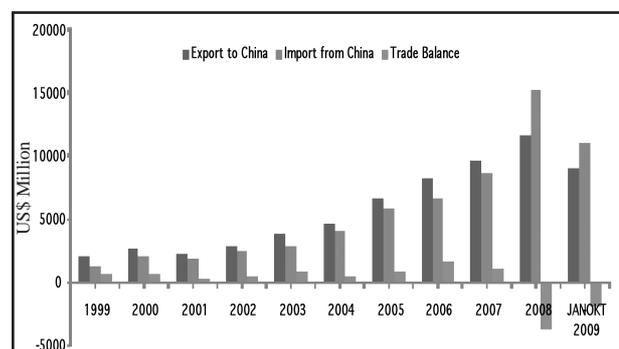
Penelitian ini menggunakan metode penelitian

kualitatif. Metode ini dipakai karena pokok permasalahan yang akan diteliti bersifat dinamis, kompleks dan penuh makna, sehingga memerlukan suatu pendekatan yang *'beyond numbers'*. Data primer akan dikumpulkan terutama melalui teknik wawancara mendalam (*in-depth interviews*), sedangkan data sekunder berupa *report* (laporan penelitian ekonomi) baik yang dikeluarkan lembaga resmi pemerintah dan organisasi internasional maupun yang dikeluarkan lembaga penelitian ekonomi non-pemerintah dan lembaga riset ekonomi internasional lainnya. Data-data sekunder ini juga akan diperkaya tentunya dari sumber-sumber lain seperti artikel jurnal, buku-buku dan berita.

Sebagai penelitian kualitatif, proses analisa data akan banyak dituntun oleh kerangka teoretik yang digunakan. Dalam penelitian kualitatif ini, judgement/penilaian dari peneliti sangat dimungkinkan dalam menginterpretasikan data dan menarasikannya dalam laporan penelitian. Kepekaan teoretis dan *subjective assessment* peneliti akan menjadi faktor yang sangat menentukan dalam proses analisa data.

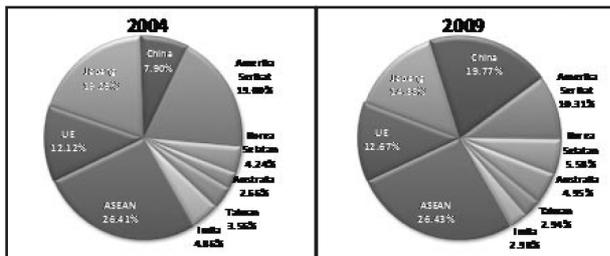
PEMBAHASAN ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA): Tinjauan Terhadap Kepentingan Ekonomi Politik Indonesia

Terbentuknya ACFTA diharapkan dapat meningkatkan kinerja perdagangan Indonesia dan China. Sebagai informasi bahwa selama periode 1999-2007 Indonesia mencatat surplus perdagangan dengan perdagangan dengan China. Namun, sejak tahun 2008 Indonesia mengalami deficit perdagangan dengan China. Diagram di bawah ini menunjukkan neraca perdagangan Indonesia-China tahun 1999-2009



Gambar 1. Diagram Neraca Perdagangan Indonesia-China
Sumber: Kementerian Perindustrian, 2010.

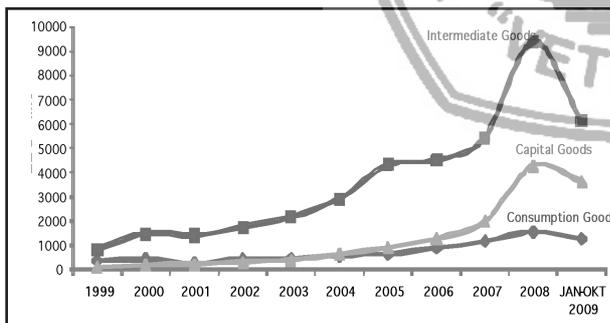
Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa deficit neraca perdagangan yang dimulai dari tahun 2008 disebabkan oleh meningkatnya impor dari China. Nilai impor dari China mencapai 19,77% pada tahun 2009. Angka ini jauh berbeda apabila dibandingkan nilai impor dari China pada tahun 2004, yaitu sebesar 7,9%. Berikut adalah diagram yang menggambarkan perbandingan nilai impor dari China di tahun 2004 dan 2009:



Gambar 2. Diagram Perkembangan Impor dari China

Sumber: Kementerian Perindustrian 2010

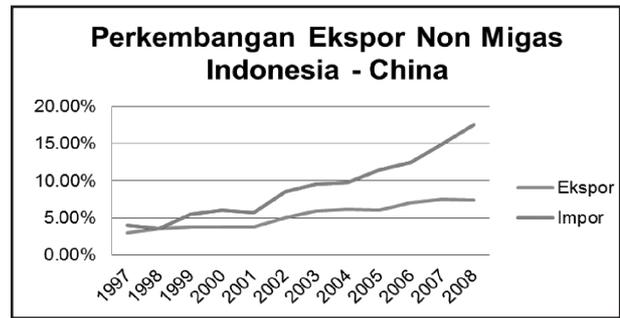
Berdasarkan golongan penggunaan barang, barang modal, bahan baku penolong merupakan jenis barang yang mendominasi impor barang dari China. Hal ini disebabkan karena barang-barang tersebut digunakan oleh kegiatan industri di Indonesia. Sedangkan untuk impor barang konsumsi masih sedikit apabila dibandingkan dengan nilai impor barang modal dan bahan baku penolong.



Gambar 3. Grafik Impor Indonesia-China Menurut Golongan Barang

Sumber: Kementerian Perindustrian 2010

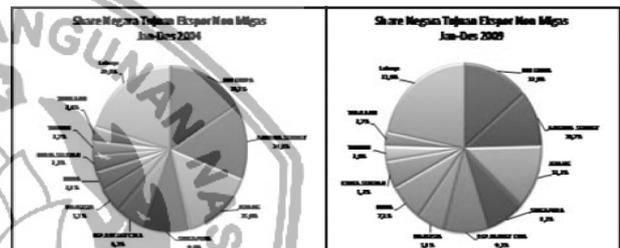
Di sisi lain, peranan China sebagai negara tujuan ekspor mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Namun, peningkatan ekspor juga dibarengi dengan peningkatan impor. Berikut adalah grafik yang menunjuknya kinerja ekspor dan impor non migas Indonesia-China:



Gambar 4. Grafik Perkembangan Ekspor Non Migas Indonesia-China

Sumber: Kementerian Perindustrian 2010

Pada tahun 2009 peranan China sebagai negara tujuan utama ekspor semakin meningkat apabila dibandingkan pada tahun 2004. Berikut adalah diagram yang menunjukkan perbandingan struktur ekspor non migas Indonesia-China pada tahun 2004 dan 2009.



Gambar 5. Diagram Perbandingan Struktur Ekspor Non Migas Indonesia-China

Sumber: Kementerian Perindustrian 2010

Di samping peningkatan perdagangan, salah satu dampak penting dari diberlakukannya ACFTA bagi Indonesia adalah meningkatnya tekanan kompetisi diantara para produsen domestik dengan produsen internasional yang memiliki produk sejenis. Hal ini dikarenakan pasar domestik sudah tidak lagi dimonopoli oleh produsen lokal, namun juga produsen asing. Meskipun konsumen diuntungkan dalam hal ini—dengan ketersediaan barang dengan jumlah yang besar, harga yang kompetitif dan jenis produk yang lebih beragam, produsen domestik dihadapkan pada tekanan yang besar. Mereka, misalnya dipaksa menjual barang dengan harga lebih murah agar lebih diterima oleh konsumen. Dalam kondisi proses produksi yang kurang efisien, menurunkan harga sampai dibawah biaya produksi jelas akan sangat merugikan. Sementara, kompromi kualitas demi menekan harga akan berakibat pada menurunnya minat konsumen akan produk tersebut. Disinilah keunggulan

produksi baik dari segi kualitas dan efisiensi diuji.

Menguatnya tekanan kompetisi ini akan membuat perusahaan-perusahaan domestik melakukan restrukturisasi produksi demi efisiensi agar bisa bertahan dalam arus kompetisi. Mereka akan dipaksa berjuang dan dengan demikian akan menciptakan perubahan. Namun, dalam tahap awal, proses restrukturisasi ini akan sangat menyakitkan mengingat kinerja perusahaan dipaksa untuk sesuai dengan tuntutan pasar yang seringkali di-set menurut standar perusahaan asing. Ini tentu saja sulit diterima dan karenanya setiap kali pemerintah berupaya untuk menerapkan kebijakan liberal dengan tujuan untuk memaksa pelaku bisnis untuk mandiri dan kompetitif akan selalu berhadapan dengan protes dan perlawanan. Ini dikarenakan mereka tidak mau keluar dari zona nyaman dalam perlindungan pemerintah.

Namun, persoalannya adalah dalam jangka panjang tetap saja efisiensi produksi akan sangat diperlukan. Cepat atau lambat norma-norma perdagangan internasional yang bebas akan membuat semua perusahaan yang masuk ke dalam pasar internasional harus menyesuaikan dirinya dengan norma yang ada. Karenanya mengambil kebijakan ini memerlukan keberanian di pihak pemerintah. Tapi, dalam kenyataan, pemerintah sulit sekali mengambil kebijakan ini mengingat tekanan domestik akan muncul dan pemerintah bisa kehilangan dukungan. Karenanya salah satu cara yang paling efektif bagi pemerintah memaksakan kebijakan liberal ini adalah dengan cara mengikat diri dengan perjanjian internasional dan dengan demikian, pemerintah merasa punya alasan legitimate untuk menerapkan kebijakan serupa di dalam negeri.

Mengapa ACFTA dijadikan senjata kuat oleh pemerintah untuk memaksakan liberalisasi domestik? Masuknya pemerintah dalam mekanisme perjanjian ACFTA, secara formal mengikat pemerintah dalam sebuah kesepakatan perdagangan bebas multilateral yang pada hakikatnya memperbesar biaya *defection* dan bahkan renegotiasi pembatalan kerjasama. Seperti diungkapkan Menteri Perdagangan waktu itu, Mari E. Pangestu, renegotiasi kesepakatan ACFTA akan beresiko merugikan karena Indonesia harus memberikan kompensasi atas perubahan-perubahan kesepakatan yang dianggap merugikan Cina. Disamping itu, banyaknya aktor yang terlibat sebagai konsekuensi dari kesepakatan multilateral akan mempersulit Indonesia mencapai kesepakatan

yang diharapkan. Ini dikarenakan Indonesia tidak bisa merenegosiasi kesepakatan ACFTA tanpa melibatkan pihak lain seperti Malaysia, Thailand, Philipina dan Singapura.

Karena itu, opsi yang tersedia bagi Indonesia tentu saja tetap melanjutkan kesepakatan yang sudah dibuat dan menekan aktor domestik untuk mengikuti aturan main yang sudah ditetapkan dalam kesepakatan internasional. Komitmen internasional Indonesia memungkinkan pemerintah untuk memiliki posisi tawar yang kuat dengan aktor domestik untuk meliberalisasikan sektor-sektor industri tertentu. Pemerintah menggunakan kesepakatan internasional untuk memaksakan kebijakan liberalisasi ekonomi karena hanya dengan mengikat diri dengan perjanjian internasional ini pemerintah bisa menekan publik domestik dan mengatasi apa yang diistilahkan Mansfeld dan Pevehouse dengan *credibility problem* (Edward D. Mansfeld dan Jon C. Pevehouse, 2006:137-167).

Credibility problem lahir ketika proses penerapan suatu kebijakan bersifat tidak pasti. Ketidak pastian ini dikarenakan potensi tekanan domestik yang kuat yang bisa menyurutkan niat pemerintah untuk menerapkannya. Disamping itu, pergantian kepemimpinan juga dikhawatirkan membuat komitmen penerapan suatu kebijakan menjadi hilang. Ini dikarenakan keinginan memperoleh dukungan politik membuat sejumlah pemimpin, terutama pemimpin baru membatalkan kebijakan yang dibuat oleh pemimpin sebelumnya. Karenanya, mengikat diri dengan perjanjian internasional yang memiliki konsekuensi hukum menjadi solusi efektif bagi pemerintah untuk meyakinkan bahwa kebijakan yang diambil dan dijalankan bisa mulus (paling tidak sampai protes besar yang masif dan luar biasa terjadi untuk menolak kebijakan tersebut).

Mengikat diri dalam perjanjian internasional juga penting untuk meyakinkan publik tentang perlunya penerapan sebuah kebijakan. Komitmen internasional seringkali dijadikan alat bagi pemerintah untuk menekan kekuatan domestik dan memperkuat posisi tawar mereka dalam bernegosiasi dengan rakyat dan konstituen domestik. Seperti diungkapkan Putnam, setiap penerapan kebijakan yang terkait dengan interaksi internasional negara, negara melakukan diplomasi dan negosiasi dua aras (*two-level game*). Disatu sisi, pemerintah bernegosiasi dengan counterpart-nya dari negara lain dan disisi lain, mereka bernegosiasi dengan konstituen domestik. Dalam diplomasi dua aras

ini, pemerintah harus bisa menggunakan diplomasi dan negosiasi mereka dengan salah satu pihak untuk menekan pihak lain. Dalam hal ini kesepakatan dalam ACFTA dipakai untuk menekan pihak yang *protection-oriented* untuk melakukan liberalisasi dan memaksa mereka untuk mereformasi strategi bisnis mereka agar lebih kompetitif.

Namun, strategi ini akan sangat tergantung pada seberapa besar kekuatan domestik akan menolak dan menantang kebijakan ini. Dan ini sangat dipengaruhi oleh kekuatan negara versus *society/kelompok* bisnis yang dirugikan. Ketika negara kuat dan didukung oleh kekuatan-kekuatan yang diuntungkan oleh kebijakan liberalisasi ini, seperti kelompok usaha besar yang memerlukan impor bahan mentah murah dari Cina untuk proses produksi, maka sangat mungkin pemerintah akan mempertahankan kebijakan ini. Dengan kata lain ketika *power* dan preferensi kekuatan domestik mendukung atau sejalan dengan preferensi pemerintah, maka penerapan kebijakan ini akan jalan (Robert Putnam, 1988:427-460).

Namun, terlepas dari apakah kebijakan liberalisasi yang ingin diadopsi Indonesia ini berefek baik bagi perekonomian kedepan dan *sense of entrepreneurship* masyarakat, persoalan politik sangat jelas dalam kebijakan ini. Sebagaimana halnya kebijakan ekonomi lainnya, setiap pilihan kebijakan yang diambil akan menciptakan pemenang dan pecundang. Dan pemenang dalam kebijakan ini tentu saja kelompok importir dan sektor ekonomi yang bergantung pada impor komponen produksi dari Cina. Sementara sektor industri yang produksinya bersaing dengan Cina sangat dirugikan akibat penerapan kebijakan tersebut.

Dampak Asean-China Free Trade Area (ACFTA) Terhadap Industri Nasional Indonesia Setelah Implementasi 1 Januari 2010

Implementasi dari ACFTA memberikan dampak pada membanjirnya produk China di setiap sektor. Pada akhir tahun 2010, Indonesia mengalami deficit perdagangan dengan China. Nilai ekspor Indonesia ke China sebesar 49,2 miliar dollar AS sedangkan nilai impor dari China mencapai 52 miliar dollar AS. Peningkatan impor ini terjadi pada produk mainan anak sebesar 72 persen, furniture 52 persen, elektronik 90 persen, tekstil dan produk tekstil (TPT) 33 persen, permesinan

22,22 persen, dan logam 18 persen. Di samping itu akibat dari ACFTA ini, sekitar 20 persen sektor industri manufaktur beralih ke sektor perdagangan. Pergeseran sektor manufaktur ke sektor perdagangan banyak terjadi pada industri skala kecil (KOMPAS,11 April 2011).

ACFTA memberikan dampak yang signifikan merugikan beberapa sektor industri di Indonesia terutama sektor industri kecil yang tersingkir akibat membanjirnya produk impor dari China. Di sektor baja, produsen baja dalam negeri mengalami kerugian 20% per tahun semenjak diberlakukannya perjanjian perdagangan bebas *Asean China Free Trade Agreement (ACFTA)*. Produk baja dari China harganya lebih murah dari produk dalam negeri, namun kualitasnya sangat rendah. Produsen asal China menjual produk dengan harga di bawah standar. Oleh karena itu, pemerintah harus meningkatkan pengawasan terhadap produk pipa baja dari China dan melindungi produsen dalam negeri. Impor dari China mengurangi pangsa pasar produsen pipa baja dalam negeri. Pada tahun 2004, sebelum peraturan ACFTA dilaksanakan, Indonesia mencatat surplus terhadap China US\$195 juta. Bahkan, surplus meningkat menjadi US\$819 juta pada 2005 setelah pelaksanaan peraturan ACFTA pertama mulai 1 Juli 2005. Surplus naik menjadi US\$1.7 miliar pada 2006. Pada putaran kedua, penurunan tarif dilaksanakan pada 1 Januari 2007 tetapi Indonesia masih mencatat surplus, meskipun surplus mengalami penurunan 35% dibandingkan dengan tahun sebelumnya menjadi US\$1,1 miliar (Kemenperin, 2012).

Tampaknya, dampak dari putaran pertama dan kedua pelaksanaan peraturan ACFTA tidak signifikan, karena pada 2007 penurunan surplus perdagangan lebih banyak disebabkan penurunan harga komoditas pada akhir tahun (misalnya harga batu bara mengalami penurunan 33,9% YoY). Ini berlanjut sampai 2008, ketika Indonesia defisit US\$3,6 miliar. Pascapelaksanaan ACFTA pada 2010, ketika semua tarif berubah menjadi nol, defisit lebih dari dua kali lipat dari tahun sebelumnya ke US\$5,6 miliar. Pada Januari 2011, defisit melebar 40% dibandingkan dengan bulan yang sama 2010. Dengan demikian, peraturan ACFTA tampaknya berdampak pada neraca perdagangan 2010 dan dalam bulan pertama 2011 (Kemenperin, 2012).

Industri tekstil dan produk tekstil (TPT) juga menjadi salah satu sektor industri yang mendapat pukulan berat dari pelaksanaan perdagangan bebas ini. Padahal, industri TPT selama ini mampu

menciptakan devisa negara dan membuka lapangan kerja yang besar alias padat karya. Menurut data Kementerian Perindustrian (Kemenperin), nilai ekspor TPT Indonesia di 2010 yang sebesar US\$ 10,97 miliar, hanya sekitar US\$ 300,89 juta yang hasil dari ekspor ke China. Sementara, total impor TPT sebesar US\$ 5,81 miliar, sekitar US\$ 1,65 miliar merupakan kontribusi produk TPT dari China. Itu artinya, produk TPT dari China jauh lebih banyak membanjiri pasar di dalam negeri, ketimbang produk TPT yang dikirim ke China. (Kontan, 28 April 2011).

Defisit perdagangan produk garmen Indonesia terhadap China di 2010 sebesar US\$ 86 juta. Nilainya, impor pakaian jadi di 2010 sebesar US\$ 100 juta, sementara nilai ekspornya hanya US\$ 23 juta. Sedangkan, defisit perdagangan kain dengan China di 2010 lebih bombastis, yaitu mencapai US\$ 950 juta. Indonesia hanya bisa ekspor kain ke China di 2010 senilai US\$ 50 juta, namun China bisa impor kain mencapai US\$ 1 miliar (Kontan, 28 April 2011).

Di sektor Industri alas kaki mengalami tekanan yang kuat akibat dari implementasi ACFTA. Salah satunya yang terjadi di daerah Jawa Timur, dimana peningkatan aliran masuk produk alas kaki dari China sangat memukul industri alas kaki buatan perajin Wedoro. Industri alas kaki di daerah ini sudah mati selama dua tahun sejak produk alas kaki dari China membanjiri pasar domestik. Perajin yang sampai sekarang masih bertahan hanya sekitar 102 unit usaha dari 500 unit usaha. Sebagian unit usaha tersebut bisa bertahan karena memproduksi alas kaki berdasarkan pesanan (KOMPAS, 12 April 2011).

Menbanjirnya produk alas kaki dari China terjadi karena di China terjadi kelebihan produksi. Selain itu, kebijakan insentif terhadap kegiatan ekspor di China membuat harga sepatu relative lebih murah. Oleh karena diperlukan langkah yang antisipatif supaya industri alas kaki seperti Cibaduyut dan Sidoarjo tidak mati (KOMPAS, 31 Maret 2011).

Beberapa implikasi di atas menunjukkan bahwa persoalan mendasar dari penerapan ACFTA ini adalah kurangnya persiapan industri dalam negeri dalam menghadapi pemberlakuan perjanjian ini. Kurangnya persiapan ini sebenarnya juga dikarenakan ketiadaan desain kebijakan industrial dan perdagangan strategik yang dimiliki Indonesia semenjak awal. Pemerintah terlalu berani dalam menegosiasikan dan masuk kedalam sebuah skema

perdagangan bebas tanpa memperhitungkan kesiapan industri nasional. Akibatnya, ketika skema perjanjian tersebut diimplementasikan dan diberlakukan, kekuatan ekonomi dan industri nasional tidak mampu menahannya dan akibatnya tergilas dalam kompetisi regional dan global.

Dalam berbagai literatur ekonomi politik internasional, kebijakan industrial dan perdagangan strategik banyak diadopsi negara-negara dalam rangka mempersiapkan industri domestik mereka dalam kompetisi internasional. Dengan berpijak pada argumen *infant industri*, sejumlah negara maju dan berkembang mengadopsi Kebijakan industrial dan perdagangan strategik ini (*Strategic Trade and Industrial Policies/STIPs*) sampai mereka yakin bahwa industri mereka cukup kuat untuk bersaing secara sehat dengan kompetitor mereka dari negara lain. Dengan persiapan yang matang ini, industri domestik akan siap untuk masuk dalam skema perjanjian perdagangan bebas manapun dan dalam skala apapun.

Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Industrial Indonesia Dalam Menyikapi ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)

Setidaknya terdapat sebanyak sepuluh langkah kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah dalam mengantisipasi *ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)* yang sudah diimplementasikan pada tahun 2010. Kesepuluh langkah kebijakan itu dikeluarkan pemerintah dengan tetap mengacu pada aturan WTO. Kebijakan pertama adalah mengevaluasi dan merevisi semua Standar Nasional Indonesia (SNI) yang sudah kedaluwarsa dan menerapkannya secara wajib dengan terlebih dahulu menotifikasikannya ke WTO. Kedua, adalah mengefektifkan fungsi Komite Anti Dumping (KADI) dalam menangani setiap kasus dugaan praktik dumping dan pemberian subsidi secara langsung oleh negara mitra dagang. Ketiga, mengefektifkan fungsi Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) dalam menanggulangi lonjakan barang impor di pasar dalam negeri. Keempat adalah kebijakan untuk meningkatkan lobi pemerintah untuk mengamankan ekspor Indonesia antara lain dari ancaman dumping dan subsidi oleh negara mitra dagang (Amalia, 2010).

Kelima, Pemerintah akan mengakselerasi penerapan dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008 tentang Fokus Ekonomi 2008-2009. Keenam, melakukan harmonisasi tarif bea masuk (BM) untuk

pos tarif yang berlaku secara umum sehingga BM untuk produk hulu dan hilir guna memacu investasi dan daya saing. Ketujuh adalah mengefektifkan tugas dan fungsi aparat kepabeanan, termasuk mengkaji kemungkinan penerapan jalur merah bagi produk yang rawan penyelundupan barang ilegal. Kedelapan adalah membatasi/melarang ekspor bahan baku mentah untuk mencukupi kebutuhan energi bagi industri dalam negeri sehingga dapat mendorong tumbuhnya industri pengolahan di tingkat hulu sekaligus memperkuat daya saing industri lokal. Kesembilan, Pemerintah akan mempertahankan kebijakan peraturan pemerintah (PP) tentang Fasilitas PPh untuk Penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah Tertentu. Kesepuluh, pemerintah juga akan melanjutkan kebijakan Permendag Nomor 56 Tahun 2008 yang mengatur pembatasan pintu masuk pelabuhan untuk lima produk tertentu, yaitu alas kaki, barang elektronik, mainan anak-anak, garmen, serta makanan dan minuman (Amalia, 2010).

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa pemerintah telah menyiapkan sejumlah kebijakan untuk mengamankan industri nasional maupun pasar domestik. Namun, dari pemaparan pada bab sebelumnya terlihat bahwa implementasi dari ACFTA memberikan dampak yang merugikan bagi industri nasional Indonesia. Terkait dengan industri nasional, tentu saja tidak dapat dilepaskan dari bentuk kebijakan industrial suatu negara untuk mengamankan ataupun mengembangkan industri nasional. Sehubungan dengan semakin terpuruknya industri nasional sebagai akibat dari implementasi ACFTA, banyak kalangan melihat bahwa hal ini tidak terlepas dari kebijakan pengaman pemerintah yang terlambat dalam menyikapi ACFTA.

Strategi industri nasional yang tidak dikembangkan ke sisi hilir juga merupakan salah satu penyebab dari tidak adanya strategi untuk mengamankan industri nasional. Mahalnya bahan baku menjadi salah satu persoalan utama dalam pengembangan industri nasional. Misalnya saja kenaikan harga kapas menjadi persoalan bagi industri TPT yang masih tergantung dengan impor. Selain itu, bahan baku alternative serat rayon dari bubur kertas (*pulp*) juga tidak diperkuat di dalam negeri, sehingga bahan baku ini harus diimpor dari Afrika Selatan, Brasil, dan Kanada. Dengan demikian sangat terlihat bahwa strategi industri di Indonesia sangat lemah dimana strategi industri yang ada belum memanfaatkan tanaman industri yang ada di dalam negeri (KOMPAS, 11 April 2011).

Kebijakan industri suatu negara sangat dibutuhkan dalam mengembangkan industri nasional. Dampak dari implementasi ACFTA di Indonesia mencerminkan bahwa kebijakan industrial pemerintah kurang cepat dalam mengantisipasi dampak ACFTA. Dukungan negara terhadap industri lokal sangat dibutuhkan untuk mengantisipasi dampak perdagangan bebas.

China sebagai negara yang terkenal dengan produk murah memberikan dukungan yang kuat bagi perkembangan industri lokal. Dukungan pemerintah diberikan pada aspek perpajakan dan suku bunga. Pada aspek perpajakan, China menerapkan banyak insentif pajak untuk mendorong kapasitas produksi. Di samping itu, suku bunga yang diterapkan sangat rendah, yaitu sebesar 2,75 persen. Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Indonesia dimana suku bunga mencapai lebih dari 10 persen (KOMPAS, 18 April 2011). Di Indonesia Alokasi kredit perbankan untuk sektor manufaktur juga merosot tajam. Pada 1985, hampir 40% kredit perbankan disalurkan ke sektor industri pengolahan. Pada 2008, industri manufaktur hanya memperoleh 16% kredit perbankan. Perbankan lebih tertarik pada pembiayaan konsumsi dan pembangunan properti. Penurunan volume kredit perbankan berarti kelangkaan pembiayaan investasi dan modal kerja bagi sektor industri. Dana yang tersedia tidak cukup untuk mendorong industrialisasi (Pergerakan Indonesia dan Komite Persiapan Yayasan Indonesia Kita, 2010).

Dari sisi infrastruktur yang menjadi salah satu factor pendukung daya saing, Indonesia jelas sangat tertinggal dibandingkan dengan China. China sudah membangun jaringan bebas hambatan mulai tahun 1978. Dari tahun 2006-2010, pembangunan infrastruktur jalan di China juga berkembang pesat. Pada akhir tahun 2010, total panjang jalan di China mencapai 3.984 juta kilometer (KOMPAS, 13 April 2011).

Lemahnya infrastruktur di Indonesia menyebabkan akselerasi pembangunan (terutama dalam rangka memacu investasi asing) sampai detik ini terus berjalan tertatih-tatih. Kendala utama pembangunan infrastruktur ini adalah biaya. Sebagai contoh, pendanaan infrastruktur untuk mendorong pertumbuhan ekonomi 6,3-6,9 persen sepanjang 2009-2014 diperkirakan baru mencapai Rp 2.019 triliun. Ironisnya, kemampuan APBN/APBD untuk belanja infrastruktur hanya berkisar 15 persen. Kemampuan belanja infrastruktur APBN yang minim ini antara lain disebabkan pembayaran cicilan

utang periode 2009 sebesar Rp 92,242 triliun. Cicilan ini terus membengkak disebabkan volume utang yang juga terus membengkak, ditambah deficit APBN 2010 sebesar Rp 77,1 triliun (Pergerakan Indonesia dan Komite Persiapan Yayasan Indonesia Kita, 2010).

Karenanya, tantangan kedepan bagi pemerintah adalah bagaimana mengarahkan segenap sumber yang ada untuk membangkitkan kemampuan sektor manufaktur sebagai lokomotif industri dalam negeri dan fondasi bagi kemandirian industri nasional. Pemerintah perlu memperhatikan kebutuhan industri manufaktur jika kekuatan dan kemandirian industri tidak ingin tergerus oleh arus perdagangan bebas. Dua kebijakan utama sektor makro yakni kebijakan fiskal dan moneter perlu diarahkan untuk mendukung sektor industri ini. Dari sisi fiskal, pemerintah perlu mendorong alokasi anggaran yang besar untuk kebutuhan infrastruktur yang penting bagi efisiensi proses produksi sektor industri. Dari sisi moneter, pemerintah melalui Bank Indonesia perlu mendorong penurunan suku bunga kredit bagi sektor industri sehingga mendorong naiknya pinjaman investasi yang diharapkan dapat mendorong produktivitas dan output nasional. Namun, dari sudut pandang mikro, pemerintah pun perlu mendorong upaya-upaya efisiensi bagi sektor industri tertentu yang dianggap memiliki keunggulan komparatif dibanding sektor lainnya.

SIMPULAN

Semenjak mulai diberlakukan pada 1 Januari 2010, *ASEAN-China Free Trade Area* telah memberikan tekanan ekonomi yang cukup berat bagi Indonesia. Indonesia, misalnya merupakan satu-satunya negara besar dari lima negara utama ASEAN yang mengalami defisit neraca pembayaran dengan Cina. Kondisi ini tentu saja tidak akan terjadi jika pemerintah menyadari kondisi-kondisi yang ada dan melakukan sejumlah langkah antisipasi sebelum diberlakukannya ACFTA. Padahal semenjak disepakati pada tahun 2002 hingga diberlakukan secara penuh untuk lima negara anggota utama ASEAN dan Cina pada 2010 terdapat selisih waktu yang cukup banyak yakni sekitar 7 tahun. Bahkan dalam periode uji coba dalam *Early Harvest Program* semenjak 2004, pemerintah sudah harus melakukan *adjustment* agar lebih terbiasa dengan lingkungan yang kompetitif.

Kenyataannya, ketika ACFTA diberlakukan,

Indonesia gagal mengambil peluang yang diharapkan. Padahal bagi Indonesia, masuk dalam kerangka ACFTA ini diharapkan dapat meningkatkan perdagangan dan investasi diantara kedua negara. Namun, meskipun dari sisi investasi Cina di Indonesia meningkat, dalam hal perdagangan, Indonesia defisit. Bahkan dalam hal investasi sekalipun, ketimpangan masih besar. Investasi Cina ke Indonesia tetap lebih besar dari pada investasi Indonesia ke Cina. Secara teoretis, ini memperlihatkan penguasaan aset domestik Indonesia oleh Cina lebih besar dari pada penguasaan aset Cina oleh Indonesia.

Pertanyaan kemudian adalah apakah pemerintah Indonesia menyadari bahwa ACFTA akan berdampak cukup negatif bagi perekonomian? Secara logis, melihat kesiapan dan kondisi yang ada seharusnya potensi *disturbing* dari pemberlakuan ACFTA ini sudah kelihatan. Berbeda dengan sejumlah negara ASEAN yang telah menjalankan kebijakan industrial mereka secara konsisten, kekuatan industri dan perdagangan mereka sudah cukup kuat sehingga mereka siap mengambil keuntungan dari diberlakukannya ACFTA. Mereka menjadi suplier penting bahan mentah/baku ke Cina yang secara implisit juga menunjukkan hubungan komplementer dan interdependent dari hubungan ekonomi mereka. Karenanya ACFTA dapat menciptakan semacam *production chain* atau *production network* yang baik antara mereka dengan China dengan masing-masing negara berspesialisasi pada produk dengan *comparative advantage* terbaik mereka. Dengan kata lain relasi ekonomi antara negara-negara ASEAN dengan Cina terjadi dalam mekanisme *division of labour*.

Mengapa Indonesia tidak bisa memanfaatkan itu? Seperti disinggung sebelumnya, konsistensi dalam pelaksanaan kebijakan memang menjadi persoalan penting yang membuat pemerintah tidak bisa memanfaatkan momen ini dengan baik. Beberapa kebijakan seperti diuraikan diatas memang sudah dirancang dan dikeluarkan. Namun, kebijakan ini kandas karena implementasi yang tidak ada. Bab tiga dari penelitian ini, misalnya menguraikan bagaimana kemampuan kompetitif industri baja kita tergerus karena implementasi *road map* strategi industrialisasi baja kita tidak pernah ada. Disamping itu, pengawasan akan kualitas juga lemah. Kualitas produk baja kita sangat buruk sehingga kurang diterima pasar. Akibatnya, untuk produksi produk-produk yang berbasis baja seperti kapal dan produk

otomotif, para produsen ini lebih senang untuk mengimpor baja dari Cina. ini hanyalah salah satu contoh kurangnya persiapan kita dalam menghadapi ACFTA.

Terlepas dari ketidaksiapan dan ketidakmampuan Indonesia dalam memanfaatkan ACFTA ini, bagi pemerintah masuk ke dalam komitmen ACFTA ini dianggap penting karena ia dapat menjadi instrument untuk memaksakan suatu lingkungan bisnis baru yang lebih kompetitif sehingga membuat produsen-produsen domestik mempersiapkan diri dan memacu kemampuan kompetitif mereka. Dengan mengikatkan diri pada perjanjian internasional, pemerintah seolah merasa tidak punya pilihan selain memaksa produsen domestik untuk melakukan perbaikan kinerja agar sejajar dengan kompetitor mereka dari Cina dan sesama negara anggota ASEAN.

Disamping itu, masuknya Indonesia dalam rejim *Preferential Trade Arrangement* (PTA) dengan Cina dan sejumlah negara anggota ASEAN ini memiliki dimensi ekonomi politik yang jelas yakni bahwa kebijakan ini merupakan refleksi dari perubahan konstelasi kekuatan ekonomi politik domestik. Kemunculan kekuatan trading dan menguatnya sektor jasa sebagai kekuatan baru yang biasanya lahir di negara-negara dengan tahap ekonomi dan konsumsi cukup tinggi akan membuat perubahan preferensi kebijakan ekonomi negara. Ini kemudian terlihat ketika ACFTA diterapkan, kelompok sektor dagang/trading dan jasa/service memperoleh keuntungan besar. Kelompok importir, misalnya akan mendapat keuntungan besar karena ia akan bisa membeli produk Cina dengan harga murah untuk kemudian dijual di pasar domestik. Karena harga produk yang relatif murah, maka tentu saja tingkat pembelian akan naik dan keuntungan besar akan mereka peroleh. Dengan harga barang impor yang relatif murah dan kualitas yang bagus juga, para importir memiliki *room for manouver* dalam hal penetapan harga jual domestik. Keuntungan besar juga bisa mereka peroleh karena penguasaan informasi pasar yang lebih baik dibandingkan dengan kelompok-kelompok industrialis. Para pedagang lebih memahami konsumen karena mereka yang langsung berinteraksi dengan konsumen.

Namun, sayangnya dalam hal bisnis, *sense of nationalism* tidak banyak memainkan peran. Dengan kata lain, keinginan untuk mengejar profit seringkali mengabaikan pertimbangan aspek nasionalisme dan kepentingan nasional. Bagi

importir, menjual barang sebanyak-banyaknya kepada konsumen lokal berarti keuntungan yang semakin besar pula. Dan ketika harga barang yang dibeli dari produsen sangat murah, maka selisih harga yang bisa didapat juga semakin besar. Ini dengan asumsi harga yang dijual sama dengan harga barang sebelumnya. Atau alternatif lain, pedagang menjual dengan harga yang lebih rendah dengan tujuan agar tingkat pembelian mengalami kenaikan. Apapun pilihan yang diambil pedagang, jelas keuntungan bisa diperoleh.

Importir jelas tidak terlalu memikirkan nasionalisme karena sustainabilitas bisnis mereka sangat tergantung pada seberapa mampu mereka menjualkan barang dari pihak pertama (produsen) ke konsumen. Dan karena konsumen menginginkan harga yang murah dengan kualitas yang bagus, maka pedagang akan mencari barang tersebut dari manapun asalnya. Pedagang tidak akan mempertimbangkan asal barang. Yang dipertimbangkan tentu saja keuntungan yang bisa diperoleh dengan mendapatkan suatu barang. Pedagang juga tidak terlalu memikirkan efek ketenaga-kerjaan dari pilihan-pilihan bisnisnya sebagaimana industrialis. Hal ini dikarenakan jumlah karyawan yang biasanya dipekerjakan tidak terlalu banyak, kecuali importir besar yang melakukan *labelling* dan modifikasi barang untuk dijual kembali.

Kekuatan importir menjadi semakin besar ketika mereka mulai bersentuhan dengan kekuatan politik dominan. Koneksi politik importir dengan partai politik, misalnya bukan hal yang aneh di Indonesia. Importir ditengarai sering menjadi instrumen penting dalam pembiayaan partai politik. Sebagai kompensasinya, kelonggaran kebijakan-kebijakan yang menguntungkan mereka harus diambil pemerintah. Koneksi bisnis dan politik terjadi di sini. Sebagaimana padangan teori liberal dalam kebijakan luar negeri, kebijakan sebuah negara tidak jauh-jauh dari proses tarik-menarik kepentingan kelompok-kelompok politik yang ada di negara tersebut. Dengan kata lain, kebijakan luar negeri, apakah itu kebijakan perang atau kebijakan ekonomi internasional merupakan hasil dari dinamika kontestasi kepentingan aktor dalam ranah domestic politics.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel Jurnal

Chandra, Alexander C., "Indonesia di Tengah Kesepakatan FTA ASEAN-China: Satu Kajian Kritis", dalam I. Wibowo dan Syamsul Hadi, *Merangkul China*, (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2009).

Joseph Yu-shek Cheng, "The ASEAN-China Free Trade Area: Genesis and Implications", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 2 (June 2004).

Mansfeeld, Edward D. dan Jon C. Pevehouse, "Democratization and International Organizations", *International Organization* 60, Winter 2006

"Mari: Renegotiating ACFTA a Burden, Too Costly", *The President Post*, No. 12, June 12, 2010

Pergerakan Indonesia dan Komite Persiapan Yayasan Indonesia Kita, "Perdagangan Bebas ASEAN-China: Berdagang Untuk Siapa?" dalam *Jurnal Sosial Demokrasi* Vol.8 Februari-Juni 2010

Putnam, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, No. 3, (Summer, 1988)

Ravenhill, John, "Is China An Economic Threat to Southeast Asia?" *Asian Survey*, Vol. 46, Iss.5 (Sept/Oct 2006).

Vincent Wei-cheng Wang, "The Logic of China-ASEAN Free Trade Agreement: The Economic Statecraft of 'Peaceful Rise'", Paper Presented at *China in the World, the World in China* International Conference "Implications of a Transforming China: Domestic, Regional and Global Impacts", 5-6 August 2007 Institute of China Studies, University of Malaya.

Media Massa

KOMPAS, 31 Maret 2011

KOMPAS, 11 April 2011

KOMPAS, 12 April 2011

KOMPAS, 13 April 2011

KOMPAS, 18 April 2011

Sumber Internet

Amalia, Euis. (2010) *ACFTA, Perlindungan UMKM dan Implementasi Bisnis Syariah [WWW] Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah*. Diakses dari http://fsh-uinjkt.net/index.php?option=com_content&view=article&id=131:acfta-perlindungan-umkm-dan-implementasi-bisnis-syariah&catid=32:wacana

Caturini, Rizki. (2011) *Benahi industri lokal agar tak makin terjungkal*. *Kontan [Online]*, 28 April, diakses dari <http://lipsus.kontan.co.id/v2/acfta/benahi-industri-lokal-agar-tak-makin-terjungkal> pada tanggal 2 Februari 2012 pk1.16.30

Kementerian Perindustrian RI. (2012) *Industri Baja Kian Terseok-seok [WWW] Kementerian Perindustrian RI*. Diakses dari <http://neo.kemendperin.go.id/artikel/3063/Industri-Baja-Kian-Terseok-seok> pada tanggal 17 Februari 2012, pk1.12.30