

# **MENAKAR KEBIJAKAN PERDAGANGAN BEBAS ASEAN-CHINA (ACFTA)**

**Oleh :**

**Restu Rahmawati**

## **ABSTRAK**

Penelitian ini akan membahas mengenai dampak kerjasama perdagangan bebas antara China dengan ASEAN dalam kerangka ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA) terhadap kebijakan perekonomian Indonesia. Teori yang digunakan adalah teori perdagangan bebas, teori kebijakan publik, dan teori *policy learning*. Hasil penelitian ini akan menguraikan mengenai kebijakan-kebijakan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia, apakah perlu untuk melakukan evaluasi kembali mengenai kebijakan yang tersebut, dan kesiapan Indonesia sendiri dalam menghadap ACFTA.

Kata Kunci: ACFTA, perdagangan bebas, kebijakan.

## **ABSTRACT**

*This study will discuss the impact of free trade cooperation between China and ASEAN in the framework of the ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA) on the policies of the Indonesian economy. The theory used is the free trade theory, the theory of public policy, and policy learning theory. The results of this study will outline what policies should be carried out by the Indonesian government, whether it is necessary to re-evaluate the policy on, and the readiness of Indonesia in facing the ACFTA.*

Keywords : ACFTA, Free Trade, Indonesian, Policy

## PENDAHULUAN

Studi ini akan mereview kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) di Indonesia. Review kebijakan ini digunakan untuk mencermati kebijakan secara menyeluruh. Review kebijakan tidak memfokuskan pada langkah-langkah spesifik, melainkan fondasi dan orientasi dari kebijakan yang diusung suatu pemerintahan. Review kebijakan dalam konteks ini dipahami sebagai evaluasi politis (*political evaluation*), dimana reviewer berusaha mengkaitkan kebijakan-kebijakan yang dibuat dengan harapan publik. Selain itu, review kebijakan merupakan sarana yang fungsional bagi pengambil kebijakan untuk melihat kembali keseluruhan visi, fondasi, dan orientasi dari kebijakan yang telah diambil<sup>1</sup>. Dari kajian ini nantinya bisa dihasilkan berbagai bentuk pelajaran dari praktek dilapangan (*lesson drawing*)<sup>2</sup> Review kebijakan cocok diterapkan dalam menganalisis kebijakan perdagangan bebas Asean-China di Indonesia, karena penulis menyadari bahwa perundingan ACFTA, sudah dirundingkan sejak tahun 2002 dan telah melalui beberapa kali pergantian regim di Indonesia. Sehingga dalam menyikapi perundingan ACFTA ini pun, berbeda-beda sesuai dengan corak regime yang memimpin di Indonesia.

Sebagaimana disebutkan di atas, kajian ini berfokus pada sepak terjang (kebijakan) para presiden kelima negara anggota ASEAN dan China dalam merumuskan kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) dan memetakan secara kritis apa yang telah terjadi dan dilakukan. Dengan cara itu, di ujung akhir kajian ini bisa disodorkan sejumlah rekomendasi, termasuk di dalamnya kritik konstruktif yang dibangun diatas pemahaman atas perjalanan panjang negara-negara ASEAN. Berdasarkan fokus kajian di atas, maka timbullah pertanyaan reflektif terkait kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) tersebut, yaitu apakah visi dan misi dari kebijakan ACFTA di Indonesia telah tercapai? Apa pelajaran yang bisa dipetik dari kebijakan tersebut? Apa yang harus dilanjutkan dari kebijakan tersebut dan apa saja yang harus dikaji ulang dalam kebijakan tersebut?

Kebijakan perdagangan bebas Asean-China merupakan suatu kebijakan yang digagas pemerintah Indonesia berdasarkan pada kesepakatan bersama semua anggota Asean guna menarik investasi dan memajukan sektor perdagangan di negara-negara Asean. Kebijakan perdagangan bebas ini, dirumuskan oleh negara-negara anggota Asean yang meliputi

---

<sup>1</sup> Purwo Santoso dan Cornelis Lay, *Membangun NKRI dari Bumi Tambun Bungai-Kalimantan Tengah*, Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007, hal 6

<sup>2</sup> Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, Oxford, 1995 (dalam Purwo Santoso dan Cornelis Lay, *Membangun NKRI dari Bumi Tambun Bungai-Kalimantan Tengah*, 2007, Yogyakarta, Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Universitas Gadjah Mada, hal 7)

Indonesia, Thailand, Malaysia, Singapura, Filipina dan Brunei Darussalam dengan China terkait dengan isu globalisasi. Isu globalisasi yang diusung dalam perumusan kebijakan perdagangan bebas inilah yang kemudian menjadikan disepakatinya perjanjian ACFTA oleh semua anggota Asean. Dengan disepakatinya perjanjian tersebut, maka Pemerintah Indonesia meratifikasi UU tentang perjanjian ACFTA yang kemudian disepakati oleh Presiden menjadi sebuah kebijakan perdagangan bebas Asean-China yang harus dijalankan oleh masyarakat Indonesia mulai tahun 2010. Adapun alasan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan kebijakan perdagangan bebas Asean-China yaitu: 1) Untuk menurunkan dan menghapus tarif serta hambatan non tariff di cina, membuka peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan volume dan nilai perdagangan ke negara yang penduduknya terbesar dan memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi tertinggi di dunia; 2) Untuk menciptakan rezim investasi yang kompetitif dan terbuka; dan 3) Untuk meningkatkan kerjasama ekonomi dalam lingkup yang lebih luas.

### **Konteks Kajian**

Pemberlakuan kebijakan perdagangan bebas, *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA) yang ditandatangani sejak 4 November 2002 dan berlaku efektif 1 Januari 2010 masih menjadi polemik hingga saat ini. Penjabaran detail masalah-masalah yang terkait dengan ACFTA, untuk kemudian mencari solusinya adalah formula ampuh untuk tidak berkanjang dalam polemik yang hanya akan menguras tenaga itu.

Mulai 1 Januari 2010 Indonesia harus membuka pasar dalam negeri secara luas kepada negara-negara ASEAN dan Cina. Pembukaan pasar ini merupakan perwujudan dari perjanjian perdagangan bebas antara enam negara anggota ASEAN (Indonesia, Thailand, Malaysia, Singapura, Filipina dan Brunei Darussalam) dengan Cina, yang disebut dengan *ASEAN China Free Trade Agreement* (ACFTA). Produk-produk impor dari ASEAN dan China akan lebih mudah masuk ke Indonesia dan lebih murah karena adanya pengurangan tarif dan penghapusan tarif, serta tarif akan menjadi nol persen dalam jangka waktu tiga tahun.<sup>3</sup> Sebaliknya, Indonesia juga memiliki kesempatan yang sama untuk memasuki pasar dalam negeri negara-negara ASEAN dan Cina.

Beberapa kalangan menerima pemberlakuan ACFTA sebagai kesempatan, tetapi di sisi lain ada juga yang menolaknya karena dipandang sebagai ancaman. Dalam ACFTA,

---

<sup>3</sup> (Dewitari, dkk 2009)

kesempatan atau ancaman<sup>4</sup> ditunjukkan bahwa bagi kalangan penerima, ACFTA dipandang positif karena bisa memberikan banyak keuntungan bagi Indonesia. Pertama, Indonesia akan memiliki pemasukan tambahan dari PPN produk-produk baru yang masuk ke Indonesia. Tambahan pemasukan itu seiring dengan makin banyaknya obyek pajak dalam bentuk jenis dan jumlah produk yang masuk ke Indonesia. Beragamnya produk China yang masuk ke Indonesia dinilai berpotensi besar mendatangkan pendapatan pajak bagi pemerintah. Kedua, persaingan usaha yang muncul akibat ACFTA diharapkan memicu persaingan harga yang kompetitif sehingga pada akhirnya akan menguntungkan konsumen (penduduk / pedagang Indonesia).

Bila kalangan penerima memandang ACFTA sebagai kesempatan, kalangan yang menolak memandang ACFTA sebagai ancaman dengan berbagai alasan. ACFTA, di antaranya, berpotensi membangkrutkan banyak perusahaan dalam negeri. Bangkrutnya perusahaan dalam negeri merupakan imbas dari membanjirnya produk China yang ditakutkan dan memang sudah terbukti memiliki harga lebih murah. Secara perlahan ketika kelangsungan industri mengalami kebangkrutan maka pekerja lokal pun akan terancam pemutusan hubungan kerja (PHK).

Tekanan dari kalangan pengusaha industri agar pelaksanaan ACFTA ditunda menandakan besarnya pengaruh negatif terhadap industri di Indonesia. Sementara itu pemerintah tetap menjalankan kesepakatan dengan tetap mengkaji dan mengevaluasi berbagai hal untuk dapat tetap meningkatkan daya saing Indonesia antara lain terkait dengan prasarana, biaya ekonomi tinggi, biaya transportasi, dan sektor makro lainnya.<sup>5</sup> Karena sekalipun pemerintah menunda pelaksanaan ACFTA untuk waktu tertentu bagi produk-produk tertentu, pada akhirnya perlindungan tersebut juga harus dihilangkan sesuai kesepakatan. Jika pemerintah melanggar kesepakatan dan melindungi industri dalam negeri, konsumen dirugikan karena harus membayar produk dengan harga lebih mahal dan perekonomian menjadi tak berkembang.

Produk dalam negeri yang bersaing ketat di pasar adalah industri kerajinan seperti properti dan *furniture*, industri hasil hutan yang selama ini menjadi unggulan Indonesia dalam pasar domestik maupun mancanegara, dan yang paling merasakan dampak langsung arus perdagangan bebas dengan Cina adalah industri tekstil karena industri inilah yang paling diunggulkan di negeri tirai bambu tersebut. Sedangkan di Indonesia sendiri juga cukup menonjol dalam dunia perindustrian sektor tekstil, sehingga secara tidak langsung akan

---

<sup>4</sup> (Jiwayana, 2010)

<sup>5</sup>(Mari Elka Pangestu 2010, Wawancara dalam Media Indonesia, 23 Februari)

terjadi sebuah perang harga di pasaran dalam negeri. Apalagi produk tekstil Cina biasanya lebih murah daripada produk dalam negeri.<sup>6</sup>

Di sektor Tekstil dan Produk Tekstil (TPT), serbuan produk-produk Cina berupa kain dan garmen sudah mulai dirasakan oleh pasar dalam negeri sejak awal berlakunya ACFTA. Ancaman ini dirasakan oleh industri tekstil besar maupun Industri Kecil Menengah karena masyarakat akan cenderung lebih memilih tekstil dari Cina yang harganya relatif murah. Selama ini produk kain dan garmen yang berasal dari Cina harganya lebih murah 15%-25% bila dibandingkan dengan produk dalam negeri. Selain itu, produk pakaian jadi impor asal Cina diakui sejumlah pedagang lebih diminati masyarakat karena kualitas dan modelnya yang lebih mengikuti tren.<sup>7</sup> Namun demikian, ada pula faktor lain seperti selera masyarakat, corak, dan kualitas bahan yang dapat mempengaruhi daya beli masyarakat terhadap pembelian produk Cina ini. Keunggulan tekstil Cina adalah pada bahan baku katun. Sedangkan pada produk tekstil sintetis, mereka justru mengimpor bahan baku dari Indonesia karena bahan baku tersebut banyak dan murah di Indonesia. Tetapi karena biaya produksi yang tinggi dan kondisi infrastruktur yang belum mendukung seperti kondisi jalan yang masih buruk atau tarif listrik yang masih tinggi menyebabkan harga produk kita masih lebih mahal dibandingkan dengan produk Cina dalam Bisnis Indonesia (618 Februari 2010). Oleh karena itu, sektor yang paling tidak diuntungkan adalah usaha katun seperti tekstil batik katun. Batik Cina dan batik lokal hampir tidak bisa dibedakan karena beberapa batik yang bahannya dari sutra Cina bahkan telah menggunakan label Indonesia.

Kajian mengenai perdagangan bebas, memang pernah dilakukan sebelumnya oleh beberapa orang, diantaranya yaitu penelitiannya Endang Suharyati (2002) yang meneliti tentang Tantangan Indonesia dalam era AFTA dilihat dari sektor industrialisasi dan perdagangan. Pada penelitian ini Suharyati lebih menitikberatkan dampak pada produk industri dan bagaimana perdagangan Indonesia dalam persaingan dengan negara-negara ASEAN. Harry Yusuf A. Laksana (2002) meneliti bagaimana AFTA mempengaruhi globalisasi ekonomi regional dan implikasinya serta kesiapan dalam menghadapi AFTA 2002 terhadap dunia usaha di Indonesia, penerimaan pajak dan prediksi potensi penerimaan pajak Indonesia pasca AFTA 2002.

Akan tetapi, penelitian tentang ACFTA masih tergolong baru dan belum ada penelitian yang mengaitkan dengan *policy learning* terkait dengan tahapan evaluasi kebijakan. Berdasarkan hal tersebut, maka makalah ini akan membahas tentang pembelajaran

---

<sup>6</sup> (Yen Rizal 2010, Wawancara dalam Batamcyberzone, 3 Februari)

<sup>7</sup> (Karina dan Nova, 2010)

kebijakan (*policy learning*) dalam kebijakan ACFTA kaitannya dengan review kebijakan. Signifikansi kajian tentang *policy learning* terhadap kajian kebijakan perdagangan bebas Asean-China yaitu memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai kebijakan ACFTA, sehingga dapat memudahkan mereview kebijakan ACFTA di Indonesia.

### **Rumusan Masalah**

Apabila dikaji lebih mendalam, kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) ternyata memerlukan pelajaran dari proses dan prospek kebijakannya. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan ACFTA tersebut banyak menuai kontroversi dari masyarakat Indonesia khususnya dari IKM dan UKM. Kontroversi terhadap kebijakan ACFTA tersebut disebabkan karena kebijakan ACFTA telah merugikan para pedagang di Indonesia hingga mengakibatkan gulung tikar. Berdasarkan hal tersebut, maka timbul pertanyaan reflektif: apakah visi dan misi dari kebijakan ACFTA di Indonesia telah tercapai? Apa pelajaran yang bisa dipetik dari kebijakan tersebut? Apa yang harus dilanjutkan dari kebijakan tersebut dan apa saja yang harus dikaji ulang dalam kebijakan tersebut?

### **Konstruksi Teori**

#### **Teori Perdagangan Bebas (*Free Trade*)**

Menurut Chacholiades (1978) partisipasi dalam perdagangan internasional bersifat bebas (*free*) sehingga keikutsertaan suatu negara pada kegiatan tersebut dilakukan secara sukarela. Dari sisi internal, keputusan suatu negara melakukan perdagangan internasional merupakan pilihan, oleh sebab itu sering dikatakan perdagangan seharusnya memberikan keuntungan pada kedua belah pihak (*mutually benefited*). Dalam sistem ekonomi tertutup (*autarky*), negara hanya dapat mengkonsumsi barang dan jasa sebanyak yang diproduksi sendiri. Akan tetapi, dengan melakukan perdagangan (*open economic*) suatu negara memiliki kesempatan mengkonsumsi lebih besar dari kemampuannya berproduksi karena terdapat perbedaan harga relative dalam proses produksi yang mendorong spesialisasi.<sup>8</sup> Perbedaan harga relative itu muncul sebagai dampak perbedaan penguasaan sumberdaya dari bahan baku proses produksi (*resource endowment*) antar negara. Derajat penguasaan sumberdaya dan kemampuan mencapai skala usaha dalam proses produksi secara bersama akan menjadi

---

<sup>8</sup> Chacholiades, 1978, Chaves et, al., 1993.

eterminan daya saing dan menentukan arah serta intensitas partisipasi negara dalam pasar internasional.<sup>9</sup>

Ilham (2003) menyebut liberalisasi sebagai penggunaan mekanisme harga yang lebih intensif sehingga dapat mengurangi bias arti ekspor dari rezim perdagangan. Disebutkan juga bahwa liberalisasi menunjukkan kecenderungan makin berkurangnya intervensi pasar sehingga liberalisasi dapat menggambarkan situasi semakin terbukanya pasar domestik untuk produk-produk luar negeri. Percepatan perkembangan liberalisasi pasar terjadi karena dukungan revolusi di bidang teknologi, telekomunikasi dan transportasi yang mengatasi kendala ruang dan waktu.<sup>10</sup>

Menurut pendapat sebagian pakar ekonomi, perdagangan antar negara sebaiknya dibiarkan secara bebas dengan seminimum mungkin pengenaan tarif dan hambatan lainnya. Hal ini didasari argument bahwa perdagangan yang lebih bebas akan memberikan manfaat bagi kedua negara pelaku dan bagi dunia, serta meningkatkan kesejahteraan yang lebih besar dibandingkan tidak ada perdagangan.<sup>11</sup> Dijelaskan oleh Hadi (2003), selain meningkatkan distribusi kesejahteraan antar negara, liberalisasi perdagangan juga akan meningkatkan kuantitas perdagangan dunia dan peningkatan efisiensi ekonomi.

Namun demikian, terdapat perbedaan penguasaan sumberdaya yang menjadi komponen pendukung daya saing, sebagian pakar yang lain berpendapat bahwa liberalisasi pasar akan berpotensi menimbulkan dampak negatif karena mendorong persaingan pasar yang tidak sehat. Atas dasar itu, maka timbul pandangan pentingnya upaya-upaya proteksi terhadap produksi dalam negeri dan kepentingan lainnya dari tekanan pasar internasional melalui pemberlakuan kendala atau hambatan perdagangan.<sup>12</sup>

Pada kondisi semakin kuatnya tekanan untuk meliberalisasi pasar, efektivitas pemberlakuan kendala atau hambatan tersebut dalam perdagangan akan menentukan derajat keterbukaan pasar. Keterbukaan pasar semakin tinggi bila pemerintah suatu negara menurunkan tarif (bea masuk) produk yang diperdagangkan (*tariff reduction*) dan menghilangkan hambatan-hambatan nontariff (*non tariff barriers*). Hal sebaliknya terjadi bila pemerintah cenderung menaikkan tarif dan meningkatkan hambatan nontarif.

---

<sup>9</sup>Susilowati, 2003.

<sup>10</sup> Kariyasa, 2003

<sup>11</sup>Kindleberger dan Lindert, 1978.

<sup>12</sup> Abidin, 2000

Menurut Adam Smith<sup>13</sup> merupakan sesuatu yang bersifat ideal sehingga kebijakan perdagangan bebas harus diupayakan. Hal ini dikarenakan model-model teoritis tentang perdagangan menegaskan bahwa perdagangan bebas akan menghindarkan kerugian efisiensi karena adanya proteksi. Banyak ekonom meyakini bahwa perdagangan bebas menciptakan keuntungan tambahan yang tidak dapat diperoleh jika terjadi distorsi produksi dan konsumsi. Selain itu, banyak ekonom juga mengatakan bahwa kebijakan perdagangan bebas biasanya lebih baik dari kebijakan-kebijakan lainnya yang mungkin ditempuh pemerintah. Perdagangan bebas menawarkan lebih banyak peluang untuk belajar dan melakukan inovasi dibandingkan dengan yang diberikan oleh sistem perdagangan “terkendali” (*managed trade*) dimana pemerintah pada umumnya mengatur secara ketat pola impor dan ekspor<sup>14</sup>

Dampak politis perdagangan bebas mencerminkan kenyataan bahwa suatu komitmen politis bagi perdagangan bebas mungkin merupakan suatu pemikiran yang baik dalam praktek meskipun pada dasarnya ada kebijakan-kebijakan yang lebih baik. Dalam membahas kebijakan-kebijakan perdagangan, para ekonom seringkali menyatakan bahwa kebijakan perdagangan dalam kenyataannya didominasi oleh kelompok kepentingan khusus daripada pertimbangan-pertimbangan biaya dan manfaat nasional. Ekonom terkadang dapat menunjukkan bahwa dalam teori pengenaan tarif dan subsidi ekspor yang selektif dapat meningkatkan kesejahteraan nasional, tetapi dalam kenyataannya suatu lembaga pemerintah yang berupaya untuk mengikuti suatu program yang canggih dalam dalam campur tangannya di pasar boleh jadi akan ditanggulangi oleh kelompok-kelompok kepentingan dan diubah ke dalam suatu muslihat bagi redistribusi pendapatan ke sektor-sektor yang secara politik berpengaruh<sup>15</sup>

### **Teori Kebijakan Publik**

Dalam beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah Indonesia sedemikian kompleksnya akibat globalisasi<sup>16</sup>. Teknologi informasi dan media elektronika dinilai sebagai simbol pelopor telah mengintegrasikan seluruh sistem dunia, baik dalam aspek sosial, budaya, ekonomi, dan keuangan. Dari sistem-sistem kecil lokal dan nasional, proses globalisasi dalam tahun-tahun terakhir ini bergerak cepat, bahkan terlalu cepat menuju suatu integrasi semua sistem-sistem kecil tersebut menjadi satu, yakni

---

<sup>13</sup> Paul R. Krugman dan Maurice Obstfeld, *Ekonomi Internasional Teori dan Kebijakan*, 1991, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada

<sup>14</sup> Ibid hal 264

<sup>15</sup> Op.cit 265

<sup>16</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. 2007, Yogyakarta, MedPress, hal 15



sistem global. Keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat agar masalah-masalah yang ditimbulkan adanya globalisasi tersebut tidak menimbulkan dampak negatif bagi Indonesia. Kondisi pada akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga tinggi negara lainnya berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang sulit. Dengan demikian, dalam kehidupan modern seperti sekarang ini kita tidak lepas dari apa yang disebut sebagai kebijakan publik.

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademisi. Menurut Charles O. Jones<sup>17</sup> istilah kebijakan (*policy term*) digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan, program, keputusan, standard, proposal, dan *grand design*. Sedangkan kebijakan publik menurut Robert Eyestone adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”.<sup>18</sup> Walaupun batasan yang diberikan oleh Dye ini dianggap agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberi pembedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah. Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.<sup>19</sup> Definisi ini berguna karena kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh administrator negara, atau administrator publik. Jadi, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar warga maupun antara warga dan pemerintah. Jadi yang membuat kebijakan publik adalah pemerintah negara. Pemerintah negara yang dimaksud adalah apabila ditingkat nasional yaitu lembaga legislative, eksekutif, dan yudikatif. Di tingkat daerah kota, lembaga administrator publiknya

---

<sup>17</sup> Lihat Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*. Third Edition, 1984, Monterey: Books/Cole Publishing Company, hlm 25

<sup>18</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. Second Edition. Engelwood Cliff, 1975, NJ Prentice-Hall, hal 1

<sup>19</sup> Richard Rose (ed), *Policy Making in Great Britain*, 1969, London, MacMillan, hal 79

adalah Pemerintah Daerah Kota dan DPRD kota. Akan tetapi secara khusus kebijakan publik sering dipahami sebagai keputusan pemerintah atau eksekutif<sup>20</sup>.

Kebijakan publik juga merupakan kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan politik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administratif publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Jadi, apabila dikontekskan dengan kasus maka masalah macet di jalanan kota merupakan masalah bersama bukan lagi masalah pemilik mobil atau mereka yang menggunakan jalan saja, oleh karena itu hanya kebijakan publik yang dapat mengatasi masalah<sup>21</sup>. Selain itu, kebijakan publik dikatakan bermanfaat apabila masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan mendapatkan manfaat yang lebih besar dari pengguna langsungnya. Konsep ini disebut sebagai konsep *externality* atau eksternalitas. Berdasarkan banyaknya makna tentang kebijakan publik, maka secara sederhana kebijakan publik dapat dibagi ke dalam beberapa kelompok, diantaranya yaitu:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah. Kebijakan ini dapat membentuk Peraturan Menteri, Peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan walikota
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro yaitu kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya

Tujuan dari kebijakan publik dapat dilihat dari sisi sumber daya yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan men-distribusikan sumber daya negara yang bertujuan menyerap sumber daya negara. Pemilahan kedua dari tujuan kebijakan adalah regulatif versus deregulatif. Kebijakan regulative bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang, dan kebijakan proteksi industri. Kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan pencabutan daftar negatif investasi. Pemilahan ketiga adalah dinamisasi versus stabilisasi. Kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya negara untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki. Misalnya kebijakan desentralisasi, dan kebijakan ZEE. Sifat kebijakan stabilisasi adalah mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak system yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi,

---

<sup>20</sup>Riant Nugroho D. *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*. 2006, Jakarta, Gramedia

<sup>21</sup> Ibid hal 26

maupun sosial. Kebijakan ini misalnya kebijakan pembatasan transaksi valas, dan kebijakan tentang keamanan negara. Pemilahan keempat adalah kebijakan yang memperkuat negara versus memperkuat pasar. Kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran negara, sementara kebijakan yang memperkuat pasar adalah kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran publik atau mekanisme pasar daripada peran negara.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Adapun tahap-tahap kebijakan publik<sup>22</sup> adalah sebagai berikut: 1) Tahap penyusunan agenda; 2) tahap formulasi kebijakan; 3) tahap adopsi kebijakan; 4) tahap implementasi kebijakan; 5) tahap implementasi kebijakan; 6) tahap evaluasi kebijakan.

### **Teori *Policy Learning* (Pembelajaran Kebijakan)**

Proses dan prospek kebijakan sebenarnya memerlukan pelajaran. Karl Deutsh, menggunakan istilah ini utk menjelaskan peran *feedback* dalam meningkatkan kapasitas belajar pemerintahan. Hugh Heclo berdasarkan definisi Deutsh melihat bagaimana *policy learning* menuntun munculnya perubahan perilaku yang terefleksi dalam perubahan kebijakan sosial dan munculnya inovasi baru kebijakan memiliki cara kerja yang khas dengan bertumpu pada model *evidence-based policy*. Kalau seringkali evaluasi dilakukan sebagai *exercise* akademik, maka dalam *policy learning* hal itu digeser ke arah pelibatan lebih banyak pihak. Oleh karena itu, ada beberapa persyaratan mendasar yang dibutuhkan dalam melakukan *policy learning* ini, yaitu *willingness* dan *open mindedness approach*<sup>23</sup>.

Cara melakukan *Policy Learning*: 1). *Spatial-Based Learning*/Pembelajaran kebijakan berbasis tempat artinya adalah menarik pelajaran dari kebijakan yang dinilai berhasil di suatu daerah tertentu (konsep *best/smart practices*) supaya bisa diaplikasikan di daerah lain. Aplikasi kebijakan dari satu wilayah ke wilayah lain bisa dilakukan secara penuh (replikatif) atau dimodifikasi terlebih dulu berdasarkan pertimbangan konteks wilayah tersebut. 2). *Time-Based Learning* yaitu pembelajaran kebijakan berbasis waktu maksudnya adalah menarik pelajaran berharga dari pengalaman-pengalaman di masa lampau, entah di tempat yang sama atau justru berbeda sama sekali. Pembelajaran kebijakan di masa lampau ini justru penting sekali, mengingat di masa lampau selalu ada cerita tentang keberhasilan dan

---

<sup>22</sup> William Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, 1999, Yogyakarta, Gajah Mada Press hal 24-25

<sup>23</sup> Purwo Santoso, dan Nur Azizah, *Materi Kuliah Governance dan Kebijakan Publik*, 2010, Yogyakarta, pertemuan sesi terakhir jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada

kegagalan. Esensinya adalah bagaimana keberhasilan yang pernah diraih bisa diulang lagi, sementara kegagalan-kegagalan yang pernah dialami direfleksikan kemudian dicari solusinya. Poin terpentingnya adalah proses yang terjadi dalam time-based learning ini perlu meminjam metode sejarah dalam rangka merekonstruksi pemaknaan dari peristiwa di masa lampau. Ketika fragmen-fragmen peristiwa di masa lampau direkonstruksi maknanya secara terusmenerus, maka setiap makna baru yang dihasilkan dari peristiwa sejarah dan kemudian menjadi kesadaran bersama seluruh masyarakat disebut dengan pembelajaran sosial (*social learning*)<sup>24</sup>.

*Policy Learning* meliputi dua tahapan analisis yaitu instrumental learning dan social learning. Instrumental learning menarik pelajaran tentang kehandalan intervensi kebijakan atau desain implementasi. Fokus analisis instrumental yaitu pada instrumen-instrumen kebijakan dan desain implementasi. Sehingga hasilnya mengarah pada pemahaman sumber-sumber kegagalan kebijakan, atau perbaikan performance kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Analisis instrumental ini mensyaratkan adanya pemahaman lebih baik tentang instrumen kebijakan, atau implementasi berdasarkan pengalaman atau evaluasi formal. Indikator-indikator utama dalam desain kebijakan terkandung instrumen-instrumen baru untuk mencapai tujuan kebijakan.

Analisa instrumental bisa dikacaukan dengan kegaiban dalam memperlakukan instrumen kebijakan, perilaku meniru-niru. Oleh karena itu, dalam menganalisis kebijakan dengan menggunakan instrumental memerlukan bukti berupa peningkatan pemahaman akan instrumen dan implementasi kebijakan. Sedangkan social learning menarik pelajaran tentang konstruksi sosial dari suatu masalah kebijakan. Dimana fokus analisis social learning yaitu mengenai masalah masalah kebijakan, cakupan kebijakan atau pemaknaan ulang tujuan-tujuan kebijakan. Berdasarkan fokus analisisnya maka social learning hasilnya mengarah pada perubahan harapan terhadap pencapaian tujuan-tujuan yang telah dirumuskan, atau perumusan ulang tujuan-tujuan kebijakan. Analisis social learning mensyaratkan adanya pemahaman yang lebih baik atau bergantinya keyakinan akar masalah atau solusinya. Indikator-indikator utama analisis ini yaitu redefinisi kebijakan mencakup perubahan tujuan dan cakupan kebijakan misalnya arah kebijakan, kelompok sasaran, hak-hak yang dijamin oleh peraturan baru dan lain-lain. Sebenarnya analisis social learning ini bisa dikacaukan dengan redefinisi kebijakan tidak terkait dengan perubahan sebab akibat

---

<sup>24</sup> Ibid

dalam domain kebijakan. Oleh karena itu, memerlukan bukti berupa perubahan keyakinan akan kausalitas dalam domain kebijakan yang bersangkutan<sup>25</sup>.

Dalam mereview suatu kebijakan, dan menarik pelajaran dari suatu kebijakan, maka tidak hanya menggunakan analisis *policy learning*, tetapi penggunaan analisis *political learning* pun dibutuhkan untuk melihat sejauhmana respon dari public terhadap suatu kebijakan. Dengan menggunakan analisis *political learning* ini, kita dapat mengetahui berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dari ada tidaknya feedback dari masyarakat dalam bentuk advokasi yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang merasa dirugikan terhadap kebijakan yang dikeluarkan. *Political learning* menarik pelajaran tentang strategi untuk mengadvokasikan gagasan atau masalah kebijakan yang ada. Fokus analisisnya yaitu tentang kelayakan politis dan proses kebijakan. Dimana hasilnya mengarah pada advokasi gagasan atau masalah kebijakan secara lebih canggih. Dalam analisis ini mensyaratkan adanya kesadaran akan prospek-prospek politik dan factor-faktor yang mempengaruhinya. Indikator-indikator utama dalam analisis ini yaitu para penganjur kebijakan melakukan perubahan strategi misalnya bergeser arena advokasinya, menawarkan argumentasi baru, menggunakan taktik baru. Melalui analisis ini suatu kebijakan bisa dikacaukan dengan perubahan strategi secara sekenanya, tidak terkait dengan dinamika politik yang terjadi. Akan tetapi memerlukan bukti berupa kesadaran akan hubungan antara strategi dan kelayakan dalam koalisi advokasi yang bersangkutan.

## **PEMBAHASAN**

### **Menganalisis Rumusan Kebijakan ACFTA Secara Kontekstual**

Setiap *reviewer* dalam melakukan *review* kebijakan, harus memahami makna dari *policy statement* yang ditetapkan oleh pejabat publik yang bersangkutan<sup>26</sup>. Tidak semestinya *reviewer* menafsirkan sendiri makna kebijakan yang ditelaah. Satu-satunya cara untuk memahami makna dari rumusan kebijakan yang ditetapkan adalah dengan menghayati konteks yang menyelimutinya. Secara tekstual misi kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) yaitu “menurunkan dan menghapus tarif serta hambatan non tarif” rumusan ini terungkap deklarasi bahwa meskipun masalah tarif sudah pernah dibicarakan pada saat perjanjian perdagangan internasional sebelumnya, bahkan sudah mulai dibicarakan sejak tahun 1930, akan tetapi masalah tarif ternyata masih tetap menjadi polemik dalam

---

<sup>25</sup> Op.cit

<sup>26</sup> Purwo Santoso dan Cornelis Lay, *Membangun NKRI dari Bumi Tambun Bungai-Kalimantan Tengah*, Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007, hal 11

mewujudkan suatu kebijakan perdagangan bebas. Hal ini dikarenakan masalah tarif menjadi salah satu indikator dalam mewujudkan keberhasilan kebijakan perdagangan bebas.

Ada masalah lama yang tidak kunjung dapat teratasi dari adanya kebijakan penghapusan tarif dan non tarif yaitu adanya tekanan-tekanan terhadap sistem perdagangan internasional oleh organisasi-organisasi internasional seperti WTO, sehingga tujuan dari kebijakan perdagangan bebas Asean-Cina (ACFTA) seringkali tidak dapat terealisasi di beberapa negara yang sistem ekonominya belum stabil. Hal yang paling penting adalah menciptakan rasa optimisme seluruh masyarakat Indonesia, supaya mereka yakin bahwa hambatan dalam implementasi kebijakan ACFTA dapat diatasi. Visi yang dirumuskan terkait kebijakan perdagangan bebas Asean-Cina tidak hanya penting untuk memberikan kejelasan arah kebijakan, melainkan juga dalam hal menggalang optimisme. Optimisme yang harus dibangun tersebut adalah bahwa meskipun Bangsa Indonesia sistem ekonominya belum stabil dibandingkan negara Asean lainnya, akan tetapi Indonesia harus yakin bahwa dengan adanya penghapusan tarif dan non tarif sampai 0% untuk barang-barang impor, tidak hanya akan menguntungkan negara China selaku negara pengimpor, tetapi Indonesia pun harus yakin akan diuntungkan dengan adanya kebijakan perdagangan bebas Asean-China ini. Kalau dipahami secara kontekstual, gagasan “penghapusan tarif dan non tarif dalam perdagangan bebas Asean-China” tidak hanya mengisyaratkan untuk membuka peluang investasi secara lebih luas dan membuka peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan volume dan nilai perdagangan ke Negara yang penduduknya terbesar dan memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi tertinggi di dunia, tapi terlebih lagi dalam kerangka internasional yaitu merupakan suatu usaha bagi China itu sendiri untuk melakukan ekspansi besar-besaran dalam menguasai perdagangan internasional dan seolah-olah ingin menegaskan bahwa bahwa China adalah negara yang paling berpengaruh bagi ekonomi internasional.

Agar substansi kebijakan bisa lebih dimengerti, kebijakan juga harus ditelaah dalam dimensi keruangan atau *spatial*. Bagaimanapun juga, Indonesia adalah bagian dari Asia Tenggara dan bagian dari lingkup dunia. Sehubungan hal ini, maka kebijakan perdagangan bebas Asean-China harus dipahami sebagai upaya untuk meningkatkan kerjasama ekonomi antar negara-negara Asean yang merupakan bagian dari lingkup dunia dan untuk menggali potensi yang ada di masing-masing negara anggota Asean sehingga berimplikasi pada meningkatnya *benefit* masing-masing negara Asean yang menerapkan kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA). Berdasarkan uraian di atas, maka kegelisahan penulis tentang tercapai tidaknya visi dan misi dari kebijakan perdagangan bebas Asean-China di Indonesia dapat terjawab. Penulis menyimpulkan bahwa misi perdagangan bebas yang digagas presiden

Indonesia, Thailand, Malaysia, Singapura, Filipina dan Brunei Darussalam dengan Cina, pada intinya memang bagus apalagi dengan adanya keputusan penghapusan tarif dan non tarif untuk barang-barang impor maka akan memudahkan Negara Indonesia untuk mengirimkan barang-barangnya ke negara China yang notabene penduduknya banyak sehingga volume ekspor Indonesia akan meningkat. Akan tetapi, apabila dilihat dari segi visinya, maka visi dari kebijakan perdagangan bebas Asean-China di Indonesia belum tercapai. Hal ini disebabkan oleh keadaan Indonesia sendiri yang belum siap dengan adanya perdagangan bebas, dimana daya saing produk Indonesia masih rendah sehingga Indonesia belum siap bersaing dengan negara China dan negara Asean lainnya seperti Thailand dan Singapura. Infrastruktur China jauh lebih baik, suku bunganya lebih rendah, energi lebih murah, produktivitas lebih tinggi, dan sumber dana lebih besar. Tanpa perbaikan menyeluruh, Indonesia tidak bisa memenangkan persaingan dengan China. Menurut Sofian Wanandi<sup>27</sup>, untuk memenangkan persaingan dengan China, penyediaan infrastruktur adalah hal yang paling utama, karena infrastruktur yang buruk menyebabkan *high cost economy*. Selama lima tahun periode pemerintahan Presiden SBY Indonesia hanya membangun jalan tol sepanjang 120 km, sedang China telah membangun jalan tol sepanjang ribuan kilometer, kira-kira 5.000-15.000 km setahun. Ini membuktikan kita tidak melakukan pekerjaan rumah yang seharusnya, sebagaimana telah dilakukan China. Disaat negara lain berlomba membangun infrastruktur, listrik, memberikan insentif buat investor dll, negara kita seolah selalu belum dapat mengimbangi kecepatan pembangunan negara lain.

### **Menakar Kebijakan Perdagangan Bebas Asean-China**

*Review* kebijakan dilakukan dalam rangka mengoptimalkan kinerja kebijakan<sup>28</sup>. Ini adalah norma dasar yang disepakati dalam setiap studi kebijakan. Bagi presiden Indonesia, Thailand, Malaysia, Singapura, Filipina, Brunei Darussalam dan Cina selaku penggagas sekaligus perumus kebijakan ACFTA, *review* kebijakan ini dapat bermanfaat untuk meyakinkan tepat tidaknya langkah kebijakan yang telah diambil, dan menemukan kekurangan dari kebijakan tersebut. Dengan kata lain, *review* kebijakan diharapkan bisa memberikan gambaran tentang kinerja pemerintah Indonesia pada khususnya sebagai salah satu negara penggagas dan perumus kebijakan perdagangan bebas Asean-China. Melalui

---

<sup>27</sup> Sofjan Wanandi dalam mengawali presentasinya pada Seminar RCRS “ACFTA, Tantangan Ekonomi Indonesia” di Jakarta

<sup>28</sup> Purwo Santoso dan Cornelis Lay, *Membangun NKRI dari Bumi Tambun Bungai-Kalimantan Tengah*, Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007, hal 11

*review* ini pun, dapat memberikan masukan bagi pemerintah Indonesia untuk lebih melihat konteks Indonesia apabila akan mengeluarkan suatu kebijakan ekonomi, apalagi kebijakan tersebut berasal dari kesepakatan-kesepakatan bersama antara negara Asean. Tentu saja ini membutuhkan persiapan dan kesiapan dari negara Indonesia itu sendiri untuk dapat mengimplementasikan kebijakan ACFTA tersebut karena kondisi riil suatu negara mempengaruhi berhasil atau tidaknya kebijakan perdagangan bebas Asean-China.

Ada tiga hal untuk melacak kinerja kebijakan<sup>29</sup> yaitu *review substansi kebijakan*, *review konteks kebijakan*, *review atas proses kebijakan*, dan *review terhadap proses-proses yang berlangsung*. Ketiga aspek tersebut yaitu *the content, the context and the process of policy making* melekat dalam setiap kebijakan. Untuk mereview substansi kebijakan ACFTA, maka kita tidak hanya melihat rumusan yang eksplisit seperti undang-undang, dan keputusan presiden saja, akan tetapi substansi yang implisit pun yang menjelaskan arah yang hendak dicapai dikaji.

Apabila dikontekskan dengan kebijakan perdagangan bebas Asean-China, maka substansi kebijakan dapat dilihat dari apa yang sebenarnya mendasari para peserta Asean-China Summit membuat kesepakatan pembentukan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) untuk jangka waktu 10 tahun dan melakukan fleksibilitas terhadap negara-negara tertentu seperti Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam terkait dengan kebijakan ACFTA tersebut. Substansi kebijakan ACFTA di Indonesia secara eksplisit terdapat dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53/PMK.011/ tentang penetapan bea masuk dalam rangka Asean-China Free Trade Area (ACFTA). Dalam peraturan menteri keuangan tersebut dijelaskan mengenai keputusan dan peraturan Menteri Keuangan terkait dengan penetapan tarif bea masuk atas impor barang dalam rangka Early Harvest Package (EHP) Bilateral Indonesia-China Free Trade Area.

Dalam rangka mendalami upaya untuk mewujudkan misi atau substansi kebijakan, maka perlu dilakukan *review* terhadap proses politik dalam kebijakan perdagangan bebas Asean-China tersebut. Kebijakan ACFTA yang dimanifestasikan dengan penghapusan tarif bea masuk maupun non tarif untuk barang-barang impor yang masuk ke Indonesia mengindikasikan bahwa telah terjadi liberalisasi ekonomi di Indonesia. Terjadinya kesepakatan bilateral Indonesia-China terkait dengan kebijakan ACFTA sebenarnya tidak lepas dari adanya muatan politis dari China untuk memperbesar pengaruhnya di negara-negara Asean. Hal ini dikarenakan pada dasarnya kebijakan penurunan tarif hanya berlaku

---

<sup>29</sup> Ibid hal 19



untuk negara-negara Asean saja, tetapi mengapa kebijakan mengenai tarif itu sendiri diberlakukan untuk perdagangan dengan negara non Asean seperti China. Ini mengindikasikan bahwa begitu kuatnya power China dalam merangkul negara-negara Asean untuk menyepakati perjanjian ACFTA sampai pada akhirnya perjanjian ACFTA tersebut menjadi sebuah kebijakan di masing-masing negara peserta asean-China Summit.

Terkait dengan kebijakan perdagangan bebas Asean-China, Pemerintah Indonesia harus mampu mengelola konteks yang ada. Secara normatif, birokrasi pemerintah bisa dipandang sebagai instrumen presiden dalam mewujudkan misi kebijakan yang sudah dicanangkan bersama dengan negara peserta Asean-China summit lainnya. Cara pandang normatif ini tidak akan menjadi masalah apabila birokrasi pemerintah dalam hal ini menteri keuangan dan menteri perdagangan yang secara langsung menangani kebijakan ACFTA ini memiliki berbagai kecakapan teknokratis untuk merumuskan dan mengelola berbagai langkah kebijakan yang harus ditempuh berdasarkan kesepakatan bersama negara peserta Asean-China Summit. Penguasaan berbagai kecakapan teknokrasi termasuk kecakapan analisis kebijakan dan perencanaan memungkinkan lembaga ini semakin diandalkan sebagai instrumen pencapaian tujuan kebijakan. Hal ini dikarenakan, dalam mengimplementasikan kebijakan ACFTA tidak hanya tertuju pada penghapusan tarif dan non tarif, akan tetapi perlu ditempuh langkah lain untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut berhubung banyak indikator yang menyebabkan Indonesia belum siap untuk mengimplementasikan kebijakan perdagangan bebas Asean-China tersebut. Langkah lain tersebut bisa dilakukan dengan melakukan pembicaraan ulang dengan pihak-pihak yang terkait dengan ACFTA terkait dampak negatif yang dihasilkan dari adanya kebijakan tersebut. Disinilah pentingnya mendayagunakan instrumen kebijakan.

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam makalah ini tidak lupa membahas instrumentalitas birokrasi pemerintahan pusat terkait kebijakan perdagangan bebas Asean-China. Analisis instrumentalitas birokrasi pemerintahan pusat ini dapat digunakan untuk melihat bagaimana birokrasi pemerintahan pusat menjalankan tujuan-tujuan kebijakan perdagangan bebas Asean-China. Instrumentalitas birokrasi dikatakan rendah apabila birokrasi ternyata bekerja hanya untuk mengejar tujuan-tujuannya sendiri, ataupun tidak memiliki kejelasan sendiri<sup>30</sup>.

Pengamatan terhadap masalah kebijakan perdagangan bebas Asean-China menunjukkan bahwa para birokrasi pemerintahan pusat dalam hal ini para kementerian pusat

---

<sup>30</sup> Op. cit hal 22

yang bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan ACFTA, ternyata mereka bekerja tidak untuk mengejar kepentingannya sendiri. Karena dalam merealisasikan kebijakan tersebut, mereka lebih banyak berpatokan kepada kesepakatan bersama seluruh negara anggota Asean dan China, bukan berpatokan pada tujuan-tujuan yang ingin mereka capai sendiri dari adanya kebijakan tersebut. Hal ini, wajar karena kebijakan ini melibatkan banyak negara dan berdasarkan kesepakatan bersama, bukan murni kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia. Meskipun instrumental birokrasi pemerintahan pusat dikatakan tinggi karena mereka bekerja memiliki kejelasan dan berdasarkan tujuan-tujuan kebijakan, dan berusaha memfasilitasi pencapaian misi kebijakan, namun para birokrat pemerintah pusat tersebut cenderung tidak memperhatikan konteks Indonesia dalam membuat aturan tentang kebijakan perdagangan bebas. Sehingga perlu dikaji ulang terkait kebijakan tersebut, jangan sampai Indonesia terkesan memaksakan kebijakan perdagangan bebas Asean-China tersebut padahal realitasnya Indonesia belum siap bersaing dengan China.

*Review* ini dilakukan dengan keyakinan bahwa keputusan kebijakan perdagangan bebas Asean China (ACFTA), berkaitan erat dengan *national regime*. Perjanjian ACFTA, pada dasarnya sudah ditanda tangani sejak tahun 2001, sejak pemerintahan Megawati, namun baru diimplementasikan Januari 2010 pada masa pemerintahan SBY. Hal ini mengindikasikan bahwa *national regime* mempengaruhi disetujui atau tidaknya suatu kebijakan. Selain itu, kelangsungan proses perumusan dan implementasi kebijakan ACFTA terkait dengan kuat lemahnya dukungan publik di masing-masing negara Asean. Apabila dukungan publik kuat terhadap kebijakan tersebut, maka memudahkan merealisasikan kebijakan tersebut. Akan tetapi, apabila dukungan publik lemah maka akan menyebabkan terhambatnya proses-proses implementasi kebijakan.

### **Mengurai Manfaat Kebijakan Perdagangan Bebas Asean-China**

Jika Indonesia menerapkan kebijakan perdagangan bebas Asean-China, maka yang menjadi pertanyaan adalah siapakah yang paling diuntungkan dengan adanya kebijakan tersebut? Bagian ini akan menjelaskan manfaat dari adanya kebijakan perdagangan bebas Asean-China terhadap stakeholders, yaitu negara anggota Asean dan China, dan masyarakat.

Kehadiran negara bisa dirasakan masyarakat bukan sekedar karena adanya simbol-simbol negara, namun secara substantif, bagi masyarakat negara dirasakan kehadirannya ketika fungsi-fungsi dasar yang dilekatkan bisa dijalankan, dan membawa implikasi bagi perbaikan hidup masyarakatnya. Kehadiran negara bisa dirasakan apabila negara menyediakan infrastruktur yang memadai guna memenangkan persaingan dengan China.

Penyediaan infrastruktur adalah hal yang paling utama, karena infrastruktur yang buruk menyebabkan *high cost economy*. Selama lima tahun periode pemerintahan SBY, Indonesia hanya membangun jalan tol sepanjang 120 km, sedang China telah membangun jalan tol sepanjang ribuan kilometer, kira-kira 5.000-15.000 km setahun<sup>31</sup>. Hal ini mengindikasikan bahwa dalam pengembangan ekonomi yang lebih berskala besar, infrastruktur merupakan satu-satunya peluang untuk melakukan eksplorasi sumber daya alam yang ada. Investasi hanya mungkin dilakukan jika pemerintah menyediakan prasarana jalan yang layak, sehingga dapat menghubungkan dengan dunia luar.

Selain itu, kehadiran negara dapat dirasakan yaitu dengan bentuk pengawasan yang dilakukannya. Terkait kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA), Pemerintah telah memprioritaskan pengawasan dini terhadap industri-industri yang dianggap sensitif terhadap ACFTA. Sejumlah sektor industri yang diwakili sebanyak 30 asosiasi menyatakan bahwa terdapat lebih dari 600 nomor *harmony system* (HS) yang belum siap dan meminta pemerintah dalam hal ini Kementerian Perindustrian (Kemenperin) untuk meninjau kembali<sup>32</sup>. Dengan adanya penyediaan infrastruktur dan pengawasan dari negara, maka kebijakan perdagangan bebas Asean-China tidak akan menjadi dampak negatif bagi Indonesia, tetapi justru akan berimplikasi pada kegiatan ekonomi dalam negeri meningkat, kegiatan produksi akan lebih efisien, ekspor meningkat, investasi meningkat, dan lapangan kerja terbuka lebih luas. Sehingga Indonesia akan mampu bersaing dengan China.

Ketika perdagangan bebas sudah dibuka, maka pertanyaan awal yang patut dimunculkan adalah apakah masyarakat Indonesia siap? Hal ini dikarenakan perdagangan bebas juga akan membawa konsekuensi terbukanya masyarakat terhadap segala bentuk peluang, pengaruh dan tekanan dari luar. Ketidaksiapan masyarakat dalam menghadapi perdagangan bebas akan berimplikasi negatif bagi masyarakat khususnya menghancurkan pasar domestik dan kemungkinan penutupan pabrik-pabrik, yang berdampak pada meningkatnya angka pengangguran.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang harus dilanjutkan dari kebijakan perdagangan bebas Asean-China tersebut adalah misi strategisnya, yakni menjadikan negara-negara ASEAN basis produksi pasar dunia dengan menarik investasi dan meningkatkan perdagangan. Sedangkan yang perlu dikaji ulang dari kebijakan tersebut adalah masalah penentuan penghapusan tarif, terkait dengan implementasi ACFTA, Kemenperin bersama-

---

<sup>31</sup> Sofjan Wanandi, Majalah Veritas Dei, "ACFTA, Tantangan Ekonomi Indonesia", 2010, Jakarta,

<sup>32</sup> Ibid

sama dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perdagangan membuat model *early warning system* (EWS) untuk 228 pos tarif yang diusulkan ditunda implementasinya pada ACFTA. Usulan penundaan implementasi 228 pos tarif ini disebabkan karena masih banyaknya sektor-sektor industri di Indonesia yang belum siap untuk bersaing dengan negara China. Oleh karena itu, untuk meminimalisir dampak negatif yang terjadi akibat kebijakan perdagangan bebas Asean-China tersebut maka Pemerintah Indonesia perlu mengkaji ulang substansi kebijakan tersebut.

### ***Instrumental Learning dalam Kebijakan ACFTA***

Instrumental learning menarik pelajaran tentang kehandalan intervensi kebijakan atau desain implementasi. Terkait kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) pelajaran yang dapat diambil dari analisis instrumental learning yaitu bahwa kebijakan ACFTA merupakan kebijakan yang penuh dengan intervensi pihak asing terutama China dan WTO. Penentuan agenda setting dalam kebijakan ACFTA pun banyak ditentukan oleh China beserta negara anggota Asean lainnya. Indonesia mau tidak mau harus patuh dan tunduk dengan kesepakatan-kesepakatan tersebut. Aturan yang dibuat oleh pemerintah Indonesia pun tentang tarif bea masuk, substansinya harus sesuai dengan kesepakatan antar Asean-China tersebut. Ketika pihak Indonesia ingin mengkaji ulang kebijakan tersebut, dan ingin merubah kebijakan tersebut maka hal tersebut tidak bisa dilakukan. Hal ini dikarenakan kebijakan perdagangan bebas Asean-China bukan merupakan kebijakan murni yang digagas Indonesia tetapi kebijakan yang berasal dari kesepakatan-kesepakatan bersama antara Asean-China.

Dalam hal ini intervensi negara kuat seperti China yang menguasai perdagangan internasional sangat besar. Buktinya Indonesia pada akhirnya menandatangani perjanjian perdagangan bebas tersebut dan menjadikannya menjadi sebuah kebijakan di Indonesia. Padahal secara konteksnya Indonesia masih butuh persiapan menghadapi liberalisasi ekonomi, mengingat daya saing produk di Indonesia masih rendah sehingga perlu untuk mengkaji ulang kebijakan tersebut. Tetapi meskipun demikian, bukan berarti Indonesia tidak akan bisa bersaing dengan negara lainnya. Penulis optimis bahwa meskipun pada awalnya kebijakan ini lahir karena ada pengaruh intervensi dari negara lain, dan disain implementasi yang banyak merugikan pasar domestik, akan tetapi beberapa tahun yang akan datang dengan pembenahan dalam semua sektor yang menunjang perdagangan bebas, maka Indonesia pasti akan mampu menghadapi liberalisasi ekonomi.

Fokus analisis instrumental yaitu pada instrumen-instrumen kebijakan dan desain implementasi. Analisis instrumental ini mengkaji kebijakan ACFTA berdasarkan instrumen-

instrumen kebijakan yaitu melihat kinerja para birokrasi pemerintahan pusat dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga yang mempunyai kapasitas untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut. Birokrasi pemerintahan pusat, dalam hal ini lembaga kementerian yang berwenang membuat aturan tentang kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA), telah menjalankan tugasnya dengan baik untuk mewujudkan misi tekstual kebijakan tersebut. Mereka bekerja sesuai dengan apa yang disepakati oleh Presiden, dan mereka tidak diam-diam mempunyai tujuan-tujuan tertentu untuk kepentingan para menteri itu sendiri. Mereka tetap bekerja sesuai dengan koridornya masing-masing dan sesuai dengan apa yang disepakati bersama.

Analisis instrumental mencoba untuk melihat kebijakan perdagangan bebas Asean-China berdasarkan pada pemahaman sumber-sumber kegagalan kebijakan, atau perbaikan *performance* kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan analisis ini, dapat diketahui bahwa sumber-sumber kegagalan kebijakan ACFTA ini yaitu pada tahap perumusan masalah. Para perumus kebijakan tidak melihat konteks masing-masing negara Asean tersebut. Sehingga wajar saja apabila pada tahap implementasinya menimbulkan reaksi dari negara yang belum siap dengan adanya kebijakan tersebut. Dengan mengetahui sumber-sumber kegagalan tersebut, maka dapat segera dilakukan perbaikan *performance* kebijakan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Caranya yaitu dengan mengkaji dan memahami kembali kebijakan tersebut.

Selain itu, analisis instrumental ini mensyaratkan adanya pemahaman lebih baik tentang instrumen kebijakan, atau implementasi berdasarkan pengalaman atau evaluasi formal. Ketika akan *mereview* suatu kebijakan dengan menggunakan instrumental *learning*, maka syaratnya adalah memahami dengan baik tentang instrumen kebijakan tersebut. Hal ini dikarenakan analisis instrumental menganggap bahwa berhasil atau tidaknya suatu kebijakan itu dapat dipahami dari segi instrumentalnya. Karena instrument kebijakan ini mempunyai peran yang sangat menentukan dalam keberhasilan sebuah kebijakan. Adapun indikator-indikator utama dalam desain kebijakan terkandung instrumen-instrumen baru untuk mencapai tujuan kebijakan. Oleh karena itu, dalam menganalisis kebijakan dengan menggunakan instrumental memerlukan bukti berupa peningkatan pemahaman akan instrumen dan implementasi kebijakan.

### ***Social Learning* dalam Kebijakan ACFTA**

Social learning menarik pelajaran tentang konstruksi sosial dari sebuah kebijakan. Menganalisis kebijakan dengan menggunakan konstruksi sosial dari suatu masalah

kebijakan berarti memahami kebijakan dari pihak yang terdampak kebijakan tersebut, dalam hal ini pelaku industri kecil menengah (IKM) dan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Bukan tanpa alasan, karena hingga kini sektor tersebut masih sangat lemah terutama dalam hal permodalan. Alhasil, daya saing produk mereka pun masih sangat rendah. Baik terkait kualitas, inovasi dan harga jual di pasaran. Jika mereka dipaksa *head to head* dengan produk Cina, jelas akan kewalahan.

Ambil contoh batik. Selama ini pengrajin batik Indonesia masih kesulitan dalam hal pengadaan bahan baku berupa kain mori dan pewarna. Tidak hanya itu proses produksi kebanyakan masih dilakukan secara tradisional. Hal ini berefek pada harga jual batik yang cenderung sangat mahal. Bandingkan dengan Cina, mereka memproduksi batik secara massal dan melemparnya ke pasar Indonesia dengan harga yang sangat murah. Jika kedua produk dibenturkan di pasaran, jelas produk Indonesia tidak laku karena harganya yang sangat mahal. Kondisi ini berakibat pada penurunan omzet jual perajin batik Indonesia. Efek lebih jauhnya mereka terpaksa harus gulung tikar dan merumahkan para pekerjanya. Tentu saja hal ini berdampak pada bertambahnya angka pengangguran.

Hal ini belum disadari betul oleh pemerintah selaku pemangku kebijakan. Iklim perdagangan bebas seolah dipaksakan tanpa persiapan yang matang di seluruh sector terkait. Sementara proteksi yang dilakukan pemerintah saat ini cenderung parsial karena tanpa *follow up* berkelanjutan. Padahal jika sebelumnya pemerintah melakukan persiapan dengan cara penguatan sektor IKM dan UMKM, maka kebijakan ini justru memiliki dampak positif yang luar biasa bagi perkembangan perekonomian Indonesia, karena seluruh produk Indonesia mampu bersaing di arena pasar yang telah disepakati.

Dengan permasalahan yang terjadi akibat kebijakan perdagangan bebas Asean-China tersebut, maka diperlukan perumusan ulang tujuan kebijakan atau perubahan harapan terhadap pencapaian tujuan yang telah dirumuskan. Apabila dikontekskan dengan kebijakan perdagangan Asean-China (ACFTA), maka sebenarnya tidak terlalu diperlukan perumusan ulang tujuan-tujuan kebijakan. Hal ini dikarenakan pada intinya tujuan kebijakan ACFTA sangat bagus dan berpotensi untuk meningkatkan tingkat perekonomian suatu negara yaitu dengan adanya iklim investasi. Hanya saja, yang harus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia yaitu mengkaji ulang substansi kebijakan dan memperkuat ekonomi domestik dalam menyambut perdagangan bebas Asean-China tersebut. Melalui hal tersebutlah, maka tujuan-tujuan kebijakan ACFTA akan dicapai oleh Indonesia.

Analisis *social learning* mensyaratkan adanya pemahaman yang lebih baik atau bergantinya keyakinan akar masalah atau solusinya. Hal ini mengindikasikan bahwa guna

mewujudkan tujuan kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA), maka syarat utamanya adalah diperlukan adanya pemahaman yang lebih baik terhadap akar permasalahan kebijakan. Akar permasalahan harus dipahami supaya mudah memberikan solusi terhadap permasalahan yang ditimbulkan oleh kebijakan ACFTA tersebut.

Berdasarkan analisis social learning, maka dapat diketahui ternyata pada tahap implementasinya kebijakan perdagangan bebas Asean-China menimbulkan dampak negatif bagi pasar domestik di Indonesia. Terkait permasalahan tersebut maka perlu dilakukan redefinisi kebijakan yang mencakup arah kebijakan, kelompok sasaran, dan hak-hak yang dijamin oleh peraturan baru. Dalam konteksnya kebijakan ACFTA di Indonesia, maka yang lebih urgen untuk dilakukan redefinisi yaitu terkait kelompok sasaran dan hak-hak yang dijamin oleh peraturan baru. Hal ini bukan tanpa alasan, mengingat kondisi riil Indonesia yang belum siap dengan adanya kebijakan ACFTA. Selain Indonesia, ternyata negara lainnya penggagas kebijakan ACFTA yang belum siap yaitu Filipina. Kondisi riil Filipina membuat negara tersebut belum siap dengan adanya kebijakan ACFTA. Melihat realita tersebut maka kebijakan perdagangan bebas Asean-China perlu dilakukan redefinisi terhadap kelompok sasaran kebijakannya. Jangan sampai tujuan baik dari adanya kebijakan ACFTA, justru berubah menjadi malapetaka bagi negara yang belum siap menghadapi ACFTA. Konteks negara-negara Asean yang belum siap harus menjadi pertimbangan utama bagi penggagas dan perumus kebijakan ini supaya ada hak-hak yang dijamin oleh peraturan kebijakan terkait hal tersebut.

### **Rekomendasi terhadap Kebijakan ACFTA di Indonesia**

Beberapa usaha memang harus dijalankan sesegera mungkin, khususnya untuk melindungi pedagang dan industri kecil menengah dalam negeri. Pemerintah harus segera memperbaiki prasarana pendukung sektor industri kita khususnya dalam persoalan perbaikan infrastruktur dan kebijakan pendukung pertumbuhan sector industri tersebut. Langkah itu bisa berupa penurunan biaya listrik untuk industri agar mereka bisa menekan biaya produksi serta pemberlakuan bea masuk bagi produk-produk tertentu yang berpotensi mematikan industri dalam negeri secara massal, seperti produk tekstil.

Pemerintah bertugas untuk mendorong bagi perusahaan yang dapat memenangi persaingan, dan memberikan jalan keluar serta alternatif bagi perusahaan yang kalah bersaing dan pekerjanya menggugur<sup>33</sup>. Pemerintah perlu memberikan stimulus berupa insentif fiskal

---

<sup>33</sup>Kompas 3 Februari 2010

untuk mendukung industri, yaitu tarif pajaknya bisa diturunkan atau ditanggung pemerintah. Pemberian fasilitas pajak atau bea masuk DTP perlu dilakukan secara selektif dengan mempertimbangkan fasilitas tersebut terhadap kemajuan industri. Pemerintah juga dapat memberikan anggaran belanja berupa pemberian subsidi kepada pelaku usaha atau memberikan subsidi bunga kepada industri yang rentan terkena dampak negatif ACFTA dalam Suara Merdeka (21 Januari 2010).

Upaya lain yang bisa dilakukan pemerintah terkait dengan dampak negatif ACFTA yaitu memotong pajak untuk industri dalam negeri, memerangi pungutan liar terhadap industri, serta memberikan bantuan dan subsidi yang lebih besar kepada pengusaha, khususnya pengusaha industri kecil menengah agar bisa mempertahankan dan mengembangkan usaha. Pemerintah juga harus mendorong gerakan cinta produk dalam negeri. Hal itu sangat penting karena potensi konsumsi kita sangat besar. Apabila diarahkan pada produk-produk lokal maka akan membantu industri dan perekonomian pada umumnya. Hal ini harus didukung dengan kreasi, inovasi dan perbaikan mutu produk lokal supaya bisa menjadi prioritas konsumen dalam negeri.

Penguatan daya saing global dilakukan pun harus dilakukan yaitu melalui penanganan isu domestik, meliputi: penataan lahan dan kawasan industri; pembenahan infrastruktur dan energi; pemberian insentif (pajak maupun non-pajak lainnya); dan membangun Kawasan. Beberapa usaha memang harus dijalankan sesegera mungkin, khususnya untuk melindungi pedagang dan industri kecil menengah dalam negeri. Pemerintah harus segera memperbaiki prasarana pendukung sektor industri kita khususnya dalam persoalan perbaikan infrastruktur dan kebijakan pendukung pertumbuhan sektor industri tersebut. Langkah itu bisa berupa penurunan biaya listrik untuk industri agar mereka bisa menekan biaya produksi serta pemberlakuan bea masuk bagi produk-produk tertentu yang berpotensi mematikan industri dalam negeri secara massal, seperti produk tekstil.

Upaya lain yang bisa dilakukan pemerintah adalah memotong pajak untuk industri dalam negeri, memerangi pungutan liar terhadap industri, serta memberikan bantuan dan subsidi yang lebih besar kepada pengusaha, khususnya pengusaha industri kecil menengah agar bisa mempertahankan dan mengembangkan usaha. Pemerintah juga harus mendorong gerakan cinta produk dalam negeri. Hal itu sangat penting karena potensi konsumsi kita sangat besar. Apabila diarahkan pada produk-produk lokal maka akan membantu industri dan perekonomian pada umumnya. Hal ini harus didukung dengan kreasi, inovasi dan perbaikan mutu produk lokal supaya bisa menjadi prioritas konsumen dalam negeri. Selain itu,



pemerintah telah mengkoordinasikan langkah-langkah secara komprehensif, holistik, dan tersistem guna mencari solusi terhadap kegagalan kebijakan ACFTA.

Intinya, dari semua uraian di atas adalah bahwa Indonesia harus kreatif menemukan strategi-strategi baru untuk meminimalisir efek ACFTA tanpa melanggar aturan Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*, WTO). Antara lain dengan maksimalisasi SNI (Standar Nasional Indonesia) di Kementerian Perdagangan. Maksimalisasi SNI ini dapat menghambat masuknya barang-barang yang tidak berkualitas ke Indonesia. Tim *antidumping* ataupun *surcharge* di Kementerian Perdagangan juga perlu dimaksimalkan fungsinya. Registrasi produk makanan, minuman dan obat-obatan melalui Badan Pengawas Obat dan Makanan (POM) perlu diperketat untuk menahan masuknya makanan, minuman, dan obat-obatan yang tidak berkualitas. Penyeludupan barang yang masih amat tinggi, 30% perdagangan di Indonesia adalah ilegal dengan alasan untuk menghindari pajak dan karena tidak memiliki NPWP, harus segera disudahi. Strategi lain yang tidak melanggar WTO dalam menekan gempuran produk China ke Indonesia adalah dengan menetapkan peraturan agar setiap produk yang masuk ke Indonesia dilengkapi dengan penjelasan dalam bahasa Indonesia. Hal ini bukan saja untuk menahan laju impor produk asing ke dalam negeri tetapi juga berguna untuk menghindari penipuan.

Apabila pekerjaan rumah yang besar itu dapat dikerjakan secara bersama-sama oleh semua lapisan masyarakat Indonesia dengan pemerintah, ini adalah momentum yang paling baik, saat ini semua negara sedang melihat Indonesia, sebuah negara pilihan untuk berinvestasi, promosi ini harus dikerjakan bersama. Memenangkan persaingan dengan China bukan persoalan mudah, apalagi Indonesia sempat mengabaikan mengerjakan pekerjaan rumah tangganya, khususnya dalam pembangunan infrastruktur. Untuk itu, Indonesia harus bekerja keras untuk menyelesaikan pekerjaan rumah yang masih menumpuk itu.

## **PENUTUP**

Kesepakatan ACFTA, diawali dari makin mesranya hubungan antara Cina dan negara-negara ASEAN, terutama setelah ASEAN Ministerial Meeting (AMM) ke-24 pada Juli 1991 di Kuala Lumpur Malaysia. Hubungan ini semakin erat setelah Deklarasi Kerja Sama Strategis untuk Perdamaian dan Kesejahteraan yang ditandatangani dalam ASEAN-Cina Summit di Bali, tujuh tahun silam. Ujungnya, Zona Perdagangan Bebas ASEAN-Cina ini diimplementasikan pada 1 Januari 2010. Pada tahap pertama, hanya melibatkan Cina dan

enam negara ASEAN, yaitu Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Brunei Darussalam<sup>34</sup>.

Misi kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) yaitu berupa penghapusan tarif dan non tarif hingga 0% untuk barang-barang impor. Misi tersebut dilakukan guna mewujudkan visi kebijakan perdagangan bebas Asean-China (ACFTA) yaitu membuka peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan volume dan nilai perdagangan ke Negara yang penduduknya terbesar dan memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi tertinggi di dunia, menciptakan rezim investasi yang kompetitif dan terbuka, serta meningkatkan kerjasama ekonomi dalam lingkup yang lebih luas.

Hal penting yang dapat ditarik dari permasalahan ini adalah kebijakan perdagangan bebas ACFTA perlu dikaji ulang kembali, terkait tingkat kesiapan negara pelaksana. Karena efek langsung dari kebijakan ini mengarah pada tingkat perekonomian masyarakat di negara yang bersangkutan. Sekalipun ekonomi Indonesia sudah teruji dalam menghadapi krisis, namun tidak dapat disangkal bahwa daya saing ekonomi Indonesia masih sangat mengkhawatirkan. Mulai dari kelemahan produk dalam melakukan penetrasi ke pasar global, rendahnya tingkat upah, hingga disparitas inflasi dengan negara asing.

Perlu kecakapan teknokratis untuk merumuskan dan mengelola langkah kebijakan ACFTA termasuk kecakapan dalam menganalisis kebijakan dan perencanaannya. Selain itu, pelajaran lain yang dapat diambil yaitu bahwa keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh instrumen-instrumen kebijakan, dan suatu permasalahan kebijakan bisa datang dari konstruksi sosial.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang harus dilanjutkan dari kebijakan perdagangan bebas Asean-China tersebut adalah misi strategisnya, yakni menjadikan negara-negara ASEAN basis produksi pasar dunia dengan menarik investasi dan meningkatkan perdagangan. Selain itu juga untuk memberikan peluang berkompetisi bagi sektor industri. Sedangkan, pekerjaan rumah dari kebijakan ini yaitu mengoreksi substansi penerapannya di masing-masing negara, terkait penentuan penghapusan tarif. Upaya yang telah dilakukan pemerintah Indonesia yakni membuat model *early warning system* (EWS) untuk 228 pos tarif yang mana diusulkan untuk ditunda implementasinya pada

---

<sup>34</sup>[http://republika.co.id:8080/koran/24/126712/Setahun ACFTA Industri Kecil Gulung Tikar](http://republika.co.id:8080/koran/24/126712/Setahun_ACFTA_Industri_Kecil_Gulung_Tikar)). Diakses Sabtu, 08 Januari 2011 pukul 11:12:00

ACFTA. Usulan penundaan implementasi 228 pos tarif ini disebabkan karena masih banyaknya sektor-sektor industri di Indonesia yang belum siap untuk bersaing dengan negara China.

Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan Indrawati<sup>35</sup> bahwa liberalisasi akan menguntungkan negara berkembang dan penduduk miskin dari kelompok pendapatan menengah karena ekspor produk yang bersifat padat karya terutama manufaktur meningkat. Namun demikian, derajat manfaat dan keuntungan liberalisasi perdagangan sangat tergantung pada reformasi kebijaksanaan yang diambil dan keadaan struktur perekonomian domestik negara berkembang itu sendiri.

---

<sup>35</sup>Indrawati, A.M. *Liberalisasi dan Pemerataan dalam Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*. 1995, Soetrisno, L dan F. Umaya (Editor). Yogyakarta, PT. Tiara WAcana Yogya

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Abidin. *Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Keragaan Industri Gula Indonesia: Suatu analisis Kebijakan. Disertasi*, tidak dipublikasikan. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor

Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*. Third Edition, 1984, Monterey: Books/Cole Publishing Company

Dunn, William N. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, 1998, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press

Hirst, Paul dan Grahame Thompson, *Globalisasi adalah Mitos*, 2001, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia

Indrawati, A.M. *Liberalisasi dan Pemerataan dalam Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*. 1995, Soetrisno, L dan F. Umayu (Editor). Yogyakarta, PT. Tiara WAcana Yogya

Krugman, Paul R dan Maurice Obstfeld, *Ekonomi Internasional Teori dan Kebijakan*, 1991, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada

Lay, Cornelis (ed), *Membangun NKRI dari Bumi Tambun Bungai Kalimantan Tengah*, Yogyakarta, Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Universitas Gadjah Mada

Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, Oxford, 1995 (dalam Purwo Santoso dan Cornelis Lay, *Membangun NKRI dari Bumi Tambun Bungai-Kalimantan Tengah*, 2007, Yogyakarta, Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Universitas Gadjah Mada)

Nugroho D, Riant, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, 2006, Jakarta, PT Gramedia

Purwo Santoso dan Cornelis Lay, *Membangun NKRI dari Bumi Tambun Bungai-Kalimantan Tengah*, Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007

Purwo Santoso, dan Nur Azizah, *Materi Kuliah Governance dan Kebijakan Publik*, 2010, Yogyakarta, pertemuan sesi terakhir jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada

Richard Rose (ed), *Policy Making in Great Britain*, 1969, London, MacMillan

Riant Nugroho D. *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*. 2006, Jakarta, Gramedia

Suherman, Ade Maman, *Organisasi Internasional dan Integrasi Ekonomi Regional Dalam Perspektif Hukum dan Globalisasi*, 2003, Jakarta, Ghalia Indonesia

Susilowati, *Dinamika Daya Saing Lada*, 2003, Jurnal Agro Ekonomi Vol 21 No. 2 Oktober 2003, Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian Bogor

Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy. Second Edition*. Engelwood Cliff, 1975, NJ Prentice-Hall

Widodo, Tri dkk, *Evaluasi Implementasi Desentralisasi dan Prospek Pembangunan di Kalimantan Timur*, 2006, Samarinda, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III (PKP2A III) LAN

William Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, 1999, Yogyakarta, Gadjah Mada Press

Winarno, Budi, *Teori Kebijaksanaan Publik*, 1989, Yogyakarta, Proyek Pengembangan Pusat Fasilitas Bersama Antar Universitas (Bank Dunia XVII)-PAU Studi Sosial Universitas Gadjah Mada

Winarno, Budi. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, 2007, Yogyakarta, MedPress

## **Surat Kabar**

Kompas 3 Februari 2010, dalam Majalah Veritas Dei, “ACFTA, Tantangan Ekonomi Indonesia”, 2010, Jakarta, Volume 2 tahun I

Mari Elka Pangestu 2010, Wawancara dalam Media Indonesia, 23 Februari

Sofjan Wanandi, Majalah Veritas Dei, “ACFTA, Tantangan Ekonomi Indonesia”, 2010, Jakarta, Volume 2 tahun I

Yen Rizal, 2010, Wawancara dalam Batamcyberzone, 3 Februari

## **Internet**

[http://republika.co.id:8080/koran/24/126712/Setahun ACFTA Industri Kecil Gulung Tikar](http://republika.co.id:8080/koran/24/126712/Setahun_ACFTA_Industri_Kecil_Gulung_Tikar) ). Diakses Sabtu, 08 Januari 2011 pukul 11:12:00

Tabloid Diplomasi, 2009, Sikap Pemerintah Tegas Untuk Ambalat, <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/36-juni-2009/92-sikap-pemerintah-tegas-untuk-ambalat.html>, diakses pada 03 Agustus 2013

Tempo Interaktif, 2010. Bahas Perbatasan, Malaysia –Indonesia Bertemu di New York”, <http://www.tempo.co/read/news/2010/09/28/078281012/Bahas-Perbatasan-Malaysia---Indonesia-Bertemu-di-New-York>, diakses pada 17 Agustus 2013

Tabloid Diplomasi, 2013, Permasalahan di Perbatasan RI, <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/183-diplomasi-februari-2013/1598-permasalahan-di-perbatasan-ri.html>, diakses pada 17 Agustus 2013

Wibisono, SG., 2009, Tujuh Kapal Perang Terus Pantau Ambalat, <http://www.tempo.co/read/news/2009/08/04/078190604/Tujuh-Kapal-Perang-Terus-Pantau-Ambalat>, diakses pada 08 Juni 2013